



# BELEID EN BELANGEN

## De-ba'athificatie en haar alternatieven

### Abstract

Dit essay onderzoekt het impopulaire Amerikaanse plan om Irak te zuiveren van de Ba'ath-partij in 2003, met specifieke aandacht voor het proces van besluitvorming. Door de belangrijkste actoren te identificeren en hun motivaties en overwogen alternatieven te analyseren ontstaat er een ontluisterend beeld van de politieke belangen die destijds meespeelden. Dit biedt inzicht in de problematiek van externe regimewissel en verklaart mede de huidige sektarische conflicten in Irak.

Luca Neijts

6004253

Dhr. Jan Hoffenaar

18-01-2019

7425 woorden

## Inhoud

|  |    |
|--|----|
| Inleiding.....                                   | 2  |
| Hoofd- en deelvragen .....                       | 3  |
| Historiografie .....                             | 3  |
| Theoretisch kader .....                          | 4  |
| Methode .....                                    | 5  |
| Hoofdstuk 1: De vorming van het beleid .....     | 6  |
| Voor de invasie: <i>Law &amp; Order</i> .....    | 6  |
| Na de invasie: De Irakezen aan zet.....          | 8  |
| Hoofdstuk 2: Alternatieven en mogelijkheden..... | 10 |
| Hoofdstuk 3: Motieven van macht.....             | 13 |
| Realisme .....                                   | 13 |
| Liberalisme.....                                 | 14 |
| <i>Elite interests</i> .....                     | 14 |
| Emotioneel .....                                 | 15 |
| Persoonlijkheid en sociale psychologie .....     | 15 |
| Conclusie .....                                  | 16 |
| Literatuurlijst .....                            | 17 |
| Primaire bronnen .....                           | 18 |

# Beleid en belangen: De-ba'athificatie en haar alternatieven

## Inleiding

Toen de “Coalition of the Willing”, een door Amerika geleide gelegenheidsalliantie met instemmende Westerse staten, in 2003 het regime van Saddam Hussein in Irak ten val bracht, begon er een ingewikkeld proces van vrede en wederopbouw. Een provisionele regering, de Coalition Provisional Authority, werd opgezet om Irak te begeleiden met de transformatie van een dictatuur naar democratie, zoals beoogd door de Verenigde Staten. De centrale factor in dit proces was de nationalistische Ba'ath partij van Saddam Hussein, haar verstrengeling met het Irakese staatsapparaat en de verregaande ideologische invloed in de maatschappij. Beleidsmakers en experts, zowel Irakees als Amerikaans, keken destijds naar het verleden voor precedenten en voorbeelden. De meest frappante vergelijking was die met de “de-nazificering” van Duitsland tijdens de Amerikaanse bezetting na de Tweede Wereldoorlog. Hierbij werd er een grootschalige campagne opgezet om nazi's te berechten, de Duitse overheid van nazi's te ontdoen en de nazistische indoctrinatie van de Duitse samenleving terug te draaien. De CPA zou uiteindelijk een soortgelijke operatie uitvoeren in Irak, onder de naam “de-ba'athificatie”, een parallel die niet alleen door historici getrokken wordt maar zelfs wordt genoemd door de beleidsmakers zelfs, die het Amerikaans handelen in 1945 als voorbeeld zagen.<sup>1</sup>

Echter, het bleek een illusie te zijn dat Irak een net zo succesvolle en welvarende democratie zou worden als Duitsland. In de jaren na de inspanningen van de CPA in 2003-2004, zou Irak geteisterd worden door geweld, terreur en radicalisme. Sektarische spanningen tussen Soennieten, Sjiieten en Koerden zouden de prille democratie kapen en zorgen voor een schijnbaar permanente stroom aan politiek geweld, aanslagen en het algehele falen van de staat om voor veiligheid en orde te zorgen. Zo is het verband tussen ontslagen Ba'athisten en het groeiende ledenbestand van radicale islamitische terreurgroepen en milities als ISIS recentelijk regelmatig onderzocht.<sup>2</sup> De vraag die deze problematiek bij mij oproept is niet waarom het plan faalde. Het is evident dat massale werkloosheid van militairen, repressie van voorheen Ba'athistische Soennitische bevolkingsgroepen en corruptie leidden tot het falen van het democratische project in Irak. Dit is meerdere malen onderzocht en lijkt een logische oorzaak-gevolg relatie.

Al deze ontwikkelingen en gegevens zijn geen wijsheid achteraf, maar konden vooraf ook worden geanalyseerd. Mijn vraag luidt dus: Waarom dit plan? Bij welk punt in de keten van besluitvorming is overtuigend bewezen en betoogd dat het plan van de CPA in 2003-4 Irak effectief tot een democratie zou transformeren? Hoe hebben beleidsmakers, bestuurders en politici zich zo makkelijk laten verleiden tot de parallel met Duitsland in 1945, zoals meerdere malen genoemd in beleidsstukken? Waarom

---

<sup>1</sup> Rajiv Chandrasekaran, *Green zone: imperial life in the Emerald City, inside Baghdad's green zone* (London 2010). Pagina 79

<sup>2</sup> <http://theconversation.com/how-saddam-husseins-old-ideology-may-have-contributed-to-the-modern-islamic-state-84937>. ( Gepubliceerd 18-02-2018, verkregen 7-1-2019) Ook relevant: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/mideast-crisis-iraq-islamicstate/> (Gepubliceerd 11-12-2015, verkregen 7-1-2019)

waren er geen alternatieven overwogen die meer rekening hielden met het unieke diverse maatschappelijke karakter van Irak? Getuigde dit plan van grove naïviteit of moedwillige radicaliteit?

### Hoofd- en deelvragen

Om deze gedachtes en vragen tot een centrale onderzoeksvraag te formuleren: Waarom werd de ba'athificatie door de CPA in 2003 zo verreikend uitgevoerd en welke alternatieven werden overwogen?

Om het onderzoek overzichtelijk te houden en stapsgewijs tot een conclusie te komen zal deze scriptie verdeeld zijn in deelvragen. De eerste vraag luidt: 1) Wie waren de beslissende actoren binnen de CPA bij de totstandkoming van de Ba'athificering, en hoe vallen die te typeren? Het is van belang te kijken naar het type beleidsvormer dat betrokken is bij deze beslissing, aangezien dat bepalend is voor de inhoud. Na de bepalende figuren te hebben aangemerkt is het van belang te kijken naar keuzes en overwegingen: 2) Welke factoren speelden mee in de besluitvorming, en welke alternatieven werden overwogen voor de Ba'ath-partij? Door te kijken naar het karakter van de alternatieven kan de extremiteit van het uiteindelijke plan beter in een context worden geplaatst. Waren de alternatieven even radicaal of juist erg gematigd en genuanceerd qua inhoud? Vervolgens is het van belang om dan te kijken naar de meespelende belangen, die dergelijke alternatieven niet levensvatbaar maakten. 3) Welke achterliggende belangen zijn er aan te stippen in de besluitvorming, en hoe leidden die tot het uitsluiten van alternatieve besluiten? Het onderzoeken van deze casus van peacebuilding kan tot meerdere inzichten leiden. Ten eerste zegt het ons iets over hoe geschiedenis en de bijbehorende historische casussen en voorbeelden worden toegepast op huidige relevante kwesties, en de fragiliteit en twijfelachtige betrouwbaarheid van zulke precedenten. Ten tweede laat het zien hoe Westerse landen vreemde culturen benaderen, en dikwijls een fundamenteel gebrek aan begrip tonen van de nuances, subtiliteiten en uniciteit van bepaalde samenlevingen zoals Irak. Tot slot geldt deze casus als een waarschuwing voor beleidsmakers die staan voor huidige beleidsmatige kwesties als Syrië, Afghanistan en mogelijk Noord-Korea.

### Historiografie

De casus van Irak en de Amerikaanse bezetting ervan in 2003 is vanuit een groot scala invalshoeken geanalyseerd, met speciale aandacht voor het falen van de wederopbouw van het land en de legitimering van de invasie. Zo zijn er naslagwerken uitgegeven die de gehele aanloop naar de invasie, de bezetting zelf en de effecten ervan behandelen. *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace* van Iraakse onderzoeker Ali Allawi is hier een voorbeeld van, evenals het rapport van *The Iraq Study Group*, die namens het Amerikaanse Congress een kritisch onderzoek deed naar de oorlog. De factoren die hebben geleid tot de huidige situatie in Irak, vol interne conflicten en humanitaire crises, worden uitgebreid behandeld in deze literatuur, maar zullen niet nadrukkelijk in deze scriptie aan bod komen. Verder zijn er na de oorlog veel boeken verschenen over de Amerikaanse militaire en civiele bezetting, naar aanleiding van contemporaine complicaties als opstanden en aanslagen. Het naslagwerk van het Amerikaanse RAND Corporation, *A History of the Coalition Provisional Authority*, biedt veel inzichten in deze bezettingsorganisatie en haar uitdagingen. In dit specifieke werk valt echter weinig kritische reflectie op het proces terug te vinden, doordat het in opdracht van het Departement van Defensie is geschreven. Desalniettemin biedt het inzicht binnen de organisatie van Defensie en het CPA zelf. Voor de plaatsing van deze periode in de bredere

Irakese geschiedenis heeft Irakees historicus Adeed Dawisha het boek *Iraq, A political history* uitgebracht.

Een analyse van het proces rondom dat bezettingsbeleid, met specifieke aandacht voor de-ba'athificatie, brengt elementen uit deze verschenen bronnen samen. De rollen van specifieke individuele actoren als Paul Bremer, de hoogste Amerikaanse leidinggevende van de CPA, zijn in beeld gebracht in deze literatuur maar niet geplaatst in de context van andere actoren en het proces van besluitvorming als geheel. Door de wisselwerking van actoren en hun voorstellen en motivaties te analyseren en te contextualiseren, kan deze cruciale fase, die tot de huidige situatie heeft geleid, beter geduid worden. Ter afbakening, andere onderdelen van de bezetting en de gevolgen van het algehele bezettingsbeleid komen niet aan bod in deze scriptie. Centraal staat het proces van de-ba'athificatie en de besluitvorming omtrent dat plan. Historiseren van gebeurtenissen uit het verleden kan het best plaatsvinden door inleving in de actoren en hun contemporaine situatie, zonder de kennis die we achteraf hebben nadrukkelijk toe te passen.

Daarnaast is met name het onderzoek naar de alternatieven een onderbelicht onderdeel binnen de bestaande literatuur, waarbij de populariteit van de-ba'athificatie onder de bezetter zonder kritiek wordt aangenomen. Hierbij wordt er niet beoogd een *alternate history* te schrijven en te kijken naar hoe de situatie had kunnen zijn, maar tracht dit essay juist te kijken waarom die alternatieven niet gekozen werden, en hoe de-ba'athificatie als dominant besluit eindigde.

### Theoretisch kader

Het theoretisch kader voor de duiding van actoren bestaat uit concepten over besluitvorming en het type actoren dat daarbij betrokken is. Veel analytische literatuur is geschreven over buitenlands beleid en de groepen en individuen die dat vormen, met nadruk op theorieën als het Liberalisme en Realisme, die ik in deze scriptie wil toepassen op bezettingsbeleid. *Realism and International Relations* van politicoloog Jack Donnelly behandelt het realisme uitvoerig, wat met betrekking tot de casus aangevuld wordt door *Realism, Liberalism and the Iraq War* van Daniel Deudney en John Ikenberry.

Qua theorie over opties van bezettingsbeleid en mogelijke alternatieven op het uiteindelijk uitgevoerde plan valt er veel te halen uit het werk van Francis Fukuyama, die over state-building en externe veranderingen van regimes schrijft in zijn artikel "Stateness First". De gehanteerde concepten en de alternatieven stellen het plan in perspectief om zo een comparatief element aan de analyse toe te voegen.

Daarnaast behandel ik ook de motivaties en beweegredenen van de belangrijkste beleidsmakers. Om deze te duiden hanteer ik het conflict-analytische model van Daniel Lieberfeld, die het hanteerde om de bredere motivaties achter de invasie in Irak te duiden.<sup>3</sup> Gezien de gedeelde thematiek van sub-statelijke actoren en hun beweegredenen is dit een passend model ter analyse van de-ba'athificatie. Echter, hierbij moet vermeld worden dat uitsluitend de categorisering van Lieberfeld gebruikt wordt als analytisch hulpmiddel, en zijn analyse van de Irak-Oorlog als geheel niet klakkeloos wordt overgenomen in dit essay. Eveneens kan een kritische reflectie op de analytische concepten niet ontbreken. Lieberfeld hanteert de volgende analytische categorieën om motivaties te duiden:

---

<sup>3</sup> Daniel Lieberfeld, 'THEORIES OF CONFLICT AND THE IRAQ WAR' *International Journal of Peace Studies*, Volume 10, Number 2, Autumn/Winter 2005. Pagina 2

1. Theorie van het Realisme: Het handelen van actoren in een anarchistische situatie van externe of interne betrekkingen om te overleven en hegemoniale macht te vergaren
2. Liberalisme: Het idee dat verspreiding van democratie veiligheid en welvaart bevordert.
3. *Elite interests*: Machtspolitiek van kleine groepen die hun monopolie of invloed over de samenleving en grondstoffen willen vergroten.
4. Ideologisch of emotioneel: Ideologisch of niet-rationeel beleid afdwingen, op basis van stereotypes of wraakgevoelens.
5. Persoonlijkheid en sociale psychologie: De specifieke karaktereigenschappen of collectieve emoties van een groep mensen die beleid kunnen beïnvloeden en bepalen.

## Methode

Om de hoofdvraag te beantwoorden is het van belang te kijken naar de actoren en hun visies op Irak en de wederopbouw ervan. In het eerste hoofdstuk komen de belangrijkste groepen en individuen aan bod, met behulp van de naslagwerken van de Rand Corporation en onderzoekers als Rathmell en Ginty. Voor een chronologisch en analytisch overzicht van deze groepen behandelt dit hoofdstuk twee fases, namelijk de Amerikaanse vormende fase en de machtsoverdracht aan Irakese machtshebbers. Het eerste deel behandelt het CPA als uitvoerend en wetgevend instituut, naast de individuen die het beleid hebben beïnvloed, zoals het *Office of Special Plans*. Hierbij zullen personen als Paul Bremer, de-facto leider van de CPA en diplomaat en Douglas Feith en Paul Wolfowitz van het OSP aan bod komen. De opinies en invloed van deze actoren op de besluitvorming omtrent de-ba'athificatie leggen de basis voor de uitvoering van het plan en de consequenties ervan. Het onderzoek van historicus Chandrasekaran wordt hierbij aangehaald om de verschillende beleidsvormende partijen te karakteriseren en groeperen. Het tweede deel beslaat de invulling van de Irakese bannelingen onder leiding van politicus Achmed Chalabi van het plan, na de machtsoverdracht aan de Irakezen. Reflecterende artikelen van de Irakese onderzoeker Ali Allawi behandelen deze fase uitvoerig, naast het kritische essay van politicoloog James Pfiffner. De introductie van corruptie, cliëntelisme en sektarisme aan het proces van de-ba'athificatie staan hierbij centraal.

Vervolgens komen in het tweede hoofdstuk de afwegingen en overwogen alternatieven op het uiteindelijke plan aan bod, waarbij het falen van die plannen in de keten van besluitvorming inzicht biedt in het proces en de invloed en motivaties van bepaalde actoren. Een rapport van het Pentagon reflecteert op deze alternatieven en hun voor- en nadelen ten opzichte van het uitgevoerde plan. Daarnaast komt het artikel van Fukuyama van pas om de tekortkomingen van het plan naast de alternatieven te leggen, wat de vraag oproept waarom het beleid dermate rigouzeus werd uitgevoerd. Dit hoofdstuk dient dus om het speelveld te schetsen waarin de belangrijkste spelers moesten handelen, en plaatst de gemaakte keuzes in een beleidsmatige context.

In het derde hoofdstuk wordt de "waarom-vraag" beantwoord, door de motieven van de actoren aan te duiden en te verklaren met behulp van de analytische concepten van Lieberfeld. Uit het veelvoud van beweegredenen komen de belangrijkste motieven naar voren, die in het kader van de vorige hoofdstukken antwoord bieden op de hoofdvraag. Hierbij wordt ook kritisch gekeken naar het gebrek aan doorslaggevend bronmateriaal, en op de afweging die gemaakt wordt om tot een conclusie te komen.

Tot slot volgt de conclusie, waarin de antwoorden op de deelvragen gebundeld worden tot een overtuigend antwoord op de hoofdvraag, evenals een reflectie op het onderzoeksproces en de beperkingen daarbij gezien de actualiteit van het onderwerp en geheimhouding van belangrijke documenten.

## Hoofdstuk 1: De vorming van het beleid

De plannen voor een post-invasie Irak lagen al op tafel voordat de oorlog aan Saddam Hussein was verklaard. Het plan van de-Ba'athificatie vormde een cruciaal onderdeel en werd vanuit verschillende partijen, actoren en ministeries hevig bediscussieerd en ingevuld. Vervolgens, na de invasie in 2003, werd het plan uitgevoerd door de CPA, waarna het werd aangepast aan lokale omstandigheden en wensen van specifieke invloedrijke actoren in het nieuwe Irak. Er valt dus niet te spreken van een eenduidig en homogeen plan wat in dezelfde mate werd uitgevoerd als dat het oorspronkelijk bedoeld was. De beleidsmakers vervullen hierin een centrale rol, en om het proces en de problematiek van het gehele plan te analyseren is het noodzakelijk om deze actoren aan te stippen en te contextualiseren.

In dit hoofdstuk komen deze actoren aan bod, en de rol die ze gehad hebben in de vorming en verandering van het plan, wat grofweg op te delen valt in twee fases. De eerste fase behelst het Amerikaanse ministerie van Defensie en de specifieke politici en militairen die daar in de vroege concept-fase van het plan bij betrokken waren, en de wijze waarop het plan bij Paul Bremer op het bureau belandde. De tweede fase biedt ruimte voor de rol van het *High National De-Ba'athification Commission*, opgericht na de overdracht van de uitvoerende macht aan de Irakezen. Bannelingen onder het Saddam-regime als Achmed Chalabi en Nuri Al-Maliki staan centraal in de uitvoering van dit plan na 2004 en de problematische uitkomsten ervan. Middels deze fasering wordt het duidelijk dat het plan zowel qua opzet als uitvoering hevig betwist werd en steeds radicaler en doordringender van aard werd naarmate de tijd verstreek.

### Voor de invasie: *Law & Order*

In de zomer van 2002 richtte het Amerikaanse Departement of Defense een *Office of Special Plans* op, onder leiding van vooraanstaande politicologen Paul Wolfowitz en Douglas Feith.<sup>4</sup> De spanningen met Irak liepen destijds al op, en de Bush-regering beseftte dat er plannen moesten worden gemaakt voor de wederopbouw na een eventuele invasie, gezien de precedents van de bezetting van Duitsland en Japan.<sup>5</sup> Hiervoor diende de OSP, dat voor het grootste deel bestierd werd door militairen, generaals en medewerkers van het Pentagon. Daarnaast werden ook het civiele *State Department* en de CIA betrokken bij deze vooroorlogse planning. Zij hielden een beduidend andere visie op de rol van ba'athisten in naoorlogs Irak erop na dan de militaire beleidsmakers.<sup>6</sup> De rol van de Ba'ath partij en haar leden in nog-te-bezetten Irak was een van de grootste vraagstukken voor deze instanties, waarbij gekeken werd naar de eliminatie van de nazi's en loyalistische Japanners na de Tweede Wereldoorlog.

---

<sup>4</sup> Andrew Rathmell, 'Planning Post-Conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?', *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 81 (2005) 1013–1038. Pagina 1016

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> Roger Mac Ginty, 'The Pre-War Reconstruction of Post-War Iraq', *Third World Quarterly* 24 (2003) 601–617. Pagina 608

Het idee van de-Ba'athificatie werd initieel geïntroduceerd door Irakese emigranten die aangesloten waren bij het *Future of Iraq-Project* van het Amerikaanse State Department.<sup>7</sup> Onafhankelijk van Defensie formuleerde dit Ministerie van Buitenlandse zaken samen met deze werkgroep ook plannen voor Irak na de invasie, met betrekking tot de bevordering van democratie, mensenrechten, wederopbouw en humanitaire steun. In een essay onder de titel "The Case for the De-Ba'athification of Iraq and the formation of a National De-Ba'athification Council," betoogden twee leden van deze groep, Mowaffak al-Rubaie en Ali Allawi (de respectievelijk toekomstige ministers van Financiën en Defensie van Irak) het plan van de-Ba'athificatie.<sup>8</sup> Wegens verscheidene motivaties die later in deze scriptie uiteengezet worden bepleitten ze een draconische behandeling van Ba'athisten en zouden partijleden geen enkele publieke functie meer mogen vervullen, evenals personen die indirect geprofiteerd hebben van het Ba'athistische regime, zoals handelaren en toeleveranciers.<sup>9</sup> Deze rigoureuze aanpak vond deels bijval bij de CIA, die de Ba'ath partij als incompatibel zag met de Amerikaanse belangen in het Midden-Oosten.<sup>10</sup> Frappant is de bewuste vergelijking met denazificatie en de Tweede Wereldoorlog, gemaakt door al-Rubaie en Allawi, die naar die precedentes verwezen ter inspiratie en voor manieren om de Ba'ath partij van haar invloed te ontdoen. Posters met de opdruk "Ba'ath=Nazi" hingen op hun kantoren in Bagdad.<sup>11</sup> Deze twee invloedrijke Irakezen maakten deel uit van een groep Irakese emigranten die door het State Department als "vrije Irakezen" werden beschouwd, een groep die door het *Future of Iraq*-project aanzienlijk veel inspraak hadden bij de beleidsvorming omtrent de Irakese invasie en wederopbouw.<sup>12</sup>

Eveneens was het militaire establishment onder Wolfowitz en Feith van mening dat de volledige Irakese samenleving ontdaan moest worden van Ba'athistische invloeden. De Ba'ath partij was schuldig aan de grootste humanitaire misdaden in de Irakese geschiedenis, en werd gezien als het instrumentele verlengstuk van Saddam's dictatoriale bewind. Repressie, marteling en collectieve maatschappelijke surveillance waren kernonderdelen van Ba'athistisch beleid, met behulp van het grote aantal veiligheids- en inlichtingendiensten dat door de partij werd aangestuurd, de zogeheten *mukharabat*. De Amerikaanse generaals zagen een situatie die niet geheel ongelijk was aan de nazi-repressie van Duitsland, en beoogden een *hearts and minds* strijd te winnen door wraak te nemen op de omstrede Ba'ath partij. Instrumenteel hierbij was de politieke partij *Irakees Nationaal Congres*, een verzameling politici uit de oppositie, verbannen elite en uitgesproken vijanden van het bewind van Saddam, die door de CIA gesteund werd om deze partij te vormen en zetels in de regering te behalen na de val van het Ba'ath regime.<sup>13</sup> Aan het hoofd hiervan stond de Sjiitische Amerikaanse-Irakees, Achmed Chalabi, die een cruciale rol speelt in het hele proces van de-Ba'athificatie en haar implicaties voor de toekomst van Irak. Deze groep en haar leider waren civiel van aard, en fervent anti-Ba'athistisch, en brachten het uiteindelijke plan van de-Ba'athificatie onder aandacht van het State Department en de politicologen Wolfowitz en Feith, die het

---

<sup>7</sup> James Dobbins e.a., ed., 'IRAQ', in: *America's Role in Nation-Building*. From Germany to Iraq (zp 2003) 167–222. Pagina 171. Evenals Ginty en Rathmell.

<sup>8</sup> Dobbins, *Nation Building Iraq*, pagina 175. Origineel document niet openbaar beschikbaar.

<sup>9</sup> Ibidem, 176

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Ibidem, 178

<sup>12</sup> Ginty, *Post-War Reconstruction Iraq*, pagina 610

<sup>13</sup> Dobbins, *Nation Building Iraq*, pagina 180



enthousiast oppakten.<sup>14</sup>

In deze eerste fase zijn er dus twee groepen te onderscheiden die beide hetzelfde probleem moesten aanpakken en daartoe verschillende benaderingen zochten. Rajiv Chandrasekaran, onderzoeksjournalist voor *The Washington Post*, schaarde de CIA en het State Department onder de groep die voornamelijk de elite rondom Saddam uit bestuurlijke taken wilde zuiveren, wat Chandrasekaran als de-Saddamificatie ziet.<sup>15</sup> Dit was een beperkte en gecontroleerde aanpak, waarbij alleen de topfunctionarissen die trouw waren aan Saddam en verantwoordelijk voor de zwaarste misdaden, werden ontslagen. De andere groep identificeerde Chandrasekaran als het Pentagon, Vice-President Dick Cheney en het OSP, onder leiding van Wolfowitz en Feith.<sup>16</sup> Deze zogenaamde *hard-liners* hanteerden een uitgebreide interpretatie van de-ba'athificatie. Het anti-Ba'athistische essay van Allawi en al-Rubaie, beide ook onderdeel van het Irakees Nationaal Congress, kortweg INC, was van grote invloed op deze harde aanpak. Niet alleen de hoogste twee niveaus van functionarissen binnen de partij werden gezuiverd, maar ook alle leden die meer waren dan alleen cadet of aspirant, waaronder dus ook de experts, beleidsmakers en bestuurders van de partij.

Belangrijk om aan te merken is dat het uiteindelijke plan, ondanks deze verscheidenheid aan actoren, niet op een multilaterale manier tot stand kwam. Middels *National Security Directive 24*, werd het Department of Defense tot eindverantwoordelijke benoemd in het bezettingsbeleid van Irak, waardoor hardline actoren als Douglas Feith en Paul Wolfowitz in staat waren hun stempel op het plan te drukken.<sup>17</sup><sup>18</sup> De dag voordat Paul Bremer als volgemachtigde bestuurder van het CPA naar Irak vertrok, kreeg hij de details van het plan te horen met de instructie de dag erna het plan te implementeren.<sup>19</sup> Reflecterend op deze eerste fase valt dus vast te stellen dat de belangrijkste inhoudelijke beslissingen genomen werden door een select aantal individuen, voornamelijk Feith en Wolfowitz. Het informele gezag van deze actoren is niet op papier vastgelegd, en hun discussies over de-ba'athificatie vallen niet in openbare memo's terug te lezen of indirect te reconstrueren. Deze lacune in bronmateriaal vertroebelt een helder inzicht in de ketens van besluitvorming en de wijze waarop de belangrijkste beslissingen genomen werden. Echter, geciteerde academici als Andrew Rathmell en James Dobbins, alsmede het gezaghebbende RAND Corporation beroepen zich op bronnen uit het Pentagon, en interviews met betrokkenen, waardoor redelijk overtuigend de rol van Feith, Wolfowitz en Defensie kan worden vastgesteld.<sup>20</sup>

## Na de invasie: De Irakezen aan zet

Het besluit van de-ba'athificatie, "Executive Order 1" van het CPA, bleek Bremers populairste plan te zijn onder de Irakese bevolking. Uit alle lagen en delen van de

---

<sup>14</sup> Ibidem

<sup>15</sup> Chandrasekaran, *Green Zone*, pagina 81

<sup>16</sup> Chandrasekaran, *Green Zone*, pagina 82

<sup>17</sup> Rathmell, *Reconstruction in Iraq*, pagina 1025

<sup>18</sup> 'National Security Presidential Directives [NSPD] George W. Bush Administration', [, <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/index.html>]. NSD 24, 13-01-2003. Verkregen 18-12-2018

<sup>19</sup> Rathmell, pagina 1022

<sup>20</sup> 1) Dobbins e.a., ed., 'IRAQ', in: *America's Role in Nation-Building*. From Germany to Iraq (zp 2003) 167–222.. 2) Andrew Rathmell, 'Planning Post-Conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?', *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 81 (2005) 1013–1038., 3) John McGinn, ed., 'LESSONS LEARNED', in: *America's Role in Nation-Building*. From Germany to Iraq (zp 2003) 149–166.

maatschappij werd het besluit geprezen, en was men blij dat de Ba'ath-partij voorgoed zou verdwijnen uit de samenleving. Echter, problematisch was dat het plan in haar doelen tekortschoot in de ogen van veel Irakezen, met name Sji'iten, die een nog rigoureuzer beleid eisten van de CPA. Deze ontwikkeling, samen met het schrikbeeld van een permanente kostbare Amerikaanse bezetting van Irak, bewoog de CPA ertoe om het proces van de-ba'athificatie uit te laten voeren door een Irakese commissie. Op aanraden van zijn politieke adviseurs besloot Bremer op 10 augustus 2003 tot de oprichting van het *De-Ba'athification Council to the Governing Council*, bestaande uit een specifieke groep Irakese beleidsmakers.<sup>21</sup> Dit besluit leidde de tweede fase in van het plan, waarbij geleidelijk het initiële optimisme over het succes ervan verdween. Wie waren deze actoren en wat voor invloed hadden ze op het veranderlijke proces van de-ba'athificatie?

Enkele weken na de oprichting ervan liet deze assisterende commissie op 3 september 2003 weten dat ze een onafhankelijke *High National De-Ba'athification Commission* hadden opgericht, buiten zeggenschap van de CPA om. Achmed Chalabi, de banneling die eerder bij het Future of Iraq-project van het State Department zo vurig had gepleit voor grootschalige de-ba'athificatie, werd als hoofd gekozen door het Irakese bestuursorgaan.<sup>22</sup> Zijn eerste besluit toont meteen een breuk aan met de voorgaande beleidsmatige fase van dit plan, toen nog in handen van de CPA, door alle uitzonderingen voor leraren en niet-actieve leden van de Ba'ath-partij ongeldig te verklaren. Eveneens breidde hij het beleid uit naar andere civiele instanties, zoals de publieke omroep en de pers. Ook andere vooraanstaande politici van het INC waren hierbij betrokken, zoals Mithal al-Alusi en toekomstig premier Nuri al-Maliki.<sup>23</sup>

Het was in deze fase dat de besluitvorming nog minder transparant werd, en dat wanpraktijken als afpersing en arbitraire berechting plaatsvonden, voornamelijk richting de Soennitische Irakezen.<sup>24</sup> Deze groep was een makkelijk doelwit voor de Sjiitische bannelingen onder leiding van Chalabi, daar een groot deel cliënt was geweest van het Ba'athistisch regime. In een memo van een Amerikaans detaché in de Irakese provincie Anbar aan Bremer, stelt deze dat de HDC een machtsmonopolie probeerde af te dwingen, en geen onpartijdig proces van hoger beroep faciliteerde voor ontslagen functionarissen die zich onterecht veroordeeld voelden.<sup>25</sup> Andere memo's uit de provincies waarschuwden de CPA over een groeiende onrust en wroeging onder Soennitische bevolkingsgroepen door deze aanpak. Het proces van de-ba'athificatie had in deze fase geen plaatsing meer in een breder beleid van verzoening en berechting, maar fungeerde als machtsinstrument voor het INC en Chalabi.<sup>26</sup> Hiervan was Bremer zich bewust, en in zijn latere memoires, *My Year in Iraq*, gaf hij aan spijt te hebben van zijn beslissing.<sup>27</sup>

Concluderend, de-ba'athificatie was een veranderlijk en organisch proces, waarvan de reikwijdte en intensiviteit afhing van de uitvoerende actoren en externe invloeden zoals de Irakese bevolking zelf. Helder is dat de Amerikaanse ministeries bereidwillig de adviezen van de Irakese bannelingen ter harte namen, en daar vervolgens

---

<sup>21</sup> Dobbins, *Nation Building Iraq*, pagina 201

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> Ibidem, 202

<sup>24</sup> James P. Pfiffner, 'US Blunders in Iraq: De-Baathification and Disbanding the Army', *Intelligence and National Security* 25 (2010) 76–85 <doi:[10.1080/02684521003588120](https://doi.org/10.1080/02684521003588120)>. Pagina 79

<sup>25</sup> Memo from Keith Mines to Paul Bremer, "Meeting with Sunni Leaders—Toward a Post-Saddam Sunni Policy," November 8, 2003

<sup>26</sup> Ali A. Allawi, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace* (London, UNITED STATES 2007). Pagina 152

<sup>27</sup> L. Paul Bremer & Malcolm McConnell: *My Year In Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope*, 1st edn. (Canada: Simon & Schuster, January 2006)

ook een deel van hun beleid op baseerden. De invloed van Chalabi in deze eerste fase en zijn uitvoerende invulling van het plan in de tweede fase maakt dat hij een cruciale actor is, wiens motivaties en belangen later in dit essay behandeld zullen worden. Om de vraag van dit hoofdstuk te beantwoorden; de belangrijkste actoren waren de politicologen in het DoD en de Irakese bannelingen, die uitgesproken anti-ba'athistisch van aard waren en voornamelijk een grootschalige toepassing van de-ba'athificatie wensten. In het begin bleef het nog binnen de oorspronkelijke richtlijnen van het besluit, waarna het als het ware gekaapt werd door de HDC. Meerdere Amerikaanse betrokkenen als Bremer en Jay Garner, tijdelijk gezagvoerder van het CPA, gaven later aan dat het geen goed besluit is geweest, en erkenden de fouten die ze hebben gemaakt door actoren als Chalabi invloed te geven. Waren er dan geen alternatieven overwogen waarin zowel Wolfowitz en Feith als het CPA en de Irakese bannelingen zich konden vinden? Welke andere vormen van de-ba'athificatie of breder bezettingsbeleid golden als opties? Kortom, hoe zag het speelveld van de Amerikaanse ministeries er uit aan de vooravond van de invasie van 2003?

## Hoofdstuk 2: Alternatieven en mogelijkheden

In de geschiedenis van bezetting, transitie en peace-building zijn er legio voorbeelden te vinden hoe men met overwonnen partijen omgaat. Overwinnaars hanteerden methodes van genocide en vernietiging tot assimilatie en samenwerking, waardoor de problematiek in dit essay in perspectief valt te plaatsen. Zo werd de-ba'athificatie als plan, voorgesteld door de Irakese bannelingen, snel overgenomen als richtlijn door alle beleidsvormende partijen, die slechts in de breedte en uitvoering ervan verschilden. Ontbinding en het uitwissen van de nalatenschap van de Ba'ath-partij werd als meest effectieve methode gezien om te breken met het verleden van Saddam. Toch bleek dit geen duurzame optie te zijn. Welke plannen voor de Ba'athisten werden nog meer overwogen, en wat waren de afwegingen voor de betrokken actoren?

In een "Strategy Research Project" van het Pentagon uit 2007 wordt gereflecteerd op die keuzes en afwegingen, waarbij de verschillende benaderingen worden genoemd, op basis van rapporten uit vergaderingen van de *Future of Iraq* werkgroep.<sup>28</sup> Ten eerste was er een stroming adviseurs en bannelingen die het behoud bepleitte van de Ba'ath-partij als instituut en organisatie. De partij zou gecorrumpeerd zijn door Saddam en zijn kleine cirkel van loyalisten, en gebruikt worden als onvrijwillig verlengstuk van het repressieve regime. De-Saddamificatie, zoals ook bepleit door het State Department, zou een passende maatregel zijn, waarbij alleen de harde kern rondom Saddam Hussein vervolgd zou worden. Het argument hiervoor was dat het vervolgen van de Ba'ath-partij als geheel een wraakcultuur zou creëren, waarbij allerlei actoren, van onbelangrijke leden tot vooraanstaande bureaus van de partij uitsluiting en publieke berechting zouden riskeren. Opvallend aan deze relatief milde benadering is de erkenning van het ordenend principe van de Ba'ath-partij, en het "Wir haben es nicht gewusst" idee wat toegeschreven wordt aan de meeste Ba'athisten.<sup>29</sup>

De tweede benadering was pragmatischer van aard, en behelsde ook het verwijderen van vooraanstaande Ba'athistische politici, bestuurders en militairen uit hun ambt. Desalniettemin zou de Ba'ath-partij voort moeten blijven bestaan vanwege haar administratieve capaciteiten. Zowel continuïteit als breken met het verleden zijn

---

<sup>28</sup> Lawrence E. Howard, *Lessons Learned from Denazification and de-Ba'athification*: (Fort Belvoir, VA 30 maart 2007), Fort Belvoir, VA <doi:[10.21236/ADA469098](https://doi.org/10.21236/ADA469098)>.

<sup>29</sup> Ibidem

samengevat in deze benadering, waarbij een groot deel van de leden lager uit de partij-hiërarchie hun lidmaatschap en functies konden voortzetten. Integratie in het nieuwe democratische Irak werd hier beoogd, met aandacht voor de stabiliteit die de partij bracht in de onrustige overgangsjaren. Later in de rapporten werd echter wel erkend dat senioriteit en hoge functies binnen de Ba'ath-partij niet altijd gelijk staan aan medeplichtigheid, en dat genoeg minder vooraanstaande leden veel informele invloed konden aanwenden.<sup>30</sup>

Deze twee benaderingen waren te mild van aard voor een groot deel Irakese bannelingen en het INC, die de Ba'ath-partij zagen als een cruciale en instrumentele actor in het faciliteren van de repressieve praktijken van Saddam Hussein. Het aangedane leed en ervaren onderdrukking zouden direct toe te schrijven zijn aan Ba'athistisch beleid, en daarom zou de partij ook als hoofdschuldige moeten worden aangemerkt. Voor een democratische toekomst zou de complete Ba'athistische organisatie, inclusief al haar leden, moeten verdwijnen uit de Irakese maatschappij. Een quote uit het adviesrapport van het RAND Corporation, een Amerikaanse denktank van Defensie, illustreert de afweging tussen deze drie beoogde behandelingen van de Ba'ath-partij:

“The co-option of existing institutions can facilitate democratic transformation, but the results may sometimes be less thoroughgoing than starting anew. Relying on existing Iraqi institutions, power networks, and notable figures after superficial “de-Baathification” will be the path of least resistance for the U.S. transition team. Co-opting these institutions will ensure that the civil administration is rapidly rebuilt and that stability is preserved. However, these institutions and individuals are likely to capture the political agenda and to ensure that resources remain centralized and that pluralism is undermined. A root-and-branch overhaul of state and political structures would involve the creation of wholly new organizations at the local and national levels and the recruitment, training, and management of new staff. This approach would be tremendously costly and would involve a long period of direct U.S. administration, akin to the early years of British administration of the Iraqi mandate or the Allied administration of Germany. It would, however, lay a sounder basis for long-term reform.”<sup>31</sup>

De instandhouding van de Ba'ath-partij, in welke mate en hoeveelheid dan ook, zou dus op de korte termijn bestuurlijke en politieke stabiliteit kunnen leveren, maar belemmert verandering op de lange termijn. RAND Corporation brengt het argument van cliëntelisme en corruptie aan in de afwegingen die meespelen bij de Ba'ath-partij, waaruit zij haar conclusie trekt.<sup>32</sup> Het feit dat de partij zowel politieke en bestuurlijke expertise kan bieden, onontbeerlijk in een overgangssituatie, contrasteert met de informele machtsrelaties binnen de partij en het corrupte karakter van Ba'ath-bestuur. De kern van deze afweging volgens RAND, zoals geïllustreerd door de quote, gaat dus over pragmatische assimilatie van de partij voor stabiliteit op de korte termijn, tegenover totale zuivering om op de lange termijn een Irakese democratie te verwezenlijken. Dit toont aan dat de rol van de Ba'ath-partij ambigue is en door verschillende partijen en

---

<sup>30</sup> Howard, *Lessons from De-Ba'athification*, pagina 8

<sup>31</sup> James Dobbins e.a., ed., 'IRAQ', in: *America's Role in Nation-Building*. From Germany to Iraq (zp 2003) 167–222. Pagina 208

<sup>32</sup> Ibidem

actoren anders wordt gepercipieerd, gegeven de eerdere benaderingen. Centraal hierin staat de mate waarin de leden van de Ba'ath-partij verantwoordelijk zijn voor de misdaden van het regime. Deze aansprakelijkheid bepaalt vervolgens ook welke rol de partij toebedeeld krijgt in een post-Saddamitisch Irak. Het gebrek aan een unanieme maatstaf voor schuld en medeplichtigheid voor de betrokken beleidsmakers voorkomt een heldere afweging, wat mede het ongenueanceerde karakter van het uiteindelijke plan heeft veroorzaakt.

Een ander probleempunt in de planningsfase is het totale gebrek aan betrokkenheid van Irakezen in Irak zelf, zoals aangestipt door vermaard politicoloog Francis Fukuyama. Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven staat, werden de plannen opgesteld door Amerikaanse ministeries en adviesbureaus, waarbij ze zich lieten inspireren door de "vrije Irakezen" van Chalabi. Deze Sjiitische bannelingen waren niet representatief voor de gehele Irakese samenleving, en vertolkten slechts hun eigen visie en ervaringen met de Ba'ath-partij. "Inheemse Irakezen", zoals Soennieten en Sjiiten die in Irak woonden, werden niet geraadpleegd. Fukuyama stelt in zijn essay "Stateness First", dat het problematisch is om externe partijen een staat op te laten bouwen.<sup>33</sup> De bannelingen van het INC, Chalabi en het Amerikaanse CPA namen bestuurlijke verantwoordelijkheden op zich, zonder samen te werken met interne actoren en de bestaande Ba'ath-structuren. Politicologen Larry Diamond en James Baker, beide adviseurs van het CPA en betrokken bij een parlementair onderzoek naar wanbeleid in het bezette Irak, verklaren waarom externe *state building* nadelig is.

"Outsiders are driven to supply sovereign-state functions because of the internal weakness of the countries in question. But stateness that is provided by outsiders often undermines the ability of domestic actors to create their own robust institutions. Too much state-building on the part of outsiders builds long-term dependence, and may ultimately come to seem illegitimate to the locals"<sup>34</sup>

Deze analyse werd echter niet gedeeld door de beleidsmakers destijds. In alle beschikbare bronnen is de zeggenschap van de CPA over Irak in de overgangperiode een gegeven, en worden belangrijke beslissingen, zoals de-ba'athificatie, niet in overleg met lokale actoren gemaakt.

Concluderend, de alternatieven voor de-ba'athificatie behelsden vooral de mate waarin de partij kon voortbestaan en haar leden actief konden blijven, met oog op de bestuurlijke wanorde na de invasie. Het behoud van de organisatorische structuren van de Ba'ath-partij, en de expertise van haar leden zou op korte termijn voordelig zijn geweest voor het opereren van de CPA. Echter, het uiteindelijke plan zou een compromis worden tussen de tweede en derde benadering, waarbij de gehele partij verboden werd, maar er wel mogelijkheden tot hoger beroep voor individuele leden werden geboden. Hierbij wil ik niet suggereren dat de besproken alternatieven voordeliger zouden uitpakken. De betrokken partijen moesten in korte tijd plannen opstellen en er was sprake van een gebrekkig, al dan niet gekleurd, begrip van de Ba'ath-partij en de rol ervan in de Irakese samenleving. Het analyseren van deze alternatieven plaatst de uiteindelijke beslissingen echter in een beleidsvormende context, wat het doorgronden van dat proces ten goede komt. Deze alternatieven roepen de vraag op waarom ze niet gekozen zijn, en waarom CPA Order 1 binnen korte tijd werd opgesteld en uitgevoerd. Voor het antwoord

---

<sup>33</sup> Francis Fukuyama, 'Stateness First', *Journal of Democracy* 16 (2005) 84–88 <doi:[10.1353/jod.2005.0006](https://doi.org/10.1353/jod.2005.0006)>.

<sup>34</sup> Ibidem, pagina 87

daarop is het van belang om de motieven van de verschillende actoren te benoemen en te duiden, in hoeverre dat mogelijk is.

### Hoofdstuk 3: Motieven van macht

De betrokken actoren bij de-ba'athificatie hadden allen hun eigen motieven om het proces zo rigoureus en grootscheeps uit te voeren. Voor overzicht en helderheid verdeel ik de partijen in drie groepen die elk hun eigen functie vervulden in de beleidsvorming; 1) het Office of Special Plans onder Wolfowitz en Feith, 2) Paul Bremer en het CPA en tot slot 3) Achmed Chalabi en het INC. Het analyseren van de beweegredenen van deze groepen brengt het probleem van bronmateriaal met zich mee en de risico's van het reconstrueren van ideeën op basis van aannames achteraf. Het zou gemakkelijk zijn om Bremer, het OSP en Chalabi weg te zetten als machtswellustelingen die hun politieke tegenstanders wilden zuiveren, iets wat de complexe realiteit van 2003 geen recht doet. Eveneens zijn er veel overwegingen en gedachtegangen van de actoren niet genoteerd of beschikbaar, waardoor aanvullende indirecte bronnen als verslagen en rapporten nodig zijn. Desondanks bestaat er in de diverse literatuur en bronnen een relatief eenduidig beeld over redenen van de actoren, wat een groepering en analyse steekhoudender maakt. Wat zijn de motieven voor het radicale plan van de-ba'athificatie, waar komen ze vandaan en waarom sluiten die andere plannen uit? Om deze vragen te beantwoorden gebruik ik het analytische kader van Lieberfeld. Hierbij moeten de concepten niet als ontologische begrippen an sich beschouwd worden, maar vooral ter duiding van de motieven in een abstractere context.

#### Realisme

Het realisme lijkt vooral van toepassing op de drijfveren van de *hard-liners* Wolfowitz en Feith, samen met het OSP, aangezien de theorie te geopolitiek van aard is voor de korte termijnbelangen van Bremer en Chalabi. In een essay van politicologen John Ikenberry en Daniel Deudney over realisme en de Irak-Oorlog wordt bepleit dat het behoud van Amerikaanse globale hegemonie, en het beschermen van haar interesses in het Midden-Oosten de primaire motivaties waren voor Wolfowitz en vicepresident Cheney.<sup>35</sup> De dreiging van het Ba'athistische regime werd gezien in haar poging de regionale olie-industrie onder controle te krijgen, zoals gedemonstreerd in de inval van Koeweit in 1991. In het verlengde daarvan zou de harde aanpak van het OSP als realistische benadering tot bezettingspolitiek kunnen worden gezien. Door het ontkrachten van de Ba'ath-partij ontstond er een machtsvacuüm, wat benut kon worden door pro-Amerikaanse partijen en groepen, zodat de geopolitieke belangen van de VS beter beschermd zouden zijn in Irak en de regio. Het alternatief van samenwerking en instandhouding van grote groepen Ba'athisten zou politiek lastiger zijn, en een drempel opwerpen voor Amerikaanse hegemonie in het gebied, wat de houding van het OSP verklaart. Een kritische kanttekening hierbij is dat Realisme als theorie vooral op internationale betrekkingen wordt toegepast, en dat sub-statelijke actoren als Ba'athisten en sektarische groepen

---

<sup>35</sup> Daniel Deudney en G. John Ikenberry, 'Realism, Liberalism and the Iraq War', *Survival* 59 (2017) 7–26 <doi:10.1080/00396338.2017.1349757>. Pagina 9

daarbij niet aan bod komen. Desalniettemin kan het globaal politieke karakter van de Amerikaanse bezetting daarmee gedeeltelijk geduid worden.

## Liberalisme

In de beleidsvormende fase stelde het OSP dat de-Ba'athificatie cruciaal was voor een proces van democratisering van Irak, gezien het totalitaire en ideologisch repressieve karakter van de partij. Eveneens formuleert Paul Bremer in zijn Executive Order 1, het besluit van de-Ba'athificatie, dat de partij debet is aan de grootste misdaden en een dreiging vormt voor democratie en universele mensenrechten.<sup>36</sup> Ook Chalabi en het INC stelden dat Irak geenszins zou democratiseren zonder eerst de partij uit de maatschappij te verwijderen. Een liberalistische legitimering van het plan valt dus terug te zien in de uitspraken en verslagen van de drie belangrijkste partijen. Echter, deze argumenten zouden pragmatisch gezien ook kunnen dienen om het beleid te legitimeren voor het Amerikaanse publiek, het Congress en de Irakese samenleving. Dergelijke uitspraken moeten altijd kritisch bekeken worden, aangezien ze uitgesproken worden door betrokken partijen, waardoor belangenverstrengeling dreigt.

## Elite interests

In het grootste deel van de behandelde literatuur wordt Achmed Chalabi geschetst als leider van een groep invloedrijke Irakese bannelingen die vervolgd werden door het regime, omdat ze Sjiitisch waren, of simpelweg oppositie voerden tegen het Ba'athistische regime. Deze verbannen elite had dus alle reden om fel anti-Ba'athistisch te zijn, een houding die ze propageerde bij de Amerikaanse beleidsmakers waarmee ze beleidsmatige invloed verwierf. De de-ba'athificatie escaleerde vervolgens ook door de aanstelling van deze bannelingen in een speciale commissie, het HDC, waarna willekeur en corruptie de norm werd. Politicoloog Dobbins van het RAND Corporation haalt aan dat deze politici een brede de-ba'athificatie hanteerden om banen vrij te maken voor hun respectievelijke achterban, en bestuurlijke invloed in het post-Ba'athistische Irak te verwerven.<sup>37</sup> Paul Bremer zelf erkent dit later en geeft aan dat het een fout was om Chalabi en het INC zulke invloed te geven.<sup>38</sup> Irakees onderzoeker Ali Dawisha stelt ook dat de benoeming van deze personen tot hun posities tot gevolg had dat ethno-sectarische politiek geïnstitutionaliseerd werd in de Irakese staat.<sup>39</sup> Er was dus sprake van een patroon-cliënt relatie tussen de invloedrijke bannelingen en hun gedeeltelijk Sjiitische en Koerdische gevolg, aan wie ze vrijgekomen functies en banen toebedeelden. Dit suggereert een perverse prikkel in het systeem van grootschalige de-ba'athificatie, waarbij het ontslaan van Ba'athistische ambtenaren direct de bannelingen en hun gevolg bevoordeelde. Waarbij Chalabi en de andere verbannen Irakezen als elite te typeren zijn, geldt dat minder voor Wolfowitz, Feith, Bremer en de CPA, die vooral handelen vanuit hun ambtelijke posities. Chalabi en de zijnen waren uiteindelijk in staat hun belangen

---

<sup>36</sup> Verkregen via de openbare online archieven van de Amerikaanse overheid. Link: [https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030516\\_CPAORD\\_1\\_De-Ba\\_athification\\_of\\_Iraqi\\_Society\\_.pdf](https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030516_CPAORD_1_De-Ba_athification_of_Iraqi_Society_.pdf) . 16-05-2003, verkregen 21-12-2018

<sup>37</sup> Dobbins, *Nation Building Iraq*, pagina 219

<sup>38</sup> Ibidem

<sup>39</sup> Adeed Dawisha, *Iraq, A Political History* (With a New afterword by the author; Princeton 2013) <doi:10.1515/9781400846238>. Pagina 240

unilateraal te behartigen, door hun posities in organisaties als het *High De-Ba'athification Council*. Dit is een van de verklaringen waarom de bannelingen aanstuurden op rigoureuze de-ba'athificatie.

## Emotioneel

Een belangrijke mate van emotionele en ideologische geladenheid achter het radicale plan kan niet uitgesloten worden, gezien de uitspraken van Chalabi en Bremer. Ba'athisten werden gekarakteriseerd als “nazi's”, “boeven” en “monsters”, die geen moreel appél op verzoening of gratie konden doen.<sup>40</sup> Bovendien was de-ba'athificatie in de initiële fase zeer populair bij de Irakese bevolking, die vanzelfsprekend allerlei wraakgevoelens koesterde na decennialange repressie. Het staat vast dat de Ba'ath-partij niet op sympathie kon rekenen van zowel de Amerikanen als Irakezen, en dat de partijen zich moreel gerechtvaardigd voelden in het verwijderen van partijleden uit de staat. Echter, deze karakterschets van de partij ging voorbij aan het feit dat Ba'athisten jarenlange bestuurlijke expertise bezaten en stabiliteit konden bieden in de overgangperiode. Uit de vrijgegeven bronnen komt deze overweging niet terug, en wordt over Ba'athisten als onwenselijke groep gepraat. Het anti-Ba'athistische discours van de Amerikanen, zie Bush' uitspraken over de “As van het Kwaad”, de Irakese publieke opinie en de morele verontwaardiging over Ba'athistische onderdrukking moeten als factoren worden meegerekend in de besluitvorming omtrent dit plan.

## Persoonlijkheid en sociale psychologie

De symbolische betekenis van daadkrachtige besluiten is van belang voor publieke leiders en staten als geheel. Politicoloog Eric Stover plaatst de snelle en grootschalige uitvoering van het plan door Paul Bremer in de context van zijn situatie als net benoemde hoogste functionaris in Irak. Bremer moest optreden in een machtsvacuüm in een land zonder infrastructuur, functionerende regering en een absent veiligheidsapparaat. Om de breuk met Saddams regime te markeren en de *hearts and minds* van de Irakese bevolking te winnen moest hij daadkrachtig optreden, wat Stover als signaal naar Irak en de internationale gemeenschap ziet.<sup>41</sup> Alternatieven als samenwerking of ondersteuning van Ba'athistisch bestuur waren daarbij ondenkbaar en politiek ongunstig voor zijn positie. Interessant is de suggestie van politicoloog Dobbins dat de parallel met de succesvolle de-nazificatie van Duitsland in het collectief geheugen van zowel het OSP en Bremer als Chalabi lag.<sup>42</sup> In de stroomversnelling na de implosie van Saddams regime moest er snel duidelijk en helder beleid zijn, waarbij de precedents van de Tweede Wereldoorlog en hun effectiviteit aanlokkelijk waren voor de betrokken actoren. Echter, het is lastig om te achterhalen of dat daadwerkelijk een causale factor is geweest achter het plan, of slechts een retorische vergelijking om het in een traditie van succesvol bezettingsbeleid te plaatsen.

Kortom, uit dit veelvoud van motieven komt naar voren dat in ieder geval een milde, of helemaal geen de-ba'athificatie niet als levensvatbare optie werd gezien door de

---

<sup>40</sup> Eric Stover, Hanny Megally en Hania Mufti, 'Bremer's "Gordian Knot": Transitional Justice and the US Occupation of Iraq', *Human Rights Quarterly* 27 (2005) 830–857 <doi:[10.1353/hrq.2005.0044](https://doi.org/10.1353/hrq.2005.0044)>. Pagina 842

<sup>41</sup>Ibidem, pagina 830 tot 838

<sup>42</sup> Dobbins, *Nation Building Iraq*, pagina 226



belangrijkste actoren. Het valt moeilijk te reconstrueren welke motieven doorslaggevend zijn geweest en welke secundair of retorisch handig, maar een historisering van die cruciale maanden in 2003 toont aan dat grootschalige de-ba'athificatie vanuit meerdere benaderingen voor de hand lag. Gegeven het feit dat de politicologen van het OSP, en de Irakese bannelingen de meest invloedrijke partijen waren, kan geconcludeerd worden dat de *elite interests* en de geopolitieke belangen van het OSP drijvende factoren waren achter het plan. De configuratie van actoren en hun gemeenschappelijke profijt bij het uiteindelijke plan, ook al verschilden ze in detail van motivaties, maakte dat het besluit op deze manier werd gevormd en uitgevoerd.

## Conclusie

Moedwillige radicaliteit of grove naïviteit, het plan van de-ba'athificatie en haar architecten vallen op beide manieren te typeren. Wolfowitz, Feith en Chalabi hadden verregaande politieke belangen bij het verwijderen van de Ba'ath-partij uit het openbare leven, of het nu om hegemoniale invloed of sektarische dominantie ging. In de vormende fase van dit beleid stuurden deze actoren hier op aan, en lieten ze geen ruimte over voor constructievere vormen van bezetting en transitie, met een functionele rol voor voormalige Ba'athisten. Dit werd op de eerste plaats bewerkstelligt door de positie van de actoren. Het OSP onder Wolfowitz werd door president Bush eindverantwoordelijk gemaakt voor het bezettingsbeleid, waarbij Chalabi en de bannelingen door deelname in werkgroepen en overtuigende betogen de kwestie van de Ba'ath-partij in hun voordeel konden definiëren. Vervolgens werden constructievere alternatieven, waarbij samenwerking en beperking van Ba'athistische invloed verenigd konden worden, afgewezen. De motivaties hiervoor lagen in de lange-termijn agenda en beoogde invloed van deze belangrijkste actoren, die een machtsvacuüm wilde creëren om te benutten. Paul Bremer en het CPA, met haar doelstellingen van wederopbouw en bevordering van democratie, voerden dit gepolitiseerde plan initieel enthousiast uit, waarna men zich langzaam realiseerde dat Irak hier bestuurlijk niet bij gebaat was. De overdracht van de uitvoering van dit plan aan de Irakezen luidde een veel radicalere fase in van afpersing en corruptie, wat later betreurd werd door Bremer.

Kijkend naar de centrale vraag van dit essay kan dus geconcludeerd worden dat de CPA dit plan zo verreikend uitvoerde vanwege de pragmatische, realistische motieven van de opstellers ervan, en het oprechte geloof dat de-ba'athificatie een nieuw tijdperk voor Irak zou inluiden. Gezien deze beweegredenen en de explosieve situatie na de val van Hussein, werden alternatieven die voor een effectievere transitie zouden zorgen gepasseerd. Het aanwenden van de bestuurlijke capaciteiten van Ba'athisten zou voor geen enkele partij acceptabel zijn geweest, behalve voor de Soennitische bevolkingsgroepen die toen onder vuur lagen wegens hun steun voor het regime.

Echter, een uitsluitend antwoord op deze vraag wordt bemoeilijkt door het gebrek aan veelzijdige bronnen van alle partijen. In deze scriptie zijn voornamelijk Amerikaanse auteurs aangehaald en de verslagen van de bannelingen, waarbij het perspectief van de Ba'athisten zelf en de Irakese bevolking reeds onderbelicht blijft. Dit zorgt voor een tweeledig probleem; ten eerste zijn de Amerikaanse bronnen van het RAND Corporation mogelijk gekleurd doordat de denktank meerdere malen in dienst van het Pentagon onderzoek heeft verricht, waardoor belangenverstremming in de lijn ligt. Hierbij zijn de bronnen die nog staatsgeheim zijn niet meegerekend. Daarnaast leidt de vernietiging van Ba'athistische archieven en de vervolging van de partij dat de

ervaringen van partijleden niet of nauwelijks gereconstrueerd kunnen worden. Interviews met gedupeerden in het proces van de-ba'athificatie en een vrijgave van Amerikaanse bronnen zou nieuwe perspectieven op dit fenomeen kunnen bieden.

Deze casus toont de risico's aan van samenwerking met oppositiegroepen in transitieperiodes, het gevaar van politisering van dergelijke processen en het gebrek aan multilaterale besluitvorming in het militaire establishment. Ook snijdt het een ethisch spanningsveld aan, gezien de begrijpelijke bezwaren jegens samenwerking met bestuurders van repressieve regimes. Toch zou een genuanceerde kijk op deze staten en hun medewerkers, waarbij medewerkers en experts niet meteen persoonlijk verantwoordelijk worden gehouden voor al het leed, gunstig zijn voor toekomstige scenario's. Is er ruimte voor de ambtenaren van Kim-Jong-Il in een verenigd Korea? Hoe gaan beleidsmakers om met de adviezen van dubieuze Syrische rebelligroepen, en moet het volledige regeringsapparaat van Assad afgebroken worden? Met de casus van Irak in hun achterhoofd zullen toekomstige beleidsmakers antwoorden moeten geven op deze pragmatische en morele dilemma's.

## Literatuurlijst

- Allawi, Ali A., *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace* (London, UNITED STATES 2007).
- *American Foreign Policy and Forced Regime Change Since World War II - Forcing Freedom* | Scott Walker | Palgrave Macmillan, (zp zj).
- Chandrasekaran, Rajiv, *Green zone: imperial life in the Emerald City, inside Baghdad's green zone* (London 2010).
- Dawisha, Adeed, *Iraq, A Political History* (With a New afterword by the author; Princeton 2013) <doi:[10.1515/9781400846238](https://doi.org/10.1515/9781400846238)>.
- Deudney, Daniel, en G. John Ikenberry, 'Realism, Liberalism and the Iraq War', *Survival* 59 (2017) 7–26 <doi:[10.1080/00396338.2017.1349757](https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1349757)>.
- Dobbins, James e.a., ed., 'IRAQ', in: *America's Role in Nation-Building*. From Germany to Iraq (zp 2003) 167–222.
- Dunn, David Hastings, 'Myths, Motivations and "Misunderestimations": The Bush Administration and Iraq', *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 79 (2003) 279–297.
- Fukuyama, Francis, "'Stateness" First', *Journal of Democracy* 16 (2005) 84–88 <doi:[10.1353/jod.2005.0006](https://doi.org/10.1353/jod.2005.0006)>.
- Ginty, Roger Mac, 'The Pre-War Reconstruction of Post-War Iraq', *Third World Quarterly* 24 (2003) 601–617.
- Howard, Lawrence E., *Lessons Learned from Denazification and de-Ba'athification*: (Fort Belvoir, VA 30 maart 2007), Fort Belvoir, VA <doi:[10.21236/ADA469098](https://doi.org/10.21236/ADA469098)>.
- Ismael, Tareq Y., en Jacqueline S. Ismael, *The Iraqi Predicament: People in the Quagmire of Power Politics* (London, UNITED KINGDOM 2004).
- Kugler, Jacek, Ronald L. Tammen, en Brian Efirid, 'Integrating Theory and Policy: Global Implications of the War in Iraq', *International Studies Review* 6 (2004) 163–179.
- Lieberfeld, Daniel, 'THEORIES OF CONFLICT AND THE IRAQ WAR' 21.
- 'MIT Press Journals', , *MIT Press Journals* [, <https://www.mitpressjournals-org.proxy.library.uu.nl/>].

- Müllerson, Rein, *Regime Change: From Democratic Peace Theories to Forcible Regime Change* (zp 2013).
- 'New State Department Releases on the "Future of Iraq" Project', [, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB198/index.htm>].
- Pfiffner, James P., 'US Blunders in Iraq: De-Baathification and Disbanding the Army', *Intelligence and National Security* 25 (2010) 76–85 <doi:[10.1080/02684521003588120](https://doi.org/10.1080/02684521003588120)>.
- Rathmell, Andrew, 'Planning Post-Conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?', *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 81 (2005) 1013–1038.
- Stephenson, James, *Losing the Golden Hour : An Insider's View of Iraq's Reconstruction*. ADST-DACOR Diplomats and Diplomacy Series 1st ed (Washington, DC 2007).
- Stover, Eric, Hanny Megally, en Hania Mufti, 'Bremer's "Gordian Knot": Transitional Justice and the US Occupation of Iraq', *Human Rights Quarterly* 27 (2005) 830–857 <doi:[10.1353/hrq.2005.0044](https://doi.org/10.1353/hrq.2005.0044)>.
- Stradiotto, Gary A., 'DEMOCRATIZING IRAQ: REGIME TRANSITION AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN COMPARATIVE PERSPECTIVE', *International Journal on World Peace* 21 (2004) 3–36.

## Primaire bronnen

CPA Order 1, Verkregen via de openbare online archieven van de Amerikaanse overheid. Link: [https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030516\\_CPAORD\\_1\\_De-Baathification\\_of\\_Iraqi\\_Society.pdf](https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030516_CPAORD_1_De-Baathification_of_Iraqi_Society.pdf) . 16-05-2003, verkregen 21-12-2018

National Security Presidential Directive 24, 'National Security Presidential Directives [NSPD] George W. Bush Administration', [, <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/index.html>]. NSD 24, 13-01-2003. Verkregen 18-12-2018

Memo from Keith Mines to Paul Bremer, "Meeting with Sunni Leaders—Toward a Post-Saddam Sunni Policy," November 8, 2003, uit Dobbins, James e.a., ed., 'IRAQ', in: *America's Role in Nation-Building*. From Germany to Iraq (zp 2003) 167–222. Pagina 201

