Sentralisme i Irak: en overlevning fra mandatperioden?

Det moderne Iraks tilblivelse var mer komplisert enn hva standardversjoner av landets historie vil ha det til.

Reidar Visser, f. 1971, er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Han har nylig utgitt boken *Basra, the Failed Gulf State: Separatism and Nationalism in Southern Iraq* (Berlin: LIT Verlag) og publiserer fortløpende artikler om den irakiske transisjonsprosessen på nettstedet <http://historiae.org>.

TEKST: Reidar Visser

FØR 1914 UTGJORDE dagens Irak tre osmanske provinser med hver sine separate administrasjoner. Etter den første verdenskrig og frem til 1932 ble disse slått sammen under britisk mandatstyre, og fikk da formelt navnet «Irak». Siden selvstendigheten i 1932 har Irak vært preget av en svært sentralisert statsform, som først etter Irak-krigen i 2003 er kommet under press. Var det britene som gav Irak denne sentralistiske arven?

Irak: røtter fra tiden før 1914

For å kunne svare på dette spørsmålet kan det være nyttig å først diskutere selve statsnavnet «Irak» som et historisk konsept. De siste årene har det i akademiske kretser blitt stadig mer vanlig å hevde at «Irak eksisterte ikke før den første verdenskrig, det er et 'kunstig' land som britene egenhending konstruerte etter at de hadde rasert det osmanske imperiet». I takt med at den irakiske transisjonsprosessen etter Irak-krigen i 2003 har blitt stadig vanskeligere, har dette synet også fått økt popularitet. I økende grad forklares problemer i irakisk politikk med at landet ikke har forutsetninger for å henge i hop, simpelthen fordi det mangler historisk dybde og felles-

arv. Slike synspunkter er populære i en tid der dekonstruksjon er moteriktig, og der skepsis til nasjonalistisk bias er en naturlig og berettiget del av studiet av politikk.

Det er likevel et tankekors at de ivrigste forkjemperne for tolkningen av Irak som en fullstendig oppkonstruert enhet, synes å være dem som aldri har vært i nærheten av originaldokumenter fra den perioden da landet angivelig ble koblet sammen av britene. I møtet med samtidige tekster fra det første tiåret av 1900-tallet er det nemlig fullstendig umulig å opprettholde de mest ekstreme variantene av et konstruktivistisk perspektiv på irakisk historie. Problemet er at konseptet «Irak» er overalt når man leser dokumenter fra denne perioden. Utenlandske konsuler, det være seg persiske eller britiske, snakket om «Irak». Osmanske administratorer, enten det var sultanens rådgivere eller kontorarbeidere i Istanbul som førte registre over innkomne brev, refererte til «Irak» som noe naturlig og velkjent som ikke trengte ytterlige presisering. Og ikke minst snakket folk som bodde langs Eufrat og Tigris om et område som het Irak. I Basra, i 1910, gikk det lokale kommunestyret sammen om et forslag om å reise en statue av den osmanske statsmannen Midhat Pasja (1822–1883), «for den innsatsen han hadde gjort for Irak» på 1860- og 1870-tallet.¹

Det er altså liten tvil om at et «Irak» fantes, og at konseptet var høyst forståelig for folk flest. I vanlig dagligtale, både blant sjiamuslimer og sunnimuslimer, ble det brukt til å referere til området som besto av de osmanske provinsene Basra og Bagdad, i hvert fall så langt nord som til Samarra. I hvilken grad forestillingen om et «Irak» avtok i popularitet nord for dette punktet er mer uklart. Enkelte lokale for-

fattere hadde allerede på 1800-tallet snakket om «de kurdiske klanene i Irak» (som dermed skulle implisere en bruk av konseptet også langt nord for Samarra), mens osmanene stort sett opprettholdt en distinksjon mellom på den ene siden et «Irak» bestående av Basra- og Bagdad-provinsene, og, nord for dette, provinsen Mosul, som senere skulle bli en del av det moderne Irak. Uansett, standardbeskrivelsen av «Irak» som noe fullstendig oppkonstruert uten før-moderne røtter, et konsept som ble pådyttet lokalbefolkningen av britene, er ikke holdbar. Britenes viktigste bidrag var å koble Mosul sammen med landområdet fra Basra til Bagdad – to provinser som allerede hadde visse bånd som knyttet dem sammen til et større geografisk-historisk fellesskap.

I sine aller mest vulgære versjoner kobles gjerne «konstruktivismen»-modellen av det moderne Iraks tilblivelse med et enda mer misvisende etnisk-religiøst kart av landet, idet man hevder at Mosul var «kurdisk», Bagdad «arabisk og sunnimuslimsk», og Basra «arabisk og sjiamuslimsk». Dette er igjen et resultat av at lettvinne forenklinger hentet fra vår egen tids tabloidmedia prosjekteres på historiske atlas. En slik analyse overser at grensen for Basra-provinsen gikk så langt sør som ved Nasiriyya og Amara, slik at majoriteten av sjiamuslimer i området faktisk bodde i Bagdad-provinsen. På samme måte var Mosul langt mer etnisk sammensatt enn hva denne klisjeen gir uttrykk for: i tillegg til kurderne fantes det store grupper av sunnimuslimske arabere, turkmenere, yazidier og ulike kristne grupper. Men ved at man konsekvent velger å overse denne kompleksiteten så forsterkes automatisk forestillingen om tre distinkte provinser

med hver sine individuelle kursretninger – og alle tendenser til integrasjon mellom dem tolkes som resultater av rå maktbruk overfor et «konstruert» fellesskap som ikke har livets rett.

Britisk sentralisme

Selv om det ikke er noen tvil om at det fantes et Irak i den lokale befolkningens bevissthet, så var det naturligvis ingen automatikk i at dette geografiske området skulle konfigureres som en enkelt enhetsstat etter den første verdenskrig, og dermed oppnå politisk enhet. I internasjonal politikk var dette tiden for fagre visjoner om «selvbestemmelsesrett», og britene hadde fått et mandat over dette området for å best mulig hjelpe lokalbefolkningen til å utvikle et nytt demokratisk system – eller systemer – i tråd med lokale interesser. Riktignok hadde britene fått et enkeltmandat for «Mesopotamia», men på den annen side hadde Frankrike fått noe tilsvarende for «Syria», der det i løpet av de neste tiårene ble etablert to separate stater (Syria og Libanon.) Og i det som skulle bli *staten* Irak var det saktens ingen mangel på alternativer til britenes primære plan om å lage en enkeltstat fra Gulfen i sør til Mosul i nord. I Basra kom det forslag om å lage en ministat for den strategiske kyststripen ved Fao og det rike jordbruksopplandet nord til Qurna. Bitte lille Zubayr, en småby i ørkenen vest for Basra, ønsket å oppnå status som emirat på linje med Kuwait og Qatar. I områdene som lå utenfor det kjerneområdet som allerede var kjent som «Irak» var det kanskje enda sterkere reaksjoner: i kurdiske Sulaymaniyya nektet innbyggerne plent å inngå i den nye irakiske staten; i Kirkuk, som på den tiden var dominert av turkmenere, forlangte lokal-

befolkningen garantier for at tyrkisk skulle bli offisielt språk dersom man skulle innlemmes i Irak. Av de kurdiske områdene var det bare distriktene rundt Arbil som til å begynne med var positive til å bli en del av det irakiske monarkiet.

I dette meningsmangfoldet valgte britene likevel å satse på sentralstaten. Flere av de britiske argumentene for enhet fra

Britene bestemte seg tidlig for å bruke enhetsstaten som instrument for å oppfylle mandatsforpliktelsene i Irak

Basra til de kurdiske fjellområdene ble servert ad hoc. Noen britiske eksperter mente at Mosul ville gi en buffer mot et osmansk og senere tyrkisk comeback – andre var dypt uenige og svarte at det fikk klare seg med Basra. Enkelte i Whitehall hevdet at berggrunnen i Mosul inneholdt enorme oljeressurser, mens andre kolleger ikke tenkte på olje i det hele tatt før på slutten av 1920-tallet, da de første konkrete påvisningene av olje ble gjort. Den eneste konstanten i britisk tenkning om den irakiske statsenhetens egenverdi hadde verken med olje eller militært forsvar å gjøre. Helt siden 1918 hadde den ledende administratoren Arnold Wilson forfektet en teori om at kun ved å inkludere Mosul som et «kornkammer» for områdene lenger sør kunne en levedyktig stat etableres i regionen. I følge Wilson var Basra og Bagdad økonomisk avhengige av Mosul og vice versa. I tillegg lå et mer kynisk aspekt bak britenes modell for å konsentrere all makt i Bagdad. Bare på denne måten trodde de

at de kunne være garantert medgjørliche samarbeidspartnere – fra Iraks minoritet av sunnimuslimske arabere, som hadde sitt demografiske tyngdepunkt mellom Bagdad og Mosul. Fremfor alt hadde britene et anstrengt forhold til det sjiamuslimske presteskapet. Innflytelsesrike Gertrude Bell skrev i 1923, «jeg tviler ikke et sekund på at sunnimuslimene må ha det siste ordet [i Irak], på tross av at de er tallmessig underlegne. Ellers ville vi få en pretestyrt, teokratisk stat, som vel må være det verste som tenkes kan».²

Britene hadde også en mer prinsipiell argumentasjon for sentralstaten. I et møte i Folkeforbundet i november 1926 fikk den britiske høykommissæren for Irak, Henry Dobbs, kritiske spørsmål om graden av lokal autonomi i Irak. Hadde ikke disse lokalsamfunnene større frihet under osmanene? Dobbs svarte at det kunne tenkes at man hadde «stagget» lokale institusjoner noe, men han mente klagen fra lokalbefolkningen omkring dette ikke kunne rettferdiggjøres. I hans øyne var sentralstaten et virkemiddel som kunne bidra til bedre finansiell styring, noe som var en nøkkelprioritet for britene.³ I globalt perspektiv var dette også på mange måter den økonomisk effektive storstatens tid; alternativer som å etablere konføderale sammenslutninger av mindre enheter eller endog bystater, ble gjerne vurdert som kostnadskreven og arkaiske løsninger. Mer uklare var nok likevel «fordelene» ved ekstrem sentralisering innenfor områder som for eksempel utdanning. Her ser det ut til at ren og skjær mangel på økonomiske ressurser spilte en avgjørende rolle. Ved slutten av 1920-tallet hadde Irak kun to fullverdige ungdomsskoler (i Bagdad og Mosul), men selv om britene fryk-

tet den nasjonalistiske synergien som ble skapt i disse to sentrene, så gjorde de ikke noe aktivt for å bygge ut et mer pluralistisk skolevesen.

Med et slikt fokus på økonomi og effektivitet kom «selvbestemmelse» i annen rekke. Britene bestemte seg relativt tidlig for å bruke enhetsstaten som instrument for å oppfylle mandatsforpliktelsene i Irak, slik at en reduksjon av britiske utgifter kunne bli mulig gjennom en mer uformell form for imperialism. Separatister i Basra ble avfeid som svermere. Ansatser til kurdisk nasjonalisme ble gjort narr av blant ledende britiske administratorer. Og det var ikke bare den verbale overbevisningens kunst som ble tatt i bruk: i deler av det nordlige Irak ble bombefly flittig benyttet i nasjonsbyggingens navn, og løfter om å legge til rette for kurdisk som offisielt lokalspråk ble i praksis satt til side for et mer overordnet mål om å få britiske budsjetter til å gå opp. London ville komme seg ut av Irak innen slutten av 1932, og slik ble det også etter at Folkeforbundet i hui og hast hadde latt seg overbevise av en serie glansede trykksaker om den nyetablerte statens påståtte indre harmoni.

Irakisk sentralisme

På denne måten kan man si at det selvstendige Irak arvet en sentralisme fra britene. Men landets egne politikere skulle snart komme til å demonstrere en minst like sterk entusiasme for enhetsstaten. Et mislykket militærkupp i 1941 og et prokommunistisk kupp i 1958 gav i teorien rikelig anledning for irakiske politikere fra ulike miljøer til å vurdere alternative statsformer. Men i begge tilfellene valgte man å opprettholde en statsstruktur der alle veier førte til Bagdad.

En viktig faktor i denne utviklingen var at mange som kom fra områder utenfor det «historiske» Irak raskt innså fordeler ved å delta i det nye regimet. Turkmenerne fra Kirkuk og Kifri kan eksemplifisere denne trenden. De forlot raskt den skepsisen de hadde signalisert på 1920-tallet, og kom i stedet til å spille en ledende rolle som administratorer under monarkiet. Som et «statsbærende» element ble de tett assosiert med visjonen om en effektiv sentralstat der de kunne gjøre karriere, og tjenestegjøre i et hvilket som helst geografisk område av landet. Lignende tendenser kom raskt til syne i byen Mosul. Før 1914 hadde dette området hatt sterke bånd til Aleppo (i dagens Syria), men på 1930-tallet fikk mange fra Mosul ledende roller i irakisk embetsverk og samfunnsliv for øvrig. På denne måten videreførte disse gruppene en annen før-moderne (og før-britisk!) trend inn i det nye Irak: Mosul, Bagdad og Kirkuk hadde vært nøkkelsentre for rekruttering til det osmanske statsbyråkratiet noen tiår tidligere; nå tok folk herfra den pro-statlige tradisjonen med seg ved å innta viktige stillinger i den nye irakiske staten. Utvilsomt betydde det også en god del at mange fremdeles hadde blikket rettet mot Anatolia når de så seg om etter forbilder. For store skarer av unge irakere var Mustafa Kemal og hans tyrkiske republikanske sentralisme et eksempel til etterfølgelse, mens desentralisering og autonomiprojekter i slike miljøer ble oppfattet som ugunstig og endatil direkte skadelig for nyetablerte stater som skulle fremover i verden.⁴

Men også grupper som hadde vært mer marginale i den osmanske perioden skulle se fordeler ved den nye sentralstaten. Sjiamuslimer fra hele området mellom Basra

og Bagdad klaget ofte over at de ble marginalisert i statsadministrasjonen av dominerende sunnimuslimer, men de lanserte knapt et eneste seriøst forsøk på å oppnå en mer desentralisert statsform. Tvert i mot bidro de i mange tilfeller til å opprettholde enhetsstatens logikk. Salih Jabr, en sjiamuslimsk statsminister fra Nasiriyya i sør, gikk for eksempel i spissen for sentraliseringen av Iraks oljesektor på slutten av 1940-tallet. Han tok initiativet til et statlig råd for utvikling som etter hvert fikk kontroll over hele 70 prosent av landets oljeinntekter, og som naturligvis ble lokalisert i hovedstaden Bagdad. Dessuten arbeidet han for å få opprettet et eget irakisk oljeraffineri for å fremme «nasjonal» selvforsyning og redusere avhengigheten av leveranser fra Iran. Først planla man å bygge ved Bayji nær Kirkuk, men siden ble raffineriet flyttet til Dura i Bagdad-området. Ingen syntes å betrakte dette som noe «unaturlig», på tross av at Jabr både var sjiamuslim og fra Sør-Irak. Allerede i monarkiets tidsalder, lenge før det autoritære Baath-regimet, var altså tanken om en sentralstyrt statsenhet populær også blant grupper som hadde opplevd diskriminering under både osmanene og britene.

Ingen ting viser sentralismens allestedsnærværelse i irakisk politisk tenkning så tydelig som den irakiske opposisjonens politiske diskurs i tiden etter 1958, da irakisk politikk ble mer brutal og det sentrale statsapparatet ble et viktig redskap for de undertrykkende regimene som hadde kontroll. Selv i denne epoken holdt nemlig de fleste opposisjonelle – nå med unntak av et økende antall kurdere – fast ved visjonen om en sentraldirigert stat. Dette kom for eksempel klart frem i 1965, da den sjiamuslimske litteraten Muhammad Rida al-

Shabibi la frem en liste over sjiamuslimske reformkrav rettet mot det sittende regimet og dets president, Abd al-Salam Arif. Han tok da eksplisitt opp spørsmålet om administrativ desentralisering, men presenterte det kun som et tiltak som var aktuelt for de kurdiske områdene. Han hadde naturligvis også en rekke klagemål som ble fremsatt på vegne av sjiamuslimene spesielt, men for disse videreførte han sentralismens logikk ved at han ba om reformer på enhetsstatsnivå: mer demokratisk fagforeningslovgivning, islamsk familielovgivning, mer rettferdig skattlegging... Høyt og tydelig roste han enhetsstaten for flere av dens tiltak, som for eksempel etableringen av et nasjonalt irakisk oljeselskap.⁵

Denne tendensen fortsatte til og med etter Gulf-krigen i 1991 og de traumatiske forsøkene på opprør mot Saddam Hussein, en periode da det mer enn noen gang virket sannsynlig med direkte angrep fra opposisjonen mot den sentralistiske statstradisjonen som hadde muliggjort regimets militære hasardspill. Men det viste seg igjen at sjiamuslimene, som hadde lidd særlig hardt i perioden etter opprøret, knapt vek en tomme fra sentralstaten som ideal da de i eksil la frem sine første skisser for et alternativt Irak på 1990-tallet. Flere av dem nektet å samarbeide med kurderne på grunn av kravene om kurdisk autonomi. En innflytelsesrik opposisjonspolitiker som Ali Allawi presenterte 36 spesifikke sjiamuslimske krav om reform, uten å en gang tangere spørsmål om geografisk desentralisering, mens personer nært knyttet til Høyesterådet for den islamske revolusjonen i Irak (bedre kjent i Vesten under den engelske forkortelsen SCIRI) gjorde et stort nummer av å

tilbakevise «beskyldninger» om at sjiamuslimene ønsket selvstyre i sør – og det til tross for at tenketanker i vestlige land ofte oppfordret sjiamuslimene til å følge et mer separatistisk spor.⁶ Og selv da planene om en Irak-krig ble klarere i 2002 og en viss tilnærming fant sted mellom sjiamuslimer og kurdere omkring føderalisme, så var det fremdeles bred enighet blant irakiske opposisjonelle om at landets oljeressurser i fremtiden skulle kontrolleres sentralt, og så fordeles på lokale myndigheter i forhold til befolkningstallene i de ulike områdene. Så sent som i desember 2002 oppfattet mange ideen om «regionalt eierskap» til Iraks oljerikdom som kjettersk; bare i enkelte kurdiske kretser var dette på dagsordenen.

Etter 2003: den irakiske sentralismens endeligt?

I et slikt historisk perspektiv fremstår altså den irakiske sentralstaten som noe som kanskje ble introdusert av britene, men som raskt ble adoptert av store deler av befolkningen, både av sjiamuslimske og sunnimuslimske arabere, og av kristne, jøder (før 1948) og turkmenere. Bare i deler av de kurdiske områdene har motstanden mot en sentralstat vært kontinuerlig siden den britiske mandatperioden, og da først og fremst i regionen rundt Sulaymaniyah.

Nettopp fordi kurderne spilte en svært dominerende rolle i den irakiske opposisjonen før Irak-krigen i 2003 skulle «føderalisme» og dermed den irakiske sentralstatens skjebne i tiden etter Baath-regimets fall komme sterkere på dagsordenen enn noen gang tidligere i irakisk historie. Men på tross av sterke føringer fra USA og kurderne syntes mange kommentatorer at

resten av opposisjonen var «overraskende» trege til å la seg rive med av føderalstatens antatte fordeler. Sjiamuslimer som samarbeidet med USA aksepterte etter hvert føderalisme som et teoretisk konsept, men uten synlig entusiasme. I 2004 gikk mer radikale sjiamuslimske arabere og turkmenere sammen om gatedemonstrasjoner i Kirkuk der de forsvarte sentralstaten og sa

Hvis man ser på holdninger til føderalisme blant Iraks sjiamuslimer over tid så fremstår de nye føderalismekravene – særlig de som fremmes i en sekterisk variant – som atypiske

«nei» til føderalisme. Selv de sjiamuslimene som på denne tiden begynte å aktivt diskutere mulige fordeler ved føderalisme insisterte kraftig på at en eventuell utvidelse av en føderal statsmodell sør for Bagdad måtte skje på ikke-sekterisk grunnlag, det vil si at man ikke ønsket å trekke opp separate soner definert som «sjiamuslimske» og «sunnimuslimske». Det mest konkrete resultatet var et prosjekt for å etablere en egen føderal enhet, «Sør-regionen», i det aller sørligste Irak – kun omfattende de tre fylkene rundt Basra og altså ikke den mye større sjiamuslimske befolkningssonen som strekker seg helt til Bagdad (og som ofte blir referert til av vestlige journalister som «Sør-Irak»).

Først i løpet av sommeren 2005 skjedde det en viss endring i dette bildet. Internasjonale medier har gjort et stort nummer av at enkelte sjiamuslimske politikere da tok til orde for en samlet sjiamuslimsk

føderal enhet fra Basra til Bagdad som i fremtiden blant annet vil kunne få kontroll over oljen i det sørligste Irak. Mange har raskt gått videre til å konkludere at «alle sjiamuslimer forlanger nå en føderal enhet og eksklusiv kontroll over all oljen», til tross for at tegnene til entusiasme for det nye føderale prosjektet så langt har vært begrensede. En alternativ tolkning er å vurdere disse utspillene som mer parentetiske i et større historisk perspektiv. Hvis man ser på holdninger til føderalisme blant Iraks sjiamuslimer over tid så fremstår de nye «føderalisme-kravene», særlig de som fremmes i en sekterisk drakt, som atypiske og endatil eksogene – og som noe som har fått svært god drahjelp fra utenlandske journalister som endelig føler de har funnet noe som passer med mer simplistiske, Balkan-inspirerte modeller av irakisk politikk. For blant de sjiamuslimske irakerne selv er det fremdeles slik at mange viktige ledere, som for eksempel Muqtada al-Sadr, uttrykker skepsis og i det minste forlanger at amerikanske styrker skal ut av Irak før noe endelig vedtak om føderalisme fattes. Storayatollah Ali al-Sistanis vektlegging av nasjonal enhet og anti-sekteriske holdninger står stadig i underlig kontrast til SCIRIs siste utspill om en sjiamuslimsk føderal enhet. Og nettopp fordi enhetsstaten historisk sett er noe langt mer for irakere flest enn en simpel koloniarv, så skal man ikke utelukke at en sentralistisk tankegang fremdeles kan komme til å dukke uventet opp igjen ved fremtidige korsveier i den irakiske transisjonsprosessen.

•f•

sin al-Zuhayr til det osmanske innenriksdepartementet, 24. juli 1910; telegram fra Nazif Pasja til innenriksdepartementet, 2. august 1910.

- 2 Universitetsbiblioteket i Newcastle: brev fra Gertrude Bell til Hugh Bell, 3. oktober 1920.
- 3 Det britiske nasjonalarkivet: CO/703/96/C22565, noter fra møte i Folkeforbundet holdt den 8. november 1926.
- 4 *Al-Istiqlal* nr. 536, 19. desember 1924.
- 5 Se tekstutdrag i Faleh A. Jabar: *The Shiite Movement in Iraq*, Saqi, London 2003:135–137.
- 6 Allawi, Ali A.: »Iraq and the Rights of the Shia», udatert note fra sent på 1990-tallet; Hamid al-Bayati: *Shiat al-'iraq bayna al-ta'ifiyya wa-l-shubhat fi al-watha'iq al-sirriyya al-baritaniyya 1963–1966* (Iraks sjiamuslimer blant sektarisme og mistanker i hemmelige britiske dokumenter, 1963–1966), al-Rafid, London 1997, særlig: 229–236.

1 Den osmanske avdelingen av det tyrkiske nasjonalarkivet, Istanbul: DH/MUI/5/117/62, telegram fra Abd al-Muh-