

Lars Erslev Andersen

## **TERRORISMEBEGREPET I AMERIKANSK SIKKERHEDSPOLITIKK**

### **Den amerikanske diskussion**

Diskussionen om, hvorvidt terrorisme skulle bekæmpes militært eller som et anliggende for politi og retsvæsen, er langt fra ny i amerikansk sammenhæng, ligeså lidt som det er et nyt fænomen, at USA rammes af terrorisme. Således har USA siden de palæstinensiske flykapringer og aktionen ved OL i München i 1972 arbejdet på at lægge en strategi, der skulle sikre amerikanerne mod terrorangreb. Man kan her minde om et uhyggeligt men givetvis tilfældigt mønster i forbindelse med nye amerikanske præsidenters overtagelse af ledelsen i deres land, som består i, at deres indsættelse ledsages af terrorangreb mod USA: Reagan vandt valget til dels på grund af Jimmy Carters vanskeligheder ved at tackle de iranske studenters besættelse af den amerikanske ambassade i Tehran i 1980, og desuden måtte han i sin første periode reagere på angreb mod amerikanske soldater i Beirut, der ret beset endte med, at USA trak sine styrker ud af Libanon. På hjemmefronten gav det anledning til en interessant diskussion mellem forsvarsministeren Casper Weinberger, der mente – givet vis med billederne af de mange bodybags der kom hjem fra Vietnam i baghovedet – at terrorisme skulle bekæmpes civilretligt, mens hans kollega på udenrigsposten, George Schultz, argumenterede for brug af militæret – med en berømt tale i 1985 gav Reagan sin opbakning til Schultz, hvor han også lancerede begrebet statsterrorisme og dermed begrebshistorisk såede det frø, der senere skulle blive til det omdiskuterede begreb «Rogue State» – «skurkestat».<sup>1</sup>

George Bush overtogelse af præsidentembedet fandt sted i slipstrømmen fra bombningen af et amerikansk passagerfly over Lockerbie i Skotland, og Bill Clinton havde endnu ikke fået udnævnt en justitsminister, da islamiske netværk i februar 1993 første gang forsøgte at jævne World Trade Center med jorden. Allerede to år efter var Clinton vidne til, at regeringsbygningen i Oklahoma City blev bombet af en amerikansk højreekstremist og i juni 1995 chokeredes verden af, at det var lykkedes for en japansk kult at sprede giftgas i Tokyos metro. Som sponser af den mellemøstlige fredsproces måtte Clinton ligeledes tage stilling til de mange terrorhandlinger, som forsøgte at sabotere forhandlingerne.

Selvom terrorismen sikkerhedspolitisk var et tema i USA tilbage til Jimmy Carters regeringsperiode dukkede den politiske diskussion af fænomenet kun op som reaktion på konkrete terrorhandlinger. Andre sikkerheds-

politiske emner overskyggede terrorbekæmpelsen. For Reagan var det ikke islamiske netværk, som repræsenterede ondskaben i verden, men Sovjetunionen, og det var naturligt nok primært den kolde krig, som optog ham og hans sikkerhedsrådgivere. Dagsordenen under Bush senior blev helt domineret af Iraks besættelse af Kuwait, den efterfølgende Irak-konflikt samt i sammenhæng hermed den mellemøstlige fredsproces, der tog sin start i Madrid november 1991.

Under Clinton og navnlig fra midten af 1990'erne kom terrorismen mere og mere i centrum af den sikkerhedspolitiske diskussion i USA. Adskillige prominente politikere som for eksempel den tidligere forsvarsminister William Perry og en perlerække af forskere argumenterede for, at terrorismen i det nye årtusinde måtte anses for at være en primær trussel.<sup>2</sup>

### **De nye trusler**

Begrebet asymmetrisk krig vandt indpas i det trusselsbillede, der tegnede sig i USA efter den kolde krig. Med Sovjetunionens sammenbrud var der ingen stat, som kunne matche USA militært. En direkte krig mellem USA og en anden stat, som angreb amerikansk territorium, var derfor helt usandsynlig. Ganske vist udviklede amerikanerne i begyndelsen af 1990'erne en ny militær doktrin om, at USA altid skulle være parat til at udkæmpe to regionale krige på samme tid. Men doktrinen var i højere grad begrundelse for at undgå at skære mere end 25% af forsvarsudgifterne, end der var tale om et nyt trusselsbillede endsiges nyt forsvarskoncept.<sup>3</sup>

Fra midten af 1990'erne voksede kritikken af det amerikanske forsvar støt. Man kaldte det en kolos på lerfodder, gearet til at bekæmpe en fjende, som forlængst var væk.<sup>4</sup> Med andre ord burde forsvarsstrategien helt nytænkes. Det er her begrebet asymmetrisk krig kom ind i billedet, og den tragiske begivenhed 11. september illustrerer meget præcist, hvad der er tale om: nemlig en mere eller mindre usynlig fjende, som anretter et voldsomt angreb mod USA. Fjenden kan være et terrornetværk, en såkaldt slyngelstat (Rogue State) eller en kombination af de to størrelser. Som det er blevet klart i perioden efter 11. september er der ingen entydige svar på, hvordan en supermagt bedst reagerer på et sådant angreb, fordi man ikke har et klart billede af den fjende, man står overfor. Usama bin Ladin personificerede billedet og har som sådan i løbet af 1990'erne opnået mytologisk status, men præcis viden om det netværk, *al-Qaida*, han opbyggede, foreligger ikke. Mange komponenter giver konturerne, men netværkets mulighed for at regenerere efter dets hovedkvarterers ødelæggelse i Afghanistan er dybest set ukendt, fordi man ikke kender dets geografiske og organisatoriske udbredelse.<sup>5</sup>

### **Globalisering, netværk og cyberwar i den postmoderne verden**

På flere måder var verden mere enkel under den kolde krig. Den var lettere at kontrollere, fordi de to supermagter holdt hinanden i skak gennem kontrol af deres egne interessområder, hvor USA nu i princippet er alene om at kontrollere det hele. Faktisk er det nødvendigt at modificere begrebet om den unipolære orden, fordi det gennem 1990'erne viste sig, at uregerlige små magtcentre poppede op rundt omkring på jordkloden og i cyberspace. Det er magtcentre, der langtfra har supermagtens styrke, men som alligevel er vanskelige at kontrollere, og som i høj grad kan påvirke den internationale politiske situation. Det er derfor mere rigtigt at tale om uni-multipolaritet, og problemet med en sådan (u)orden er, at den er særdeles ustabil, hvilket et utal af regionale konflikter og krige omkring årtusindeskiftet er et klart vidnesbyrd om.<sup>6</sup> Vi kan sige, at vi befinder os i en overgangssituation fra en verdensorden præget af rivaliseringen mellem to supermagter mod en ny orden, som endnu ikke har aftegnet sig. Med globalisering menes primært en større økonomisk integration i verden understøttet af frihandelsaftaler, økonomisk liberalisering og en generel tendens til privatisering. I Østeuropa og tidligere socialistiske lande i syd har det betydet, at økonomien ikke længere er centralt styret af staten. Det er naturligvis hele ideen med liberalisering, men det har samtidig skabt bedre muligheder for lyssky økonomisk aktivitet, som illegal våbensalg og andre former for økonomisk kriminalitet. Såvel den økonomiske integration som de kriminelle netværk understøttes af det andet afgørende kendetegn ved globaliseringen, nemlig den revolution i kommunikationen som den nye informationsteknologi har resulteret i. Økonomisk betyder det, at verden i dag er en stor bazar, hvor alt udbydes til salg.

Således er der i Østeuropa kommet et stort sort marked for allehånde typer våben og teknologi, der kan bruges i terrorvirksomhed. Et enkelt eksempel: i 1995 blev verden chokeret over en terroraktion i Tokyos undergrundsbane, hvor en gruppe, som kaldte sig *Aum Shinrikyo* («Den højeste sandhed») anvendte giftgassen Sarin. Ved et lykketraf blev antallet af døds ofre begrænset til 12, men da man fandt gruppens lagre, konstaterede man udover store mængder materiale til produktion af gas også våben og moderne helikoptere, der var indkøbt med det formål at sprede gift evt. miltbrand over byer. Det ville have dræbt mennesker i antal, som vor bevidsthed ikke fatter. Det viste sig, at gruppens leder, millionæren Shoko Asahara, havde købt hele skidtet på det sorte marked i Rusland.<sup>7</sup>

Globaliseringen har samtidig betydet pres på nationalstaten og dens grænser: de overstatslige økonomiske netværk presser staterne ovenfra, mens etniske og religiøse fællesskaber udfordrer nationalstatens grænse nedefra. Dermed er vare- og pengestrømme globalt set på engang enkle at gennemføre og vanskelige at kontrollere, og det gælder naturligvis også for våben, hvor USA især har været nervøse for spredning af masseødelæggelsesvåben. I

første omgang samlede interessen sig om Sovjets atomvåben og dårligt vedligeholdte atomkraftværker. I forbindelse med skrotning af missiler armeret med atomvåben var amerikanerne bange for, at russerne ikke havde tilstrækkelig kontrol med deres atomsprængladninger, som man forestillede sig enten kunne ligge og flyde, cirkulere som «loose nukes» til globale terrorsiter eller blive solgt på det sorte marked og smuglet til såkaldte slyngelstater. Derfor vedtog den amerikanske kongres det såkaldte Nunn-Lugar-Domenici program opkaldt efter de tre senatorer, som foreslog det. Programmet gik ud på at hjælpe russerne ved dels at finansiere skrotningen, dels give stipendier til russiske videnskabsfolk, som havde været ansat i våbenindustrien og med nedrustningen nu blev arbejdsløse uden udsigt til nyt arbejde i det økonomiske kaos der opstod på ruinerne af det kommunistiske imperium.

Opmærksomheden rettede sig imidlertid i stigende grad mod biologiske våben, navnlig efter at det i 1992 blev klart, at Sovjetunionen på trods af, at staten gennem underskrivelse af internationale traktater havde forpligtet sig på ikke at producere de pågældende våben, faktisk havde et særdeles omfattende og veludbygget program. Efter Aum Shinrikyos kemiske terrorangreb i Japan, kultens forsøg på at erhverve sig biologiske våben og at amerikanske ekstremister fra den yderste højrefløj blev grebet i samme interesser rykkede bekæmpelse af den nye terrorisme, som bredt er betegnelsen for terrorisme med masseødelæggelsesvåben, op som første prioritet i den amerikanske kongres. Navnlig en høring i 1996 om spredning af masseødelæggelsesvåben fik de amerikanske politikere til både at fokusere på den nye terrorisme og bevilge stadig større summer til dens bekæmpelse.<sup>8</sup>

De amerikanske begrundelser for, at amerikanske politikere var og stadig er overbeviste om, at terrorister vil benytte masseødelæggelsesvåben, kan samles i følgende punkter:

1. Der er let adgang til komponenter til fremstilling af biologiske og kemiske masseødelæggelsesvåben og det kræver ikke meget andet end naturvidenskabelig grunduddannelse samt adgang til biomedicinsk teknologi for at kunne producere de pågældende våben.
2. I den globaliserede verden er de nationalstatslige grænser under pres og navnlig i det tidligere Sovjetunionen er der forholdsvis let adgang til et stort og velassorteret våbenmarked, herunder nukleare våben samt komponenter til kemiske og biologiske våben.
3. Informationsteknologien har gjort det let at sprede viden om fremstilling af våben samt at rekruttere til terrororganisationer globalt. Dertil kommer, at en række russiske videnskabsmænd med ekspertise i fremstilling af masseødelæggelsesvåben er blevet ledige på markedet og frygtes at være villige til at sælge deres viden til interesserede købere.
4. Eksistensen af Rogue States, der defineres som stater, der ikke overholder international ret, sponsorerer international terrorisme og producerer masseødelæggelsesvåben, som formodes at ville samarbejde med terrornetværk.

Ifølge USA's udenrigsministeriums årlige rapport *Patterns of Global Terrorism 2001* falder følgende stater ind under definitionen: Iran, Irak, Syrien, Libyen, Sudan, Nordkorea og Cuba. Alt efter ståsted, perspektiv, begrundelse og definition af terrorisme kan denne liste i høj grad betvivles, hvilket blot viser, at begrebet «Rogue State» er ligeså omstridt som begrebet terrorisme.

I det politiske miljø i Washington var nogle dog skeptiske og kritiserede, at der blev fokuseret alt for meget på højteknologi. De henviste til, at udover den japanske kulst sarinangreb, kendte man faktisk ikke til netværk, der reelt havde forsøgt at gennemføre masseterrorisme med masseødelæggelsesvåben. De store aktioner var alle gennemført med konventionelle våben. Det mest oplagte eksempel på en organisation eller et netværk, som man forestillede sig både ville have viljen og mulighederne for at erhverve sig masseødelæggelsesvåben var Usama bin Ladins al-Qaida. Ved en retssag i New York mod fire al-Qaida medlemmer, der var tiltalt for medvirken ved terrorangrebet på de amerikanske ambassader i Østafrika i 1998 blev det slået fast, at al-Qaida faktisk havde vist interesse for at tilegne sig atomvåben.<sup>9</sup> Men det er også kommet frem i forbindelse med efterforskningen af al-Qaidas hulekomplekser i Afghanistan i efteråret 2001, at amerikanerne ikke fandt spor af masseødelæggelsesvåben.<sup>10</sup> Ikke desto mindre var fokus hos politikkerne på den nye terrorisme, som man også kaldte postmoderne, katastrofisk eller superterrorisme, og den kom i stigende grad til at begrunde den amerikanske politik i Den Persiske Golf, som under Bill Clinton kom til at bestå i en såkaldt dobbelt inddæmingspolitik af Iran og Irak, der begge stod på USA's liste over slyngelstater – eller bekymringsvækkende stater (states of concern), som Clinton foretrak at kalde dem. Det betød, at USA opretholdt skrappe sanktioner mod Iran, insisterede på sanktioner og våbenkontrol i Irak og konstant havde militærbaser i de arabiske golfstater bemandet og sin flåde på togt i Golfen. Disse tiltag skulle altså med andre ord hindre spredning af masseødelæggelsesvåben og reducere truslen fra global terrorisme. Det ironiske og paradoksale er, at de i høj grad virkede mobiliserende på de anti-amerikanske kræfter i regionen, og dermed også bidrog til en styrkelse af motiverne for at gennemføre terrorisme rettet mod USA.

### **Anti-amerikanismens baggrund**

I første halvdel af 1990'erne involverede USA sig dybt i fire problemstillinger, der alle havde forbindelse til Mellemøsten og som alle tog sigte på at tilvejebringe større stabilitet. Det var imidlertid et stort problem, at måden, USA optrådte på, faktisk virkede mod hensigten og i stedet motiverede islamistiske netværk til at optrappe den væbnede kamp. De fire problemstillinger var: udviklingen på Balkan, den israelsk-palæstinensiske fredsproces, borgerkrigen i Afghanistan og Golfkrigen. Hvad de to første problem-

stillinger angik, følte mange muslimer, navnlig i Golfen og Sydasien, at USA kørte et dobbelspil. Mens USA ikke havde tøvet med at komme Kuwait til undsætning, da Irak besatte den lille ørkenstat, var supermagten anderledes tøvende på Balkan, hvor der gik år, før den kom de bosniske muslimer til hjælp. I Israel så det for mange ud som om, at USA uden videre bakkede den jødiske stat op i illegitimt at besætte palæstinensisk land. Dermed stod det klart for mange, at USA kun reagerede, dersom egne eller nære allieredes interesser stod på spil, mens der gjalt andre regler, når arabere, muslimer og asiaters sikkerhed var truet.

### **Golfkrigen**

For mange muslimer er Golfkrigen og dens følger en klar manifestation af, at USA stræber efter at få herredømme over araberne, bekæmpe islam, ligesom de med stor utilfredshed konstaterer, at deres egne arabiske regimer er villige til at bistå USA i dette forehavende. Mange islamister ser hele Irak-Kuwait konflikten iscenesat af USA med det formål at opnå en massiv militær tilstedeværelse i Golfen ud fra et ønske om dels at sikre sig kontrol over energiressourcerne, dels at bekæmpe islam. At et land som Saudi-Arabien, der smykker sig med titlen «Vogter af islams to hellige byer», inviterede amerikanerne inden for, da Irak besatte Kuwait og man i Riyadh var bange for, at kongedømmet stod for tur, ses om et decideret forræderi. Hele Golfkrigens efterspil med konflikterne om sanktioner og våbenkontrol tolkes af mange muslimer som en blot og bar bekræftelse på den amerikanske dominanspolitik, hvor ansvaret for det irakiske folks lidelser entydigt placeres i Washington, D.C. og ikke hos Saddam Hussain. Irak-konflikten sættes ofte i relation til såvel Balkan som til den israelsk-palæstinensiske konflikt: Man spørger sig selv, hvordan det kan være, at de bosniske muslimer i årevis skulle udsættes for serbernes overgreb uden at Vesten, FN eller USA greb ind, ligesom man finder et skærende misforhold i amerikanernes villighed til at befri Kuwait og samtidige opbakning til den israelske besættelsesmagt i Jerusalem, Vestbredden, Gaza, Sydlibanon (frem til maj 2000) og Golan. I begge tilfælde finder man klare beviser på, at USA (og Vesten og FN) handler dobbeltmoralisk og at amerikanerne kun handler, når egne, kristne og vestligt baserede værdier og interesser er på spil. Golfstaternes, Ægyptens, Jordans og til dels Syriens villighed til at samarbejde med USA – også selvom de nævnte stater har udtrykt forbehold over for USA's Irakpolitik og forsøgt at få supermagten til at lægge et større pres på Israel – er igen endnu et udtryk for, at de pågældende stater prostituerer sig selv og forråder såvel den islamiske som den (pan)arabiske sag blot for at opretholde deres egne magtregimer. For mange muslimer i regionen var det værste ved Golfkrigen dog, at USA's militære styrker forblev i Golfen, hvor de efter alt at dømme etablerede permanente baser.

### **Borgerkrigen i Afghanistan**

Af de fire nævnte begivenheder er borgerkrigen i Afghanistan samt dens konsekvenser i Centralasien og Pakistan uden tvivl den vigtigste, fordi den med mujahidin-bevægelsens sejr over supermagten Sovjetunionen (1988) ideologisk set har været en stærk mobiliserende faktor, og fordi krigen betød uddannelse af et stort transnationalt netværk af veltrænede soldater, der dels er stærkt motiverede til at udbrede ideologien, dels bistår i organiseringen af den væbnede kamp i Kaukasus, Centralasien, Kashmir, Balkan, Afrika og Mellemøsten.<sup>11</sup> Dertil kommer, at udviklingen i Afghanistan i høj grad har haft en destabiliserende indflydelse regionalt, hvilket hænger sammen med Sovjetunionens opløsning og den efterfølgende etablering af en række muslimske republikker i Centralasien, der politisk er særdeles ustabile samtidig med, at de har stor regional og global betydning på grund af deres formodede energiressourcer, men først og fremmest med det globale magtspil om, hvor olie- og gasledninger skal føres i regionen – det, der af nogle er blevet kaldt «The Great Game». I dette spil har såvel USA, Rusland, Tyrkiet, Iran, Saudi-Arabien, Pakistan, Afghanistan som selvsagt de centralasiatiske republikker store strategiske interesser og her har Afghanistan, navnlig efter Talibanstyrets magtovertagelse i 1996, kunnet udnytte sin pakistanske forbindelse optimalt til at spille de forskellige agenter ud mod hinanden.

Det er imidlertid ikke kun etniske og religiøse konflikter, der destabiliserer regioner: politisk er der i dag i Pakistan ingen egentlig politisk organisation eller partiapparat, og økonomisk er hele regionen gennemsyret af sort økonomi og et omfattende smuglernetværk, der drives af forskellige lokale magthavere og af Taliban så lang tid, de eksisterede. Ifølge Ahmad Rashid var den pakistanske efterretningstjeneste, ISI, i bestræbelsen på at fastholde sine økonomiske ressourcer og magt involveret i smuglernetværket, hvilket igen gør, at deres interesser kommer i modstrid med den officielle pakistanske stat. Hvem der efter Taliban skal styre dette smuglernetværk vides ikke, men ISI vil formentlig fastholde sin interesse. Prisen for Pakistan er en omfattende korrupsion og tab af store toldindtægter, mens de forskellige smuglernetværk, der arbejder tæt sammen med islamiske netværk har vundet stor indflydelse i det pakistanske samfund. De fleste med indgående kendskab til Pakistan mener dog, at det største problem landet og regionen nu og fremover er konfronteret med er islamiseringen af det pakistanske samfund.<sup>12</sup> Den foregår uden om regeringen i Islamabad, der tværtimod har forsøgt at dæmme op for den, og den har sit udspring i skolerne og socialt arbejde på gadeniveau, hvorfor vi her vælger at benævne den som græsrodsislamisering. Valgresultatet fra oktober 2002 viste sterk fremgang for lokale islamister.

## Netværk

Meget tyder på, at nye organisationsformer har udviklet sig i takt med udbredelsen af ny informationsteknologi. Ser man på aktive grupper i Mellemøsten er det i stigende grad karakteristisk, at mange af dem hele tiden skifter navn. Konstant dukker nye grupper op, mens andre tilsyneladende forsvinder. Realiteten er formentlig, at der hele tiden sker ændringer i netværket på samme måde som hjemmesider på internettet hele tiden ændrer karakter og udseende. Ændringerne sker med reference til nogle særlige knudepunkter, hvoraf Usama bin Ladins hovedkvarter i Afghanistan blot var et knudepunkt, der formentlig kan erstattes af et andet. Et andet aspekt er de såkaldte ad hoc grupper, som fx den, der stod bag bombesprængningen af World Trade Center i New York i 1993. Der var her tale om en gruppe, der bedst kan karakteriseres som en projektgruppe, der kun var sammen, fordi den havde en ganske bestemt opgave for øje, nemlig at vælte *The Twin Towers*. Alt tyder på at de ansvarlige for 11. september også var en projektgruppe, der blev etableret med dette ene formål for øje. Afsløres en ad hoc gruppe, kan en anden gruppe etableres. Endnu et eksempel på ad hoc netværk er de religiøse erklæringer som islamistiske grupper udsender sammen. Fx det berømte fatwa fra Usama, der er underskrevet af ledere fra andre netværk: *al-Jihad* (Ægypten), *al-Jamaat al-Islamiya* (Ægypten), *Jamiat al-Ulama-e Pakistan*, *Jihad* bevægelsen (Bangladesh).<sup>13</sup> Man kan her tale om, at de pågældende grupper har fusioneret og dannet «Fronten til bekæmpelse af korsfarere og jøder», men det er efter alt at dømme mere korrekt at sige, at de indgår i netværk, hvor den enkelte gruppe bibeholder sin identitet og fremdeles har sine egne projekter i form af lokal jihad samtidig med, at den også tager del i den globale jihad.

Netværksstrukturen åbner således lettere for samarbejde end det man tidligere kendte fra det tætte samarbejde mellem den baskiske gruppe ETA og Nordirlands IRA eller mellem den tyske Bader-Meinhof gruppe RAF, der mod betaling fik kamptræning i Libanon eller Yemen organiseret af den palæstinensiske gruppe PFLP. Det andet aspekt, nemlig den konkrete brug af internettet, er ligeledes tydelig. Nettet bruges til rekruttering, til organisering af afghanistanveteraner, til udbredelse af konspirationsteorier, til PR, til præsentation og til, hvad man kan kalde mod-information, der kan antage karakter af egentlig netwar. I sådanne cyberspace organiserede netværk indgår grupper som *GIA*, *Hamas*, *Hizbollah*, *al-Jihad*, *Palæstinensisk Islamisk Jihad*, *al-Jamaat al-Islamiya*. Meget tyder dog på, at der som følge af den oven for skitserede udvikling er dukket et ukendt antal af nye grupper op, navnlig i Centralasien, Pakistan, Bangladesh og andre steder i Asien. Det drejer sig om grupper som *Harakat al-Mujahidin* (Kashmir), *Islamic Movement of Uzbekistan*, *Jamaat ul-Fuqra* (Pakistan) og *Abu Sayyaf* (Filipinerne). Tendensen til at se nye gruppers etablering ved knopskydning fra



kendte grupper eller ved navneskift har man også set i Mellemøsten, såvel i Ægypten, Algeriet som i Libanon, hvor navnlig et antal sunni-islamiske i 1999 og 2000 pludselig dukkede op og markerede sig med angreb på den russiske ambassade i Beirut – givet vis i forbindelse med Tjetjenienkonflikten.

### **Nye trusler og NATO's strategiske koncept**

Tiden efter den kolde krig var vanskeligere at navigere i end forventet og samtidig nødvendiggjorde Sovjetunionens sammenbrud, at der skulle formuleres et nyt globalt sikkerhedspolitisk koncept, der kunne udstikke rammerne for, hvilke mål og midler, der skulle være styrende for formuleringen af udenrigs- og forsvarspolitikken. Med andre ord skulle den sikkerhedspolitiske diskurs på en række afgørende punkter ændres: kort sagt, hvor er fjenden og hvorfra kommer truslerne i den nye verdensorden, som den højt profilerede republikanske senator Sam Nunn enkelt og præcist formulerede det i forbindelse med diskussionerne af forsvarsbudgettet i 1990. Reformuleringen af den sikkerhedspolitiske diskurs fandt sted i såvel USA som i NATO og EU gennem hele 1990'erne, og den indtog en central rolle i formuleringen af et nyt strategisk koncept for NATO ved topmødet i Washington, DC i april 1999 i forbindelse med alliansens 50 års jubilæum. Af konceptet fremgår konturerne af det trusselsbillede, som skal begrunde NATO's strategi i det nye årtusinde: «nye risikoer for euro-atlantisk fred og stabilitet, herunder undertrykkelse, etniske konflikter, økonomisk nedgang, den politiske ordens sammenbrud og spredning af masse-ødeleggelsesvåpen».<sup>14</sup> Senere nævnes eksplicit under afsnittet «Security Challenges and Risks» terrorisme og migration (§ 24) og nødvendigheden af, at NATO potentielt må operere «beyond territory» i et område, der vagt defineres som periferien. Det vil være naturligt at forstå periferi som et område, der udover Østeuropa og Balkan, omfatter de sydlige Middelhavslande, Mellemøsten samt antagelig landene omkring Den Persiske Golf. Men en mere postmoderne forståelse af geografien ligger også inden for rækkevidde: således forklarede USA's NATO-repræsentant i Bruxelles mig ved et møde i 1999, at definitionen af periferi ene og alene afhænger af den geopolitiske situation.<sup>15</sup>

Det nye trusselsbillede er således både i sin indholdsmæssige og i sin geografiske afgrænsning særdeles diffust: trusler mod den transatlantiske verden kan sammenfattes som hidrørende fra politisk ustabilitet i NATO's nærområde (der ligeledes ikke er defineret), som kan føre til migration, terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben. Samtidig understreges det i det strategiske koncept, at NATOs opgave, udover naturligvis at forsvare alliansens territoriale integritet og stabilitet, er at forsvare den vestlige verdens værdigrundlag, d.v.s. demokrati og menneskerettigheder. Sammenfattende kan den nye sikkerhedspolitiske diskurs siges at indeholde

følgende fokuseringspunkter: politisk ustabilitet i NATO's nærområde, migration, udvikling og spredning af masseødelæggelsesvåben, etnisk durensning og terrorisme. Overordnet kan der konstateres et skifte i legitimeringen af den sikkerhedspolitiske diskurs, der giver anledning til formulering af følgende efterhånden nok trivielle, men ikke banale pointe: Reference-rammen for den sikkerhedspolitiske diskurs efter den kolde krig er skiftet fra at være politisk-ideologisk (liberalisme versus kommunisme) til at være kulturel-religiøs (det vestlige individs frihed og rettigheder versus brud på menneskerettigheder). Det interessant i skiftet er, at det alene er «det andet» – fjenden eller truslen – som ændrer sig. «Vi» ændrer oss ikke. Men hvor truslen under den kolde krig kom fra kommunismen og systemerne, bliver den i 1990'erne defineret i kulturelle og religiøse termer. Dette skifte var tydeligere i begyndelsen af årtiet, hvor såvel regeringer, internationale organisationer (NATO, EU) og forskere eksplicit talte om «Den Grønne Fare», som afløser for «Den Røde Fare», altså at øst-vest konflikten efter den kolde krig blev set afløst af en nord-syd konflikt i form af en mulig konfrontation mellem Islam og Vesten. Dette trusselsbillede viste sig dog hurtigt at være alt for abstrakt og uhensigtsmæssigt, hvorfor det blev afløst af det oven for skitserede.

Samtidig kan der peges på den traditionelle forskel i fransk og amerikansk geopolitik: hvor USA gerne havde set, at terrorbekæmpelse havde fået en meget mere central plads, strittede Frankrig og europæerne imod, hvilket resulterede i, at det lykkedes franskmændene at få gennemført, at «Out of Area» aktioner kun må finde sted efter godkendelse i FN's Sikkerhedsråd. Tilsvarende fandt europæerne også, at den amerikanske fokusering på terrorisme var overdreven, grænsende til det paranoide. 11. september kom som et chok for europæerne, der allerede dagen efter i NATO ved at aktivere artikel 5 fuldstændig ændrede sin sikkerhedspolitik og tilsluttede sig den amerikanske sikkerhedspolitiske tolkning af verden.

### **Konklusion**

Mens Danmark og Europa var fuldstændig overraskede over det Verden var vidne til 11. september 2001, var USA principielt, men nok ikke mentalt, forberedt på det. Det vidner den terrorbekæmpelsespolitik, som var igangsat af Clinton, om. USA havde også et mere tidssvarende billede af de globale trusler, end tilfældet var hos de europæiske NATO-allierede. For amerikanerne vil 11. september derfor ikke involvere et afgørende brud med sikkerhedspolitikken. Tværtimod vil man se, at de strategiske forandringer i forsvarsstrategien, som var igang før 11. september, herunder opprioritering af terrorbekæmpelse, omstilling af forsvaret til i højere grad at støtte sig til *Rapid Deployment Force* og i sammenhæng hermed udvikling af et missil-forsvarssystem, vil blive speedet kraftigt op. De omstillinger, man inden 11.

september var igang med, blev naturligvis kritiseret fra forskellig side både i og uden for USA. Her kan og vil den nuværende administration bruge 11. september som begrundelse for denne opspeedning af processen. Sat på spidsen kan man sige, at kampen mod terrorismen på flere måde kan være med til at befordre den nye verdensorden, som aldrig indtraf under Clinton – en orden, hvor verden sikkerhedsmæssigt deles op i vennerne, der støtter USA i kampen mod terrorisme, og fjenderne, der er imod. Endelig vil man formentlig se, at USA ændrer prioriteringer i måden efterretningstjenesterne arbejder på.

For europæerne indebærer 11. september i langt højere grad et brud i den sikkerhedspolitiske opfattelse. Fra stort set at have ignoreret truslen fra den globale terrorisme har man med aktivering af NATO's artikel 5 ikke blot vist sin støtte til USA's krig mod terrorisme, men tillige erkendt, at det globale trusselsbillede i dag er væsentlig forandret, end da man vedtog NATO's strategiske koncept i 1999. Med aktiveringen af artikel 5 har man vedtaget, at global terrorisme er på niveau med egentlig krig, og at NATO har en rolle at spille i bekæmpelsen af de nye trusler. Det er her – efter at støvet har lagt sig i Afghanistan – at Europa for alvor bliver konfronteret med de nye udfordringer efter 11. september, og som mere er et resultat af NATO's egen beslutning end af selve den handling, som 19 selvmordsaktivister gennemførte og al-Qaida stod bag.

Mens USA har besluttet sig for sin politik bliver det formentlig et NATO i splid med sig selv, der i kommende år skal konkretisere, hvad terrorbekæmpelse er i militært regi. Det bliver svært ikke mindst, når det går op for de europæiske skatteydere, at de nye udfordringer kommer til at koste mange penge. Med sin aktion i Afghanistan har USA vist, at de er villige til – ja, måske ligefrem foretrækker – at føre, hvad landet opfatter som nødvendige krige, alene, hvis ikke europæerne kan finde ud af at være med: i modsætning til Kosovo er det alene USA, som har kommandoen i Afghanistan.

Med andre ord kan 11. september meget vel medføre, at NATO mister betydning for USA og dermed i det hele taget, simpelthen fordi europæerne ikke kan blive enige med sig selv om, hvad terrorbekæmpelse i NATO-regi vil indebære, hvorfor USA ser hen over Vesteuropa mod de gamle øst-europæiske lande og Rusland samt Centralasien og det indiske subkontinent. 11. september var måske intonationen af NATO's svanesang og dermed i sandhed den egenlige afslutning på den kolde krig.

(Juni 2002)

## NOTER

- 1) Weinberger-Schultz debatten findes i Ernest W. Lefever: *Ethics and American Power. Speeches by Casper W. Weinberger and George P. Schultz* (Washington, D.C.: 1985). Reagans tale blev holdt i The American Bar

Association i Washington, D.C. 8. juli 1985 og findes i U.S. Department of State, Current Policy No. 721. En begrebshistorisk oversigt over begrebet Rogue State findes hos Robert S. Litwak: *Rogue States and U.S. Foreign Policy. Containment After The Cold War* (Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press 2000)

- 2) Referencerne er utallige. Her henvises til blot 2 eksempler, nemlig Ashton B. Carter & William J. Perry: *Preventive Defense. A New Strategy for America* (Washington, D.C: Brookings Inst. 1999) og Samuel Berger – Clintons sikkerhedsrådgiver i den anden 2. præsidentperiode – «A Foreign Policy for the Global Age», in *Foreign Affairs* November/December 2000
- 3) En præcis beskrivelse af forløbet findes i de første kapitler af Michael Klare: *Rogue States and Nuclear Outlaws. America's Search For A New Foreign Policy* (New York: Hill and Wang 1995)
- 4) Ashton B. Carter resumerer hovedpunkterne udmærket i sin artikel «Keeping America's Military Edge», in *Foreign Affairs* January/February 2001
- 5) Retssagen i New York foråret 2000 mod implicerede personer i bombningerne af de amerikanske ambassader i Østafrika i 1998 giver dog nyttig ny viden. Udskrifter af afhøringerne i forbindelse med retssagen kan findes på det amerikanske justitsministeriums hjemmeside. CNN-journalisten Peter L. Bergen gør god brug af materialet i sin bog *Holy War, Inc. Inside the Secret World of Osama bin Laden* (New York: The Free Press 2001).
- 6) Jvf. Lars Erslev Andersen: «Asymmetrisk krig, ny terrorisme og den post-moderne verdens(u)orden – historien om et bebudet terrorangreb», i: *Militært Tidsskrift* nr. 1, 2002
- 7) David E. Kaplan: Aum Shinrikyo, i: Jonathan B. Tucker (ed.): *Toxic Terror. Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons* (Cambridge, Mass: MIT Press 2000), s. 207ff
- 8) *Global Proliferation of Weapons of Mass Destruction. Hearings Before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Governmental Affairs* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office 1996) – 20-875 Vol 1-3
- 9) Kimberly McCloud og Matthew Osborne: «WMD Terrorism and Usama bin Laden», <http://www.cns.miis.edu/pubs/reports/binladen.htm>
- 10) *CNN.com*: «Rumsfeld: no evidence of al-Qaeda WMDs so far», 16. januar 2002
- 11) Jvf. Lars Erslev Andersen & Jan Aagaard: *Den afghanske forbindelse. Afghani-stanveteraner, al-Qaida-netværk og den globale terrorisme* (København 2002)
- 12) Ibid og Olivier Roy: *Skamat* (København: Eirene 1993)
- 13) Jvf. fx Bernard Lewis: «License to Kill. Usama bin Ladin's Declaration of Jihad», *Foreign Affairs* November/December 1998
- 14) *NATO Alliance Strategic Concept*. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Washington, DC, April 24, 1999. Findes i dansk oversættelse i *NATO nyt* nr. 2 1999. Se også Shahram Chubin: «NATO's New Strategic Concept and Peripheral Contingencies: The Middle East», Joint RAND & GCSP Workshop, Geneva, 15/16 juli 1999, som findes på nettet: [http://www.gcsp.ch/Engl/e\\_docs/research/chubin.htm](http://www.gcsp.ch/Engl/e_docs/research/chubin.htm)
- 15) Forfatterens interview med repræsentant for USA i NATO's hovedkvarter i Bruxelles, november 1999