

Liselotte Odgaard

Krigen mod terror og USA's rolle i det internationale samfund

Med udgangspunkt i den engelske skoles begreber om det internationale samfund og legitimitet argumenterer artiklen for at terrorangrebene på USA i 2001 har bragt 1990'ernes strategier for terrorbekæmpelse i centrum for amerikansk sikkerhedspolitik. Dette skift har haft konsekvenser for hvad USA opfatter som legitim adfærd for stater udøvelse af politisk autoritet i forhold til deres befolkninger. Hvor USA i 1990'erne var fortalere for, at respekt for menneskerettigheder, demokrati og retsstaten skulle have konsekvenser for stater internationale rettigheder og forpligtelser, nedtones dette krav i dag til fordel for effektivitetskriteriet. Desuden betyder prioriteringen af terrorbekæmpelse ændringer i USA's forhold til de allierede. Hvor USA i 1990'erne gjorde en indsats for at demonstrere loyalitet over for gamle allierede og forstærke relationerne, kræver USA nu deres accept af USA's ret til i selvforsvar at gribe til militære midler mod enhver, der mistænkes for at ville bruge masseødelæggelsesvåben eller for at medvirke til terrorhandlinger. Det giver anledning til uoverensstemmelser mellem USA og dets allierede i Europa og politiske dilemmaer for de allierede i Mellemøsten og Asien, fordi der hersker tvivl om USA's adfærd sker under hensyntagen til statssamfundets fælles interesser og regler for legitim adfærd.

Terrorangrebene på USA 11. september 2001 kan opfattes som kulminationen på gradvise forandringer i international magtanvendelse op igennem det 20. århundrede. Magtanvendelse refererer traditionelt til legitime autoriteters voldsanvendelse: militær magt i internationale konflikter og politistyrker til opretholdelse af orden internt i stater. I det 20. århundrede begyndte denne opfattelse at lide skibbrud, fordi soldaten og politimanden i stigende grad blev suppleret af aktører som guerillakrigere, terrorister og attentatmænd, idet revolutionær krigsførelse blev mere almindelig. Karakteristisk for denne form for voldsanvendelse er, at folkelig opbakning frem for territorial kontrol er målsætningen. En måde at opnå den på er ved at demonstrere, at fjenden er ude af stand til at beskytte sine egne borgere og opretholde orden. Midlerne hertil er sædvanligvis en kombination af guerillakrig på landet og terror i byområder. Det er svært selv for velorganiserede motiverede revolutionære grupper at ødelægge civilsamfund, men det er let for dem at anrette stor skade på dem. Det internationale samfund er så tæt sammenvævet, at terrorhandlinger skaber opmærksomhed verden over og giver anledning til frygt hos såvel de politiske autoriteter som deres befolkninger (Howard, 1972: 140, 157-159).

Terrorangrebene på USA i 2001 demonstrerede, at revolutionær krigsførelse ikke kan tvinge en overlegen magt i knæ, men kan anrette tilstrækkelig skade til at påvirke et lands sikkerhedspolitik. Når der som i dette tilfælde er tale om en magt med verdensomspændende interesser og indflydelse, får disse ændringer ikke alene konsekvenser for den angrebne part, men for det internationale samfund som helhed (Wight, 1977: 50). Det internationale samfund opfattes af den engelske skole¹ som en gruppe af stater, der udgør et samfund i den forstand, at de via fælles insti-

tutioner og regler for staters rettigheder og pligter varetager fælles interesser (Bull, 1995: 13; Wight, 1978: 105-112). Stormagter spiller en særlig rolle i det internationale samfund, idet de benytter deres overlegne position til at tilføre det internationale samfund en vis grad af central styring, eksempelvis gennem prioritering af emnerne på den internationale politiske dagsorden. Stormagters særlige rolle i det internationale samfund bliver sjældent formaliseret fuldstændigt, fordi det internationale samfund i princippet er anti-hierarkisk og bekender sig til idealet om suveræne enheders lige rettigheder og pligter. Et åbenlyst opgør med dette princip ville svække det internationale samfunds legitimitet og dermed også mulighederne for international regulering (Bull, 1995: 194-222).

Ingen stat er så magtfuld, at den kan gennemtvinge egne interesser uden hensyntagen til andre. De, der har størst interesse i en eksisterende international orden, kan kun håbe på at bevare den ved at give så mange indrømmelser, at selv de, der har få interesser i dens opretholdelse, finder den legitim (Carr, 1946: 169). International legitimitet kan defineres som det internationale samfunds bedømmelse af, hvem der besidder suveræne rettigheder over et territorium og dets befolkning (Wight, 1977: 153). Det traditionelle kriterium for denne bedømmelse har været effektivitet, forstået som tilstedeværelsen af et effektivt og stabilt styre inden for et geografisk afgrænset område (Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, 1994: 25). Effektivitetskriteriet er et udtryk for en restriktiv fortolkning af det internationale samfunds opgaver, der pålægger stater at acceptere som ligeværdige medlemmer politiske autoriteter, der er i stand til at kontrollere territorium og befolkning uanset deres moralske habitus. Argumentet for effektivitetskriteriet er, at moralske overvejelser bringer international fred og stabilitet i fare (Butterfield, 1972: 341). En udvidet fortolkning af det internationale samfunds opgaver pålægger derimod stater at tage den interne forvaltning af den politiske autoritet med i deres bedømmelse af, hvilke enheder der gør sig fortjent til medlemskab af det internationale samfund. Argumentet for den udvidede fortolkning er, at det internationale samfund ultimativt er til for at sikre individers liv og levned (Vincent, 1986: 151).

Reglerne for staters rettigheder og pligter definerer grænserne for alle staters adfærd. Selv om der er en minoritet af stater, som ikke er udelt tilfredse med den eksisterende orden, skal stater have tungtvejende grunde til at afvise dens gyldighed, fordi de risikerer deres egen sikkerhed. Det er der to vigtige grunde til: For det første opfordrer det andre stater til regelbrud, og det skaber så stor international usikkerhed om omgivelsernes adfærd, at stater som hovedregel lægger vægt på at blive vurderet som aktører, der respekterer det internationale samfunds regler (Manning, 1972: 328-329). For det andet er det et risikabelt projekt at afvise en international ordens gyldighed, fordi den sædvanligvis understøttes af en koalition af magtfulde stater, der er villige til at forsvare den mod grove overtrædelser. Derfor er alliancer midlet til at effektuere fælles interesser (Wight, 1978: 105-112). Det skyldes, at stater er de ultimative politiske autoriteter internationalt. Derfor er international ret i sig selv samt beslutningen om, at et problem skal løses ved hjælp af international ret, politisk og ikke juridisk bestemt (Carr, 1946: 199). Hvis international ret ikke lever op til hensigten, er det sjældent reglerne, der er noget

galt med, men i stedet den politiske orden som dens fortolkning og realisering i praksis afhænger af. International ret er bindende, men har kun status af ret i det omfang, stater med magt til at gennemtvunge den også erfarer, at international ret er af betydning for opretholdelsen af international orden. Selv den mest magtfulde stat har brug for allieredes samarbejdsvilje for at kunne argumentere for, at dens adfærd er forsvarlig i henhold til international ret og sker under hensyntagen til statssamfundets fælles interesser. Ellers vil den underminere opbakningen til den eksisterende orden og dermed bringe sin overlegne position i fare.

Artiklen argumenterer for, at terrorangrebene på USA i 2001 har bragt 1990'ernes strategier for terrorbekæmpelse i centrum for amerikansk sikkerhedspolitik. Dette skift har haft konsekvenser for, hvad der opfattes som legitim adfærd for stater udøvelse af politisk autoritet i forhold til deres befolkninger. Hvor USA i 1990'erne var fortalende for, at respekt for menneskerettigheder, demokrati og retsstaten skulle have konsekvenser for stater internationale rettigheder og forpligtelser, nedtones dette krav i dag til fordel for effektivitetskriteriet. Desuden betyder prioriteringen af terrorbekæmpelse ændringer i USA's forhold til de allierede. Hvor USA i 1990'erne gjorde en indsats for at demonstrere loyalitet over for gamle allierede og forstærke relationerne, kræver USA nu de allieredes accept af USA's ret til i erklæret selvforsvar at gribe til militære midler mod enhver stat, der mistænkes for revolutionær krigsførelse gennem brug af masseødelæggelsesvåben eller medvirken til terrorhandlinger. Det giver anledning til uoverensstemmelser mellem USA og dets allierede i Europa samt politiske dilemmaer for de allierede i Mellemøsten og Asien, fordi der hersker tvivl, om USA's adfærd sker under hensyntagen til statssamfundets fælles interesser og regler for legitim adfærd.

USA's sikkerhedspolitik efter 11. september 2001

Den umiddelbare reaktion i såvel som uden for USA på 11. september var, at USA trods enorme militærbudgetter ikke havde formået at beskytte sin egen befolkning. Det trusselsbillede, som politiske og militære beslutningstagere havde opereret med, blev nu betragtet som skævt, fordi USA ikke havde forladt koldkrigsræsonnementet, at trusler opstår som følge af forskydninger i relativ magt mellem stater. I realiteten var USA dog allerede under Clinton begyndt at tage til efterretning, at terror udøvet af grupperinger organiseret på tværs af landegrænser med støtte fra formuende individer og organisationer var i vækst. Militære operationer og efterretningsvirksomhed med henblik på terrorbekæmpelse var derfor allerede i 1990'erne et væsentligt element i amerikansk sikkerhedspolitik. Selv om terror ofte havde ikke-statslig karakter, forblev mellemstatsligt samarbejde et væsentligt element i terrorbekæmpelsen for at komme gruppernes medlemmer til livs og ødelægge deres baser. For eksempel har USA siden 1997 haft et militært samarbejde med Usbekistan, Kasakhstan og Kirgisistan, hovedsageligt bestående i fælles kamptræning og øvelser, med henblik på at bekæmpe muslimske terrorgrupper med baser i Centralasien.

Først efter erklæringen af krigen mod terror i september 2001 blev denne trussel omdrejningspunktet for amerikansk sikkerhedspolitik. En væsentlig del af USA's krig mod terror er rettet mod stater, enten som potentielle mål for militær interven-

tion eller som samarbejdspartnere i krigen. På nationalt plan fokuseres der på øget integration af militære og politimæssige opgaver. I forhold til 1990'erne er der tale om en kraftig udvidelse af den hidtidige indsats, som var på et beskedent niveau og foregik uden den store opmærksomhed fra offentlighedens side. 1990'ernes politik afspejler, at USA før 11. september tog sin overlegenhed for givet som en position, der kun på sigt kunne anfægtes. Terrorangrebet på USA i september 2001 har ikke anfægtet USA's stilling. Som understreget af Bush i juni 2002 er USA's styrke og indflydelse uden sidestykke både før og nu (*The New York Times*, "Bush's National Security Strategy", 20.9.2002). Men opfattelsen er nu, at USA's forspring for enhver pris skal forsvares, også mod akutte terrortrusler, og derfor er terrorbekæmpelse blevet førsteprioritet både internationalt og nationalt.

Internationalt har indsatsen primært rettet sig mod Asien og Mellemøsten, hvor militant islam menes at have sine vigtigste baser. Eksempelvis stationerede USA i Centralasien i efteråret 2001 og foråret 2002 hen ved 3000 militærpersoner i Usbekistan og Kirgisistan. Desuden fik USA tilladelse til at benytte tadsjikiske og kasakhiske baser. Stationeringen var i første omgang betinget af interventionen i Afghanistan rettet mod Taliban-styret og dets støtte til terrornetværket al-Qaeda. Den amerikanske tilstedeværelse forventes dog at blive langvarig på grund af forbindelserne mellem al-Qaeda og islamiske oppositionsgrupper med baser i Centralasien. I samme periode sendte USA over 1000 tropper til Filippinerne med henblik på at assistere i kampen mod Abu Sayyaf, en muslimsk separatistisk oprørsgruppe i den sydlige del af landet, senest mistænkt for at stå bag bombeattentater i 2002. Militære interventioner og assistance har ikke været det eneste redskab til bekæmpelse af grænseoverskridende terrornetværk. Indefrysning af formodede terrorgruppers bankindeståender og udveksling af efterretningsoplysninger om dem udgør også en del af indsatsen. USA har til støtte for indsatsen mod terror trukket på samarbejdsvilje fra regionale stormagter som Rusland, Kina og Saudi-Arabien.

I forlængelse af krigen mod terror har USA som et element i Bushs nationale sikkerhedspolitik erklæret, at USA i selvforsvar har ret til at gribe til militære midler mod enhver stat, der mistænkes for at ville bruge masseødelæggelsesvåben mod USA eller for at støtte terrorgrupper (*The New York Times*, "Bush's National Security Strategy", 20.9.2002). Bush omtalte i januar 2002 Irak, Iran og Nordkorea, benævnt ondskabens akse, som lande, der mistænkes for at forbryde sig mod dette princip i USA's sikkerhedspolitik. Desuden er Cuba, Libyen, Syrien og Sudan på USA's liste over stater, der sponsorerer terrorgrupper. I løbet af sommeren og efteråret 2002 udnævnte USA Irak til et muligt mål for en militær aktion med den begrundelse, at Ba'ath-regimet menes at forsyne terrorgrupper med kemiske, biologiske og nukleare våben. Der er ikke blevet fremlagt troværdige beviser for dette eller for, at Irak skulle have genoptaget fremstillingen af masseødelæggelsesvåben siden FN's våbeninspektører blev forment adgang til landet i 1998. Men Irak har tidligere anvendt masseødelæggelsesvåben over for en nabostat, og Bush-administrationen hævder, at sandsynligheden for, at det sker igen, er høj, så længe Hussein er ved magten. Dermed defineres Irak i kraft af sin formodede beholdning af masseødelæggelsesvåben som en trussel mod fred i Mellemøsten og mod adgangen til olie i Den Persiske Golf. Over for Nordkorea besluttede USA at indstille enhver

dialog og suspenderede sammen med dets allierede olieleverancer til landet som reaktion på Nordkoreas offentliggørelse i oktober 2002 af, at dets nukleare våbenudviklingsprogram pågår. Nordkorea indrømmede dermed, at det overtræder Ikke-Spredningstraktaten (NPT) (*Far Eastern Economic Review*, "High Stakes in Nuclear Test Case", 21.11.2002). Dermed er der sat en midlertidig stopper for de firepartsforhandlinger mellem Nord- og Sydkorea samt Kina og USA, som blev indledt under Clinton med en aftale mellem Kina og USA i 1996. USA's isolation af Nordkorea har reduceret mulighederne for at realisere planerne om etablering af en fredsmekanisme på den koreanske halvø. Da USA er Sydkoreas allierede, og Nordkorea formodes at lytte til Kina, kræver en sådan de to stormagters godkendelse for at virke. I januar 2003 tilbød USA efter et møde med Sydkorea og Japan at genoptage dialogen med Nordkorea, formentlig for at undgå yderligere at øge spændingsniveauet på den koreanske halvø på et tidspunkt, hvor Irak stod øverst på USA's sikkerhedspolitiske dagsorden. Over for Iran har USA ikke iværksat initiativer ud over de eksisterende sanktioner. USA har dog udtrykt bekymring over Ruslands medvirken til opførelsen af et atomkraftværk ved Bushehr, der frygtes udnyttet til udvikling af kernevåben. Bush har forsøgt at presse Ruslands præsident Putin til at stoppe aktiviteterne i Iran, men Rusland afviser med den begrundelse, at reaktoren udelukkende skal anvendes til energiproduktion (*People's Daily*, "Russia to Continue Help Iran Build Atomic Power Station", 24.9.2002). Det internationale atomenergiagentur har inspiceret byggepladsen uden at finde beviser for, at Iran er i færd med at overtræde NPT-traktaten, men dele af Bush-administrationen argumenterer ikke desto mindre for et præventivt angreb, når værket i Bushehr står færdigt. Fortalerne for et præventivt angreb bakkes op af Israel, der har antydnet, at de ikke vil tillade, at værket åbner (*Washington Post*, "Iran's Emerging Nuclear Plant Poses Test for U.S.", 29.7.2002).

Krigen mod terror handler ikke alene om internationalt at fjerne terroristers adgang til teknologi og baser gennem samarbejde med stater, der støtter USA's terrorbekæmpelse, og sanktioner mod såkaldte slyngelstater, der modsætter sig USA's doktrin om terror og masseødelæggelsesvåben. Mindst lige så vigtigt er forsvaret af USA's nationale territorium. Også på dette område er der tale om en udvidelse af hidtidige strategier. Det er nogen tid siden, at USA blev opmærksom på, at hjemlandet ikke var fredet område for terrorangreb. Det var formentlig bombeattentatet i Oklahoma City i 1995, begået af en amerikansk statsborger, der betød et opgør med forestillingen om USA som en helle for fjender af det amerikanske samfund. Regeringen indså for alvor behovet for at beskytte amerikansk territorium mod terrorangreb. Midlerne hertil var at gøre retshåndhævelse til et nationalt sikkerhedsspørgsmål. I 1995 og 1996 placerede Clinton-administrationen terror på linje med narkosmugling, illegal immigration og lignende grænseoverskridende trusler under overskriften internationalt organiseret kriminalitet i centrum for USA's nationale sikkerhedsstrategi (Clinton, 1996: 36-37; Gorelick, 1995: 41). Strategien har både betydet, at traditionelt militære opgaver er blevet politiopgaver, og at militæret har fået traditionelle politiopgaver. For eksempel anvendes militært udstyr som overvågningsfly og røntgenteknologi, designet til at imødegå trusler fra Sovjetunionen, til patruljering af USA's grænser. Desuden blev der under Clinton

foretaget administrative reorganiseringer for at sikre koordination og samarbejde mellem politi og militær (Andreas og Price, 2001). Disse tiltag er blevet udvidet under Bush, først og fremmest med etableringen af det såkaldte ministerium for hjemlandets sikkerhed, der har fået de civil-militære koordinations- og samarbejdsopgaver ind under sig. Dertil kommer, at terror i stedet for narkosmugling er kommet i centrum for de transnationale sikkerhedsopgaver.

Alt i alt har terrorangrebene på USA i 2001 betydet, at truslen om terror, som var et element i USA's sikkerhedspolitik i 1990'erne, nu står i centrum som den største aktuelle trussel mod USA. Konsekvensen har været en udvidelse af de elementer i den nationale sikkerhedspolitik, der er rettet mod terror. Internationalt har USA's opmærksomhed særligt rettet sig mod at bekæmpe terrorgruppers adgang til teknologi og baser i Asien og Mellemøsten med militære midler og med bistand fra samarbejdsvillige stater. Nationalt har USA koncentreret sig om at integrere nationale og internationale sikkerhedsopgaver med henblik på at imødegå transnationale terrortrusler.

USA's sikkerhedspolitik og internationale legitimitetskriterier

USA's sikkerhedspolitik siden september 2001 kan se ud som et endeligt brud med den kolde krigs tankegang i det omfang, transnationale frem for nationale trusler er kommet i fokus. Men hvis man ser på USA's opfattelse af kriterierne for international legitimitet, repræsenterer USA's nuværende politik en tilbagevenden til koldkrigsmodellen i den forstand, at USA sikrer sig bistand og samarbejde fra stater, der deler USA's interesse i at bekæmpe terrorgrupper, uanset deres generalieblad på menneskerettighedsområdet. Dette skifte begyndte allerede med Bushs tiltræden som præsident i 2000, men tendensen til at nedprioritere området er blevet forstærket med krigen mod terror. I stedet fokuseres der på, om politiske autoriteter er i stand til at øve effektiv kontrol med deres territorium. Konsekvensen kan blive, at 1990'ernes fokus på udbredelsen af den liberale models principper om demokrati, menneskerettigheder og retsstaten viser sig at være en afvigelse fra normaltilstanden.

Et eksempel på, at stabilitet er vigtigere end overholdelsen af menneskerettighederne, er samarbejdet mellem USA og de centralasiatiske stater i forbindelse med USA's intervention i Afghanistan. USA har parallelt med udbygningen af det militære samarbejde kraftigt forøget den økonomiske bistand til centralasiatiske lande som Usbekistan og Kirgisistan trods vedvarende menneskerettighedskrænkelser i disse lande. USA forsøger at styrke de siddende regimer med henblik på at sikre sig deres fortsatte støtte i krigen mod terror samt styrke deres position i forhold til radikale islamiske oppositionsgrupper. I Usbekistan, Kirgisistan og Tadsjikistan står bekæmpelse af IMU, Usbekistans Islamiske Bevægelse, samt Hizbut-Tahrir al Islami, Det Islamiske Befrielsesperti, højt på listen over oppositionsbevægelser, som forsøges udryddet. Fortsat amerikansk tilstedeværelse i regionen tillader Centralasiens politiske ledere at udbygge den voldelige undertrykkelse af oppositionsgrupperne i den hensigt at forøge den politiske stabilitet i landene. Et andet eksempel på, at effektiv kontrol prioriteres højt sammenlignet med menneskerettighedskrænkelser, er forholdet mellem USA og Sydøstasien. USA har udnævnt

Sydøstasien til den anden front efter Syd- og Centralasien i krigen mod terror. Med henblik på at svække terrorgrupperes udbredelse i denne region har USA støttet fængsling uden rettergang af personer mistænkt for medvirken til terror i Singapore og Malaysia. Det er især Jemaah Islamiyah-netværket, en radikal islamisk oppositionsbevægelse, som de autoritære regimer har slået ned på. Jemaah Islamiyah menes at samarbejde med militante islamiske grupper som for eksempel al-Qaeda og Moro Islamisk Befrielsesfront i det sydlige Filippinerne. Organisationen har sin hovedbase i Indonesien, og dens mål er at etablere en islamisk stat, der omfatter det sydlige Thailand, Malaysia, Indonesien og det sydlige Filippinerne (*Asia Times*, "The Osama Bin Laden and al-Qaeda of Southeast Asia", 6.2.2002). I Filippinerne er magtanvendelse såvel som politiske reformer blevet anvendt for at dæmme op for militante islamiske grupperes kamp for løsrivelse i det sydlige Filippinerne. Den filippinske regering har ikke opgivet bestræbelserne på at forhandle sig frem til en politisk løsning med de mere moderate dele af den islamiske opposition, men med accepten af amerikansk støtte til bekæmpelsen af det radikale Abu Sayyaf prioriteres militære løsninger højere. I Sydasiens, som med nedkæmpningen af Taliban-styret i Afghanistan har stået i centrum for USA's krig mod terror, assisterer USA den pakistanske præsident Musharraf's undertrykkelse af den islamiske opposition. Det indebærer, at USA undlader at kritisere anti-demokratiske forfatningsændringer i 2002 som for eksempel retten til opløsning af parlamentet uden begrundelse, udvidelsen af præsidentperioden til fem år, og indsættelsen af et magtfuldt militært domineret nationalt sikkerhedsråd i centrum for den politiske beslutningsproces (*The Guardian*, "Taking Liberties: Heading For a Bust-up in Pakistan", 3.9.2002).

I Mellemøsten tegner der sig samme mønster som i Central-, Sydøst- og Sydasiens: USA ser igennem fingre med overgreb på islamisk-dominerede politiske oppositionsgrupper. Eksempelvis har Egypten med USA's billigelse forøget bekæmpelsen af islamiske oppositionsbevægelser siden september 2001 med fængslinger og tortur. I forlængelse af den hårde linje har præsident Mubarak underskrevet en lov, der forbyder menneskerettighedsorganisationer såvel som andre ikke-governmentale fora at være politisk aktive samt at modtage finansielle midler fra udlandet uden forudgående regeringsgodkendelse (*Aman Daily News*, "Rights Groups Protests New Egyptian Law on Associations", 12.6.2002). Krigen mod terror har ligeledes svækket USA's pres på Israel for at finde en løsning på Palæstina-problemet. Selv om præsident Bush kritiserede Israels belejring af palæstinenserne leder Arafat i Ramallah i 2002, undlod USA at stemme for en resolution i FN's Sikkerhedsråd, der opfordrede Israel til at stoppe den militære operation på Vestbredden (*BBC News*, "Bush Attacks Arafat Siege", 25.9.2002).

Efter 11. september 2001 prioriterer USA politisk stabilitet frem for liberal-demokratiske reformer, først og fremmest i lande som huser militante islamiske bevægelser. Også på hjemmebane har USA demonstreret, at menneskerettigheder må vige, hvis USA's sikkerhed står på spil. Denne indstilling betyder, at formodede al-Qaeda- og Taliban-krigere interneret på den amerikanske base Guantanamo Bay på Cuba er blevet nægtet status af krigsfanger. USA klassificerer fangeme som internerede bragt til basen med henblik på afhøring og ikke som krigsfanger

fra regulære væbnede styrker. Derfor er de formodede al-Qaeda- og Taliban-medlemmer ifølge USA ikke omfattet af Geneve-konventionens bestemmelser om international væbnet konflikt. Desuden betyder interneringen af fangerne på Cuba, at de befinder sig uden for USA's territorium. Derfor er de ikke beskyttet af de rettigheder frem til september 2002, den amerikanske forfatning giver mistænkte fanger, som for eksempel at den mistænkte er uskyldig, indtil andet er bevist, og at en jury afgør skyldsspørgsmålet. USA's påstande er i strid med FN's Højkommissær for Menneskerettigheder, Mary Robinson, der gør gældende, at den væbnede konflikt i Afghanistan er international, og derfor er fangerne omfattet af Geneve-konventionen (*BBC News*, "What Next for Guantanamo Prisoners?", 21.1.2002). Bestemmelserne for behandlingen af krigsfanger beror på princippet om lige behandling af begge krigens parter – et princip, der potentielt strider mod behovet for at straffe terrorister og forhindre yderligere terrorangreb (Hurrell, 2002: 193). USA er derfor på kollisionskurs med eksisterende normer for international adfærd.

Spørgsmålet om etableringen af den internationale straffedomstol har bekræftet USA's modvilje mod yderligere bindinger på dets handlefrihed, også selv om sådanne bindinger er begrundet i ønsket om beskyttelse af basale menneskerettigheder. USA har også under Clinton været betænkelig ved beslutningen i 1998 om at nedsætte en permanent domstol for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden samt krigsforbrydelser (Roht-Arriaza, 1999; Weller, 2002). Begrundelsen var, at risikoen var for høj for, at amerikanske soldater uretmæssigt ville blive indklaget for domstolen. Alligevel underskrev Clinton som en af sine sidste embedshandlinger traktaten. Efter 11. september er USA's modvilje mod den internationale straffedomstol vokset. I 2002 truede Bush-administrationen med at trække sine tropper ud af FN-styrken i Bosnien, hvis ikke amerikanske statsborgere blev tildelt immunitet. FN's Sikkerhedsråd besluttede at efterkomme anmodningen, men undtagelsesbestemmelsen skal tages op til fornyet overvejelse årligt. Trods denne indrømmelse overvejer den amerikanske regering det usædvanlige skridt at trække sin underskrift af den såkaldte Rom-aftale tilbage. Derfor har EU set sig nødsaget til at genforhandle aftalen. I september 2002 gik EU med til, at amerikanske soldater samt embedsmænd ikke kan forfølges for krigsforbrydelser ved den internationale straffedomstol (*The New York Times*, "Europeans to Exempt U.S. From War Court", 1.10.2002). Kompromisforslaget var ifølge USA ikke tilstrækkeligt vidtgående, hvorfor forhandlingerne fortsætter (*Financial Times*, "EU's Deal On International Court Leaves US Unsatisfied", 3.10.2002). USA's afvisning af den internationale straffedomstols universalitet kan opfattes som et udtryk for, at USA ønsker at bevare retten til aktioner, der ikke falder inden for rammerne af eksisterende opfattelser af retfærdighed i det internationale samfund, såfremt nationale sikkerhedshensyn opfordrer dertil.

I modsætning til Vesteuropa bifalder regionale stormagter som Rusland og Kina, der deler USA's syn på terrorbekæmpelse, prioriteringen af regimestabilitet og statens sikkerhed over menneskerettigheder. USA's prioritering bliver fortolket som et *carte blanche* til at fortsætte undertrykkelsen af oppositionsgrupper frem for at gennemføre reformer, der giver dem andel i den politiske magt. Disse stater får nu støtte fra USA til deres krav om, at den kolde krigs principper om absolut

suverænitet og ikke-indblanding i andre stater indre anliggender ikke kompromiteres af hensynet til folkelig legitimitet. Det vil tillade dem at koncentrere sig om at bekæmpe interne sikkerhedstrusler uden ekstern indblanding med argumentet, at interne oppositionsgrupper er en del af internationale terrornetværk, og at bekæmpelsen af dem er nødvendig for at tage vare på statens og befolkningens sikkerhed. For eksempel opfatter Kina USA's position som en invitation til at fortsætte bekæmpelsen af muslimske oppositionsgrupper i den kinesiske provins Xinjiang, uden at det får internationale konsekvenser. Derfor understregede den kinesiske udenrigsminister Tang Jiaxuan på et topmøde mellem Rusland, Kina og centralasiatiske statsledere, at Ruslands position i Tjetjenien-spørgsmålet og Kinas position i spørgsmålet om muslimske separatister i Kina og Centralasien er en integreret del af den internationale kamp mod terror (*China Daily*, "SCO Officials Vow to Pursue Peace", 8.1.2002). FN har anerkendt Kinas krav om at optage Den Østturkestanske Islamiske Bevægelse (ETIM) på FN's liste over terrorgrupper. Derfor vil Kina fremover næppe møde den store modstand mod de kinesiske myndigheders undertrykkelse af muslimske separatister (Dillon, 2002). Selv Vesteuropa synes at slække på 1990'ernes bestræbelser på at gøre international legitimitet afhængig af respekt for menneskerettigheder. For eksempel synes spørgsmålet om minoritetsbeskyttelse i modsætning til i 1990'erne ikke at have været rejst af Europa i forbindelse med beslutningen om at udvide NATO med syv Øst- og Centraleuropæiske lande i november 2002. USA's krav om at suspendere 1990'ernes tendens til at supplere absolut suverænitet med krav om overholdelse af menneskerettighederne støttes af nogle af USA's vigtigste allierede i krigen mod terror. Derfor kan ændringen i statspraksis vise sig at blive en tilbagevenden til koldkrigsordenens effektivitetskriterium for international legitimitet. USA's nuværende sikkerhedspolitik er dog ikke uden problemer for USA's allierede, først og fremmest som følge af frykten for, at USA negligerer deres interesser og krav til international orden.

USA's sikkerhedspolitik og forholdet til de allierede i Europa, Mellemøsten og Asien

USA's sikkerhedspolitik udviser tendenser til et opgør med 1990'ernes fortolkning af reglerne for international legitimitet, en fortolkning som USA og Vesteuropa var de primære fortalere for. Det giver anledning til bekymring hos de europæiske allierede for, at USA er på vej væk fra 1990'ernes multilateralisme, der forudsætter hensyntagen til statssamfundets fælles interesser til fordel for en unilateral strategi, der alene har til formål at varetage snævre amerikanske interesser.

Et problem er, at USA i stigende grad synes at negligere FN efter 11. september 2001. I første omgang så det ud til, at terrorangrebene førte til forsoning som følge af stormagternes enighed om, at terror udgør en alvorlig trussel mod det internationale samfund. Allerede 12. september 2001 enedes FN's Sikkerhedsråd om en resolution, der fordømte terrorangrebene på USA den foregående dag og bekræftede retten til individuelt og kollektivt selvforsvar. Efterfølgende tilkendegav samtlige USA's allierede foruden lande som Rusland, Sudan, Syrien og Kina deres opbakning til intervention i Afghanistan med henblik på at knække terrornetværket al-Qaedas baser og en af dens sponsorer, det afghanske Taliban-styre. NATO ak-

tiverede for første gang i alliancens historie pagtens artikel fem, ifølge hvilken et angreb på et NATO-medlem er et angreb på hele alliancen, der giver medlemmerne ret til forsvar (*Financial Times*, "Britain Explores Peacekeeping Role for NATO in Afghanistan", 13.3.2002). Med en bred koalition bag sig og med argumentet om retten til selvforsvar intervererede USA i Afghanistan i oktober 2001 uden NATOs deltagelse, men med støtte fra individuelle alliancepartnere som Storbritannien og Frankrig (Byers, 2002).

Dermed har NATO indtil videre spillet en minimal rolle i USA's krig mod terror (Faurby, 2002). En begrundelse for USA's beslutning om ikke at bede NATO om assistance var at undgå at involvere alliancens tunge beslutningsstruktur og deraf følgende svækkelse af de intervererende troppers hurtighed og fleksibilitet (*Financial Times*, "Britain Explores Peacekeeping Role for NATO in Afghanistan", 13.3.2002). Beslutningen har rejst spørgsmålet om, hvilket bidrag USA forventer, at europæerne yder til gengæld for de sikkerhedsgarantier, som en del europæere betragter som uundværlige for at bevare fred og stabilitet på kontinentet (Lindley-French, 2002: 800-804, 811). I 2002 foreslog USA, at NATO opretter en hurtig reaktionsstyrke, der kan rykke ud i løbet af syv dage – både inden for og uden for alliancens grænser med henblik på at bekæmpe grænseoverskridende sikkerhedstrusler som terror, et forslag der blev vedtaget i november 2002. USA's forsvarsminister Rumsfeld har påpeget, at en sådan styrke er nødvendig, hvis NATO skal have nogen som helst relevans i det 21. århundrede (*BBC News*, "Rumsfeld Urges NATO to Upgrade", 6.6.2002). NATOs blåstempling af USA's militære operationer er selvfølgelig velkommen, fordi statssamfundets accept øger USA's handlefrihed og sikrer USA mod kritik, der kan svække dets internationale indflydelse og anseelse. Men med krav om modernisering af NATO har USA gjort europæerne klart, at de må efterkomme USA's forventninger til NATOs rolle fremover. I modsat fald vil NATOs betydning for USA's udenrigspolitik blive svækket. Det vil næppe blive et problem for de nye øst- og centraleuropæiske medlemslande, der fokuserer på at bevise deres værd som alliancepartnere. Men for de gamle vesteuropæiske allierede giver tendensen til, at USA kun aktiverer NATO-maskineriet, når det er foreneligt med USA's nationale interesser, anledning til bekymring.

Spørgsmålet, om Irak udgør en trussel mod international fred og sikkerhed i en grad, der retfærdiggør en FN-sanktioneret militær intervention, har ligeledes skabt turbulens i forholdet mellem USA og Vesteuropa. Præsident Bush argumenterede i oktober 2002 for, at Iraks masseødelæggelsesvåben udgør en trussel mod USA's sikkerhed, og at denne trussel vil forblive aktuel, så længe Hussein kontrollerer Irak. På den baggrund opnåede han mandat fra den amerikanske Kongres til at gå i krig mod Irak, såfremt der kunne konstateres brud på 16 FN-resolutioner vedtaget siden 1991. Set fra den amerikanske regerings synsvinkel er der paralleller mellem interventionen i Afghanistan og en eventuel Irak-operation. I begge situationer påtager USA sig det grove arbejde med at fjerne et fjendtligt styre og tilvejebringer dermed forudsætningerne for indførelsen af en folkevalgt regering (Talbot, 2002: 48). Men set fra et vesteuropæisk synspunkt er det sammenhængen mellem terrortruslen og målet for intervention, der er afgørende for, om det er legitimt, at USA fører krigen mod terror ind på irakisk territorium. Fra denne synsvinkel er

der stor afstand mellem Taliban-regimet i Afghanistan, der leverede baser til al-Qaeda-netværket, og Husseins styre i Irak, som tilsyneladende ikke har forbindelser til terrorgrupper med ansvar for angrebene på USA i 2001. Storbritannien hævder sammen med USA at have fremlagt beviser for, at Irak har genoptaget produktionen af masseødelæggelsesvåben. Heroverfor står Tysklands kansler Schroeder med sine stærkt kritiske udtalelser om Bush-administrationens Irak-politik. Frankrigs præsident Chirac befinder sig i en midterposition med anbefalingen af, at der ikke bliver stillet uopfyldelige krav til Irak. Da Irak-spørgsmålet giver anledning til splittelse mellem de europæiske allierede, var det Frankrigs midtsøgende linje, der støttet af Rusland og Kina fik lov at dominere forhandlingerne med USA i FN's Sikkerhedsråd. Fransk pres har ført til vedtagelse og irakisk accept af en kompromisresolution, i henhold til hvilken FN's våbeninspektører har adgang til landet, så det kan konstateres, om Irak har brudt forbudet mod fremstilling af masseødelæggelsesvåben, inden et FN-mandat til intervention i Irak kan komme på tale. Imidlertid efterlader USA's fremfærd i FN's Sikkerhedsråd ikke megen tvivl om, at Irak-spørgsmålet er en prøve på, om det internationale samfund accepterer USA's opfattelse af, hvad der er internationalt legitimt adfærd. Derfor frygter lande som Frankrig og Tyskland, at Bush-administrationen ikke er oprigtigt interesseret i at sikre sig imod, at Irak besidder masseødelæggelsesvåben, men i stedet har tænkt sig at afsætte Hussein, uanset hvad FN's Sikkerhedsråd beslutter (*Washington Post*, "New U.S. Doctrine Worries Europeans", 30.9.2002).

Splittelsen mellem Europa og USA vedrørende NATO og FN's Sikkerhedsråd handler ikke om, hvorvidt Europa har brug for USA som alliancepartner, men om USA accepterer, at et partnerskab kræver vilje til at gå på kompromis med egne interesser. Europas frygt for amerikansk unilateralisme er ikke nødvendigvis velbegrundet. Der vil næppe blive tale om, at institutioner som NATO og FN's Sikkerhedsråd bliver irrelevante for international politik, da USA fortsat lægger vægt på, at de spiller en rolle. I den forbindelse er det værd at notere sig, at USA forsøger at få FN's Sikkerhedsråd med på at lægge pres på Irak, belært af tidligere erfaringer om, at Hussein's regime kun vanskeligt lader sig overtale til at følge rådets resolutioner. I NATO-sammenhæng tyder Bushs nominering af en af USA's bedste senior-officerer, General James Jones, til NATOs næste øverstkommanderende på, at USA fortsat tillægger alliancen stor betydning (*BBC News*, "NATO On Trial Over Iraq", 24.9.2002).

I stedet kan uoverensstemmelserne mellem Europa og USA bunde i, at de har forskellige opfattelser af multilateralisme, som er skærpet med krigen mod terror. Multilateralisme hænger i europæisk sammenhæng tæt sammen med regelbundethed og indbinding i internationale institutioner. Derimod handler multilateralisme for USA om at overtale internationale institutioner til at dreje principperne for international legitimitet i en retning, der svarer til USA's udenrigspolitiske målsætninger. Med andre ord er udgangspunktet for europæerne identifikationen af fælles interesser, mens det for USA er slutresultatet. Før et kompromis kan nås, er udgangspunktet at forsøge at overbevise de allierede om, at hvad der er godt for USA er også godt for dem. Krigen mod terror kan, ifølge USA's vicepræsident Cheney, i modsætning til krig mellem stater ikke bringes til ophør med fredelig

sameksistens, forhandlinger, topmøder eller fælles kommunikéer, men kun med total destruktion af fjenden (Cheney, 2002: 215-216). Over for USA's militære tilgang til terrorbekæmpelse står Europas retsstatstilgang, som blandt andet indebærer udbygning af europæiske udleveringsaftaler, krav om politiske reformer i lande, der huser terrororganisationer og nationsbygningsprojekter. Fraværet af militær terrorbekæmpelse i Europa skyldes ikke, at man afviser behovet for en militær indsats, men at man fortsat forlader sig på, at USA i samspil med Storbritannien tager sig af akutte, militære opgaver (Jørgensen og Pedersen, 2002: 114-115). Europa var også i 1990'erne uden selvstændig militær slagkraft af betydning, men da var spørgsmålet, om der var brug for USA's afskrækkelse i en situation, hvor den militære trussel fra Østblokken var væk. Europa anerkender behovet for en militær dimension af terrorbekæmpelse, men er ude af stand til at varetage den på egen hånd. Derfor er det op til de europæiske allierede at demonstrere, at USA fortsat har brug for dem, og det efterlader i øjeblikket USA med gode kort på hånden til at vinde europæisk opbakning til sin version af multilateralisme.

I forholdet mellem USA og dets allierede i Mellemøsten er problemet det krydspres, som USA's krig mod terror og interne oppositionsgrupper lægger på landenes regimer. Ikke-vestlige allierede med fokus på at sikre deres politiske overlevelse står over for modsatrettede behov for terrorbekæmpelse og for at holde en vis distance til stormagten af hensyn til USA-kritiske befolkningsgrupper. Saudi-Arabien er det mest markante eksempel på dette problem. Efter terrorangrebene på USA i 2001 har den saudiske kongefamilie stadigvæk sværere ved at forsvare de tætte alliancerelationer med USA, fordi USA's krig mod terror i den saudiske befolkning opfattes som et angreb på islam fra en stat, der favoriserer Israel på bekostning af araberne. Flertallet af al-Qaeda-medlemmerne, der udførte attentaterne mod USA i 2001, var af saudisk oprindelse. Alligevel har Saudi-Arabien ikke taget skridt til at skride ind over for al-Qaeda. Sagsanlægget i USA mod tre medlemmer af den saudiske kongefamilie, der mistænkes for at være medskyldige i terrorangrebene på USA og derfor betragtes som erstatningspligtige over for attentatets ofre, har ikke gjort det nemmere for det saudiske styre at bakke op om USA. Det pro-vestlige monarki balancerer på en knivsæg på den ene side i forhold til sin egen befolkning, hvor USA-kritiske røster og fundamentalistiske islamiske sympatier er stærke, og på den anden side i forhold til USA, som i praksis er garant for den saudiske kongefamilies politiske magt (Yamani, 2002). Som følge af dette krydspres har Saudi-Arabien officielt forsøgt at fastholde, at USA kun vil kunne få tilladelse til at benytte baser på saudisk territorium til et angreb på Irak, såfremt der er tale om en FN-operation. Derimod hævder amerikanske seniorembedsmænd, at Saudi-Arabien uofficielt har givet USA forsikringer om, at landet under alle omstændigheder stiller baser og anden militær støtte til rådighed i tilfælde af krig med Irak. Samtidig fortsætter Saudi-Arabien med at udbygge de stadig tættere økonomiske relationer til Irak (*BBC News*, "Saudi Arabia Feels the Strain", 18.9.2002).

USA har brug for dets allierede i Mellemøsten, især af hensyn til olieleverancer og behovet for baser (Gause III, 2002: 47, 49). USA befinder sig for øjeblikket i det skisma, at Mellemøsten både er vært for nogle af USA's værste fjender og

vigtigste allierede i kampen mod terror. Saudi-Arabien er den stat, hvor problemet er størst, men også stater som Jordan og Egypten præsenterer USA for dette dilemma (Brand, 2001; Doran, 2001). Derfor har USA trods voksende kritik af muslimer og især saudiere i den amerikanske befolkning incitamenter til at bevæge sig på listesko over for allierede og militære samarbejdspartnere, hvis terrorbekæmpelsen skal give resultater i en region, hvor islam er en politisk magtfaktor, der ikke kan ignoreres.

I Asien er USA's vigtigste allierede Sydkorea og Japan. I disse lande udgør magtfulde islamiske oppositionsgrupper ikke en trussel. Ikke desto mindre giver krigen mod terror også for dem anledning til spændinger som følge af modsatrettede hensyn til nabostater, til den interne politiske opposition og til USA. For Sydkorea består det væsentligste problem i, at Nordkorea af USA betragtes som en terrorfinansierende stat. Nordkorea har været på listen over disse siden 1988 efter et angiveligt nordkoreansk attentat på et sydkoreansk passagerfly i 1987 (*Korea Times*, "US to Keep North Korea on Terrorism List", 28.4.2000). USA's fjendtlighed over for Nordkorea forøgedes i 2001 med udtalelsen om, at landet sammen med Iran og Irak er en del af ondskabens akse. Nordkorea har reageret med at pege på, at faren for væbnet konflikt på den koreanske halvø vokser, for hver dag USA fastholder det standpunkt (*Associated Press*, "North Korea Warns of War on Eve of Leader's Birthday", 15.2.2002). At der ikke er tale om tomme trusler blev demonstreret i juni 2002, hvor den nordkoreanske flåde skød og dræbte fire sydkoreanere på en patruljebåd i sydkoreansk farvand i Det Gule Hav (*Associated Press*, "North Korea Sinks South Korean Patrol Boat", 29.6.2002). I oktober 2002 forværredes forholdet mellem USA og Nordkorea yderligere, da Nordkorea offentliggjorde, at de har et hemmeligt atomvåbenprogram. I konsekvens heraf erklærede Den Koreanske Halvø's Energiudviklingsorganisation (KEDO), bestående af EU, Japan, Sydkorea og USA, at olieleverancer til Nordkorea suspenderes fra december 2002. Sydkoreas ekspræsident Kim Dae-jung er enig med USA's præsident Bush i, at Nordkorea sidder med ansvaret for at nedbringe spændingsniveauet. Sydkorea støtter USA's krig mod terror og herunder bestræbelserne på at få Nordkorea til at standse produktionen af masseødelæggelsesvåben. Men stemplingen af Nordkorea som det tredje ben i ondskabens akse har bragt de sidste års tilnærmelse mellem Nord- og Sydkorea og dermed Kim Dae-jungs solskinspolitik i farezonen, hvorfor Kim Dae-jung har appelleret til USA om at undgå en adfærd, der fører til, at Nordkorea taber ansigt (*New York Times*, "The 'Evil' Missiles", 14.2.2002). Kim Dae-jungs afløser, den liberale præsident Roh, som går ind for en fortsættelse af solskinspolitikken, var ved valget i december 2002 presset af den konservative kandidat Lee, der støtter en mere konfrontationssøgende politik over for Nordkorea (*Agence France Presse*, "Presidential Campaign Kicks Off with Tight Two-Horse Race", 27.11.2002). Samtidig er de folkelige og politiske protester mod USA's hårdhændede fremfærd over for Nordkorea voksende. USA's terrorpolitik giver derfor i Sydkorea anledning til voksende interne politiske skillelinjer.

For Japan har krigen mod terror aktualiseret skismaet mellem USA's forventninger om, at Japan spiller en rolle i regionens sikkerhedspolitik og nabostaternes

frygt for en remilitarisering af Japan. Fundamentet for Japans sikkerhedspolitik er den amerikansk-japanske sikkerhedstraktat fra 1951. Retningslinjerne for alliancen mellem USA og Japan blev opdateret i 1997 med henblik på at tillade, at USA's vigtigste regionale allierede yder logistisk støtte i tilfælde af kriser i Fjernøsten og dets omgivelser. De forsøgsvis skridt på at bane vejen for, at Japans forsvar kan spille en rolle i militære operationer i Asien, fik fornyet relevans med USA's intervention i Afghanistan. Nabostater som Kina og Sydkorea nærer blandede følelser over for et opgør med efterkrigstidens restriktioner på japansk forsvar, der har betydet, at det indtil i dag alene har haft selvforsvarsopgaver. Betænelighederne skyldes blandt andet erfaringerne med Japans hegemoniske ambitioner i Asien i første halvdel af det 20. århundrede, og at en række spørgsmål fra den tid, som for eksempel Japans brutalitet over for krigsfanger og lokalbefolkning, aldrig er blevet taget op. Dertil kommer, at der internt i Japan fortsat er betydelig modstand mod enhver afvigelse fra selvforsvardsdoktrinen (Okawara og Katzenstein, 2001: 167-173). Endelig er der hensynet til Japans økonomiske interesser i muslimsk dominerede stater (Heginbotham og Samuels, 2002). Derfor blev Japans offentliggørelse af planerne om militær støtte til USA's intervention i Afghanistan i realiteten af et meget begrænset omfang. Også for Japan skaber krigen mod terror indenrigspolitiske spændinger såvel som ulmende uoverensstemmelser med nabostater.

USA's fortolkning af international legitimitet i krigen mod terror giver anledning til uoverensstemmelser med de europæiske allierede, som ikke bifalder USA's bestræbelser på at rette statssamfundets principper for adfærd ind efter sin nationale sikkerhedspolitiske dagsorden. Men da Europa anser alliancen med USA som fundamental for regionens sikkerhed, kommer uoverensstemmelserne i alt væsentligt kun til syne på det retoriske plan. For USA's allierede i Mellemøsten og i Asien forstærker USA's krig mod terror interne politiske skillelinjer. Dertil kommer modsatte hensyn til at være på god fod med nabostater og til at deltage i USA's krig mod terror.

Konklusion

Terrortruslen har nu i mere end et år stået øverst på USA's sikkerhedspolitiske dagsorden. Konsekvensen har været en kraftig udbygning af eksisterende strategier for terrorbekæmpelse, først og fremmest blokering af terrorgruppers adgang til teknologi og baser samt integration af nationale og internationale sikkerhedsopgaver. Forandringerne i USA's sikkerhedspolitiske dagsorden har betydet en drejning i USA's fortolkning af international legitimitet, idet regimestabilitet i stater, der støtter USA's krig mod terror, prioriteres højere end politiske reformer med henblik på demokratisering og menneskerettighedsbeskyttelse. Derimod er USA med argumentet om selvforsvar fortalende for at udelukke stater og grupper, der anses for at levere baser og teknologi til brug for terrorisme fra det internationale samfunds regulering. USA slår dermed til lyd for en tilbagevenden til koldkrigstidens effektivitetskriterium, ifølge hvilket kontrol med territorium og befolkning er adgangskriteriet til statssamfundets rettigheder og pligter. Udelukkelse fra det internationale samfund er ikke betinget af menneskerettighedsovertrædelser, men af om de politiske autoriteter er i stand til at inddæmme illegitim magtanvendelse.

Krigen mod terror kan opfattes som et forsvar for demokrati og menneskerettigheder med den begrundelse, at der er tale om beskyttelse af den amerikanske stat, der respekterer de civile og politiske menneskerettigheder. Selv hvis denne begrundelse accepteres, berettiger det ikke til magtanvendelse over for stater mistænkt for terrorfinansierende virksomhed uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd eller til negligering af Geneve-konventionens regler for krigsfanger, og det er den væsentligste grund til de europæiske allieredes betænkeligheder ved at implementere USA's fortolkning af international legitimitet. USA's allierede i Mellemøsten og Asien agerer som helhed i overensstemmelse med USA's fortolkning af international legitimitet. Men samtidig forstærkes dilemmaet mellem de politiske autoriteters ønske om at sikre deres egen overlevelse samt hensynet til intern og regional modstand mod USA's fortolkning af international legitimitet og hvem, der deler ansvaret for dens implementering. USA's nationale sikkerhedspolitik efter 11. september 2001 sætter spørgsmålstegn ved det internationale samfunds principper for regulering af international adfærd, men det er i alt væsentligt alliancepartnerne frem for USA, der oplever de negative konsekvenser heraf. I realiteten vil FN's Sikkerhedsråd og NATO formentlig fortsat spille en central rolle i fastsættelsen og implementeringen af international legitimitet, men USA's særinteresser og krav vil sandsynligvis få en mere dominerende stilling på disse organers dagsorden. Krigen mod terror ser derfor ud til at styrke USA's internationale position og indflydelse. Den umiddelbare taber ser ud til at blive de dele af verdens befolkning, som udgør en del af terrorgruppernes rekrutteringsgrundlag. Prioriteringen af regimestabilitet frem for politiske reformer og magtanvendelse i stater med udbredt fattigdom synes at være en opfordring til selvtægt, som blot forstærker terrorproblemet.

Note

1. Den engelske skole fokuserer på karakteren af og mulighederne for et internationalt samfund, givet vedvarende muligheder for krig og væksten i globale transnationale relationer. Se for eksempel Dunne (1998: 1-22).

Litteratur

Agence France Presse.

Aman Daily News.

Andreas, Peter and Richard Price (2001). "From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State", *International Studies Review*, Vol. 3, No. 3, pp. 31-52.

Asia Times.

Associated Press.

BBC News.

Brand, Laurie A. (2001). "In Search of Budget Security: A Reexamination of Jordanian Foreign Policy", pp. 139-158 in L. Carl Brown (ed.), *Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers*, London: I.B. Tauris.

Bull, Hedley (1995). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2nd ed. (1st ed. 1977), London: MacMillan.

- Butterfield, Herbert (1972). "Morality and an International Order", pp. 336-357 in Brian Porter (ed.), *The Aberystwyth Papers: International Politics 1919-1969*, London: Oxford University Press.
- Byers, Michael (2002). "Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September", *International Relations*, Vol. 16, No. 2, pp. 155-170.
- Carr, E.H. (1946). *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd ed. (1st ed. 1939), London: MacMillan.
- Cheney, Dick (2002). Quoted in Nicholas J. Wheeler, "Dying for 'Enduring Freedom': Accepting Responsibility for Civilian Casualties in the War against Terrorism", *International Relations*, Vol. 16, No. 2, pp. 205-225.
- China Daily*.
- Clinton, Bill (1996). "National Security Statement to Congress", quoted in Peter Andreas and Richard Price (2001), "From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State", *International Studies Review*, Vol. 3, No. 3, pp. 31-52.
- Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (1994). *Magt og normer i international politik: Statsdannelser, grænser og humanitær intervention*, København: Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.
- Dillon, Michael (2002). "China and the US Bases in Central Asia: First Base", *The World Today*, Vol. 58, No. 7, pp. 13-15.
- Doran, Michael (2001). "Egypt: Pan-Arabism in Historical Context", pp. 97-120 in L. Carl Brown (ed.), *Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers*, London: I.B. Tauris.
- Dunne, Tim (1998). *Inventing International Society: A History of the English School*, Houndsmill: MacMillan.
- Far Eastern Economic Review*.
- Faurby, Ib (2002). "NATO – den uerstattelige garanti?", pp. 89-106 i Mehdi Mozaffari (red.), *11. september: Internationale konsekvenser og perspektiver*, Århus: Systime.
- Financial Times*.
- Gause III, F. Gregory (2002). "Be Careful What You Wish For: The Future of U.S.-Saudi Relations", *World Policy Journal*, Vol. XIX, No. 1, pp. 37-50.
- Gorelick, Jamie (1995). "Testimony before the Senate Select Committee on Intelligence", quoted in Peter Andreas and Richard Price (2001), "From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State", *International Studies Review*, Vol. 3, No. 3, pp. 31-52.
- Heginbotham, Eric and Richard J. Samuels (2002). "Japan's Dual Hedge", *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, pp. 110-121.
- Howard, Michael (1972). "Changes in the Use of Force, 1919-1969", pp. 140-159 in Brian Porter (ed.), *The Aberystwyth Papers: International Politics 1919-1969*, London: Oxford University Press.
- Hurrell, Andrew (2002). "'There Are No Rules' (George W. Bush): International Order after September 11", *International Relations*, Vol. 16, No. 2, pp. 185-204.
- Jørgensen, Knud Erik og Thomas Pedersen (2002). "Den Europæiske Union efter 11. september", pp. 107-117 i Mehdi Mozaffari (red.), *11. september: Internationale konsekvenser og perspektiver*, Århus: Systime.
- Korea Times*.
- Lindley-French, Julian (2002). "In the Shade of Locarno? Why European Defence is Failing", *International Affairs*, Vol. 78, No. 4, pp. 789-811.
- Manning, C.A.W. (1972). "The Legal Framework in a World of Change", pp. 301-335 in Brian Porter (ed.), *The Aberystwyth Papers: International Politics 1919-1969*, London: Oxford University Press.
- Okawara, Nobuo and Peter J. Katzenstein (2001). "Japan and Asian-Pacific Security: Regionalization, Entrenched Bilateralism and Incipient Multilateralism", *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 2, pp. 165-194.

People's Daily.

Roht-Arriaza, Naomi (1999). "Institutions of International Justice", *Journal of International Affairs*, Vol. 52, No. 2, pp. 473-491.

Talbott, Strobe (2002). "From Prague to Baghdad: NATO at Risk", *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 6, pp. 46-57.

The Guardian.

The New York Times.

Vincent, R.J. (1986). *Human Rights and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.

Washington Post.

Weller, Marc (2002). "Undoing the Global Constitution: UN Security Council Action on the International Criminal Court", *International Affairs*, Vol. 78, No. 4, pp. 693-712.

Wight, Martin (1977). *Systems of States*, Leicester: Leicester University Press.

Wight, Martin (1978). *Power Politics*, Leicester: Leicester University Press.

Yamani, Mai (2002). "Balance of Fear", *The World Today*, Vol. 58, No. 11, pp. 13-14.