

Tonny Brems Knudsen

The Missing Link!

Moral i International Politik¹

Efter 20 års neorealitisk og neoliberalitisk dominans er det svært at få øje på et teoretisk grundlag for studiet af moral i disciplinen International Politik. Et sådant grundlag må som minimum indeholde tre elementer: (1) En åbenhed overfor, at moral kan spille en rolle i international politik; (2) nogle overvejelser over, hvordan moralske hensyn og formål sættes på statens udenrigspolitiske dagsorden; og (3) nogle antagelser om, hvordan moralske hensyn muliggøres og påvirkes af forskellige institutionelle og strukturelle forhold på det internationale niveau. En sådan tilgang til studiet af moral i international politik udvikles her med udgangspunkt i den engelske skole og illustreres med den humanitære intervention til fordel for kurderne i det nordlige Irak i 1991. Analysen peger på, at et massivt krav om moralsk handling i den offentlige debat kan ændre statens udenrigspolitiske prioriteringer, og at udgangspunktet for humanitær intervention i 1990'erne har været en udnyttelse og udvikling af internationale principper, procedurer og institutioner, hvis oprindelige rationale var et hensyn til international orden.

Hvad betyder moral i international politik? Ingenting, vil mange sikkert svare umiddelbart. - Eller i hvert fald så lidt, at det ikke kan betale sig at teoretisere over det eller at indarbejde moralske faktorer i en studie af konkrete begivenheder eller problemstillinger. Denne reaktion vil især være oplagt for den fortsat store skare af forskere, studenter og praktikere, som bevidst eller ubevidst tager udgangspunkt i det neorealitiske paradigme inden for disciplinen International Politik, herefter IP. Der er imidlertid heller ikke meget at hente hos neorealismens hovedmodstander i de seneste 20 års kamp om det teoretiske herredømme i disciplinen, nemlig interdependente teorien og dens mange aflæggere, herunder regimeteori, multilateralisme og neoliberal institutionalisme. Selv kritiske eller idealistiske tilgange, der som regel tager udgangspunkt i et ønske om forandring til det bedre, er i udpræget grad kendetegnet ved en mangel på analytiske overvejelser over, hvad der eventuelt kan muliggøre og betinge moralsk handling i det internationale sam-

fund. Hovedpointen hos disse retninger er i stedet, at det gælder om at nedrive eksisterende politiske strukturer og at dekonstruere de fremherskende ideer og teorier om international politik, for herefter gennem at frigøre individets sande potentiale og give plads til en genopbygning af noget bedre (Burchill, 1996: 4-6).

Paradoksalt nok blev disciplinen IP i moderne forstand født netop under indtryk af en moralsk besindelse. Første verdenskrigs ufatteligt høje og helt meningsløse tab af menneskeliv - ofte omtalt som *den store katastrofe* - måtte aldrig mere gentage sig (Olson, 1972: 3-10). Dette mål mente man at kunne opnå, hvis hemmeligt diplomati og stormagtsrivalisering blev erstattet af åbent diplomati og kollektiv handling, en moderne variant af 1800-tallets „Europæiske Koncert“. Desuden knyttede man store forhåbninger til den demokratiske styreform som et middel til opnåelsen af en evig fred. I en vis forstand havde fundamentet for denne tidlige idealistiske og liberale strømning indenfor IP en moralsk karakter: indivi-

Tonny Brems Knudsen

The Missing Link!

Moral i International Politik¹

Efter 20 års neorealitisk og neoliberalitisk dominans er det svært at få øje på et teoretisk grundlag for studiet af moral i disciplinen International Politik. Et sådant grundlag må som minimum indeholde tre elementer: (1) En åbenhed overfor, at moral kan spille en rolle i international politik; (2) nogle overvejelser over, hvordan moralske hensyn og formål sættes på statens udenrigspolitiske dagsorden; og (3) nogle antagelser om, hvordan moralske hensyn muliggøres og påvirkes af forskellige institutionelle og strukturelle forhold på det internationale niveau. En sådan tilgang til studiet af moral i international politik udvikles her med udgangspunkt i den engelske skole og illustreres med den humanitære intervention til fordel for kurderne i det nordlige Irak i 1991. Analysen peger på, at et massivt krav om moralsk handling i den offentlige debat kan ændre statens udenrigspolitiske prioriteringer, og at udgangspunktet for humanitær intervention i 1990'erne har været en udnyttelse og udvikling af internationale principper, procedurer og institutioner, hvis oprindelige rationale var et hensyn til international orden.

Hvad betyder moral i international politik? Ingenting, vil mange sikkert svare umiddelbart. - Eller i hvert fald så lidt, at det ikke kan betale sig at teoretisere over det eller at indarbejde moralske faktorer i en studie af konkrete begivenheder eller problemstillinger. Denne reaktion vil især være oplagt for den fortsat store skare af forskere, studenter og praktikere, som bevidst eller ubevidst tager udgangspunkt i det neorealitiske paradigme inden for disciplinen International Politik, herefter IP. Der er imidlertid heller ikke meget at hente hos neorealismens hovedmodstander i de seneste 20 års kamp om det teoretiske herredømme i disciplinen, nemlig interdependente teorien og dens mange aflæggere, herunder regimeteori, multilateralisme og neoliberal institutionalisme. Selv kritiske eller idealistiske tilgange, der som regel tager udgangspunkt i et ønske om forandring til det bedre, er i udpræget grad kendetegnet ved en mangel på analytiske overvejelser over, hvad der eventuelt kan muliggøre og betinge moralsk handling i det internationale sam-

fund. Hovedpointen hos disse retninger er i stedet, at det gælder om at nedrive eksisterende politiske strukturer og at dekonstruere de fremherskende ideer og teorier om international politik, for herefter at frigøre individets sande potentiale og give plads til en genopbygning af noget bedre (Burchill, 1996: 4-6).

Paradoksalt nok blev disciplinen IP i moderne forstand født netop under indtryk af en moralsk besindelse. Første verdenskrigs ufatteligt høje og helt meningsløse tab af menneskeliv - ofte omtalt som *den store katastrofe* - måtte aldrig mere gentage sig (Olson, 1972: 3-10). Dette mål mente man at kunne opnå, hvis hemmeligt diplomati og stormagtsrivalisering blev erstattet af åbent diplomati og kollektiv handling, en moderne variant af 1800-tallets „Europæiske Koncert“. Desuden knyttede man store forhåbninger til den demokratiske styreform som et middel til opnåelsen af en evig fred. I en vis forstand havde fundamentet for denne tidlige idealistiske og liberale strømning indenfor IP en moralsk karakter: indivi-

dets fulde potentiale som et godt menneske skulle frigøres, verden skulle forandres til det bedre, og teoretikerens job var at vise vejen (Burchill, 1996: 6).

Den idealistiske og internationalistiske tradition kom imidlertid i stærk miskredit med idealernes langsomme, men sikre, undergang op gennem mellemkrigs-tiden. Med udgangspunkt i denne *The Twenty Years' Crisis* rettede E.H. Carr et sønderknusende slag mod hele den idealistiske og angiveligt utopiske strømning i teori og praksis (Carr, 1939). Ifølge Carr indeholdt den idealistiske tradition i IP en række særdeles farlige antagelser, som i sig selv kunne være med til at øge risikoen for krig, først og fremmest troen på den offentlige menings moralske styrke og på muligheden for at opretholde freden uden magtpolitik. I stedet for at tage udgangspunkt i moralske standarder skulle disciplinen funderes på en erkendelse af interessekonflikter og kampen om magt. Herefter blev spørgsmålet om moralske faktorer eventuelle betydning for den internationale politik reduceret til „mulige begrænsninger på magtpolitikken“, som det for eksempel også ses hos en anden af den klassiske realismes store tænkere, Hans Morgenthau (1967/1949: 219-249). Disse teoretikere antog, at de udenrigspolitiske beslutningstagere af moralske grunde ville undlade at gribe til visse helt radikale midler, i hvert tilfælde i fredstid. Statsmanden kunne ikke uden videre gøre det onde, men omvendt var der heller ikke noget, som tilskyndede ham til, eller gjorde det muligt for ham, at gøre det gode på det internationale niveau.

Med realismens totale sejr i denne første store teori-debat i IP, og den hermed forbundne diskreditering af idealismen og internationalismen, fik den moralske dimension i studiet af international politik

trange kår. Det blev nærmest devaluerende at beskæftige sig med mulighederne for realiseringen af et bedre internationalt samfund. Et rasende, men i al væsentlighed forgæves, angreb fra en af tidens største internationalister og folkeretseksperter, Hersch Lauterpacht, er illustrerende for den frustration, som modstandere af realismen nærrede i årene efter anden verdenskrig:

„For what is the method of the typical realist who confronts us in argument? He says: 'I am a realist; I am a sound person; I am a practical man; I look to realities; I see things as they are and not as I would like them to be.' To his opponents he says: 'You are a Utopian; you are a dreamer; you see people and events as what you think they ought to be and not as what they are'“ (Lauterpacht, 1975/1953: 53).

For Lauterpacht var der imidlertid ingen tvivl om, hvor det var realisterne gik forkert, og ej heller hvor man skulle finde grundlaget for moralsk handlen i international politik:

„The realist's description of the hypocrisy and selfishness of nations almost seems to suggest that individuals in their private life and in their business relations are invariably selfless, upright, and without a trace of sanctimoniousness. Now the realist not only magnifies the extent of the immorality of States. He regards this double standard of morality - one for individuals, the other for States - as an enduring fact grounded inescapably in the very existence of States as collective bodies and as sovereign states. For him the immorality of States is, in the first instance, only one aspect of the lower morality of groups as compared with that of individuals. It is a necessary and permanent quality. The moral restraints which determine the acts of the individual in his private life tend to be inoperative when he acts on behalf of his group or as a member of the group. (...) Moreover, to the realist who sees only the conspicuous fact of

organized national society and the amorphous international community, that immorality is a necessary phenomenon for yet another reason. To quote Bosanquet: It [the state] has no determinate function in a larger community, but is itself the supreme community; the guardian of a whole moral world, but not a factor within an organized world. Moral relations presuppose an organized life; but such a life is only within the State, not in relations between States and other communities" (Lauterpacht, 1975/1953: 60-61).

Der er med andre ord to grunde til, at analyser af moralsk handlen ikke er mulig indenfor den realistiske tradition. For det første er det en grundantagelse, at de individer, som fører statens udenrigspolitik, er ude af stand til at følge såvel deres egne som deres nationale samfunds moralske overbevisninger, når det gælder forholdet til den omkringliggende verden. Den moralske bevæggrund for statens udenrigspolitik er ikke hensynet til andre stater og befolkninger, eller til menneskeheden som helhed, men til statens egne borgere. Individet er moralsk, men det kan paradoksalt nok ikke føre en moralsk udenrigspolitik. For det andet kan realismen ikke anerkende eksistensen af et internationalt samfund bestående af normer, institutioner og organisationer, og derfor findes der for realisten ikke nogen institutionel ramme, som kan gøre moralske handlinger mulige og meningsfulde.

Som det vil fremgå nedenfor, rådes der i nogen grad bod på disse problemer indenfor den engelske skole, som derfor vil være udgangspunktet for denne artikels bestræbelser på at opstille en analytisk model for studiet af moral i international politik. Inden da skal det imidlertid understreges, at det trods alt ikke lykkedes for E.H. Carr, Hans Morgenthau og andre klassiske realister at gøre moral helt irrelevant for studiet af international po-

litik, det være sig som normativt grundlag, studieobjekt eller forklaringsfaktor. Den idealistiske og internationalistiske tradition levede videre, men førstnævnte har vedvarende måttet kæmpe mod prædikateret utopisme, mens sidstnævnte hovedsagelig har gjort sig gældende indenfor søsterdisciplinen folkeret, som ufrivilligt er blevet mere og mere marginaliseret indenfor IP.

Marginaliseret er også et ord, man med en vis rette kan bruge om feltet International Ethics, hvis repræsentanter selv er i tvivl om, hvorvidt de er en integreret del af, eller udgør et særligt felt indenfor (eller udenfor) IP.² Uanset hvad svaret er, finder man indenfor International Ethics en række traditioner, eksempelvis den naturlige, den kantianske og den kontraktbaserede, som har hver deres bud på, dels hvilke moralske holdninger og principper, der gør sig gældende i international politik, dels hvordan den internationale politik bør være (Nardin og Mapel, 1992). Desuden forskes der, med eller uden bekendelse til feltet International Ethics, i en lang række specifikke emner, som i et eller andet omfang vedrører betydningen af moral i international politik, herunder retfærdig krig (især humanitær intervention), udviklingsbistand og national selvbestemmelse (jf. Brown, 1992).

Tilbage står den kendsgerning, at den moralske faktor stort set ikke har været en integreret del af de teorier, som har domineret disciplinen igennem de sidste 20 år. Hos såvel neorealismen som den neolibérale institutionalisme har vægten været lagt på systemets anarkiske struktur og antagelsen om statens rationelle forsøg på at sikre sin overlevelse og materielle fremgang i et miljø præget af konkurrence og frygt. Følgelig har disse teorier fokuseret på staternes egeninteresser,

magtbalanceforhold og sikkerhedsdilemmaet (Waltz, 1979), mens de neoliberale i tilgift har været optaget af at vise, at især økonomisk og materielt funderet samarbejde under disse vilkår ikke er udelukket blandt mindre grupper af stater (Keohane, 1989). Overvejelser om moralsk handling og konsekvenserne heraf har ikke haft nogen fremtrædende placering i disse mainstream-tilgange til studiet af international politik.

Vi kan med andre ord konkludere, at der nok forskes i moralske faktorerens betydning for den internationale politik, men at denne forskning er temmelig løsrevet fra den generelle teoridannelse i disciplinen. I værste fald betyder dette, at en ofte relevant og til tider vigtig faktor i forståelsen af international politik overses i de fleste studier indenfor feltet, og at den akademiske disciplin udstyrer sig selv med et handicap i forhold til dens mulighed for at bidrage til udviklingen af en bedre verden. Men hvad er egentlig et tilfredsstillende teoretisk grundlag for studiet af moral i international politik?

En analytisk ramme for studiet af moral i international politik

Der hersker ikke fuldstændig enighed om, hvordan moral i international politik eller moral i almindelighed skal defineres, men med udgangspunkt i såvel det introducerende bidrag til dette temanummer, som i en række bidrag i IP refereres der i denne artikel til *idéer og holdninger som fastlægges, hvad der er rigtig og forkert optræden i international politik* (Bull, 1977: 78-79; Nardin, 1992: 2-14). I litteraturen lægges der ofte vægt på, at sådanne moralske holdninger eller idéer optræder som regler, principper eller imperativer, som anerkendes eller deles af et flertal, men der kan også være tale om hold-

ninger, ideer eller imperativer, som ikke er formuleret som egentlige normer eller principper, og som ikke nødvendigvis deles af et flertal, men blot findes hos enkelte stater.³

I et forsøg på at afklare det vanskelige forhold mellem international moral og international etik har Terry Nardin foreslået, at man reserverer termen moral for regler, som differentierer mellem rigtigt og forkert, mens et studie af etiske forhold desuden må fokusere på, hvad der rent faktisk kommer ud af en moralsk handling eller af formuleringen af et moralsk princip (Nardin, 1992: 2-3). Det er imidlertid ikke hensigten med denne artikel at isolere studiet af moral fra staternes handlinger. Tværtimod bør såvel de moralske idéer og principper, som de handlinger og resultater de måtte give anledning til, medtages i en analytisk ramme for studiet af moral i international politik. Formålet i det følgende er med andre ord ikke at tilvejebringe et grundlag for en moralsk kritik af det internationale samfund eller af bestemte hændelser i international politik, men at etablere et udgangspunkt for analyser af, hvordan moralske idéer og principper rent faktisk optræder i international politik og påvirker staternes handlinger i samspil med andre faktorer. På baggrund af såvel denne begrebsafklaring som debatten mellem den realistiske og den internationalistiske tradition vil jeg hævde, at en egentlig teoridannelse over betydningen af moral i international politik kræver, at i hvert fald følgende tre betingelser opfyldes.

For det første skal teorien være reelt åben overfor, at moral kan have betydning for den internationale politik. Dette er ingenlunde en selvfølge. Eksempelvis lægger realismens fokusering på staternes nationale interesser og selvhjælpsvilkåret

i det internationale system ikke op til analyser af moral i international politik. Det er snarere en faktor og et spørgsmål, som på forhånd udelukkes af de teoretiske grundantagelser. Realismen er dermed ikke noget frugtbart udgangspunkt for et studie af moral i international politik.

For det andet skal teoridannelsen indeholde analytiske overvejelser over, hvordan moralske motiver kommer på statens udenrigspolitiske dagsorden og hvordan de formuleres til en aktiv politik i samspil med andre motiver og hensyn. Med andre ord: Hvordan kommer en stat til at forfølge en udenrigspolitik, som har et moralsk sigte eller en moralsk dimension? Hvordan er samspillet mellem moralske og andre motiver? Hvordan og af hvad påvirkes de moralske målsætninger undervejs i den udenrigspolitiske proces?

For det tredje skal der være en teoretisering af, hvordan internationale institutioner og strukturer muliggør og betinger moralsk handlen og forfølgelsen af moralske principper i international politik. Set i lyset af de teoretiske tilgange, som er til rådighed i disciplinen i dag, er dette vel nok den største udfordring, uanset hvad det er for en standard for rigtigt og forkert, som er genstand for opmærksomheden, det være sig hensynet til den 3. verden, hensynet til nationale mindretal eller hensynet til ofre for etniske udrensninger og forsøg på folkemord. Selv om en stat, en gruppe af stater eller andre internationale aktører på et givent tidspunkt måtte ønske at forfølge et moralsk mål, for eksempel at fremme menneskerettighederne, at stoppe et folkemord, eller at bidrage til en større lighed i verden, så er det langt fra sikkert, at sådanne motiver kan omsættes til handling, hvis ikke der er et institutionelt grundlag at handle ud fra. Der må, i hvert fald i langt de fleste situationer, være en fælles forståelse

af, at en sådan politik kan være legitim at forfølge; et sæt af normer, regler og principper for, hvordan dette kan ske; måder hvorpå der kan opnås støtte eller accept fra resten af det internationale samfund; og nogle procedurer og instrumenter, som kan muliggøre, at der tages konkrete initiativer. I forhold til Hersch Lauterpachts pointe om, at studiet af moral i international politik må baseres på eksistensen af et internationalt samfund, består udfordringen i at fastslå, hvad dette samfund består af, hvilke elementer i det internationale samfund der muliggør, at bestemte moralske hensyn kan omsættes til praktisk handlen, og hvordan rammerne herfor eventuelt kan udvides.

Opfyldelsen af disse tre kriterier vil naturligvis ikke være ensbetydende med en komplet og optimal teoridannelse for studiet af moral i international politik, da flere andre faktorer kan tænkes at spille ind, eksempelvis sådanne konkrete strukturelle vilkår som styrkeforholdet mellem en folkemorderisk statsmagt og den kreds af stater, som måtte overveje at gribe ind, eller de økonomiske grænser for et donorlands muligheder for at hjælpe udviklingslandene. Til gengæld tyder alt på, at det netop er en helt basal manglende forståelse for, hvordan en moralsk udenrigspolitik kan opstå og realiseres på basis af internationale normer og institutioner, som blokerer for studiet af moral i international politik og for dets integration med mainstream IP.

Det vil formentlig være muligt at udvikle et analytisk grundlag, som det der her efterlyses, indenfor flere generelle og partielle teorier om international politik, ligesom man kan forestille sig en teoriudvikling efter ovennævnte recept på bestemte felter, eksempelvis udviklingsbistand, humanitær intervention og menneskerettigheder. Under henvisning til

ambitionen om at knytte studiet af moral i international politik tættere til den generelle teoridannelse i disciplinen, skal jeg i det følgende tage udgangspunkt i den teoretiske hovedretning, der vel nok er knyttet de største forventninger til i forhold til en teoretisk funderet relancering af studiet af moral og retfærdighed i international politik, nemlig den engelske skole (Linklater, 1996: 94-95, 100-104; Wæver, 1992).⁴ Spørgsmålet er, i hvor høj grad den engelske skole har kunnet indfri forventningerne? Dette er ikke stedet for en generel introduktion til den engelske skole (se Wilson, 1989; Linklater, 1996; Knudsen, 1998; Jackson og Sørensen, 1999). Fokus er alene, hvad den engelske skole har at byde på i relation til de tre ovennævnte punkter, og hvorvidt disse bud kan appliceres på en bestemt type moralsk handling i international politik, nemlig humanitære interventioner, in casu interventionen i det nordlige Irak i 1991.

Den engelske skole og studiet af international moral

Udgangspunktet for den engelske skoles tilgang til international politik er identificeringen af samfundsmæssige træk ved det internationale system. Der er ikke bare tale om, at staterne er i kontakt med hinanden i en sådan grad, at den enkelte stats adfærd er et nødvendigt element i de andres overvejelser. Staterne har også visse fælles interesser og værdier, som de er sig bevidste om; de føler sig bundet af et fælles norm- og regelsæt, som tilgodeser disse interesser og værdier; og de samarbejder om reglernes håndhævelse på basis af fælles institutioner (Bull, 1977: 9-10, 13 og 65). Det primære rationale bag disse fælles interesser, værdier, regler og institutioner er ønsket om at opretholde et element af international orden. Såle-

des begrænses adgangen til at føre krig af en række internationale principper, mens andre fordrer respekt for staternes suverænitet. Både såkaldt fundamentale internationale institutioner som folkeretten og diplomatiet, og egentlige internationale organisationer som FN, muliggør og fremmer et samarbejde om opretholdelsen af international orden.

Samtidig åbner den engelske skoles begrebsapparat mulighed for, at den enkelte stat kan være motiveret af moralske hensyn, som kan forfølges på basis af internationale normer og institutioner i samarbejde med andre stater (Bull, 1966). Den teoretiske åbenhed overfor moralens eventuelle betydning i international politik, den første betingelse for en teoridannelse, er dermed til stede. Det er ganske vist en central opfattelse hos den engelske skole, at hensynet til moral og retfærdighed i vidt omfang er underlagt hensynet til opretholdelsen af international orden, men samtidig er der en begyndende tendens til, at disse grænser nedbrydes eller flyttes såvel teoretisk som politisk (Linklater, 1996: 95; Knudsen, 1998: 26-93).

Udover den generelle åbenhed overfor moralens eventuelle betydning er der i den engelske skole også mere præcise idéer om, hvordan analysen af moral i international politik skal gribes an. Robert Jackson, en af den engelske skoles ledende personligheder i 1990'erne, er således kommet med et bud på, hvordan moralske hensyn indgår i statens udenrigspolitiske beslutningsproces.

Robert Jacksons „Situational Ethics“

Robert Jackson har leveret om ikke en egentlig teori, så i hvert fald en nyttig kategorisering af de hensyn, som beslutningstagerne kan tænkes at inddrage i formuleringen af statens udenrigspolitik

(Jackson, 1995). Udgangspunktet for Jacksons overvejelser er statens og beslutningstagerens fri vilje:

„[International society theorists] see international society as an association of states: a volitional arrangement between people who act on behalf of political collectivities called sovereign states. They do not see it as an involuntary structure or a functional system that somehow exists independent of those actors“ (1995: 112).

I en given udenrigspolitisk situation vil statsmanden ifølge Jackson være tilbøjelig til at holde sig tre typer af hensyn for øje, nemlig for det første hensynet til sin egen stat og befolkning, for det andet hensynet til andre staters legitime interesser og rettigheder og for det tredje hensynet til menneskerettighederne og den fremherskende internationale moral. Jackson antyder desuden, at beslutningstagerne til tider vil have et fjerde hensyn for øje, nemlig menneskeheden og kloden som helhed, jævnfør eksempelvis internationale klimakonferencer og det folkeretlige begreb „forbrydelser mod menneskeheden“. For Jackson har disse hensyn alle en moralsk dimension, og udenrigspolitikken skal derfor ses som en serie af moralske valg, som finder en afklaring fra situation til situation (1995: 115, 118). Da alle hensyn typisk ikke kan tilgodeses lige godt på samme tid, er den politiske karriere for den udenrigspolitiske beslutningstager kendetegnet ved en vedvarende strøm af moralske dilemmaer, som ikke kan undslippes, og som derfor ikke kan ignoreres af den enkelte teoretiker.

Robert Jackson og den engelske skole afviser hermed realisternes antagelse om, at individet bliver amoralsk, når det udstyres med et ansvar for staten som helhed. Den enkelte beslutningstager er snarere overbebyrdet med konkurrerende

moralske hensyn. Med Robert Jacksons tilgang får vi i høj grad sat moralen på den udenrigspolitiske dagsorden igen, men han siger ikke ret meget om, hvornår et givent hensyn vil få overtaget, eller hvad der kan tænkes at komme ud af en udenrigspolitik, som søger at mediere forskellige moralske hensyn fremfor entydigt at forfølge ét mål. Et andet problem ved Jacksons tilgang er, at det tilsyneladende er muligt at give stort set enhver politik en moralsk dimension, når bare man prøver hårdt nok. Således bliver det intuitivt egennyttige hensyn til statens sikkerhed og materielle fremgang til en moralsk pligt, som statsmanden har over for sine borgere. Dette kan være en rimelig betragtning i visse situationer, for eksempel når en regering overvejer, om den skal sende landets soldater i kamp. Derimod vil det moralske imperativ oplagt være overskredet, hvis staten søger at opnå en territorial gevinst eller på anden måde tiltager sig fordele på andre staters bekostning.

Det moralske grundlag for statens udenrigspolitik er lettere at få øje på, når beslutningstagerne inddrager hensynet til det internationale samfund, hensynet til individer i andre lande og hensynet til menneskeheden som helhed. Førstnævnte indeholder dog ikke bare en moralsk, men også, og vel først og fremmest, en stærk rationel dimension, nemlig det fornuftige i at bidrage til opretholdelsen af en international orden, som ens eget samfund kan fungere i og nyde godt af. Den moralske faktor træder klarere frem, når det erklærede mål med en handling er at beskytte individer i andre lande eller menneskeheden som helhed. I vurderingen af sådanne initiativer vil man dog ofte blive konfronteret med det vanskelige metodiske problem, at nationale interesser eller hensynet til international orden kan gem-

me sig bag den tilsyneladende altruistiske politik. Derimod giver det ikke anledning til uoverskuelige problemer, at en moralsk set rigtig optræden ofte vil øge den pågældende stats prestige. I sådanne situationer vil prestigefaktoren nok betinge moralens gennemslag i den internationale politik, men dette rækker ikke ved det moralske imperativs betydning. Tværtimod er det bemærkelsesværdigt, hvis en regerings nationale og internationale anseelse kan afhænge af, om den optræder i overensstemmelse med en given moralsk standard.

Selv om det muligvis ikke har været hensigten, har Jackson i realiteten foretaget et dekonstruktivistisk kunstgreb: Den realpolitiske determinisme, som sætter staten over den internationale orden, og den internationale orden over den internationale retfærdighed, gøres med et kunstgreb til et spørgsmål om det ene moralske hensyns værdi og styrke over for det andet. Hos Jackson ender det hele ganske vist med netop ovennævnte rangordning for den udenrigspolitiske prioritering (1995: 123), men kun som en generel betragtning, og vel at mærke med den pointe, at der i hver eneste situation vil være tale om en afvejning af modstridende hensyn. Den determinisme, som i den realistiske teoridannelse peger entydigt på, at staten må forfølge egne interesser, afvises altså. Generelt har den engelske skole dog en tendens til at udelukke visse former for retfærdighed og moralsk handlen i international politik med henvisning til, at dette vil føre til uorden.

Man kan som sagt diskutere, om samtlige Jacksons hensyn virkelig har en moralsk dimension, men under alle omstændigheder åbnes der mulighed for en moralsk udenrigspolitik, ikke blot i forhold til statens egne borgere, men også i forhold til det internationale samfund, an-

dre landes befolkninger og menneskeheden som helhed.

Med identificeringen af de vigtigste typer af hensyn i statens udenrigspolitik plus den pointe, at de udenrigspolitiske beslutningstagere i enhver situation vil foretage en afvejning mellem dem, er det andet af de ovenfor opstillede krav til en systematisk og teoretisk funderet tilgang til studiet af moral i international politik tilgodeset. Denne analytiske begrebsramme vil imidlertid kunne styrkes betragteligt ved en egentlig teoretisering af, hvordan statsmandens valg mellem forskellige hensyn påvirkes af diverse interne og eksterne faktorer. Hvad betyder eksempelvis den offentlige debat i hjemlandet, hvad betyder det om statsmanden er beslutningstager i et demokratisk land, og hvad betyder medlemskabet af internationale organisationer som FN, EU og NATO? Disse spørgsmål og udfordringer kan desværre ikke forfølges nærmere her. Til gengæld vender jeg tilbage til dem under den afsluttende diskussion af humanitær intervention ud fra den betragtning, at en yderligere teoriudvikling vedrørende spørgsmålet om en moralsk determineret eller moralsk betinget udenrigspolitik skal ske på baggrund af konkrete studier af bestemte moralske problemstillinger. Men først skal den tredje betingelse for en teoretisering af moral i international politik diskuteres.

Et institutionelt grundlag for moralske handlinger

Ifølge englænderen Martin Wight, hvis akademiske løbebane har bevæget sig fra klassisk realisme til den engelske skoles institutionelle tilgang, er der en fundamental forskel på politisk teori og teorier om international politik: Førstnævnte handler om menneskets kontrol over dets omgivelser, og er derfor en teori om „det

gode liv“ og fremskridt; sidstnævnte handler om overlevelse, og er derfor en teori om magtpolitikens mønstre og repetition. Dette var hovedpointen i Wights nu klassiske og ofte citerede essay „Why is there no International Theory“ (Wight, 1966b: 33). Heri lå der en efterlysning af andet end moral i snæver forstand, først og fremmest idéer om, hvordan en grad af international orden kan opretholdes og udvikles, men udgangspunktet for Wights kritik var en påstand om, at international politik er kendetegnet ved en moralsk og intellektuel fattigdom, som skyldes manglen på kontrol over staternes daglige interaktion (1966b: 20).

Antagelsen om mangel på kontrol over international politik hviler imidlertid på den realpolitiske påstand, at der ikke findes samfundsmæssige strukturer på det internationale niveau. Dette er „the missing link“ i forholdet mellem den nationale og den internationale politik og forklaringen på, at moralsk handlen er udelukket på det internationale niveau: Uden en idé om eksistensen af et internationalt samfund og i fraværet af en erkendelse af, at den internationale politik kan styres og dermed forbedres også ud fra en moralsk betragtning, bliver moralske projekter utopiske.

Både Wights egen forskning og den generelle udvikling i disciplinen har forlængst rokket kraftigt ved postulatet om politisk primitivitet og teoretisk stagnation. Kernen i den engelske skoles opfattelse af international politik er som nævnt ovenfor, at det gennem udviklingen af internationale normer og regler, for eksempel suverænitetsprincippet, ikke-interventionsprincippet og krigens love, samt opbygningen af internationale institutioner og organisationer lige fra diplomatiet, folkeretten og 1800-tallets Europæiske Koncert til FN, EU og OSCE, rent

faktisk har været muligt at kontrollere den internationale politik til en vis grad, således at krig har været undtagelsen og samarbejde det normale. Kontrollen, og måske ikke mindst teorien herom, har dog især fokuseret på elementet af international orden byggende på suverænitets- og ikke-interventionsprincippet.⁵ Studier af det institutionelle grundlag for moralsk handlen er derimod fortsat relativt sjældne, også hos den engelske skole. Igennem identificeringen af et internationalt samfund med fælles normer og institutioner, og analyser af disses udvikling og virkemåde har den engelske skole, herunder Martin Wight, imidlertid etableret et stærkt grundlag for analyser af disse institutioners normative forankring samt for konkrete studier af centrale vilkår for moralsk handlen i international politik:

„If there is no international society, then international relations are not only the state of nature, but also the state of nature Hobbes described ... If there is an international society, however, then there is an order of some kind to be maintained, or even developed ... It becomes possible to transfer to international politics some of the categories of constitutionalism“ (Wight, 1966a: 102-103).

Heri ligger kimen til en integration af moral i studiet af international politik: De normer, regler og institutioner, som hos den engelske skole og den grotianske tradition i bredere forstand antages at give det internationale liv en ordenspræget og social karakter, kan også indeholde moralske hensyn, eller muliggøre moralsk handlen. Dette gælder oplagt for FN, hvis ene hovedformål er at fremme menneskerettighederne, og hvis institutionelle opbygning muliggør en række tiltag i den retning. Det samme gælder for den humanitære folkeret, hvori en række moralske hensyn, principper og imperativer

udtrykkes som retsregler, og som desuden åbner mulighed for en kollektiv indsats for at sikre, at disse regler overholdes, for eksempel forbuddet mod folkemord. Udfordringen bliver herefter at identificere de institutioner, som fremmer international retfærdighed og moral, samt at finde ud af hvordan de virker, og hvordan de kan styrkes eller suppleres.

Et eksempel, som både viser udnyttelsen af og udviklingen i det institutionelle grundlag for moralsk handling i international politik, og som samtidig understreger moralske imperativers mulighed for at påvirke statens udenrigspolitik, er den humanitære intervention i det nordlige Irak i foråret 1991.

Humanitær intervention i det nordlige Irak

Retten til at intervenere i andre landes indre anliggender for at stoppe uhyrlige overgreb på landets befolkning kan føres helt tilbage til grundlæggerne af den moderne folkeret, først og fremmest Gentili, Suárez og Grotius. I 1800-tallet var det almindeligt antaget, at sådanne interventioner var lovlige i henhold til folkeretten, ligesom man så adskillige eksempler herpå i statspraksis (Knudsen, 1997; 1998). I løbet af 1900-tallet forsvandt retten til humanitær intervention fra såvel staternes praksis som folkeretten. Dette skyldtes dels det dårlige klima mellem stormagterne, dels en udbredt formodning om, at en sådan ret ville føre til international uorden og mistillid, da den anfægtede den absolutte udlægning af suverænitetsprincippet og desuden lægger op til misbrug og en generel uenighed om, hvad retfærdighed er i international politik (Knudsen, 1996).

Under den kolde krig var humanitær intervention på det nærmeste blevet en

umulighed, hvilket kan illustreres med Indiens forsøg på at vinde international opbakning til dets indgreb i Østpakistan (Bangladesh) i 1971. Selv om den pakistanske regeringsmagt havde gjort sig skyldig i uhyrlige overgreb mod civilbefolkningen, ville FN ikke anerkende eller blot tolerere en humanitær begrundelse for et militært indgreb. Indien bad derfor om at få dette argument strøget fra protokollerne og søgte i stedet tilflugt i en uholdbar, men på daværende tidspunkt mindre kontroversiel, påstand om, at man havde inter文neret i selvforsvar (Akehurst, 1984: 96). Eksemplet viser, hvor svært det var at etablere og udnytte det normative og institutionelle grundlag for humanitære interventioner under den kolde krig. Forsøg på at stoppe massakrer og folkemord med magt kunne kun optræde sporadisk, og den inter文nerende stat kunne regne med at blive mødt med international fordømmelse, ikke blot med henvisning til, at den i virkeligheden forfulgte nationale interesser, men med henvisning til, at princippet om humanitær intervention var uønsket i datidens internationale samfund. Dermed var der ikke mulighed for at basere sådanne handlinger på et institutionelt grundlag.

Denne situation havde ændret sig, da Iraks diktator, Saddam Hussein, 20 år senere sendte sin hær mod den kurdiske befolkning i det nordlige Irak. Efter mange års undertrykkelse, som i 1980'erne også gav sig udslag i en systematisk brug af giftgas mod, og afbrænding af, de kurdiske landsbyer i den nordlige del af landet, besluttede kurderne at gøre oprør i marts 1991 oven på Saddam Husseins nederlag i Golfkrigen (Freedman og Boren, 1992; Stromseth, 1993). Efter nogle uger med kurdisk fremgang genvandt Hussein og resterne af den irakiske hær imidlertid kontrollen over de nord-

lige områder. Flere hundrede tusinde civile kurdere flygtede derpå mod bjergområderne på grænserne til Tyrkiet og Iran. Saddam Hussein havde ved oprørets start truet med at tage en grusom hævn over kurderne, og de irakiske styrkers optræden under den forudgående nedkæmpning af det shi'itiske oprør i den sydlige del af landet gav kurderne grund til at vente det værste (Freedman og Karsh, 1993: 419-420). I begyndelsen af april befandt der sig omkring halvanden million kurdiske flygtninge på Iraks grænser til Iran og Tyrkiet, hvilket svarer til halvdelen af den irakisk-kurdiske befolkning. Størstedelen var fanget mellem de irakiske styrker på den ene side, og på den anden side en primært tyrkisk uvilje mod at hjælpe dem ned fra bjergene på deres side af grænsen. De kurdiske flygtninge stod uden mad, medicin og ly mod kulden, og dødstallet nærmede sig på sit højeste 1000 om dagen (Freedman og Karsh, 1993: 420; Stromseth, 1993: 85).

Selv om USA's præsident, George Bush, under Golfkrigen havde opfordret den irakiske befolkning til at gøre oprør mod Saddam Hussein, nægtede han kategorisk, at et militært indgreb kunne komme på tale:

„Do I think the United States should bear guilt because of suggesting that the Iraqi people take matters into their own hands, the implication being given that the United States would be there to support them militarily? That was not true. We never implied that“ (citeret i Freedman og Karsh, 1992: 421).

„I do not want one single soldier or airman shoved into a civil war in Iraq that's been going on for ages“ (citeret i Stromseth, 1993: 105).

Både USA og Storbritannien henviste desuden til, at krigen om Kuwait var slut,

at der ikke var mandat til andet end at befri dette land, og at man nu måtte respektere Iraks suverænitet (Stromseth, 1993: 84).

De vestlige stormagter kom imidlertid under et stadigt stigende pres for at skride til handling. Den kurdiske tragedie blev dagligt bragt direkte ind i stuerne til millioner af tv-seere i den vestlige verden, og der rejste sig et massivt krav i den vestlige opinion om militær indgriben (Freedman og Boren, 1992: 50; Jakobsen, 1996: 208). Dermed kom ikke mindst amerikanske, franske og britiske ledere under pres, eftersom det var dem, der havde stået i spidsen for befrielsen af Kuwait, ligesom de hørte til de få stater, som havde de militære og politiske muligheder for at handle. De vestlige lederes opfordring til kurderne om at foranstalte det oprør, som nu truede den halve befolkning med udslættelse, var uden tvivl med til at øge presset på dem.

Den britiske premierminister, John Major, var den første, som gav efter for presset, da han på EF's topmøde i Luxembourg den 8. april 1991 foreslog, at man med militær magt oprettede såkaldte „sikre havne“ for kurderne indenfor irakisk territorium (Pick, 1991; Greenwood, 1993: 36). Dette kontroversielle forslag fik øjeblikkelig opbakning fra resten af EF-landene, og senere skiftede også USA politik til fordel for et indgreb. Dette førte til indsættelsen af ca. 20.000 soldater, primært leveret af USA, Storbritannien og Frankrig, som under voldsomme irakiske protester oprettede de „sikre havne“, hvorefter kurderne begyndte at vende tilbage til det nordlige Irak.⁶ Det er bemærkelsesværdigt, at da kursskiftet først var en realitet, var de vestlige stormagter ved at falde over hinanden for at tage æren for det i deres del af verden stærkt populære forslag. Den franske udenrigsmini-

ster, Roland Dumas, hævdede således, at det franske begreb *devoir d'ingérence* voksede ud af undertrykkelsen af det irakiske folk på samme måde, som begrebet „forbrydelser mod menneskeheden“ udsprang af Hitler-Tysklands jødeudrydninger (Freedman og Boren, 1992: 82). Også USA's præsident, George Bush, sluttede op om den humanitære operation, og samtidig fik han placeret USA i spidsen for operationen, politisk såvel som militært:

„Following consultations with Prime Minister Major, President Mitterrand, President Özal of Turkey, Chancellor Kohl and this morning, UN Secretary General Pérez de Cuéllar, I am announcing an expanded, a greatly expanded and more ambitious relief effort. This approach is quite simple: if we cannot get adequate food, medicine, clothing, and shelter to the Kurds living in the mountains along the Turkish-Iraq border, we must encourage the Kurds to move to areas in northern Iraq where the geography facilitates, rather than frustrates, such a large-scale relief effort“.

„Some might argue that this is an intervention into the internal affairs of Iraq, but I think the humanitarian concern, the refugee concern is so overwhelming that there will be a lot of understanding about this“ (citeret i Freedman and Boren, 1992: 54-55).

Ved at henvise til den forudgående humanitære nødhjælpsindsats forsøgte præsident Bush at fremstille den amerikanske politik som konsistent, mens der reelt var tale om et amerikansk kursskifte på linje med det, der allerede var foretaget af de europæiske stormagter. Denne ændring i de vestlige stormagters politik overfor den humanitære katastrofe i det nordlige Irak skyldtes i høj grad det stigende pres fra de pågældende staters opinioner (Freedman og Boren, 1992: 81;

Stromseth, 1993: 97). John Major forklarede da også sit forslag om et militært indgreb med, at han simpelthen reagerede på „the tidal wave of outrage that has swept the world as we have become aware of Saddam Hussein's cruelty to his own people“ (citeret i Jakobsen, 1996: 208).

Det er en nærliggende tanke, at de vestlige ledere efterhånden var blevet alvorligt bange for at miste den prestigegevinst, som de havde kunnet notere sig nationalt og internationalt efter befrielsen af Kuwait. En accept af Saddam Husseins fremfærd overfor kurderne ville have markeret en ny verdensorden, som nok tilbød den enkelte stat et forsvar overfor aggression og besættelse, men som også accepterede fordrivelse og udrydelse af civile i hundrede tusindvis. Dette er imidlertid ikke en diskvalificering af den moralske faktors betydning for international politik, snarere tværtimod. Interventionen i det nordlige Irak tyder på, at det kan være forbundet med store prestigemæssige omkostninger nationalt og internationalt at sidde et almindeligt anerkendt moralsk imperativ overhørig, i dette tilfælde at såvel den enkelte stat som statssamfundet som helhed har pligt til at prøve at stoppe et folkemord under udvikling, dersom dette ikke er udelukket af den givne magtbalance.

I overensstemmelse med Robert Jacksons analyseramme for studiet af „situational ethics“ kan de vestlige stormagters beslutning om en humanitær intervention fortolkes som et eksempel på, at det nationale hensyn, nemlig frykten for at involvere sig i tabsgivende kamphandlinger, og det internationale hensyn, nemlig modviljen mod at krænke suverænitetsprincippet, til sidst måtte vige for det humanitære hensyn, nemlig ønsket om at hjælpe over en million kurdiske flygtninge, som befandt sig i umiddelbar livs-

fare. Dynamikken i den udenrigspolitiske beslutningsproces blev i dette tilfælde skabt af det folkelige krav om handling. Det kan ikke udelukkes, at de vestlige ledere ville have handlet under alle omstændigheder, efterhånden som den forstående humanitære katastrofe blev mere og mere åbenbar, men den moralske faktors betydning for beslutningstagernes handlinger blev i hvert tilfælde forstærket gennem den offentlige opinion og det i en sådan grad, at de fleste, hvis ikke alle, iagttagere entydigt baserer sig på denne forklaring af den humanitære intervention i det nordlige Irak (se herom Jakobsen, 1996: 208; Knudsen, 1998: 165-185). Statens udenrigspolitik kan således afspejle en moralsk strømning i befolkningen, som på sin side muliggøres og måske endda foranlediges af mediernes stærke dækning af menneskelige lidelser. Massiv mediedækning af en humanitær krise skal derfor ses som en faktor, der kan fremme, men næppe diktere, at staten skridter til handling.

Denne pointe, som i øvrigt kan støttes med henvisning til de vestlige leders tøvende indgreb over for de vedvarende massakrer og etniske udrensninger i Bosnien i begyndelsen af 1990'erne og interventionerne i Somalia i 1992 og Rwanda i 1994 (Jakobsen, 1996), kan give anledning til en række videre overvejelser om betingelserne for moralsk handling, eksempelvis med udgangspunkt i en optimistisk tese om demokratiske samfunds særlige kapacitet for moralsk handling, eller en kritisk tese om opportuniste og selektivitet. Disse spørgsmål kunne, som et bidrag til en yderligere teoridannelse om den moralske faktor i statens udenrigspolitik, gøres til genstand for mere systematiske analyser, men disse muligheder kan ikke forfølges nærmere her.

I stedet skal jeg afslutningsvis forfølge det tredje hovedspor i den ovenfor foreslåede analyseramme for studiet af moral i international politik: Hvordan er moralsk handling i det hele taget mulig? Dette spørgsmål forekommer at være særlig kritisk i forhold til den humanitære intervention i det nordlige Irak, eftersom et sådant skridt i meget lang tid betragtedes som fuldstændig udelukket. Forslaget om oprettelsen af „sikre havne“ kom da også som en yderste nødløsning i en desperat situation, og det kom nærmest bag på den vestlige verden og FN's generalsekretær, Pérez de Cuéllar, at man nu havde åbnet op for, at suverænitetsprincippet kunne tilsidesættes under indtryk af exceptionelt alvorlige brud på menneskerettighederne. Umiddelbart efter den humanitære intervention i det nordlige Irak var sat i værk, kommenterede Pérez de Cuéllar den præcedens-skabende virkning på følgende måde:

„We are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes towards the belief that the defence of the oppressed in the name of morality should prevail over frontiers and legal documents“ (Citeret i Rodley, 1992: XI).

Også den franske præsident, François Mitterrand, var hurtigt ude med en blåstemning af den nye mulighed for humanitær intervention:

„It is France that has taken the initiative to this new extraordinary right ... a right to intervene in the internal affairs of another state when a part of its population is the victim of persecution“ (citeret i Bettati, 1991: 640, min oversættelse).

Uanset disse efterfølgende markante udsagn om juridiske og politiske forandringer kom den humanitære intervention i det nordlige Irak i april 1991 rent faktisk

ikke til verden helt uden et folkeretligt og institutionelt grundlag. For det første var der allerede på dette tidspunkt udviklet en praksis for stormagtssamarbejde og kollektiv konfliktløsning, som kunne lede tankerne tilbage til Den Europæiske Koncert i 1800-tallet. For det andet havde denne koncert-tilgang netop været anvendt under Golf-krigen med succes, sågar på et mandat fra og under overvågelse af FN. Kollektiv militær intervention i det internationale samfunds navn var altså en model, som allerede havde bevist sine politiske, praktiske og legitimitetsgivende muligheder, skønt tidligere som led i et forsvar for international fred og sikkerhed.

For det tredje fungerede FN's sikkerhedsråd som en politikformulerende og legitimerende ramme også for interventionen i det nordlige Irak, selv om de involverede stater ret beset ikke havde et egentligt mandat til at gribe til magtanvendelse. På blandt andet fransk og britisk initiativ havde sikkerhedsrådet imidlertid vedtaget resolution 688 af 5. april 1991, hvori det udtrykte sin dybe bekymring over forfølgelsen af kurderne i det nordlige Irak og forlangte, at de irakiske myndigheder omgående skulle bringe denne til ophør og tillade international nødhjælp. Den humanitære krise blev endvidere defineret som en trussel mod international fred og sikkerhed, hvormed rådet antydede, at en magtanvendelse under FN-pagtens kapitel 7 kunne komme på tale. Dette var i sig selv en markant omfortolkning af FN-pagten og sikkerhedsrådets kompetence, og de tre vestlige stormagter forsøgte da heller ikke at fremtvinge en egentlig legitimering af en militær intervention af frygt for, at Kina og Rusland ikke ville acceptere så vidtgående et skridt. Koalitionen, som ud over USA, Storbritannien og Frankrig også

talte Tyrkiet, Italien, Spanien og Holland hævdede imidlertid vedvarende, at den var engageret i en FN-legitimeret humanitær operation, og at FN på et senere tidspunkt skulle overtage det direkte ansvar for kurdernes sikkerhed, hvilket da også skete med etableringen af en styrke af letbevæbnede FN-vagter i maj 1991 (Freedman og Boren, 1992: 59-63).

Den humanitære intervention i det nordlige Irak baserede sig med andre ord på en række internationale regler, procedurer og institutioner, som på daværende tidspunkt hidtil kun havde været brugt som ramme for et fælles forsvar af international orden, fred og sikkerhed. I den konkrete situation, hvor baggrunden vel at mærke var et usædvanlig godt forhold mellem stormagterne, viste det sig, at det var muligt for en gruppe af stater at realisere en humanitær udenrigspolitik på dette grundlag. Dette var ikke et resultat af nøje kalkulationer eller forberedelser, men et opinionsdrevet forsøg på at udnytte de givne institutionelle rammer til at muliggøre og legitimere et militært indgreb.

Den internationale reaktion på den humanitære intervention i det nordlige Irak viste ikke bare, at der var en bred international støtte til eller som minimum accept af forløbet. Det stod også klart, at der var en international vilje til at fastholde muligheden for humanitære interventioner fremover. FN's generalsekretær, Pérez de Cuéllar, lagde således op til intet mindre end en ny international praksis:

„It is now increasingly felt that the principle of noninterference within the essential domestic jurisdiction of states cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity. The fact that in diverse situations the United

Nations has not been able to prevent atrocities cannot be accepted as an argument, legal or moral, against the necessary corrective action, especially when peace is threatened" (de Cuéllar, 1991).

Generalsekretærens tanke var, at fremtidige humanitære interventioner skulle autoriseres af FN's sikkerhedsråd som led i et udvidet forsvar af international fred og sikkerhed, en model som siden er blevet anvendt i en række indgreb overfor humanitære kriser, etniske udrensninger og folkemord, eksempelvis i Somalia, Bosnien, Rwanda og Haiti. I forbindelse hermed har en række normer og procedurer for humanitære interventioner udviklet sig, herunder at sådanne interventioner kun kan komme på tale overfor massive og omfattende overgreb på menneskerettighederne, for eksempel vedvarende massakrer på civile eller en fremfærd som truer store befolkningsgrupper; at sådanne interventioner skal hvile på et kollektivt grundlag og, hvis overhovedet muligt, et klart mandat fra FN; at den folkeretlige legitimitet består i en udvidet fortolkning af hensynet til international fred og sikkerhed, som omfatter anslag mod menneskeheden som helhed; og at den med sådanne indgreb forbundne krænkelse af suverænitetsprincippet skal minimeres så meget som muligt, hvilket blandt andet betyder, at grænseflytninger og skabelsen af nye stater søges undgået (jf. Knudsen, 1997; 1998). Det aktuelle indgreb i Kosovo, som i lighed med den humanitære intervention i det nordlige Irak i bedste fald kan siges at hvile på et indirekte mandat fra FN, vidner om, at disse normer og procedurer ikke altid følges til punkt og prikke. Selve deres eksistens er imidlertid udtryk for, at det internationale samfund holder muligheden for humanitær intervention åben, og at det er forudset, hvordan sådanne operationer

kan udføres og gives legitimitet under behørig hensyntagen til såvel andre internationale hensyn, som til de givne strukturelle vilkår. Denne fælles forståelse, og udviklingen heri, vil til enhver tid være et oplagt udgangspunkt for en analyse af, hvordan en oplevet forpligtelse til at forhindre massive overgreb på menneskerettighederne i andre lande kan omsættes til konkret handling.

Konklusion

Den klassiske realismes sejr over de idealistiske og internationalistiske retninger i den første store paradigme-debat i IP har spillet en afgørende rolle for teori-dannelsen helt frem til vore dage. Mens realisterne forlængst er blevet udfordret i spørgsmålet om mulighederne for opretholdelsen og udviklingen af international orden og samarbejde, er det næppe helt forkert at sige, at studiet af moral stort set stadig står der, hvor de klassiske realister efterlod det, nemlig uden for de dominerende retningers analyseapparater, eller nederst i rækken af relevante forklaringer på, eller aspekter ved, den internationale politik.

Mens de fleste dominerende retninger end ikke åbner mulighed for, at moral kan spille en rolle, lader den engelske skole implicit - og i visse tilfælde eksplicit - denne mulighed stå åben. Hos den engelske skole kan der desuden identificeres i hvert fald to analytiske udgangspunkter for at bringe studiet af moral i international politik tilbage i centrum af IP, nemlig Robert Jacksons analyse af afvejningen af forskellige typer af hensyn i statens udenrigspolitik, og skolens generelle redegørelsen for samfundselementet i det internationale system, herunder især hvilke former for meningsfuld interaktion, de forskellige normer og institutioner giver

anledning til. Den fortsatte udfordring til en egentlig teoridannelse består dels i at komme til en større forståelse af, hvilke nationale og internationale faktorer, der bestemmer balancen mellem moralske, fornuftbaserede (hensynet til international orden) og egennyttige motiver, dels i at identificere de muligheder og begrænsninger, som diverse internationale normer, regler og institutioner tilbyder i forhold til forskellige former for moralsk handling.

Med udgangspunkt i den humanitære intervention i det nordlige Irak i 1991, kan det for det første fastslås, at moralsk handling er mulig i international politik. Der var ingen nationale interesser på spil for de tre vestlige stormagter, og som følge heraf var de indledningsvis heller ikke interesserede i at gribe ind overfor Saddam Husseins overgreb på kurderne. Katastrofens stigende omfang og det voksende pres fra de vestlige opinioner fik imidlertid de vestlige ledere til at skifte mening. I den forbindelse giver det absolut mening at tale om humanitær prestige, men der er ingen tvivl om, at logikken i dette prestigespørgsmål bestod i frygten for en moralsk kompromittering, hvis ikke man handlede, samt udsigten til en moralsk betinget prestigegevinst, såfremt man skred ind. Den offentlige opinion er med andre ord en faktor, som bør indarbejdes i det analytiske grundlag for studiet af moralske hensyns muligheder i statens udenrigspolitik.

Hvad angår det institutionelle grundlag for humanitære interventioner peger Irak-casen på, at det er muligt at forfølge humanitære hensyn på basis af de ordensfremmende normer og institutioner, som det internationale samfund havde til rådighed ved udgangen af den kolde krig. Disse forholdsvist konservative institutionelle rammer trækker dog samtidig rea-

liseringen af et forslag om humanitær intervention i retning af en bestemt type løsninger, selv om der nu har været tid til at videreudvikle en praksis for sådanne interventioner: For det første vil de relevante aktører være tilbøjelige til at søge et grundlag for kollektiv handling, som kan øge legitimiteten af det konkrete indgreb, og her vil FN-systemet forsat være det oplagte udgangspunkt, selv om såvel interventionen i det nordlige Irak som den aktuelle situation i Kosovo peger på, at der er mulighed for at opretholde en vis legitimitet, selv når der ikke foreligger et fuldstændigt mandat fra FN. For det andet vil de intervenerende stater og FN-systemet være tilbøjelige til at søge at minimere anslaget mod suverænitetsprincippet. I interventionen i det nordlige Irak kom dette til udtryk ved opfindelsen af det lidt sære begreb „sikre havne“ og den vedvarende afvisning af kurdisk uafhængighed. For det tredje ser retten til humanitær intervention ud til at være forbeholdt ekstraordinært uhyrlige og massive krænkelse af menneskerettighederne, hvilket kan ses som en bekræftelse på, at hensynet til den internationale orden og staternes suverænitet forsat prioriteres meget højt.

I de internationale normer og den internationale praksis ligger der for øjeblikket både en institutionaliseret mulighed for humanitære interventioner, og en række begrænsninger på, og betingelser for, udnyttelsen af denne mulighed. Disse institutionelle rammer, som vel at mærke flyttes hver gang en humanitær intervention afviger den mindste smule fra den eksisterende praksis, bør være udgangspunktet for ethvert studie af realiseringen og konsekvenserne af det moralske imperativ, som hedder, at folkemord og omfattende massakrer må stoppes, dersom der overhovedet er mulighed herfor.

Men det er formentlig også et godt udgangspunkt for studiet af moralske faktorerens betydning i international politik mere generelt. I hvert tilfælde kommer man ikke langt, hvis man fortsat antager, at staterne alene agerer i et anarkisk internationalt rum.

Noter

1. Jeg vil gerne takke Peter Viggo Jakobsen, Søren Flinch Midtgaard og Asbjørn Sonne Nørgaard for hjælpsomme kommentarer.
2. Dette var det centrale tema på Roundtable-panelet „International Ethics: Is it a Field?“, 36th Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, 1995. Blandt deltagerne var flere af „feltets“ ledende personligheder, nemlig Terry Nardin, Chris Brown og Mervyn Frost.
3. Moral i international politik er ikke nødvendigvis det samme som retfærdighed. En retfærdig handling eller afgørelse kan i visse begrebsliggørelser være blottet for både nåde, medlidenhed og velgørenhed (Bull, 1977: 79), og dermed anses for moralsk forkert. Sondringen anvendes dog ikke i nærværende artikel.
4. Repræsentanter for den engelske skole er blandt andet C.A.W. Manning, Martin Wight, Adam Watson, Hedley Bull, Alan James, R.J. Vincent, James Mayall, Adam Roberts, Robert Jackson og Nicholas Wheeler.
5. Dette gælder ikke blot for Bull's *The Anarchical Society* (1977), hvis sigte er at undersøge elementet af orden i international politik, men også for langt de fleste af skolens øvrige hovedværker, eksempelvis Vincent, 1974; James, 1973, Miller og Vincent, 1990; Mayall, 1990.
6. Det blev senere nødvendigt at etablere en egentlig sikkerhedszone i det nordlige Irak, for at overbevise kurderne om, at de irakiske styrker ikke ville få mulighed for at angribe dem. Interventionen afværgede den truende masseudslettelse af de irakiske kurdere, men sikkerhedszonen har siden været plaget af interne kurdiske stridigheder (Knudsen, 1998: 165-185).

Litteratur

- Akehurst, Michael (1984). „Humanitarian Intervention“, pp. 95-117 i Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics*, Oxford: Clarendon.
- Bettati, Mario (1991). „Un Droit D'ingérence“, *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 95, nr. 3, pp. 639-670.
- Brown, Chris (1992). *International Relations Theory: New Normative Approaches*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Bull, Hedley (1966). „The Grotian Conception of International Society“, pp. 51-73 i Herbert Butterfield og Martin Wight (ed.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*, London: Allen & Unwin.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan.
- Burchill, Scott (1996). „Introduction“, pp. 1-27 i Scott Burchill og Andrew Linklater (ed.), *Theories of International Relations*, London: MacMillan.
- Carr, E.H. (1939). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, London: Macmillan.
- de Cuéllar, Javier Pérez (1991). *Report of the Secretary-General*. (UN Doc. A/46/1).
- Freedman, Lawrence og Efraim Karsh (1993). *The Gulf Conflict 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order*, London and Boston: Faber and Faber.
- Freedman, Lawrence og David Boren (1992). „Safe havens for Kurds in post-war Iraq“, pp. 43-92 i Nigel S. Rodley (ed.), *To Loose the Bands of Wickedness. International intervention in Defence of Human Rights*, London: Brassey's Defence Publishers.
- Greenwood, Christopher (1993). „Is there a right of humanitarian intervention?“, *The World Today*, vol. 49, nr. 2, pp. 34-40.
- Jakobsen, Peter Viggo (1996). „National Interest, Humanitarianism or CNN: What Triggers UN Peace Enforcement After the Cold War?“, *Journal of Peace Research*, vol. 33, nr. 2, pp. 205-215.
- Jackson, Robert H. (1995). „The Political Theory of International Society“, pp. 110-128 i Ken Booth og Steve Smith (ed.), *International Relations Theory Today*, Philadelphia: Pennsylvania State University Press.
- Jackson, Robert og Georg Sørensen (1999). *An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press.

Men det er formentlig også et godt udgangspunkt for studiet af moralske faktorerens betydning i international politik mere generelt. I hvert tilfælde kommer man ikke langt, hvis man fortsat antager, at staterne alene agerer i et anarkisk internationalt rum.

Noter

1. Jeg vil gerne takke Peter Viggo Jakobsen, Søren Flinch Midtgaard og Asbjørn Sonne Nørgaard for hjælpsomme kommentarer.
2. Dette var det centrale tema på Roundtable-panelet „International Ethics: Is it a Field?“, 36th Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, 1995. Blandt deltagerne var flere af „feltets“ ledende personligheder, nemlig Terry Nardin, Chris Brown og Mervyn Frost.
3. Moral i international politik er ikke nødvendigvis det samme som retfærdighed. En retfærdig handling eller afgørelse kan i visse begrebsliggørelser være blottet for både nåde, medlidenhed og velgørenhed (Bull, 1977: 79), og dermed anses for moralsk forkert. Sondringen anvendes dog ikke i nærværende artikel.
4. Repræsentanter for den engelske skole er blandt andet C.A.W. Manning, Martin Wight, Adam Watson, Hedley Bull, Alan James, R.J. Vincent, James Mayall, Adam Roberts, Robert Jackson og Nicholas Wheeler.
5. Dette gælder ikke blot for Bull's *The Anarchical Society* (1977), hvis sigte er at undersøge elementet af orden i international politik, men også for langt de fleste af skolens øvrige hovedværker, eksempelvis Vincent, 1974; James, 1973, Miller og Vincent, 1990; Mayall, 1990.
6. Det blev senere nødvendigt at etablere en egentlig sikkerhedszone i det nordlige Irak, for at overbevise kurderne om, at de irakiske styrker ikke ville få mulighed for at angribe dem. Interventionen afværgede den truende masseudslettelse af de irakiske kurdere, men sikkerhedszonen har siden været plaget af interne kurdiske stridigheder (Knudsen, 1998: 165-185).

Litteratur

- Akehurst, Michael (1984). „Humanitarian Intervention“, pp. 95-117 i Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics*, Oxford: Clarendon.
- Bettati, Mario (1991). „Un Droit D'ingérence“, *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 95, nr. 3, pp. 639-670.
- Brown, Chris (1992). *International Relations Theory: New Normative Approaches*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Bull, Hedley (1966). „The Grotian Conception of International Society“, pp. 51-73 i Herbert Butterfield og Martin Wight (ed.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*, London: Allen & Unwin.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan.
- Burchill, Scott (1996). „Introduction“, pp. 1-27 i Scott Burchill og Andrew Linklater (ed.), *Theories of International Relations*, London: MacMillan.
- Carr, E.H. (1939). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, London: Macmillan.
- de Cuéllar, Javier Pérez (1991). *Report of the Secretary-General*. (UN Doc. A/46/1).
- Freedman, Lawrence og Efraim Karsh (1993). *The Gulf Conflict 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order*, London and Boston: Faber and Faber.
- Freedman, Lawrence og David Boren (1992). „Safe havens for Kurds in post-war Iraq“, pp. 43-92 i Nigel S. Rodley (ed.), *To Loose the Bands of Wickedness. International intervention in Defence of Human Rights*, London: Brassey's Defence Publishers.
- Greenwood, Christopher (1993). „Is there a right of humanitarian intervention?“, *The World Today*, vol. 49, nr. 2, pp. 34-40.
- Jakobsen, Peter Viggo (1996). „National Interest, Humanitarianism or CNN: What Triggers UN Peace Enforcement After the Cold War?“, *Journal of Peace Research*, vol. 33, nr. 2, pp. 205-215.
- Jackson, Robert H. (1995). „The Political Theory of International Society“, pp. 110-128 i Ken Booth og Steve Smith (ed.), *International Relations Theory Today*, Philadelphia: Pennsylvania State University Press.
- Jackson, Robert og Georg Sørensen (1999). *An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press.

- James, Alan (ed.)(1973). *The Bases of International Order: Essays in the Honor of C.A.W. Manning*, London: Oxford University Press.
- Keohane, Robert O. (ed.)(1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, London: Westview Press.
- Knudsen, Tonny Brems (1996). „Humanitarian Intervention Revisited: Post-Cold War Responses to Classical Problems“, *International Peacekeeping*, vol. 3, nr. 4, pp. 146-165.
- Knudsen, Tonny Brems (1997). „European Approaches to Humanitarian Intervention: From just war to assistance - and back again?“, pp. 171-199 i Knud Erik Jørgensen (ed.), *European Approaches to Crisis Management*, The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.
- Knudsen, Tonny Brems (1998). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary manifestations of an explosive doctrine* (Ph.D.-afhandling), Århus: Aarhus Universitet, Institut for Statskundskab.
- Lauterpacht, Hersch (1975/1953). „On Realism, Especially in International Relations“, pp. 52-66 i Elihu Lauterpacht (ed.), *International Law Being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht* (vol. 2), Cambridge: Cambridge University Press.
- Linklater, Andrew (1996). „Rationalism“, pp. 93-118 i Scott Burchill og Andrew Linklater (ed.), *Theories of International Relations*, London: MacMillan.
- Mayall, James (1990). *Nationalism and International Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, John D.B. og Raymond John Vincent (1990) (ed.). *Order and Violence: Hedley Bull and International Relations*, Oxford: Oxford University Press.
- Morgenthau, Hans J. (1967/1949). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (4th ed.), New York: Knopf.
- Nardin, Terry (1992). „Ethical Traditions in International Affairs“, pp. 1-22 i Terry Nardin og David R. Mapel (ed.), *Traditions of International Ethics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nardin, Terry og David R. Mapel (ed.)(1992). *Traditions of International Ethics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, William C. (1972). „The Growth of a Discipline“, pp. 3-29 i Brian Porter (ed.), *The Aberystwyth Papers: International Politics 1919-1969*, London: Oxford University Press, 1972.
- Pick, Hella (1991). „Major worked out project on hoof“, *The Guardian*, April 10.
- Rodley, Nigel S. (ed.)(1992). *To Loose the Bands of Wickedness. International Intervention in Defense of Human Rights*, London: Brassey's Defense Publishers.
- Stromseth, Jane E. (1993). „Iraq's Repression of its Civilian Population: Collective Responses and Continuing Challenges“, pp. 77-117 i Lori Fisler Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, New York: Council on Foreign Relations Press.
- Vincent, Raymond John (1974). *Nonintervention and International Order*, Princeton: Princeton University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Wight, Martin (1966a). „Western Values in International Relations“, pp. 89-131 i Butterfield og Wight (ed.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*, London: Allen and Unwin.
- Wight, Martin (1966b). „Why is there no International Theory?“, pp. 17-34 i Herbert Butterfield og Martin Wight (ed.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*, London: Allen & Unwin.
- Wilson, Peter (1989). „The English school of international relations: a reply to sheila Grader“, *Review of International Studies*, vol. 15, pp. 49-58.
- Wæver, Ole (1992). „International Society: Theoretical Promises Unfulfilled“, *Cooperation and Conflict*, vol. 27, nr. 1, pp. 97-108.