

Vergaderjaar 2002–2003

**23 432**

## **De situatie in het Midden-Oosten**

**Nr. 107**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2003

Graag informeren wij u hierbij, mede namens de minister van Defensie, over de recente ontwikkelingen in Irak, waarbij wordt ingegaan op politieke, humanitaire en wederopbouw-aspecten.

Tevens doen wij u een notitie «Irak post-conflict: de rol van de internationale gemeenschap en de Nederlandse positie» toekomen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. G. de Hoop Scheffer

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

## Politiek

De situatie in Irak is de afgelopen week gekenmerkt door de val van Bagdad, waarmee een eind lijkt te zijn gemaakt aan het regime van Saddam Hoessein. Naast beelden van juichende Irakezen waren ook beelden van plunderingen en chaos te zien. Donderdag werd in de Shi'ietische heilige stad Najaf de gematigde Shi'ietische leider Al Khoei vermoord en tijdens het weekend zouden Koerdische strijders in Mosul zijn vermoord. Om orde en rust te herstellen zijn in Bagdad inmiddels meer dan 2 000 Irakese politiemensen weer aan het werk gegaan. De coalitie werkt daarbij samen met Irakese agenten die niet betrokken waren bij de Baath partij. Met de verwachtbare val van Tikrit lijkt een nieuwe fase te zijn aangebroken, waarin de nadruk zal liggen op humanitaire aangelegenheden, herstel van de veiligheid en wederopbouw. Naar verwachting zal op 15 april in Nasiriyah een bijeenkomst plaatsvinden waar vertegenwoordigers van Iraakse groeperingen het proces in gang zullen zetten dat dient uit te monden in de installatie van een Iraq Interim Authority (IIA).

Buiten Irak hebben tijdens de afgelopen week een aantal belangrijke bijeenkomsten plaatsgevonden. Op 8 april kwamen President Bush en Premier Blair bijeen in Noord-Ierland; op 12 april hebben President Poetin, President Chirac en Bondskanselier Schröder elkaar in Moskou gesproken en op 14 april is Irak een onderwerp van bespreking geweest tijdens de RAZEB. Bij laatstgenoemde overleg stonden Ministers uitvoerig stil bij de huidige stand van zaken in Irak, waarbij bekende standpunten over en weer werden gewisseld. De regering is van mening dat de houding van de Unie t.a.v. de kwestie Irak nog diepgaand overleg tussen de Partners zal vergen en dat ook het informele Gymnich-overleg van begin mei daartoe ten volle moet worden benut.

In Belfast zijn President Bush en PM Blair overeengekomen dat de VN in het post-conflict tijdperk een vitale rol zal vervullen, samen met bondgenoten, donoren en andere internationale instellingen. Zij bepleiten een spoedige aanvaarding van nieuwe resoluties om de territoriale integriteit van Irak te waarborgen en de verlening van humanitaire hulp mogelijk te maken. Voor wat betreft het oprichten van een nieuw interim bestuur legden zowel Bush als Blair de nadruk op het feit dat deze rol is voorbehouden aan vertegenwoordigers van het Irakese volk. De Iraq Interim Authority (IIA), bestaande uit vertegenwoordigers van alle etnische en religieuze Irakese groepen inclusief de diaspora, is voor het VK en de VS het instrument voor de transitie naar een permanente regering. Zoals reeds vermeld aan de Kamer, verwelkomt de regering deze benadering.

In St. Petersburg hebben de leiders van Rusland, Frankrijk en Duitsland het belang van de VN bij de hulpverlening aan het Iraakse volk en bij de wederopbouw benadrukt. Daarnaast hebben de drie gepleit voor een kwijtschelding van de schulden van Irak nadat de VN een nieuwe Iraakse regering officieel zal hebben erkend. Deze mededeling werd echter in Washington tegengesproken door de Russische minister van Financiën, Alexei Kudrin, die benadrukte dat Rusland de circa 8 miljard dollars Iraakse schulden niet zal kwijtschelden. De regering verwelkomt de wens van deze landen om een snelle rol van de VN te bevorderen en hoopt dat zij dan ook een constructieve rol zullen spelen tijdens de discussies in de Veiligheidsraad over nieuwe resoluties met betrekking tot het toekomstige Iraakse bestuur, het sanctieregime, Olie-voor-Voedsel en een spoedige en efficiënte VN- rol.

## Humanitair

Het ICRC heeft eerder aangegeven verontrust te zijn door de chaotische situatie in Bagdad en andere delen van het land. Het heeft de coalitie en andere gezagsdragers opgeroepen de burgerbevolking te beschermen en essentiële infrastructuur zoals ziekenhuizen en watervoorziening veilig te stellen. Het ICRC benadrukt dat sinds 12 april jl. vier ziekenhuizen in Bagdad door militairen van de coalitie worden beschermd tegen plunders. Het ICRC heeft de activiteiten in Bagdad tijdelijk onderbroken nadat op 8 april één van de medewerkers was gedood in een vuurgevecht. Op 9 april jl. werden de activiteiten in Bagdad hervat. In Basra en Erbil zet ICRC de activiteiten voort, maar is de bewegingsvrijheid van hulpverleners beperkt als gevolg van onveiligheid.

Ook de VN heeft aangegeven zich grote zorgen te maken over de chaos in een aantal grotere steden van Irak en benadrukt eveneens dat de bezetende macht een taak heeft om de situatie te beheersen. De VN streeft naar een spoedige terugkeer van zijn internationale staf naar geheel Irak. De veiligheid is echter niet de enige voorwaarde voor terugkeer. Het is eveneens van belang dat de VN in geheel Irak kan werken. Naar aanleiding van een eerste beoordeling van de veiligheidssituatie door UNSECOORD (UN security co-ordinator) dit weekend, voorziet de VN heden de terugkeer van 30 van zijn internationale medewerkers naar Noord-Irak. Terugkeer van de internationale VN-staf naar de overige delen van het land hangt af van de situatie op het gebied van recht en orde ter plaatse. Volgens UNICEF zou alles in het werk moeten worden gesteld om een snelle terugkeer naar school voor kinderen mogelijk te maken. Dit is van belang voor zowel het herstel van stabiliteit als voor de normalisatie van het dagelijks leven.

UNHCR schat dat er zich ongeveer 30 000 ontheemden in het Iraakse grensgebied met Iran – ter hoogte van Bagdad – bevinden. Zij zouden met name uit Bagdad en Nasiriyah komen en in verschillende golven in de afgelopen weken zijn gearriveerd. De absorptiecapaciteit in het gebied zou goed zijn. Verreweg de meeste ontheemden verblijven bij familie of vrienden. Ook bevinden er zich ontheemden uit Suleimaniya en Mosul in het grensgebied met Iran. De Iraans-Iraakse grens blijft vooralsnog dicht, maar er wordt «cross-border» hulp verleend door de Iraanse Rode Halve Maan. In Noord-Irak lijkt sprake te zijn van een gestage terugkeer van ontheemden naar hun oorspronkelijk woongebied. Landmijnen vormen met name in deze regio een reële bedreiging en worden aangetroffen nabij voormalige frontlijnen en onder andere in scholen en moskeeën. Aan markering, ruiming en bewustwordingscampagnes wordt gewerkt.

### **Voorjaarsvergadering van het Development Committee (DC) van de Wereldbank en het IMF**

Op 12 en 13 april vond in Washington de vergadering van het Development Committee van de Wereldbank en het IMF (DC) plaats waar de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking namens Nederland aan deelnam. Hoewel Irak niet op de agenda stond werd dit toch door enkele DC-leden aan de orde gesteld, te weten: Australië, Bahrein, Canada, Japan en Nederland. Zij waren voorstander van een pro-actieve rol van de Wereldbank (WB) en de internationale gemeenschap en riepen de WB op om een snelle inschatting te maken van de (wederopbouw)behoeften van Irak. Volgens deze landen zouden WB en IMF, in samenwerking met relevante VN-instellingen, al kunnen beginnen met een inventarisatie van de belangrijkste componenten van een wederopbouwstrategie en bijvoorbeeld een «watching brief» kunnen opstellen. Dergelijke voorbereidende stappen zijn, vooruitlopend op een adequaat internationaal juridisch

kader, naar de opvatting van de regering verantwoord en nodig om de IFI's in staat te stellen daarna snel aan de daadwerkelijke wederopbouw te kunnen bijdragen.

De regering verwelkomt het feit dat in de slotcommuniqués van de IMF/DC en van de G-7 passages zijn opgenomen over de wederopbouw van Irak en de essentiële rol die het IMF en de WB daarbij zouden moeten spelen. Nederland heeft zich met succes vooruitlopend op de IMF/DC vergadering ingespannen om onder andere met de Utstein-leden een ontwerpparagraaf over Irak voor de slotcommuniqués van de IMF/DC op te stellen. In de bijeenkomsten werd de noodzaak benadrukt van een politiek-juridisch kader, bij voorkeur door middel van een VR-resolutie, voor een «normal role in Iraq's re-development at the appropriate time» van zowel IMF als WB. De noodzaak van een dergelijk juridisch kader als voorwaarde voor het opzetten van daadwerkelijke activiteiten (onder andere leningen en technische assistentie) door de Internationale Financiële Instellingen (IFI'S) is op zich onbetwist, maar deze formulering beperkt wel bepaalde voorbereidende werkzaamheden. Terecht wordt in de communiqués gewezen op het belang van de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het Iraakse volk haar eigen prioriteiten voor de wederopbouw te bepalen. Tenslotte werd gewezen op het belang van aanpak van de Iraakse schuldenproblematiek en vroegtijdige betrokkenheid van de Club van Parijs daarbij.

**11 april 2003**

### **IRAK POST-CONFLICT: DE ROL VAN DE INTERNATIONALE GEMEENSCHAP EN DE NEDERLANDSE POSITIE**

Deze aantekening gaat in op de internationale betrokkenheid bij de inrichting van Irak post-conflict, en de mogelijke Nederlandse bijdrage daaraan.

#### **Algemeen**

De resoluties van de Veiligheidsraad die in de laatste 13 jaar zijn aangenomen bieden een aantal richtlijnen voor de doelstellingen van de internationale gemeenschap met betrekking tot Irak na het einde van de huidige militaire operatie:

- volledige uitvoering van Irak's verplichtingen op het gebied van massavernietigingswapens (MVW) en ballistische raketten;
- beëindiging van de steun aan het internationale terrorisme;
- beëindiging van de dreiging van Irak tegenover de buurlanden;
- einde aan de onderdrukking van de eigen bevolking, dat wil zeggen een Irak waarin mensenrechten en de positie van minderheden worden gerespecteerd.

Hoewel dit in de Iraakse context zeer ambitieus is moet, nu het bewind van Saddam Hussein zijn gezag over Irak verloren heeft, de politieke en maatschappelijke wederopbouw van het land geacht worden deel uit te maken van deze agenda.

Daarnaast zal het lenigen van de humanitaire nood, die nu al aanzienlijk is, maar na het militaire conflict nog groter zal zijn, onderdeel van de post-conflict agenda zijn.

Bovendien is aandacht nodig voor de economische reconstructie van Irak. Dit laatste omvat onder meer het herstel van de fysieke en economische infrastructuur, in het bijzonder van de olie-industrie.

Cruciaal zal tenslotte het behoud van Irak's territoriale integriteit zijn. De Irakese bevolking is langs etnische en religieuze lijnen verdeeld, en het land dat een product is van de vredesregelingen na de Eerste Wereldoorlog, is in de 80 jaar van zijn bestaan vooral bijeengehouden door soms zeer gewelddadige regimes. Het uiteenvallen van het land zou de stabiliteit in de hele regio bedreigen.

### Humanitaire hulp

Vanuit humanitair imperatief zal Nederland tijdens en na het gewapend conflict assisteren bij het lenigen van humanitaire nood. De Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking heeft op 24 maart € 4 miljoen beschikbaar gesteld aan het ICRC voor humanitaire werkzaamheden in Irak. Dit maakt onder meer de voortgang van het werk van ICRC in de steden op het gebied van water en sanitatie mogelijk. Daarnaast heeft de Staatssecretaris op vrijdag 28 maart een bijdrage gegeven aan VN-Flash Appeal voor Irak. Dit Flash Appeal bedraagt in totaal 2,2 miljard \$. De Nederlandse bijdrage is € 14,2 miljoen. Bovendien is € 1 miljoen beschikbaar gesteld aan de Internationale Federatie van het Rode Kruis. De verdeling van de Nederlandse middelen over de verschillende organisaties is als volgt (in miljoen €):

OCHA	1	Coördinatie
UNICEF	3	Water, sanitatie, gezondheid
WFP	5	Voedsel
UNHCR	2	Vluchtelingen buurlanden
IOM	1.5	Ontheemden centraal/zuid Irak
UNOPS-OIP	1.5	Ontheemden noord Irak
UNSECOORD	0.2	Veiligheid hulpverleners
IFRC	1	Vluchtelingen buurlanden

Het aantal vluchtelingen is tot op heden echter beperkt gebleven. Alhoewel de cijfers onbetrouwbaar zijn wordt het aantal ontheemden geschat op ongeveer 500 000.

Volgens de Geneefse Conventie is de coalitie als «occupying power» verantwoordelijk voor het welzijn, in termen van voedsel, water en medische zorg, van de Irakese bevolking in de bezette/bevrijde gebieden. Bovendien dient de coalitie hulpverlening door derden zo snel als enigszins mogelijk is toe te staan en te faciliteren. Alleen in die delen van het land waar, als gevolg van de onveiligheid, hulpverlening door VN en NGO's strikt onmogelijk is zal de hulpverlening plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van Britse en Amerikaanse militairen. Het ICRC heeft een specifiek mandaat voor die situatie. Zodra dit mogelijk is moeten militairen de hulpverlening overlaten aan civiele actoren. Humanitaire organisaties (VN, ICRC, NGO's) hebben zich hierop voorbereid. Er bestaat nog altijd kans dat er tijdens de huidige militaire fase stromen binnenlandse ontheemden en vluchtelingen naar de buurlanden op gang komen. Deze groepen mensen hebben behoefte aan water, onderdak, voedsel en gezondheidszorg. Daarnaast ontstaan er grote problemen voor de bevolking van de steden door de plunderingen en het uitvallen van energievoorziening, omdat drinkwatervoorziening en rioleering daarvan afhankelijk zijn. Toegang tot slachtoffers is van wezenlijk belang in de huidige fase. Daarvoor zijn zaken als het openstellen van grenzen door buurlanden; informatie-uitwisseling en afstemming tussen militairen en humanitaire hulpverleners; transport en logistiek; en garanties voor de veiligheid van hulpverleners van groot belang. Gedegen voorbereiding en goede militair/humanitaire samenwerking vormen de twee basisvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om dit allemaal goed te laten verlopen.

Op dit moment lijkt met name het ICRC het best in staat om hulp te verlenen tijdens de militaire actie. De VS is van plan middels een civiel Disaster Assistance Response Team (DART) zo snel mogelijk zorg te dragen voor eerste inventarisatie van benodigde hulp.

Op basis van lessen uit het verleden neemt Nederland het standpunt in dat zowel tijdens de militaire actie en daarna een eenduidige en beproefde coördinatiestructuur dient te worden gerespecteerd. Daarom steunt Nederland OCHA als centraal VN-coördinatiemechanisme. Afhankelijk van de vraag en de omstandigheden kan de steun aan OCHA financieel, politiek of personeelsmatig zijn. Naast de VN en de ICRC kan de rol van een aantal NGO's van belang zijn. Er is een beperkt aantal NGO's dat ervaring en expertise heeft in Irak. Indien NGO's worden gefinancierd zal Nederland alleen fondsen beschikbaar stellen aan NGO's met ervaring in en kennis van Irak.

### **Olie-voor-voedsel**

Reeds voorafgaand aan het huidige militaire ingrijpen was 60% van de Irakese bevolking voor zijn voedselvoorziening afhankelijk van het door de VR ingestelde Olie-voor-Voedsel programma, dat gefinancierd wordt uit de inkomsten uit de Irakese olie-export. Een tijdelijke voortzetting van het programma in een aangepaste vorm is inmiddels, conform het pleidooi van onder andere Nederland, vastgelegd in een nieuwe VR-resolutie. Het tot voor kort lopende zesmaandelijks programma was gebaseerd op een Irakees plan. Dit verklaart waarom in het plan geen rekening werd gehouden met de mogelijkheid van een oorlog. Een aanzienlijke herschikking van prioriteiten in het licht van de huidige ontwikkelingen is dan ook nodig. De oude procedures van het programma, die het initiatief voor de aanvragen en het sluiten van contracten bij de Irakese regering legden, waren ongeschikt voor de situatie tijdens en direct na afloop van het conflict. De Veiligheidsraad heeft dan ook snel een nieuwe resolutie aangenomen, waarin de opzet en procedures van het programma zijn aangepast. In de nieuwe opzet heeft de SGVN gedurende 45 dagen de bevoegdheid gekregen om prioriteiten aan te geven bij bestaande contracten en leveranties. Alleen voor medicijnen kan hij nieuwe contracten aangaan. Ook mag de SGVN fondsen uit de speciaal ingestelde rekening («escrow account») benutten. Voor het einde van de 45-daagse periode zal de SGVN verslag uitbrengen aan de Veiligheidsraad over het door hem gevoerde beleid, waarna de Raad het mandaat kan verlengen.

### **De internationale betrokkenheid bij de reconstructie en het bestuur van Irak**

De overeenstemming in de Veiligheidsraad over de aanpassing van het Olie-voor-Voedsel programma wijst hopelijk op een begin van overeenstemming binnen de VR over de naoorlogse reconstructie van Irak en de vormgeving van de internationale betrokkenheid daarbij. De gedachtevorming over dit laatste is in de diverse hoofdsteden volop in ontwikkeling. De discussie terzake komt binnen de VN en de EU overigens nog moeilijk van de grond, onder meer omdat een formele discussie door een aantal hoofdrolspelers als prematuur wordt gezien. Bovendien is vanzelfsprekend weinig bekend over de opvattingen van Irakezen zelf.

De Nederlandse regering hanteert drie uitgangspunten:

- een zo kort mogelijke duur van de fase van militair bestuur;
- maximale en tijdige betrokkenheid van de Irakezen zelf;
- een centrale rol van de VN bij de internationale betrokkenheid bij de reconstructie van Irak.

De regering acht een fasering in de overdracht van verantwoordelijkheden van een bezettingsmacht naar een volledig bevoegde Irakese regering waarschijnlijk. In een eerste fase zal Irak (of delen daarvan) onder gezag staan van de bezettende mogendheden. In die fase zijn zij o.m. verantwoordelijk voor orde en veiligheid, en voor het waarborgen van voldoende voedsel, medicijnen en medische zorg voor de bevolking. De regering bepleit bij de bezettende mogendheden ook in deze fase een maximale inschakeling van de Irakezen bij het bestuur van hun eigen land. Daarnaast meent de regering dat het bestuur zo snel mogelijk overgedragen zal worden aan een Iraqi Interim Authority (IIA), dat voldoende representatief is voor en daadwerkelijk gezag heeft onder de verscheidene Irakese bevolkingsgroepen. Deze zal met steun van de VN verantwoordelijk zijn voor het politieke interim bestuur van Irak en dus voor de aansturing van ministeries en tevens voor het politieke proces, alsmede voor politie en justitie. Overigens denken de VS en het VK aan een «rolling transfer of responsibilities» aan de IIA. Daarbij vindt de overdracht van de politiek minst gevoelige terreinen het eerst plaats en de moeilijker terreinen als defensie pas later. Op deze basis kan dan gewerkt worden aan de opbouw van een nieuwe politieke en bestuurlijke structuur in Irak, de organisatie van de verkiezingen en de installatie van een volledig bevoegde, representatieve Irakese regering. In de intermediaire fase waarin deze regering wordt gevormd spelen dus drie actoren een rol te weten: de coalitie, de VN, en de IIA. De onderlinge verhoudingen en de tijdsfasering zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd en zijn onderwerp van internationaal debat.

Overigens blijkt uit vorige ervaringen dat het gehele tijdsplan een fragiel evenwicht omvat. Enerzijds is snelheid vereist om geen weerstanden op te roepen over een vermeende bezetting en anderzijds roepen een te snelle overdracht aan de Irakezen en te snelle verkiezingen veel spanningen op in een te vroeg stadium van wederopbouw.

De IIA zal bijgestaan moeten worden door de VN-familie. Bij de opbouw van een nieuwe bestuurlijke en politieke structuur van Irak en de wederopbouw van het land zullen de ervaring en de uitvoerende capaciteiten van de VN en de internationale financiële instellingen onontbeerlijk zijn. Daarbij valt te denken aan een opzet vergelijkbaar met die welke UNAMA in Afghanistan speelt onder coördinerende leiding van een Speciale Vertegenwoordiger van de SGVN.

Ook zal de Veiligheidsraad, naast de aanpassing van het Olie-voor-Voedselprogramma en ook het sanctieregime, naar de mening van de regering via één of meer resoluties de rol van de internationale gemeenschap moeten vastleggen op het gebied van MVW, ondersteuning van de IIA, de instelling van een eventuele tijdelijke internationale stabilisatiemacht, en de rol van de VN daarbij.

De regering ondersteunt hierbij zeer nadrukkelijk de inspanningen van de Britse premier Blair, die zijn uiterste best doet de VS te overtuigen van de noodzaak van een centrale rol van de VN bij de internationale betrokkenheid bij de reconstructie en het interim bestuur van Irak. De opvattingen van de leden van de Veiligheidsraad over dit laatste punt lopen op dit moment overigens nog aanzienlijk uiteen.

### **Ownership**

De enige duurzame stabiliteit kan komen van een Irakees volk dat de eigen toekomst kan bepalen. Irak is van de Irakezen, en van niemand anders: niet van de VS en niet van de VN. Een langdurige dominante Amerikaanse rol zal ongetwijfeld ressentimenten oproepen bij de Irakese bevolking en in andere delen van de Arabische wereld. Snelle inschakeling van de

bestaande Irakese administratieve structuren – na een «de-ba'athificatie-proces» – is daarom van belang. Daarnaast kan het organiseren van verkiezingen voor bestuurlijke functies op lokaal niveau en voor vakbonden en verenigingen de betrokkenheid bij vernieuwde structuren vergroten. De IIA moet zo snel als mogelijk meebeslissen over prioriteiten en besteding van hulp gelden en mede-verantwoordelijkheid gaan dragen voor planvorming en budgettering. Betrokkenheid van de WB en een goede vorm van donorcoördinatie is in deze fase belangrijk. Ook is het goed om lessen uit het Consultative Group proces in Afghanistan mee te nemen.

Daarnaast is uit verschillende ervaringen elders gebleken dat een substantiële investering in de opzet van een (interim) juridisch systeem een grote mate van stabiliteit en duurzaamheid kan opleveren. Het is daarom zaak om een wettelijk systeem, waaronder de grondwet, en een binnenlands bestuur na te streven dat gericht is op respect voor mensenrechten en minderheden, draagvlak heeft onder de eigen bevolking en zorgdraagt voor stabiele binnenlandse verhoudingen.

### **Veiligheid en stabiliteit**

Al bestaat internationale overeenstemming over de wenselijkheid na de strijd het bestuur van Irak zo snel mogelijk in handen te geven van Irakezen zelf, er zal van uit moeten worden gegaan dat een internationale militaire aanwezigheid nog enige tijd nodig zal blijven voor met name de stabilisering van het land, bescherming van de territoriale integriteit, ondersteuning van de IIA en omvorming van de Irakese strijdkrachten. Inzake een eventuele Nederlandse deelname daaraan ging de Tweede Kamer op 11 april jl. een brief toe.

### **Wederopbouw**

Over de Irakese behoefte aan steun bij de wederopbouw valt op dit moment nog niets met zekerheid te zeggen. Behalve de VS (1.7. miljard \$) hebben landen -voor zover bekend- nog geen besluiten genomen over de hoogte van een financiële bijdrage aan de wederopbouw.

Gezien het economisch potentieel van Irak, in de vorm van water en olie, ligt het niet voor de hand om huidige prioriteiten in ODA-bestedingen te verleggen door nu voorrang te geven aan wederopbouw van Irak, ten koste van bijvoorbeeld armoedebestrijding in landen in Afrika of wederopbouw in Afghanistan. Nederland zal daarom niet bijdragen aan de fondsen voor wederopbouw van Irak. Nagegaan zal worden of het nuttig en mogelijk is dat Nederland Technische Assistentie (TA) aanbiedt op specifieke deelterreinen als water, landbouw, de juridische sector, en de minderhedenproblematiek, inclusief de constitutionele dimensie daarvan. Er wordt bezien of een adviserende rol gespeeld kan worden op dit laatste punt. Ook zijn er contacten tussen LNV en Nederlandse experts op het terrein van water. Nederland heeft als geen ander land kennis in huis op het gebied van drainage en irrigatie in Irak. Nagegaan zal worden of er behoefte bestaat aan deze kennis en op welke wijze deze kennis eventueel inzetbaar is. Daarbij kunnen mogelijkwijze de ervaringen in Egypte een rol spelen. Met uitzondering van activiteiten op het gebied van mensenrechten/minderheden zal deze assistentie uit multilaterale fondsen worden gefinancierd. Hiervoor zal Nederland zich actief inzetten voor benutting van het partnership programma van de WereldBank.

Vanwege het genoemde economisch potentieel, is Nederland voorstander van het financieren van de wederopbouw van Irak door middel van leningen. Dit betekent dat de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) een belangrijke rol moeten spelen bij de wederopbouw. Het IMF kan hierbij financiering en macro-economisch advies verlenen, terwijl de



Wereldbank leningen kan verstrekken voor met name de reconstructie van infrastructuur.

## **Olie**

Het snel weer op gang brengen van de olieproductie na afloop van het conflict is belangrijk voor de financiering van althans een deel van de wederopbouw.

Op korte termijn mag men echter geen overdreven verwachtingen hebben van de olie-opbrengst. De olie-installaties verkeren immers in zeer slechte staat, waardoor de productie dalende is<sup>1</sup>. Daar komen nog de schade en productieonderbreking als gevolg van het militaire conflict bovenop. De officiële olie-inkomsten bedroegen \$11 miljard in 2001 en \$10 miljard in 2002. Daar komt dan nog zo'n \$1,5 miljard per jaar bij aan oliesmokkel. Dit geeft de orde van grootte aan van de inkomsten in buitenlandse valuta die een nieuw Irak bij hervatting van de productie kan verwachten.

Om het productieniveau van 1980 (aan de vooravond van de oorlog met Iran) te bereiken is minstens drie jaar nodig. Dit vergt miljarden aan herstelwerkzaamheden en nieuwe investeringen alsook een minimum aan politieke stabiliteit. Nederland stelt zich op het standpunt dat de olie-exploitatie zo snel mogelijk in handen moet worden gelegd van de Irakezen zelf. Een interim beheersstructuur zal prioriteit moeten geven aan herstel van infrastructuur, waarna kan worden overgegaan tot het verlenen van nieuwe contracten. Welke constructie ook wordt verkozen er zal voor moeten worden gezorgd dat de olie-inkomsten ten goede komen aan de wederopbouw van Irak en leiden tot investeringen die ten goede komen aan de Irakese bevolking. Een transparant systeem van aanbestedingen is daarbij van belang voor het winnen van vertrouwen van de Irakese bevolking zelf, de Arabische wereld en de internationale gemeenschap in het algemeen.

Het Oil-for-Food programma dekt een aantal basisbehoeften waaronder voedsel en medicijnen, maar kan ook worden aangewend voor herstel en onderhoud van essentiële installaties zoals bijvoorbeeld de aanschaf van reserve-onderdelen voor waterzuiveringsinstallaties en voor de olie-industrie. De structurele wederopbouw van het land vergt nog eens miljarden extra voor zaken als herstel van elektriciteitscentrales, drinkwater- en rioolzuiveringsinstallaties, irrigatiesystemen en voor de hervestiging van vluchtelingen en IDP's. Het nieuwe Irak zal dan ook vooralsnog met aanzienlijke begrotingstekorten geconfronteerd worden.

## **Schuldenproblematiek**

De gezamenlijke schuldenstatistieken van IMF, World Bank, OECD en BIS (Bank for International Settlements) vermeldden in 2001 als totale externe schuldenvoorraad van Irak een bedrag van \$ 10,4 mrd. Bijna \$ 9 mrd. hiervan betrof handelskrediet. Andere instanties gebruiken ruimere definities en noemen bedragen die variëren van \$ 60 tot ruim \$100 mrd.

Volgens gegevens van het ministerie van Financiën stonden eind 2000 voor bijna € 50 mln. gegarandeerde NL-exportkredieten uit op Irak. Het gaat hierbij om vorderingen die al 15–20 jaren achterstallig zijn. Naast de schulden zijn er de uitstaande betalingen, die Irak nog zou moeten voldoen ter compensatie van de schade aangericht in de Golfoorlog. Een bedrag van \$ 43 mrd. is erkend door de United Nations Compensation Commission (UNCC). Het merendeel van deze claims zouden van Saoedische en Koeweitse zijde komen. De totale compensatie is groter dan de hoogste schatting van de schulden van Irak. Indien de schuldeisers van Irak bereid zijn tot een moratorium en eventueel

<sup>1</sup> Door de tegenvallende olie-inkomsten heeft het Oil-for-Food programma sedert medio 2000 een «cumulative revenue shortfall» opgebouwd van \$4,5 miljard.

herschikking van de schulden, dan zou ook de bereidheid van de rijke oliestaten uit de Golfregio aanwezig kunnen zijn om een bijdrage te leveren in de vorm van afzien van (een gedeelte van) de schadevergoeding.

Nederland staat op het standpunt dat vermeden moet worden dat dit vraagstuk zich herhaalt doordat wederopbouw fondsen geclaimd worden door de coalitie als vergoeding voor gemaakte (militaire) kosten tijdens de oorlog.

Om de doorstart van Irak mogelijk te maken bepleit Nederland dat tijdig wordt gesproken over Iraks enorme schuldenprobleem. Om daarmee een begin te maken is Nederland voorstander van een snelle discussie in Club van Parijs-verband over een moratorium op de bilaterale schulden van Irak. Vanwege hun positie als geprivilegieerde crediteuren, zouden de internationale financiële instellingen (IFI's) volgens Nederland niet aan dit moratorium hoeven mee te doen. Overigens zullen de betalingsachterstanden van Irak bij de IFI's, die relatief beperkt van omvang zijn, eerst moeten worden opgelost alvorens het geven van nieuwe kredieten mogelijk wordt. Bij het verlenen van nieuwe kredieten zouden, naar de mening van Nederland, concessionele leningen niet op voorhand moeten worden uitgesloten. Een moratorium op de bilaterale schuldenlast zal zo spoedig mogelijk gevolgd dienen te worden door een reconstructieprogramma van het IMF en een daarop gebaseerde vervolgschuldenschikking. In dat programma zou ook een oplossing voor de UNCC-claims moeten worden meegenomen. Deze Nederlandse benadering heeft als doel snel zoveel mogelijk middelen vrij te maken voor de post-conflict wederopbouw.

### **Economische vooruitzichten**

Bezien zal worden of, afhankelijk van het optreden van het militaire en vervolgens interim-civiele bestuur van Irak, op korte termijn een actieve opstelling van de Nederlandse regering gewenst is om een «level playing field» te bevorderen voor het Nederlands bedrijfsleven.

Het ministerie van EZ werkt daarnaast aan een voorstel om de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij de wederopbouw te bevorderen, door middel van publiek-private samenwerking op terreinen zoals olie- en gasindustrie, water en sanitatie en mogelijk de ontwikkeling van havens. Door het ministerie van LNV worden agrarische sectoren geïdentificeerd waaraan in Irak behoefte bestaat en waarin Nederland expertise heeft. Gedacht wordt aan de pluimveehouderij, de tuinbouw, de aardappelteelt en de voedselverwerkende industrie. Dit zal verder uitgewerkt worden in overleg met het agrarisch bedrijfsleven.

### **Sancties**

Een belangrijke vraag is tenslotte wat er moet gebeuren met de sancties die de VR aan Irak heeft opgelegd. De VR-resoluties verbinden een aantal voorwaarden aan opschorting c.q. beëindiging van deze sancties. Het sanctieregime voor Irak is door de VNVR opgelegd om het land te dwingen om te ontwapenen conform Veiligheidsraadresolutie 687 uit 1991. Dit betekent dat volledige en controleerbare ontwapening door Irak voorwaarde is voor de VR om deze op te heffen. Sommige landen stellen zich op het standpunt dat deze pas kunnen worden opgeheven wanneer er een nieuwe en wettige regering in Irak is aangetreden. Voor zover bekend wordt over de opheffing van de sancties internationaal nog weinig overleg gevoerd. Vanuit politiek oogpunt lijkt er wat voor te zeggen het sanctieregime in een vroeg stadium aan te passen als vertrouwenwekkende maatregel naar de bevolking. Dit positieve gebaar zou kunnen

worden opgevat als een dividend van de nieuwe situatie, dat uitzicht geeft op een volledig einde van de sancties. Nederland stelt zich daarom op het standpunt dat aanpassing van de systematiek van de geldende sancties overwogen zou moeten worden.

### **Rol van de EU**

De humanitaire hulp-organisatie van de EU, ECHO, heeft aangegeven € 100 via de VN-kanalen aan noodhulp te willen verstrekken. € 21 mln van dit bedrag wordt gevonden via een herschikking binnen de ECHO-middelen, de rest zou moeten komen uit de reserve voor noodhulp. Behalve de verklaring van de Europese Raad is er nog geen uitgewerkte EU-visie op post-conflict Irak en de rol van de EU daarbij. Gezien de moeilijke weg om te komen tot een eensgezind standpunt in de aanloop naar het militaire conflict is er des te meer reden om voor de periode daarna eensgezindheid te tonen en een gezamenlijke lijn te kiezen. Nederland heeft enige weken geleden de discussie hierover binnen de EU gestart.

Een van de mogelijkheden voor de EU om een rol te spelen in Irak is door, net als in Afghanistan, een speciale EU vertegenwoordiger (EUSR) aan te stellen. Deze zou zorg moeten dragen voor de coherentie van EU optreden in Irak. De werkzaamheden van de EUSR zouden zich kunnen richten op specifieke aspecten van het wederopbouw proces. De keuze van deze sectoren zou tot stand moeten komen in nauwe samenwerking en na overleg met zowel lidstaten en de Commissie als met de VN en de IIA. Evenals in Afghanistan zouden de opbouw van civil society en de rechtsstaat en mensenrechten tot de specifieke aandachtspunten kunnen behoren. Daarnaast kan de EUSR een speciale functie vervullen door de buurlanden te betrekken bij het wederopbouwproces. Nederland heeft bovendien voorgesteld te bezien of de EU via het CIVCOM-mechanisme een rol zou kunnen spelen op het terrein van politie, rechterlijke macht of decentraal bestuur.

Ook zouden mogelijkheden onderzocht moeten worden voor het normaliseren en verdiepen van de betrekkingen, door opname van Irak in het Barcelona Proces of aangaan van bilaterale betrekkingen. Lidmaatschap van Irak van de Gulf Cooperation Council, waarmee de EU een politieke dialoog voert, zou de weg openen naar gestructureerd politiek overleg in regionaal multilateraal kader.

Voor wat betreft financiële steun aan de wederopbouw wordt in de Europese Commissie gedacht aan een mogelijke bijdrage. Inzake de financiering van een eventuele EU bijdrage aan de wederopbouw stelt Nederland zich op het standpunt dat eerst gekeken moet worden of een dergelijk bedrag niet kan worden gevonden door een herschikking binnen bijvoorbeeld Cat 4. Een van de mogelijkheden daarvoor betreft financiering uit MEDA-middelen, waar vanaf 2004 jaarlijks € 177 miljoen vrijvalt doordat Turkije niet langer gesteund wordt uit Cat 4 maar uit Cat 7.

### **Rol van de buurlanden**

De buurlanden kunnen op verschillende manieren te maken krijgen met de «fall out» van een militair ingrijpen in Irak. Aangenomen wordt dat het effect op de binnenlandse politieke stabiliteit in de landen in de regio beperkt zal blijven. Er is bovendien reden om aan te nemen dat de weerstand tegen militair optreden in Irak onder de bevolking beheersbaar zal zijn als de duur van militair VS-bestuur kort is. Dat neemt niet weg dat extremistische groeperingen er toch aanleiding in kunnen zien aanslagen te plegen tegen Amerikaanse en andere westerse doelen in de regio en elders.

Het is duidelijk dat de buurlanden van Irak ook om andere redenen groot belang hebben bij de ontwikkelingen in dat land en dat sommige landen bereid zijn ver te gaan om deze te beïnvloeden. Hun houding is belangrijk voor het welslagen van de nieuwe politieke situatie en de wederopbouw van Irak. Er zou een duidelijk negatief effect van uitgaan indien zij zich zouden mengen in de binnenlandse situatie in Irak door (militaire) steun te verlenen aan specifieke (belangen)groepen. Zo zal een lastig probleem ontstaan wanneer Turkije Noord-Irak militair binnentrekt om te voorkomen dat de Koerden een zelfstandige staat zouden uitroepen. Nederland onderneemt, evenals andere landen, diplomatieke stappen om dit te helpen voorkomen.

Acceptatie door de buurlanden van de nieuwe regering in Bagdad en hun bereidheid daarmee samen te willen werken is dus een belangrijke voorwaarde voor succes. Daarnaast kunnen landen in de regio actief steun bieden aan wederopbouw, bijvoorbeeld door experts ter beschikking te stellen en door te participeren in internationaal overleg. Nederland streeft daarom naar een vorm van betrokkenheid van landen in de regio bij het internationaal overleg over de wederopbouw.

### **Diaspora in Nederland**

In Nederland wonen zo'n 40 000 Irakezen. Er bestaat binnen deze groep een grote diversiteit en weinig cohesie.

Op 22 maart jl. vond tussen de MP, de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Minister van BZK overleg plaats met een Irakese delegatie over de situatie. De Directie Integratiebeleid van het ministerie van Justitie is in dialoog met de Irakese gemeenschap in Nederland. Op 7 april vond een werkconferentie plaats met de Irakese gemeenschap over de situatie in Irak en in Nederland.

Onderzocht wordt om de speciale IOM regeling «return of qualified nationals» ook voor de terugkeer van Irakezen open te stellen. Een dergelijke regeling kan deelname van de diaspora aan het wederopbouwproces vergroten. Lessen uit de Afghanistan-ervaring zijn onontbeerlijk daarbij.

## Afkortingen

ECHO	European Commission Humanitarian aid Office
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFRC	International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOM	International Organisation for Migration
MEDA	Mesures D'accompagnement (voor het Euro-Mediterrane partnerschap)
NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
OCHA	Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
SGVN	Secretaris Generaal van de Verenigde Naties
SCR	Security Council Resolution
UNAMA	United Nations Mission to Afghanistan
UNICEF	United Nations Children Fund
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees
UNMOVIC	United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission
UNOPS-OIP	United Nations Office for Project Services Office of the Iraqi Program
UNSECOORD	United Nations Security Co-ordinator
VN	Verenigde Naties
VNVR	VN Veiligheidsraad Resolutie
WB	Wereld Bank
WFP	World Food Program