”Damn if you do, damn if you don’t”
– USA och MENA-ländernas legitimitetsproblem

av Michael Sahlin

Résumé

Recent indications of the US reducing ambitions in the MENA region – compared to the wider ambitions defined by the Bush and the early Obama administrations – to the three core areas of ending strife in Syria, promoting the Israeli-Palestinian peace process and seeking a deal with Iran over the nuclear issue – implies the abandonment (or reduction) of ambitions to extend US/Western power and attraction for the objective of democratization and stabilization in the wider MENA region. This faces us with issues pertaining to what it takes for these countries “on their own” to seek solutions to the basic problem of legitimacy. “Liberal democracy” has become the answer in the Western world to the challenge of legitimacy, believed by many to be the ultimate final answer combining criteria of legality, representativeness, delivery capacity, limited government and rule of law. But preconditions for liberal democracy were, and are, many and varied. If these are not currently at hand in the MENA countries, i.e. because politicization is typically tantamount to ethnic and/or religious polarization, what alternatives are there for these countries to solve their inescapable problem of legitimacy?

NÄR DETTA SKRIVS redovisas i amerikanska medier att president Obamas nya säkerhetsrådgivare Susan Rice sedan i somras (2013) lett ett omfattande strategiskt översynsarbete gällande MENA-området (Mellersta Östern och Nordafrika) i ljuset (motsvarande) av ”arabvårens” urartning i vintrigare förhållanden och den allmänt kaotiska utvecklingen främst i Syrien. Man refererar till att Obama inför FN:s generalförsamling aviserade vari omorienteringen kommer att bestå: det handlar, sade han då, om att USA eftersträvar en förhandlingslösning om Irans nukleära ambitioner, önskar mäkla en fredsöverenskommelse mellan Israel och palestinierna samt få till stånd ett slut på striderna i Syrien, dessa tre. ”Everything else”, rapporteras som gällande linje, ”would take a back seat”. Moderation och mer klassisk pragmatism sägs ha ersatt såväl företrädare Bushs ”freedom agenda” som Obamas egen demokratiseringsfrämjande linje av ett par år sedan, då med starka kopplingar till utvecklingen i det allierade Egypten. Linjen skulle vara att ”take a step back and reassess”.

“Damn if you do, damn if you don’t”

Den nya amerikanska återhållsamheten/försiktighetslinjen, naturligen kopplad till sekvensen amerikanska bekymmer och besvikelser i hela det större Central- och Västasiatiska området, väcker naturligtvis motstånd och debatt, både i den inomamerikanska diskursen och i kretsar i världen och MENA-regionen som ser sig vara helt beroende, för sin sak, av en (fortsatt) aktiv amerikansk och ”västlig” involvering. Erfarenheterna tycks peka i riktning mot slutsatsen att utsikterna för fred,

frihet, stabilitet och utveckling i (världen och i) området är vanskliga att bedöma och hantera både till följd av överskott och underskott av amerikansk – och ”västlig” – involvering. Och för USA:s del: ”damn if you do, and damn if you don’t”, ett förstärkt dilemma i en orolig och begynnande multipolär värld.

Man kan här minnas hur det begav sig på (det fjärran) 90-talet, då president Clinton (efter att tillsammans med hustru Hilary ha förskräckts vid läsningen av Robert D. Kaplans dystra bok *Balkan Ghosts)* länge motstod att låta amerikansk militär makt – därtill på den tiden supermakt – dras in i de krigiska post-jugoslaviska förvecklingarna, varefter så likväl skedde, av avgörande betydelse både för den balkanska freden och Nato:s överlevnad (och fortsatta bekymmer inom FN:s säkerhetsråd). Så man vet aldrig. Men det var då.

Om alltså ny pessimism råder om möjligheterna att skapa fred och stabilitet, och främja frihet och framåtskridande i MENA-området med hjälp av amerikansk/västlig makt och dito föredöme så uppstår onekligen frågan om förutsättningarna för en allmänt gynnsam utveckling i dessa länder s a s av egen kraft, utan hjälp utifrån. Detta anknyter i sin tur till den stora och svåra frågan om i vilken utsträckning ”arabvåren” hamnat i en slutlig återvändsgränd, utan påtagliga och varaktiga landvinningar, en episod med tragisk utgång, eller, i ett mer optimistiskt perspektiv, om människors uppvaknande och upplevelse av makt att förändra likväl var och är ett steg av varaktigt avgörande betydelse, de dagsaktuella motgångarna till trots. Frågan blir alltså vilket som i ett framtidsperspektiv skall ses som det mest signifikanta, arabvårsvågen som svepte fram och störtade autokratierna, eller den därefter följande motvågen och det av händelseutvecklingen påtvingade valet mellan återställd militärdiktatur, eller statsjihadism, eller inbördeskrig, som i Syrien. Svaret handlar naturligtvis om vilket tidsperspektiv man anlägger. Andra grundfrågor handlar om förenligheten mellan islamism och demokrati (bådadera förstås i stort behov av närmare definition), och förenligheten mellan demokratisering/frihet och stabilitet.

Legitimitetsproblemet – mest grundläggande

För att nalkas och greppa svåra frågor som dessa är det, vill jag hävda, viktigt att sätta legitimitetsbegreppet och legitimitetsproblemet i centrum som den allra mest grundläggande frågeställningen, mer grundläggande än demokratifrågan. Det rör sig förstås om en klassisk statsvetenskaplig och idéhistorisk problematik som det skrivits mängder och tänkts mycket om. Själv skrev jag, när förra seklet var ”tämligen ungt”, en statsvetenskaplig avhandling som handlade om den tidens notoriska militärregeringars just legitimitetsproblem, med Nigeria som exempel. Det var då det. Men problematikens aktualitet har snarast förstärkts.

Se bara på alla Morsi-anhängare som i somras, i protester mot den folkliga tsunami som föranledde den traditionellt starka egyptiska militärledningen att störta den folkvalde Morsi, skanderade ”stöd för legitimiteten” (den folkvalda maktens okränkbarhet, ungefär). I själva verket förekommer tvärsöver diskursen om arabvåren och det kaotiska läget i MENA-området en ganska ostrukturerad diskussion kring legitimitetsbegreppet: vilken regim/regimtyp kan sägas vara legitim, vilka är förutsättningarna för att en regim skall kunna hävdas vara legitim, förhållandet mellan legitimitet och legalitet, och mellan demokrati,

sekularism, islamism och legitimitet. Och mellan legitimitet och stabilitet.

I min tanke- och skrivarverkstad, i Gamla Uppsala, är dessa, till synes rätt akademiska frågor det centrala, och långt ifrån bara med avseende på krisernas MENA, något att arbeta med länge. Men det är i länder och strukturer där politiseringsgraden är hög men där det saknas grundläggande consensus inom folkflertalet om politikens spelregler, mål och medel, som legitimitetsfrågan ställs på sin spets och blir tydlig som den mest grundläggande frågeställningen.

Nu har jag gjort det riktigt svårt för mig. Vad kan sägas om detta viktiga ämne som är så kortfattat att det faktiskt får plats här, och nu? Det får bli en några frågor och svar.

Varför är legitimitet viktigt? Därför att ju mindre legitim en regim framstår som, de facto, desto mer blir maktutövningen/auktoriteten beroende av repression (tvång, våld, skrämsel, fruktan, o s v) som i sin tur undergräver legitimiteten, eller med andra ord, ju mindre legitimitet desto större blir kostnaden för maktutövningen, och den kostnaden samvarierar med hur stora krav som regimen ställer på befolkningen, och befolkningen på regimen. Graden av politisering i samhället bestämmer legitimitetsproblemets art och grad, liksom graden av politiseringens uppdelning i konkurrerande grupper, på etnisk, religiös eller socio-ekonomisk grund. Ju svagare en regims faktiska (tillerkända) legitimitet, t ex icke-folkvalda auktoritära regimer stödda på militär makt, desto större deras beroende av ”avpolitisering” (t ex genom förmåga, av Saudi-typ, att förekomma eller kväva missnöje genom penningpolitisk generositet).

Olika mått på legitimitet

Poängen är att legitimitetsfrågan inrymmes i en föränderlig dynamik, ett utflöde av politiska processer, sällan eller aldrig slutligt löst, en varierande produkt av regimens kontrollförmåga och befolkningens kravställarförmåga. ”*Legalitet*”, mätt t ex i måttet folkvaldhet, är på så sätt bara ett av flera kriterier på legitimitet, andra är *leveransförmåga* (av sådant som befolkningen i sin historiska kontext faktiskt behöver/efterfrågar/kräver), *representativitet* (mätt i mått som är relevanta i sin kontext, d v s klass och/eller etnicitet och/eller religion och/eller regional identitet, och/eller genus, samt *frihetsgaranti* (respekten för en socialt accepterad gränsdragning mellan den politiska och den privata sfären, garantin för omistliga fri- och rättigheter, den politiska maktens begränsning av ett system av ”checks and balances”).

Legitimitetsbegreppet/problemet och demokrati (kriterier och varianter)? Grundfrågan om vad som gör en regim legitim leder förstås vidare till debattens och statsvetenskapens olika synsätt på demokratins definition, mål och medel. För oss västerlänningar är kanske svaret, även i dessa krisdrabbade tider, nära nog självklart. Vi har haft den historiska, kulturella och socio-ekonomiska fördelen och förmånen att kunna etablera ett svar med anspråk på slutlighet och permanens: den liberala demokratin, den som optimerar momenten legalitet (folkvaldhet, baserat på obegränsat folkligt deltagande i de politiska processerna), gränssättande för den politiska maktutövningen och garanti för full yttrande- och församlingsfrihet, och representativitet (till följd av att ledningen tillkommit genom processer som ingen ifrågasätter). Och detta utan att de tillåtna friheterna och maktens begränsningar innebär de-

struktiv socio-politisk turbulens, och utan att maktens begränsningar innebär eller ses som allvarliga inskränkningar i regimens leveransförmåga. Eller att den politiska maktens begränsning ger fritt spelrum för andra ”oligarkier”. Detta i sin tur förutsätter (”självvalda”, inte uppifrån ålagda) begränsningar i politiseringsgraden och en långsam tillväxt av institutioner för att i lugna fåror hantera strömmarna av ”inputs” och ”outputs” i det politiska systemet.

MENA-länderna och legitimitetsproblemet

Vad innebär detta för arabvårens fortsatta öde och MENA-ländernas (i vid definition) sökande efter vad som konstituerar en legitim regim? Är den liberala demokratin ett svar och ett realistiskt svar även för dem? Frågorna uppstår ju inte minst också därför att globaliseringen under USA-västlig dominans och utvecklingen i alla länder av moderna informationssystem, inklusive sociala medier skapat ett normsystem som underbyggt den liberala demokratins attraktionskraft, oavsett skillnader i relevanta förhållanden.

Eller är, vid närmare skärskådande, liberal demokrati under den tid vi nu överblickar inte fullt förenlig med kraven på eller behoven av politisk stabilitet, bl a eftersom politiseringen tenderar att skapa motsättningar, *polarisering* mellan motstående intressen och identiteter? Och: vad är i så fall alternativet/alternativen till liberal demokrati i dessa som strävan att tillskapa en legitim (d v s laglig, representativ, icke frihetsberövande, men leveransduglig) regim, en regim och ett system som i dagens medieutvecklade och politiserade värld tillgodoser behoven av *både* intresse och identitet, *både* friheter och allmännytta, *både* stabilitet och begränsad regeringsmakt, och *både* islamska samhällsvärderingar och i dagens globaliserade värld nödvändigt mått av sekularism?

Om detta, och mer, handlar det, ytterst, när de olika krafterna i Egypten ska försöka skriva ihop sig om en ny post-brödraskapsförfattning, när den diminutiva centralmakten i Libyen ska försöka förmå de otaliga milisgrupperna att acceptera ordnade politiska förhållanden, och när ansträngningarna har att fortsättas att få till stånd en fredsuppgörelse i inbördeskrigets Syrien, m m. Det lär handla om en lång resa. I varje fall om förutsättningarna för och kraven på liberal demokrati som system och slutsvar på det oundvikliga legitimitetsproblemet skall uppfyllas. En pikant omständighet i dagens MENA är, oavsett det som nämndes inledningsvis om amerikansk ambitionssänkning, att den panarabiskt enande (den enda?) ideologiska faktorn, anti-kolonialismen i modern tappning, motverkar den liberala demokratins (i västlig tappning, i västliga varianter) möjligheter att utgöra ledstjärna för dessa länders sökande efter ett svar, svaret, på legitimitetsfrågan. Men inga generaler eller mullor i världen kan upplösa det ständigt pockande legitimitetsproblemet.

Författaren är ambassadör, tidigare statssekreterare och generaldirektör och ledamot av KKrVA.