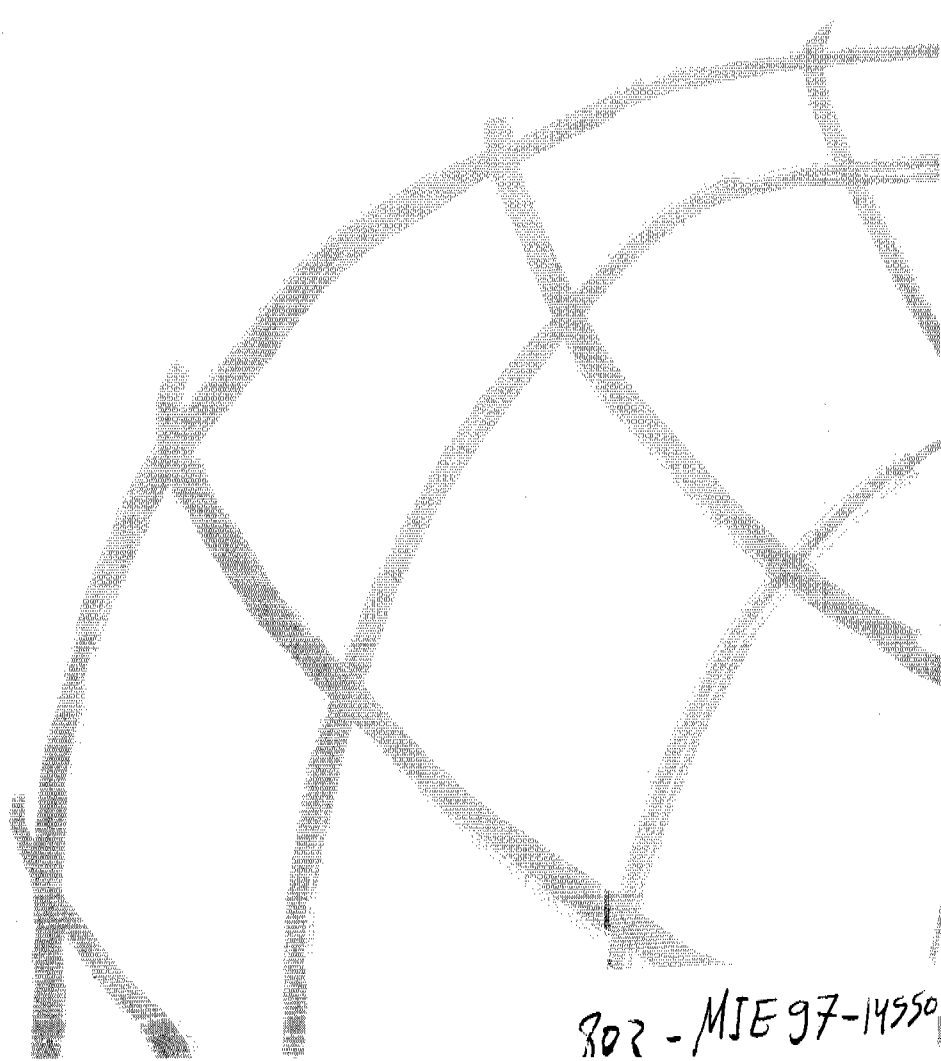


Het Midden-Oosten

Library

IRC International Water
and Sanitation Centre
Tel.: +31 70 30 689 80
Fax: +31 70 35 899 64



802 - MIE 97-14550

Het Midden-Oosten

LIBRARY IRC
PO Box 93190, 2509 AD THE HAGUE
Tel.: +31 70 30 689 80
Fax: +31 70 35 899 64
BARCODE: 14550
LO: 803 MIE97

Verantwoording

Dit document bevat een integraal Nederlands beleidskader voor het Midden-Oosten. De regio Midden-Oosten omvat in dit document Egypte, Jordanië, Israël, Libanon, Syrië en de Palestijnse Gebieden¹. Aparte documenten zullen verschijnen voor respectievelijk de Golfstaten en voor Noord-Afrika.

De politieke situatie in deze regio kenmerkt zich door een grote mate van onvoorspelbaarheid. Bij het vaststellen van het Nederlandse beleid is ervan uitgegaan dat het vredesproces voortgang vindt.

Bij afronding van dit document eind augustus 1997 moet echter worden vastgesteld dat het vredesproces zich in een zeer ernstige impasse bevindt. De vertrouwensbasis tussen Israël en de Palestijnen is weggevallen. De vooruitzichten op een positieve wending in de huidige ontwikkelingen zijn thans weinig hoopvol.

De uitvoering van de interim-akkoorden is gestagneerd en de standpunten van beide partijen betreffende de kwesties die in de permanente status-onderhandelingen moeten worden besproken liggen zeer ver uiteen. Anderzijds is er geen acceptabel alternatief voor het vredesproces. Nederland zal zich daarom naar vermogen blijven inzetten om een bijdrage te leveren aan vooruitgang in dit vredesproces. Daarbij zal de aandacht thans in de eerste plaats dienen uit te gaan naar een herstel van de vertrouwensbasis tussen de partijen.

¹In deze tekst wordt onder 'Palestijnse Gebieden' verstaan de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever ongeacht of deze onder Israëliisch dan wel Palestijns bestuur staan.

Inhoud:

Lijst van afkortingen

Samenvatting

1 De situatie in het Midden-Oosten

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Politiek
- 1.3 Economie
- 1.4 Mensenrechten

2. Hoofdpijnen van beleid

- 2.1 Doelstellingen
- 2.2 Vrede en stabiliteit
- 2.3 Sociaal-economische ontwikkeling
- 2.4 Cultuur
- 2.5 Migratie

3. De beleidsinstrumenten

- 3.1 Politieke instrumenten
- 3.2 Economisch beleid en integratie
- 3.3 Handel en investeringen
- 3.4 Kansen in enkele sectoren
- 3.5 Armoedebestrijding
- 3.6 Culturele samenwerking
- 3.7 Nederlandse vertegenwoordigingen
- 3.8 Bezoeken en missies
- 3.9 Tenslotte

Bijlagen

- A: Korte karakteristiek per land
- B: Economische gegevens
- C: Sociale indicatoren

Lijst van afkortingen

BOT	Build-Operate-Transfer
BSE	Besluit Subsidies Exportfinanciering
DAC	Development Assistance Committee
DoP	Declaration of Principles
EIB	Europese Investeringsbank
IBTA	Investeringsbevordering en Technische Assistentie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MEDA	Mediterranean Economic Development Area
MENA	Middle East and North Africa
MILIEV	Milieu en Economische Verzelfstandiging
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
ODA	Official Development Aid
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PA	Palestijnse Autoriteit
PESP	Programma Economische Samenwerkingsprojecten
PLO	Palestijnse Bevrijdings Organisatie
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
RHI	Regeling Herverzekering Investerings
UNRWA	United Nations Relief and Welfare Agency

Samenvatting

De Nederlandse betrekkingen met de landen en gebieden in het Midden-Oosten kennen twee grondslagen die nauw met elkaar samenhangen: het streven naar vrede en het streven naar sociaal-economische ontwikkeling. Nederland zal zijn vriendschappelijke bilaterale relaties met Egypte, Israël, Jordanië en de Palestijnse Autoriteit waar mogelijk benutten om vrede en ontwikkeling dichterbij te brengen.

Het Nederlandse beleid voor het Midden-Oosten beoogt bij te dragen aan:

- een alomvattende, rechtvaardige en duurzame vrede;
- een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling van de regio;
- respect voor mensenrechten, democratisering en behoorlijk bestuur;
- bevordering van culturele uitwisseling;
- een goede positionering van het Nederlandse bedrijfsleven.

Hoofdstuk 1 bevat een analyse van de situatie in het Midden-Oosten. Een korte karakteristiek van de landen en gebieden is vervat in bijlage I.

Hoofdstuk 2 geeft de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid weer.

Hoofdstuk 3 beschrijft de instrumenten die Nederland wil inzetten om zijn doelstellingen te realiseren.

De belangrijkste onderdelen van het beleid zijn:

1. Nederland hecht groot belang aan behoud van de goede betrekkingen met de landen en gebieden van de regio.
2. Nederland ondersteunt het zogeheten Midden-Oosten vredesproces in samenwerking met EU-partners en in complementariteit met de belangrijke rol van de Verenigde Staten.
3. Nederland spant zich zowel in multilateraal als in bilateraal verband in om een halt toe te roepen aan de regionale wapenwedloop, de verspreiding van massavernietigingswapens, internationaal terrorisme en internationale criminaliteit.
4. Het Barcelona-proces, waarin de vijftien EU-lidstaten en twaalf partners rond de Middellandse Zee (inclusief Syrië en Jordanië) hebben afgesproken samen te werken op politiek, economisch en sociaal-cultureel, volksgezondheids- en welzijns-terrein, kan op blijvende Nederlandse ondersteuning rekenen.
5. Nederland draagt bij aan de sociaal-economische ontwikkeling van de regio, voornamelijk door middel van bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's met de Palestijnse Gebieden en Egypte. Deze programma's richten zich op structurele hervorming van de economie, armoedebestrijding en versterking van de democratie. Daarnaast is een beperkte ontwikkelingssamenwerking met Jordanië begonnen, mede gericht op de bevordering van de regionale samenwerking met de Palestijnse Gebieden, Egypte en Israël.
6. Eveneens in het kader van de sociaal-economische ontwikkeling van de regio ondersteunt Nederland regionale samenwerkingsinitiatieven, waaronder de Middle East and North Africa (MENA) Bank en de MENA Economic Summits.
7. Nederland zet zich in voor de naleving van de mensenrechten en voor

versterking van de democratie. Dit gebeurt via de geëigende internationale fora en in bilateraal verband.

8. Nederland hecht waarde aan de samenwerking tussen culturele en wetenschappelijke instellingen in Nederland en die in de regio, en verleent daaraan dan ook een bescheiden financiële ondersteuning.
9. Het Midden-Oosten biedt interessante, nabij gelegen markten met veel mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven, niet alleen voor handel maar ook voor investeringen en uitvoering van infrastructurele werken. Nederland zal de steun aan het eigen bedrijfsleven intensiveren voor een aantal markt/sectorcombinaties in de landen en gebieden van de regio, onder meer in de voor deze landen belangrijke agrarische sector. Zo wordt het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) opengesteld voor Egypte. Ook wordt het toepassingsgebied van het programma Milieu en Economische Verzelfstandiging (MILIEV) uitgebreid met Jordanië en Syrië.

1. De situatie in het Midden-Oosten

1.1 Inleiding

Het Midden-Oosten is de bakermat van oude beschavingen. De westerse cultuur heeft er haar oudste wortels. De regio herbergt de voornaamste heilige plaatsen van het christendom, de islam en het jodendom. Europa deelt met het Midden-Oosten een geschiedenis die niet altijd van onderling begrip getuigde. Wederzijdse vijandbeelden beïnvloedden tot op de dag van vandaag de uitwisseling en samenwerking.

Politieke stabiliteit in dit gebied, dat grenst aan de zuidflank van de Europese Unie, vormt een gedeeld belang voor het Midden-Oosten en Europa. Duurzame vrede tussen Israël en zijn burens is daarvoor een eerste vereiste.

Economisch en sociaal vinden in de landen en gebieden in de regio belangrijke ontwikkelingen plaats. Mede mogelijk gemaakt door het vredesproces, zijn deze ontwikkelingen op hun beurt weer van groot belang om het draagvlak voor dat proces te versterken.

De Europese Unie is reeds de belangrijkste handelspartner van de landen in het Midden-Oosten. De ontwikkeling van opkomende markten in de regio maakt verdieping en verbreding van de economische relaties mogelijk.

Van oudsher onderhoudt Nederland vele en velerlei banden met het Midden-Oosten.

1.2 Politiek

De recente geschiedenis van het Midden-Oosten wordt bepaald door het conflict tussen Israël en de Arabische wereld. Ontmoette na de holocaust de stichting van de staat Israël in 1948 veel sympathie en steun in de westerse wereld - Nederland zelf was al vroeg een van de trouwste supporters van Israël - voor de Arabieren belichaamde zij de wederrechtelijke verdrijving van vele Palestijnen en de bezetting van hun voorvaderlijke grond. De Arabische staten, hoe verdeeld vaak ook, bleven lang eensgezind in hun categorische weigering Israël te erkennen. Israël van zijn kant had lange tijd geen enkel oor voor Palestijnse grieven; de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie werd louter als een terroristische beweging beschouwd. De patstelling werd pas doorbroken door de reis van de Egyptische president Sadat naar Jeruzalem en de daaruit voortkomende akkoorden van Camp David van 1979. Sindsdien is met horten en stoten een vredesproces op gang gekomen dat vooral een stimulans kreeg toen met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie het Midden-Oosten conflict niet langer ook een Oost-West dimensie had. De inspanningen van de Amerikaanse diplomatie zijn tot de dag van vandaag bepalend bij de pogingen tot conflictbeheersing en vredesbevordering in het Midden-Oosten. De inspanningen van de Europese Unie dragen een daaraan complementair karakter. Het vredesproces heeft ook nu nog een

uiterst moeizaam karakter. Het wederzijdse wantrouwen is diep geworteld.

Het Israëlisch-Arabische conflict

- ▶ Eind 19e eeuw: Het streven naar een joods nationaal tehuis komt op binnen de Zionistische beweging.
- ▶ Na de Eerste Wereldoorlog: het Verenigd Koninkrijk krijgt door de Volkenbond het mandaat over Palestina en Transjordië toegewezen terwijl het latere Libanon en Syrië onder Frans mandaat komen, tot groot ongenoegen van de Arabische bevolking die aanspraak maakt op onafhankelijkheid. De Arabische wereld steunt het verzet van de Arabisch-Palestijnse bevolking tegen de vestiging van een joodse staat op haar grondgebied.
- ▶ 1947: De Veiligheidsraad neemt resolutie 181 (VN-verdelingsplan) aan, waarin wordt aanbevolen dat onafhankelijke Arabische en joodse staten, evenals een speciale internationale regeling voor Jeruzalem zullen ontstaan.
- ▶ 1948: Stichting van de staat Israël, gevolgd door de eerste Israëlisch-Arabische oorlog. 750.000 Palestijnen ontvluchten hun woongebied en worden ondergebracht in door de Verenigde Naties beheerde kampen in de regio.
- ▶ 1967: Zesdaagse Oorlog. Israël bezet de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever, Oost-Jeruzalem, de Sinaï en de Golanhoogte. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties neemt resolutie 242 aan, een oproep tot terugtrekking van het Israëlische leger uit bezet gebied, beëindiging van de staat van oorlog en erkenning van het bestaansrecht van alle staten in de regio binnen veilige en erkende grenzen. De resolutie is niet uitgevoerd. De oorlog leidt tot een half miljoen nieuwe vluchtelingen.
- ▶ 1973: Syrië en Egypte voeren aanvallen uit op de Golanhoogte en in de Sinaï. De Veiligheidsraad neemt resolutie 338 aan: oproep tot staking van de vijandelijkheden en naleving van resolutie 242.
- ▶ 1974: Amerikaanse diplomatie leidt tot een troepenscheidingsakkoord tussen Israël en Syrië, respectievelijk Egypte. De Palestijnse kwestie blijft onopgelost. De Arabische staten erkennen de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO), als enige legitieme vertegenwoordiger van het Palestijnse volk. De PLO streeft de stichting van een seculiere democratische Palestijnse staat na op het grondgebied van het voormalig Brits mandaatsgebied Palestina.
- ▶ 1975: Begin van de burgeroorlog in Libanon, waar de PLO sinds 1970 haar hoofdkwartier heeft. De burgeroorlog duurt vijftien jaar. Syrië interenieert in 1976 met een troepenmacht die sindsdien het land niet meer heeft verlaten.
- ▶ 1978: Na de inval van Israël in Libanon wordt Veiligheidsraad-resolutie 425 aangenomen, die Israël oproept zijn troepen uit Libanon terug te trekken.
- ▶ 1979: Vredesverdrag tussen Israël en Egypte. Volgens de Camp David-akkoorden trekt Israël zich terug uit de Sinaï en komt er een intensieve hulprelatie tussen de VS en Egypte en tussen de VS en Israël. De andere Arabische landen wijzen het vredesverdrag af.
- ▶ 1982: Israël valt Libanon opnieuw binnen en verdrijft de PLO, die zich

in Tunis vestigt.

- ▶ 1985: Israël creëert een 'veiligheidszone' in Zuid-Libanon waar Israëlische troepen gelegerd blijven.
- ▶ 1987: Begin van de Palestijnse volksofstand, de intifada, in de bezette Gazastrook en op Westelijke Jordaanoever.
- ▶ 1988: De Palestijnse Nationale Raad spreekt zich uit voor een twee-staten-oplossing: opdeling van het gebied van historisch Palestina in een Palestijnse en een Israëlische staat.
- ▶ 1991: De Golfoorlog. Arabische deelname in de coalitie tegen Irak. Egypte versterkt zijn positie in de Arabische wereld. Einde van de Koude Oorlog. Vredesconferentie begint in Madrid onder leiding van de VS en de Sovjet-Unie. Uitgangspunt zijn de resoluties 242 en 338, en het beginsel van 'land voor vrede'.
- ▶ 1993: Geheime onderhandelingen in Oslo tussen Israël en de PLO resulteren in ondertekening van de 'Declaration of Principles' (of 'Oslo I'). De internationale gemeenschap doneert US\$ 2,5 miljard voor de ontwikkeling van de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever. De Europese Unie is de grootste donor.
- ▶ 1994: Het Israëlische leger vertrekt uit Jericho en een gedeelte van de Gazastrook. Bestuursoverdracht aan de Palestijnse Autoriteit in een deel van de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, toerisme, sociale en jeugdzaken en belastinginning. Vredesverdrag tussen Jordanië en Israël. Nobelprijs voor de Vrede voor premier Rabin, minister Peres en PLO-leider Arafat.
- ▶ 1995: Israël en de PLO tekenen het Interim-Akkoord, of 'Oslo-II', dat voorziet in verdere hergroepering van het Israëlische leger op de Westelijke Jordaanoever, verdere overdracht van bevoegdheden aan de PA en in Palestijnse algemene verkiezingen. Premier Rabin wordt door een Israëli vermoord.
- ▶ 1996: Yasser Arafat wordt gekozen tot president van de Uitvoerende Raad van de PA en er komt een Wetgevende Raad van 88 leden. Circa 40% van de Gazastrook en 5% van de Westelijke Jordaanoever vallen nu onder Palestijns zelfbestuur (inclusief veiligheidstaken). Palestijnse zelfmoordacties in Jeruzalem en Tel Aviv. De Israëlische autoriteiten sluiten de grenzen met de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever. Topconferentie in Sharm-el-Sheikh over de strijd tegen terrorisme. Likoed-leider Benjamin Netanyahu, gekozen tot premier, belooft de gesloten akkoorden na te leven. Concrete stappen blijven echter uit. De EU stelt een speciale vertegenwoordiger voor het Midden-Oosten aan.
- ▶ Januari 1997: Ondertekening van de Hebron-akkoorden, waarin tevens, naast de Israëlische hergroepering in Hebron, afspraken zijn opgenomen over het vervolgtraject (hervatting van de permanente-status-onderhandelingen binnen twee maanden, verdere uitvoering van elementen uit het Interim Akkoord).
- ▶ maart 1997: Palestijnse onvrede over de start van Israëlische bouwactiviteiten in Har Homa/Jabal Abu Ghneim gelegen in Oost-Jeruzalem, teleurstelling over de beperkte omvang van de Israëlische eerste hergroepering in het kader van de Hebron-akkoorden en nieuwe terreuraanslagen leiden tot het verbreken van de contacten tussen de Israëlische en Palestijnse leiders.

De Midden-Oosten-conferentie van Madrid in 1991, onder auspiciën van de Verenigde Staten en (toen nog) de Sovjet-Unie, was het startschot voor een vredesproces via twee sporen. De bilaterale sporen beogen vrede tussen Israël aan de ene kant en respectievelijk de Palestijnen, Jordanië, Syrië en Libanon aan de andere kant. Het multilaterale spoor wil de betrokken partijen en landen van buiten de regio committeren aan het vredesproces via vijf werkgroepen: wapenbeheersing en regionale veiligheid, vluchtelingen, economische ontwikkeling, water en milieu. Een volgende belangrijke ontwikkeling waren de geheime onderhandelingen in Oslo tussen Israël en de PLO, die in 1993 resulteerden in de ondertekening in Washington van de Declaration of Principles (DoP, of Oslo-I). Dit akkoord voorziet in een vijfjarenplan voor de terugtrekking van Israël uit de Westoever en Gazastrook en voor overdracht van bevoegdheden van Israël aan een Palestijns interim-zelfbestuur, gevolgd door onderhandelingen over de onderwerpen die te maken hebben met de toekomstige status van de Palestijnse Gebieden. De bedoeling van deze aanpak was dat door de uitvoering van opeenvolgende kleinere stappen voldoende vertrouwen zou ontstaan tussen de partners om de onderhandelingen over de gevoeligste onderwerpen met succes te kunnen afronden (Jeruzalem, nederzettingen, grenzen, veiligheidskwesties, toekomstige status van de bezette gebieden, vluchtelingen en de verdeling van water). In de eerste jaren na de DoP was er ook sprake van toenadering tussen Israël en de Arabische wereld. Gedeeltelijke bestuursoverdracht aan de Palestijnse Autoriteit vond plaats, de 'koude vrede' met Egypte werd warmer, met Jordanië werd vrede gesloten, met landen als Tunesië, Marokko, Oman en Qatar werden banden aangeknoopt, de Arabische boycot tegen Israël werd niet meer door alle landen toegepast.

De in juni 1996 aangetreden coalitie-regering van premier Netanyahu nam een kritische houding aan ten opzichte van de Oslo-akkoorden, maar verklaarde deze wel te zullen uitvoeren. De omstreden opening van een tunnel in de oude stad van Jeruzalem in september 1996 leidde tot een reeks bloedige confrontaties tussen het Israëlische leger en Palestijnen, waarbij ook sprake was van betrokkenheid van enkele Palestijnse politiemensen. Israël ging hierop over tot volledige afsluiting van de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever. In reactie op de politieke ontwikkelingen van 1996 besloot de EU tot een groter en directer engagement in het vredesproces. De intensivering van de EU-betrokkenheid kwam onder meer tot uiting in de benoeming van een Europese Speciale Afgezant voor het Midden-Oosten vredesproces. Na maandenlange onderhandelingen werd in januari 1997 tenslotte een akkoord bereikt over gedeeltelijke terugtrekking door Israël uit Hebron alsmede verdere uitvoering van het Interim Akkoord. De EU speelde, tijdens het Nederlandse voorzitterschap, mede een rol bij de totstandkoming van dit akkoord.

Het besluit van de Israëlische regering in maart 1997 over te gaan tot de bouw van een nieuwe nederzetting in het ten zuidoosten van Jeruzalem op de Westelijke Jordaanoever gelegen Har Homa/Jabal Abu Ghneim en een terreuraanslag in het centrum van Tel Aviv diezelfde maand hadden tot

gevolg dat het vredesoverleg in een volledige impasse belandde. Premier Netanyahu stelt als voorwaarde voor hervatting van het overleg een effectieve bestrijding door de Palestijnse Autoriteit van het terrorisme. Van Palestijnse zijde wordt als eis gesteld een onmiddellijke bevrozing door Israël van de nederzettingsactiviteiten, in het bijzonder in Har Homa/Jabal Abu Ghneim. Opnieuw speelde de EU een rol bij de inspanningen om een uitweg uit de impasse te vinden, in een inmiddels gegroeide goede samenwerking met de VS.

Medio 1997 werd duidelijk dat de crisis in het Midden-Oosten vredesproces, die zich in de loop van 1996 openbaarde, niet op korte termijn zal kunnen worden bezworen.

Het Oslo-proces, dat sinds 1993 de basis van het vredesproces vormt, gaat uit van een Israëlisch-Palestijns 'partnership' dat, geschraagd door een groeiend wederzijds vertrouwen naarmate de uitvoering van het Interim Akkoord vordert, tenslotte sterk genoeg zal zijn om de onderhandelingen over de gevoeligste en moeilijkste kwesties (zoals Jeruzalem, nederzettingen, grenzen, vluchtelingen) met succes tot een goed einde te kunnen brengen. Daarvoor is in de akkoorden de datum van medio 1999 voorzien. Alsdan zou een situatie zijn gecreëerd waarin Israël veiligheid, erkenning en genormaliseerde betrekkingen met zijn burens heeft, terwijl de Palestijnen hun recht op zelfbeschikking hebben verworven. De negatieve ontwikkelingen hebben echter in 1996 en 1997 een vertrouwenscrisis teweeggebracht die in groeiende mate twijfel doet rijzen aan de haalbaarheid van dit Oslo-scenario.

Dit roept de vraag op naar de onderliggende, fundamentele oorzaken van de crisis. Wellicht ligt deze in de groeiende discrepantie tussen de oorspronkelijke verwachtingen aan Palestijnse (en Arabische) kant ten aanzien van het eindresultaat van uitvoering van Veiligheidsraad-resoluties 242 en 338 via het Oslo-proces, en de realiteit van de Israëlische politiek met betrekking tot de bezette gebieden. Met name de beperkte reikwijdte die de huidige Israëlische regering toekent aan het 'land voor vrede'-beginsel treedt thans aan het licht. Deze lijkt niet bereid verder te gaan dan een vorm van zelfbestuur voor de voornaamste Palestijnse bevolkingsconcentraties, zonder de samenhang van een staatkundige entiteit met een geografie waarin het Palestijnse volk op geloofwaardige manier zelfbeschikking kan uitoefenen.

Het fundamentele probleem lijkt dan ook te zijn dat in de in de loop van 1997 ontstane situatie Israël noch de Palestijnse Autoriteit in sleutelkwesties concessies kunnen doen die in de buurt komen van wat voor de andere partij het absolute minimum vertegenwoordigt.

Intensieve Amerikaanse, Europese, Egyptische en Jordaanse bemiddeling hebben vooralsnog geen beweging kunnen brengen in het vastgelopen proces. De dynamiek hiertoe moet echter allereerst van de partijen zelf komen, waarbij de VS en EU, en regionale partijen, faciliterend kunnen optreden. Het gaat er daarbij vooral om weer een vertrouwensbasis te creëren opdat de partijen het overleg zullen kunnen hervatten.

1.3 Economie

De economische situatie in de regio kenmerkt zich door aanzienlijke verschillen tussen de landen en gebieden (zie bijlagen II en III).

Tweederde van de bevolking van de regio woont in Egypte. De Palestijnse Gebieden (2% van de regionale bevolking) kennen een weinig ontwikkelde economie, sterk afhankelijk van Israël. Israël met slechts 6% van de bevolking neemt de helft van het bruto regionaal product voor zijn rekening.

Het Development Assistance Committee van de OESO rekent alle landen in de regio, met uitzondering van Israël, tot de 'lower middle income countries', hetgeen betekent dat hulp aan die landen en gebieden wordt geclassificeerd als Official Development Aid (ODA).

De economieën van de landen zijn onderling weinig vervlochten. Tot nu toe zijn de handelsbetrekkingen van de individuele landen sterk op Europa en de Verenigde Staten gericht. Daarnaast zijn er belangrijke banden met de Golfstaten (handel, hulp, arbeidsmigratie). Na de conferentie van Madrid (1991) heeft Israël gepoogd een proces van regionale economische integratie te stimuleren. Dit proces verloopt echter moeizaam om politieke en economische redenen. Na een veelbelovende start kwam het proces na het aantreden van de Israëlische regering-Netanyahu vrijwel tot stilstand. Regionale samenwerking vraagt om een heroriëntatie van de betrokken economieën. Bovendien hebben de landen deels dezelfde comparatieve voordelen (bijvoorbeeld in de landbouw), zijn zij onderling in concurrentie verwickeld om schaarse hulpbronnen (water) en vertonen zij grote verschillen in ontwikkeling. De Arabische landen vrezen ook overheersing door de veel sterkere Israëlische economie.

De integratie van de regio in de wereldeconomie is gering. Minder dan 1% van 's werelds investeringen gaat naar het Midden-Oosten en het aandeel van de regio in de wereldhandel ligt in dezelfde orde van grootte. Er is substantiële kapitaalvlucht: binnenlandse spaargelden worden grotendeels buiten de regio geïnvesteerd. De handelsbalans van alle landen in de regio is sterk negatief, hetgeen voor een deel wordt opgevangen door internationale hulp.

De landen in het Midden-Oosten kunnen zich ontwikkelen tot belangrijke opkomende markten, vooropgesteld dat het vredesproces doorgaat en de benodigde binnenlandse economische aanpassingen plaatsvinden. De economische ontwikkeling in de regio zou bovendien een belangrijke impuls krijgen als Irak zich zodanig zou opstellen dat beëindiging van de economische sancties van de Verenigde Naties mogelijk zou zijn.

Tot begin 1996 resulteerde het vredesproces in groeiend vertrouwen van het internationale bedrijfsleven en van overheden in de economie van de regio. De politieke terugslag in de loop van 1996 leidde tot terughoudendheid, zoals bleek op de Cairo Middle East and North Africa Economic (MENA) Conference van november 1996. De komende tijd moet blijken in hoeverre de interesse van het internationale bedrijfsleven aanhoudt, en of investeringen en economische groei een stabiliserende factor in de regio kunnen worden.

De binnenlandse economieën bevinden zich veelal in een proces van aanpassing. Egypte en Jordanië bevinden zich in de fase van verdieping en consolidatie van het aanpassingsproces. In Syrië is een voorzichtige en niet altijd consistente liberalisering op gang gekomen. Libanon heeft nog vele jaren van economische reconstructie voor zich. De opbouw van een levensvatbare economie voor de Palestijnse Gebieden is niet alleen politiek, maar ook economisch nog een enorme opgave. Een korte karakteristiek van de economische situatie per land wordt gegeven in bijlage I.

De regio vertoont in sociaal-economische ontwikkeling een tweedeling met Israël aan de ene kant en Egypte, Jordanië, Syrië, Libanon en de Palestijnse Gebieden aan de andere kant (zie bijlage II). Israël behoort tot de landen met een hoge Human Development Index², terwijl de andere landen en gebieden in de categorie Medium Human Development worden ingedeeld.

Onderwijsdeelname, inkomen per hoofd van de bevolking en alfabetiseringsgraad zijn in Israël beduidend hoger. Egypte heeft de minst gunstige sociale basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg, veilig drinkwater en sanitatie.

De bevolkingsgroei is in Jordanië, Syrië en de Palestijnse Gebieden hoog (3,4 tot 4%). In Egypte neemt de bevolkingsgroei af. Niettemin zet ook daar de toename van het aantal inwoners de sociale voorzieningen en de werkgelegenheid onder druk, te meer daar bijna de helft van de bevolking bestaat uit jongeren onder de vijftien jaar.

Armoede in de regio komt vooral voor onder vrouwen, kinderen, laaggeschoolden en in de vluchtelingenkampen. In landen als Syrië en Egypte is sprake van aanzienlijke verstedelijking. Libanon kent scherpe discrepanties tussen verschillende sociale groepen.

De kwaliteit van de sociale voorzieningen verschilt per land. In Israël zijn onderwijs en gezondheidszorg van goede kwaliteit en voor iedereen toegankelijk. Ook in de Palestijnse Gebieden, Libanon en Jordanië zijn gezondheidszorg en onderwijs redelijk toegankelijk, zij het dat de kwaliteit voor verbetering vatbaar is. In Egypte heeft de ontwikkeling van de gezondheidszorg de bevolkingsgroei niet kunnen bijbenen. Ook in Syrië blijft de kwaliteit van de gezondheidszorg achter.

Politieke islam en fundamentalisme

In cultureel en sociaal-economisch opzicht is een sterk accent op de islamitische identiteit vaak een verdedigingslinie van eigen tradities tegen de oprukkende globalisering op basis van de westerse levensstijl. In zijn meest uitgesproken vorm wordt dit verzet in de Arabische wereld gesystematiseerd

² De Human Development Index is een door de UNDP ontwikkelde, samengestelde, index die het relatieve welzijn en de kansen van bevolkingen tracht te meten.

en geïnstitutionaliseerd in de beweging van de politieke islam, die beoogt aan de effecten van de globalisering het hoofd te bieden door een "terugkeer" naar de oorspronkelijke inrichting van de samenleving op basis van de voorschriften van de shari'a, de islamitische wet. De beweging van de Moslimse Broeders, die reeds vele decennia sterk vertegenwoordigd is in Egypte, Syrië en Jordanië, is het bekendste voorbeeld van deze politieke islam.

In de westerse media wordt de term fundamentalisme gehanteerd om deze conservatieve politieke stroming te typeren (en niet ter aanduiding van de individuele gelovige die stipt zijn religieuze plichten vervult, doch politiek niet actief is), vaak met een connotatie van gewelddadigheid, die in werkelijkheid slechts op extremistische randgroeperingen van toepassing is.

Voor zover de beweging van de politieke islam wordt gezien als een probleem, heeft dit in de eerste plaats betrekking op zijn manifestaties in gewelddadige vorm. Geweld of terrorisme zijn geen verschijnselen die inherent zijn aan de islam als godsdienst. Een voedingsbodem voor islamitische verzetsbewegingen onder Palestijnen is het gebrek aan vooruitgang in het vredesproces en de uitzichtloze situatie in de vluchtelingenkampen; in Egypte de sociaal-economische tegenstellingen; in Syrië het gebrek aan politieke vrijheden. Verzwakking van dit verschijnsel kan dan ook verwacht worden van verbetering op de gebieden die centraal staan in dit document: vrede en veiligheid, mensenrechten en democratie, sociale rechtvaardigheid en economische groei.

Israël kent joods-fundamentalistische stromingen, waaronder enkele ultra-orthodoxe. Ook hier speelt de behoefte aan versterking van de eigen identiteit een rol. Sommige joods-fundamentalistische groeperingen zijn politiek invloedrijk.

In Egypte is sinds de tijd van Nasser veel aandacht besteed aan een meer egalitaire sociaal-economische ontwikkeling van de bevolking. Het staatssocialistische model bleek echter niet duurzaam en economische aanpassing werd noodzakelijk. De levensstandaard voor grote delen van de bevolking is de laatste jaren gedaald. Naar schatting 25-35% van de bevolking leeft onder de armoedegrens. Vrouwen zijn in deze categorie oververtegenwoordigd. Ook regionaal zijn er grote verschillen, met de Zuidelijke Nijlvallei in een nadeliger positie dan de Delta. Belangrijke oorzaak van de armoede is het gebrek aan betaald werk. Gebrek aan toegang tot productiefactoren - met name land - in rurale gebieden en gebrek aan alternatieve werkgelegenheid in de vorm van loondienst in de steden verklaart de armoede onder potentieel productieve bevolkingsgroepen. Bestrijding van de armoede vergt uitbreiding van de werkgelegenheid. De benodigde groei van de werkgelegenheid kan slechts bereikt worden op de middellange termijn door economische groeicijfers van tenminste 6% per jaar te realiseren. Het dilemma waar de overheid zich voor gesteld ziet is dat dergelijke groeicijfers een intensivering van het aanpassingsproces vragen die op korte termijn de armoedesituatie zou verergeren (privatiseringen leidend tot ontslag van overtollig personeel, beperkte overheidsfondsen voor sociaal beleid). De speelruimte van de overheid om aanpassingsbeleid te voeren wordt dan ook beperkt door de sociale en politieke haalbaarheid van dat beleid. De overheid geeft

vooral nog voorrang aan beheersing van het begrotingstekort boven intensivering van de armoedebestrijding. Wel wordt via het Social Fund for Development (grotendeels gefinancierd door donoren) een aanzet tot structurele armoedebestrijding gegeven. In het aanpassingsbeleid heeft de Egyptische overheid de uitgaven voor onderwijs ontzien. Desondanks is de kwaliteit van het onderwijs ontoereikend, het analfabetisme hoog (50%) en de aansluiting met de arbeidsmarkt slecht. De overheidsuitgaven voor gezondheidszorg zijn laag naar internationale maatstaven, en de kwaliteit van met name de rurale gezondheidszorg baart zorg.

De sociaal-economische situatie en vooruitzichten van de bevolking van de Palestijnse Gebieden worden in hoge mate bepaald door het verloop van het Midden-Oosten vredesproces. In de geheel van Israël afhankelijke economie leggen maatregelen als de grensafsluitingen het economische leven vrijwel lam: Palestijnen met werk in Israël missen hun inkomsten, in- en uitvoer komen tot stilstand. In de huidige impasse in het vredesproces blijven particuliere investeringen uit (in 1996 namen de particuliere investeringen af met 75%). Ter leniging van de ergste nood ziet de Palestijnse Autoriteit zich gedwongen de overheidsuitgaven te laten stijgen, hetgeen uiteraard geen duurzame oplossing betekent. De Palestijnse bevolking zag het BNP per hoofd dalen van US\$ 2.700 in 1992 tot US\$ 1.700 in 1997. De werkloosheid wordt geschat op 30-50%. Uitgaven van Palestijnse families aan voedsel namen af met 11,5%, terwijl 11% minder werd besteed aan medische diensten.

In Jordanië is de armoede minder structureel dan in Egypte. Op termijn kan de armoede naar verwachting effectief bestreden worden doordat grote delen van de bevolking betrokken kunnen worden bij de economische groei. Voor de korte termijn is opvang van negatieve sociaal-economische gevolgen van het aanpassingsbeleid van belang. De regering werkt aan versterking van de bestaande sociale vangnetten (directe overdrachten, subsidies voor gezondheidszorg, inkomensgenererende projecten). Overheidsuitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg zijn de laatste jaren teruggelopen, met negatieve gevolgen voor de kwaliteit met name in de rurale gebieden.

1.4 Mensenrechten

De mensenrechtensituatie in het Midden-Oosten wordt nadelig beïnvloed door politieke factoren, zoals het Israëlisch-Arabische conflict, met de daaraan verbonden veiligheidsbelangen waaronder de bestrijding van terrorisme. Deze factoren worden in menig geval aangevoerd als rechtvaardiging voor het niet-naleven van fundamentele mensenrechten, zoals de onschendbaarheid van de persoon, alsmede burger- en politieke rechten. Politieke oppositie wordt in een aantal landen niet gedoogd en bestreden met maatregelen als beperking van persvrijheid, administratieve detentie en foltering. Aan de fundamentele voorwaarden voor democratische verhoudingen wordt in een aantal landen niet voldaan.

Ook de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting, geweten en godsdienst wordt veelal belemmerd om politieke redenen. Naast de overheid kunnen overigens ook - veelal extremistisch-fundamentalistische - krachten binnen de maatschappij tot geweld tegen andersdenkenden overgaan.

In de Arabische landen staan delen van de islamitische wet, de shari'a, op gespannen voet met de internationaal aanvaarde normen voor de mensenrechten. Een voorbeeld vormen de rechten van vrouwen.

Religieuze en etnische minderheden verkeren veelal in een sociaal-economisch-culturele positie die niet gelijkwaardig is aan die van de meerderheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de in Israël woonachtige Arabieren en de staatloze Koerden in Syrië.

De betrokken overheden wijzen over het algemeen kritiek op hun mensenrechtenbeleid af, met een verwijzing naar het belang van terrorismebestrijding of naar de prioriteit van sociale en economische mensenrechten.

In Israël baart het optreden tegen Arabieren, al dan niet in de Bezette Gebieden, zorg. Met een beroep op het veiligheidsbelang kan het Israëlische Hooggerechtshof in bepaalde gevallen ondervragingsmethoden toestaan die 'verhoogde fysieke druk' inhouden. Israël heeft de VN Conventie tegen Marteling geratificeerd. Het Comité van toezicht op deze Conventie heeft in 1997 de genoemde ondervragingsmethoden veroordeeld en als marteling bestempeld.

Een tweede punt van zorg vormt de praktijk van de 'administratieve detentie', een procedure waaronder gevangenen zonder beschuldiging of proces worden vastgehouden. Ook hier worden veiligheidsrisico's aangevoerd ter rechtvaardiging. De periode van administratieve detentie kan oplopen tot jaren. Begin 1997 bevonden zich enkele honderden mensen, bijna allen Palestijnen, in administratieve detentie in Israël.

In de gebieden die onder het gezag van de Palestijnse Autoriteit staan wordt foltering regelmatig toegepast door de Palestijnse veiligheidsdiensten. Dit leidde tot een tiental gevallen van dood in gevangenschap in de eerste helft van 1997. Naar schatting 700 gevangenen worden vastgehouden zonder beschuldiging of proces. De Palestijnse Autoriteit heeft onlangs bevestigd dat op de verkoop van land aan Israëli's wettelijk de doodstraf staat, maar zich uitgesproken tegen het buitengerechtelijk doden van verdachten.

Hoewel het Palestijnse recht de doodstraf kent, zijn tot op heden geen doodstraffen uitgevoerd door de Palestijnse Autoriteit.

In Egypte worden in de strijd tussen overheid en extremistisch-fundamentalisten van beide zijden regelmatig mensenrechten geschonden. De sinds 1981 van kracht zijnde Noodwet beperkt vele basisrechten. Marteling van vermeende terroristen vindt veelvuldig plaats. Berechting van vermeende terroristen vindt plaats via militaire rechtbanken, waardoor een eerlijke en openbare rechtsgang niet gewaarborgd is. Veroordeling tot de doodstraf en uitvoering van het vonnis zijn niet ongebruikelijk indien

terroristen schuldig worden bevonden.

De voortdurende staat van beleg in Syrië laat de burger geen politieke vrijheden toe. De veiligheidsdiensten en het Hof voor de Staatsveiligheid bezitten ruime bevoegdheden, waardoor willekeurige arrestaties en folteringën blijven voorkomen.

De vijf staten in de regio hebben de belangrijkste mensenrechtenverdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BUPO), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind geratificeerd. Behalve Libanon en Syrië hebben zij ook de Conventie inzake de uitbanning van alle vormen van Discriminatie Tegen Vrouwen (CEDAW) en de Conventie tegen Marteling geratificeerd, zij het dat Egypte en Jordanië een aantal voorbehouden hebben gemaakt bij de CEDAW waar deze in strijd met de shari'a wordt geacht. Alhoewel de Palestijnse Autoriteit geen partij kan worden bij internationale mensenrechtenverdragen, heeft zij zich verplicht mensenrechten en fundamentele vrijheden te respecteren.

Daarnaast hebben de betrokken landen en de Palestijnse Autoriteit, met de landen van de EU en de overige Middellandse Zee-landen, de Verklaring van Barcelona ondertekend, waarin versterking van de democratie en respect voor mensenrechten als basisprincipes zijn opgenomen. In de Euromed-akkoorden met de individuele partners streeft de EU opname van bepalingen van gelijke strekking na.

2. Hoofdpijnen van beleid

2.1 Doelstellingen

Centraal in het Nederlandse beleid voor het Midden-Oosten staat de bevordering van de politieke stabiliteit en de sociaal-economische ontwikkeling.

Het vredesproces in het Midden-Oosten is van cruciaal belang, en voortgang in dit proces wordt gezien als belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de regio. Inspanningen van buiten de regio zijn steeds onmisbaar gebleken om vooruitgang te boeken op de weerbarstige weg naar een alomvattende, duurzame en rechtvaardige vrede tussen Israël en zijn buurlanden.

In dit kader beoogt het Nederlandse beleid voor het Midden-Oosten bij te dragen aan:

- een alomvattende, rechtvaardige en duurzame vrede;
- een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling van de regio;
- respect voor mensenrechten, democratisering en behoorlijk bestuur;
- bevordering van culturele uitwisseling;
- een goede positionering van het Nederlandse bedrijfsleven.

2.2 Vrede en stabiliteit

Nederland draagt als lidstaat bij aan de ontwikkeling van het beleid van de Europese Unie met betrekking tot het Midden-Oosten, en voert een deel van het eigen beleid uit via de kanalen van de Europese Unie.

De EU voert haar beleid langs drie lijnen uit: politieke ondersteuning van het vredesproces, economische ondersteuning van de regio en bevordering van respect voor mensenrechten en rechtsorde en opbouw van het maatschappelijk middenveld. Vanaf 1993 heeft de EU, als grootste donor van de Palestijnse Gebieden, veel nadruk gelegd op de economische onderbouwing van het vredesproces. Op grond van de politieke ontwikkelingen achtte de EU in 1996 daarnaast een intensivering van haar politieke inzet noodzakelijk. Sindsdien is de faciliterende rol van de EU toegenomen, complementair aan de inspanningen van de VS. De EU heeft haar politieke visie op het Midden-Oosten vredesproces in een aantal opeenvolgende verklaringen uiteengezet (Florence, juni 1996; Dublin, oktober 1996), terwijl de Europese Raad van juni 1997 te Amsterdam een oproep deed vast te houden aan dat proces. Als grondslagen van de vrede worden in deze oproep genoemd:

- * het recht van alle staten en volkeren om in de regio in vrede te leven binnen veilige, erkende grenzen;
- * respect voor het gerechtvaardigde verlangen van het Palestijnse volk om over zijn eigen toekomst te besluiten;
- * de uitwisseling van land voor vrede;
- * de onaanvaardbaarheid van de annexatie van gebied met geweld;
- * de verwerping van iedere vorm van terrorisme;

- * goede betrekkingen tussen burenen;
- * naleving van bestaande overeenkomsten;
- * en de verwerping van contra-productieve eenzijdige initiatieven.

In de verklaring roept de EU het volk van Israël op om het recht te erkennen van de Palestijnen om zelfbeschikking uit te oefenen, zonder de optie van een Staat uit te sluiten.

De Europese betrokkenheid bij het vredesproces in het Midden-Oosten past in het streven van de EU om de banden met de Mediterrane regio als geheel aan te halen. De eerste Euro-Mediterrane Conferentie in Barcelona van november 1995 bracht regeringsleiders uit de vijftien EU-lidstaten en twaalf partners rond de Middellandse Zee (inclusief Syrië en Libanon) samen. In de Verklaring van Barcelona stelden zij te willen samenwerken op politiek, economisch en sociaal-cultureel terrein. Door het toentertijd bestaande optimisme over het vredesproces in het Midden-Oosten kon een verregaand principebesluit genomen worden om op politiek en veiligheidsgebied samen te werken.

De Barcelona-Verklaring stelt expliciet dat de Euro-Mediterrane samenwerking het Midden-Oosten-vredesproces niet vervangt, maar wil aanvullen. De Arabische wereld en Israël hebben het Barcelona-proces dan ook niet afhankelijk gemaakt van voortgang in het vredesproces. Wel hebben de Arabische deelnemers aangegeven dat aanzienlijke vooruitgang in de Euro-Mediterrane samenwerking op politiek en veiligheidsterrein niet te verwachten is zonder voortgang in het vredesproces. Ondanks de impasse in het Midden-Oosten vredesproces houden de conclusies van de tweede Euro-Mediterrane Conferentie van Malta (april 1997) de beginselen van Barcelona overeind.

Politieke stabiliteit in het Midden-Oosten is niet alleen van belang voor de regio zelf, maar ook om bedreigingen van de internationale veiligheid weg te nemen. In dit verband zijn het terugdringen van de verspreiding van massavernietigingswapens, het tegengaan van een mogelijke regionale wapenwedloop, de bestrijding van internationaal terrorisme en de bestrijding van de internationale criminaliteit van groot belang. Nederland en de EU steunen actief de totstandkoming van een zone vrij van massavernietigingswapens in het Midden-Oosten. Hiertoe dienen alle landen in de regio feitelijk toe te treden tot de betreffende verdragen (Non-Proliferatieverdrag, Chemische Wapens-Verdrag, Biologische Wapens-verdrag) en de bijbehorende internationale inspecties te aanvaarden.

Gezien de politieke situatie in de regio stelt Nederland zich terughoudend op ten aanzien van militaire contacten met landen in het Midden-Oosten, ondanks het militaire belang van dergelijke contacten. Deelname in VN-vredesmachten wordt van groot belang geacht.

Het algemene streven van de Nederlandse regering naar een internationale rechtsorde waarin de vrije geestelijke en maatschappelijke ontplooiing van alle mensen een kans krijgt, geldt ook ten aanzien van het Midden-Oosten. In dit streven wordt een belangrijke plaats toegekend aan de onschendbaarheid van de persoon, in de vorm van onder meer

bescherming tegen foltering en van vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, alsmede aan de positie van etnische en religieuze minderheden. Nederland zal zich blijven inzetten voor de ontplooiing van democratische verhoudingen en van goed bestuur, alsmede voor de positie van de vrouw. Ook de bij de landen in de regio sterk levende behoefte aan terrorismebestrijding verdient de nodige aandacht.

Nederland acht, in lijn met resoluties van de VN dienaangaande, de (Vierde) Geneefse Conventie met betrekking tot de Bescherming van Burgers in Oorlogstijd (1949) van toepassing op de Bezette Gebieden en Oost-Jeruzalem. Handelingen als de annexatie van bezette gebieden, de vestiging van nederzettingen in bezette gebieden en maatregelen die van invloed zijn op de demografische samenstelling van Oost-Jeruzalem worden in strijd met deze Conventie geacht.

2.3 Sociaal-economische ontwikkeling

Doelstelling is een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling in de regio. Een afname van het verschil in ontwikkelingsniveau tussen de landen en gebieden zou de politieke stabiliteit in de regio ten goede komen. De achterstand van met name de Palestijnse economie krijgt dan ook veel aandacht. De economische positie van de regio kan aanzienlijk versterkt worden door intraregionale samenwerking op gebieden als economische planning, waterbeheer, transport, infrastructuur en regelgeving. Ondersteuning van regionale samenwerking behoort tot de Nederlandse uitgangspunten.

Te grote verschillen in welvaart binnen de landen en gebieden worden onwenselijk geacht. Nederland ondersteunt dan ook betrokken overheden (Egypte, Jordanië) in hun pogingen armoede te bestrijden en een tweedeling in de maatschappij tegen te gaan. Forse economische groei schept de beste kansen voor effectieve armoedebestrijding. Ondersteuning van economisch aanpassingsbeleid ter realisatie van die groei past dan ook in het Nederlandse beleid.

De Nederlandse overheid ondersteunt het streven van het Nederlandse bedrijfsleven om de handels- en investeringsrelaties met de regio uit te breiden.

2.4 Cultuur

Gezien enerzijds de wenselijkheid van intensivering van de betrekkingen, en anderzijds het verschil in culturele achtergronden dat effectieve interactie kan hinderen, beoogt Nederland een beter begrip tussen de culturen te bevorderen. Onderdeel van het Nederlandse internationale cultuurbeleid vormt de intensivering van de culturele uitwisseling met een aantal prioritaire regio's, waaronder het Middellandse Zeegebied en in het bijzonder Egypte. Deze uitwisseling is zowel gericht op versterking van

de culturele identiteit van bevolkingsgroepen en behoud van het cultureel erfgoed in de betrokken landen en gebieden, als op het uitdragen van Nederlandse cultuuruitingen. Ook samenwerking op het gebied van onderwijs en onderzoek draagt bij aan beter begrip tussen culturen. In de meeste gevallen komen internationale culturele contacten rechtstreeks tot stand tussen de samenlevingen zelf. Van overheidswege past daarbij een overwegend faciliterende rol.

2.5 Migratie

Het Nederlandse migratiebeleid bestaat ook voor het Midden-Oosten uit vier onderdelen: preventie, toelating, opvang en bescherming en terugkeer. Preventie van ongewenste migratie vindt plaats door middel van steun aan armoedebestrijding en versterking van de democratisering. Voor vluchtelingen en ontheemden wordt in de eerste plaats gestreefd naar ondersteuning van de opvang in de regio. Daarnaast kan aan vluchtelingen die zich aan de Nederlandse grens hebben aangemeld, via de gebruikelijke procedures de vluchtelingenstatus worden verleend. Het gaat hierbij in de praktijk om relatief geringe aantallen.

Het beleid is erop gericht problemen op het gebied van illegale migratie zo mogelijk in de regio zelf aan te pakken, om te voorkómen dat mensen als illegaal in Nederland belanden. Vreemdelingen die niet voor toelating in aanmerking komen dienen, in principe vrijwillig, terug te keren naar het land van herkomst. In het geval van Palestijnen is dit vaak moeilijk te realiseren in verband met hun staatloosheid. Om problemen bij de terugkeer op te lossen wordt getracht de samenwerking met de herkomstlanden te verbeteren en afspraken in samenwerkingsakkoorden (bijvoorbeeld de, in hst. 3.1 genoemde, Euromed Akkoorden) vast te leggen.

3. De beleidsinstrumenten

3.1 Politieke instrumenten

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het Midden-Oosten wordt uitgevoerd via het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, via internationale organisaties en in de bilaterale contacten.

De EU heeft ter versterking van het Europese instrumentarium voor het vredesproces eind 1996 een speciale afgezant voor het Midden-Oosten aangesteld. Zijn werk wordt ondersteund door EU-verklaringen, bezoeken van Europese bewindslieden en publieke of vertrouwelijke demarches. De EU besteedt veel aandacht aan de onderwerpen nederzettingen, Jeruzalem en mensenrechtenschendingen, naast de economische problemen waarmee de Palestijnse Gebieden geconfronteerd worden.

Daarnaast vindt in Euro-Mediterraan kader een dialoog tussen de 27 partners plaats op politiek en veiligheidsgebied. Er wordt gewerkt aan een bescheiden maar operationeel pakket van vertrouwenwekkende maatregelen. De Euro-Mediterrane Conferenties geven belangrijke impulsen aan de Euro-Mediterrane samenwerking.

In het kader van het Euro-Mediterrane beleid wordt een nieuwe generatie associatie-akkoorden met de individuele Mediterrane partners voorbereid, de zogenoemde Euromed Akkoorden. Deze akkoorden, die de gehele breedte van de Euro-Mediterrane samenwerking bestrijken, voorzien onder meer in een regelmatige politieke dialoog. De beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, alsmede de eerbiediging van de rechten van de mens, de democratische beginselen en de economische vrijheid vormen een wezenlijk onderdeel van deze akkoorden. In het kader van de politieke dialoog kan de naleving van deze beginselen zo nodig aan de orde worden gesteld. Vooralsnog is een Euromed-akkoord met Israël getekend. Met de PLO is, ten behoeve van de Palestijnse Autoriteit, een aan de staatkundige situatie aangepast, beperkter akkoord gesloten en afzonderlijk een voornemen tot regelmatige politieke dialoog vastgelegd. Onderhandelingen zijn gaande met Egypte, Jordanië en Libanon. Met Syrië worden voorbereidende besprekingen gevoerd. Nederland hecht veel waarde aan een spoedige totstandkoming van de Euromed-akkoorden.

De Verenigde Naties en haar organisaties vormen een belangrijk politiek forum voor het Midden-Oosten. De inbreng van Nederland bij de politieke dialoog in VN-kader is er op gericht de voortgang en dynamiek van het vredesproces zo adequaat mogelijk te bevorderen. Nederland ondersteunt de uitvoering van in VN-kader genomen beslissingen door deelname aan VN-vredesmacht in de regio, zoals de huidige bijdrage van 12 militaire waarnemers aan de United Nations Truce Supervision Organisation (UNTSO). Terugdringing van de verspreiding van massavernietigingswapens komt aan de orde in de eerste Commissie van de Algemene Vergadering, de VN Ontwapeningscommissie, de International Atomic Energy Agency, de Organisation for the Prohibition

of Chemical Weapons en de toetsingscommissies van de relevante verdragen.

De VN Mensenrechtencommissie is het geëigende forum ter bespreking van mensenrechtensituaties en -schendingen. Het Midden-Oosten staat hier jaarlijks op de agenda.

De Nederlandse bilaterale betrekkingen ondersteunen de beleidsvorming en -uitvoering in internationaal kader en beogen tevens de betrekkingen tussen Nederland en de landen en gebieden in de regio te verstevigen. Nederland ondersteunt initiatieven van regionale partners om regionale samenwerking te intensiveren. Nederland neemt deel aan de vijf werkgroepen van het multilaterale spoor van het Midden-Oosten vredesproces, en zal pogingen tot reactivering van dit spoor ondersteunen. In de bilaterale politieke contacten staan de ambassades en vertegenwoordigingen in de regio en wederzijdse bezoeken van bewindslieden centraal. In deze contacten kan Nederland goed gebruik maken van de traditioneel vriendschappelijke relaties met Israël en de goede betrekkingen met de Palestijnen, Egypte en Jordanië. Naast de contacten op overheidsniveau worden in dit verband ook contacten tussen maatschappelijke groeperingen van groot belang geacht. Nederland ondersteunt initiatieven en bewegingen vanuit de burgermaatschappij die gericht zijn op respect voor mensenrechten, verzoening, samenwerking, conflictpreventie en -beheersing.

3.2 Economisch beleid en internationale economische integratie

Multilaterale instrumenten

De belangrijkste kanalen voor het beleid gericht op het nationale economische beleid en internationale economische integratie zijn IMF en Wereldbank, het Euro-Mediterrane beleid van de EU en de regionale economische instellingen.

Het economische volet van het Euro-Mediterrane-beleid van de EU is potentieel van groot belang voor de economische ontwikkeling van de regio. Dit economische volet richt zich op de bevordering van vrijhandel tussen de EU-landen en de Mediterrane partners enerzijds, en tussen de Mediterrane partners onderling anderzijds. Daarnaast is het gericht op de ondersteuning van economische hervormingsprocessen bij de Mediterrane partners. De programma's van de EU voor de individuele partners bestaan uit een combinatie van handel en hulp.

De (in hst. 3.1 genoemde) Euromed-akkoorden bevatten afspraken over geleidelijke introductie van industriële vrijhandel, over samenwerking op het gebied van transport en over liberalisering van de landbouwhandel. Introductie van industriële vrijhandel vraagt van de Mediterrane partners dat zij hun markten openen; zij hebben al vrije toegang tot de Europese markten voor hun industrieproducten. Voor liberalisatie van de landbouwhandel moet met name de EU haar markttoegang verruimen. Dit stuit veelal op tegenstand van de Europese landbouw, ook de Nederlandse.

In 1999 is de herziening van het Europese landbouwbeleid voorzien. Daarin moet het belang van de beoogde Euro-Mediterrane vrijhandelszone worden meegewogen.

De hulpcomponent van het Euro-Mediterrane beleid beschikt voor de periode 1995 - 1999 over een schenkingsfonds van 4,7 mrd Ecu, aangevuld door bijna 5 mrd Ecu ter beschikking gesteld door de Europese Investeringsbank (EIB) voor leningen. De schenkingsfondsen zijn voor 90% bestemd voor financiële assistentie aan Mediterrane partners ter ondersteuning van het proces van economische ontwikkeling. Voor de landen en gebieden die door dit document worden bestreken (met uitzondering van Israël) is per jaar ongeveer 0,4 mrd Ecu aan schenkingen beschikbaar.

Van groot belang voor de regionale economische integratie zijn de jaarlijkse Middle East and North Africa (MENA) Economic Conferences (Casablanca 1994, Amman 1995, Kairo 1996, Doha 1997). Zowel het Nederlandse bedrijfsleven als de Nederlandse overheid ervaren deze conferenties als nuttige stappen op een nog lange weg.

De Bank for Economic Development and Cooperation in the Middle East and North Africa (MENA-Bank), die naar verwachting eind 1997 van start gaat, financiert op commerciële voorwaarden activiteiten van de particuliere sector, waaronder regionale projecten. Nederland neemt met een klein aantal andere EU-landen (Oostenrijk, Italië, Griekenland) deel in het beginkapitaal. Overige EU-landen beraden zich nog op deelname. Gezien de sectoren die in de plannen betrokken zijn (zoals transport, communicatie, energie en water), is de MENA-bank interessant voor het Nederlandse bedrijfsleven.

De Wereldbank committeerde in de afgelopen jaren circa US\$ 325 miljoen per jaar aan leningen aan Egypte, Jordanië en Libanon, oftewel 1,4% van de wereldwijde WB-committingen.

De Wereldbank richt zich vooral op hervorming van de overheid en de financiële sector, op het milieu en op ontwikkeling van menselijk potentieel. Tegelijkertijd doet de Wereldbank veel analytisch werk in de vorm van landen- en sectorstudies en stimuleert zij regionale projecten op het gebied van milieu en water.

Het IMF heeft overeenkomsten met Egypte en Jordanië. De Palestijnse Autoriteit is geen lid van het IMF, maar het IMF is wel als adviseur betrokken bij de internationale hulpinspanningen.

De Wereldbank, donoren en de Egyptische overheid financieren gezamenlijk het Social Fund for Development, gericht op het scheppen van werkgelegenheid en op sociaal-economische ontwikkeling. Nederland draagt vanuit OS-middelen bij aan de tweede fase van dit programma (1997-2000).

De Wereldbank heeft een speciaal fonds opgericht voor begrotingssteun aan de Palestijnse Autoriteit, het Holst Fund. Ook hiervoor stelt Nederland middelen beschikbaar.

Nederland schenkt Jordanië in 1997 via de Wereldbank een bijdrage voor macro-economische steun in het kader van het hervormingsproces.

Israël behoort tot de Nederlandse kiesgroep bij IMF en Wereldbank.

Nederland behartigt dus de Israëlische belangen in deze fora.

Bilaterale instrumenten

Vanuit middelen van Ontwikkelingssamenwerking draagt Nederland ook op bilaterale wijze bij aan nationale economische ontwikkeling en regionale economische integratie.

Nederland financiert een aantal studies op het gebied van regionale economische planning en regionale waterdistributie. Afhankelijk van de wensen van de regionale partijen is vervolfinanciering door Nederland mogelijk.

In de Palestijnse Gebieden blijft Nederland, indien opportuun, een bijdrage leveren ter dekking van het begrotingstekort.

In Egypte wordt de Nederlandse bijdrage aan het Social Fund for Development (zie kader Wereldbank en IMF) voortgezet, evenals steun aan de hervorming van de kredietverlening aan kleine ondernemers en boeren.

Op incidentele basis verleent Nederland macro-economische steun aan andere landen in de regio.

Het proces van economische ontwikkeling vraagt om een herdefiniëring van de rol van de betrokken overheid in de economische planning. Zo vergt inschakeling van de particuliere sector bij de ontwikkeling van infrastructuur een plannings- en coördinatiekader aan de kant van de overheid. Deze processen vereisen training zowel binnen de overheid als in bedrijven. De Nederlandse overheid kan op dit gebied een ondersteunende rol spelen. Zo beschikt Nederland over opleidingsmogelijkheden op het gebied van luchtvaart, waterbeheer en bedrijfskunde.

Voor een overzicht van de in 1996 via de diverse kanalen verleende steun aan de landen en gebieden van de regio zie bijlage III.

3.3 Handel en investeringen

Economische relaties Midden-Oosten - Nederland

In 1996 exporteerden de zes landen en gebieden van het Midden-Oosten voor f 1,8 miljard (waarvan Israël f 1,3 miljard) naar Nederland, oftewel circa 4% van de totale exporten uit de regio en 0,65% van de totale Nederlandse importen. Nederland exporteerde voor f 2,3 miljard naar de landen van de regio, hetgeen circa 2% van de totale importen van de regio vertegenwoordigt en een bescheiden 0,8% van de totale export van Nederland. (Arbeids)migratie uit de regio naar Nederland is gering (ongeveer 1% van de in Nederland wonende buitenlanders komt uit het Midden-Oosten).

Het Midden-Oosten biedt interessante, nabij gelegen markten met veel mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven, niet alleen voor handel maar

ook voor investeringen en uitvoering van infrastructurele werken. Sinds de MENA Economische Top van 1994 komt de belangstelling van het Nederlandse bedrijfsleven onder meer tot uiting in een VNO-NCW Task Force, een samenwerkingsverband van bedrijven. Vier sub-groepen (transport, energie, landbouw en water) oriënteren zich actief op investeringsmogelijkheden in de regio. De sub-groep transport, het Netherlands Transport and Logistics Platform geheten, werkt in samenwerking met Egypte een aantal studies en projecten uit ter versterking van Egypte's positie in regionaal transport en distributie. De studie wordt gefinancierd uit het PSOM (zie hieronder). Daarnaast is in de transportsector de Netherlands Rail Association opgericht, die actief is in Israël, Jordanië, Egypte en de Palestijnse Gebieden. Nederland beoogt door de bundeling van ondernemingen en door public-private-partnership een pakket voor een hele sector aan te bieden. De betrokken overheden tonen zich zeer geïnteresseerd. In de regio zijn projectideeën in ruime mate aanwezig, maar de mobilisatie van fondsen vormt een groot knelpunt. Financiering van projecten moet grotendeels met behulp van particulier kapitaal, Wereldbank, EIB en MENA-Bank geschieden, aangevuld met donor- en overheidsmiddelen. Ook doen zich nog vele knelpunten voor bij de invoer van goederen en diensten (hoge invoerrechten, invoerverboden, administratieve en technische beperkingen, etc.). Nederland stelt wanneer de gelegenheid zich voordoet deze knelpunten bij de betreffende overheden aan de orde.

De Nederlandse overheid ondersteunt exporten en investeringen door Nederlandse bedrijven met een aantal instrumenten. Een belangrijk algemeen instrument wordt gevormd door bilaterale intentieverklaringen voor samenwerking in bepaalde sectoren ('memoranda of understanding', 'joint statements'; voor een overzicht zie bijlage IV). Wapenexporten zijn onderworpen aan de criteria van het wapenexportbeleid.

Als opstap naar export en investeringen kan (behalve voor Israël) gebruik worden gemaakt van drie instrumenten:

- het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) voor economische samenwerking. Dit programma maakt kennisoverdracht van bedrijf tot bedrijf mogelijk. De terreinen van samenwerking worden in overleg met de ontvangende landen geïdentificeerd. In 1996 is een bedrag van f 1 miljoen uit het PSOM toegekend aan het Netherlands Transport and Logistics Platform om de transportsamenwerking met Egypte vorm te geven. Vanaf 1 januari 1998 staat het PSOM structureel open voor Egypte, gefinancierd uit OS-middelen,
- het Programma Economische Samenwerkingsprojecten (PESP) dat haalbaarheidsstudies ten behoeve van exporttransacties mogelijk maakt,
- het programma Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA), waaruit haalbaarheidsstudies voorafgaand aan investeringen en technische assistentie tijdens de investering kunnen worden bekostigd.

Ondersteuning van exporttransacties is mogelijk met behulp van de volgende instrumenten:

- Exportkredietverzekering: particuliere exporttransacties kunnen worden verzekerd bij de Nederlandse Credietverzekeringsmaatschappij (NCM). De politieke risico's kunnen worden herverzekerd door de Nederlandse staat. De systematiek van transactielimieten is eind 1996 vervangen door een systematiek van landenplafonds (dekking per land). In het landenbeleid, dat wordt vastgesteld door de ministers van Financiën en Economische Zaken, gehoord hebbende het advies van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nederlandsche Bank en de NCM, wordt per land vastgelegd aan welke voorwaarden een financiering moet voldoen om voor verzekering in aanmerking te komen. De exportkredietverzekering is, al dan niet beperkt, mogelijk voor Egypte, Israël, Jordanië en Libanon. Voor Syrië worden geen nieuwe verzekeringen afgesloten. Voor de Palestijnse Gebieden wordt een oplossing gezocht voor het ontbreken van exportkredietverzekering;
- het Besluit Subsidies Exportfinanciering (BSE; of 'matching fonds'): in het geval een buitenlandse onderneming gesteund wordt door zijn overheid bij de financiering van een aanbidding voor een exporttransactie, kan de Nederlandse overheid door middel van rentesubsidies of schenkingen uit het 'matching fonds' een Nederlandse exporteur in staat stellen een vergelijkbare aanbidding te doen;
- het programma voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) biedt de mogelijkheid het ontvangende land in bepaalde gevallen een deel van de aankoopprijs van Nederlandse goederen te schenken. ORET staat open voor Egypte, Jordanië, Libanon, Syrië en de Palestijnse Gebieden;
- het programma Milieu en Economische Verzelfstandiging (MILIEV) biedt vergelijkbare mogelijkheden als het ORET-programma. Het MILIEV-programma kent echter als extra criterium dat de exporttransactie milieurelevant moet zijn. Het schenkingsgedeelte kan groter zijn dan bij het ORET-programma. MILIEV wordt in 1997 ook opengesteld voor Jordanië en Syrië, waarmee het in principe voor alle landen en gebieden in de regio met uitzondering van Israël openstaat.

Ondersteuning van investeringen is mogelijk met behulp van de volgende instrumenten:

- de Regeling Herverzekering Investerings (RHI) maakt herverzekering van Nederlandse particuliere investeringen in Egypte, Israël, Jordanië, de Palestijnse Gebieden, Syrië en Libanon tegen politieke risico's mogelijk;
- de Investeringsfaciliteit houdt in dat de overheid zich garant stelt voor een deel van de door de Nederlandse Investeringsbank af te geven achtergestelde leningen voor risicodragend kapitaal. De investeringsfaciliteit staat open voor Egypte, en zal naar verwachting worden opengesteld voor Jordanië, Libanon en de Palestijnse Gebieden.

Op het snijvlak van export en investeringen spelen multilaterale banken en

BOT-aanbestedingen (Build-Operate-Transfer) of varianten daarvan een rol. Facilitering van de toegang van het bedrijfsleven tot multilaterale fondsen (MENA-Bank, EU-MEDA-lijn, EIB, Wereldbank) is onderdeel van het samenstel van financiële instrumenten. Bij de Wereldbank zullen mogelijkheden voor parallelle co-financiering worden nagegaan. Het bestaande instrumentarium kan effectiever gebruikt worden door onderlinge afstemming van de onderscheiden instrumenten, door informatie en advisering aan het bedrijfsleven. Verruiming van toepassingsgebieden en budgetten vergroot de mogelijkheden via de bestaande instrumenten het bedrijfsleven te ondersteunen. Nederland zal tevens zoeken naar aanvullende instrumenten als blijkt dat in het traject voor de verwerving van opdrachten de faciliterende taak van de overheid lacunes vertoont. Zo is duidelijk dat de positionering van Nederlandse bedrijven in BOT-aanbestedingen ondersteuning behoeft. In overleg met het bedrijfsleven worden zo nodig promotionele en voorlichtende (sectorgebonden) activiteiten van de EVD geïntensiveerd.

3.4 Kansen in enkele sectoren

Kansen per land

In overleg tussen Nederlandse overheid en bedrijfsleven zijn per land en gebied in het Midden-Oosten de volgende markt/sectorcombinaties als kansrijk bestempeld.

► Egypte

Ontwikkeling van (lucht)havens, rail- en wegtransport, de telecommunicatiesector, de toeristische infrastructuur, de energiesector, kustzonebeheer en overig waterbeheer, afvalverwerking en andere milieutechnologie. Goede mogelijkheden liggen er bovendien in de landbouwsector, met name bij het ontginnen van nieuwe landbouwgronden (Sinai), de voedselverwerkende industrie en de rundveehouderij.

► Israël

De energiesector (gasdistributie), transport (waaronder railvervoer en luchthavenontwikkeling) en kustzonebeheer (landaanwinning). Daarnaast vormt de technologische samenwerking een speerpunt.

► Jordanië

Transport (onder andere railtransport en luchtvaart), zoetwatertechnologie en tuinbouw.

► Libanon

Bouw en wederopbouw van infrastructuur, zoals (lucht)havens, railvervoer en kustzonebeheer.

► Palestijnse Gebieden

Transport (haven, spoorweg en luchthaven), pluimveehouderij en tuinbouw.

► Syrië

Luchtvaart- en luchthavenontwikkeling, landbouw en agro-industrie.

Transport, infrastructuur en communicatie

Het Midden-Oosten is vanouds een kruispunt van handelsroutes geweest, van groot belang voor Azië, West-Europa, Oost-Europa en Afrika. De regio kan opnieuw een belangrijke internationale distributiefunctie verwerven, met name voor goederenstromen tussen West-Europa en Azië. Investerings in verbetering van de infrastructuur en het functioneren van het transportsysteem behoren tot de binnenlandse prioriteiten en, voorzover de politieke ontwikkelingen dat toelaten, tot de prioriteiten voor regionale samenwerking tussen de betrokken landen (regionale gas- en elektriciteitsnetwerken, spoorwegen). Daarbij wordt aan de particuliere sector een belangrijke rol toebedacht, hetzij via privatisering van overheidsbedrijven, hetzij rechtstreeks.

Egypte toont belangstelling voor samenwerking met het VNO-NCW Transport en Logistiek Platform om op termijn een centrale rol te kunnen spelen als regionaal distributiecentrum met name door ontwikkeling van een nieuwe haven ten oosten van het Suezkanaal.

Aan de ontsluiting van Gaza draagt Nederland substantieel bij, onder meer door een ORET-bijdrage aan de aanleg van een haven.

Communicatie is een van de meest belovende sectoren in de regio (met name in Israël).

Energie

Energie is een politiek gevoelige sector. Egypte en Syrië beschikken over olie en gas voor export. De thans bekende Syrische voorraden zijn echter slechts voldoende om het huidige exportvolume nog een jaar of zes vol te houden. De olievoorraden van Egypte zijn eveneens beperkt (elf jaar), maar het land beschikt over aanzienlijke gasvoorraden. De overige landen zijn afhankelijk van import van energie.

Verscheidene plannen voor regionale energienetten zijn in ontwikkeling. Concretisering zal echter afhankelijk zijn van een verbetering van de politieke situatie. De efficiëntie van het energiegebruik in de regio is voor verbetering vatbaar. Diverse landen overwegen afschaffing van subsidies op energie.

Het Nederlandse bedrijfsleven, voor dit doel verenigd in een VNO-NCW Energie Platform, zet de Nederlandse expertise op het gebied van gasdistributie in de regio in.

Landbouw

De landbouwsector, waarin circa 30% van de beroepsbevolking in de regio werkzaam is, zal ook in de toekomst een belangrijke economische en politieke rol blijven vervullen (bijdrage aan economische groei en export, werkgelegenheid en sociale stabiliteit). Wel zal op termijn de beschikbare hoeveelheid water een beperkende factor voor verdere groei worden. De overheid speelt in een aantal landen (Syrië, Egypte en Israël) een overheersende rol in de regulering van productie en vermarkting. Sinds enkele jaren is sprake van liberalisering, die naar verwachting zal doorzetten, met positieve effecten op de economische resultaten in de sector. Het Nederlandse marktaandeel in de agrarische sector in het Midden-Oosten is de laatste jaren afgenomen, hoewel de waarde van de

Nederlandse im- en export absoluut gezien licht gestegen is. In een aantal deelsectoren zoals de tuinbouw, de veehouderij en de verwerkende industrie heeft Nederland een gunstige uitgangspositie. Egypte is een interessante markt, mede vanwege het potentieel voor modernisering van de landbouwsector.

De ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's voor de Palestijnse Gebieden en Egypte kennen een belangrijke landbouwcomponent. Deze programma's richten zich op verhoging van de inkomens, uit landbouw of nevenactiviteiten, van boerengezinnen met kleine bedrijven.

Een groot deel van het Midden-Oosten kampt met moeilijke klimatologische omstandigheden, gebrek aan water en aan vruchtbaar land. De exportgerichte landbouw richt zich op gewassen die ook bij gering watergebruik hoge toegevoegde waarde opleveren, zoals tomaten en siergewassen. De voor de hand liggende markt voor deze producten is Europa.

Milieu

In de afgelopen decennia is in de regio veelal onvoldoende aandacht besteed aan behoud van natuurlijke hulpbronnen en aan bescherming van het milieu. De prijs daarvoor wordt nu betaald in de vorm van waterschaarste, degradatie van landbouwgronden en lucht- en watervervuiling. Deze problemen bedreigen rechtstreeks de gezondheid van de bevolking, het culturele erfgoed van de regio en de mogelijkheden voor verdere economische groei. Inmiddels hebben de betrokken overheden een begin gemaakt met beleidsombuigingen, ondersteund door de Wereldbank en de EU, gericht op zowel milieubescherming als economische groei en armoedebestrijding. Een maatregel als de afschaffing van subsidies op energie werkt positief uit op economische groei en milieubehoud, maar vraagt om flankerend beleid ter bescherming van minder draagkrachtigen.

Nederland zet in de regio expertise op milieugebied in via het bedrijfsleven (energie- en transportsector), door integratie van milieu-eisen in OS-activiteiten (watersector), en door MILIEV-activiteiten.

In de werkgroep Milieu van het multilateraal vredesproces heeft Nederland bijgedragen aan de Bahrain Environmental Code of Conduct for the Middle East (1994), een kader voor samenwerking op het gebied van milieubescherming.

Nederland ondersteunt de landen in de regio bij de toepassing van deze gedragscode op gebieden als waterbeheer en instrumenten zoals de milieu-effectrapportage.

Water

De beperkte beschikbaarheid van water in het Midden-Oosten brengt van oudsher spanningen met zich mee. De verdeling van het water van de Eufraat (Syrië, Turkije, Irak), de Jordaan en Yarmouk (Syrië, Israël, Jordanië en Palestijnse Gebieden) en de Nijl (Egypte en Soedan) blijft een politiek gevoelig onderwerp.

Bij ongewijzigd beleid zal tegen het jaar 2010 de waterschaarste in de regio nijpend worden. Deze schaarste stelt grenzen aan de economische

groeimogelijkheden. Op termijn zal een groter deel van het beschikbare water nodig zijn voor menselijke consumptie en zal minder water overblijven voor economische doelen, met name voor de landbouw.

Naast internationale politieke afspraken over de verdeling van water zijn ook binnenlandse maatregelen nodig ter verhoging van de efficiëntie van verdeling, gebruik en conservering van water. Te denken valt aan verhoging van de prijs van water en aan technische maatregelen zoals ontzilting en zuivering van brak water.

De waterproblematiek staat op de agenda van de diverse multilaterale fora (Wereldbank, Euro-Mediterrane fora van de EU, werkgroep Water van het multilaterale spoor van het vredesproces). Grensoverschrijdend beheer is echter nog nauwelijks mogelijk.

In zijn ontwikkelingssamenwerking geeft Nederland veel aandacht aan de watersector: irrigatie en drainage, drinkwater en sanitatie. De watersector is sinds 1975 de grootste sector in het programma voor Egypte. Ook van het programma voor de Palestijnse Gebieden maakt de watersector deel uit.

In een trilaterale samenwerking financiert Nederland trainingen in waterbeheer voor cursisten uit het Midden-Oosten en andere landen, gegeven door Israëlische instituten. Daarnaast financiert Nederland een studie ter verbetering van verdelingsmechanismen van water, uitgaande van een economische prijs voor water. Israël, Jordanië en de Palestijnse Autoriteit zijn bij die studie betrokken.

Naar verwachting zullen zich de komende jaren mogelijkheden voordoen voor Nederlandse bedrijven op het gebied van kustzonebeheer en landaanwinning.

De belangen van goed waterbeheer laten zich goed combineren met het beschermen van 'wetlands' (als belangrijke zoetwatervoorraden) en de functies daarvan mede voor de bescherming van biodiversiteit en trekvogels in deze regio. Nederland geeft binnen het Programma Internationaal Natuurbeheer (van het Ministerie van Landbouw) aandacht aan 'wetlands' en trekvogelbescherming, onder andere in Egypte en Israël.

3.5 Armoedebestrijding

Nederland zet middelen van Ontwikkelingssamenwerking in om de sociaal-economische situatie van de bevolking in de regio te verbeteren en om de betrokken regeringen politiek te ondersteunen in het vredesproces³. De reguliere ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's met Egypte en de Palestijnse Gebieden richten zich op structurele hervorming van de economie (reeds genoemd in 3.2), armoedebestrijding en versterking van de democratie.

Inzet van wereldwijde OS-programma's op het gebied van onderwijs (onder andere fellowships, internationaal onderwijs), onderzoek, cultuur,

³ Vanwege zijn ontwikkelingsniveau komt Israël niet in aanmerking voor ontwikkelingssamenwerking.

milieu en Vrouwen en Ontwikkeling, evenals van de ORET- en MILIEV-programma's (zie echter hst. 3.3) wordt actief nagestreefd voor alle landen van de regio.

Waar mogelijk steunt Nederland de uitvoering van actieprogramma's die zijn aangenomen op VN-topconferenties, zoals over Milieu (1992), Bevolking (1994), Sociale Ontwikkeling (1995), Vrouwen (1995) en Habitat (1996). Regionale initiatieven, zoals die al bestaan op het gebied van Vrouwen en Ontwikkeling, blijven voor ondersteuning in aanmerking komen. Als bijlage III is toegevoegd een overzicht van de bestedingen die vanuit ontwikkelingssamenwerking via de diverse kanalen in 1996 zijn gedaan in de landen en gebieden van de regio.

Ontwikkelingssamenwerking en de Palestijnse Gebieden

De ondertekening van de Declaration of Principles in september 1993 leidde tot een aanzienlijke intensivering van de Nederlandse hulp aan de Palestijnse bevolking. In de overtuiging dat het vredesproces in het Midden-Oosten moet worden ondersteund door een verbetering van de levensomstandigheden van de Palestijnse bevolking, richtten de Nederlandse hulpinspanningen zich met name op enerzijds inkomensgenererende activiteiten en anderzijds de bevordering van economische groei via verbetering van de fysieke en institutionele infrastructuur.

In 1995 werden de Nederlandse hulpactiviteiten in toenemende mate gericht op bestendiging van ontwikkelingen die tijdens de eerdere fase op gang waren gebracht. Desondanks blijft het regelmatig voorkomen dat vanwege de problematische politieke situatie in de Palestijnse gebieden ('closures') korte termijn-activiteiten met een noodhulpkarakter nodig blijken.

In overleg met de Palestijnse Autoriteit, de donorgemeenschap en internationale organisaties is overeengekomen de afzonderlijke hulpinspanningen niet te versnipperen, maar te komen tot een werkverdeling per sector. Nederland heeft daarbij aandacht voor de sectoren werkgelegenheid, onderwijs, landbouw en gezondheidszorg op zich genomen. In samenwerking met de Palestijnse Autoriteit is Nederland bovendien coördinator van de milieu-activiteiten in de Palestijnse gebieden.

Een belangrijk deel van de Nederlandse hulp aan Palestijnen wordt gegeven via internationale organisaties, zoals de Wereldbank, UNDP en UNRWA (de VN-organisatie voor Palestijnse vluchtelingen). Daarnaast kanaliseert Nederland een gedeelte van zijn hulp via NGO's, waaronder ook de Nederlandse medefinancieringsorganisaties. Bijdragen ten behoeve van de operationele kosten van de Palestijnse Autoriteit worden gegeven via het Holst Fund, dat wordt beheerd door de Wereldbank. UNRWA ontvangt van Nederland, naast een bijdrage aan de algemene begroting, specifieke bijdragen ten behoeve van projecten voor onder meer onderwijs, de aanleg van rioleringen en de bouw van shelters. De UNRWA-hulpverlening komt overigens niet alleen ten goede aan de

Palestijnse bevolking in de Gazastrook en op de Westbank, maar ook aan de Palestijnse vluchtelingenpopulaties in Jordanië, Syrië en Libanon. Het Nederlandse beleid is in toenemende mate gericht op bilaterale samenwerking met de Palestijnen; zulks met het oog op vergroting van het 'ownership' en de verbetering van de beheers- en uitvoeringscapaciteit aan Palestijnse zijde.

In 1996 bedroegen de totale uitgaven ten behoeve van de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever (inclusief betalingen aan UNRWA) ruim f 100 miljoen. Naast een aantal eenmalige uitgaven, zoals de aanschaf van twee Fokker-toestellen en zeventig bussen, werd ten laste van de Nederlandse begroting een bedrag van circa f 50 mln toegekend voor diverse projecten. Hiervan ging bijna f 25 miljoen naar het Holst Fund. De rest diende voor de financiering van projecten in de landbouwsector (f 1 miljoen), de gezondheidssector (f 6 miljoen), het onderwijs (f 6 miljoen), de werkgelegenheid (f 10 miljoen) en noodhulp (f 3 miljoen). Aan voorbereidende studies (ontwerp, milieu-effecten) voor de aanleg van de Gazahaven werd f 3 miljoen besteed, terwijl een bedrag van f 47 miljoen (waarvan f 42,5 miljoen uit ORET-fondsen) werd gereserveerd voor de aanleg zelf. De realisering van de haven vergt de instemming van Israël, onder andere vanwege veiligheidsaspecten. De impasse in het Israëliisch-Palestijnse spoor van het vredesproces heeft ertoe geleid dat nog geen begin met de havenaanleg kon worden gemaakt.

Naast de begroting van het landenprogramma kent Nederland jaarlijks een bijdrage toe aan de algemene begroting van UNRWA (f 10 miljoen jaarlijks). Tevens heeft Nederland in 1996 f 3 miljoen aan UNRWA ter beschikking gesteld voor projecten ten behoeve van de Palestijnse vluchtelingen in Libanon; een uitgave die gezien de lamentabele omstandigheden waaronder de Palestijnse bevolking daar leeft, een steeds structureler karakter krijgt.

In het licht van de moeilijke situatie waarin de economie van de Gazastrook en de Westbank zich momenteel bevindt en gezien het belang van een stabiel sociaal-economisch klimaat voor het welslagen van het vredesproces, stelt Nederland zich tot doel het uitgavenniveau ten behoeve van de Palestijnse Gebieden en de Palestijnse vluchtelingenpopulatie in de regio te handhaven.

Ontwikkelingssamenwerking en Egypte

De ontwikkelingsrelatie met Egypte dateert al uit 1975.

Het programma kent drie hoofdlijnen:

- * economische aanpassing
- * structurele armoedebestrijding, en
- * versterking van de democratie, behoorlijk bestuur, het maatschappelijk middenveld en de naleving van de mensenrechten.

Nederland streeft ernaar dat de samenwerking met Egypte meer dan thans de vorm krijgt van programmahulp of sectorale begrotingssteun. Op dit moment zijn daarvoor de noodzakelijke voorwaarden in onvoldoende mate aanwezig. Wel worden door de Egyptische overheid in samenwerking met

Wereldbank, IMF en donoren constructies opgezet buiten de reguliere overheidsstructuren om die programmahulp mogelijk maken, zoals het Social Fund for Development. Nederland zal waar mogelijk hieraan meedoen en parallel daaraan door institutionele assistentie de voorwaarden helpen scheppen waaronder op termijn programmahulp mogelijk wordt. Het vertalen van lokale projectervaringen in voorwaarden voor nationaal beleid krijgt daartoe veel aandacht. Nederland bepleit dat de Egyptische overheid een coherente strategie ontwikkelt waarin zowel aan de sociale sectoren als aan economische knelpunten aandacht wordt gegeven. Samenwerking met de Wereldbank en met andere donoren is in dit verband essentieel.

Versterking van het maatschappelijk middenveld wordt nagestreefd door ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties (waaronder mensenrechten- en vrouwenorganisaties) en het midden- en kleinbedrijf. De Egyptische overheid kan een beroep doen op Nederlandse assistentie waar activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven in Egypte vragen om planning, coördinatie of training van de kant van de Egyptische overheid.

Geografisch blijft het programma geconcentreerd op het nationale niveau, op twee rurale gouvernoraten (Fayoum en Aswan) en op één stedelijk (Giza, onderdeel van Greater Cairo). De komende jaren zijn nodig voor opbouw en consolidatie van de nog jonge programma's in Aswan en Giza. De activiteiten richten zich op waterbeheer, drinkwatervoorziening, sanitatie, gezondheidszorg, bevolkingsbeleid en landbouw. De sociale sectoren vertegenwoordigen ruim 20% van de uitgaven, waarvan tenminste 4% voor bevolkingsbeleid. Blijvende aandacht voor milieubescherming en verbetering van de positie van de vrouw is geboden. Waar mogelijk wordt het programma ondersteund via internationale onderwijs-activiteiten (waterbouwkundig onderwijs, stedelijke armoedebestrijding, landbouw, fellowships). Een multidisciplinair programma ter versterking van de onderzoekscapaciteit, vormgegeven door Egyptische onderzoekers, is in opbouw.

In het Fayoum Gouvernoraat, sinds 1986 concentratiegebied van het Nederlandse OS-programma, kunnen activiteiten in alle sectoren worden ondernomen. Elementen van de strategie in Fayoum Gouvernoraat zijn:

- betrokkenheid van het governoraatsbestuur bij het samenwerkingsprogramma;
- versterking van de capaciteit van de overheidsdiensten;
- organisatie van de bevolking;
- steun aan landbouw en midden- en kleinbedrijf als 'motoren' voor economische groei;
- aandacht voor verdelingsaspecten en steun aan sociale ontwikkeling;
- aandacht voor behoud van de 'resource base', met name water;
- kennisopbouw over het governoraat.

De opbouw van een programma in het Aswan Gouvernoraat begint met een aantal projecten, geïdentificeerd in nauw overleg met de gouverneur van Aswan.

In 1995 is besloten een programma voor stedelijke armoedebestrijding te starten in het urbane gedeelte van Giza Gouvernoraat (Greater Cairo). In de strategie zal de nadruk in eerste instantie liggen op de veiligstelling van basisvoorzieningen (drinkwater, sanitatie, gezondheid, etc.), milieu-beheer, vrouwen en ontwikkeling en het bevorderen van werkgelegenheid. Ook hier zal de eerste stap bestaan uit goed overleg met het governoraatsbestuur. Daarnaast zal ernaar worden gestreefd de bevolking te betrekken bij de activiteiten, bijvoorbeeld via NGO's.

De landbouw in Egypte staat voor de taak vier doelstellingen te verenigen: een zo efficiënt mogelijk gebruik van de beperkte hulpbronnen, duurzaam gebruik van deze hulpbronnen, maximalisering van de werkgelegenheid en een evenwichtige verdeling van de inkomsten uit de landbouw. De landbouwsector biedt, naast de onderwijssector, de beste mogelijkheden om vrouwen te bereiken.

De Nederlandse assistentie aan de sector concentreert zich op verbetering van de positie van vrouwen in de landbouw, op de tuinbouw (inclusief vermarkting) en op geïntegreerde ziektebestrijding.

Duurzaam gebruik van de hulpbronnen vraagt om goed waterbeheer. Waterbeheer is vanouds de hoofdsector in het Nederlands-Egyptische samenwerkingsprogramma. Gezien de naderende kwantitatieve en kwalitatieve waterschaarste in Egypte zal de sector zijn belang behouden. Naar Nederlands inzicht zijn in het waterbeheer in Egypte van belang:

- de uitwerking van een geïntegreerd waterbeheer (kwaliteit en -kwantiteit, 'oud' land en nieuw te ontginnen land, oppervlakte- en grondwater, diverse gebruikers);
- de effecten van liberalisatie in de landbouw op het gebruik van water;
- de allocatie van water op basis van de economische prijs;
- de participatie door watergebruikers in planning en beheer van irrigatie- en drainagewerken;
- de institutionele aanpassing van het ministerie van Waterstaat aan deze ontwikkelingen.

Nederland voert in de concentratieregio's projecten uit gericht op een duurzame aanpak van basisgezondheidszorg, waarin de reproductieve gezondheidszorg is geïntegreerd.

Bevolkingsbeleid wordt daarnaast ondersteund in de vorm van sociaal onderzoek, bewustwording, informatie, educatie en communicatie, deels via de overheid, deels via lokale NGO's. Veelal worden deze activiteiten geplaatst in het kader van de follow-up van de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling (ICPD) van 1994. Het VN Fonds voor Bevolkingsactiviteiten (UNFPA) speelt hierin een centrale rol.

Belangrijke elementen van de strategie in de drinkwater- en sanitatiesector zijn:

- verbeterde toegang tot drinkwater en sanitatie met name in de rurale gebieden van Fayoum en Aswan;
- verbetering van de hygiëne;

- institutionele versterking van de betrokken organisaties, gericht op zelfstandige kostendekkende bedrijfsvoering;
- verbetering van de trainingscapaciteit op nationaal niveau.

Er wordt naar gestreefd dat het gehele programma van ontwikkelings-samenwerking bijdraagt aan verbetering van de positie van de vrouw in Egypte. Dit gebeurt door ondersteuning van de Egyptische beleidsontwikkeling op nationaal niveau, door ondersteuning van vrouwenorganisaties en door in alle projecten rekening te houden met de belangen van de vrouw. Samenwerking met gelijkgezinde donoren en multilateralen wordt van groot belang geacht; co-financiering kan hier een goed middel zijn.

In nieuwe activiteiten, zoals in de opbouw van een nieuw programma in het Aswan Gouvernoraat, zal de behartiging van de belangen van de vrouw vanaf het begin in de projecten worden opgenomen.

Versterking van het maatschappelijk middenveld wordt nagestreefd door ondersteuning van de NGO-sector. Een aantal mensenrechtenorganisaties wordt gesteund. Ook is overleg gaande met de Egyptische overheid over ondersteuning van justitie of politie op het gebied van de mensenrechten. Het programma voor culturele samenwerking streeft naar verbreding van de invalshoek. Tot op heden viel de nadruk te eenzijdig op restauratie en conservering van antiquiteiten. Het Lokaal Cultuur Fonds, waarover de ambassade in Kairo sinds 1996 de beschikking heeft, vormt hiertoe een belangrijk hulpmiddel.

3.6 Culturele samenwerking

Culturele samenwerking is in eerste instantie een zaak van instellingen op het terrein van cultuur, onderwijs en wetenschap. In sommige gevallen kan een cultureel verdrag daarbij behulpzaam zijn. Nederland heeft culturele verdragen met Egypte en Israël, en een Memorandum of Understanding op cultureel gebied met Jordanië. Deze overeenkomsten ondersteunen zowel behoud en stimulering van de cultuur in de gastlanden, als het uitdragen van de Nederlandse cultuur. Studiebeurzen en wetenschappelijke samenwerking maken onderdeel uit van de samenwerking in dit kader. De genoemde culturele verdragen bieden ook een kader voor samenwerking op het terrein van welzijn. Daarnaast richt het Cultureel Akkoord met Israël zich tevens op samenwerking op het gebied van sport en volksgezondheid. De bilaterale relaties (uitwisselingen, seminars en projecten) richten zich met name op de categorieën jeugd, ouderen, migranten en oorlogsslachtoffers. In Egypte, Israël en de Palestijnse Gebieden financiert Nederland enkele culturele projecten. In Kairo ondersteunt het Nederlands Instituut voor Archeologie en Arabische Studies wetenschappelijk onderzoek. Met Syrië en Libanon vindt slechts beperkte uitwisseling plaats. In het kader van de intensivering van het Nederlandse internationale cultuurbeleid komen extra fondsen ter beschikking voor het Middellandse Zeegebied, onder andere

voor Egypte. Culturele activiteiten maken ook deel uit van de OS-programma's in Egypte en de Palestijnse Gebieden.

3.7 Nederlandse Vertegenwoordigingen

Bilaterale diplomatieke contacten spelen een grote rol in de uitvoering van het Nederlandse beleid. Nederland heeft, met de opening van de ambassades in Beiroet en Amman in 1996, een ambassade in elk van de staten in de regio, plus een vertegenwoordiging bij de Palestijnse Autoriteit.

3.8 Bezoeken en missies

Bezoeken van bewindslieden over en weer zijn instrumenteel gebleken om aan het Nederlandse beleid uitvoering te geven. Dat geldt evenzeer voor het politieke beleid (waar dergelijke bezoeken vaak in Europees verband plaatsvinden) als voor het economische en OS-beleid. Ook bedrijvenmissies hebben hun nut bewezen.

3.9 Tenslotte

Nederland heeft evenals zijn partners in de EU groot belang bij een stabiele en vreedzame situatie in het Midden-Oosten. Het beleid van de regering wil daarom bijdragen aan een goed verloop van het vredesproces alsmede aan een harmonieuze en duurzame ontwikkeling van de landen en gebieden in de regio.

Bijlage I

Korte karakteristiek per land

Egypte

Egypte is een republiek met een beperkt democratisch systeem. Staatshoofd is president Hosni Mubarak, die in 1993 voor een derde termijn van zes jaar is gekozen. In januari 1996 is een nieuw kabinet benoemd, met als premier Al-Ganzouri. De regering steunt op de meerderheidspartij in het parlement, de Nationale Democratische Partij. Sinds 1981 is de noodtoestand onafgebroken van kracht, hetgeen de president en de politie vergaande bevoegdheden geeft. De laatste parlementsverkiezingen vonden plaats in november 1995 (geschatte opkomst 20%) en resulteerden in een overweldigende overwinning voor de Nationale Democratische Partij. De beperkte mogelijkheden voor het voeren van politieke oppositie, gevoegd bij de vooralsnog beperkte verbetering van de sociaal-economische vooruitzichten van een groot deel van de bevolking, hebben geleid tot een zekere mate van onvrede onder de bevolking, die zich onder andere uit in een groeiende aanhang van islamitisch-fundamentalistische stromingen. Geweld uit extremistische hoek is de laatste jaren door straf optreden teruggedrongen tot de zuidelijke provincie Minya. Ondanks gewelddadige incidenten is de binnenlandse situatie in het algemeen stabiel.

Egypte maakt ernst met een economisch aanpassingsprogramma. De macro-economische situatie is gestabiliseerd en er is een deviezenreserve ter waarde van achttien maanden import, en een begin is gemaakt met noodzakelijke structurele aanpassing van de economie: privatisering van de omvangrijke publieke sector, liberalisering van de handel en deregulatie ten gunste van investeringen. Succes van het economisch beleid hangt af van een oplossing voor een aantal structurele problemen: zoals het hoge aandeel van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft (25%), de hoge werkloosheid (open werkloosheid 20% van de beroepsbevolking, verborgen werkloosheid veel hoger) en het dreigend watertekort. Opvang van de bevolkingsgroei vormt op zich al een aanzienlijke economische uitdaging. Hoewel de bevolkingsgroei is afgenomen tot 2% per jaar, betekent dit bij een bevolking van 60 miljoen, in absolute termen een aanzienlijke jaarlijkse toename.

In oktober 1996 is met het IMF overeenstemming bereikt over een derde fase van het hervormingsprogramma voor de volgende twee jaar. De reële groei bedroeg in 1995 3,2%, beduidend meer dan in 1993 en 1994. De productie is gediversifieerd met als belangrijkste sectoren handel en diensten (waaronder toerisme), industrie en mijnbouw, landbouw, en olie en energie. Een hoger groeipercentage van de economie is voorzien.

Israël

Israël is een parlementaire democratie. Staatshoofd is president Ezer Weizman, gekozen door het parlement voor een periode van vijf jaar. De premier wordt sinds 1996 direct verkozen en is belast met de vorming van een kabinet dat moet kunnen rekenen op een meerderheid in het parlement. In mei 1996 versloeg Likod-leider Benjamin Netanyahu de kandidaat van de Arbeidspartij, Shimon Peres, met een zeer kleine meerderheid. De regeringscoalitie bestaat uit Likod en een aantal kleine partijen, waaronder drie religieuze. Het politieke spectrum in Israël wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid, langs de scheidslijnen van de opvattingen over het buitenlands en veiligheidsbeleid, het economisch beleid en het seculiere dan wel religieuze karakter van de staat. Israëls binnenlandse stabiliteit hangt ten nauwste samen met het vredesproces, zoals de terroristische aanslagen van begin 1996 en 1997 aantoonde. Economisch neemt Israël binnen de regio een aparte plaats in. Al sinds de oprichting kent het land een relatief open en ontwikkelde economie die op het Westen is georiënteerd. Israëls belangrijkste handelspartners zijn de VS en de EU. De economische betrekkingen met een aantal Aziatische landen worden aangehaald. De economische relaties met de Arabische landen (afgezien van de Palestijnse Gebieden) zijn nog van weinig betekenis. De belangrijkste groeisector is de industrie, met name de high-tech en de chemische industrie. De reële groei was in de jaren 1994 en 1995 aanzienlijk, ruim 7,1% BBP, terwijl het werkloosheidspercentage in 1995 6% bedroeg, ondanks een bevolkingstoename van 15% in de afgelopen zeven jaar, vooral door immigratie uit de Russische Federatie. In de tweede helft van 1996 begon de economische activiteit echter terug te lopen. De economische groei in dat jaar bedroeg 4,4%, en voor 1997 wordt een verdere terugval tot 2,5% verwacht. Als oorzaken voor de terugval worden de politieke onzekerheid, de overwaardering van de munteenheid en de afname van het toerisme aangewezen. De rol van overheid en vakbeweging in het economische leven is groot, maar het beleid is erop gericht deze terug te dringen door privatisering, stimulering van de particuliere sector en verlaging van het begrotingstekort. Hoewel de afgelopen jaren goede voortgang is geboekt verloopt de laatste fase van dit proces traag. Een belangrijke factor is het verloop van het vredesproces.

Jordanië

In Jordanië neemt het staatshoofd, koning Hoessein, de centrale plaats in. Zijn gezag is groot, vooral bij de oorspronkelijke bevolking van Jordanië, grotendeels met bedoeïenenachtergrond, en bij de militairen. De koning benoemt de leden van het kabinet. Hij houdt zich vooral met buitenlandse politiek en veiligheid bezig, terwijl zijn broer, kroonprins Hassan, met economie en ontwikkeling is belast. Koning Hoessein voerde de laatste jaren een democratiseringsbeleid. In 1992 zijn politieke partijen, inclusief islamitisch-fundamentalistische,

formeel toegestaan. In 1993 vonden de eerste meerpartijen-verkiezingen voor het parlement plaats, in 1995 gevolgd door gemeenteraadsverkiezingen. Het Parlement heeft de bevoegdheid wetsvoorstellen, ingediend door de premier, af te wijzen of te aanvaarden. In het geval van aanvaarding door het Parlement wordt het wetsvoorstel ter goedkeuring aan de Koning voorgelegd. De Ministerraad is verantwoording schuldig aan het Parlement, en het Parlement heeft het recht het Kabinet tot aftreden te dwingen. De Koning heeft echter weer het recht om het Parlement bijeen te roepen en te ontbinden, en om verkiezingen uit te schrijven dan wel uit te stellen.

Jordanië herbergt een grote Palestijnse bevolking. Schattingen lopen uiteen van 40 tot 70%.

De binnenlandse situatie is stabiel, hoewel het economische aanpassingsbeleid in 1996 leidde tot 'broodrellen' in enkele steden in het Zuiden. Overigens wist de koning de gemoederen spoedig tot bedaren te brengen, zonder de gewraakte afschaffing van subsidies op meel terug te nemen.

Jordanië is voor export en handel sterk afhankelijk van buurland Irak. De internationale sancties tegen Irak vormen een rem op de verdere ontwikkeling van Jordanië (en van andere Arabische landen). Desondanks heeft het land zich goed hersteld van de Golfoorlog. De economische groei bedraagt sinds 1993 jaarlijks circa 6%. Thans wordt een hervormingsprogramma uitgevoerd, met steun van het IMF en donoren, gericht op liberalisatie en verbetering van het investeringsklimaat. De verwachting is dat de reële economische groei in de komende jaren 5% zal bedragen.

Jordanië heeft een grote buitenlandse schuld die via de Club van Parijs diverse malen herschikt is. Andere zwakheden zijn de lage reserves, de hoge werkloosheid (15%) en de scheve inkomensverhoudingen.

Syrië

Syrië is in naam een socialistische parlementaire republiek, maar wordt in de praktijk sinds 1970 autocratisch geleid door president Hafez Al-Assad, met een kleine groep getrouwen die behoren tot zijn familie, zijn Alawitische clan of die op een andere manier met de president verbonden zijn. Het binnenlands beleid is gericht op stabiliteit, ten behoeve van een krachtig buitenlands beleid en economische ontwikkeling. Het leiderschap van Al-Assad (sinds 1970) heeft het land inderdaad relatieve stabiliteit gebracht, zij het tegen een hoge prijs op het gebied van de democratisering en de rechten van de mens.

Syrië is lange tijd georiënteerd geweest op de Sovjet-Unie en heeft nog altijd een op het sovjetmodel geïnspireerde planeconomie. Sinds 1989 is een voorzichtige en niet altijd consistente liberalisering op gang gekomen en probeert de overheid de particuliere sector te versterken. Op basis van olie-inkomsten is de economie de laatste vijf jaar stevig gegroeid. Naar verwachting zal de groei op de middellange termijn bevredigend blijven als gevolg van olie- en gasexploitatie en het liberaliseringsbeleid.

Risicofactoren zijn de beperkte beschikbaarheid van water voor de landbouwsector, vooralsnog beperkte olievoorraden voor de lange termijn, de dominerende rol van de overheid en de hoge buitenlandse schuld.

Libanon

Libanon kent een parlementaire democratie, waarin de uitvoerende macht is toegekend aan de Raad van Ministers. De feitelijke macht wordt gedeeld door een 'presidenten-trojka', bestaande uit de president, de premier en de voorzitter van de Kamer van Afgevaardigden. Volgens een ongeschreven wet worden deze posities steeds bekleed door respectievelijk een maronitische christen, een soennitische moslim en een sjiiitische moslim. De invloed van Syrië in Libanon is groot. Onder de Libanese bevolking bevinden zich 350.000 Palestijnen. Sinds het einde van de Libanese burgeroorlog (1989) heeft het staatsgezag zich geconsolideerd en is de binnenlandse situatie steeds verder genormaliseerd.

Libanon had een vrij hoog ontwikkelde economie, sterk gebaseerd op de dienstensector. Het land was het financiële centrum van het Midden-Oosten. Vijftien jaar burgeroorlog maakten hier een eind aan. Op dit moment is er sprake van herstel, maar de onrust in het zuiden van het land schrikt vooralsnog investeerders af. De invloed van Syrië is belangrijk op het gebied van veiligheid, defensie en buitenlandse politiek. De Libanese plannen voor de wederopbouw van de infrastructuur zijn sterk afhankelijk van buitenlandse investeringen en hulp. Sinds 1992 vindt reële economische groei plaats.

De Palestijnse Gebieden

In januari 1996 is Yasser Arafat gekozen tot President van de Uitvoerende Raad van de Palestijnse Autoriteit. Er is een Wetgevende Raad van 88 leden. Inmiddels valt ongeveer 40% van de Gazastrook en 5% van de Westelijke Jordaanoever onder Palestijns zelfbestuur.

De Wetgevende Raad heeft formeel aanzienlijke bevoegdheden. De Premier en andere Ministers zijn verantwoording verschuldigd aan de Wetgevende Raad. De Raad keurt wetten, de begroting en de benoeming van Ministers goed, en kan het vertrouwen in een Minister of het kabinet opzeggen. In 1997 maakte de Wetgevende Raad gebruik van zijn bevoegdheden door, naar aanleiding van een binnen de Palestijnse Autoriteit opgesteld accountantsverslag, President Arafat op te roepen zijn kabinet te ontbinden. Ondanks deze bevoegdheden is de rol van President Arafat, als leider van de verzetsbeweging sinds dertig jaar, overheersend. De binnenlandse stabiliteit hangt ten nauwste samen met het Palestijns-Israëliische vredesspoor en de overdracht van taken en verantwoordelijkheden aan de Palestijnse Autoriteit.

De Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever hebben een economie van geringe omvang, waarvan de infrastructuur in de afgelopen twee decennia in hoge mate is verwaarloosd. De belangrijkste sector is de landbouw. De

economie is grotendeels afhankelijk van Israël, buitenlandse hulp en overmakingen door Palestijnen in het buitenland. Door de herhaalde sluitingen van de grens met Israël is de economische positie in 1996 zeer kwetsbaar geworden. De hiermee samenhangende belemmeringen op vrij verkeer en handel tussen de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook onderling, en tussen deze gebieden en de buurlanden Israël, Jordanië en Egypte, perken de economische mogelijkheden sterk in. De werkloosheid belooft 30 tot 50%. Cruciaal voor het tegengaan van een verdere afname van het Palestijnse BNP (circa 25% in de afgelopen twee jaar) en het bereiken van economische groei in de komende jaren is de verhouding met Israël.

Bijlage II

Basisgegevens per land (1995)

	Israel	Palestijnse gebieden	Jordanië	Syrië	Libanon	Egypte
oppervlakte (km ²) ⁴	20.325	6.257 ⁵	97.740	184.050	10.452	997.739
bevolking ⁶ (mln)	5,7	2,1 ⁷	4,2	14,4	3,5	59,2
BNP (US\$ mld) ⁸	78,1	4,2 ⁹	5,8	--	11,0	40,9
BNP/capita (US\$) ¹⁰	14.410	1.874 ¹¹	1.390	--	3.142	710
BNP groei (%) ¹²	4,3	3,5	6,4	6,2	7,0	3,2
inflatie ¹³	10,1	11,1	2,4	22,0	13,0	15,7
export (US\$ mld) ¹⁴	19	0,2	1,8	3,9	0,8	4,7
export naar NL (fl. mln) ¹⁵	1344	1	105	153	11	238
import (US\$ mld) ¹⁶	26,7	1,2	3,3	4,0	7,3	12,3
import uit NL (fl. mln) ¹⁷	945	47	167	153	186	795

⁴Regional Surveys of the world, 1997

⁵CBS Israel

⁶EIU, Country Report 1997

⁷Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1995

⁸EIU, country report 1997 en world Bank Atlas 1996

⁹UNSCO, quarterly report 1997

¹⁰World Bank Atlas, 1996

¹¹UNSCO, quarterly report 1997

¹²EIU, Country report 1997

¹³EIU, Country Report 1997

¹⁴EIU, Country Report, 1997

¹⁵EVD/CBS (cijfer voor 1996)

¹⁶EIU, Country Report, 1997

¹⁷EVD/CBS (cijfer voor 1996)

lopende rekening (US\$ mld) ¹⁸	-5,5	-0,6	-0,22	0,44	-5,5	-0,25
totale schuld (US\$ mld) ¹⁹	28,9	--	7,1	--	--	33,4
ODA/capita (US\$) ²⁰	--	--	127	25	48	35
HDI ²¹	0,913	--	0,730	0,755	0,794	0,614
Bevolkingsroei (%) ²²	2,1	4,0 ²³	3,5	2,6	2,0	1,9
alfabetisme (%) ²⁴	95,0	--	85,5	69,8	92,0	50,5
levensverwach- ting m/v ²⁵	75,7 79,1	65 ²⁶	-- --	65,8 69,9	67,1 70,9	63,1 65,6

¹⁸EIU, Country Report, 1997

¹⁹Human Development Report, UNDP, 1997

²⁰Human Development Report, UNDP, 1997

²¹Human Development Report, UNDP, 1997

²²Human Development Report, UNDP, 1997

²³Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking, 1995

²⁴Human Development Report, UNDP, 1997

²⁵Human Development Report, UNDP, 1997

²⁶Jaarverslag ontwikkelingssamenwerking 1995

Bijlage III

Uitgaven Ontwikkelingssamenwerking 1996 (f x 1000)

Landen	bilateraal	via WB	via VN-organisatie	via EU
Egypte	45.915	--	385	
Palestijnse Gebieden	58.771	24.398	8.844	
Jordanië	9.775	--	--	
Syrië	138	--	--	
Libanon	55	--	342	
TOTAAL	114.654	24.398	9.571	ca. 23.500

Opmerkingen:

1. Bilaterale uitgaven zijn inclusief ORET-/ MILIEV-projecten (voor in totaal f 42.858.000).
2. De uitgaven via de EU betreffen een schatting van het gedeelte van de Nederlandse bijdrage aan de EU-samenwerking met het Middellandse Zee-gebied (in 1996 f 55.200) dat voor de landen en gebieden van de regio beschikbaar was.

Bijlage IV

Joint Declarations, Memoranda of Understanding en Verdragen

Op het gebied van economische en vervoerssamenwerking tussen Nederland en de landen en gebieden van de regio:

Egypte:

- Joint Declaration Transport and Telecommunications (1996)
- Luchtvaartverdrag

Israël:

- Joint Declaration Coastal Engineering (1996)
- Joint Declaration Port and Inland Transport (1996)
- Verdragen t.b.v. Luchtvaart en Wegtransport

Jordanië:

- Joint Declaration Transport (1996)
- Memorandum of Understanding Waterbeheer
- Verdragen t.b.v. Luchtvaart en Wegtransport

Libanon:

- Luchtvaartverdrag

Syrië:

- Luchtvaartverdrag

Op het gebied van sociale zekerheid:

Nederland heeft sinds 1984 een sociaal zekerheidsverdrag met Israël.

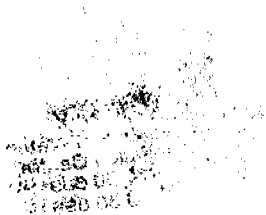
In het kader van de bescherming van de rechten van (legale) migranten vormen bilaterale sociale zekerheidsverdragen een belangrijk element. In deze verdragen wordt geregeld op welke sociale voorzieningen een migrant recht heeft en de mate waarin hij opgebouwde rechten in het geval van terugkeer naar het land van herkomst mee kan nemen. Dit laatste is van belang omdat er een verbod komt op de export van de meeste sociale voorzieningen, tenzij een en ander is geregeld in een overeenkomst tussen Nederland en het land van terugkeer.

Op het gebied van de directe belastingen:

Nederland heeft een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting met Israël en er lopen onderhandelingen over zo'n verdrag met Egypte en Jordanië.

Op het gebied van de douane:

Nederland heeft een verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken met Israël.



Uitgave:
Directie Voorlichting Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Productie:
Bureau Voorlichtingsmiddelen (DVL/VM)

september 1997