

Irak in de steigers
Bouwen aan een nieuw staatsbestel

G.W.F. Vigeveno

oktober 2003



Desk top publishing: *Cheryna Abdoel Wahid, Ellen Henskes*

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon: 070-3245384
Telefax: 070-3746667
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: research@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

1	Inleiding: reeks miscalculaties	9
2	De val van het regime: revolutie in de binnenlands politieke verhoudingen	13
2.1	Staatsstructuren gaan in rook op	13
2.2	Slechte planning voor naoorlogse tijd	14
2.3	Gevolgen van de oorlog voor het binnenlands politieke krachtenveld: Soennieten verliezen primaat	16
2.4	Emancipatie van de Sji'ieten	17
2.5	Historische kans voor de Koerden	18
3	Wie schuilt er achter het verzet?	19
3.1	“Ba’athist remnants”	19
3.2	Jihad strijders	21
3.3	Terrorisme in Irak: een zelf gecreëerd probleem	22
3.4	Groter Iraaks aandeel in de veiligheidsvoorzieningen nodig	24
4	Irak teruggeven aan de Irakezen: de politieke dimensie van de wederopbouw	27
4.1	Basisresoluties van de Veiligheidsraad m.b.t. Irak	27
4.2	“Governing Council” eerste voorzichtige stap naar Iraaks zelfbestuur	29
4.3	Tijdpad voor politiek proces en machtsoverdracht	32
5	Moeilijke discussie over nieuwe grondwet in het verschiet	39
5.1	Koerdische eisen niet makkelijk in te passen in traditie van gecentraliseerde staat	39
5.2	De grondwet en het Islamitische karakter van de staat	41
5.3	Machtsdeling enige oplossing	42
6	Samenvattende conclusies: anarchie, religie of pacificatie	49

*“Nation-building takes a longer time,
and requires more resources,
than most initially believe”*

Carl Bildt, 7 mei 2003





- | | | |
|---|---|---|
| ■ Sunni Kurd 17% | ■ Sunni Arab/Sunni Kurd | ● Turkoman |
| ■ Sunni Arab 20% | ■ Shia Arab/Sunni Arab | ● Yezidi |
| ■ Shia Arab 60% | ■ Shia Kurd (Faii) | ● Assyrian/Chaldean |

Source: The General Libraries, the University of Texas at Austin

1 Inleiding: reeks miscalculaties

“The security situation improves every day,” stelde de Amerikaanse legerwoordvoerder in Bagdad, die ook altijd graag benadrukt hoe rustig grote delen van Irak zijn.¹ Een klassiek voorbeeld van beroepsoptimisme (of ontkenning). Er is t.a.v. Irak sprake geweest van een aaneenschakeling van verkeerde inschattingen. Dit geldt niet alleen voor de massavernietigingswapens, maar ook voor het terrorisme-aspect en de moeite die het kost om het land te stabiliseren. In Irak zijn gewelddadige krachten losgemaakt, die zich niet makkelijk laten intomen. Het is het verhaal van de tovenaarsleerling.

Deze publicatie is een vervolg op het essay “Irak: de erfenis van Saddam Hoessein” dat begin januari verscheen. Daarin werd getracht een schets te geven van het binnenlands politieke krachtenveld post-Saddam, met alle onzekerheden van dien. Zes maanden na de oorlog zijn deze onzekerheden nog geenszins weggenomen. Op dit moment zouden weinigen durven voorspellen hoe het Iraakse avontuur voor de Amerikanen zal aflopen. Hoe zal Irak er eind 2004 uitzien? Wie zal daar tegen die tijd aan de macht zijn? Nog steeds ambassadeur Bremer? Een hoge VN-functionaris? Een ayatollah of een Iraakse Karzai?

Irak moest, volgens de neoconservatieve blauwdruk, een voorbeeld van democratie en markteconomie worden voor het hele Midden-Oosten en het Golf-gebied; de eerste stap in de herordening van deze woelige regio (“reshaping the region”). Als omvallende dominostenen zou democratie zich verspreiden, waardoor de voedingsbodem van radicalisme zou worden weggenomen. Bij de veronderstelde maakbaarheid van een nieuw Irak werden reeds in de vorige notitie kanttekeningen geplaatst. Het doel van de transformatie van de hele regio lijkt nu verder weg dan ooit.

Intussen staat er veel Amerikaans prestige op het spel: “*We cannot afford to fail*” stelde Defensie-onderminister Wolfowitz,² het brein achter de hele

1) New York Times 17 september 2003.

2) Senate hearing 22 mei 2003.

operatie, die al enkele dagen na 9/11 voorstelde Saddam Hoessein aan te pakken.³ Ondanks de tegenvallende gang van zaken zijn de Verenigde Staten nu wel gedwongen de inzet vol te houden. Uit Irak vertrekken is geen optie, althans niet voor de huidige administratie (indien een democraat zou winnen komt dat anders te liggen). Inmiddels is bij het Congres een suppletore begroting voor 2004 ingediend: 51 miljard dollar om de Amerikaanse troepenmacht in Irak te bekostigen en 20 miljard voor de wederopbouw van het land. Het ziet er niet naar uit dat het huidige Amerikaanse troepenaantal van 130.000 man omlaag zal kunnen. Het feit dat de civiele Pentagon-leiding aanvankelijk dacht vrij snel de Amerikaanse presentie naar 75.000 man te kunnen terugbrengen, waarna verdere vermindering zou volgen, geeft wel aan hoezeer men zich op de situatie heeft verkeken.

Het is geen eenvoudige taak het huidige transitieproces in Irak te analyseren. Het beeld is zeer beweeglijk en kan vele kanten op. Objectieve, meetbare informatie is schaars. Het beroepsoptimisme van officiële woordvoerders zullen weinigen au sérieux nemen, maar het is even riskant te veel af te gaan op televisie- en persberichten, die de inherente neiging hebben de betekenis van het moment en van de huidige problemen te overdrijven. Dit essay is dan ook niet meer dan een tussenbalans. Centraal staat de politieke dimensie van het wederopbouwproces. Hoe vordert de opbouw van Iraakse staatsinstellingen? In welk tempo kan de macht aan Irakezen worden overgedragen? Hoe snel kunnen zij de verantwoordelijkheid voor de interne veiligheid overnemen? Hoe zou een nieuwe Iraakse grondwet eruit moeten zien? Wat is de kans op een stabiele democratische uitkomst?

De economische wederopbouw wordt, hoe belangrijk ook, hier niet in detail besproken. Het is wel duidelijk dat de economische situatie beroerd is. Om het land er weer bovenop te krijgen zijn kolossale bedragen nodig (55 miljard dollar de komende 4 jaar,⁴ nog afgezien van de enorme schuldenproblematiek). Slechts een klein deel hiervan is uit de olieproductie te financieren. Herstel van de olieproductie gaat langzaam. Men zit na 6 maanden op 70% van het peil van voor de oorlog. Maar het zal 2 of 3 jaar vergen en miljarden aan investeringen om het historisch hoogtepunt aan de vooravond van de oorlog met Iran in 1980 weer te bereiken.

De bredere regionale aspecten worden evenmin in detail hier behandeld. Er zijn in de Arabische perceptie vele parallellen met de situatie in de door Israël bezette gebieden, maar uiteindelijk hebben deze twee vraagstukken toch ieder een eigen dynamiek. De weg naar Jeruzalem blijkt in ieder geval niet via

3) Bob Woodward, "Bush at War", Pocket Books 2003.

4) "United Nations/World Bank Joint Iraqi Needs Assessment", oktober 2003 (<http://www.worldbank.org>). Bremer heeft het over 60-70 miljard dollar de komende 4 of 5 jaar, los van de schuldenlast van 124 miljard uit de Saddam-tijd, persconferentie 26 september 2003.

Bagdad te lopen. Van veel directer belang voor de situatie in Irak zijn de zes buurlanden, die met argusogen de ontwikkelingen volgen. Zolang de internationale coalitie op grote schaal militair in Irak aanwezig is, zullen de buurlanden hun neiging zich met de ontwikkelingen te bemoeien, moeten onderdrukken. Veel lastiger is het om Arabische vrijwilligers, die langs de poreuze grenzen van het land infiltreren, buiten de deur te houden. Het verzet binnen Irak en de rol van deze vrijwilligers daarbij komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

2 De val van het regime: revolutie in de binnenlands politieke verhoudingen

2.1 Staatsstructuren gaan in rook op

De taak van politieke wederopbouw in Irak is mede zo omvangrijk door de wijze waarop de oorlog verliep. De CIA hield rekening met de mogelijkheid dat legerleiders in de begindagen van de oorlog Saddam Hoessein terzijde zouden schuiven. Geen onredelijke veronderstelling gelet op de vele hoge officieren die Saddam in de loop der jaren had laten executeren. Een junta van (Soennitische) generaals, die bereid was af te zien van massavernietigingswapens, en verder de zaken ongeveer bij het oude liet, was de makkelijke oplossing geweest; zeker een oplossing die de Arabische buurlanden aansprak. Aan de vooravond van de oorlog deed Saudi-Arabië nog een poging om Saddam Hoessein en de zijnen tot aftreden te bewegen, waardoor de bestaande machtsstructuur grotendeels overeind zou zijn gebleven.

Het liep echter anders. De hoop dat complete divisies zouden overlopen werd niet bewaarheid en het regime wist zich voorlopig nog even te handhaven. Het werd geen operetteoorlog maar een echte oorlog, met alle ellende van dien, vooral voor de bevolking. Pas toen Bagdad werd ingenomen op 9 april, stortte het regime en tegelijk ook het gehele Iraakse overheidsapparaat volledig ineen. De twee waren te nauw met elkaar vergroeid. Een golf van plunderingen overspoelde het hele land. Politie en andere ambtenaren bleven thuis om huis en haard te beschermen. Overheidsgebouwen werden leeggeroofd en vaak ook in brand gestoken. De Iraakse overheid ging letterlijk in rook op. De Irakees Kanan Makiya, auteur van "The Republic of Fear", heeft het in dit verband over "the vanishing of the State".⁵ De infrastructuur (elektriciteit, drinkwatervoorziening, riolering etc) bleek, door jaren verwaarlozing en sancties, er nog slechter aan toe dan men dacht. Aan de plunderingen kwam geen einde. Ze begonnen weer zodra de gelegenheid zich voordeed.

5) Persconferentie 10 juni 2003 (<http://www.benadorassociates.com/article/416>).

Elektriciteitskabels worden bijv. nog steeds veelvuldig gesloopt wegens de waarde van het koper.

In feite moet alles in Irak van de grond af worden opgebouwd: de politieke structuren, het rechtsstelsel, de economie etc; een gigantische taak die gigantische bedragen en ook de nodige tijd vergt. De “educated middle class”, bij uitstek de drager van een nationale visie die sektarische scheidslijnen overstijgt, is door jaren malaise verzwakt.⁶ De Irakezen zijn op dit moment teruggeworpen op lokale en tribale structuren en op hun moskeeën. Een van de meest gecentraliseerde en autoritaire staten ter wereld heeft in korte tijd plaats gemaakt voor een uiterst diffuus en verbrokkeld geheel. De verbrokkeling werd nog verder in de hand gewerkt doordat de wederopbouw van lokale overheidsinstellingen sneller ter hand werd genomen dan op nationaal niveau. Binnen enkele maanden werden vrijwel overal gemeenteraden ingesteld en burgemeesters en provinciegouverneurs benoemd. De heroprichting van centrale staatsorganen verliep trager.⁷ Hun greep op de provincies is dan ook beperkt, wat a fortiori geldt voor het Koerdische noorden.

2.2 Slechte planning voor naoorlogse tijd

De Amerikanen waren op dit alles totaal niet voorbereid. Ze dachten dat alleen de toplaag van het regime zou worden verwijderd en dat ministeries en overheidsdiensten zouden blijven functioneren. De planning voor de periode na de oorlog was ontoereikend en had voornamelijk betrekking op rampen die uiteindelijk niet of slechts in beperkte mate plaatsvonden zoals massale vluchtelingenstromen, voedseltekorten en brandende olie-installaties.

Defensie-minister Rumsfeld was er van uit gegaan dat nieuwe technologieën (“network centric warfare”) de VS in staat zouden stellen met slechts een beperkte troepenopbouw de oorlog te winnen. Dit werd bewaarheid, maar had wel tot gevolg dat de coalitie na afloop van de oorlog te weinig troepen ter plekke had om de orde te handhaven. Voor militairen met een drieweekse veldtocht achter de rug was het bovendien een hele omschakeling om ineens in straten te moeten patrouilleren en gebouwen tegen plundersaars te moeten beschermen. Dit werd als een oneigenlijke taak ervaren. Pas later drong het door hoe ingrijpend de plundersingen waren. Een spoedige doorstart van de economie was hierdoor niet meer mogelijk.

De behoefte aan politie deed zich van meet af aan sterk voelen. Een rapport van het “Centre for Strategic and International Studies” had gewaarschuwd dat grote aantallen gewone en militaire politie-eenheden vlak

6) Aldus Dr Phebe Marr van National Defence University, Senate hearing 24 september 2003.

7) Ibid.

achter de legers klaar zouden moeten staan.⁸ Deze eenheden waren er niet. Daardoor moest men terugvallen op de lokale politie, die werd aangespoord weer aan het werk te gaan. De politie vormde het laagste niveau binnen het machtssysteem van Saddam. Voor het politiepersoneel was het daarom wel even wennen om in de nieuwe context te moeten opereren.

Het “Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance” (ORHA), het civiele bestuursorgaan van de coalitie o.l.v. Jay Garner, was niet tegen de problemen opgewassen. De communicatie tussen ORHA en de militaire hiërarchie was bovendien gebrekkig. Doordat de VN buiten de deur was gehouden, kon men ook geen gebruik maken van de ervaring en expertise van deze organisatie met post-conflict wederopbouw. ORHA moest daardoor bij elke stap het wiel opnieuw uitvinden. Garner werd al snel vervangen door de meer capabele Paul (“Jerry”) Bremer. De naam ORHA, waaraan de Amerikanen niet meer herinnerd wilden worden, werd veranderd in “Coalition Provisional Authority” (CPA). Een Britse medewerker van de CPA omschreef deze organisatie als *“the single most chaotic organisation I have ever worked for”*.⁹ Het is ook vreemd dat de CPA, een civiele instantie, maanden na de oorlog nog steeds onder het Pentagon valt. Wederopbouw is geen taak waarvoor het Pentagon expertise heeft. De oprichting (begin oktober) van een speciale coördinatiegroep binnen het Witte Huis werd algemeen gezien als een inperking van de Pentagon rol.

Voor de bevolking waren de afgelopen 6 maanden een periode van grote onzekerheid. De gemengde gevoelens omtrent de oorlog golden ook voor de daaropvolgende bezetting. De overgrote meerderheid was verheugd over het vertrek van Saddam. Maar de nieuw verworven vrijheid werd in het dagelijks leven vooral ervaren als wanorde. De onrealistische verwachtingen omtrent wat het rijke Amerika economisch in korte tijd allemaal voor elkaar zou kunnen krijgen, leidden eveneens tot teleurstelling. Het altijd al aanwezige wantrouwen omtrent de Amerikaanse bedoelingen werd hierdoor versterkt. Aldus ontstond een gapende communicatiekloof tussen bevolking en bezetter die nog steeds niet is overbrugd.

8) “A Wiser Peace”, Centre for Strategic and International Studies, januari 2003.

9) Daily Telegraph 17 juni 2003.

2.3 Gevolgen van de oorlog voor het binnenlands politieke krachtenveld: Soennieten verliezen primaat

Het regime van Saddam Hoessein steunde op een beperkt aantal Soennitische stammen in centraal Irak, een minderheid binnen een minderheid.¹⁰ De geprivilegieerde positie van de Soennieten gaat terug tot de Ottomaanse tijd en werd tijdens het Britse mandaat en het koningschap voortgezet. De Sji'ieten waren van oudsher tweederangsburgers. De komst van Saddam accentueerde deze situatie. Tevens bracht hij een machtsverschuiving binnen de Soennitische gemeenschap teweeg van de rijkere, goed opgeleide stedelijke elites naar het veel armere door tribale tradities gedomineerde Soennitische platteland, waar hij zelf van afkomstig was.

De politieke en economische achterstelling van de Sji'ieten moet in relatieve termen worden gezien. Er zijn altijd wel beperkte aantallen Sji'ieten geweest die tot topposities in de politiek en het leger doordrongen, zowel onder Saddam als daarvoor, alleen waren zij duidelijk in de minderheid t.o.v. de Soennieten, in tegenstelling tot de demografische verhoudingen.

De Soennitische machtselites werden door de val van Saddam meegesleurd. De pijlers van hun dominantie – Ba'ath-partij, Republikeinse Garde, geheime diensten en overheidsbureaucratie – stortten ineen. Het beleid van dé-Ba'athificatie treft bovendien in de eerste plaats Soennieten. Meer in het algemeen betekenen de ontwikkelingen sedert de oorlog voor hen een groot verlies aan macht en privileges, zeker voor de stammen die dicht bij het vorige regime stonden. Het is daarom geen toeval dat het huidige verzet grotendeels in Soennitisch gebied is geconcentreerd. Een opinieonderzoek in een aantal Iraakse steden laat zien dat gemiddeld 50% van de respondenten van mening is dat de VS kwaad willen in Irak terwijl slechts 35% verwacht dat de VS willen helpen, een illustratie van de eerdergenoemde communicatiekloof. Bij de Soennieten vallen deze cijfers nog slechter uit: bij hen verwacht 70% nadeel van de Amerikanen en slechts 13% voordeel.¹¹ Behalve de wens de Amerikanen en andere buitenlanders te verdrijven, lijken de verzetsgroepen echter geen coherente ideologie te hebben. Voor een terugkeer van de Ba'ath-partij bestaat geen brede steun. Het zal voor de Soennieten dan ook niet eenvoudig zijn nieuwe vormen van politieke expressie te vinden.

10) Zie vorige Clingendael notitie over Irak, hoofdstuk 3 “Het centrum van de macht: stalinisme en tribalisme”.

11) Patrick Clawson, “How Iraqis View U.S. Role Is Key To Evaluating Progress In Iraq”, paper van Washington Institute for Near East Policy, september 2003. De enquêtes zijn verricht door Gallup en Zogby International. De cijfers laten zich op verschillende manieren interpreteren. Clawson gebruikt ze om aan te tonen dat de situatie wel meevalt.

2.4 Emancipatie van de Sji'ieten

De Sji'itische meerderheid zag als gevolg van de oorlog zijn decennialange streven naar 'emancipatie' plotseling verwezenlijkt. Vrees voor chaos en Iraanse invloed hadden de oude Bush er destijds van weerhouden de Sji'itische opstand van maart 1991 te steunen. Dergelijke overwegingen waren voor de jonge Bush in 2003 geen beletsel meer. Het opmerkelijke gevolg is dat er door de Amerikaanse interventie in Irak een revolutie heeft plaatsgevonden, waarbij de Sji'itische onderklasse voor het eerst in een lange geschiedenis op grond van zijn getalsmatig overwicht aanspraak kan maken op een beslissende stem in het nieuwe Irak.

Terwijl Soennieten op zoek zijn naar nieuwe vormen van politieke expressie, kunnen de Sji'ieten voortbouwen op hun verzet tegen Saddam Hoessein, dat zich altijd al rond de geestelijke leiders heeft gekristalliseerd. De Sji'itische groeperingen die zich momenteel manifesteren, hebben dan ook bijna allemaal een Islamitisch stempel. Puur seculiere groeperingen, zoals de Iraakse Communistische Partij, die in de jaren '50 en '60 veel aanhang had in het verpauperde zuiden, lijken thans geen grote kans te maken.

De Sji'ieten, die meer reden hebben tot dankbaarheid voor de verwijdering van Saddam Hoessein, lijken de internationale coalitie – tot nu toe – het voordeel van de twijfel te geven. Yitzhak Nakash, auteur van "the Shi'ites of Iraq", heeft het in dit verband over een "grace period". Maar ook onder hen groeit het ongeduld over het uitblijven van tastbare vooruitgang in de dagelijkse levensomstandigheden en nemen de weerstanden tegen buitenlandse culturele invloeden toe. De situatie in het Sji'itische zuiden verschilt per provincie, maar moet wat de grote steden betreft over het algemeen toch als broos zo niet ontvlambaar worden aangemerkt. Dat geldt meer nog voor de Sji'itische wijken van Bagdad, die alleen al twee miljoen mensen tellen. Daarbij kunnen met name vermeende schendingen van culturele en religieuze waarden de vonk vormen.

Terwijl in Centraal-Irak alleen Amerikaanse troepen zijn gelegerd, bevinden zich in het zuiden eenheden uit een veelheid van landen. Polen hebben net de leiding genomen over een multinationale divisie rond de heilige steden Najaf en Karbala. De Britten zitten rond Basra en Nederlanders nemen in het zuidwesten de provincie al-Muthanna voor hun rekening, een rustige uithoek, waar de Nederlandse militairen, mede dankzij kleine rehabilitatieprojecten, een goede relatie met de bevolking hebben weten op te bouwen. De situatie in Basra is daarentegen aanzienlijk minder ordelijk en strookt bepaald niet met het beeld van een rustig zuiden dat officiële woordvoerders schetsen. Het geweld in deze stad is echter niet zozeer tegen de Britten gericht als wel het gevolg van criminele activiteit en politiek-sektarische twisten.

2.5 Historische kans voor de Koerden

Na een lange geschiedenis van opstanden en repressie biedt de huidige situatie voor de Koerden een historische kans op een nieuwe, meer vreedzame verhouding met Bagdad. De Koerden zijn de enigen die de Amerikaanse presentie echt verwelkomen. Op dit moment is het Koerdische noorden, dat dankzij 12 jaar autonomie in veel opzichten een voorsprong heeft op de rest van Irak, in ieder geval het rustigste en meest stabiele deel van het land. De Amerikanen laten graag de dagelijkse ordehandhaving in het noorden over aan de twee voornaamste Koerdische organisaties (KDP en PUK), die eindelijk hun jarenlange onderlinge twisten ter zijde hebben gelegd.

Toch liggen er in het noorden problemen op de loer. In de loop der jaren had Saddam Hoessein de Koerdische bevolking uit een brede strook van de Syrische tot de Iraanse grens verwijderd en vervangen door Arabieren. Onder deze 'etnische zuivering' viel ook Kirkook – het Jeruzalem van de Koerden – en zijn olierijke omgeving. Zoals te verwachten zijn de Koerden thans, langzaam maar zeker, bezig deze arabiseringpolitiek terug te draaien. Koerden nemen hun vroegere huizen in bezit en verjagen de 'geïmporteerde' Arabische bewoners. Hier ligt dus, zeker op lokaal niveau, een ingebouwde oorzaak van spanning. In steden als Kirkook en Mosoel moeten de Amerikanen als evenwichtskunstenars tussen de verschillende etnische groepen optreden. De gemeenteraad van Kirkook werd op basis van een pariteitsformule samengesteld: 6 Koerden, 6 Turkmenen, 6 Arabieren (Soennieten) en 6 Assyriërs (christenen). De burgemeester en de provinciegouverneur zijn evenwel allebei Koerd evenals een groot deel van de politie. De Koerdische invloed in Kirkook is dan ook groeiende. Voor de oorlog had Turkije hierover het onaanvaardbaar uitgesproken. Op dit moment heeft Turkije echter geen andere keus dan zich bij de ontwikkelingen neer te leggen. Zo zijn er in het noorden inmiddels heel wat Turkse "red lines" overschreden.¹²

12) Aldus Prof. Soli Özel van de Universiteit van Istanboel, Chatham House seminar 12 september 2003.

3 Wie schuilt er achter het verzet?

3.1 “Ba’athist remnants”

De opkomst van gewapende verzetsgroepen in het centrale deel van het land is ongetwijfeld de grootste tegenvaller waar het Iraakse project op stuit. Aanslagen eisen thans bijna dagelijks Amerikaanse en ook veel Iraakse levens. De aantallen slachtoffers van andere coalitielanden zijn tot nu toe beperkt. In het verzet mengen zich zeer verschillende ingrediënten, die niet gemakkelijk uit elkaar zijn te halen: Ba’athisme, nationalisme, Islam en ook de tribale erencode. Volgens Amerikaanse lezing bestaat het verzet in de eerste plaats uit “Ba’athist remnants”, die een gelegenheidshuwelijk zijn aangegaan met (buitenlandse) Islamitische elementen. Dat laatste past natuurlijk goed in de pogingen Irak te presenteren als een onderdeel van de “global war on terrorism”. Vermoedelijk omvat het verzet ook mensen die, volgens tribale traditie, het verlies van familieleden tijdens of na de oorlog willen wreken. Schietincidenten waarbij Amerikaanse troepen zijn betrokken, blijven regelmatig levens van Iraakse burgers opeisen. Voorts wordt ook gewerkt met premiejagers. De Ba’ath beschikt daarvoor over een aanzienlijke oorlogskas. Daarnaast heeft sedert de oorlog in vrijwel het hele land een explosie van criminaliteit plaatsgevonden (inbraken, autodiefstal, kidnappings etc). Voor de gewone burger is dit veiligheidsprobleem nummer één.

Wat de Ba’ath component van het verzet betreft gaat het meer specifiek om:

- lokale/regionale partijkaders (“mid-level Ba’athists”),¹³
- voormalige leden van de geheime diensten in het bijzonder de “Special Security Organisation” (SSO),
- voormalige leden van de lijfwacht van Saddam Hoessein (de Himaya) en de Speciale Republikeinse Garde (SRG), een elite-eenheid die de hoofdstad beschermd,

13) De term is van generaal Abizaid (CENTCOM), persconferentie 16 juli 2003.

- Fedajien Saddam, een militie opgericht door de oudste zoon van de dictator.

De militaire expertise en zorgvuldige planning waarmee sommige aanslagen gepaard gaan, wijzen inderdaad in de richting van voormalige leden van de strijdkrachten en de geheime diensten. Ook het destructieve karakter van de gevolgde strategie, waarbij Iraakse slachtoffers niet worden geschuwd, draagt alle kenmerken van het vroegere regime. De aanslagen omvatten inmiddels een hele waaier van doelen:

- Amerikaanse en soms andere coalitietroepen,
- Iraakse politieagenten,
- Iraakse burgers die met de bezetter samenwerken (leden van politieke groeperingen die aan de "Governing Council" deelnemen, burgemeesters, informanten etc),
- infrastructuur: oliepijpleidingen, elektriciteitsnetwerken etc
- civiel personeel uit andere landen (VN-hoofdkwartier, Jordaanse ambassade, personeel van Amerikaanse bedrijven etc).

Het evidente doel is de wederopbouw te laten ontsporen. Zo kan de sabotage van elektriciteitsnetwerken alleen maar bedoeld zijn om ontevredenheid bij de bevolking aan te wakkeren. De aanvallen dwingen de Amerikanen bovendien steeds meer zich in 'forten' op te sluiten, wat ten koste gaat van het contact met de bevolking en miscommunicatie verder in de hand werkt. De VN maar ook andere internationale organisaties en NGO's hebben uit veiligheidsoverwegingen personeel teruggetrokken.

Prof. Baram (Universiteit van Haifa), Saddam-kenner bij uitstek, had e.e.a. met de nodige precisie voorspeld. Hij schreef in januari:

"In the wake of hostilities, Himaya, SSO and SRG soldiers and officers will have to be pensioned off... Yet such a massive release from military service is fraught with dangers. These are people who know each other, have combat skills, understand discipline, have experienced commanders and share the same provenance. Last but not least, they will have hidden weapons and ammunition caches. If not stopped right away, they will almost certainly become either a political underground organisation that will topple the regime the moment the foreign armies leave, or a formidable mafia organization, or both. Even before the foreign armies leave, they could become an underground or criminal organization that could assassinate US and British soldiers and officers in Iraq".¹⁴

14) Amatzia Baram, "Saddam's Power Structure: the Tikritis before, during and after the War" in IISS Adelphi paper, januari 2003.

De geografische distributie van de aanslagen is volgens de eerdergenoemde Makiya veelzeggend: het merendeel vindt plaats in het noordwesten, de zgn. Soennitische driehoek. De hoogste concentratie aanvallen vindt men in een kleinere driehoek (Bagdad-Takrit-Ramadi), waar bij uitstek de “former strongholds of the Ba’ath party” zijn gelegen, aldus Makiya.¹⁵ Daarnaast is ook de hoofdstad en zijn wijde omgeving het toneel van veelvuldige aanslagen, een gebied waar zowel Soennieten als Sji’ieten wonen. Guerrilla’s moeten zich, volgens het bekende gezegde van Mao, verhouden tot de bevolking als een vis tot het water. Dat is kennelijk veel meer het geval in geheel of gedeeltelijk Soennitische gebieden dan in de rest van het land.

3.2 Jihad strijders

De organisatorische kaders van het verzet komen dan wellicht voort uit het oude regime, maar op het uitvoerende niveau is sprake van een veel grotere diversiteit: voormalige militairen, buitenlandse en autochtone fundamentalisten en vermoedelijk ook veel gewone mensen die op de een of andere manier in botsing zijn gekomen met Amerikaanse troepen. De gedecentraliseerde cellenstructuur van het verzet laat alle ruimte voor onderlinge verscheidenheid.

Reeds tijdens de oorlog waren vrijwilligers uit andere Arabische landen (Syrië, Saudi-Arabië, Jemen, Soedan etc) door Saddam uitgenodigd. Via de lange, poreuze grenzen van Irak blijven Jihad-strijders binnenglippen. Ondanks de aanzienlijke ideologische verschillen hebben de eerdergenoemde middenkaders van de Ba’ath en de Jihad-strijders elkaar gevonden. Zonder opvang door een lokale organisatie zouden buitenlandse vrijwilligers weinig kunnen utrichten. De situatie doet denken aan de wijze waarop de strijd in Afghanistan destijds Moslim-vrijwilligers uit alle windstreken aantrok. Van de 148 Jihad-strijders die de VS gevangen hebben genomen, is de helft afkomstig uit Syrië; 19 hebben Al Qaeda banden.¹⁶

Naast de strijders uit andere Arabische landen is er ook een autochtone Islamitische component. Fundamentalisme is weliswaar traditioneel geen belangrijke stroming binnen de Soennitische gemeenschap van Irak, maar de Islam is vaak de taal waarin protest en verzet worden gegoten. Van Algerije tot Afghanistan hebben we daar voorbeelden van gezien. Fawaz Gerges (Beirut University) komt dan ook tot de slotsom dat “Sunni Salafis” een groeiende rol

15) Persconferentie 10 juni 2003. Voor een poging de verzetsdaden te kwantificeren en in kaart te brengen zie Jeffrey White en Michael Schmidmayr, “Resistance in Iraq” in *Middle East Quarterly*, herfst 2003.

16) Aldus Bremer, persconferentie 26 september 2003.

spelen in het verzet.¹⁷ Anderen hebben het in dit verband over “wahabieten”, een omschrijving die, ondanks zijn specifieke Saudi oorsprong, steeds meer als verzamelterm voor Soennitische fundamentalisten wordt gebruikt.

Nog een ander element in de bonte verzameling van het verzet is Ansar al-Islam, een groepering die een Islamitisch mini-staatje had opgericht in een uithoek van het Koerdische gebied. Deze enclave werd tijdens de oorlog ingenomen, maar een aantal strijders wist via Iran te ontkomen om vervolgens weer terug te keren naar Irak, aldus de Amerikaanse lezing.

3.3 Terrorisme in Irak: een zelf gecreëerd probleem

Het wrange van dit alles is dat Irak onder Saddam Hoessein nauwelijks een terrorismeprobleem opleverde (wel natuurlijk massale schendingen van de mensenrechten). Vermeende banden tussen Al Qaeda en Saddams geheime diensten zijn nooit aangetoond en andere voorbeelden van steun aan terrorisme waren nogal gedateerd (zoals het verlenen van onderdak aan Abu Nidal). In zijn toespraak van 7 september jl. verklaarde president Bush Irak tot “het centrale front” in de strijd tegen het terrorisme. Het is echter een front dat door eigen toedoen is ontstaan.

Inherent aan de term terrorisme is bovendien de suggestie dat alleen militaire oplossingen in aanmerking komen, wat voorbij gaat aan de politieke dimensie van het conflict. Het ziet er niet naar uit dat de huidige aanpak, die zich kenmerkt door zoekacties van het Amerikaanse leger en eindeloze beschermende maatregelen, de oplossing zal brengen. Er is behoefte aan een meer politieke benadering.

Behalve het feit van de bezetting zelf, hebben twee meer specifieke inschattingsfouten in de begindagen van Bremers bestuur het verzet in de hand gewerkt: de abrupte afschaffing van de Iraakse krijgsmacht en de nogal vergaande dé-Ba’athificatie. Op 23 mei werd de hele krijgsmacht ontbonden, waardoor 400.000 militairen op straat kwamen te staan, een groep met de vaardigheden om de bezettingsmacht het leven zuur te maken. In het nieuwe leger dat nu wordt opgericht, zal in eerste instantie slechts plaats zijn voor 40.000 man. Geconfronteerd met demonstraties van oud-militairen nam de CPA een maand later gas terug door alsnog toe te zeggen de salarissen van de meer dan 200.000 beroepsmilitairen te blijven betalen en dienstplichtigen een eenmalige uitkering te geven. De sfeer onder oud-militairen blijft echter opstandig.

Ook de vergaande en ongedifferentieerde dé-Ba’athificatie joeg onnodig veel mensen in het harnas. Al diegenen die één van de vier hoogste rangen van

17) “Understanding Iraq’s Resistance” in Christian Science Monitor, 10 september 2003.

de Ba'athpartij hadden bekleed (30.000 à 50.000 mensen, volgens Makiya) werden uitgesloten van overheidsfuncties (en in Irak is dit een ruim begrip dat tevens staatsbedrijven, het onderwijs en de gezondheidssector omvat). Ook militairen met de rang van kolonel of hoger werden uitgesloten. Uitzonderingen zijn mogelijk op grond van onmisbaarheid van kennis, maar het komt er toch op neer dat de bovenste managementlaag van het land wegvalt. Mensen die wellicht bereid waren geweest zich in de nieuwe verhoudingen te schikken, werden automatisch in een oppositierol gedrongen.

Onervarenheid met vredesoperaties speelde voorts sommige Amerikaanse eenheden parten. In het kleine Soennitische stadje Fallujah ten westen van Bagdad vond eind april een demonstratie plaats tegen het feit dat het Amerikaanse garnizoen in een school was gevestigd die men weer in gebruik wilde nemen. Zenuwachtige GI's, die meenden verzetsstrijders tussen de demonstranten te ontwaren, openden het vuur met 15 doden als gevolg. Een Bedoeïenencultuur die toestaat elke dode aan eigen kant te wreken met 4 doden bij de tegenpartij, deed de rest. Sindsdien is Fallujah voor de Amerikanen de moeilijkste plek in heel Irak. Het stadje illustreert de gevaarlijke escalatieprocessen die tussen bevolking en bezetter kunnen ontstaan. Diverse andere steden in de Soennitische driehoek laten een zelfde beeld zien (Khalidiya, Ramadi, Balad etc). Het geeft ook het klassieke dilemma van elke bezetter aan: hoe een opstand de kop in te drukken zonder de bevolking nog verder van zich te vervreemden. De Britse eenheden in het zuiden, lijken door hun ruimere ervaring met vredesoperaties een aantal zaken beter te hebben aangepakt. Ze hebben echter het voordeel in Sji'itisch gebied te zitten.

Al met al kan het verzet op dit moment nog niet worden gekarakteriseerd als een brede nationalistische opstand. De verzetscellen hebben de sympathie van een deel van de Soennitische bevolking, maar veel minder in het Sji'itische zuiden waar aanslagen tot nu toe eerder uitzondering dan regel zijn. Pas als de stemming onder de massa van de Sji'ieten zou omslaan, komt men voor een onhanteerbaar probleem te staan.

Opvallend is voorts de afwezigheid van echt grote demonstraties in Irak (er zijn in de grote steden wel allerlei kleinere demonstraties van specifieke groepen). Zeker in een stad als Bagdad met 5 miljoen inwoners zou men ook mega-demonstraties verwachten (bijv. na het gebed op vrijdag), wat de coalitie voor grote dilemma's zou plaatsen. Men denke aan de wijze waarop de Sjah van Perzië destijds d.m.v. massale demonstraties tot aftreden werd gedwongen. Het is verleidelijk uit de afwezigheid van grote demonstraties te concluderen dat er een "silent majority" is die bereid is het Amerikaanse experiment nog even tijd te gunnen. Een meer pragmatische verklaring is dat de bevolking te zeer met dagelijks overleven bezig is om aan politieke actie te denken. Er kan echter een moment komen dat massademonstraties wel degelijk het straatbeeld gaan bepalen (bijv. rond heilige dagen).

3.4 Groter Iraaks aandeel in de veiligheidsvoorzieningen nodig

Ter bestrijding van het verzet werd in eerste instantie vooral gedacht aan meer troepen. Een drastische verhoging van de buitenlandse troepenaantallen zit er echter niet in. Met bijna de helft van hun landmacht in Irak (16 van de 33 parate brigades) hebben de VS zelf nauwelijks mogelijkheden tot uitbreiding: ze moeten al aanzienlijke aantallen "National Guards" oproepen voor dienst in Irak. De Amerikanen zijn juist naarstig op zoek naar bijdragen van andere landen om hun eigen eenheden af te lossen. Meer buitenlandse troepen is eigenlijk ook niet de oplossing. Steeds weer blijkt dat buitenlandse troepen te ver af staan van de bevolking om de opstandelingen effectief te bestrijden. Van Irakisering van de veiligheidsvoorzieningen valt meer te verwachten. Daarbij moet worden gedacht aan versnelde uitbreiding van de Iraakse politie, de grenswacht, speciale bewakingseenheden en zelfs aan een nieuw leger. De Amerikanen werken hier hard aan. De nieuwe politie van momenteel zo'n 40.000 man, moet eind 2004 zijn uitgebreid tot 65.000-70.000 man. Versterking is inderdaad essentieel. De politie bevindt zich momenteel in een moeilijk parket. Ze kan de gewone criminaliteit al niet aan, laat staan de aanzienlijk zwaarder bewapende verzetsgroepen. Deze gaat men liever uit de weg, ook uit vrees voor represailles.

Aanvankelijk wilden de VS drie jaar uittrekken om een volledig nieuw leger van 40.000 man op te richten, dat op Amerikaanse leest zou worden geschoeid. Om zo veel tijd uit te trekken voor militaire training in een land waar militaire kennis en ervaring in overvloed aanwezig zijn, is op z'n zachts gezegd paradoxaal. Inmiddels wil men deze termijn terugbrengen tot één jaar door meer gebruik te maken van officieren van het oude leger, een voor de hand liggende oplossing, te meer daar de ontevredenheid onder oud-militairen juist één van de oorzaken van de huidige problemen is. Door te letten op de multi-etnische samenstelling van de nieuwe eenheden tracht men te voorkomen dat het nieuwe leger in de toekomst de belangen van één groep gaat dienen. Uiteraard kleven er risico's aan de heroprichting van het leger in een land dat vele militaire coups heeft gekend. Maar risico's kleven er ook aan de huidige situatie, waarin centraal gezag alleen met behulp van buitenlandse troepen valt te handhaven.

In de "Governing Council" wordt erop aangedrongen bevriende milities een grotere rol toe te kennen bij het patrouilleren van steden en het bewaken van gebouwen en installaties. Dit is natuurlijk een snellere oplossing dan de tijdrovende opbouw van een nieuw leger en politie. Na de bomexplosie bij de Iman Ali moskee in Najaf op 29 augustus, die ayatollah Mohammed Baqr al-Hakim het leven kostte, zijn leden van zijn beweging het centrum van de stad gaan bewaken (het Badr corps, de militaire arm van de beweging). Dit is in strijd met een CPA-verordening die in beginsel alle milities verbiedt (alleen de Koerden hebben op dit punt uitstel gekregen). Aan milities kleven grote dilemma's: als men de ene militia toestaat met wapens rond te lopen, wordt het

moeilijk dit andere milities te verbieden. Een concurrerende Sji'itische beweging o.l.v. de jonge Sadr is al bezig een eigen militie op te richten ("het leger van de Mahdi"). Uiteindelijk kan men op deze manier afglijden naar een Libanon-achtige situatie, waarin elke groepering z'n eigen militie heeft. Korte en lange termijn belangen moet hier goed worden afgewogen.

Maar zolang coalitie noch politie in staat is de veiligheid adequaat te waarborgen, wordt het toch moeilijk de Iraakse aandrang in deze richting helemaal te negeren. Men kan denken aan constructies waarbij militieleden zich de facto onder bevel van een coalitiecommandant plaatsen en aan de opname van militieleden in de reguliere politie. In Najaf is een verstandig compromis bereikt waarbij een speciale politie voor de heiligdommen is opgericht, die in de praktijk veel mensen uit het Badr corps omvat. De kersverse minister van Binnenlandse Zaken wil nog een stap verder gaan en vanuit bevriende milities 'paramilitaire' eenheden oprichten om de opstandelingen te bestrijden. Bij de Amerikanen roept dit begrijpelijke aarzelingen op.

Uiteindelijk zal men moeten erkennen dat een zuiver militaire aanpak niet volstaat. Er is behoefte aan een meer politieke strategie. Daarbij zal men vooral moeten proberen de Soennieten het gevoel te geven dat ook zij een aandeel hebben in het nieuwe Irak en niet alleen maar de verliezers zijn. Op deze manier kan men proberen de radicale elementen en verzetsgroepen te isoleren. In een aantal steden in de Soennitische driehoek, zoals Fallujah, is de Amerikaanse militaire presentie veeleer een onderdeel van het probleem dan van de oplossing. Gestreefd moet worden de Amerikanen uit deze steden terug te trekken en te vervangen door Iraakse eenheden. De Amerikanen kunnen zich dan beperken tot een "rapid reaction" functie.

4 Irak teruggeven aan de Irakezen: de politieke dimensie van de wederopbouw

4.1 Basisresoluties van de Veiligheidsraad m.b.t. Irak

VS en VK, die zichzelf als bevrijders zagen, hadden aanvankelijk enige aarzeling met geladen termen als “bezetting” en “bezettende mogendheid”. De juridische situatie werd opgehelderd door Veiligheidsraad-resolutie 1483, die op 22 mei 2003 met unanimititeit werd aangenomen. Als onderdeel van de afspraken erkenden VS en VK dat ze “occupying powers” zijn in zin van de Geneefse Conventie met alle bevoegdheden en verplichtingen van dien (en ook nog een aantal additionele bevoegdheden die meer specifiek verband houden met de wederopbouw). Een zinnetje in resolutie 1483 bepaalt dat *andere* staten die met de bezettende mogendheden samenwerken, zelf daardoor niet de status van bezettende mogendheid verkrijgen. Dit slaat op landen als Nederland die troepen bijdragen aan de stabilisatiemacht.

De keuze voor het model van de bezettende mogendheden had alles te maken met de afkeer van de VN in Amerikaanse Republikeinse en neoconservatieve kring, een houding die verder werd versterkt door de botsingen in de Veiligheidsraad aan de vooravond van de oorlog. Bij de Britten bestond veel meer bereidheid de VN de hoofdrol toe te kennen, al moet erbij worden gezegd dat de volkerenorganisatie zelf niet stond te trappelen de zware verantwoordelijkheid van het bestuur in Irak op zich te nemen. Resolutie 1483 voorzag wel in een zekere betrokkenheid van de VN, onder andere via de speciale vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Irak. Wijlen Vieira de Mello heeft in deze hoedanigheid een substantiële inbreng gehad, al was dit niet de hoofdrol die de VN meestal in dit soort overgangsperiodes speelt.

Velen waren van mening dat Irak onder een of andere vorm van tijdelijk VN-bestuur had moeten komen. Te denken viel bijv. aan een civiel VN-bestuur in combinatie met een door de Veiligheidsraad gemandateerde coalitiemacht (geen echte blauwhelmen). Dit was het geval in Oost-Timor, waar in het begin Australië de leiding had over een “multinational force”, die pas later werd omgezet in een reguliere VN-operatie. In Cambodja was van meet af aan sprake van een reguliere VN-vredesoperatie in combinatie met een

coalitieregering met alle facties, die onder supervisie stond van de VN (UNTAC). UNTAC had met name tot taak verkiezingen te organiseren. Weer een ander model werd in Afghanistan toegepast, waar relatief snel een volwaardige interim-regering onder internationale bemiddeling tot stand kwam.

Met andere landen heeft Nederland consequent gepleit voor een grotere rol van de Verenigde Naties. Een constructie met de volkerenorganisatie in de hoofdrol zou in de ogen van de internationale en Arabische publieke opinie meer legitimiteit hebben gehad. Ook voor de verstrekking van (nood)hulp was dit makkelijker geweest. Veel donoren en NGO's hebben er moeite mee met een bezettingsautoriteit zaken te moeten doen. Indien van meet af aan was gekozen voor bijv. het Oost-Timor model had dit vele voordelen gehad, al zullen we nooit weten of daarmee de huidige problemen waren voorkomen. Inmiddels hebben de verhoudingen in Irak zich verscherpt. De twee aanslagen op het VN-hoofdkwartier suggereren dat de verzetsgroepen nu geen duidelijk onderscheid meer maken tussen VN en VS. Uit veiligheidsoverwegingen is bijna al het internationale VN-personeel uit Irak teruggetrokken.

Na weken discussie en vele ontwerp teksten is op 16 oktober resolutie 1511 inzake Irak door de Veiligheidsraad bij unanimitie aangenomen.¹⁸ Aanvankelijk leek het erop dat er een grote uitruil zou plaatsvinden: de VS zitten namelijk te springen om meer troepen en geld. Om potentiële troepenleveranciers en geldschieters over de streep te trekken, leken ze bereid tot concessies, waaronder het accepteren van een grotere VN-rol. Overeenstemming over een nieuwe resolutie schept ook een gunstig klimaat voor de donorconferentie 23-24 oktober in Madrid. De Amerikaanse concessies gingen echter een aantal leden van de Veiligheidsraad niet ver genoeg, terwijl de militaire en financiële bijdragen die in het vooruitzicht werden gesteld, bescheiden bleven. Het uiteindelijke resultaat kan dan ook beter worden gekenschetst als een kleine uitruil: de VS hebben, mede onder Britse aansporing, enige tegemoetkoming betracht, maar het juridische kader van resolutie 1483 en de bevoegdheden als bezettende mogendheden blijven gehandhaafd. Wel wordt het tijdelijke karakter van de bezetting benadrukt. Tevens zijn bepalingen opgenomen die, althans indirect, de duur van het transitieproces inperken (zie 4.3).

In de nieuwe resolutie is tevens sprake van een door de Veiligheidsraad gemandateerde "multinational force" onder Amerikaans commando. Deze stabilisatiemacht wordt gemachtigd zonedig geweld te gebruiken. De status van de buitenlandse troepen zoals die van Nederland wordt door dit expliciete VN-mandaat duidelijker. Dat is winst. Het mandaat wordt over een jaar opnieuw tegen het licht gehouden en loopt in beginsel af op het moment dat een volledig soevereine Iraakse regering aantreedt. De Amerikanen hopen dat de

18) Alle resoluties van de Veiligheidsraad zijn op de website van de VN te vinden.

aanwezigheid van een officieel VN-mandaat meer landen, met name ook Moslim-landen, tot een militaire bijdrage zal bewegen. Tot nu toe heeft alleen Turkije toegezegd, maar hiertegen bestaan in Irak zelf bezwaren. De verslechterende veiligheidssituatie in Irak en weerstanden bij de eigen publieke opinie maken andere potentiële troepenleveranciers zoals Pakistan terughoudend.

De discussie in de Veiligheidsraad ging uiteindelijk meer over de rol van de Irakezen in het transitieproces dan over die van de VN. Zes maanden na de oorlog is het moment voor een VN-bestuur ook eigenlijk voorbij. Bovendien bestaan er bij het VN-secretariaat grote aarzelingen om onder de huidige onveilige omstandigheden in Irak te moeten opereren. Alle passages in de resolutie die taken aan de VN toebedelen, zijn dan ook voorzien van de clausulering “as circumstances permit”. Hoe snel en op welke wijze Irak aan de Irakezen terug te geven was dan ook veeleer de centrale vraag. Een groeiende Iraakse betrokkenheid bij het transitieproces is inderdaad essentieel. Zonder een gevoel van “ownership” zal weinig beklijven. Resolutie 1483 van 22 mei voorzorg reeds in de instelling van een “Iraqi Interim Administration” totdat een “internationally recognized and representative government” weer de volledige soevereiniteit op zich neemt. Met de invulling van het begrip “Interim Administration” en de vraag of dit een voorlopige regering zou moeten zijn of iets anders, was de eerste maanden na de oorlog reeds de nodige discussie gemoeid.

4.2 “Governing Council”: eerste voorzichtige stap naar Iraaks zelfbestuur

Aanvankelijk zette Administrator Bremer de plannen van zijn voorganger voor de vorming van een “Iraqi Interim Authority” in de ijskast. Dit was een domper voor de zeven Iraakse politieke groeperingen, voornamelijk bannelingen, waarmee de Amerikanen in gesprek waren.¹⁹ Daartoe behoorde onder andere de veelbesproken INC-leider Ahmed Chalabi, een émigré die veel aanhang heeft in het Pentagon maar weinig in Irak zelf. Bremer was niet onder de indruk van de bestuurlijke capaciteiten van de Iraakse politici die op dat moment naar voren waren getreden. “*US policymakers decided that the Iraqi leadership was disorganized, unrepresentative and not up to the task*”.²⁰ De groeiende ontevredenheid onder de bevolking over de onveiligheid en de gebrekkige basisvoorzieningen brachten Bremer echter al vrij snel tot het

19) Iraqi National Congress (INC), Iraqi National Accord (INA), Kurdistan Democratic Party (KDP), Patriotic Union of Kurdistan (PUK), Supreme Council for the Islamic Revolution (SCIRI), al-Da’awa al-Islamiyah en de Pachachi-groep.

20) Washington Post 14 juni 2003.

inzicht dat hij wel degelijk een Iraaks politiek lichaam nodig had “to share responsibility or blame”.²¹ Uiteindelijk werd het niet een interim-regering, maar een tussenoplossing die de naam “Governing Council of Iraq” kreeg. Deze trad in juli aan.

Een ‘bestuursraad’ samenstellen die de zo pluriforme Iraakse samenleving op evenwichtige wijze weerspiegelt, was een diplomatiek huzarenstukje. Behalve naar etnisch-religieuze balans is ook gekeken naar geografische balans, spreiding over de voornaamste politieke stromingen etc. Zo kwam men uit op een samenstelling van 25 leden: 13 Sji’ieten, 5 Koerden, 5 Soennieten, 1 Assyriër (christen) en 1 Turkmeen. De “International Crisis Group” noemt het een “*troubling precedent*” dat met een etnische rekenformule is gewerkt.²² Dit zou etnische scheidslijnen bestendigen i.p.v. helpen overwinnen. Het is in het huidige klimaat echter onvermijdelijk dat met de etnische balans rekening wordt gehouden. Elke ondervertegenwoordiging van een bepaalde groep had meteen tot protesten geleid. Behalve de Koerden zien overigens de meeste deelnemers zichzelf niet in de eerste plaats als belangenbehartigers van een etnische groep, zeker niet iemand als de Secretaris-Generaal van de Iraakse Communistische Partij, toevallig één van de 13 Sji’ieten.

Een kritiek die meer hout snijdt is dat 15 van de 25 leden uit de diaspora dan wel uit Koerdisch gebied afkomstig zijn. Terugkerende émigrés worden in Irak als halve buitenlanders gezien. Laith Kubba, een Irakees werkzaam bij de “National Endowment for Democracy” in Washington, wijst er bovendien op dat het rurale Soennitische gebied, waar de huidige guerrilla zijn oorsprong vindt, in het geheel niet is vertegenwoordigd.²³ Het is inderdaad essentieel meer Soennieten uit dat gebied, mits niet te zeer besmet door een Ba’ath-verleden, te betrekken bij het proces van politieke opbouw.

Aan Sji’itische kant is de samenstelling meer representatief. Na lang aarzelen zijn twee van de belangrijkste Sji’itische organisaties, SCIRI en al-Da’awa, tot de Raad toegetreden. Beide zijn van oorsprong zeer radicale Islamitische groeperingen, die in pragmatische richting zijn geëvolueerd. Samenwerking met de bezetter houdt evenwel risico’s in voor Iraakse groeperingen; niet alleen politiek maar ook fysiek, zoals de bomaanslag op SCIRI-leider ayatollah Mohammed Baqr al-Hakim op 29 augustus liet zien. De broer van de overleden leider bekleedt de SCIRI-zetel in de Raad en heeft nu het leiderschap van de beweging overgenomen. Door zijn jarenlange band met Iran vervult SCIRI een interessante brugfunctie tussen de VS en Iran. Op 20 september werd Aqila al-Hashimi, één van de drie vrouwelijke leden van de Raad, vermoord.

21) International Herald Tribune 14 juli 2003.

22) “Governing Iraq”, rapport “International Crisis Group”, 25 augustus 2003.

23) Laith Kubba, Financial Times 24 juli 2003.

Niet vertegenwoordigd is de beweging van de 30-jarige Moqtada al Sadr, die in Najaf veel aandacht trekt met zijn fel anti-Amerikaanse preken en aanzienlijke steun heeft onder de allerarmste Sji'ieten in Oost-Bagdad ("Sadr city"). Moqtada is niet gevraagd, maar hij had ongetwijfeld geweigerd deel te nemen. Hij krijgt nu de kans zich te profileren als de ware nationalistische en religieuze oppositie en de Raad te brandmerken als een illegitiem groepje collaborateurs.

De keuze van een voorzitter was het eerste probleem waarmee de Raad werd geconfronteerd. Dit had een Sji'iet moeten worden of een verzoenende Soenniet als de 80-jarige Adnan Pachachi, minister van Buitenlandse Zaken in de pre-Saddam tijd. Zijn naam werd voorgesteld. De Koerden drongen echter aan op een driemanschap, wat door de Sji'ieten niet werd aanvaard. Zo kwam men uiteindelijk uit op een voorzitterschap dat tussen een negental personen rouleert (5 Sji'ieten, 2 Soennieten, 2 Koerden), een weinig gelukkige start. Een aansprekende voorzitter/woordvoerder had een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de zo nodige vergroting van de zichtbaarheid van de Raad naar de bevolking toe.

De Raad heeft een aantal belangrijke executieve bevoegdheden:

- ministers benoemen en ontslaan,
- ambassades heropenen en vertegenwoordigers bij internationale organisaties benoemen,
- de staatsbegroting 2004 goedkeuren,
- wetten uit de Ba'ath periode herzien,
- met de "Coalition Provisional Authority" in overleg treden over een breed scala beleidsvraagstukken,
- de opstelling van een nieuwe grondwet in gang zetten,
- speciale tribunalen opzetten voor de berechting van personen van het Ba'ath regime die zich schuldig hebben gemaakt aan misdaden tegen het Iraakse volk.

Formeel heeft Bremer nog steeds het laatste woord, al heeft hij aangegeven alleen "*in exceptional circumstances*" een veto te zullen uitspreken over besluiten van de Raad. In de praktijk ligt het zwaartepunt nog steeds bij de CPA, die met name de financiële touwtjes nog stevig in handen heeft (met de aan het Congres gevraagde 20 miljard dollar t.b.v. wederopbouw zullen de VS ook het leeuwendeel van de Iraakse begroting 2004 voor hun rekening nemen). Tot nu toe heeft de Raad nog geen grote besluitvaardigheid aan de dag gelegd. Toch kan zich een dynamiek ontwikkelen, waarbij de Raad, mits deze de nodige cohesie ontwikkelt, een steeds centralere rol speelt waar de CPA niet meer omheen kan. Ook de benoeming begin september door de Raad van vakministers kan daar aan bijdragen. Daarvoor werden de ministeries geleid door interim-managers. Volwaardige ministers zullen meer gewicht hebben t.o.v. de CPA-adviseurs en meer zichtbaarheid naar de buitenwereld. Het is

dan ook geen toeval dat de (geclausuleerde) erkenning van de Raad door de Arabische Liga kort volgde op de benoeming van vakministers.

Vroeg of laat komt men echter toch voor de vraag of er niet een premier of althans een soort coördinator van de ministers moet komen. Dat soort benoemingen zijn niet eenvoudig. Dat bleek al bij de vraag wie de Raad moest voorzitten. De huidige constructie met ministers en een Raad lijkt wat dubbel, maar is voorlopig best geschikt. In zekere zin fungeert de Raad als een collectieve regeringsleider tevens staatshoofd. De Raad is ook de plaats waar de belangrijkste politieke groeperingen bij elkaar komen en proberen tot onderlinge afspraken en compromissen te komen. De ministers kunnen daardoor in de eerste plaats vakmensen zijn. Het lijkt wel nodig de Raad op een gegeven moment te verbreden. Het zou in ieder geval verstandig zijn één of meer personen uit de Soennitische driehoek op te nemen.

4.3 Tijdpad voor politiek proces en machtsoverdracht

In zijn nieuwste boek, "The Future of Freedom", betoogt Fareed Zakaria dat in wederopbouwprocessen vaak te snel verkiezingen worden gehouden. Volgens hem moet er eerst sprake zijn van een rechtsorde met de benodigde wetten en een goed functionerend justitieel apparaat voordat men aan nationale verkiezingen begint. De economie moet een begin van opleving vertonen, teneinde het ontstaan van een middenklasse te bevorderen. Om de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen democratie kan gedijen, is tijd nodig. Dat geldt, in de visie van Zakaria, des te meer als het gaat om een land als Irak:

*"In general, a five-year period of transition, political reform and institutional development should precede national multiparty elections. In a country with strong regional, ethnical or religious divisions – like Iraq – this is crucial. It ensures that elections are held after civic institutions, courts, political parties and the economy have begun to function."*²⁴

Een delegatie van Amerikaanse senatoren, die Irak in juni bezocht, was getroffen door de omvang van de problemen: de Amerikaanse troepen zouden volgens Senator Lugar "minstens 5 jaar" moeten blijven. Zo veel tijd om het karwei af te maken zullen de VS echter niet krijgen. Nationale en religieuze gevoelens in Irak dulden geen langdurige transitie (en indien de gestage Amerikaanse verliezen aanhouden, zal in de VS de roep om te vertrekken toenemen, wat ongetwijfeld een rol zal spelen in de presidentsverkiezingen van november 2004). Het lijkt daarom onwaarschijnlijk dat het

24) Fareed Zakaria, "The Future of Freedom", Norton, p 155.

wederopbouwproces stap voor stap zal kunnen verlopen in het tempo en de volgorde die Zakaria aanbeveelt. De ontevredenheid van de bevolking over gebrek aan veiligheid, banen en basisvoorzieningen is groot. Het binnendringen van buitenlandse waarden en normen roept bovendien weerstanden op. Tastbare economische vooruitgang zou tijd winnen voor het politieke proces. Het is een scenario dat zeker nog tot de mogelijkheden behoort. Maar een economie op gang brengen na jaren dictatuur, oorlog en sancties gaat niet snel, te meer als men daarbij ook nog moet opboksen tegen aanhoudende sabotage en plunderingen.

Wat betreft het politieke proces lijkt zich tussen CPA en “Governing Council” overeenstemming af te tekenen over het volgende traject:

- opstellen van een nieuwe grondwet (door wie precies is nog de vraag),
- referendum over deze grondwet,
- parlamentsverkiezingen,
- vorming van een regering op basis van de verkiezingsuitslag die de volle soevereiniteit weer op zich neemt (voor zover dat laatste niet al in een eerder stadium geschiedt).

De volgorde – eerst een grondwet, dan pas parlamentsverkiezingen – is logisch. Het is verstandig eerst de bevoegdheden van de verschillende staatsorganen en dus ook de “checks and balances” goed vast te leggen. Met de redactie en bespreking van de grondwet zal, volgens het “Governing Council” lid Pachachi, al gauw een maand of zeven zijn gemoeid. Er moeten immers heel wat meningsverschillen worden overbrugd. Hij denkt in juni 2004 het referendum over de grondwet te kunnen houden en in de tweede helft van 2004 de nationale verkiezingen.²⁵ Ook Iyad Alawi (INA-leider) liet zich in zijn hoedanigheid van tijdelijk voorzitter van de “Governing Council” in soortgelijke zin uit.²⁶

In zijn rapport aan de Veiligheidsraad van 17 juli stelde de Secretaris-Generaal van de VN reeds voor de “timetable” van dit hele proces duidelijk vast te leggen en bekend te maken. Dit zou inderdaad een belangrijk signaal zijn aan een bevolking die zich afvraagt hoe lang de Amerikanen van plan zijn te blijven. Het antwoord dat van Amerikaanse zijde steevast op deze vraag wordt gegeven – “as long as it takes” – zal door Irakezen niet als een geruststelling worden ervaren. Het is daarom gewenst dat de VS zich onvoorwaardelijk vastleggen op een tijdpad voor de overdracht van de macht. Dit was ook een belangrijk discussiepunt in de onderhandelingen over een nieuwe VN-resolutie. Naarmate duidelijker wordt wanneer de Amerikanen zullen vertrekken, zal de discussie in Irak zich minder op de ‘bezetting’ richten

25) Persconferentie in VN-hoofdkwartier te New York, 24 september 2003.

26) Zie “China and Russia Leaning Towards US stance in UN”, New York Times 16 oktober 2003.

en meer op de vormgeving van de eigen toekomst. Het ligt het meest voor de hand de Irakezen zelf, in de eerste plaats de “Governing Council”, het tijdschema voor het verdere politieke proces en de terugkeer van soevereiniteit te laten uitwerken. Zij moeten er immers klaar voor zijn. In de eindfase van de onderhandelingen over de nieuwe VN-resolutie is een passage toegevoegd die de “Governing Council” uitnodigt zo’n tijdschema per 15 december aan de Veiligheidsraad voor te leggen. Dit is in zoverre een belangrijke stap dat hiermee de VS de timing van het verdere proces in feite uit handen hebben gegeven. E.e.a. hangt voorts ook samen met de wijze waarop de nieuwe grondwet tot stand zal komen.

Sji’ieten willen gekozen grondwetgevende vergadering

Een door de “Governing Council” ingestelde commissie moest met een voorstel komen voor de procedures rond de opstelling en goedkeuring van de grondwet. Men kon het echter niet eens worden. Omstreden is vooral de vraag hoe de redactiecommissie c.q. de leden van een constitutionele vergadering te benoemen. De hoogste Sji’itische geestelijke, ayatollah Ali Hussein al-Sistani, stelde in een fatwa dat dit via verkiezingen zou moeten. De Sji’ieten hebben zich achter dit standpunt geschaard. Dit zou betekenen dat er landelijke verkiezingen moeten worden gehouden voor een grondwetgevende vergadering. De Sji’ieten hopen dat hun numeriek overwicht hen in staat zal stellen de grondwetgevende vergadering te domineren. De vertegenwoordigers van de andere bevolkingsgroepen geven de voorkeur aan een systeem waarbij, na een breed maatschappelijk consultatieproces, een groep van deskundigen zou worden geselecteerd. In dit verband wordt de mogelijkheid overwogen de 18 provincies op basis van “town hall meetings” afgevaardigden te laten selecteren. Deze zouden dan worden aangevuld met een aantal juridische deskundigen. Een andere mogelijkheid is benoeming door de “Governing Council”.

Los van de vraag hoe het redactieteam samen te stellen, is het zeker van belang de nieuwe grondwet daarna op democratische wijze te laten goedkeuren. Dit kan door een gekozen grondwetgevende vergadering en/of bij referendum. Het zou ook goed zijn op deze manier alvast enige electorale ervaring op te doen, voordat de beslissende parlementaire verkiezingen plaatsvinden. Een praktisch nadeel van het Sji’itische voorstel is dat er de nodige tijd met de organisatie van verkiezingen zou zijn gemoeid (registratie kiezers, uitwerking kiesreglement etc). Het werk aan de grondwet zou daardoor pas laat op gang komen. De procedure met eerst een kleine redactiegroep en dan een nationaal referendum leidt waarschijnlijk tot een snellere afronding, reden waarom dit de voorkeur heeft van Bremer. In zijn achterhoofd speelt daarbij waarschijnlijk ook de hoop dat de veiligheidssituatie zal zijn verbeterd tegen de tijd dat het referendum moet worden gehouden.

Onveiligheid zal verkiezingen compliceren

Indien de huidige onveiligheid aanhoudt, zal dit de organisatie van verkiezingen aanzienlijk compliceren. Dat geldt zowel voor een referendum over de grondwet als voor de latere parlementsverkiezingen. Hopelijk zal het mogelijk zijn (bijv. via religieuze of stammenleiders) de verzetsgroepen ervan te overtuigen dat niemand gebaat is bij het verstoren van verkiezingen. Hoe dan ook zullen rond de stembureaus uitgebreide veiligheidsmaatregelen nodig zijn. Politici die het land in willen gaan om campagne te voeren, zullen de risico's moeten afwegen. Met name de leden van de "Governing Council" zijn potentiële doelwitten. Dat zou ook kunnen gelden voor het "UN electoral assistance" personeel dat normaliter technische assistentie zou verlenen bij de voorbereiding van de verkiezingen. Na de twee bomaanslagen op hun hoofdkwartier hebben de VN echter hun personeel in Irak van 600 man tot een dertigtal teruggebracht. Het ligt daarom in de rede nu reeds maatregelen te treffen om de Irakezen in staat te stellen zelf de verkiezingen te organiseren. De benoeming van een onafhankelijke nationale verkiezingscommissie zou daartoe een belangrijke eerste stap zijn.

Het zijn vooral de 5 provincies van Centraal-Irak inclusief Bagdad, die uit veiligheidsoogpunt problematisch zijn, en in zekere mate ook de provincie rond Hillah ten zuiden van Bagdad (6 van de 18 provincies dus). In de rest van het land zou het organiseren van verkiezingen veel minder problemen opleveren. Echt rustig zijn maar enkele provincies: de drie Koerdische in het noorden en een paar in het zuiden zoals al-Muthanna, waar het Nederlandse contingent zit. De situatie in en rond Basra is niet gemakkelijk, maar qua onveiligheid niet slechter dan in landen als Colombia en Nigeria, waar het toch ook lukt verkiezingen te houden.

In het huidige klimaat zullen verkiezingen ongetwijfeld ook een aantal radicale elementen naar voren brengen. Die consequentie zullen de VS voor lief moeten nemen. De kans mee te doen aan een politiek proces kan deze radicale krachten juist kanaliseren. Verkiezingen zullen het proces van politieke opbouw de legitimiteit geven die het nu ontbeert. Men moet bovendien bedenken dat verkiezingen – voor een grondwetgevende vergadering of een parlement – vooral een versnipperd resultaat zullen opleveren, waarbij geen enkele tendens zal domineren. Zo zal Oost-Bagdad waarschijnlijk radicale vertegenwoordigers van de Sadr-beweging afvaardigen, maar zij vormen maar een klein deel van het totale Sji'itische electoraat. Ook uit de Soennitische driehoek kan men een aantal radicale afgevaardigden verwachten, maar de Soennieten maken maar 15% van de bevolking uit en ze zijn ook nog onderling verdeeld. Hoe dit ook zij, verkiezingen zijn een cruciaal element in het hele proces. Men zal dan ook alles in het werk moeten stellen om ze mogelijk te maken.

Zonodig macht overdragen aan niet gekozen regering

Indien het te lang duurt voordat de veiligheidssituatie verkiezingen toelaat, zal de macht op een gegeven moment aan niet gekozen instanties moeten worden overgedragen. Dit kunnen de huidige “Governing Council” en ministers zijn of instellingen die daar op voortbouwen. Zoals gezegd zou het in ieder geval wenselijk zijn de samenstelling te verbreden. Zowel VN-resolutie 1483 als 1511 zouden dit scenario toelaten. Men dient daarbij wel voor ogen te houden dat herstel van de volle soevereiniteit volkenrechtelijk gezien verreikende consequenties heeft, aangezien het juridische kader van resolutie 1483 en de bevoegdheden van VS en VK als bezettende mogendheden komen te vervallen. De CPA heeft vanaf dat moment niet meer het laatste woord maar hooguit een adviserende rol achter de schermen (ook de nog te benoemen opvolger van Vieira de Mello zou dan alleen een adviserende en faciliterende taak kunnen hebben). De juridische grondslag van de Amerikaanse en Britse presentie verandert dan eveneens. Buitenlandse troepen kunnen dan nog alleen aanwezig zijn krachtens een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad of een verzoek van de inmiddels weer volledig soevereine Iraakse regering. Aan de VS vragen troepen te handhaven zal een Iraakse regering niet graag doen. Dat zou binnenlands politiek te gevoelig liggen. Een verzoek aan landen die niet aan de oorlog hebben deelgenomen of aan Arabische landen zou eerder denkbaar zijn. In de huidige situatie zijn de Arabische landen niet bereid aan een vredesmacht bij te dragen, maar na terugkeer van de volle soevereiniteit kan hierin verandering komen. Dit zou van belang zijn met het oog op cultureel-religieuze gevoeligheden. In zekere zin is dit scenario tevens een “exit strategy” voor de VS.

Deze uitkomst zou niet het democratisch wonder zijn dat de VS aanvankelijk voor ogen hadden, maar het zou wel voldoen aan de letter van de relevante VN-resoluties, die het in dit verband alleen hebben over een “*internationally recognized and representative government*” en termen als democratie en verkiezingen achterwegen laten. Het zou ook de krachten van nationalisme en Islam, die door de bezetting worden aangewakkerd, weer tot bedaren kunnen brengen, waardoor op termijn hopelijk alsnog verkiezingen kunnen plaatsvinden.

De Franse optie: onmiddellijk soevereiniteitsherstel

De standpunten in het weken durende onderhandelingsproces dat leidde tot resolutie 1511, vertoonden vele schakeringen. Uiteindelijk stemde Frankrijk voor resolutie 1511, maar de oorspronkelijke Franse opstelling is interessant omdat deze, zoals ook aan vooravond van de oorlog, de tegenpool vormde van de Amerikaanse positie. De Fransen pleitten voor een sterk verkort tijdpad. Minister van Buitenlandse Zaken de Villepin schetste in Le Monde van 12 september het volgende stappenplan:

- de “Governing Council” en de ministers worden meteen erkend als de dragers van de volle nationale soevereiniteit (in formele zin), waarmee juridisch gezien een einde aan de bezetting komt,
- binnen een maand wordt een Iraakse interim-regering samengesteld (voortbouwend op de “Governing Council” en de ministers),
- geleidelijke overdracht van uitvoerende macht (in materiële zin) aan deze regering, ook op economisch en budgettair gebied,
- de nieuwe grondwet moet klaar zijn voor eind 2003,
- landelijke verkiezingen vinden plaats voorjaar 2004,
- de nieuwe speciale vertegenwoordiger van de SG-VN krijgt de supervisie over het politieke proces en stelt t.b.v. de Veiligheidsraad een ‘kalender’ op met de verschillende stappen,
- de buitenlandse troepen krijgen een VN-mandaat maar blijven onder bevel van een Amerikaan.

Het grote verschil met de Amerikaanse benadering is dat volledig soevereiniteitsherstel de eerste i.p.v. de laatste stap is. De VS willen daarentegen het juridisch kader neergelegd in resolutie 1483, waaronder hun bevoegdheden als bezettende mogendheid, behouden tot de formatie van een regering op basis van verkiezingen, vermoedelijk pas eind 2004. Wel zouden in de tussentijd steeds meer regeertaken worden overgedragen aan de “Governing Council” en de ministers. De achterliggende gedachte van de Franse voorstellen is dat de tijd niet in het voordeel van de bezetter werkt. De logische consequentie van deze redenering is: hoe sneller de machtsoverdracht hoe beter. De buitenlandse troepen mogen nog even blijven, aangezien anders een gevaarlijk vacuüm ontstaat, aldus de Villepin. Onduidelijk is hoe de Iraakse interim-regering zich dan tot de vredesmacht verhoudt. Zolang men het eens is over de taak van de vredesmacht, is dat geen probleem (vgl. Afghanistan). Maar in Irak is sprake van aanzienlijke guerrilla-activiteit. Er kunnen meningsverschillen ontstaan over de aanpak (die zijn er in feite nu al over de rol van milities en over de komst van Turkse troepen). Dan moet het duidelijk zijn wie mag trancheren. Teruggave van soevereiniteit impliceert dat de interim-regering het laatste woord heeft, niet de Amerikaanse commandant van de stabilisatiemacht. In dit licht zullen de Fransen niet verrast zijn door de afwijzende Amerikaanse reactie. Minister van Buitenlandse Zaken Powell reageerde – wat chargerend – als volgt m.b.t de gedachte van onmiddellijk soevereiniteitsherstel:

“suggestions that somehow it can be done tomorrow, and all we have to do is get up tomorrow morning and find an Iraqi who is passing by and give him the government and say, ‘You’re now in charge and Ambassador Bremer and the American Army are leaving,’ that’s not an

*acceptable solution. Nobody would want that because we would be leaving total chaos".*²⁷

Aan een overhaaste machtsoverdracht kleven evidente risico's. Het mag niet mislukken. De Iraakse instellingen die de regeermacht overnemen, moeten voldoende kracht en legitimiteit hebben opgebouwd om zich te kunnen handhaven. Anders loopt men het risico van staatsgrepen, zo niet anarchie. Er is tijd nodig om tot een nationale consensus te komen over een toekomstig politiek bestel. *"The French are being more Iraqi than the Iraqis,"* stelde de nieuwe Iraakse minister van Buitenlandse Zaken Hoshyar Zebari.²⁸ Ook de eerdergenoemde Pachachi toonde zich ongelukkig met het idee van een versnelde procedure. Het ligt voor de hand de Irakezen zelf – en dat is in de eerste plaats de "Governing Council" – het tijdspad te laten bepalen zoals de nieuwe VN-resolutie inmiddels doet.²⁹ Indien men kiest voor "ownership" en Iraakse zeggenschap, dan is het niet logisch het cruciale punt van de timing vanuit New York op te leggen. Het door de "Governing Council" per 15 december uit te werken tijdspad zou vervolgens kunnen worden vastgelegd in een resolutie van de Veiligheidsraad, waardoor iedereen, inclusief de VS, eraan gebonden is.

27) Interview met Al Jazeera 10 september 2003.

28) Persconferentie in VN-hoofdkwartier te New York, 24 september 2003.

29) De desbetreffende passage van de resolutie 1511 van 16 oktober 2003 luidt: "The Security Council...invites the Governing Council to provide to the Security Council, for its review, no later than 15 December 2003, in co-operation with the Authority and, as circumstances permit, the Special Representative of the Secretary-General, a timetable and a program for the drafting of a new constitution for Iraq and for the holding of democratic elections under that constitution".

5 Moeilijke discussie over nieuwe grondwet in het verschiep

Een drietal thema's zullen in de onderhandelingen over een nieuwe grondwet naar verwachting prominent figureren:

- de invulling van het federalisme, de grote wens van de Koerden,
- de rol van de Islam, een punt waar vooral Sji'ieten aan hechten,
- de modaliteiten van “power-sharing” in het centrum.

Het is in ieder geval bij uitstek een discussie die tussen Iraakezen onderling zal moeten worden gevoerd. Iedere indruk dat men Westerse ideeën wil opleggen, moet worden vermeden. Voor de binnenlands politieke aanvaarding van de grondwet zal het van belang zijn dat dit document wordt gezien als het resultaat van een nationale dialoog, zonder buitenlandse beïnvloeding.

5.1 Koerdische eisen niet makkelijk in te passen in traditie van gecentraliseerde staat

Voor geen bevolkingsgroep is de discussie over een nieuwe grondwet zo cruciaal als voor de Koerden. Het Koerdische vraagstuk dat de Iraakse staat al vanaf het begin heeft geplaagd, zal in de constitutionele conferentie levensgroot op tafel liggen. De Koerden willen zo veel mogelijk garanties in de grondwet zelf verankeren. Daarbij gaat het zowel om machtsdeling in het centrum als om de bevoegdheden van een Koerdische deelstaat binnen een federaal Irak. De Koerden willen ook een evenredig aandeel in de nationale olie-inkomsten, naar analogie met hun 13% aandeel in het VN olie-voor-voedsel programma. De andere bevolkingsgroepen hebben niet zo'n behoefte aan een federale structuur, al is men bereid de Koerden enigszins tegemoet te komen. Deze beseffen van hun kant dat niemand hun volledige onafhankelijkheid gunt. Zeker de Turken niet, maar ook de VS niet waarvan ze het op dit moment moeten hebben. Officieel lijken de twee voornaamste Koerdische groeperingen, de “Kurdistan Democratic Party” (KDP) en de “Patriotic Union of Kurdistan” (PUK), te hebben gekozen voor reïntegratie in het Iraakse staatsverband. Maar

het begrip federalisme kan men natuurlijk op vele manieren invullen en de Koerdische interpretatie zou wel eens meer confederale dan federale trekjes kunnen hebben.

Zo willen de Koerden één grote deelstaat vormen (in hoeveel deelstaten de rest van het land zich opdeelt – één of meer – maakt hen niet uit). Dit zou niet alleen de drie meest noordelijke provincies omvatten, die sedert 1991 al feitelijk los staan van de rest van Irak, maar ook delen van de provincies rond Kirkook, Mosoel en Khanaquin, gebieden die destijds door Saddam Hoessein etnisch zijn gezuiverd. Hierdoor zou de Koerdische deelstaat substantiële Arabische, Turkmeense en Assyrische minderheden krijgen. De betrokken Arabische bevolking zal zich daar ongetwijfeld tegen verzetten. Nu al zijn er spanningen tussen gedeporteerde Koerden die terugkeren om hun huizen en grond op te eisen van de nieuwe Arabische bewoners. Ook zijn er spanningen tussen Koerden en Turkmenen, waarvoor Turkije zich maar al te graag als beschermer opwerpt. Om dit soort redenen gaan er stemmen op die iedere poging lijnen op basis van etniciteit te trekken bij voorbaat willen vermijden. De eerder genoemde Laith Kubba pleit daarom voor decentralisatie op geografische i.p.v. etnische basis.³⁰ Zijn voorkeur gaat uit naar een vergaande vorm van delegatie van bevoegdheden naar de bestaande 18 provincies. Men denke daarbij aan het federalisme van de VS. Hij voelt weinig voor het idee van een confederatie tussen een Koerdische en een Arabische deelstaat, dat de KDP in 2002 voorstelde via een ontwerp grondwet.

Veel zal afhangen van de vraag of er in Bagdad een centrale regering komt die de Koerden vertrouwen en waarin ze zelf voldoende vertegenwoordigd zijn. Anders zullen ze waarschijnlijk proberen hun eigen autonomie en grondgebied te maximaliseren, wat Ankara weer zenuwachtig zal maken. Een belangrijke test-case zal zijn of KDP en PUK bereid zullen zijn hun eigen legertjes, de peshmerga, te laten opgaan in een nieuw nationaal leger. Dit wijzen ze tot nu toe af met een beroep op de onzekerheid die voor hen zal ontstaan na het vertrek van de coalitietroepen. Een goede “power-sharing” formule m.b.t. de centrale macht in Bagdad lijkt de beste manier om de Koerden af te houden van vergaande eisen in de richting van autonomie. De Koerden zullen daarbij niet moeten overvragen: te ingewikkelde “power-sharing” constructies, zoals het roterende voorzitterschap van de “Governing Council”, kunnen het ontstaan van een normale besluitvaardige regering in Bagdad belemmeren. Het Arabische bevolkingsdeel, dat is opgegroeid in een traditie van centralisatie en een sterke overheid, zou daar moeite mee hebben. Koerdische invloed in Bagdad veronderstelt bovendien ook zeggenschap van Bagdad in het Koerdische noorden. Naarmate de Koerden meer naar het confederale model neigen, zullen zij minder aanspraak kunnen maken op een belangrijke stem in Bagdad. Dit alles illustreert de complexe samenhang tussen

30) Interview Washington Post 11 april 2003.

de ontwikkelingen in het noorden en die in het centrum en geeft wel aan hoeveel puzzelstukjes op hun plek terecht moeten komen om het hele Iraakse project tot een goed einde te brengen.

5.2 De grondwet en het Islamitische karakter van de staat

De Sji'ieten hebben reeds hun grote belangstelling voor de grondwettelijke discussie te kennen gegeven, daar ze het Islamitische karakter van de staat en de rol van de Shari'a daarin willen vastleggen. De Soennieten hebben zich hierover nog niet duidelijk uitgesproken, maar ook onder hen lijkt zich een Islamitisch reveil te voltrekken. De eerdergenoemde Phebe Marr heeft het in dit verband over een "*rising tide of Islamism*" bij zowel Sji'ieten als Soennieten.³¹ Vergeleken met de overwegend seculiere staatsvormen die Irak sedert 1920 heeft gekend, zal er zeker sprake zijn van een verschuiving. Officieel heeft de Iraakse staat weliswaar altijd al in het teken van de Islam gestaan: elke grondwet sedert 1925 vermeldde de Islam als staatsgodsdienst. Dus ook de nieuwe zal dit ongetwijfeld doen. De betekenis hiervan was tot nu toe echter beperkt. Dit zal waarschijnlijk veranderen. Zo werd de Shari'a tot nu toe niet vermeld. In de nieuwe grondwet wordt dit wel verwacht. Het grote discussiepunt zal zijn of dit de enige inspiratiebron van wetgeving wordt dan wel één naast andere.

Islam en Shari'a in de grondwet vermelden betekent nog niet dat aan de (Sji'itische) clerus concrete politieke macht wordt gegeven. Dat is het kenmerk van het Iraanse model zoals dat vorm kreeg onder Khomeini. Op grond van zijn leer van de "wilayat al-faqih" (gezag van de wetsgeleerde) heeft de geestelijke leider het laatste woord. De Iraakse Sji'a heeft zich echter in een hele andere, veel minder politieke richting ontwikkeld.

De opstelling van de hoogste Sji'itische geestelijken t.a.v. de bezetting is tot nu toe mild geweest. De meest gezaghebbende onder hen, de 73 jaar oude ayatollah Ali Hussein al-Sistani, is de exponent van een oude traditie binnen de Sji'a die zich buiten de politiek wil houden (een a-politieke opstelling was onder Saddam natuurlijk ook de enige manier om te overleven). In zijn visie zouden de geestelijke leiders, de Marja'iyah, hun invloed door het instrument van de fatwa (juridische uitspraak) moeten doen gelden, niet door directe deelname aan of toezicht op politieke besluitvorming. Ook de andere drie hoogste ayatollahs komen voort uit deze traditie van "quiëtisme".³² Zij zitten dan ook duidelijk in hun maag met het activisme van Moqtada al Sadr, een theologiestudent, die dankzij de faam en het netwerk van zijn door Saddam

31) Senate Hearing 24 september 2003.

32) De term is ontleend aan Yitzhak Nakash, "The Shi'ites and the Future of Iraq" in Foreign Affairs juli/augustus 2003.

vermoorde vader een aanzienlijke aanhang onder de allerarmste Sji'ieten heeft (vooral in Bagdad en Basra). Als hoogste gezag erkent de Sadr-beweging ayatollah Kazim al-Ha'iri, een Irakees gevestigd in Qom, die duidelijk op een meer radicale lijn zit dan Ali Hussein al-Sistani. Het is een beweging die het geweld niet schuwt. Een concurrerende 'liberale' ayatollah werd in april vermoord. Knokploegen van de Sadr-beweging hebben bovendien met geweld de controle over een aantal religieuze instellingen in Najaf en Karbala overgenomen of proberen over te nemen..

De grootste politieke organisatie van de Sji'ieten is vermoedelijk SCIRI ("Supreme Council for the Islamic Revolution") – niemand weet precies wie de meeste aanhang heeft. Deze organisatie heeft ruim 20 jaar ballingschap in Iran achter de rug en was aanvankelijk voorstander van het Khomeini-model. De afgelopen maanden heeft de beweging een pragmatische koers ingezet. Men aanvaardt nu het uitgangspunt van de democratie en de gedachte dat Irak een regering nodig heeft waarin alle bevolkingsgroepen zijn vertegenwoordigd. Zo'n regering kan per definitie niet ondergeschikt zijn aan de clerus van één bevolkingsgroep (ook de radicale Hezbollah in Libanon moest tot de conclusie komen dat het Khomeini-model zich niet leende voor een multi-etnische/multi-confessionele samenleving).

Een andere belangrijke Sji'itische groepering is al-Da'awa. Begonnen als ondergrondse Islamitische verzetsgroep tegen Saddam, is al-Da'awa, evenals SCIRI, in pragmatische richting geëvolueerd (in concreto doordat de meer gematigde vleugel van de partij bestaande uit bannelingen in Damascus en Londen de overhand kreeg boven de meer theocratische vleugel in Teheran). Al-Da'awa stelt zich thans op het standpunt dat een Islamitische Republiek niet aan de bevolking mag worden opgedrongen, al zou dit wel de uitkomst van overleg op basis van een democratische verkiezingsuitslag kunnen zijn.

De ontwikkelingen in Irak kenmerken zich door grote onzekerheid, maar een mollah-regime naar Iraans model ligt niet voor de hand. Een Libanon-achtige uitkomst is waarschijnlijker, waarbij vooral aan de "power-sharing" afspraken in dat land wordt gedacht en niet zo zeer aan de burgeroorlog.

5.3 Machtsdeling enige oplossing

Bevolkingscijfers liggen in Irak bijna net zo gevoelig als in Libanon. Betrouwbare recente cijfers zijn er niet, want in de Saddam-tijd werd met de resultaten van volkstellingen geknoeid. Het ligt nu in de bedoeling het registreren van kiezers te combineren met een volkstelling. Met ongeveer 60% van de bevolking vormen de (Arabische) Sji'ieten in ieder geval een substantiële meerderheid. De Koerden komen uit op zo'n 18-20% en de (Arabische) Soennieten op zo'n 13-16%. Verder zijn er diverse kleine

minderheden: de Turkmenen (zo'n 2% vooral rond Kirkoek) en de Assyriërs/Chaldeeërs (minder dan 2%) onder andere rond Mosoel.³³

Tegen deze achtergrond zal, behoudens terugkeer naar een dictatuur, machtsdeling hoe dan ook een sleutelwoord zijn in het toekomstige Irak. Zolang er sprake is van een niet gekozen bestuur, is machtsdeling relatief eenvoudig. Men hoeft dan alleen de belangrijkste functies (ministers e.d.) op evenwichtige manier te verdelen, wat in feite nu al het geval is. Als eenmaal verkiezingen plaatsvinden, wordt het ingewikkelder. Vermeden moet worden dat de meerderheid alle macht naar zich toe trekt. Aangezien de Sji'ieten onderling sterk verdeeld zijn, zal de dominantieproblematiek in de praktijk wel meevallen. Maar de andere bevolkingsgroepen zullen meer garanties willen dan de waarschijnlijkheid dat de Sji'ieten hun stemmen zullen versnipperen. De komst van een charismatisch leider, zoals de in 1999 door Saddam geliquideerde ayatollah Muhammad Sadiq al-Sadr, kan immers het beeld doen veranderen.

Men moet overigens de betekenis van de scheidslijn tussen de Arabische Soennieten en Sji'ieten niet overdrijven. Beide wortelen grotendeels in dezelfde cultuur. Isam al-Khafaji (Universiteit van Amsterdam) verzet zich dan ook tegen een "primordiale" kijk op de Iraakse samenleving die de mensen sektarische etiketten opplakt.³⁴ Op het niveau van de bevolking is er inderdaad geen traditie van wederzijdse animositeit. Gemengde huwelijken komen veel voor. Een geleidelijk proces van integratie en "nation-building" was heel goed denkbaar geweest als Saddam Hoessein niet ten tonele was verschenen. Zijn regime werd in de loop der jaren steeds meer gekenmerkt door een voorkeursbehandeling van de eigen groep en onderdrukking van de andere groepen. Het is dan ook vooral het Saddam-tijdperk met zijn vele massagraven dat een hypotheek legt op de verhouding tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Een tegenstelling die nu doorwerkt in de divergerende houding t.a.v. de coalitie. Daar komt bij dat een woelige overgangperiode als de huidige, waarin de machtsverhouding tussen de verschillende groepen opnieuw moeten worden gedefinieerd, tot opleving van "identity politics" kan leiden. Er zijn meer voorbeelden van landen die in het verlengde van de strijd tegen het kolonialisme in de jaren '60 en '70 een krachtig en eensgezind nationaal bewustzijn leken te ontwikkelen om vervolgens toch aan etnische tegenstellingen ten prooi te vallen.

De geschiedenis van Irak sedert 1920 is zeer gewelddadig, vooral na de komst van Saddam Hoessein maar ook daarvoor al. Ook dezer dagen manifesteert dit zich. Tegen de achtergrond van dit alles lijkt het welhaast onbegonnen werk in Irak een stabiele democratie naar Westers model te willen

33) State Department rapporten over Human Rights (2001) en Religious Freedom (2002) in Irak.

34) Chatham House seminar 12 september 2003.

vestigen. Bovendien blinken de andere landen van de Arabische Liga evenmin uit door democratische gezindheid. Byman en Pollack doen een moedige poging aan te tonen dat democratie in Irak wel degelijk mogelijk is. De obstakels worden volgens hen overdreven en de mogelijkheden van de Amerikanen om de zaak in goede banen te leiden worden onderschat.³⁵ Hun betoog zal de vele sceptici niet overtuigen, zeker niet nu de veiligheidssituatie zo verslechterd is. De optie van een verlichte Soennitische dictator, die buurlanden als Saudi-Arabië en Jordanië voorstonden, was ongetwijfeld een makkelijker oplossing geweest, maar is thans een gepasseerd station. De Sji'ieten hebben de vrijheid geproefd en zouden dit niet meer accepteren, evenmin als de Koerden. Nu de historisch gegroeide politieke structuren verdwenen zijn, is er geen andere weg dan te proberen een min of meer representatief systeem op te zetten gebaseerd op afspraken tussen alle bevolkingsgroepen en stromingen, met of zonder verkiezingen.

Parlementair systeem met brede coalitiekabinetten

Het vinden van een geschikte regeervorm voor een multi-etnische staat is altijd ingewikkelder dan in een homogene context, reden waarom de veel genoemde parallel met de democratische opbouw van Duitsland en Japan na 1945 niet opgaat. Wat multi-etnische staten, volgens Prof. Lijphart, bovenal moeten vermijden is een meerderheidsdemocratie zoals het Britse “winner-take-all” systeem, waar de werking van het districtenstelsel een verkiezingszege nog eens extra uitvergroet.³⁶ Dit leidt in niet-homogene samenlevingen tot uitsluiting van minderheden. Zijn oplossing voor multi-etnische staten is “pacificatiedemocratie” oftewel “consociationalism”. Kenmerken daarvan zijn:

- “executive power-sharing” meestal in de vorm van een “grand coalition” (vgl. het Mandela-de Klerk-Buthelezi kabinet),
- “group autonomy”, wat de vorm kan aannemen van federalisme en/of culturele autonomie (recht op gebruik eigen taal en ook eigen scholen zoals in het verzuilde Nederland),
- “proportionality”: een kiesstelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging; behalve voor het parlement kan zonodig ook voor de bureaucratie, het leger etc een evenredige verdeling gelden (vgl. Libanon),
- “mutual veto”: een bevolkingsgroep moet een besluit kunnen tegenhouden dat zijn existentiële belangen aantast; de “checks and balances” kunnen daartoe op vele manieren worden ingesteld:

35) “Democracy in Iraq?” in Washington Quarterly, zomer 2003.

36) Arend Lijphart, “The Wave of Power-Sharing Democracy” in Reynolds red “The Architecture of Democracy”, Oxford 2002.

bicameralisme kan een element zijn en bijv. ook een bepaling dat de grondwet alleen bij gekwalificeerde meerderheid kan worden gewijzigd.

Bij de samenstelling (onder bemiddeling van ambassadeur Bremer) van de 25-koppige “Governing Council” is de gedachte van “executive power-sharing” in feite al toegepast. De Raad heeft op zijn beurt weer de ministers benoemd. Men heeft daarbij het aantal ministeries naar 25 verhoogd zodat men dezelfde rekenformule kon hanteren die ook al voor de Raad zelf gold. Voor de vier zwaarste ministeries – Financiën, Olie, Binnenlandse Zaken (met controle over de politie) en Buitenlandse Zaken – werd nog eens een aparte rekenformule gehanteerd: twee voor de Sji’ieten, één voor een Soenniet en één voor een Koerd (de Koerden hebben Buitenlandse Zaken gekregen, op zich een opmerkelijk politiek gegeven). Defensie is vacant gelaten. Dat willen de Amerikanen voorlopig in eigen hand houden. Etnische rekenformules zijn zeker geen ideale methode en men moet voorkomen dat ze te zeer worden geïnstitutionaliseerd, daar heeft de “International Crisis Group” gelijk in, maar in het Irak van nu lijkt zo’n benadering onvermijdelijk.

Behalve het Westminster-model moet ook een presidentieel systeem zoals in de VS worden vermeden wegens de concentratie van uitvoerende macht in één persoon. De Irakezen, met het presidentschap van Saddam Hoessein nog vers in het geheugen, zijn hier zelf ten zeerste van doordrongen. Dit alles wijst voor het nieuwe Irak in de richting van een parlementair systeem met een kiesstelsel dat geheel of althans in belangrijke mate op evenredigheid is gebaseerd. Men komt dan al vrij snel uit op een Sji’itische premier met Soennitische en Koerdische vice-premiers. Aangezien terugkeer van de monarchie onwaarschijnlijk is, zal er behoefte zijn aan een president als staatshoofd. Om het parlementaire karakter van het systeem niet te ondergraven is het beter de presidentiële bevoegdheden beperkt te houden. *Indirecte* verkiezing van de president door het parlement ligt voor de hand. De Iraakse grondwet van 1958 kende het toen louter ceremoniële presidentschap aan een driemanschap toe, wat weinig praktisch lijkt. Ook aan rotatiesystemen kleven praktische bezwaren. Een ontwerp-grondwet die in 2002 door de KDP werd verspreid, ging uit van een gemengd presidentieel/parlementair systeem (zoals in Frankrijk) met een Arabier als president en een Koerd als premier. Indien men ervan uitgaat dat een Sji’iet het presidentschap verwerft, zou dit betekenen dat de Soennieten geen oppositie bekleden. Dat zal voor hen onaanvaardbaar zijn. Nu reeds is duidelijk dat de Soennieten volledige pariteit met de Koerden eisen.

Men moet voorts een onderscheid maken tussen politieke afspraken en regels die in de grondwet worden neergelegd en daardoor moeilijk aan veranderende omstandigheden zijn aan te passen. Zo kan het nodig zijn het principe van een evenredige verdeling van posten binnen de uitvoerende macht grondwettelijk vast te leggen (de huidige Belgische grondwet en de Zuid-Afrikaanse van 1994 bevatten dit soort clausules). Maar de gedetailleerde

formule kan beter worden beschouwd als een politieke afspraak, hetgeen ruimte laat om de regels aan te passen en te versoepelen naarmate het wederzijdse vertrouwen groeit.

Keuze van een kiesstelsel heeft grote invloed

De keuze van een kiesstelsel heeft aanzienlijke invloed op de politieke constellatie. Een systeem van evenredige vertegenwoordiging leidt tot veel partijen. Dat zou overigens in het Irak van nu waarschijnlijk onder elk kiessysteem gelden. Het leidt ook – en dat zou belangrijk zijn voor het huidige Irak – tot een parlement dat een nauwkeurige afspiegeling vormt van de samenleving. Niemand valt buiten de boot en niemand kan in z'n eentje regeren, hetgeen dwingt tot “politics of accomodation”, aldus de gedachtegang van Lijphart voor wie een kiesstelsel niet proportioneel genoeg kan zijn.

Een systeem van evenredige vertegenwoordiging met landelijke partijlijsten kent een sleutelrol toe aan nationale politieke partijen. In Irak is hier op dit moment nog nauwelijks sprake van. Men kan in twee richtingen redeneren. Door te opteren voor een systeem van evenredige vertegenwoordiging met landelijke lijsten zou men nationale partijvorming stimuleren, wat een voordeel is. Maar men kan ook de redenering volgen dat aansluiting moet worden gezocht bij de realiteit dat politiek op dit moment vooral een lokaal karakter heeft. Dit wijst in de richting van een gematigd districtenstelsel. Daarbij valt te denken aan “multimember districts” waarbinnen dan evenredigheid zou gelden.³⁷ Er zijn vele varianten van dit soort systemen. Zweden heeft bijv. een systeem met kiesdistricten van ongeveer 10 afgevaardigden. In het geval van Irak zouden de bestaande 18 provincies als kiesdistricten kunnen dienen.

Men kan ook denken aan gemengde systemen met zowel partijlijsten als districten, zoals in Duitsland en Nieuw-Zeeland. Een hoge drempel zoals in Duitsland moet daarbij worden vermeden gelet op de vele kleine minderheden (Assyriërs, Turkmenen, Yazidi, Armeniërs), waarvan sommige bovendien ook nog slachtoffer zijn geweest van deportaties (Faili Koerden, Moeras Arabieren etc). Indien toch gekozen wordt voor een districtenstelsel naar Brits model, wordt het nodig enkele zetels te reserveren voor de kleinere groepen, een oplossing die ook al in de Iraakse grondwet van 1925 werd gehanteerd voor Christenen en Joden.

37) Adeed en Karen Dawisha, “How to build a Democratic Iraq” in Foreign Affairs, mei/juni 2003.

Compromispolitiek bevorderen

Alles afwegende lijkt toch een systeem van evenredige vertegenwoordiging met landelijke partijlijsten de voorkeur te verdienen. Het bevordert compromispolitiek en biedt de beste waarborgen dat geen enkele groep buiten de boot valt. Het zou ook de vorming van landelijke partijen die etnisch-religieuze affiliaties overstijgen en zich meer op sociaal-economische thema's richten, stimuleren. Politiek op lokaal niveau staat op dit moment sterk in het teken van tribale leiders en de moskee.

“Group autonomy” zou zo veel mogelijk in culturele en niet in geografische zin gestalte moeten krijgen. De bevolkingsgroepen wonen daarvoor te veel door elkaar. Zo zouden de Koerden rechten moeten krijgen op het gebied van taal en onderwijs. Ook voor de Sji'ieten is “group autonomy” (‘sovereiniteit in eigen kring’ zo men wil) van belang: ze willen hun eigen moskeeën, heilige plaatsen, en scholen kunnen besturen, zonder het soort beperkingen dat onder Saddam gold.

“Consociationalism” is zeker geen ideale vorm van democratie. In Libanon en bijv. ook Maleisië heeft het systeem oligarchische trekjes door de centrale rol van partij-elites en door de achterkamertjespolitiek. Er is bovendien geen echte oppositie (misschien wel op straat maar niet in het parlement) en ook geen duidelijke wisseling van de wacht. De besluitkracht wordt beperkt door de feitelijke “mutual veto”. Het is de prijs die moet worden betaald voor het bewaren van de binnenlandse vrede en het voorkomen van separatisme.

Een mogelijke tegenwerping zou bovendien ook kunnen zijn dat “consociationalism” de burgeroorlog in Libanon niet heeft voorkomen. Het ontstaan van de burgeroorlog was echter veeleer te wijten aan externe oorzaken – “spill over” van het Arabisch-Israëliësch conflict – dan aan een falen van het interne politieke systeem, dat na de burgeroorlog prompt weer in ere werd hersteld (met enige aanpassingen). Zelfs de radicale Hezbollah lijkt zich geleidelijk in het systeem te voegen, wat de hoop wekt dat uiteindelijk ook de meer radicale bewegingen die zich momenteel in Irak manifesteren, op de een of andere manier in het politieke proces kunnen worden opgenomen. De beste manier om radicale groeperingen de wind uit de zeilen te nemen is hen te laten meeregeren.

6 Samenvattende conclusies: anarchie, religie of pacificatie

Gemengd beeld

Het kan met Irak vele kanten opgaan. De geschiedenis biedt in ieder geval geen houvast. Het zelfbewuste Irak van de jaren '70, dat dankzij oliegeld de beste gezondheidszorg en het beste onderwijs van het hele Midden-Oosten had, is heel ver weg. Na een reeks van oorlogen en binnenlands geweld en ook nog 12 jaar sancties was daar al weinig van over. De recente oorlog leidde tot een algehele ineenstorting van deze eens zo gecentraliseerde en machtige staat. Het land is nu teruggeworpen op lokale en tribale structuren en op zijn moskeeën. Het per capita inkomen is dit jaar teruggezakt naar 450-610 dollar,³⁸ een Afrikaans peil. De olieproductie heeft jaren nodig en miljardeninvesteringen om echt goed op gang te komen. Vijf miljoen mensen zijn op dit moment werkloos, een destabiliserende factor. Amerikaanse en Britse woordvoerders stellen dat het elke dag een beetje beter gaat. De rehabilitatiewerkzaamheden boeken inderdaad voortgang, sabotage en diefstal ten spijt. Scholen gaan weer open, het vuil wordt weer opgehaald, waterzuiveringsinstallaties worden gerepareerd, de stroomvoorziening is terug op het niveau van voor de oorlog etc. Het is echter de vraag of dit alles een argwanende en ongeduldige bevolking snel genoeg gaat. De overgrote meerderheid is weliswaar blij met de verwijdering van Saddam Hoessein en de nieuw verworven vrijheid. Kranten en politieke groeperingen schieten zelfs als paddestoelen uit de grond. Maar in het leven van alledag wordt de vrijheid vooral als wanorde ervaren die de criminaliteit ruim baan geeft.

38) "United Nations/World Bank Joint Iraqi Needs Assessment", oktober 2003 (<http://www.worldbank.org>). Aan de vooravond van de oorlog met Iran in 1980 was het per capita inkomen 3600 dollar. Veel studies hanteren verouderde cijfers, waardoor de scherpe terugval van de afgelopen jaren naar een Afrikaanse niveau niet naar voren komt. Anders dan in Afrika zal het Iraakse inkomen wel de komende jaren weer gaan toenemen naarmate de olieproductie zich meer herstelt.

Veeleer “Lebanon Lite” dan “Iran Lite”

Religie zal in het nieuwe Irak prominenter figureren dan onder het overwegend seculiere Ba'ath regime. Een tweede Iran zal Irak echter niet worden, waarschijnlijk ook geen “Iran Lite”.³⁹ De Sji'itische traditie van Irak heeft een andere ontwikkeling doorgemaakt. Gelet op de veel grotere diversiteit van de Iraakse bevolking ligt “Lebanon Lite” meer voor de hand. De “power-sharing” arrangementen die zich nu al aftekenen en die in de nieuwe grondwet waarschijnlijk verder vorm zullen krijgen, wijzen in die richting. Vergeleken met de rest van de Arabische Liga is Libanon nog een van de meer democratische landen. Voor Irak zou dit geen slecht resultaat zijn. De parallel met Libanon wordt omineuzer indien men deze doortrekt naar de burgeroorlog in dat land. De proliferatie van gewapende groepen en milities in Irak herinnert daaraan, evenals de complexe interactie tussen externe interventie en interne tegenstellingen. De radicaliserende dynamiek die zich in het zuiden van Libanon tussen de Sji'ieten en de Israëlische bezetting voltrok en waaruit Hezbollah werd geboren, lijkt zich nu te herhalen tussen de Amerikanen en een deel van de Soennieten. Tijdens het Britse mandaat was antikolonialisme aanvankelijk een samenbindende factor tussen de Arabische Soennieten en Sji'ieten. De scheidslijnen die Saddam heeft gecreëerd, worden nu echter verder doorgetrokken: degenen die het meeste baat hadden bij zijn regime, zijn nu degenen die de Amerikaanse presentie bestrijden. Twee recente opiniepeilingen bevestigen het consequent negatievere beeld dat de Soennieten hebben van de Amerikaanse bedoelingen dan de Sji'ieten (en dan de Koerden).

Irak wordt thema in Amerikaanse presidentsverkiezingen

Ondanks de oplopende prijs in mensenlevens en geld is de Bush-administratie wel gedwongen de inzet in Irak vol te houden. Er staat te veel prestige op het spel. Men is vastbesloten zich niet door de tegenvallers die ongetwijfeld nog zullen komen, uit het lood te laten slaan. Men denke aan de vrachtwagenbom in Beiroet in 1983, die leidde tot een snel vertrek van de Amerikanen uit Libanon. Toch zal de tegenvallende gang van zaken in Irak het binnenlands politieke draagvlak in de VS op de proef stellen, zeker met presidentsverkiezingen in het verschiet. Democratische kandidaten storten zich al op het thema Irak. Ook de discussie over het waarom van de oorlog zal president Bush evenals premier Blair blijven achtervolgen. Tussen nu en november 2004 is er nog tijd om de ontwikkelingen in Irak ten goede te laten keren. Als dit niet lukt, zal de zittende president echter kwetsbaar zijn. De

39) Een stelling die werd geponeerd door Nicholas Kristof, New York Times 24 juni 2003. Hij doelde op een lichte variant van de Islamitische staat, waarin niet zozeer de clerus maar Islamitisch georiënteerde politici de dienst zouden uitmaken.

gedachte dat na Irak andere “rogue states” aan de beurt zouden zijn, is in ieder geval van de baan. De VS hebben hun handen meer dan vol aan Irak en de publieke opinie zal niet gauw nieuwe avonturen tolereren. Evenals na Vietnam is een periode van Amerikaanse terughoudendheid waarschijnlijk. We kunnen dan een nieuwe term aan het buitenlands politieke vocabulaire toevoegen: “post-Irak syndroom”.

Grotere Europese bijdrage aan opbouw Irak gewenst

Een mislukking van het politieke en economische wederopbouwproces in Irak zou een ramp zijn, in de eerste plaats voor de Irakezen zelf, maar ook voor de stabiliteit in de regio en in wijder verband. Vieira de Mello voorspelde (twee dagen voor zijn dood) dat er in dat geval sprake zou zijn van “*long term anarchy, which would by necessity affect the neighbouring countries and the region as a whole*”. De wederopbouw tot een goed einde brengen is daarom evenzeer een Europees belang, al staat er meer Amerikaans prestige op het spel. Wie breekt betaalt, kan daarom niet de Europese houding zijn. Europa zal dan ook meer z'n schouders eronder moeten zetten. Dat in ruil daarvoor een grotere politieke rol voor de VN en een grotere economische rol voor de Wereldbank wordt geëist, is niet meer dan terecht. Diverse Europese landen leveren reeds bijdragen aan de stabilisatiemacht. Een aantal heeft aangeboden Iraakse politieagenten op te leiden. De financiële bijdrage van de Europese landen is tot nu toe evenwel bescheiden. Men wachtte op de oprichting van een door de VN en de Wereldbank te beheren “multi-donor trust fund”, dat onafhankelijk van de CPA is. Voor de donorconferentie 23-24 oktober in Madrid heeft de Europese Commissie nu een hulppakket van 200 miljoen Euro voorbereid,⁴⁰ wat weinig is vergeleken met de miljarden die nodig zijn. Het betreft overigens een bedrag voor de periode tot eind 2004. Wat in de periode daarna zal worden gedaan, ligt nog open.

Meer politieke benadering van het verzet in Soennitisch gebied nodig

De verzetsgroepen die zich momenteel in de Soennitische driehoek manifesteren, omvatten meer dan alleen aanhangers van het oude regime. Ook nationalisme, de Islam en de tribale erencode spelen een rol. Men zal niet kunnen volstaan met een militair antwoord. Er is behoefte aan een meer politieke strategie, die radicale elementen en Saddam getrouwen isoleert en de Soennieten het gevoel geeft dat ze baat hebben bij het nieuwe Irak en niet alleen verliezers zijn. Een belangrijke stap daartoe zou zijn de “Governing

40) Mededeling Europese Commissie 1 oktober 2003
(http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/iraq).

Council”, die nu wel erg veel mensen uit de diaspora omvat, te verbreden met één of meer personen die goede verbindingen hebben met belangrijke Soennitische stammen. Het proces van dé-Ba’athificatie, dat wel erg veel mensen treft, zou op meer gedifferentieerde wijze moeten worden toegepast.

Uiteindelijk zijn de Sji’ieten, met ruim 60% van de bevolking tegen slechts 15% voor de Soennieten, de beslissende factor in het nieuwe Irak. Pas als de stemming onder de Sji’ieten zou omslaan, komen de Amerikanen echt voor een onhanteerbaar probleem te staan. In de Sji’itische wijken van Bagdad is de situatie ontvlambaar, maar grote delen van het zuiden zijn momenteel relatief rustig (afgezien van de alom aanwezige criminaliteit).

Irakisering van de veiligheidsvoorzieningen belangrijker dan internationalisering

De strijd tegen de verzetscellen kan niet door buitenlandse troepen worden gewonnen. Daarvoor is de afstand tot de bevolking te groot. Het is van belang dat vanuit de Iraakse samenleving zelf tegenkrachten ontstaan. Van Irakisering valt daarom meer te verwachten dan van internationalisering. De opbouw van Iraakse politie, grenswacht, bewakingseenheden en leger dient te worden versneld. De vorming van een nieuw Iraaks leger wordt door de Amerikanen wel erg systematisch en traag aangepakt. Er zijn in Irak genoeg oud-militairen met de benodigde vaardigheden die direct kunnen worden ingeschakeld. De ontevredenheid over de abrupte afschaffing van het oude leger is groot onder hen. Hoe meer er weer in dienst worden genomen, hoe meer deze gevaarlijke oppositiefactor wordt geneutraliseerd. In een aantal steden, zoals Fallujah, escaleren de verhoudingen tussen Amerikaanse militairen en de bevolking. In deze steden moet het streven erop gericht zijn de Amerikaanse troepen weg te halen uit de eerste linie waar ze in dagelijks contact met de bevolking staan, en te vervangen door Iraakse eenheden. De Amerikaanse troepen kunnen dan meer als “rapid reaction force” fungeren.

Machtsoverdracht zodra Irakezen er klaar voor zijn

Naar een bevolking die zich afvraagt hoe lang de Amerikanen van plan zijn te blijven, zou het een belangrijk signaal zijn om het tijdpad van het proces van politieke opbouw en machtsoverdracht formeel vast te leggen en bekend te maken. De Secretaris-Generaal van de VN pleitte reeds daarvoor in een rapport aan de Veiligheidsraad in juli. Het ligt voor de hand dit tijdpad door de Irakezen zelf, in casu de “Governing Council”, te laten uitwerken. Dit is inmiddels de benadering waarvoor de Veiligheidsraad in resolutie 1511 van 16 oktober heeft gekozen. Het zou onjuist zijn geweest dit vanuit New York op te leggen. Onmiddellijk soevereiniteitsherstel, zoals Frankrijk aanvankelijk voorstond, lijkt riskant. Men is daar nog niet klaar voor. Het is essentieel dat de Iraakse instellingen die het overnemen, voldoende kracht en legitimiteit hebben

opgebouwd om zich te kunnen handhaven. Anders loopt men het risico van staatsgrepen, zo niet anarchie. Veel Irakezen hebben moeite met de aanwezigheid van buitenlandse militairen in hun straten en geen enkele Iraakse politicus zal het wagen hardop te zeggen dat de Amerikanen voorlopig moeten blijven. Maar de algemene indruk is dat bij de meeste Irakezen de beduchtheid voor wat er zou kunnen gebeuren bij overhaast vertrek, uiteindelijk groter is dan hun aversie tegen de buitenlandse aanwezigheid.

Democratische verkiezingen zijn een onmisbaar onderdeel van het proces van politieke opbouw. Hierdoor kan het proces de legitimiteit verkrijgen die het nu ontbeert. Een eerste gelegenheid tot democratische ervaring doet zich voor n.a.v. de nieuwe grondwet, die hetzij door een gekozen grondwetgevende vergadering zou moeten worden goedgekeurd hetzij bij referendum. Op basis van deze grondwet zouden daarna verkiezingen voor een nationaal parlement moeten plaatsvinden. Verkiezingen zullen niet alleen het soort groeperingen naar voren brengen dat Washington graag ziet. Deze consequentie zal men voor lief moeten nemen. Belangrijker is dat verkiezingen waarschijnlijk een veelheid van politieke partijen en stromingen zullen opleveren. Niemand zal een meerderheid hebben. Dit zal de politici van het nieuwe Irak tot machtsdeling en compromispolitiek dwingen, hetgeen wijst in de richting van een pacificatiedemocratie.

Indien de huidige onveiligheid voortduurt, zal dit echter de organisatie van verkiezingen aanzienlijk compliceren. Dat geldt vooral voor de 5 provincies van Centraal-Irak inclusief Bagdad, waar de meeste guerrilla-activiteit is geconcentreerd. Het feit dat de VN hun staf in Irak tot het absolute minimum hebben teruggebracht, is een veeg teken. Het is van belang nu reeds Irakezen op te leiden om hen in staat te stellen grotendeels zelf de verkiezingen te organiseren, beginnend met de instelling van een nationale verkiezingscommissie. Indien verkiezingen wegens de onveiligheid te lang op zich laten wachten, zal op een gegeven moment de macht moeten worden overgedragen aan niet gekozen instanties die voortbouwen op de huidige "Governing Council" en ministers. Vanaf dat moment is ook een nieuwe juridische grondslag nodig voor de aanwezigheid van buitenlandse troepen. Dat kan een herzien VN-mandaat zijn of een verzoek van de inmiddels weer volledig soevereine regering. De gezagsverhoudingen tussen de vredesmacht en de Iraakse regering komen dan anders te liggen. Een soevereine regering heeft het in beginsel voor het zeggen. Het is de vraag of de Amerikaanse troepen onder die omstandigheden nog lang zouden blijven. Met het oog op culturele en religieuze gevoeligheden is het denkbaar dat aan de Arabische Liga en

andere Moslimlanden wordt gevraagd een vredesmacht samen te stellen. In feite kan dit scenario als een “exit strategy” voor de VS worden gezien.*

*) De auteur, Drs G.W.F. Vigeveno, studeerde politicologie in Leiden en was het afgelopen jaar op parttime basis gedetacheerd op het Instituut Clingendael i.v.m. onderzoek naar dit onderwerp.