SLAGET OM DEN MUSLIMSKE VERDENS FREMTID

VIL USA LYKKES MED Å DEMOKRATISERE IRAK?

Saddam Hussein skal erstattes av et demokratisk regime i Bagdad som skal stå som et eksempel til etterfølgelse for resten av den arabiske og muslimske verden. Gitt at amerikanerne virkelig har intensjoner om å demokratisere Irak; hva er muligheten for at de faktisk skal lykkes?

tive than eliminating threats and containing resentment. We seek a just and peaceful world beyond the war on terror.”²

Talen til Bush er i tråd med dagens utenrikspolitisk tenkning i USA. På 1990-tallet vokste det frem et neo-konservativt miljø blant republikanerne, bestående av blant annet Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld og John Bolton. De neo-konservative etablerte The Project for the New American Century (PNAC) hvor de i samråd med en rekke forskningsinstitusjoner utarbeidet en ny utenrikspolitiske doktrine for amerikanerne.³ Kjernen i denne doktrinen er at USA må befeste og styrke sin posisjon som verdens eneste supermakt, og være villig til å bruke makt for å realisere dette målet. Doktrinen betoner sterkt betydningen av moralske prinsipper som menneskerettigheter og demokrati. Evnen til å fjerne Saddam Hussein i Irak og innsette et nytt demokratisk regime i landet ble fra starten av betraktet som selve testen for den nye doktrinen. For å realisere sine visjoner ønsket de neo-konservative en mer ideologisk president enn Bill Clinton i Det hvite hus. Bush var influert av neo-konservativ tenkning, og under mottoet Anyone But Clinton (ABC) ga de tung støtte til Bush under hans valgkamp. Angrepene mot USA 11. september 2001 ga næring til de neo-konservatives ideologiske program. Ideen om at anti-amerikanske regimer med masseødelegglesesvapen må elimineres før de finner sammen med terrorister fikk umiddelbart bred støtte i den amerikanske opinionen.

I skrivende stund er det den ellefte dagen med amerikanske og britiske angrep på Irak, og amerikanske styrker står fem mil utenfor Bagdad. Gitt at amerikanerne

TEKST: Saima Ilyas

DEMOKRATISKE styringsprinsipper står svakere i den muslimske land generelt, og arabiske land spesielt, enn i andre deler av verden.¹ USAs president, George Bush berørte i sin State of the Union Speech i januar 2002 behovet for dyptgripende politiske endringer i denne regionen:

“...will lead by defending liberty and justice because they are right and true and unchanging for all people everywhere. ... America will always stand firm for the non-negotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the power of the state; respect for women; private property; free speech; equal justice; and religious tolerance. America will take the side of brave men and women who advocate these values around the world, including the Islamic world, because we have a greater objec-

greier å fjerne Saddam Husseins regime, samt at de virkelig har intensjoner om å demokratisere Irak, hva er muligheten for at de faktisk skal lykkes?

Manglende troverdighet

Den største umiddelbare utfordringen amerikanerne står ovenfor etter at de eventuelt har innsatt et nytt regime i Bagdad, er å overbevise den irakiske og arabiske opinion om at deres intensjon faktisk er å demokratisere Irak. USAs politiske, militære og økonomiske støtte til Israel etter 1948, samt støtte til autoritære regimer som Algerie, Egypt, Jordan, Irak og Saudi-Arabia som alle ivaretar, eller har ivaretatt, amerikanske strategiske og økonomiske interesser (særlig relatert til olje og gass), har skapt en dyp skepsis til amerikanske motiver. Det er en utbredt oppfatning i regionen at USAs snakk om demokratisering bare har vært et forsøk på å bygge politisk støtte til angrepet på Irak.

Resultatene av en meningsmåling foretatt av The Arab American Institute tidlig i mars 2003 viser med tydelighet skepsisen til USA blant folk generelt i den arabiske verden.⁴ Instituttet gjennomfører årlige målinger av synet på USA og amerikanere blant et tverrsnitt av befolkningen i fem arabiske land som regnes å være nære allierte av USA: Egypt, Forente arabiske emirater, Jordan, Marokko og Saudi-Arabia. Resultatet av årets måling viser at arabernes skepsis til USA og amerikanere har økt betydelig i forhold til i fjor. I 2002 hadde for eksempel 15% av egypterne et positivt syn på USA, mens 76% var negative. I 2003 var 12% positivt innstilt til USA, og 80% var negative. I 2002 hadde 12% av de spurte i Saudi-Arabia et positivt syn på USA, mens 87% var negative. I 2003 var

bare 3% positivt innstilt til USA, og hele 97% var negative! På grunn av dagens spente forhold mellom Irak og USA har det ikke vært mulig for The Arab American Institute å spørre irakere, som ikke kan sies å være nære allierte av USA, om deres syn på amerikanere. Imidlertid er det gode grunner til å tro at irakernes holdning ikke avviker vesentlig fra den negative holdningen blant folk i regionen generelt. Mange

I 2003 var bare 3% av saudiaraberne positivt innstilt til USA, mens 97% var negative.

irakere ser på Saddam Hussein som et resultat av amerikansk politikk. De hevder at USA væpnet diktatoren og i 1979 oppfordret ham til å innlede en krig med Iran. Krigen varte i åtte år og påførte det irakiske folket store lidelser. I 1991, etter at irakiske okkupasjonsstyrker var fordrevet fra Kuwait, unnlot USA å fjerne Saddam Hussein, og avslo å støtte kurdere og shia-muslimer som reiste seg mot Saddam Husseins regime. De siste 12 årene har dessuten USA håndhevet sanksjoner mot Irak som har rammet det irakiske folket hardt. Saddam Hussein og hans betrodde har i ly av sanksjonene konsolidert sin makt og dessuten beriket seg på smugling av blant annet olje til Tyrkia, Jordan og Syria.

Den arabiske opinionens skepsis til USAs intensjoner gjør amerikanernes politiske handlingsrom i Midtøsten meget begrenset. For å overbevise opinionen både i Irak og i resten av den arabiske verden om sine gode intensjoner, er det helt

avgjørende at USA evner å spille en konstruktiv rolle i konflikten mellom Israel og palestinerne gjennom å sette i gang igjen fredsprosessen mellom partene. Det er gode grunner til å hevde at denne prosessen burde ha kommet på skinnene igjen før USA valgte å gå til en militær aksjon mot Irak.

Kulturelle hindringer

Irak har som de fleste andre land i Midtøsten svake tradisjoner for demokrati. Under monarkiet fra 1921 til 1958 hadde riktignok Irak et parlamentarisk system. Denne perioden var preget av sterke indre motsetninger og politisk ustabilitet, og Irak ble fra 1945 til 1958 styrt av 24 forskjellige regjeringer. Etter 1958 har Irak vært ledet av ulike militærregjeringer. Baath-partiet under ledelse av Hassan al-Bakr grep makten i landet i 1968. Og fra 1979 og frem til i dag har Irak vært styrt av al-Bakrs nevø Saddam Hussein.

Til tross for at demokrati i liten grad har blitt utprøvd i den arabiske verden, er demokrati allikevel en idé med stor oppslutning blant folk. Meningsmålingen til The Arab American Institute viser at den arabiske opinionens negative inntrykk av USA er basert på amerikansk politikk, særlig den ensidige støtten til Israel i konflikten med palestinerne, og ikke på en generelt negativ holdning til Vesten. De spurte ga inntrykk av å dele mange verdier med Vesten, som for eksempel sivile og politiske rettigheter. Mellom 90% og 96% av de spurte rangerte sivile og politiske rettigheter som sin første- eller andreprioritet blant ti alternativer som blant annet inkluderte helsevesen, moralske standarder og personlig økonomi. Det er også grunn til å tro at ideen om demokrati har bred opp-

slutning blant irakerne. Middelklassen har ofte vært en pådriver for politiske reformer, trolig fordi "demokratiske verdier" som likhet og toleranse står særlig sterkt nettopp i denne klassen. Dersom vi sammenligner med de andre landene i Midtøsten er Irak velsignet med en relativt stor, utdannet middelklasse. Et arabisk ordtak sier at bøker blir skrevet i Kairo, trykket i Beirut og lest i Irak. Selv om middelklassen i Irak har lidt hardt under tiår med kriger og sanksjoner, og ikke lenger er hva vi vil kalle en middelklasse i materiell forstand, gir dens eksistens allikevel håp for at et demokrati kan vokse frem innenfra blant det irakiske folket. Det første skrittet for USA er å etablere demokratiske institusjoner og gjennomføre valg. Det andre skrittet, som er langt mer tidkrevende, er å fylle institusjonene med mening for folket som faktisk skal representeres i disse. Erfaringene fra Sentral- og Øst-Europa på begynnelsen av 1990-tallet underbygger at det lar seg gjøre å skape fungerende demokrati i regioner hvor demokratiske tradisjoner er svake.

Svakt sivil samfunn

Det sivile samfunnet står meget svakt i forhold til staten i Irak, som i resten av den arabiske verden (med Libanon som et mulig unntak). Sivile institusjoner og organisasjoner som kan forhandle mellom stat og samfunn, har i stor grad enten blitt kooptert eller undertrykket i løpet av Saddams Husseins mangeårige militærregime. Politiske partier og uavhengige fagforeninger er illegale. Handelskammere er i en viss grad tillatt, men er strengt kontrollert av staten. Aviser, fjernsyn og radio er enten eid av staten eller underlagt streng sensur. Imidlertid finnes det et rikt sivilt

samfunn i Irak under overflaten. Partiene som var en del av det parlamentariske livet under monarkiet eksisterer fortsatt i dag. Det finnes videre et antall irakiske eksilgrupperinger som holder til i Midtøsten og i Vesten. Eksilorganisasjonene har imidlertid svake nettverk innad i Irak. Dersom det autoritære trykket fra dagens regime forsvinner, er det gode grunner til å tro at et sivilisert samfunn relativt raskt vil komme til overflaten i Irak.

Klientelisme

I landene i Midtøsten eksisterer det to parallelle maktstrukturer. Den ene er formell, det vil si hierarkiske institusjoner som byråkrati og militærvesen. Den andre er uformell på det vis at en i arabiske land skaffer seg politiske og økonomiske goder ved å knytte seg til en patron. Den som knytter seg til en patron er en klient. Patron-klient-systemet, eller “klientelisme”, går fra topp til bunn i samfunnet. I Vesten refererer en til uformelle maktstrukturer som “korrupsjon”. Uformelle maktstrukturer finnes i alle samfunn, men det er et kjennetegn ved Midtøsten, som i mange andre deler av den tredje verden, at de uformelle strukturene er viktigere enn de formelle. De er en århundrelang mekanisme for fordeling av goder.

Klientelisme er et meget distinkt trekk ved den irakiske staten som Saddam Hussein har bygget opp. Ifølge den britiske statsviteren Charles Tripp har diktatoren bygd opp en “skyggestat” bestående av opp mot en million lojale klienter spredt rundt omkring i hele Irak. Medlemmene av skyggestaten har fått politiske og økonomiske goder fra regimet på bakgrunn av medlemskap i det regimebærende Baath-partiet, tilhørighet til distinkte etniske eller

religiøse grupper, stammer etc. Klientenes relativt privilegerte posisjon hviler ene og alene på at deres patron Saddam Hussein, eller en i hans innerste krets, sitter med makten.⁵

Uformelle maktstrukturer er vanskelige å forene med et demokratisk system hvor idealet er at goder skal fordeles etter valg og representasjon. Dersom USA skal innføre et reelt demokrati i Irak må skyggestaten elimineres, og et helt nytt system for fordel-

Et reelt demokratisk Irak vil med stor sannsynlighet ikke føre en USA-vennlig politikk.

ing av politiske og økonomiske goder bygges opp. En slik prosess vil kreve en total reorganisering av den irakiske staten. Dette vil være meget tidkrevende og kreve svært god kunnskap om lokale forhold i Irak. I stedet for å bryte ned skyggestaten vil det for amerikanerne trolig være et fristende alternativ å bare bytte ut de øverste klientene i hierarkiet med pro-amerikanske irakere, og beholde dagens system som faktisk fungerer. Riktignok vil utfallet da være et nytt regime i Bagdad som ikke i særlig grad avviker fra Saddam Husseins regime, med unntak at det da sannsynligvis vil føre en pro-amerikansk politikk.

Demokratiets paradoks

Et paradoks for USA er at et reelt demokratisk Irak med stor sannsynlighet ikke vil føre en politikk som fremmer amerikanske interesser. En av flere underliggende drivkrefter i USAs politikk ovenfor Irak er etter vårt skjønn å posisjonere seg i

Gulfen hvor 50% av verdens kjente olje-forekomster finnes, samt å gjenoppbygge irakisk olje- og gasssektor. Det har etter Den andre verdenskrig vært en konstant faktor i amerikansk geopolitisk planlegging at en av de tre store statene i Gulfen, Iran, Irak eller Saudi-Arabia, skal være alliert med USA. Amerikanernes gradvis forverrede forhold til Saudi-Arabia har derfor bidratt til å sette et regimeskifte i Irak høyt opp på agendaen. Det er også et sterkt ønske blant amerikanske politikere og økonomer at OPEC-samarbeidet skal sprekke. Enkelte tror at dette trolig skjer hvis irakisk oljeproduksjon i løpet av en 5-10 år bygges ut til maksimal kapasitet på rundt 6 millioner fat per døgn, samt at regjeringen i Bagdad velger å la Irak stå utenfor OPECS pris-samarbeid.

Imidlertid vil et demokratisk regime i Irak neppe se seg tjent med å være USAs "nyttige idiot" i Gulfen. For det første, gitt de sterke antiamerikanske holdningene i det irakiske folket, vil et tett samarbeid med amerikanerne undergrave det nye regimets legitimitet. For det andre vil det være viktig for et nytt regime i Irak å evne å skape rask økonomisk vekst etter tiår med stagnasjon og forfall. Når et autoritært regime mislykkes med å skape vekst er det en generell tendens til at det sittende regimet og ikke systemet får skylden, og det vokser frem et press for at det sittende regimet skal byttes ut med et annet. Men dersom et demokratisk regime mislykkes med å skape vekst får lett det demokratiske systemet skylden, og kravet om en ny sterk leder kommer. For å skape vekst vil et eventuelt nytt og demokratisk regime i Bagdad mest sannsynlig etterstrebe stabile og relativt høye oljepriser, gjerne innen OPECS intervall mellom \$22 og \$28 per fat.

For Irak vil da et samarbeid med OPEC være det mest tjenlige. Dette vil kunne gå på tvers av USAs interesser.

Politisk og sosial ustabilitet

Demokratisering kan medføre politisk og sosial ustabilitet i sosialt heterogene land. Irak er et land som består av en rekke etniske og religiøse grupperinger. Det sentrale Irak er dominert av sunni-muslimske arabere som utgjør rundt 15-20% av landets befolkning. Det er i denne gruppen regimet i Bagdad finner sine mest lojale støttespillere. Sør-Irak er dominert av arabiske shia-muslimer som utgjør anslagsvis 60% av den irakiske befolkningen. I Nord-Irak er flertallet av befolkningen sunni-muslimske kurdere. Disse utgjør 15% av Iraks befolkning. Både shia-muslimene og kurderne er undertrykte grupper i dagens Irak. I tillegg til disse tre store befolkningsgruppene finnes det i den irakiske befolkningen innslag av turkomanere, kristne og armenere. Irak er videre preget av hva den norske sosiologen Stein Rokkan⁶ kalte "sammenfallende konfliktlinjer", hvor for eksempel det å være shia-muslim eller kurder går hånd i hånd med det å være politisk og økonomisk underlegen.

Irak har fra 1958 vært politisk meget stabil. Det samme regimet som tok makten i 1958 sitter fortsatt, og har lagt et lokk på konfliktlinjene innad i statene. Riktignok har både shia-muslimer og kurdere gjort opprør mot den sunni-dominerte sentralmakten, men disse forsøkene på opprør har blitt slått ned med hard hånd. Demokratisering innebærer frihet til å organisere politiske partier. Politiske partier i Irak vil trolig reflektere de sammenfallende konfliktlinjene innad i det irakiske samfunnet. Dette

vil kunne føre til en oppblomstring av konflikter mellom etniske og religiøse grupper innad i Irak, konflikter som også kan smitte over på Iraks nabostat Tyrkia i nord, som har en betydelig andel kurdere i sin befolkning, samt det shia-muslimske Iran i vest.

Konklusjon

Det er ikke i seg selv vanskelig å være enig i verdien av de moralske prinsippene som er et vesentlig aspekt ved de neo-konservatives utenrikspolitiske doktriner. Det vil også sannsynligvis være et gode for det irakiske folket å bli kvitt en diktator som Saddam Hussein. Men selv om intensjonene er bra, er det etter vårt syn grunn til å være skeptisk til strategien amerikanerne velger for å realisere sin doktriner. For det første gir USAs manglende troverdighet amerikanerne et svært begrenset politisk handlingsrom i Irak. For det andre er det grunnleggende trekk ved den irakiske statsmaktens organisering, samfunnet, samt forholdet mellom stat og samfunn, som i sum gjør demokratisering til en meget utfordrende prosess. Det er ingen grunn til å tro at Irak er immun mot demokratisering, men en utvikling i retning av demokrati vil ta tid, trolig lengre tid enn det amerikanske planleggere ser for seg. Vår vurdering er dessuten at for å lykkes bør demokratisering komme som et initiativ fra det irakiske folket selv, og ikke påtvinges av USA gjennom trusler og bruk av makt.

• f •

Saima Ilyas er student og vitenskapelig assistent ved Senter for menneskerettigheter, UiO, hvor hun blant annet er tilknyttet et komparativt prosjekt om regimer og statsborgerskap i Midtøsten.

¹Freedom House: "Freedom in the World 2002: The Democracy Gap", New York, 2002. <http://www.freedomhouse.org>

²George Bushs "State of the Union Speech", 29. januar 2002, kan for eksempel leses på www.washingtonpost.com

³For et innblikk i de neo-konservatives utenrikspolitiske tenkning, se www.newamericancentury.org

⁴Resultatene fra meningsmålingen til The Arab American Institute finnes på www.aaiusa.org

⁵Charles Tripp (2000): A History of Iraq. Cambridge University Press: Cambridge

⁶Stein Rokkan (1995): Stat, nasjon, klasse. Universitetsforlaget: Oslo