



Daniele Archibugi, Iris Marion Young

Fem raka råd till världen

Det lär komma en attack mot Irak. Ska fler katastrofer kunna undvikas måste nu politiska ledare världen över drar upp riktlinjerna för en fungerande internationell rätt och pressa USA att agera i enlighet med ett sådant rättsligt system. Snarast. Det skriver Iris Marion Young och Daniele Archibugi och formulerar här fem principer för ett alternativt svar på terroristattacken.

Attackerna på World Trade Center och Pentagon i september 2001 kan tolkas på två skilda sätt. Antingen beskrivs de som ett militärt angrepp på USA som nation och som folk. Eller så beskrivs de som en kriminell handling, som ett brott mot mänskligheten. Hur man väljer att beskriva händelsen är inte någon rent teknisk eller akademisk fråga, det är ett i grunden politiskt val man har att göra – med avgörande konsekvenser för framtiden.

Även om enstaka offentliga personer kort efter attacken förordade den senare tolkningen, är det den förra som har kommit att segra. I det följande kommer vi ifrågasätta det militära svar på terroristangreppen som blir den naturliga följden av en sådan tolkning, och ge en bild av vilka handlingsalternativ som står öppna om USA och andra globala aktörer skulle välja en mindre statscentrerad förståelse av händelsen och den aktuella politiska situationen.

Den militära vägen

Bushadministrationen valde att beskriva attackerna som en krigshandling, och därmed var militär vedergällning den rimliga reaktionen på dem. En sådan tolkning kräver en stat eller grupp av stater att gå i krig med. USA valde Afghanistan och motiverade valet med att dess Talibanregim gett stöd och skydd åt al-Qaida. Senare har Iran, Irak och Nordkorea pekats ut som ytterligare nationer mot vilka militära aktioner kan bli aktuella. Men den argumentation som legitimerat USA:s militära angrepp på Afghanistan har aldrig varit helt övertygande. Inte ens inom ramen för den traditionella statscentrerade världspolitiska ordningen är det självklart att det faktum att Afghanistan upplåt territorium till al-Qaidas ledarskap och träningsläger ger USA rätt att förklara krig mot och eliminera dess regering. Väl medveten om den svaga legitimitetsgrund den militära operationen vilar på har USA:s ledarskap skiftat fokus och hänvisar i dag i mindre utsträckning till en "rätt till självförsvar", men allt oftare till ett humanitärt uppdrag att befria den afghanska befolkningen, i synnerhet kvinnorna, från talibanregimens förtryck. En retorik vi uppfattar som cynisk och opportunistisk eftersom vare sig Bush eller tidigare Clinton någonsin, åtminstone inte offentligt, uttryckt någon sympati för det afghanska folket och dess lidanden.

Införlivandet av terroristangreppen i den traditionella nationalstatliga tolkningsramen och det därpå följande militära angreppet på en nationalstat har varken övertygat intellektuellt eller gjort världen till en säkrare och bättre plats att leva i. Även om kriget har förstört ett antal av al-Qaidas militära läger och USA har lyckats gripa några av dess medlemmar har världen hittills inte fått se några bevis för att de förstörda lägren och de gripna personerna hade någon direkt koppling till de nitton flygkaparna från den 11 september. Antalet civila offer för USA:s militära aktion uppskattas till minst 1 000, ibland till så många som 3 700, och hundratals till lär komma att dödas av ännu odetonerade bomber. Antalet flyktingar som till följd av kriget kommer svälta eller frysa ihjäl är omöjligt att uppskatta. Några övertygande skäl att tro att kriget har avskräckt andra potentiella terrorister runt om i världen finns inte. Slutligen kan kriget ha bidragit till att destabilisera Centralasien politiskt, och konsekvenserna av det är givetvis just nu omöjliga att överblicka.

Även om USA inte har agerat på egen hand är det dess politiska och militära ledare som styr händelserna. USA bestämde vilka stater som skulle erbjudas att ingå i koalitionen och fördelade rollerna inom den. Det är svårt att se annat än att USA:s strävan under de senaste månaderna har varit någon annan än att ytterligare stärka sin position som suverän global övermakt. Under det senaste decenniet har USA använt sin militära makt i Persiska viken, Somalia, Panama, på Balkan och många andra ställen. Vid varje tillfälle har interventionen krävt dödsoffer, men väldigt sällan amerikanska sådana. USA:s enorma militära och ekonomiska övermakt och dess regimers beredskap att använda den mot uppenbart chanslösa stater och folk under en tunn slöja av multilateralt samarbete väcker fientliga reaktioner och känslor över hela världen, också i länder som USA räknar som sina allierade. En rundfrågning som *Pew Research Institute* och *International Herald Tribune* genomförde i december 2001 visade att majoriteten av icke-amerikanerna bland 275 tillfrågade politiska och ekonomiska makthavare anser att USA missbrukar sin makt och att delar av USA:s politik är direkt orsak till de ökande välfärdsklyftorna i världen. Ställda inför en så överväldigande hegemoni uppfattar vi det som nödvändigt att medborgare och politiska ledare världen över snarast drar upp riktlinjerna för en fungerande internationell rätt och försöker pressa USA att agera i enlighet med ett sådant rättsligt system.

Alternativet

Ett av offren för attackerna den 11 september förra året var kampen för en mer rättvis världsordning. Berlinmurens fall väckte hoppet om en värld styrd av internationella samarbetsorganisationer inom ramen för en jämlik och rättvis rättsordning. De debatter och demonstrationer som överallt följt i spåren på de internationella finans- och handelsorganisationernas sammanträden har väckt allas medvetande om de globala maktfrågorna. I centrum för debatten har frågan huruvida de globala regelverken även i fortsättningen uteslutande ska tillvarata de mäktigaste globala aktörernas minoritetsintressen, eller om inte majoritetens röster och intressen bör få komma till tals i institutioner som gjorts såväl öppna som ansvariga inför de medborgare som drabbas av deras beslut och åtgärder.

Vi grundar vårt förslag till ett alternativt svar på terroristangreppen på detta hopp om en rättvis och demokratisk världsordning. Hittills har diskussionerna om en internationell rättsordning och globalt verksamma regulativa system inte ägnat särskilt stor uppmärksamhet åt frågor om hur man kan förebygga och utreda brott, utan nästan uteslutande koncentrerat sig på frågor som varuhandel, finansiella investeringar och miljöskydd. Vi föreslår två premisser

under vilka ett alternativt svar på terroristangreppen i september kunde, och fortfarande kan, formuleras. För det första bör händelserna beskrivas i termer av människor mot människor, snarare än i termer av antagonistiska stater. Flygplanskaparna var inte utsända av någon stat, utan medlemmar av en icke-statlig organisation, och deras offer var enskilda individer från åtminstone sjuttio olika nationer. Därmed, för det andra, bör händelsen karaktäriseras som en kriminell handling, inte som en krigshandling, och den relevanta motåtgärden är följaktligen brottsutredning och åtal under lag, tillsammans med lagreglerade åtgärder för att förebygga och avskräcka från liknande framtida brott.

Demokratiska stater brukar inte, och borde aldrig, bemöta terroristangrepp utförda inom deras egna gränser med militära medel. Spanien ifråga om ETA, Italien när det gäller Röda brigaderna och USA efter bomben i Oklahoma City valde samtliga en polisiär och juridisk lösning på terrorgruppernas hot. Att gå utanför lagens ramar, som Spanien under en tid valde att göra genom att ge enskilda statstjänstemän befogenhet att använda utomlagliga metoder i försöken att bekämpa terrorismen, tycks erfarenhetsmässigt snarare ha kontraproduktiv effekt och öka risken för nya terrorangrepp.

Världssamfundet borde enligt vår uppfattning besvara internationellt verksamma terroristorganisationers angrepp på samma sätt och under samma slags lagstiftning som de demokratiska staterna har valt att komma till rätta med den nationella terrorismen. Ett svar på transnationella terroristnätverks angrepp och hot om angrepp som grundar sig på en global rättsordning behöver inte vara vare sig mindre effektivt mot terroristerna än en stor och mäktig stats militära angrepp på en annan stat. Tvärtom skulle en genuint global polisiär och rättsuppehållande styrka mer effektivt fullgöra uppgiften att såväl identifiera och gripa skyldiga som förebygga framtida attacker, samtidigt som långt färre människor skulle komma till skada och långt mindre materiella skador krävas än i kriget mot Afghanistan.

En fredligare och mer rättvis värld kräver att grundläggande förändringar inom de politiska, ekonomiska och sociala institutionerna så småningom kommer till stånd. Samtidigt måste vi börja någonstans, så i det följande ska vi formulera fem principer vilka vi anser kan lägga grunden för ett internationellt politiskt svar på de omedelbara hoten och problemen, samtidigt som de främjar de mer långsiktiga transformativa målen.

(1) Stärk de internationella institutionerna.

En politik som bemöter terrorism och hot om terrorism inom ramen för en internationell rättsordning bör använda sig av internationella organisationer och av juridiska instrument. Förenta Nationerna anmäler sig omedelbart som den viktigaste kraften här. Även om organisationen har allvarliga brister vilka måste åtgärdas är FN den enda transnationella organisation vi har med representanter för i stort sett alla världens folk. FN:s olika institutioner, konventioner och program täcker dessutom de flesta av de mest omedelbara problemen i vår värld.

I dag är FN en omöjlig organisation. Å ena sidan har den fått i uppdrag att återställa fred, bygga upp regeringar och nödvändig infrastruktur, bistå flyktingar, genomföra hälsovårdsprogram och en mängd andra uppgifter i dussintals regioner i världen samtidigt. Å andra sidan förnekar medlemsstater FN regelmässigt tillgång till de verktyg organisationen skulle behöva för att utföra sina uppdrag, inta bara genom att undanhålla ekonomiska medel, utan

också genom att begränsa dess befogenheter. När FN:s ansträngningar inte räcker till för att lösa problemen, vilket alltför ofta blir falden, är världens politiska ledare snabba att beskylla organisationen för att vara såväl inkompetent som trög. USA och andra världsmakter kan inte fortsätta lasta över konsekvenserna av sina krig och ekonomiska beslut på FN samtidigt som de väcker medborgarnas misstro mot organisationen.

FN:s säkerhetsrådsorganisation, med sina fem permanenta medlemmar, en kvarleva från det världsläge som rådde 1945, för snart sextio år sedan, behöver en genomgripande översyn. Men detta säkerhetsråd antog trots allt två resolutioner efter attackerna den 11 september – resolution 1368 (12 september) och resolution 1373 (28 september) vilka uppmanar samtliga medlemsstater att samarbeta i syfte att förebygga och utreda terrorism och annan transnationell kriminell aktivitet. Om regeringsföreträdare gör gemensam sak med sociala rörelser skulle de kunna pressa USA att ingå i en mer genuint multilateral koalition i kampen mot transnationella kriminella nätverk, en koalition som skulle ge mer utrymme för de mindre utvecklade staterna i världen att delta i beslutsfattandet och utformningen av politiken.

(2) Öka det internationella samarbetet mellan polis och underrättelsetjänster.

Av allt att döma är USA:s kongress ointresserad av frågan hur två av världens mest sofistikerade polismakter respektive säkerhetstjänster, FBI och CIA, kunde förbli okunniga om planeringen av terroristangrepp av så enorma proportioner som de som genomfördes den 11 september. En möjlig förklaring är de två organisationernas något enögda koncentration på vad *stater* gör. Parallellt med att kapital, arbete, teknologi och kultur flyter allt friare över världens gränser blir också kriminaliteten allt mer gränslös och transnationell – men såväl polis som säkerhetstjänster har hamnat hopplöst på efterkälken. Underrättelsetjänster är fortfarande något som stater använder sig av för att skaffa information om andra stater. Trogna den traditionella spionkulturen engagerar de sig i hemliga underrättelseoperationer mot varandra, i ömsesidig misstro. Samtidigt organiserar sig de nationella polisorganisationerna sig enligt egna, unika system och strukturer, vilket gör varje försök till samarbete och kommunikation över gränserna trögt och svårbemästrat. Här borde septemberattackerna vara en väckarklocka, en påminnelse om nödvändigheten av att polis och underrättelsetjänster omorganiseras i syfte att underlätta det internationella samarbetet till skydd för *medborgare* snarare än för stater.

Vi har redan internationella institutioner att bygga vidare på. Interpol, den internationella polisorganisationen, med sina 179 medlemsländer har bekämpat terrorism, narkotikahandel, ekonomiska brott, databrott, organiserad brottslighet och sexslavhandel i decennier. Även om dess budget är minimal i relation till uppdraget har organisationen lagt upp en väldig databas över dömda och misstänkta terrorister och kriminella. Den har dessutom register över falska passhandlingar och stulna kreditkort som är tillgänglig för poliser i vilket land som helst. En resurs som de nationella polisorganisationerna trots det utnyttjar högst oregelbundet.

Under sitt Millenniummöte i november 2000 antog FN:s generalförsamling en konvention mot organiserad brottslighet som 140 länder, däribland USA, har undertecknat. De undertecknande staterna förbinder sig att stärka sin nationella lagstiftning mot organiserad brottslighet och lovar att bygga upp system som underlättar internationellt utbyte och samarbete när det gäller juridisk expertis, brottsutredningar och utlämning av misstänkta brottslingar. Konventionen

uppmärksammar dessutom de rikare nationerna att aktivt bistå de mindre utvecklade i arbetet med att bygga upp effektiva system för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Även om konventionen för dagen är föga mer än en hög papper, som så många andra av FN:s avtal och konventioner, kan politiska ledare och sociala rörelser använda den för att ställa krav på institutioner och resurser som förmår förvandla de vackra principerna till praktisk handling.

Tillsammans med andra stater kan USA verka, såväl nationellt som internationellt, för att förbättra det internationella polissamarbetet och för att skapa nya och förstärka redan befintliga globalt verksamma rättsuppehållande organisationer. Det skulle bland annat kräva att murarna mellan en nationellt orienterad polis och en internationellt orienterad säkerhetstjänst rivs. Dagens utveckling i USA och många andra västerländska länder går faktiskt mot en sådan uppluckring av gränserna, men i en kontraproduktiv riktning. Genom att låta FBI och CIA samarbeta inom USA:s gränser öppnar regeringen för en mer repressiv stat inåt, samtidigt som den blir än mer defensiv och misstänksam utåt. Ett förstärkt internationellt polisiärt samarbete måste kombineras med åtgärder för ökad insyn och reella möjligheter att ställa ansvariga personer till svars, så att medborgarna skyddas från rättsövergrepp.

(3) Effektivisera regleringen av kapitalrörelser.

Ett av de effektivaste sätten att komma åt terroristnätverk, och organiserad brottslighet i stort, är att begränsa deras tillgång till pengar. Trots att det varit väl känt under många år att Usama bin Ladin har planerat och finansierat terroristoperationer runt om i världen har ingen velat hindra al-Qaida från att fritt flytta och överföra de nödvändiga ekonomiska medlen. Varför har ingen, fram till idag, försökt angripa deras finansiella resurser och strukturer? Vi tror att en del av svaret står att finna i det faktum att näringslivets högsta företrädare motsätter sig varje form av kontroll och reglering av det internationella finansiella kapitalet. Företagen flyttar regelmässigt pengar över världen i syfte att undkomma skatt.

En effektiv kontroll och reglering av kapitalrörelserna ökar möjligheterna att strypa flödet av ekonomiska resurser till kriminella nätverk. Ett krig mot kapitalets fria flöden producerar inga civila dödsoffer, flyktingströmmar och miljökatastrofer. USA har under senare år ökat sin kapacitet att kontrollera och reglera kapitalrörelser över världen. Men för att faktiskt kunna göra det är till och med världens mäktigaste militära makt beroende av ett intimt samarbete med andra regimer, inte minst med regimer som djupt ogillar den utrikespolitik USA bedriver. Om man själv, eller ens allierade, är utsatt för militära hot eller fientliga underrättelseoperationer tar det rimligen emot för ett land att samarbeta med den regim som hotar och spionerar.

(4) Använd de internationella domstolarna.

USA uppfattade terroristattacken som en mellanstatlig konflikt bara så länge det passade deras syften. Genom att vägra behandla de personer som togs till fånga i Afghanistan som krigsfångar avvisar de den mellanstatliga konfliktens regelverk. Bushadministrationen hävdar att de tillfångatagna personerna är illegala soldater som inte omfattas av Genèvekonventionens bestämmelser. Dessutom har den förklarat att de principer som reglerar det nationella rättegångsförfarandet inte kommer att tillämpas när det gäller de icke-amerikaner som grips i USA eller någon annanstans. Därmed har USA:s regering inför hela världen förklarat att den kommer förneka varje utländsk medborgare den påstått har en koppling till terrorism varje form av laglig rätt

och beskydd. Den här hållningen är så extrem att den mött motstånd såväl inom Bushadministrationen självt som inom dess mest lojala allierade, den brittiska regeringen. Som svar på kritiken har administrationen i viss mån reviderat sin hållning, men inte förändrat den konkreta behandlingen av fångarna.

Vicepresident Dick Cheney förklarade att "terrorister förtjänar inte det skydd och den rättssäkerhet som en amerikansk medborgare skulle ha rätt till i en normal rättegång" (International Herald Tribune 16/11 –01). Uttalandet visar med all önskvärd tydlighet Cheneys förakt för en av de mest grundläggande principerna i en rättsstat: att det är domstolens sak och ingen annans att avgöra vem som ska och vem som inte ska betraktas som skyldig till en kriminell handling.

Om vi ser septemberattackerna som ett brott mot mänskligheten snarare än mot bara USA vore en internationell domstol av samma modell som de som instiftats för ex–Jugoslavien och Rwanda, med domare från såväl västerländska som islamiska länder, den rimligaste lösningen. Den skulle dessutom ha fördelen att den inte formulerar konflikten som en konflikt mellan USA och islam, utan som en konflikt mellan hela det internationella samhället å ena sidan och en liten grupp kriminella å den andra. I längden bör dessa ad hoc–domstolar lämna över till en permanent internationell domstol, för vilken grunderna lagts redan genom en överenskommelse i Rom i juli 1998 (under motstånd från bland annat USA), vilken fler och fler länder ansluter sig till.

Flera invändningar har riktats mot att använda internationella domstolar för att åtala människor misstänkta för att ha utfört eller materiellt ha bidragit till terrorism. Det tar för lång tid, det är för dyrt och det skulle bara ge terroristerna ett forum de skulle använda till att sprida sina idéer. Inget av argumenten övertygar. Ett åtal i en internationell domstol behöver inte ta längre tid än i en nationell – den snabba takt USA efterfrågar tycks bara kunna upprätthållas på bekostnad av de åtalades rättssäkerhet. Det ekonomiska bidraget till en internationell domstol behöver inte heller vara mycket större än kostnaden för en nationell rättegång, förutsatt att båda är korrekt genomförda och rättvisa. Slutligen ger varje offentlig rättegång, på vilken nivå den än genomförs, den åtalade möjlighet att formulera sin syn på det påstådda brottet. Det är precis i syfte att ge de anklagade denna möjlighet vi har ett rättegångssystem. Av samma skäl, naturligtvis, kommer de militärdomstolar som Bushadministrationen vill upprätta inte vara öppna för offentlig insyn.

(5) Minska de globala ojämlikheterna.

Efter den 11 september hävdade många debattörer att varje försök att förstå vad som rimligen kan förmå människor att skapa eller ansluta sig till terroristgrupper som al–Qaida måste ta hänsyn till de enorma rikedom– och välfärdsklyftorna mellan regioner och länder som EU, USA och Japan å ena sidan, och Mellanöstern och Sydasien å den andra. Vi ansluter oss till dem som svarat att de förvisso upprörande strukturella orättvisorna i världen varken berättigar eller kan vara ett försvar för kriminella dåd. De fungerar inte ens som förklaring: Det finns gott om fattiga områden i världen som inte tycks fostra människor som är beredda att ansluta sig till internationella terroristnätverk.

Men det är sant att en stor del av världens befolkning lever i extrem fattigdom. Vi tror, tillsammans med många andra människor i såväl den mindre som i den mer utvecklade delen av världen, att ojämlikheterna består åtminstone delvis

som ett resultat av den rika världens politiska åtgärder, av företagsbeslut fattade i dessa länder, och av internationella organisationer i vilka den rika världen har en oproportionerligt stor makt. Till och med de som ställer sig skeptiska till detta påstående borde, hur som helst, fördöma USA:s, Europas och Japans uppenbara ovilja att dela med sig av det kapital, den teknologi och de varor som behövs för att öka livskvaliteten för människor i de allra fattigaste länderna i världen. Det kan knappast råda något tvivel om att den likgiltighet som de människor som lever i ett uppenbart överflöd visar åtminstone väcker förbittring i en stor del av världen.

Under en annan svår tid i vår historia, när nazisterna hade besegrats och delar av Europa låg i ruiner, insåg USA att dess egen säkerhet och välfärd hängde på att Europa förmådde ta sig upp på benen igen. För att underlätta återhämtningen avsatte USA enorma summor till Marshallplanen, vars huvudsyfte var att återställa infrastrukturen i det förödda Europa. Maken till utvecklingsprogram, i vare sig storlek eller beslutsamhet, har vi inte sett sedan dess. Men det faktum att det en gång har hänt borde hålla vårt hopp levande om att bara viljan fanns är det möjligt att lyfta fattiga länder ur armodet. I decennier har sociala rörelser och politiker i utvecklingsländerna krävt av den rika världen att de i stället för att exploatera naturresurser och arbetskraft börjar investera i infrastruktur och utbildning i de fattigare regionerna i världen. Hittills har de talat för döva öron. OECD-ländernas offentliga bistånd uppgick 1998 till 0,24 procent av deras sammanlagda BNP, och det privata biståndet är lika fattigt. När detta skrivs har 60 000 människor samlats i Porto Alegre i Brasilien till ett andra World Social Forum för att tillsammans organisera internationella kampanjer för ömsesidigt bistånd, utbildningssatsningar, påtryckningar och demonstrationer för en global ekonomisk rättvisa.

Inte ens Bushadministrationen förmår längre stå kallsinnig inför kraven på en mer rättvis värld. De kunde inte utebli från den FN-finansierade konferensen om återuppbyggnaden av Afghanistan i januari 2002, efter att ha uteblivit från såväl Rasismkonferensen i augusti 2001 som Klimatkonferensen i december. Vid konferensen i januari lovade USA att sätta av 300 miljoner dollar under första året, och Japan och Europa 500 miljoner dollar var under de första två och ett halvt åren, för återuppbyggnaden av Afghanistan. Världsbanken har uppskattat behovet till allra minst 4,9 miljarder dollar under två och ett halvt år. Till och med nu, i den akuta kris Afghanistan har försatts i, förblir den rika världen obegripligt snål, och världens alla fattiga ser på.

Världen kommer aldrig att kunna enas till en rättvis, effektiv och stabil gemenskap utan att en omfattande omfördelning av ekonomiska, teknologiska och organisatoriska resurser i syfte att minska den globala ojämlikheten i välfärd och livskvalitet kommer till stånd. För att möjliggöra en sådan omfördelning krävs nya och starkare internationella institutioner som på ett helt annat sätt än de existerande internationella finans- och biståndsorganisationerna, som till exempel Världsbanken, representerar samtliga av världens länder och folk. Utan en global motsvarighet till Marshallplanen kan inte ens det mest uppriktiga samarbete mot den internationella organiserade brottsligheten bli annat än defensivt och tillfälligt till sin karaktär. Utan rättvisa ingen fred.

Contribution by Arena
© Arena
© Daniele Archibugi
© Iris Marion Young
© eurozine