

## **Irak blijft VN nodig hebben**

**Bij de Iraakse inval van een jaar geleden bleven de VN aan de zijlijn staan. Terecht, vinden Jan Wouters en Cedric Ryngaert, maar nu kunnen de VN de Irakezen een grote dienst bewijzen. Want zij hebben alles in huis om Irak te begeleiden in deze overgangperiode - als andere dat willen tenminste.**

Precies één jaar geleden, in de nacht van 19 op 20 maart 2003, viel een coalitie van strijdkrachten uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk Irak binnen zonder mandaat van de VN-Veiligheidsraad. Nauwelijks drie weken later was het Baath-regime omvergeworpen. De coalitie trok daarop het bestuur en de wederopbouw van Irak volledig naar zich toe. Zij zou het voorlopige gezag (*Coalition Provisional Authority*) belichamen en benoemde op 13 juli 2003 een Iraakse bestuursraad (*Governing Council*) als een stap in de richting van een representatief bestuur van Irak. De Verenigde Naties bleven in het *nation-building*-project in de schaduw. De Veiligheidsraad erkende in Resolutie 1483 (22 mei 2003) wel de 'vitale rol' die de VN zouden moeten spelen in de wederopbouw van Irak, maar gaf de organisatie slechts een beperkt en weinig concreet mandaat. Na de gruwelijke aanslag op het VN-hoofdkwartier in Bagdad op 19 augustus 2003 trokken de VN zich vanaf oktober 2003 volledig terug uit Irak.

Eind 2003 leek de rol van de VN in Irak, buiten de coördinatie van humanitaire hulp, zo goed als uitgespeeld. Maar begin 2004 keerde de wind. Op 19 januari 2004 verzochten de coalitie en de Iraakse bestuursraad de VN-secretaris-generaal om een *fact-finding*-missie naar Irak te sturen. Het VN-team zou de mening van de Irakezen over de overgang naar een representatief bestuur peilen en aanbevelingen doen aan de coalitie en de bestuursraad. Op 23 februari 2004 gaf het team zijn rapport vrij. Daaruit bleek dat er op 30 juni 2004 (de datum die de bestuursraad en de coalitie hadden bepaald voor de machtsoverdracht) geen geloofwaardige verkiezingen mogelijk zijn. Het rapport zorgde er mee voor dat de voorlopige grondwet op 8 maart 2004 werd aangenomen. Dat kon de sjiiitische ayatollah Sistani overtuigen om zijn verzet tegen onrechtstreekse verkiezingen op 30 juni te laten varen.

Een grotere rol voor de VN in Irak blijft controversieel. Zoals de zaken er momenteel voor staan, lijken vooral de Irakezen zelf, en minder de coalitie, verdeeld te zijn over VN-betrokkenheid in Irak. Uit een recente peiling van Oxford Research International (*DS 17 maart*) blijkt dat een VN-overgangsregering op de steun van nauwelijks 15 procent van de Irakezen zou kunnen rekenen. Minder dan 15 procent zegt vertrouwen te hebben in de VN in het algemeen, terwijl zo'n 25 procent zegt geen vertrouwen te hebben in de VN. Opmerkelijk is dat slechts een minderheid van de Irakezen vindt dat de coalitie ongelijk had om Irak binnen te vallen. Een duidelijke meerderheid zegt zich ook beter te voelen dan een jaar geleden.

Is dat verlies aan geloofwaardigheid van de VN te wijten aan het onvermogen van de Veiligheidsraad om een mandaat voor de inval te geven? Of ligt het eerder aan de wonden die geslagen zijn door twaalf jaar VN-sancties? Wat het antwoord ook is, het is problematisch dat de Iraakse bevolking het onderscheid niet maakt tussen de VN-Veiligheidsraad en de Verenigde Naties als organisatie. Het optreden van de Veiligheidsraad wordt voornamelijk door Realpolitiek gedreven en heft daardoor al te vaak een selectief karakter. De VN als organisatie

daarentegen heeft onafhankelijkheid en know how op het vlak van *nation-building*. Dat betekent dat de Verenigde Naties hun toegevoegde waarde op dat terrein zo goed mogelijk moeten uitleggen. Dat kan meteen ook de Iraakse vrees voor een bestendiging van de buitenlandse inmenging wegnemen.

De steun die de VN nog begin deze week van ayatollah Sistani kreeg, is een hart onder de riem. Maar het blijft wachten op een formele uitnodiging van de bestuursraad en de coalitie, en op een duidelijk mandaat van de Veiligheidsraad. Dan pas kunnen de VN enige rol van betekenis opnemen. Nederigheid is voor de Verenigde Naties op dit ogenblik een must. Zij moeten de wonden erkennen die geslagen zijn door de wurgende economische sancties en de - weliswaar legitieme - aarzeling van de VN om een interventie toe te laten. Zo moeten de VN twee contradictorische beschuldigingen weerleggen: enerzijds het verwijt dat zij slechts een verlengstuk van het buitenlandse beleid van de coalitiegrootmachten zijn, anderzijds het verwijt dat zij het optreden van de coalitie net wilden ondermijnen.

De VN blijven nodig in Irak. Een multilaterale troepenmacht onder VN-vlag moet de veiligheid in Irak in de nabije toekomst waarborgen. Die macht zou ter verhoging van haar legitimiteit ook troepen uit Arabische landen in zijn rangen tellen en samenwerken met een Iraakse politiemacht. Zonder een stabiele veiligheidssituatie is de reconstructie van Irak in ieder geval onmogelijk. In deze reconstructie is een rol voor de VN vanzelfsprekend.

De vraag is of die rol van de VN de massieve gedaante van een overgangsadministratie naar het voorbeeld van Kosovo (Unmik) moet aannemen. Zoals de zaken nu staan, zouden de VN hun *nation-building*-ervaring in Irak eerder op een weinig opvallende of aanstootgevende wijze te gelde moeten maken. Dat kan bijvoorbeeld bij het opstellen van een definitieve grondwet en bij de organisatie van verkiezingen. De moeizame ervaring met de wederopbouw van Afghanistan kan daarbij als leidraad dienen. Maar dat vraagt vertrouwen. De Iraakezen moeten weten dat de VN een neutrale instantie zijn en geen buitenlands politiek model willen opleggen. Maar daar moet hard aan gewerkt worden.

De bestuursraad en de coalitie hoeven overigens niet te wachten tot na 30 juni (wanneer de coalitie de macht overdraagt aan een Iraakse interim-regering) om de VN een grotere rol toe te kennen. Dat kan vooral in de manier waarop de regering wordt aangeduid. De voorlopige Iraakse grondwet bepaalt wel de bevoegdheden van de interim-regering, maar niet in detail de manier waarop ze wordt aangeduid. De regering zou volgens de voorlopige grondwet 'samengesteld' moeten worden op basis van een uitgebreid overlegproces met alle geledingen van de Iraakse samenleving. Naast de bestuursraad en de coalitie, kent de grondwet ook aan de VN uitdrukkelijk een mogelijke selecterende rol toe. Het is nu aan de bestuursraad en de coalitie om de Verenigde Naties in staat te stellen die rol in de praktijk op te nemen.

**Jan Wouters en Cedric Ryngaert**

*(De auteurs zijn respectievelijk voorzitter en bestuurslid van de Vereniging voor de Verenigde Naties. Beiden zijn verbonden aan het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven.)*