

Verkiezingsuitslag en kabinetsformatie in Irak: een commentaar

G.W.F. Vigeveno

Heeft de verkiezingsuitslag de vooruitzichten voor het verdere politieke proces verbeterd? Staat het verzet nu buiten spel? Is er kans op een nationaal compromis rond de nieuwe grondwet of beginnen de problemen nu pas echt?

Carina Perelli had overal aan gedacht, behalve dat de opkomstpercentages zo veel zouden verschillen naar gelang de provincie en de bevolkingsgroep. Carina Perelli is hoofd van de “UN Electoral Assistance Division”. Zij is degene die met de aanbeveling kwam om een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging te hanteren, waarbij Irak één groot kiesdistrict vormt (ongeveer hetzelfde systeem als in Nederland). Er was geen tijd om districten te tekenen. Bovendien is evenredige vertegenwoordiging heel geschikt voor een land met veel minderheden, te meer daar diverse minderheden onder Saddam Hoessein het slachtoffer zijn geweest van vervolgingen en deportaties, waardoor ze nu verspreid wonen. In een districtenstelsel naar Brits model zouden dergelijke kleine, verspreide minderheden nauwelijks kans op een zetel hebben, terwijl de grootste partij in zo’n stelsel vaak nog eens een extra voorsprong krijgt.

Vertekend beeld

Het gemiddelde opkomstpercentage in de parlementsverkiezingen op 30 januari was hoog: 58%. De moed en vastberadenheid waarmee de burgers, ondanks de gevaren, zich naar de stembuslokalen begaven, heeft alom grote indruk gemaakt. Dit komt de legitimiteit van het verdere politieke proces ten goede. Maar terwijl de Sji’ieten en meer nog de Koerden massaal opkwamen, bleven veel Soennieten thuis. Men kan slechts gissen of de (Arabische) Soennieten niet wilden of niet durfden te stemmen. Feit is dat hun gebieden het meest onveilig zijn en dat diverse verzetsgroepen hadden gedreigd de stemlokalen te beschieten. Het gevolg is in ieder geval dat het parlement niet de getrouwe afspiegeling van de samenleving wordt die met de keuze voor evenredige vertegenwoordiging werd beoogd. Waarschijnlijk was Irak beter af geweest met een gemengd kiesstelsel: evenredige vertegenwoordiging maar binnen het kader van de 18 provincies als grote “multi-member districts”. Nu heeft bijv. de provincie al-Anbar, waar Fallujah en andere verzetshaarden liggen, met een opkomstpercentage van slechts 2% nauwelijks vertegenwoordigers in het parlement. In de provincie Salaheddin (waar Tikrit, de geboortestad van Saddam, ligt) was de opkomst 29% en bereikte de Sji’itische Alliantie de hoogste score, wat ongeveer even wonderlijk is als dat de ARP (in de jaren 50) in Limburg ineens meer stemmen zou hebben gekregen dan de KVP. In de provincie Mosoel, ook een woelig gebied, was de opkomst 17%. Hoewel Arabieren daar in de meerderheid zijn, behaalden de Koerden tweederde van de stemmen.

Men moet overigens de begrippen Sji’ieten en Soennieten niet te veel verabsoluteren. De verschillen zijn minder scherp dan men vaak denkt. Gemengde huwelijken komen veel voor. Beide bevolkingsgroepen beschouwen zichzelf als deelgenoot van de Arabische cultuur en voor beide is de Iraakse staat een belangrijk referentiepunt. Opsplitsing van het land is voor hen dan ook niet aan de orde (voor de Koerden ligt dat anders).

Naast de landelijke verkiezingen vonden tegelijkertijd verkiezingen plaats voor de provinciale raden. Sji’itische partijen behaalden de meerderheid in niet minder dan 11 van de 18 provinciale raden, inclusief een aantal gemengde provincies zoals Bagdad. De Koerden hebben in 5 provinciale raden de meerderheid, inclusief de multi-etnische gebieden van

Mosoel en Kirkoeq. De Soennieten wisten zich slechts in twee provinciale raden te handhaven. Eén van de eerste taken van deze nieuwe raden is een provinciegouverneur te kiezen, een belangrijke bestuursfunctie.

Absolute meerderheid

De “Verenigde Iraakse Alliantie”, een bundeling van een twintigtal voornamelijk Sji’itische partijen die door Grootayatollah Ali al-Sistani bij elkaar waren gebracht, kreeg landelijk 48% van de stemmen en zelfs een absolute meerderheid in het parlement (dankzij de verdeling van de restzetels). Een aantal kleine Sji’itische fracties is bovendien bereid met de Alliantie nauw samen te werken, wat haar meerderheid versterkt. Tot deze kleine fracties behoren ook drie aanhangers van Muqtada al-Sadr, de jeugdige tegenspeler van Sistani. Muqtada al-Sadr heeft geen eigen lijst aangevoerd, maar stond wel toe dat zijn aanhangers zich op andere lijsten lieten plaatsen. Hij zal spijt hebben van deze ambivalente houding. Zijn positie lijkt nu verzwakt door het electorale succes van de meer gematigde Sji’itische stroming. Uitgeteld is hij echter niet. Hij blijft over aanzienlijke “street power” beschikken zowel in de Sji’itische sloppenwijken van Bagdad als in een aantal zuidelijke steden. In twee zuidelijke provincies heeft hij in de verkiezingen voor de provinciale raad een goede score behaald.

De Koerden behaalden 26% van de stemmen (bevolkingsaandeel 18% à 20%), een resultaat waar zij zeer tevreden over mogen zijn en waardoor zij hopelijk niet overmoedig zullen worden. De lijst van de huidige Premier, Iyad Allawi kwam als derde uit de bus met een kleine 14% van de stemmen, vermoedelijk de meer seculier ingestelde Sji’ieten. Men kan zich voorstellen dat de VS op een hogere score van hun protégé hadden gehoopt. Allawi zal nu het premierschap moeten afstaan. SCIRI en al-Da’awah Islamiyah, de twee grootste partijen binnen de Sji’itische Alliantie, hebben al namen naar voren geschoven. De SCIRI-kandidaat, de huidige minister van Financiën, heeft zich uit de race teruggetrokken ten gunste van Dawa-leider Ibrahim al-Jafaari, die nu de nieuwe premier lijkt te zullen worden. Het blijft overigens denkbaar dat Allawi deel zal blijven uitmaken van de regerende coalitie, zij het niet meer in de hoofdrol. Dit illustreert de accentverschuiving in meer religieuze richting die de verkiezingen teweeg brengen, wat niet betekent dat men het spookbeeld van een nieuw Khomeini-achtig regime moet oproepen. Er is niettemin enige ironie in het feit dat uitgerekend door Amerikaans toedoen nu een regering in Bagdad tot stand komt met een Islamitisch/Sji’itisch stempel. SCIRI heeft zelfs jarenlang onderdak genoten in Iran. Hun militaire arm had nauwe banden met de Iraanse Revolutionaire Garde. Dawa is begonnen als een radicale ondergrondse Sji’itische groepering, die in de jaren 70 aanslagen pleegde tegen het Saddam regime. SCIRI loopt zeker niet aan de leiband van Teheran en Dawa nog minder. Dit zou electoraal ook snel worden afgestraft in Irak, waar het wantrouwen jegens Iran door 8 jaar oorlog nog steeds aanzienlijk is. Maar van SCIRI en Dawa kan een politiek van goed nabuurschap en vriendschap met Iran worden verwacht en dit alleen al is een grote verandering met de vijandigheid van de afgelopen 25 jaar. Voor Iran betekent dit belangrijke strategische winst, al is men natuurlijk niet blij dat dit gepaard gaat met de aanwezigheid van Amerikaanse troepen. Eén van de Koerdische leiders, Jalal Talabani, die momenteel de functie van staatshoofd (president) op het oog heeft, had in het verleden eveneens nauwe banden met Iran: in 1996 heeft hij zelfs met Iraanse militaire steun oorlog gevoerd tegen een rivaliserende Koerdische groepering.

Voor de Amerikanen breekt ongetwijfeld een moeilijke fase aan. Allawi was iemand die op hun golflengte zat. Nu krijgen ze met een regeringscoalitie te maken die minder geneigd zal zijn Amerikaanse recepten over te nemen. De VS hebben echter geen andere keus dan met de

nieuwe leiders samen te werken. In de “grand coalition” die zich nu aftekent, ligt de enige kans op een minimum aan stabiliteit en op een exit strategie voor de Amerikaanse (en Britse) troepen.

Inclusieve benadering

Het beste resultaat aan Soennitische kant werd behaald door de lijst van de huidige president, Ghazi Yawar, die echter nog geen 2% van de stemmen kreeg. Dit illustreert de omvang van de Soennitische ondervertegenwoordiging. Politici in Bagdad zijn zich bewust van het risico dat de verkiezingsuitslag veel Soennieten zal bevestigen in de perceptie dat er voor hen geen plaats is in het nieuwe Irak, wat het verzet verder kan aanwakkeren. Leiders van de winnende Sji'itische Alliantie benadrukken dan ook in alle toonaarden dat men een inclusieve benadering wil volgen in de vorm van een regering van nationale eenheid. Ook Koerdische leiders hebben zich in soortgelijke zin uitgelaten. Het zal van belang zijn hen aan deze belofte te houden. De drie topposities - de president, de premier en de voorzitter van het parlement - zullen waarschijnlijk worden verdeeld over de drie bevolkingsgroepen (een vergelijkbaar power-sharing model als in Libanon). Het presidentschap zal in feite bestaan uit een president en twee vice-presidenten en het ligt voor de hand dat ook hier een verdeling plaats vindt over de drie voornaamste bevolkingsgroepen. De benoeming van de presidentiële troika moet door het parlement geschieden met een tweederde meerderheid, hetgeen noopt tot een brede coalitie.

De grote vraag zal zijn hoe ver de uitgestoken hand in de richting van de Soennitische oppositie zal reiken. Zal men zich beperken tot de Soennitische groeperingen die ook al het afgelopen jaar aan de regeermacht deelnamen of zal men proberen bredere categorieën erbij te betrekken. Dit laatste lijkt essentieel om het verzet politiek te isoleren. Een obstakel daarbij is dat voor een aantal Soennitische groeperingen, zoals de invloedrijke “Associatie van Moslim Geleerden”, het vertrek van Amerikaanse troepen een absoluut breekpunt is. Dit was ook de reden van hun oproep tot een boycot van de verkiezingen: stappen die worden gezet onder buitenlandse bezetting zijn in hun ogen per definitie illegitiem. De meeste Sji'itische en a fortiori Koerdische politici weigeren echter zich op een vertrekdatum van de buitenlandse troepen te laten vastpinnen. Zij stellen zich op het standpunt dat eerst het Iraakse leger en de politie in staat moeten zijn de veiligheid te waarborgen, wat op dit moment nog geenszins het geval is. Hierin ligt het dilemma van de hele situatie: de Amerikaanse presentie wakkert het verzet aan, maar door het gewelddadige karakter van dit verzet kunnen de Amerikaanse troepen voorlopig ook niet weg. Zo stelde Jafaari, de nieuwe premier in spe, onlangs “Can you imagine what will happen if we ask them to leave? This could mean the beginning of a civil war”.

De hoop voor de toekomst is gelegen in de toegenomen legitimiteit van het politieke proces als gevolg van de verkiezingen. Meer dan voorheen zal dit nu worden gezien als een authentiek Iraaks proces in plaats van een product van de bezetting. Bovendien blijft niemand graag aan de zijlijn staan. Het is dan ook heel goed denkbaar dat een aantal Soennitische organisaties zullen kiezen voor deelname, zo niet aan de regering, dan toch in ieder geval aan de uitwerking van een nieuwe grondwet.

Grondwetscommissie

De bedoeling is dat de nieuwe grondwet wordt voorbereid door de nationale assemblee, maar niet zozeer plenair als wel door een kleinere commissie. De getalsverhoudingen in de

assemblee zelf zijn weliswaar scheef, maar deze commissie zou op basis van een evenwichtsformule kunnen worden samengesteld, wellicht zelfs met betrokkenheid van niet-parlementsleden (er zijn nl. zo weinig Soennitische parlamentsleden). Ook op deze manier kan men een gebaar maken naar het Soennitische deel van de bevolking.

De grondwet zal bij uitstek een breed gedragen nationaal compromis moeten zijn, niet in de laatste plaats omdat dit document aan een referendum moet worden onderworpen. Afwijzing door drie provincies is voldoende om de grondwet tegen te houden. Dit is een bepaling die de Koerden hadden bedongen, maar hiermee hebben in feite ook de (Arabische) Soennieten een vetorecht (om dat vetorecht uit te oefenen zouden ze, anders dan nu, tijdens het referendum wel naar de stembus moeten gaan, wat nog valt te bezien).

De discussie over de grondwet zal niet gemakkelijk zijn, gelet op de principiële zaken die daarbij aan de orde moeten komen: de structuur van het staatsbestel, de rol van de Islam daarin en de kwestie van het federalisme. Vooral deze laatste twee vraagstukken kunnen het huidige de facto verbond tussen een aantal Sji'itische en Koerdische partijen onder druk zetten. Over algemene formules m.b.t. de Islam als belangrijke (maar niet enige) bron van wetgeving wordt men het wel eens. Moeilijker wordt het als er een orgaan zou moeten komen dat wetten aan de Sharia mag toetsen. Nog meer omstreden zou een poging zijn van Sji'itische groeperingen om het familierecht op de Sharia te baseren (te meer daar er ook nog verschillen zijn tussen de Soennitische en Sji'itische tradities op dit punt). Met het oog hierop kan men zich voorstellen dat de Koerden toch graag Allawi binnen de regeringscoalitie zullen houden om zo het seculiere blok te versterken.

Een Iraans model, waarbij de clerus concrete politieke macht uitoefent, is niet aan de orde. Najaf verwerpt de Khomeini-leer (wilayat al-faqih, het gezag van de wetsgeleerde), die de geestelijke leider het laatste woord geeft en dus boven regering en parlement plaatst. Dit model is niet toepasbaar in een multi-etnische samenleving. De religieuze leiding in Najaf, die uit een viertal Grootayatollahs bestaat met Sistani voorop, probeert enige afstand tot de politiek te bewaren, al heeft Sistani achter de schermen herhaaldelijk een sleutelrol gespeeld, bijvoorbeeld in het doordrukken van de recente verkiezingen en in de formatie van de Sji'itische Alliantie. Of Sistani zich ook afstandelijk zal opstellen t.a.v. de toepassing van de Sharia op het familierecht is de vraag. Van een grootayatollah, al is deze nog zo gematigd, kan men in dit soort zaken moeilijk een liberale opstelling verwachten.

Federale structuur

Wat de federale structuur betreft moeten we hopen dat de Koerden niet zullen overvragen. In Ankara valt sedert de verkiezingen een groeiende zenuwachtigheid te bespeuren en wordt weer met interventie gedreigd. Meer blaffen dan bijten vermoedelijk, maar indien de dreigende taal uit Ankara de Koerden wat afremt, is dat alleen maar meegenomen. De creatie van een bijna autonome Koerdische superprovincie in het Noorden, die Kirkoeck en andere aanpalende gebieden omvat, kan alleen maar tot botsingen leiden met de Arabische en Turkmeense bevolking in die gebieden. Bovendien willen de Koerden hun eigen legertjes houden en de controle krijgen over de olievelden van Kirkoeck (als de Sji'ieten ook de olievelden in het eigen gebied zouden gaan controleren, blijven de Soennieten als enige over met niets). Wat het Koerdische vraagstuk betreft kan men daarom stellen dat de echte problemen nu pas beginnen. De Amerikanen, die tot nu toe nauw met de Koerden hebben samengewerkt, kunnen hierdoor voor moeilijke dilemma's komen te staan. Wat de Koerden willen is in feite tweeledig: een belangrijk aandeel in de centrale macht in Bagdad inclusief

functies als (vice-)president, vice-premier etc en ook nog een bijna autonome superprovincie in het Noorden. Een oplossing die de nadruk legt op machtsdeling in het centrum boven provinciale autonomie en die de huidige provinciegrenzen handhaaft, verdient de voorkeur. Voor Kirkook zou een specifiek arrangement moeten gelden, dat rekening houdt met de multi-etnische samenstelling van deze provincie.

Als de grondwet conform het uitgestippelde tijdpad in augustus rond is en vervolgens bij referendum wordt goedgekeurd, zullen in december 2005 weer verkiezingen plaatsvinden. De Soennieten krijgen dan een herkansing. Het zal van belang zijn de grondwet op tijd klaar te hebben, want anders schuiven de verkiezingen van december - en daarmee de herkansing voor de Soennieten - ook verder op. De lange hordeloop naar democratie en stabiliteit is nog lang niet over.

Nederlaag voor het verzet?

Is door het succes van de verkiezingen aan de terroristen een klap uitgedeeld, zoals regeringswoordvoerders in Washington al snel betoogden? Het geweld neemt in ieder geval niet af, integendeel. Er is opvallend weinig concrete, harde informatie over het verzet, behalve dat het voornamelijk in Soennitisch gebied is geconcentreerd inclusief het gebied met een gemengde bevolking direct ten zuiden van Bagdad. Hoewel de frequentie van het geweld duidelijk hoger is in deze gebieden, vinden er ook aanvallen en aanslagen elders in het land plaats. De suggestie dat slechts 4 provincies een probleem vormen terwijl in de rest van het land rust zou heersen, is misleidend.

Wat de samenstelling van het verzet betreft benadrukken de Amerikanen de Ba'ath component. Dit is ook de lijn van de Iraakse regering. President Ghazi Yawar schatte onlangs dat 80% "Saddam loyalists" zijn. Niettemin lijken moskeeën toch ook een belangrijke rol in het verzet te spelen en vermoedelijk ook veel gewone Irakezen die volgens tribale traditie bloedwraak zoeken voor gedode familieleden. Buitenlandse vrijwilligers ("Jihadists") vormen qua aantallen slechts een kleine, zij het fanatieke component van het terroristisch verzet. De overgrote meerderheid bestaat uit Irakezen. Potentieel zeer destabiliserend zijn de aanslagen tegen Sji'itische doelen. Men kan slechts gissen wie daar achter zit, maar het is een strategie die wijst in de richting van "Saddam loyalists", voor wie deze aanslagen naadloos aansluiten bij de "smerige oorlog" die het regime in de jaren 90 voerde tegen Sji'itische symbolen en verzetshaarden (zie Clingendael essay "Irak: de erfenis van Saddam Hoessein" van schrijver dezes).

Het verjagen van "de bezetter" is ongetwijfeld een belangrijke drijfveer van het verzet, maar zeker bij de Ba'ath elementen gaat het ook om het terugwinnen van de oude machtspositie. In dit opzicht is er tevens sprake van een interne machtsstrijd. Het staat daarom niet bij voorbaat vast dat het vertrek van de Amerikanen het verzet als sneeuw voor de zon zou doen verdwijnen. Premier Allawi, die zelf in een ver verleden lid van de Ba'ath was geweest, heeft pogingen gedaan bruggen te bouwen naar de elites uit de Saddam tijd door het proces van "deBaathification" grotendeels stop te zetten en door officieren uit het oude leger weer op te nemen. De nieuwe regeringsploeg zal daartoe waarschijnlijk minder geneigd zijn. Hun oplossing zal eerder zijn om het Iraakse leger te versterken door een versnelde opname van manschappen uit Sji'itische militieën, zoals die van SCIRI.

De VS beschuldigen Syrië ervan het verzet faciliteiten te verlenen. Toch kan men zich afvragen waarom een regime dat decennia lang in onmin leefde met Saddam Hoessein ineens

de restanten van de Iraakse Ba'ath zou helpen. Syrië zou nog minder reden hebben Soennitische fundamentalisten te steunen. Assad senior heeft er 20.000 laten afslachten in de Syrische stad Hama (in 1982).

Nederlandse rol

Wat Nederland betreft zit de taak er bijna op: de Nederlandse troepenmacht begint medio maart aan zijn vertrek. Wel gaan 25 of meer Nederlandse militairen deelnemen aan de NAVO-trainingsmissie in Bagdad, als bijdrage aan de opbouw van de nieuwe Iraakse strijdkrachten. De Nederlandse troepen hebben tegen die tijd 20 maanden in de provincie al-Muthanna gezeten. Hun verblijf illustreert waar Nederland goed in is: een zeer professionele militaire taakuitoefening in combinatie met goede communicatie met de plaatselijke bevolking en het leveren van een bijdrage aan de wederopbouw. Zo was, mede dankzij de inspanningen van Nederlandse diplomaten, al-Muthanna één van de eerste provincies waar via verkiezingen gemeentelijke bestuursorganen en vervolgens ook een provinciale raad tot stand kwamen. Deze bestuursorganen werden voor het Nederlandse detachement belangrijke gesprekspartners bij de handhaving van de veiligheid. Ook heeft Nederland een belangrijke bijdrage geleverd aan de oprichting en opleiding van een lokaal politiekorps met inbegrip van de bouw van een politieschool. Voorts zijn deels met Nederlandse ontwikkelingsgelden door het detachement talloze rehabilitatieprojecten opgestart. De projecten richten zich op ondersteuning van de landbouw- en veeteeltsector, gezondheidszorg, wegen- en bruggenbouw, elektriciteitsvoorziening en watervoorziening. De plaatselijke bevolking vindt het dan ook buitengewoon jammer dat de Nederlanders weg gaan. Het bestuur van de provincie en de plaatselijke Iraakse veiligheidsorganisatie (politie, leger, Iraqi National Guards etc) bleken in staat met een aanzienlijke mate van zelfstandigheid alle benodigde maatregelen te treffen rond de verkiezingen op 30 januari, een bewijs van het goede opbouwwerk dat Nederland daar heeft verricht. Helemaal af is het karwei nog niet. De Britten zullen nu het werk in dat gebied moeten voortzetten.

First in, first out?

Wie denkt dat “first in, first out” betrekking heeft op het voorraadbeheer van een Albert Hein filiaal, heeft het mis. Het is een doctrine m.b.t. vredesoperaties en er wordt wel eens gezegd dat Nederland zo'n doctrine zou moeten hanteren. In voorkomend geval moeten we inderdaad in staat zijn in het voorste gelid op te treden (“first in”) en moeten daarvoor ook de benodigde hoogwaardige strijdkrachten hebben. Maar de gedachte van “first out” gaat voorbij aan het feit dat vredesopbouw een zaak van lange adem en lokale kennis is. Het besluit om uit al-Muthanna te vertrekken is genomen en daar moeten we niet op terug komen. Maar voor de toekomst is het goed om in gedachten te houden dat het meestal niet alleen gaat om een kortstondige ingreep, al kan snelheid cruciaal zijn bijv. om genocide tegen te gaan. Het gaat ook om een eerste bijdrage aan de politieke en economische wederopbouw. Als vredesmacht komt men vaak terecht in een situatie van totale ontreddeing. De vredesmacht is dan de enige aanwezige organisatie die de bevolking weer op de been kan helpen en een omgeving kan scheppen waarin de bevolking weer zelfdragende structuren kan opbouwen. Dit zijn processen die tijd vergen.

Afgesloten op 20 februari 2005

Drs G.W.F. Vigeveno schreef eerder het Clingendael essay “Irak in de steigers: bouwen aan een nieuw staatsbestel” (oktober 2003).