

(Post)kolonial politik i Pakistans stammeområder

Af Aasim Sajjad Akhtar

Oversat af Jens Ellekær

Kilde: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B21-22, 2010, Bundeszentrale für politische Bildung

Aus Politik und Zeitgeschichte udgives af den tyske Forbundscentral for politisk dannelse (*Bundeszentrale für politische Bildung*) som et tillæg til ugeavisen *Das Parlament*. Med forbundscentralen egne ord har udgivelsen til formål at "offentliggøre videnskabeligt baserede, alment forståelige bidrag til samtidshistoriske og socialvidenskabelige temaer såvel som til aktuelle politiske spørgsmål. Tillægget er et forum til diskussion, en indføring i komplekse vidensområder og tilbyder en afbalanceret blanding af grundlæggende og aktuelle analyser."

Aasim Sajjad Akhtar, født 1975, Ph.D., *assistant professor* ved *National Institute of Pakistan Studies, Qaid-e-Azam University*, Rawalpindi

Frem til i dag, mere end seks årtier efter at Pakistan blev uafhængig af det britiske koloniherrredømme, er landet stadig præget af kolonistaten. Den hårdnakkede arv består af "overudviklede" statslige strukturer inden for bestemte områder. Det pakistanske militær har med tiden udviklet sig til landets dominerende økonomiske og politiske kraft.¹ Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at den etniske sammensætning af den pakistanske hær påfal-

dende ligner den, der var gældende for et hundrede år siden: Flertallet af rekrutterne kommer fra Punjab og den Nordvestlige Grænseprovins (*North-West-Frontier Provins*). (Provinzen skiftede i 2010 navn til "Khyber Pakhtoonkhwa". Overs. anm.)

Under briterne fik de to provinser en særlig betydning for kolonisamfundet: Sikring af disse strategiske zoner blev anset for afgørende for varetagelsen af imperiets interesser i hele Asien. For at forstå islamismens opstigen i nutidens Pakistan og Afghanistan er det nødvendigt først at belyse den statslige dannelsesproces i den nordvestlige del af Britisk Indien. I den forbindelse opstår spørgsmålet om, hvor godt det er lykkedes den postkoloniale stat at træde ud af sin forgængers skygge.

Inden for rammerne af denne korte fremstilling håber jeg at kunne påvise, hvordan dynamikken fra "the Great Game" påvirkede briternes omgang med de pashtuner, som levede i imperiets grænseregioner. Jeg vil vise, hvordan den pakistanske stat så at sige overtog kolonitidens inventar *en gros*, idet den instrumentaliserede *the Frontier*,² grænsezone mod Afghanistan, som stødpudezone for dens strategiske mål. Som en konsekvens af vestlige magters invasion og besættelse af Afghanistan har pashtunernes områder udviklet sig til et centrum for militant islamisme. Ser man imidlertid dette som et rent reaktivt fænomen, lader man den historiske konkurrence mellem modstridende samfundsudformninger, som er underlagt den her udkæmpede "New Great Game", ude af betragtning.

Etableringen af en grænsezone

Enhver britisk strategi for de pashtunske områder tog udgangspunkt i målsætningen om at sætte en stopper for den russiske ekspansionisme. Det var den – reelle eller indbildte –

1 Hamza Alavis banebrydende skrifter om den "overudviklede" postkoloniale stat baserer sig i første linie på erfaringer fra Pakistan. Trods visse problematiske formuleringer er Alavis analyse fortsat en yderst rammende beskrivelse af magtstrukturen i Pakistan. Se, Hamza Alavi: *The State in the Post-Colonial Societies, Pakistan and Bangladesh*. I: *New Left Review*, (1972) 74, s. 69-81.

2 De autonome stammeområder under forbundsforvaltning (*Federally Administered Tribal Areas*, FATA) hører ikke under nogen af de fire pakistanske provinser og ligger mellem den Nordvestlige Grænseprovins (*North-West Frontier Province*, NWFP) og den afghanske grænse. De består af syv stammeområder, der benævnes (*Tribal*) *Agencies* samt seks *Frontier Regions*, der er uafhængige af stammeområderne.

russiske trussel, der gjorde en stødpudezone i grænseregionerne påkrævet. Først forsøgte briterne at undertvinge pashtunerne militært og at besætte Kabul. Den første anglo-afghanske krig sluttede imidlertid med et katastrofalt nederlag for det britiske ekspeditionskorps i december 1841. I den følgende tid undlod briterne at foretage militære ekspeditioner på den anden side af Peshawar-dalen, som de efter annektionen af Punjab i 1849 havde kunne bringe under deres direkte kontrol.³

For at kunne redegøre for de forskellige administrative systemer, der var planlagt for pashtunerne på den nære og den fjerne side af Peshawar-dalen, begyndte briterne at skelne mellem ”fastboende” og ”tribale” pashtuner. Opdelingen i en ”beboet” og en ”tribal” zone modsvarede i nogen grad den koloniale terminologi,⁴ men briternes målsætning var uden tvivl ren funktionel: ”(tribale grænsezoner blev) oprettet som mekanismer til omgangen med indtrængende politiske og sociale kræfter. (Kolonistaten) havde brug for den billigste og mest effektive struktur, som sikrede den størst mulige kontrol, men uden at dette førte til direkte forvaltning som i Britisk Indien.”⁵

Etableringen og opretholdelsen af en ”tribal” zone var helt igennem succesfuld. En konfrontation mellem briter og russere blev, når der ses bort fra ubetydelige grænseskærmydsler, forhindret. Spændingerne mellem de pashtunske stammer og briterne kunne imidlertid ikke helt ryddes af vejen. I sidste ende nåede briterne i 1893 gennem forhandlinger med det afghanske monarki frem til en grænsedragning mellem Afghanistan og Britisk Indien, den såkaldte Durand-linie. Denne opdeling var imidlertid på ingen måde en overbevisende løsning på det britiske dilemma.

Briterne udlagde deres pisk-og-gulerod-politik som et svar på pashtunernes stædighed. Problemet bestod imidlertid i, at kolonipolitikken over for pashtunerne var præget af ad-hoc-beslutninger og instrumentalisering. Frem til 1876 havde man ført *the closed-border policy*, som var præget af lejlighedsvis militære ekspeditioner, økonomiske blokader og uregelmæssige initiativer til mægling i stammefejder. Efter at også den anden anglo-afghanske krig var endt katastrofalt i 1880, blev den såkaldte *forward policy* erklæret.

I realiteten er det ikke muligt klart at adskille den britiske *closed-border policy* før 1890 og *forward policy* efter 1890. De var begge præget af straffeekspeditioner og økonomiske blokader.⁶ På trods heraf blev den politisk-økonomiske struktur i stammeområderne i løbet af 1890'erne udviklet til den form, som fortsat eksisterer i dag. Britene skabte og bemyndigede en ”stammeelite”, stammeledere eller byledelser der blev benævnt *malik*, som i forståelse med det statslige forvaltningsapparat skulle kontrollere stammerne. Koloniforvaltningen baserede sig på hjælp fra *maliki*-systemet i henhold til overenskomster: Stammelederne blev aflønnet for at opfylde bestemte, i fællesskab aftalte opgaver.⁷

Det bliver ofte anført, at de af briterne valgte *maliks* repræsenterede den ”traditionelle” autoritet. Men i mellemtiden har studier til klarlægning af oprindelsen af ”traditioner” vist, at de europæiske koloniadministrationer – briterne indbefattet – overalt i Afrika og Asien konstruerede ”traditioner” således, at disse opfyldte deres kontrolbehov og tjente deres interesser.⁸

I praksis var *maliki*-systemet karakteriseret af stadige fejder inden for stammeforbundene og mellem stammerne samt af de usæd-

3 Se Olaf Caroe: *The Pathans*. Karachi 1958, s. 660.

4 Den klassiske dikotomi består hos pashtunerne (pathanerne) af de to organisationsformer *nang* (æren forpligter) og *qalang* (forpagtning betalende), henholdsvis tribal og fastboende. De væsentligste forskelle mellem *nang* og *qalang* baserer sig på produktionsformen: *Nang*-samfundet er fattigt og har ikke tilstrækkelig adgang til opdyrkelig jord, *qalang*-samfundet er som følge af strukturen i jordbesiddelsen stærkere hierarkisk opbygget. Se, Akbar S. Ahmed: *Millenium and charisma among Pathans*. Oxford 1976..

5 Ainslee Embree: *Pakistan's Western Borderlands*. New Delhi 1977, s. xvi f.

6 Mellem 1857 og 1877 var der elleve militæroperationer, mellem 1877 og 1881 tolv, og mellem 1878 og 1897 blev der foretaget seksten militæroperationer mod stammerne i grænsezonen. Se, Akbar S. Ahmed: *Pukhtun Economy and Society – Traditional Structure and Economic Development in a Tribal Society*. London 1980.

7 Se, C. C. Davies: *The Problem of the North-West Frontier 1890–1908*. London 1932, s. 24 f.

8 Under koloniherrdømmet ”blev der dannet en retskorpus, som hverken var sædvaneretslig eller britisk: Det var ikke sædvaneret, og det var ikke traditionelt”, ifølge Martin Chanock: *Law, custom and social order*. Cambridge 1985, s. 57–61.

vanlige magtbeføjelser hos den såkaldte *political agent* (PA), som var den egentlige hersker i et *Tribal Agency*. Forestillingen om, at medlemmer af stammesamfundene konstant var involveret i fejder, blev her til en selvopfyldende profeti: ”Stammezonen” udviklede sig til et veritabelt ”sort hul”, hvori tiden var gået i stå. Kolonistaten investerede stort set ikke i ”stammeområdernes” sociale og fysiske infrastruktur, hvilket kun forstærkede en fejdekultur. Der opstod et politisk-økonomisk system, hvor lokalbefolkningens vel blev forsømt, og hvor stammerne i stedet blev begunstiget eller straffet i henhold til statens aktuelle strategiske interesser.

Det skal her bemærkes, at den samfundspolitiske ordening, som briterne skabte, ikke baserede sig på et skarpt skel mellem de koloniserende og de koloniserede. Briterne støttede sig på en parasitær klasse af kollaboratører, hvortil ud over *maliks* hørte forskellige politisk-økonomiske aktører, som var tæt bundet ind i kolonistrukturen. Med til karakteren af dette system hørte også oprør, hvor *maliks* og andre dominerende elementer, som ellers var knyttet til koloniforvaltningen, fra tid til anden vendte sig mod staten. Jeg har allerede påpeget, at denne tilstand af permanent instabilitet var nyttig for kolonimagten. I det store hele havde briterne og stammeeliterne fælles interesser.

Det er vigtigt at fastholde, at pashtunerne, selv om de af staten blev påtvunget en politisk-økonomisk struktur, ikke forholdt sig passivt til denne. I det pashtunske stammesamfund var der aktører, som profiterede af denne struktur, andre, som stillede kritisk over for den, og igen andre, som modsatte sig den. Dens sejlivethed skyldtes altså ikke, at det pashtunske samfund var statisk, men snarere at relativt dominerende samfundsmæssige og politiske aktører – frem for alt *maliks* – var i stand til at gøre fælles sag med staten, således at alvorlig modstand mod denne struktur kunne undertrykkes.

Kolonial samfundspakt i nye gevandter

Efter briternes afmarch blev den administrative kontrol med stammeområderne overdraget til Pakistan. Den unge stat blev herved straks inddraget i den langvarige grænsekonflikt med Afghanistan (stikord: Durand-linien), hvilket kom til at præge dens fremtidige politik i regionen betragteligt. Alligevel var der ingen grund til, at de fra da af pakistanske magthavere ikke havde kunnet formulere en ny politik for stammeområderne med det formål at integrere disse i en demokratisk forvaltningsstruktur.

I realiteten følte de nye magthavere sig lige så lidt forpligtigede over for en demokratisk proces som deres koloniale forgængere. De mente, at de tjente deres (og deres ny imperiale protektors) strategiske interesser bedst ved fortsat at betragte statens pashtun-region som grænseområder.⁹ Derfor forblev områderne med fastboende pashtuner den ”Nordvestlige Grænseprovins”, mens stammeområderne blev til ”Føderalt Administrerede Stammeområder” (*Federal Administered Tribal Areas*, FATA). I foråret 1948 fik den pakistanske stat, som endnu ikke rådede over en indsatsegnet hær, stamme-medlemmer fra Waziristan til at besætte fyrstedømmet Kashmir, som grænser mod det nordøstlige Pakistan, og udløste dermed den første indisk-pakistanske krig. Fra begyndelsen gjorde den pakistanske stat det altså klart, at den betragtede ”stammerne” som et politisk værktøj, der kunne anvendes efter behov. Og lige som tidligere briterne anså de pakistanske magthavere det ikke for nødvendigt at belønne ”stammerne” herfor med social- og udviklingsprogrammer.

Den første betydelige offentlige investering i FATA blev foretaget i 1970'erne under Zulfikar Ali Bhuttos populistiske regering. Der blev bl.a. bygget veje, forladte militærgarnisoner atter besat, gamle fæstningsanlæg som Datta Khel, Ladha og Tiarza istandsat og et omfattende elektrificeringsprogram påbegyndt.¹⁰ Ikke alle disse

⁹ For en detaljeret diskussion af, hvorledes sikkerhedskravene påvirkede opbygningen af det ny statsvæsen i årene efter briternes afmarch, se: Ayesha Jalal: *The State of Martial Rule: the origins of Pakistan's Political Economy of Defence*. Cambridge 1990.

¹⁰ Se A.S. Ahmed (note 4), s. 56.

programmer kom nødvendigvis de lokale samfund til gode. Fæstningsanlæggene blev til eksklusive, særlige zoner for den respektive *political agent* og hans stab. Der skulle i hvert fald gå ikke mindre end tre årtier efter briternes afmarch, inden staten anerkendte nødvendigheden af at yde strukturbistand til velfærden for befolkningen i FATA. Men fortsat viser udviklingsindikatorerne en beskæmmende underudvikling. Således er der stadig kun 33 hospitaler i FATA, og vejttætheden ligger med 0.17 km per kvadratkilometer langt under det nationale gennemsnit på 0,26.

I det store og hele er Pakistan fortsat med at betjene sig af koloniforvaltningens metoder for at kontrollere regionen. Det politisk-økonomiske system centrerer sig om *the political agent*, *maliki*-systemet og *khassadare*.¹¹ Tungest vejer formentlig det, at FATA som tidligere er underlagt en retsorden, der er overtaget fra kolonitiden: *the Frontier Crimes Regulations* (FCR). FCR bemyndiger *the political agent* til at pålægge enkeltpersoner eller hele stammer bøder, at forstøde eller arrestere dem. Endvidere har han under henvisning til opretholdelse af den offentlige orden bemyndigelse til at konfiskere eller at ødelægge ejendom.

FATA fik ganske vist en repræsentation i det pakistanske parlament, men det var først i 1996, at myndige borgere fik valget i valg til Nationalforsamlingen. For størstepartens vedkommende bliver *maliks* imidlertid nu som før anset for de "naturlige" repræsentanter for FATA's befolkning.¹² Mellem 1947 og 1954 var FATA kun repræsenteret med ét medlem af Pakistans første forfatningsgivende forsamling. I 1973 blev der for i alt 37.000 *maliks* reserveret otte pladser i Nationalforsamlingen. Men også efter at der i 1996 blev givet individuel stemmeret, var det forbudt for de politiske partier at stille op i FATA.

I den seneste tid har der været vidtløftige diskussioner om nødvendigheden af en ophævelse

af FCR og en åbning af FATA for politiske partier for at muliggøre en integration af "stammerne" i det pakistanske samfund. Men foreløbig ser det imidlertid ikke ud til, at der vil blive foretaget nævneværdige skridt i denne retning.

"The New Great Game"

Hvor 1970'erne markerede den pakistanske stats første forsøg på (nominelt) at investere i "stammeområdernes" sociale infrastruktur, så blev der i samme periode også indledt en revision af de strategiske principper. Retrospektivt kan man argumentere for, at statens behandling af "stammerne" i 1970'erne – så meget den end var præget af instrumentalisering – i det mindste ikke førte til de forskydninger og omvæltninger, der karakteriserer den ny strategiske fremgangsmåde.

Efter afspaltningen af Østpakistan i 1971 blev den lemlæstede og instabile pakistanske stat yderligere traumatiseret af den afghanske kong Dauds appel til pashtunerne om at forene sig og "genoprette" deres historiske hjemland. Som reaktion på denne trussel mod Pakistans territoriale integritet begyndte det militære establishment i Islamabad at støtte afghanske islamister som Gulbuddin Hekmatyar og Burhanuddin Rabbani. Samtidig begyndte staten at investere i *medresser* (islamiske (høj)skoler) i de fastboende pashtuners områder og i de pashtunske stammeområder. Ifølge statens kalkulation kunne tiltrækningskraften af en sekulær pashtunsk nationalisme kun brydes ved at fremme en islamisk verdensanskuelse. Denne udgjorde et centralt element i mange pashtuners livssyn.¹³

Strategiskiftet blev foretaget inden indledningen af det afghanske *mujahedins jihad* mod den sovjetiske besættelsesmagt. Den begyndende stedfortræderkrig mellem USA og Sovjetunionen gav derfor efterfølgende en afgørende ansporing til det netop proklamerede ny program til styrkelse af islam. Som bekendt strømmede der nu milliarder af dollar til støtte af *jihad* i regionen.

11 *Khassadare* udfylder politifunktionen i stammeområderne. De er ikke uniformerede og støttes af de regulære enheder under *the political agent* og hans paramilitære tropper, *the Levies*.

12 *Maliks* havde den særlige magtposition, at de forhandlede de finansielle tilskud til kommunerne med den respektive *political agent*. Dette muliggjorde deres opstigen i en besiddende klasse, som var adskilt fra den øvrige befolkning.

13 Vedr. diskussionen om den komplekse relation mellem pashtunsk nationalisme og islamisk universalisme se: Oliver Roy: *The Taliban: Strategic Tool for Pakistan*. I C. Jaffrelot (ed.): *Nationalism without a Nation*. London 2002, s. 149–160.

En stor del af disse bidrog til udbredelse af *med-resserne* og dermed til dannelse af en hel generation af unge pashtuner, der var opfyldt af millenaristiske følelser.

Det må ikke glemmes, at pashtunsk krigeriskhed, som udmønter sig i erklæring af *jihad* mod ydre aggressorer, har en lang forhistorie. Men tidligere handlede det hverken om forsvaret af kulturelle strukturer – som de især findes i sammenhæng med det pashtunske ærekodeks *paschtunwali* – eller om modstand mod de af briterne udviklede politiske strukturer, hvor stammeeliterne og *maliks* dominerede.

Den ny strategi rystede imidlertid både de kulturelle og politiske strukturer. Den ”politiske mullah”, som blev begunstiget af *the political agent*, blev stadig mægtigere, mens han samtidig blev symbolfigur for det ny økonomiske system, hvor våben og narkotika ukontrolleret blev transporteret gennem den pakistansk-afghanske grænseregion.¹⁴ Den ”traditionelle” elite blev isoleret, hvilket ikke var ubelejligt for staten. *Maliks* måtte acceptere den ny rollefordeling og tilpasse sig, hvis de ikke ville risikere et fuldstændigt tab af magt og prestige.

Efter afslutningen på den afghanske *jihad* kom der ikke en tilbagevenden til de gamle politiske, økonomiske og kulturelle strukturer. Det skal ikke forstås således, at statens grundlæggende indstilling til ”stammeområderne” og deres beboere var blevet mindre funktionel. Men de voldsomme omvæltninger, som fulgte af den afghanske *jihad*, havde ført til en irreversibel transformation af samfundet.¹⁵

Det er nu veldokumenteret, at Afghanistan i tiden inden Taleban-regiments magtovertagelse var underlagt krigsherrernes luner. Da det slutelig lykkedes for Taleban at bringe størstedelen af landet under deres kontrol og at oprette en nominel fred, støttede afghanerne op omkring

den ny regering, fordi de i årtier ikke havde oplevet blot antydningen af fred.¹⁶

Denne ”fred” baserede sig imidlertid på en fortsættelse af krigsøkonomien, som var kendetegnet ved smugling af våben og enhver form for konsumgoder, mens flertallet af afghanere ikke engang kunne få dækket deres grundlæggende behov. Pashtunske krigsøkonomer på begge sider af grænsen knyttede legale handelsaktiviteter sammen med illegale. Eksempelsvis bliver transportsektoren i Karachis centrum kontrolleret af pashtuner, og disse transportvirksomheder deltager i stort omfang i hovedparten af de illegale forretninger i denne krigsøkonomi.¹⁷

Efter invasionen og besættelsen af Afghanistan er denne krigsøkonomi endog blevet yderligere konsolideret. Ikke blot er fremstillingen af og handelen med heroin blevet yderligere udbygget, men det er også blevet stadig bedre dokumenteret, at store summer fra ”udviklingshjælp” havner hos krigsøkonomiens entreprenører – en skandaløs fejludvikling, som heller ikke er de amerikanske beslutningstagere ubekendt.¹⁸

Den pakistanske regering hævder, at den fører en omfattende krig mod ”ekstremisterne” i FATA, på samme måde som de vestlige stridskræfter hævder at gøre det i Afghanistan. Men almindelige mennesker er fortsat underlagt krigsparternes luner i en krig, som mange entreprenører, der profiterer af den, snarere ønsker at forlænge end at afslutte. Pakistans militære establishment har frem til i dag ikke foretaget et fuldstændigt brud med de jihadister, som det tidligere har støttet. I stedet for beslutsomt at opstille en ny formulering af den udenrigspolitiske og strategiske planlægning foretrækker man at gennemføre militære operationer under dække af kampen mod terror. For kort tid siden blev der under stor offentlig opmærksomhed gennem-

14 Se Akbar S. Ahmed: *Resistance and Control in Pakistan*. London 2004.

15 Det bør ikke glemmes, at FATA også ud over de umiddelbare påvirkninger fra den afghanske *jihad* også oplevede voldsomme omvæltninger som følge af migrationen af mænd i den arbejdsdygtige alder til Golfstaterne. Det anslås, at ud af en befolkning på 300.000 i Sydwestistan tog 20-30.000 mænd arbejde i Golfstaterne.

16 ”(Den) ny ledelse – også selv om den bragte visse afsavn og puristiske trossætninger med sig, der var udledt af overleverede sociale normer – [...] lovede et omfang af stabilitet, som ikke havde eksisteret i en generation.” Se David B. Edwards: *Learning from the Swat Pathans: Political Leadership in Afghanistan 1978–1997*. I: *American Ethnologist*, (1998) 15, s. 712–728.

17 Dette udsagn baserer sig på mangeårige personlige observationer af den uformelle erhvervssektor i Karachi og andre byer.

18 Se *Guardian* af 31. 7. 2003.

ført en militær operation i Sydwarziristan. Der er ingen grund til at antage – ud over hvad ”hof-reportagerne” i Islamabad har meddelt -, at disse operationer på nogen måder tjener almenvellet. Det er derimod nu som før almindelig kendt, at statens forhold til pashtunerne er bestemt af strategiske mål.

I de senere år har der imidlertid kunnet konstateres en stigning i udviklingsudgifterne i FATA. I 2006 blev *FATA Development Authority* (FDA) stiftet som clearingcentrum for bistandshjælp og udviklingsprojekter. Selv om der allerede er strømmet et relativt stort pengebeløb gennem FDA – budgettet for FDA i finansåret 2009/10 udgjorde omtent 10,17 mio. Euro – så forhindrer det, at størstedelen af regionen er hærget af væbnede konflikter, væsentlige investeringer i den sociale og fysiske infrastruktur. Og i sidste ende holder FDA's beslutninger sig også inden for de politiske rammebetingelser, der er skitseret ovenfor.

I det store og hele har statens indstilling til pashtun-stammerne ikke ændret sig meget i de 150 år, der er gået, siden etableringen af det britiske herredømme over det Indiske Subkontinent. Og på linie med briterne, der instrumentaliserede *the Frontier* til en stødpudezone, betragter de vestlige magter – især USA – Pakistan som en ”garnisonsstat”. Under den Kolde krig blev sammenfaldet af interesser hos det internationale og det pakistanske establishment af såkaldte ”eksperter” beskrevet i heroiske vendinger.

Efter 11. september er de fatale bivirkninger af statens (og de internationale magters) historiske engagement over for pashtunerne i det pakistansk-afghanske grænseområde imidlertid på smertelig vis blevet tydelige. Den pashtunske befolkning er nu fanget mellem de kræfter, som stillet over for stigningen i militant religiøsitet kræver en genskabelse af *maliki*-systemet, og dem, som tror, at der kan etableres en ”moderne” samfundspolitisk orden, hvor den militante religiøsitet bliver besejret med militær magt, og ”stammesamfundet” får skænket en ”udvikling”.