

## Verden etter Irak-kr isen

Espen Barth Eide og  
Henrik Thune

ret 2003 ble usedvanlig turbulent i internasjonal politikk. Det rommet en krise i tre ulike faser: Først den politiske opptakten til invasjonen av Irak og spenningene mellom stormaktene i FNs sikkerhetsråd.

Dernest kom selve den amerikansklede invasjonen og til slutt krigen i Irak som varer ved, og en amerikansk president som er tvunget til å gjøre sin utenrikspolitikk med sikte på gjenvalg høsten 2004.

Utviklingen i og rundt Irak er viktig i seg selv. Men skal vi forstå hva Irak-kr isen har ført til i internasjonal politikk, må vi fokusere på det politiske spillet om Irak.

- Hvordan har kr isen over Irak påvirket forholdet mellom USA og EU og forholdene innad i NATO?
- Hvilke nye utfordringer står FN over for?
- Hva betyr USAs invasjon av Irak for kampen mot internasjonal terrorisme etter 11. september 2001?

### To fraksjoner i Washington

I de første månedene etter terrorangrepene mot New York og Washington den 11. september 2001 hadde store deler av verden **stor sympati** for USA og amerikansk politikk. USA var blitt angrepet, og det hersket bred enighet om at al-Qaida-nettverket og dets leder Osama bin Laden sann-

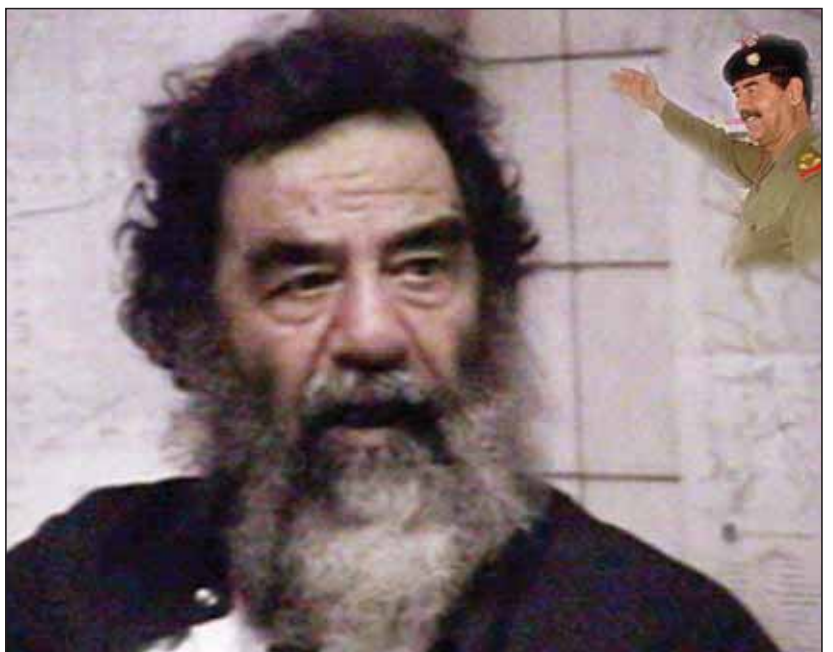
synligvis sto bak terroranslaget. Bush-administrasjonens første politiske veivalg var å bygge opp en «global koalisjon mot terrorismen». Koalisjonen besto ikke bare av USAs tradisjonelle allierte, men også av Russland, Kina og India – i tillegg til en lang rekke arabiske og muslimske stater.

USAs utenriksminister Colin Powell prøvde å få diplomati og militærmakt til å virke i tospann på en helhetlig og sammenhengende måte. I ettertid vet vi imidlertid at flere i Bush-administrasjonen allerede høsten 2001 ivret for et angrep mot Irak. Litt forenklet kan vi si at USAs utenrikspolitikk etter 11. september var spaltet i to motstående fraksjoner:

- Det amerikanske utenriksdepartementet og Colin Powell var uhyre skeptisk til å gjøre Irak til en del av USAs krig mot internasjonal terrorisme. Snarere enn å gjøre Irak til et angrepsmål, ønsket denne fraksjonen å fortsette USAs «doble oppdemmingspolitikk». Det vil si, en fortsettelse av FNs sanksjoner mot Irak og amerikansk militær oppdemming langs Iraks grense og i luften over Nord- og Sør-Irak.

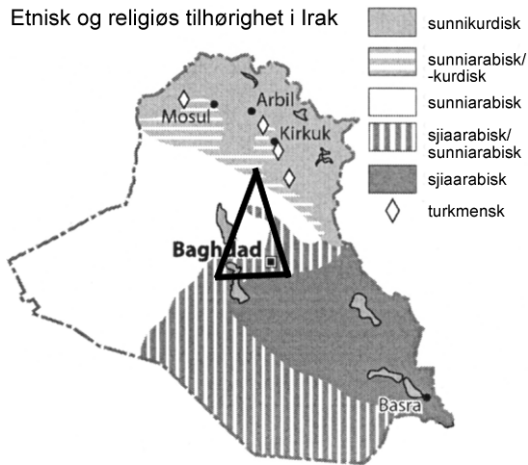
Hvilke to hovedgrupper ser vi i amerikansk utenrikspolitikk?

**Saddam Hussein** etter at han ble tatt til fange den 13. desember. Hvor mye avhenger den irakiske motstanden mot okkupasjonen av personen Saddam Hussein? Hvilken status har Saddam Hussein i sitt fangenskap, og hvilke beskrankninger setter internasjonal rett på behandlingen av ham?  
*Bilde: Scanpix*



# Verden etter Irak-krigen

Etnisk og religiøs tilhørighet i Irak



Kilde: IISS og NUPI

Den dominerende gruppen omkring USAs forsvarsminister Donald Rumsfeld og visepresident Richard Cheney hadde i mange år hevdet at Saddam Husseins kontroll over Irak var et av USAs desidert viktigste strategiske problemer i Midtøsten. Denne fraksjonen avviste åpenlyst Powells opp-

ønsket å drive en aktiv politikk for å fjerne Saddam Husseins regime.

## Avsporing i krigen mot terrorisme?

Det var aldri noe som knyttet Saddam Hussein til terrorangrepene mot USA. Det fantes ingen dokumenterte koblinger mellom Bagdad og al-Qaida. Som innslag i krigen mot terrorisme var Irak derfor et fremmedelement. Likevel vant «regimeendrerne» omkring Rumsfeld og Cheney fram. Terrorangrepene den 11. september fungerte ganske enkelt som en slags gigantisk nasjonal katalysator (drivkraft) – eller påskudd – for å virkeliggjøre et utenrikspolitisk mål som var ferdig formulert flere år før 11. september, og relativt løstrevet fra trusselen fra internasjonale terrornettverk. Følgelig ble store ressurser flyttet over fra jakten på al-Qaida til planleggingen av en mulig krig mot Irak.

Hovedproblemet for Bush-administrasjonen etter invasjonen av Irak er imidlertid ikke at krigen framstår som en avsporing av kampen mot terrorisme. Problemet er at Irak-krisen sannsynligvis har **undergravd den brede alliansen** av stater Washington bygde opp rett etter 11. september, og som USA er avhengig av for å føre en effektiv kamp mot internasjonale terrornettverk. Dessuten er det en betydelig risiko for at invasjonen har **åpnet en ny front** i krigen mot terrorismen. Angrepene mot amerikansk og annet internasjonalt nærvær i Irak i månedene etter innmarsjen i Bagdad, tyder på at restene av Hussein-regimet og internasjonale terrornettverk har **koblet seg sammen** i en felles kamp mot USA. Slik kan Washington med Irak-krigen ha gitt militante islamister nye re-

krutteringsmuligheter og et nytt treningsområde for framtidig terroraktivitet.

## En ny amerikansk sikkerhetspolitikk

Invasjonen av Irak dreier seg om langt mer enn Irak og USAs krig mot terrorisme. Irak-krigen var også en virkeliggjøring av en ny amerikansk sikkerhetspolitisk doktrine. I september 2002 la Det hvite hus fram en **ny nasjonal sikkerhetsstrategi** som presenterte amerikanske myndigheters syn på det nye trusselbildet. Her blir det argumentert for at USA må forbeholde seg retten ikke bare til å gå til angrep på land og miljøer som forbereder konkrete trusler mot USA, men også til **forebyggende angrep** for å hindre at denne type trusler overhodet oppstår.

Problemet med en slik strategi er at den **utfordrer** bærebjelker i folkeretten. Ifølge FN-pakten, som er grunnlaget for internasjonal rett på området krig og fred, kan et land bare gå til krig i selvforsvar (artikkel 51) eller på vegne av FN. Dersom det blir en generell norm at stater kan føre krig for å fjerne det de ser som framtidige trusler, vil hele formålet med å begrense bruken av militærmakt forsvinne. Selvforsvar forutsetter enten at et land selv eller noen man er alliert med allerede er angrepet, eller at det er hevet over all rimelig tvil at et slikt angrep er umiddelbart forestående. Skal en potensiell trussel fjernes, må man gå via FNs sikkerhetsråd. Det er det eneste organet i verden som har myndighet til å definere hva som er en trussel mot freden og eventuelt vedta en kollektiv militæraksjon. Det er vanskelig å se at FN vil fatte et slikt vedtak uten at freden allerede er brutt, eller uten at en stat faktisk er en trussel mot omverdenen.

Invasjonen av Irak illustrerer – noe forenklet – forskjellen mellom to ulike og konkurrerende modeller i global politikk:

- 1. FN-paktens kollektive sikkerhetssystem** er grunnlaget i en global orden som kun aksepterer bruk av militærmakt i selvforsvar eller dersom Sikkerhetsrådet autoriserer bruk av militærmakt fordi rådet mener det foreligger en «trussel mot internasjonal fred og sikkerhet»
- 2. En hegemonisk orden** er en global orden kjennetegnet av at USA eller andre stormakter utvider sin egen rett til selv-

Innfelt trekant: Sunni-triangelet – det området der kampene er hardest og hvor sunniaraberne står sterkest.

Diskuter hvilken behandling Saddam Hussein bør få nå som han er tatt til fange.

Hvordan kan behandlingen av Saddam Hussein påvirke den irakiske befolkningens holdning til okkupasjonen?

Hvordan kan Irak-krigen ha undergravd den brede alliansen i kampen mot terrorismen?

Mer om konflikten finnes i HHD 2002–2003: 16, 17 og 19

# Verden etter Irak-krisen



FNs øverste leder i Irak – Sergio Vieira de Mello – ble drept i august 2003 i et terroranslag mot FN's hovedkvarter i Bagdad.

Hvilke to konkurrerende modeller for den globale orden skiller artikkelen mellom?

Diskuter hvilken av de to modellene dere har mest tro på i forholdet mellom statene.

Hvordan står det til med den transatlantiske og den europeiske splittelsen snart et år etter de harde tautrekningene i Sikkerhetsrådet?

forsvar til selv å angripe en stat før denne utgjør en trussel. Det holder at den kan mistenkes for å forsøke «å forene politisk radikalisme og masseødeleggesteknologi» (*USAs nasjonale sikkerhetsstrategi*).

## Transatlantisk turbulens

Alle de sentrale internasjonale organisasjonene Norge forholder seg tett til, er blitt kraftig utfordret av Irak-krisen. Dette gjelder både FN, NATO og EU. Det tradisjonelt nære forholdet mellom Europa og USA – de såkalte transatlantiske forbindelsene – har kommet under et sterkere press enn noensinne siden den andre verdenskrig. Nye spørsmål er blitt reist, ikke minst i USA, om FN og folkeretten gir de riktige svarene på vår tids utfordringer. Dessuten spørres det hva man vil med NATO i en ny internasjonal situasjon. Og USA – den eneste gjenværende supermakten – har vist at landet er villig til å handle alene i internasjonal politikk. Hos noen vekker dette beundring, hos andre skepsis – også internt i USA.

## FN

FN ble nærmest erklært for utdatert da USA gikk til krig i mars 2003. En sentral rådgiver i det amerikanske forsvarsdepartementet (Perle) skrev få dager etter krigsstart at man nå skulle «takke Gud for at FN var død». Ryktet om FN's snarlige død viste seg å være en drøy overdrivelse. Med

## Hva skjer i Irak?

- Saddam Hussein ble tatt til fange den 13. desember i nærheten av sin fødeby Tikrit. Dette har reist spørsmål om han skal behandles som krigsfange eller som krigsforbryter, om han skal dømmes i Irak eller utenfor, om han skal dømmes av irakisk domstol eller stilles for en internasjonal domstol.
- Irakisk motstand mot okkupasjonen, først og fremst i Sunni-triangelet – mer enn 30 ulike grupper. De spenner fra nasjonalister, Saddam-lojale til islamister – irakiske og utenlandske. Mange sloss ikke for Saddam Hussein, men mot USA.

- Et amerikansk hovedproblem er at den tradisjonelle sunnieliten ikke er inkludert i den politiske prosessen. De frykter å bli satt på sidelinjen i det nye Irak.
- En hovedfare nå: økt spenning mellom kurdere, sjiaer og sunnier og utvikling av intern kamp om politisk makt: sunnimuslimske arabere på den ene siden, sjiamuslimske arabere og kurdere på den andre.
- USAs planlegger for amerikansk militært nærvær i flere år framover, men overføring av politisk makt til suveren irakisk regjering 1. juli 2004

økende tapstall og motstand i Irak har USA kommet tilbake til FN for å søke hjelp for å få jobben gjort.

Den viktigste langsiktige utfordringen for FN er likevel om organisasjonen makter å forsvare sin rolle som verdens fremste forum for beslutninger om krig og fred i tiden som kommer. Derfor er det ikke overraskende at FN's generalsekretær – Kofi Annan – sin tale til Hovedforsamlingen i september 2003 irettesatte USA for landets nye doktrine om forebyggende krigføring. Men Annan sa også at verdensorganisasjonen må fornyes og reformeres for å møte det 21. århundres ny utfordringer. På mange måter er FN nemlig fortsatt et produkt av tiden like etter den andre verdenskrig, og dilemmaet for FN er at organisasjonen må ta hensyn til USAs interesser for ikke å stå uten støtte fra supermakten. Annan har derfor tatt til orde for en bred debatt blant medlemslandene om reform av FN.

Generalsekretæren har også oppnevnt en internasjonal komité – et «reformpanel» – som skal vurdere ulike nødvendige reformer av FN-systemet. Panelet ledes av Thailands tidligere statsminister Anand Panyarachun. Panelets hovedoppgave er å diskutere globale trusler og nye utfordringer, og eventuelt foreslå reformer av FN's struktur og virkemåte som kan gjøre verdensorganisasjonen spesielt, og det multilaterale systemet generelt, bedre i stand til å møte slike endrede rammevilkår.

## NATO

Også NATO knaket i sammenføyningene under Irak-krisen. Denne krisen la for dagen en **en transatlantisk splittelse** med stor uenighet mellom USA og flere førende europeiske land (se HHD 2002–2003:19). Dette rystet NATO i organisasjonens grunnvoller. I februar 2003 ble planer om å utplassere forsvarsmateriell i Øst-Tyrkia forsinket som følge av at flere medlemsland trodde USA ønsket å trekke NATO inn i den kommende Irak-krigen bakveien. I USA førte dette til alvorlig tvil om NATOs relevans. I flere europeiske land var man bekymret for USAs intensjoner med NATO.

I august 2003 tok NATO over den flernasjonale fredsstyrken i Kabul, hovedstaden i Afghanistan. Senhøsten 2003 går diskusjonen høyt i og mellom NATO-landene om å utvide NATO-engasjementet til

# Verden etter Irak-krisen



hele Afghanistan. En felles opp-treden i Afghanistan kan muligens bidra til at NATO-samarbeidet tar seg noe opp igjen etter den dype krisen organisasjonen har vært gjennom

Fordeling av vann i Iraks nest største by Basra. I hvilken tilstand er infrastrukturen i Irak etter tiår med krig? Hvordan påvirker dette befolkningen?

Diskuter Irak-krigens legitimitet ut fra det vi i dag vet om dens forløp og motivene for å starte den.

Diskuter hvordan Irak-krisen har «kastet om på mye av det internasjonale bildet».

Diskuter påstanden: «Irak-krigen har virket mot sin hensikt i krigen mot terrorismen.»

**Espen Barth Eide** og **Henrik Thune** er forskere ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Eide er også avdelingsleder ved avd. for Internasjonal Politikk.

i løpet av det siste drøye året. Ikke desto mindre understreker året 2003 at NATO ikke er hva organisasjonen i sin tid var. Mer enn å være en kollektiv forsvarsorganisasjon for forsvar av eget territorium i Europa, er NATO nå en organisasjon for kollektiv sikkerhetsinnsats i internasjonale problemområder som på Balkan og i Afghanistan. Fra amerikansk hold snakkes det ofte om NATO som en **verktøykasse** for alliert innsats. Fra denne verktøykassen av samtrente styrker kan USA eller andre land så sette sammen de styrkekomponenter som trengs for en bestemt operasjon. Utfordringen framover for NATO blir derfor delvis å gjøre seg i stand for denne oppgaven og delvis sørge for at det er tilstrekkelig politisk enighet om **bruken** av denne «verktøykassen».

## Den europeiske union (EU)

Den transatlantiske splittelsen i Irak-spørsmålet var en brytning mellom USA og Europa. Men krisen illustrerte også en omfattende splittelse **innad** i Europa. Viktige EU-land som Tyskland og Frankrike sto steilt imot USAs krigsplaner, mens andre store EU-land som Storbritannia og Spania støttet USA. Mange europeere opplevde dermed at målet om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk var blitt gjort til skamme ettersom EU-landene ikke klarte å inn-ta en felles holdning til Irak og til USAs planer om krig mot landet.

Denne europeiske «troverdighetskrisen» har imidlertid ført til omfattende nyvinninger nettopp på dette området. Kort tid etter invasjonen av Irak la EUs utenrikspolitiske koordinator Javier Solana et utkast til en europeisk sikkerhetsstrategi: *A Secure Europe in a Better World*. Dokumentet er første skisse til et omforent europeisk syn på vår tids sikkerhetsutfor-

dringer. Slik er det også et direkte motstykke til den nye amerikanske sikkerhetsstrategien fra 2002. Dokumentet tar opp en del av de samme problemstillingene, men velger til dels ganske **andre virkemidler** for å nå målene. Selv om EU-strategien ikke utelukker bruk av militærmakt, legger den langt større vekt på aktiv bruk av mekling, diplomati, bistand, statsbygging, hjelp til reformtiltak, regionalt samarbeid osv. Den går også inn for å styrke og reformere de globale, multilaterale institusjonene. «Røverstater» skal fortrinnsvis hjelpes tilbake i folden av samarbeidende stater, før de eventuelt utsettes for militære tiltak. Debatten om denne sikkerhetsstrategien vil fortsette utover i 2004. Her er Storbritannias rolle spesielt interessant. Statsminister Tony Blair ønsker åpenbart å signalisere at han ikke bare er USAs nærmeste allierte og en god atlantist, men også en god europeer. Etter Irak-krisen er det blitt nødvendig for ham å gjøre dette tydelig overfor så vel egne velgere som sine europeiske kolleger.

Irak-krisen har kastet om på mye av det in-

## Etter Irak

ternasjonale bildet – langt utover hva som har med Irak, masseødeleggelsesvåpen og Saddam Husseins regime å gjøre. Det nye internasjonale bildet hadde kanskje blitt til uansett, men det ble uten tvil framskyndet av Irak-krisen i 2003. Slik har spørsmålet om Irak fungert som en katalysator for fundamentale strukturelle (langsiktige og dyptgripende) endringer. Hvor det vil ende, vil året 2004 bidra til å besvare. Da skal FNs reformpanel legge fram sine forslag, og da vil NATO trappe opp sin innsats i Afghanistan og trappe ned på Balkan. Da vil dessuten EU søke å omsette ambisjonen om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk til konkrete handlinger. Utviklingen i Irak – hvor krigen ennå ikke er over – vil både kunne gi retning til USAs krig mot terrorisme og påvirke president Bushs mulighet til å bli gjenvalgt ved presidentvalget høsten 2004.

Alle arbeidsoppgaver og nettsadresser: **se under.**