

FOKUS: 20 ÅR ETTER 9/11

Internasjonal politikk og arven etter 11. september

 Ole Martin Stormoen* og Rita Augestad Knudsen, gjesteredaktører
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Norge

Sammendrag

I dette fokusnummeret ser vi tilbake på utviklingen på noen utvalgte områder innenfor internasjonal politikk (temaet) og Internasjonal Politikk (faget) i løpet av de 20 årene som har gått siden 11. september, 2001. Dette innledningsessayet presenterer de fire bidragene som belyser hvert sitt konkrete tema: bruken av narrativer i internasjonal politikk, faget Internasjonal Politikk, forholdet mellom USA og Russland, og folkeretten. Essayet tar et skritt tilbake og ser på helheten i arven fra 11. september og krigen mot terror som fulgte, med fokus på internasjonal politikk og internasjonal sikkerhet. I tillegg gir essayet et overblikk over de målbare kostnadene knyttet til krigen mot terror, status for krigen i dag, og status for fienden man har kjempet mot de siste 20 årene. Angrepene og responsen på dem gikk naturlig nok også på bekostning av noe, og visket ut andre, alternative handlingsforløp. Dette essayet beskriver noen av disse tapte mulighetene, og belyser også utfordring med å gjøre opp et «regnskap» 20 år etter 11. september-angrepene.

Nøkkelord: 9/11 • krig mot terror • internasjonal politikk • internasjonal rett • terrorisme

Innledning

Den 11. september 2001 ble verden endret i løpet av minutter. Terrorangrepene i USA den dagen var sjokkerende, spektakulære og brutale. De siktet seg direkte inn på landets politiske, militære og finansielle sentra, og forsøkte å ramme stormaktens

*Kontaktinformasjon: Ole Martin Stormoen, e-post: OleMS@nupi.no

©2021 Ole Martin Stormoen & Rita Augestad Knudsen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
 Citation: Stormoen, O. M. & Knudsen, R. A. (2021). Internasjonal politikk og arven etter 11. september. *Internasjonal Politikk*, 79(3), 261–272. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.3396>

geopolitiske posisjon. Nesten 3 000 ble drept umiddelbart og talløse andre ble skadet, mange av dem for livet. Angrepene og den påfølgende responsen med en «krig mot terror» utløste omfattende innenriks- og utenrikspolitiske endringer som involverte enda større tap, og som 20 år senere fortsatt former både internasjonal politikk og individers liv i de fleste samfunn.¹

Teoretiske antakelser om hvordan verden hadde sett ut *uten* en krig mot terror vil måtte hvile på kontrafaktisk argumentasjon og spekulasjon der «hva om?»-spørsmålene er utallige. Kunne man ha handlet annerledes etter 11. september, og slik endret verden «mindre»? Det finnes allerede biblioteker fulle av analyser og problematiseringer rundt dette spørsmålet. Det er verken plass til eller vår hensikt å her gi en full oversikt over denne litteraturen, eller komme med totaldekkende svar. Det er selvsagt umulig å vite om noe alternativt – og like skjellsettende – ville kunne funnet sted i fraværet av 11. september, med like store eller enda større konsekvenser for internasjonal politikk og våre liv i dag. Likevel, av det krigen mot terror valgte bort og «brakte opp» på en måte som tydelig utelukket andre handlingsveier, er de økonomiske ressursene de mest åpenbare: De astronomiske summene investert i krigen kunne i en alternativ, ideell virkelighet vært investert i vekst drivere som forskning, utdanning eller infrastruktur, nasjonalt og internasjonalt.

På det utenrikspolitiske feltet formet USA allianser og fornuftsekteskap med land og regimer man under andre omstendigheter kanskje ikke ville ansett som naturlige partnere. Samtidig skapte det ensidige fokuset på terrortrusselen gnisninger i forholdet til andre allierte, som så med skepsis på hvordan krigen mot terror vokste og samtidig utfordret sentrale verdier i det transatlantiske samarbeidet. Polariserende retorikk (som *The Axis of Evil*-talen) og unilateral bruk av hard makt har tært på det som tidligere var en betydelig geopolitisk ressurs for USA: Den myke makten, evnen til å få sin vilje basert på overtalelse og tiltrekningskraft, snarere enn bestikkelser eller (trusler om) vold (Nye, 2004). Troverdigheten som verdens mektigste forkjemper for demokrati, menneskerettigheter og liberale verdier fikk alvorlige riper etter at torturskandalene i Abu Ghraib og Guantanamo og andre skyggefulle praksiser kom for en dag.

Krigen mot terrors ensidige og konfronterende fokus synes også å ha lagt beslag på verdifull politisk og institusjonell kapital og kapasitet som kunne ha bidratt til å møte andre internasjonale utfordringer. En rekke av de truslene som står øverst på verdenssamfunnets agenda i dag, som klimaendringer, globale helseutfordringer og økende stormaktsrivalisering, ble nedprioritert som følge av at krigen mot terror ble det viktigste gravitasjonspunktet i amerikansk utenrikspolitikk. Perioden har også sammenfalt med at USA ikke lenger kan anses som den ene, dominerende supermakten i verden, til særlig stor fordel for Kina som voksende økonomisk og militær stormakt.

¹ Forfatterne ønsker å takke våre kolleger Karsten Friis og Lars Gjesvik for nyttige kommentarer til teksten, samt takke IPs redaktører og bidragsyterne til fokusnummeret.

Dette fokusnummeret ser tilbake på utviklingen på noen utvalgte områder innenfor internasjonal politikk (temaet) og Internasjonal Politikk (faget) i løpet av de 20 årene som har gått siden 11. september, 2001. De fire bidragene i dette nummeret analyserer og reflekterer rundt de siste to tiårenes historie i lys av angrepene og responsen på dem på fire konkrete felter: bruken av *narrativer* i internasjonal politikk, faget Internasjonal Politikk, forholdet mellom USA og Russland, og folkeretten. Før disse bidragene presenteres i noe mer detalj, vil dette innledende essayet ta et skritt tilbake og se på helheten i arven fra 11. september og krigen mot terror som fulgte, med fokus på internasjonal politikk og internasjonal sikkerhet. Angrepene 11. september og responsen på dem gikk naturlig nok på bekostning av noe, og visket ut andre, alternative handlingsforløp. Tekstene i dette fokusnummeret har ikke plass til å se på alle de potensielt tapte mulighetene – det økonomer omtaler som alternativkostnaden – men belyser noen av de mest sentrale utviklingene angrepene og responsen på dem førte til. Sammen gjør de et forsøk på å forklare *hvordan* angrepene 11. september og den påfølgende krigen mot terror endret verden.

Terrorismens endringspotensiale utløses

Terrorisme fører sjeldent i *seg selv* til de varige, fundamentale sosiale eller politiske endringene som ofte er målsetningen. Det store flertallet av terrorangrep forsvinner ut av det offentlige minnet, uten å sette varige spor hos andre enn de umiddelbart rammede. Terrorismens «kraft» finnes primært i reaksjonene som utløses – det være seg psykologisk, sosialt, politisk, juridisk, militært eller på andre plan. Hvordan et samfunn responderer på ideologisk, politisk og/eller religiøst motivert voldsbruk, vil slik være avgjørende for om terrorister lykkes i å tvinge frem markante endringer på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.

Sjokket, sorgen og sinnet i det amerikanske samfunnet 11. september skapte bred vilje og støtte (Gallup, 2001) til en respons som skeptikere allerede i samtiden vurderte som kostbar, risikabel, inngripende, militarisert og preget av kortsiktige løsninger (Brownstein, 2003; Byman, 2003; Daalder & Lindsay, 2001). «Noe» måtte selvsagt gjøres som svar på angrepet, men USAs juridiske, militære og politiske fremferd både hjemme og ute syntes både den gangen og i dag som overdreven og til dels feilslått. Kort, og noe brutalt, sagt, USA og deres allierte i krigen mot terror gikk i «terroristenes felle» (Parker, 2015, 2019). Mens frykten for nye terrorangrep i Vesten økte publikums aksept for stadig mer inngripende tiltak både innenriks- og utenrikspolitisk, vokste tilsynelatende også folks mistenksomhet og oss/dem-tenkning, med en særlig økning i islamofobi i Vesten i årene som fulgte 11. september (Helbling, 2013; «Islamophobia: Understanding Anti-Muslim Sentiment», 2011). De umiddelbare og kraftfulle reaksjonene fra USA med allierte skapte også en legitimerende referanse om «terrorbekjempelse» i form av brutal represjon internt i autoritære regimer, mer eller mindre med vestlig aksept. Det er gjennom nettopp mekanismer av denne typen at terrorismens iboende endringspotensiale realiseres.

USA stod i spissen for den internasjonale reaksjonen på 11. september, men innad i landet ga debattklimaet lite rom for meningsbrytning omkring hva som lå bak det øyensynlige «hatet» mot landet og amerikansk utenrikspolitikk. Spørsmål om hvorvidt en vidtrekkende militær kampanje ville virke etter hensikten var lite velkomne. Kritikkk mot myndighetenes prioriteringer i tiden både før og etter 11. september, og oppfordringer om å reflektere over *hvorfor* angrepene hadde funnet sted, ble i mange tilfeller stemplet som farlige og upatriotiske og kunne bli potensielt karriereødeleggende (Lott, 2006; Rossman, 2004). I en nasjon *under angrep* ble blind patriotisme nærmest en borgerplikt, noe som også gjenspeilet seg i populærkulturen. Kun uker etter angrepene samlet Karl Rove, president Bushs innflytelsesrike strateg og rådgiver, en rekke Hollywood-topper til et møte hvor det ble drøftet hvordan underholdningsindustrien kunne bidra i krigen mot terror (Brownstein, 2001). «*I hear people saying we don't need this war, I say there's some things worth fighting for*», sang country-artisten Darryl Worley under opptakten til krigen i Irak, da rettferdiggjøring av invasjonen så ut til å hvile blant annet på en påstått kobling mellom Saddam Hussein og Al Qaida. Worley toppet Billboards country-liste i syv uker, som én av en rekke fremtredende artister som bidrog til å bygge opp om den patriotiske stemningen som rådet i landet, og dermed til det narrative som krigen mot terror kom til å bygges på.

Anders Romarheims bidrag til denne fokusspalten går i dybden på nettopp krigens narrativer. Hans analyse ser særlig på hvordan Bush-administrasjonen etablerte den strategiske historiefortellingen som underbygget krigen, og hvordan USA etter hvert mistet råderett og kontroll over den. Hans analyse viser også hvordan krigen mot terror ble et prisme som formet hvordan andre stater måtte forholde seg til USA, og dermed hvordan den endret dynamikken i internasjonal politikk, både narrativt og «faktisk». Romarheim illustrerer så hvordan historien om en legitim, verdensomspennende krig mot terrorisme gradvis mistet kraft etter den innledende invasjonen i Afghanistan. Da den nær unisone støtten til en militær respons ble utnyttet til å utvide krigen ut over å bekjempe Al Qaida, ble noe av støtten gradvis til skepsis, kritikk og motstand, både innenriks og utenriks. Artikkelen viser også hvordan president Obama tonet ned ideen om en global krig mot terror og begrenset dens omfang, dog uten å avslutte den mest iøynefallende bruken av omstridte, utenomrettslige praksiser. Romarheims analyse viser avslutningsvis hvordan deler av krigens narrativ etter hvert «kom hjem» og påvirket landets politiske sjel på varig vis.

Samtidig som 11. september hadde enorme konsekvenser for et svært vidt spekter av samfunnsfelt, er det viktig å være nøktern og realistisk i vår vurdering av begivenhetene den dagen og ikke overdrive betydningen av verken angrepene eller reaksjonene på dem. Benjamin de Carvalho og Halvard Leiras bidrag til dette fokusnummeret om 11. septembers påvirkning på faget Internasjonal Politikk fungerer som en viktig påminnelse i så henseende. Hvordan har terrorangrepene og det påfølgende fokuset på terrorisme formet studiet av internasjonal politikk de siste 20 årene? Artikkelen til de Carvalho og Leira gjennomgår IP-fagets utvikling de siste to tiårene og forklarer hvordan disse endringene kan skyldes (eller ikke skyldes)

11. september. Selv om mye har endret seg innen IP-faget siden 11. september, argumenterer forfatterne her for at de største endringene allerede var godt under utvikling da angrepene fant sted, og ikke skyldtes verken terrorismen eller reaksjonene på den. Artikkelen viser slik at terrorangrepene på noen områder – kanskje kontraintuitivt – ikke var like fundamentale katalysatorer for endring som man først kunne få inntrykk av. I vår tids iver etter å spore tydelige utviklingstrekk fra terrorangrepene og frem til i dag, er de Carvalho og Leiras «motsatte» fremgangsmåte og funn – å starte med IP-feltets utvikling og deretter identifisere hvorvidt 11. september førte til denne utviklingen – en verdifull motvekt til den tidvise tendensen til å overvurdere betydningen av hendelsene den dagen.

11. september, stormaktspolitikken og folkeretten

Narrativene som ble lansert og etablert like etter 11. september fikk også betydning for «reell» internasjonal stormaktspolitikk og for folkeretten. Som et særlig viktig eksempel fikk administrasjonen til president George W. Bush sin svart/hvitt-retorikk og handlinger tydelige konsekvenser for landets forhold til andre stater. Ti dager etter angrepene advarte Bush verden om at landets sorg hadde blitt til sinne, og at i deres krig mot terror var man enten med USA, eller mot dem (Bush, 2001). Interessant nok vurderte Bush-administrasjonen, ifølge Condoleezza Rice, aldri å begrense responsen til å forfølge drapsmennene og deres medsammensvorne gjennom rettsvesenet (Rice, 2012, s. 104). Krigen mot terror, forsikret Bush, skulle sikre landet, og «hunt down» terroristene og deres støttespillere hvor enn de måtte befinne seg, ved bruk av alle nødvendige virkemidler (Bush, 2002). Mange av virkemidlene viste seg å være grenseoverskridende og inkluderte alt fra lover og fullmakter som tillot omfattende overvåkning og såkalte «forsterkede avhørsteknikker», til folkerettsstridig bruk av militærmakt både for å drepe terrorister og for å styrte regimer som ble beskyldt for å huse dem.

11. septembers betydning for utviklingen av folkeretten er tema for det tredje bidraget til dette fokusnummeret. I sitt essay om folkeretten og 11. september-angrepet tar Cecilie Hellestveit og Gro Nystuen for seg i hvilken grad angrepene den dagen og responsen på dem representerte et «vannskille». Teksten deres analyserer hvordan terrorangrepene i USA førte til juridisk uenighet internasjonalt, blant annet om hvordan man skulle forholde seg til ikke-statlige terroraktører som gikk til et krigslignende angrep på en stat, og hvordan denne statens rett til selvforsvar skulle tolkes. Både etablerte tolkninger av menneskerettigheter og krigens folkerett ble utfordret i etterspillet som fulgte. Mens USA presset på for å få til justeringer i folkeretten som kunne øke landets handlingsrom for å slå tilbake, var andre land mer kritiske. Hellestveit og Nystuen argumenterer for at 11. september og krigen mot terror alt i alt *ikke* var entydig juridisk skjellsettende. Terrorangrepene og krigen mot terror førte snarere til at områder som tidligere hadde vært preget av usikkerhet, nå ble gjenstand for en tydeligere *uenighet* stater imellom.

På det storpolitiske feltet skjøv den antagonistiske amerikanske retorikken mange land ut i kulden, men krigen mot terror fungerte også i noen tilfeller som en sak tidligere fiender kunne enes om. Julie Wilhelmsens artikkel belyser 11. septembers påvirkning på forholdet mellom USA og Russland, og analyserer hvordan kampen mot en felles fiende på starten av 2000-tallet bar lovnader om å være en katalysator for samarbeid. Den da ferske president Putin investerte betydelig innenrikspolitisk kapital for å bruke krigen mot terror som en plattform for utvidet samarbeid og økonomisk integrasjon med Vesten, med mål om å gjenreise Russland som stormakt. Wilhelmsen viser videre hvordan sammenfallende interesser på terrorfeltet på lengre sikt ikke var tunge nok til å overstyre de voksende stormaktpolitiske interessemotsetningene mellom USA og Russland. Selv om begge parter ønsket et partnerskap under anti-terror-paraplyen, ble det etter hvert for stor uenighet om sentrale prinsipper og prioriteringer, ikke bare på terrorismefeltet, men også om mer tradisjonelle spørsmål i internasjonal politikk. Den amerikanske invasjonen av Irak ble starten på slutten for det gryende samarbeidet, og den mer tradisjonelle geopolitiske rivaliseringen ble igjen styrende for forholdet statene mellom.

2001 – 20 år senere

Bidragene til dette fokusnummeret tar alle utgangspunktet i vår samtidshistorie, og går i dybden på viktige begivenhetsrekker som ble satt i bevegelse den 11. september. 20 år etter 11. september-angrepene er det også verdt å reflektere rundt noen av de andre av de mest merkbare konsekvensene vi sitter igjen med i dag. Krigen mot terror har vært både blodig og dyr. Der menneskelivene tapt i 11. september-angrepene og de påfølgende krigene til en viss grad kan tallfestes, er andre mulige konsekvenser ofte mindre målbare og mer diskuterbare, og inkluderer en rekke indirekte sekundær- eller tertiæreffekter med kompliserte og vage kausale koblinger til selve terrorangrepene. De kvantifiserbare kostnadene alene knyttet til den 20 år lange krigen mot terror illustrerer hvor dyr, inngripende, omfattende og dødelig den har vært. Forskere fra «Costs of War»-prosjektet ved Brown University, i en rapport basert på data fremt til 2019, anslår at i overkant av 800 000 dødsfall kan knyttes direkte til USA-støttet eller USA-ledet krigføring i Afghanistan, Irak, Syria og Jemen (Crawford & Lutz, 2019). Antallet drepte, skadete eller skadelidende av de indirekte og utilsiktede konsekvensene er naturligvis mye høyere, men svært vanskelig å tallfeste. En nylig rapport fra det samme prosjektet hevder at så mange som 37 millioner mennesker har blitt drevet på flukt i konfliktområder der amerikanske styrker har bidratt til kontraterror-operasjoner (Vine et al., 2021).² Over 7000

² Landene som er inkludert i oversikten er Afghanistan, Jemen, Somalia, Pakistan, Irak, Libya og Filippinene. Disse landene har i større eller mindre grad vært preget av borgerkrig, eller borgerkrigslignende tilstander, men har også i varierende grad vært preget av antiterror-operasjoner ledet eller støttet av USA (Vine et al., 2021).

amerikanske soldater har mistet livet i strid siden 2001, og over 30 000 tjenestegjørende og veteraner fra 11. september-krigene har begått selvmord i den samme perioden (Suitt, 2021). USAs nærmeste allierte, inkludert Norge, har til sammen mistet nærmere 1 500 soldater i krigene i Irak og Afghanistan (Crawford & Lutz, 2019). De menneskelige kostnadene for de samfunnene som har blitt berørt av krigen går naturligvis langt utover antall drepte eller skadde.³

Fra USA-fokusert økonomisk perspektiv ser man at 11. september-krigene har bidratt til å svekke den amerikanske økonomien. Krigen mot terror anslås å koste det amerikanske samfunnet minst 6500 milliarder dollar frem til 2050 (medregnet de projiserte rentekostnadene for lånene som har finansiert den), en sum tilsvarende over 58 000 milliarder kroner, nær fem ganger verdien av det norske oljefondet (Peltier, 2020).⁴ Et nøyaktig anslag over krigens reelle nettokostnad for USA finnes ikke. Selv om en andel av utgiftene har gått til den amerikanske våpenindustrien og som lønn til militære er det rimelig å anta at amerikanske skattebetalere vil måtte betale for en rekke sosiale kostnader knyttet til krigene. Krigen mot terror har bidratt til at den amerikanske statsgjelden er på et historisk høyt nivå,⁵ og dermed sannsynligvis bidratt til å forskyve makten i den internasjonale økonomien. Krigen har også hatt enorme kostnader for USAs allierte. Og landene som har blitt direkte militært, sosialt og økonomisk rammet av den har trolig betalt en forholdsmessig enda større pris.

Hvor står vi så i dag? Beslutningene tatt umiddelbart etter angrepene i 2001 og de to tiårene som fulgte har definitivt bidratt til å skape en «ny normal» innen internasjonal sikkerhet. Det anslås at USA og deres allierte i tidsrommet 2018–2020 bidro i kontraterroroperasjoner i minst 85 land (Savell, 2021). President Joe Biden er den fjerde øverstkommanderende i rekken i den nær 20 år lange krigen mot terror. Krigen har utfordret vår forståelse av hva krig er, av hvordan krig omtales og utkjemper og til dels endret både fortolkningen av lovverk og krigens faktiske spilleregler. Over tid har denne krigen mot en statsløs, global fiende bidratt til en utvisking av grensene mellom krig og fred og skapt en global krigs- eller krigslignende tilstand på lavbluss.

Innad i Vesten snakker man nå sjeldent om en pågående «krig mot terror», men har i stedet videreført denne via tiltak for «antiradikalisering» og initiativer mot voldelig ekstremisme som retter seg mot stadig tidligere stadier i en antatt kronologisk linje

³ Krigen kan også ha ført til utilsiktede konsekvenser for det amerikanske samfunnet. Brukt materiell fra krigen mot terror har blitt overført til politiet i flere delstater. Samtidig har veteraner fra krigen mot terror tatt med seg taktikker og virkemidler inn i polityrket, noe som kan ha bidratt til en økende militarisering av det amerikanske politiet, med målbare negative effekter. Militariseringen kan ha ført til mindre kriminalitet, men kan også ha medført sosiale kostnader som økt politivold og tap av tillit i befolkningen (Bove & Gavrilova, 2017; «Cops or Soldiers?», 2014; Delehanty et al., 2017).

⁴ Sum basert på «Cost of War»-prosjektets estimat fra 2020 (Peltier, 2020), og valutakurs og verdien av Oljefondet fra 10. august 2021. For Norges del har krigen i Afghanistan, som det klart største og dyreste norske bidraget til krigen mot terror, kostet i overkant av 100 milliarder kroner (Hem, 2021).

⁵ I årene fra 2001 til 2020 har gjelden som prosentandel av bruttonasjonalprodukt (BNP) økt fra 54,4 % til 107,6 %, hvorav 15,2 % av gjelden er eid av Kina (Congressional Research Service, 2021).

i forkant av terrorangrep. *Countering/Preventing Violent Extremism* er terminologien som ofte blir benyttet på lignende tiltak utenfor Vesten, med lignende formål. I ulike land har anti-radikalisering og kontra-ekstremisme-målsetninger blitt bakt inn i lands helsevesen, utdanningssektor, fengselssystemer og i «ordinært» politiarbeid. Arbeidet med å forhindre nye terrorangrep har bred folkelig støtte og legitimitet, og det synes intuitivt meningsfullt å imøtegå faktiske trusler – der disse kan identifiseres – på et tidlig, lavest mulig nivå. Samtidig åpner den tilsynelatende grenseløse forgreningen av kontraterror *via* antiradikalisering og anti-ekstremisme for spørsmål om unødvendig «sikkerhetisering» av sektorer utenfor det sikkerhetspolitiske domenet, som i noen tilfeller kan lede til leder til en uproporsjonal prioritering av sikkerhet over andre hensyn.

Både i vestlige demokratier og i mer autoritære stater har målet om terrorfrie samfunn blitt brukt til å introdusere eller sementere omfattende overvåking og andre inngripende sikkerhetstiltak. Både frykten for terrorangrep verden over, og den suksessen slike tiltak har hatt i å forhindre nye angrep, har gjort at tiltakene ofte har hatt betydelig folkelig støtte. Samtidig har mange av tiltakene åpenbart utfordret eller oversett veletablerte normer og prinsipper, og i noen tilfeller eksisterende lovverk. Bruken av tortur og hemmelige fengsler, såkalte «black sites», er blant de veldokumenterte delene av denne nye normalen i det internasjonale sikkerhetslandskapet. Fengselet på Guantanamo-basen, på tross av at president Obama signerte ordren om å stenge det ned to dager etter at han var tatt i ed, huser fortsatt 40 såkalte «fiendtlige stridende» på ubestemt tid. Den politiske motviljen mot å stille de mistenkte terroristene for sivile domstoler vedvarer, selv om Biden-administrasjonen arbeider for å få stengt fengselet innen 20-årsmarkering for terrorangrepene (Lee & Kube, 2021; McEvoy, 2021).

Bruken av droner i antiterror-øyemed har vært tilsvarende betent, med drapet på den Jemen-baserte Al Qaida predikanten Anwar al-Awlaki i 2011 som en kontroversiell juridisk milepæl: Dette var første tilfellet der en amerikansk statsborger var blitt mål for et målrettet, dødelig angrep. Dronebruken eskalerte under Obamas første periode som president, men avtok etter at nye striktere kriterier ble innført i hans andre periode. President Biden har igjen skjerpet kravene og for bruken av droner mot utenfor etablerte krigssoner, et regelverk som ble myknet opp under Trump (Savage & Schmitt, 2021).

Biden-administrasjonen har stått ved løftet om å avslutte det kritikerne har omtalt som «The Forever War». Samtidig har Bidens handlekraft tydeliggjort kostnadene og de potensielle ringvirkningene ved å *avslutte* krigen. 11. september 2021 var satt som den symboltunge sluttdatoen for større amerikansk, militær tilstedeværelse i Afghanistan. Den fremskyndete og kaotiske uttrekningen lukker ett kapittel i den globale krigen mot terror, men etterlater seg et krigsherjet land der terrorbekjempelse og krig mot Taliban raskt gled over i et mislykket nasjonsbyggingsprosjekt, og deretter til et forsøk på å bygge opp et kompetent og motstandsdyktig afghansk militærapparat. Da det afghanske regimet og den afghanske hæren i løpet av dager falt sammen som et korthus, ble den iboende sårbarheten i Vestens strategi synlig.

I Afghanistan og i mange andre land har langsiktig økonomisk og militær bistand bidratt til å bygge opp store og, i noen tilfeller, robuste sikkerhetsapparater. Motta-kerlandene har på den måten havnet i et avhengighetsforhold, der sikkerheten i stor grad er avhengig av den eksterne støtten, eller i det minste av en troverdig garanti om å komme til unnsetning hvis sikkerheten er truet. Når USA og andre vestlige land nå har vendt blikket mot andre trusler enn terrorisme står derfor mye på spill i de konfliktområdene de forlater – og dermed for stabiliteten i flere regioner.

I den videre Midtøsten-regionen er jihadistbevegelsen sterkere enn den var i 2001, og i flere land i Afrika er jihadistiske opprørsgrupper på fremmarsj. Før 11. september-angrepet hadde Osama bin Laden kalkulert at dødelige og kostbare terrorangrep skulle føre til at USA med allierte ville provoseres til å trappe opp sin tilstedeværelse i den arabiske verden og vise sitt sanne ansikt, som igjen ville inspirere væpnet opprør og motstand med så store kostnader at USA og de allierte på lengre sikt ville trekke seg ut av Midtøsten (Blanchard, 2007; Nacos, 2003; Wright, 2006).⁶ USAs støtte til den såkalte «nære fienden» – arabiske regimer bin Laden anså som vantro forrædere – ville da opphøre. Men selv om USA i aller høyeste grad økte sin tilstedeværelse i regionen, kom ikke det folkelige opprøret, og det amerikanske militære fotavtrykket er nå vesentlig større enn i 2001, både i Midtøsten og i andre strategisk viktige deler av verden. 11. september utløste slik ikke den presise rekken av begivenheter som bin Laden hadde håpet på, men jihadistene utnyttet likevel flere av de uforutsette effektene av krigen mot terror (Stenersen, 2017). Spesielt invasjonen i Irak fungerte i Al Qaida og andre jihadistiske gruppers narrativ som den nye, store frontlinjen i kampen mot USA og Vesten: korsfarere som okkuperer på muslimsk jord. Muligheten til å møte USA på slagmarken trakk til seg fremmedkrigere fra hele verden, som i Irak fikk utvekslet erfaringer, etablert nettverk og relevant kamptrening. Irak-krigen bidro til å holde Al Qaida levende og slagkraftig, og sådde etter hvert spiren til det som under den arabiske våren og en påfølgende splittelse i jihadistbevegelsen vokste til å bli den (såkalte) Islamske Staten.

Etter 20 års krig har hovedfienden fra september 2001 mutert, fra Al Qaida som en isolert og selvutnevnt fortropp i kampen mot Vesten, til et komplekst, globalt fenomen. Krigen mot terror utkjempes nå mot alt fra «inspirerte» soloaktører og terrorceller som opererer i det skjulte, til lokalt forankrede opprørsgrupper som i enkelte tilfeller opererer som «proto-stater» der opprørere tilbys lov, orden og sosiale tjenester (Lia, 2015). Jihadismen er også ideologisk livskraftig, i form av en enorm propaganda-produksjon som utvides og spres via internett, og som på den måten forsterker ideologiens politiske sprengkraft og globale appell blant potensielle rekrutter. «Are we capturing, killing or deterring and dissuading more terrorists every day than the madrassas and the radical clerics are recruiting, training

⁶ Bin Laden anså USA som svake, i den forstand at den amerikanske befolkningen hadde lav toleranse for tap i krig. Han brukte Vietnam og Libanon som eksempler på denne akilleshælen (Wright, 2006, s. 187).

and deploying against us?», spurte Donald Rumsfeld oppgitt i et lekket notat fra februar, 2003 (Singer, 2004). 18 år etter er det verdt å spørre om man har kommet frem til et bedre mål for «suksess» i krigen mot terror. Og hvor langt skal man være villige til å gå for å minimere antallet (potensielle) terrorister og minske sjansen for nye terrorangrep?

Fra et vestlig innenrikspolitisk sikkerhetsperspektiv har krigen vært en betinget, taktisk suksess. Etter den siste rekken av terrorangrep i Europa med utspring fra krigen i Syria, har kampanjen mot IS og de omfattende sikkerhetstiltakene på hjemmebane sett ut til å ha hatt effekt. I land med robuste, kompetente og teknologisk avanserte sikkerhetsapparat er det vanskelig, om ikke umulig, for terrorgrupper å operere (Hegghammer, 2021). Fra et strategisk perspektiv er det mer uklart hvordan man skal tolke resultatene av 20 år med krig mot terror. Krigen, som en global, militær konflikt, har bidratt til å skape nye konflikter og frontlinjer. Hver og en av disse konfliktene er en tragedie i seg selv, men de utgjør også jihadismens livsnerve (Hegghammer, 2021) ved å tilby jihadistbevegelsen strategisk dybde og et narrativ som bidrar til at deres ideologi fortsatt har slagkraft.

Selv om terrorisme i Vesten i dag er et relativt sjeldent fenomen, har kostnadene knyttet til denne sikkerheten vært så omfattende og komplekse at det er vanskelig å vite hvordan et «regnskap» for krigen skulle sett ut. Dette fokusnummeret bør ikke forstås som et forsøk på å levere et slikt «regnskap» – men det bidrar med friske blikk på både begivenhetene to tiår tilbake, de umiddelbare valgene tatt etter 11. september-angrepene, og den arven angrepene og krigen mot terror har etterlatt.

Om forfatterne

Ole Martin Stormoen er doktorgradsstipendiat ved Universitetet i Groningen, og er tilknyttet forskningsgruppen for sikkerhet og forsvar ved NUPI.

Rita Augestad Knudsen er seniorforsker på NUPI i forskningsgruppen for sikkerhet og forsvar. Hun er daglig leder i Konsortiet for forskning på terrorisme og internasjonal kriminalitet, og tilknyttet C-REX (Senter for ekstremismeforskning ved Universitetet i Oslo).

Referanser

- Blanchard, C. M. (2007, 9. juli). Al Qaeda: Statements and evolving ideology. *Congressional Research Service*. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA470199.pdf>
- Bove, V. & Gavrilova, E. (2017). Police officer on the frontline or a soldier? The effect of police militarization on crime. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), 1–18. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/pol.20150478>
- Brownstein, R. (2003, 10. november). Gore urges repeal of patriot act. *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2003-nov-10-na-gore10-story.html>
- Bush, G. W. (2001, 20. september). President Bush addresses the nation. *Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html

- Bush, G. W. (2002, 30. april). *Promoting compassionate conservatism*. https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf
- Byman, D. (2003, 23. mai). Are we winning the war on terrorism? *Brookings Institution*. <https://www.brookings.edu/research/are-we-winning-the-war-on-terrorism/>
- Congressional Research Service. (2021, 9. juli). Foreign holdings of debt. *Congressional Research Service*. <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22331.pdf>
- Cops or Soldiers? (2014). *The Economist*. <https://www.economist.com/united-states/2014/03/20/cops-or-soldiers>
- Crawford, N. C. & Lutz, C. (2019). Human cost of post-9/11 wars: Direct war deaths in major war zones, Afghanistan and Pakistan (October 2001–October 2019); Iraq (March 2003–October 2019); Syria (September 2014–October 2019); Yemen (October 2002–October 2019); and others. *Costs of War Project*. Watson Institute, Brown University. <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2019/Direct%20War%20Deaths%20COW%20Estimate%20November%2013%202019%20FINAL.pdf>
- Daalder, I. H. & Lindsay, J. M. (2001, 1. desember). Nasty, brutish and long: America's war on terrorism. *Brookings Institution*. <https://www.brookings.edu/articles/nasty-brutish-and-long-americas-war-on-terrorism/>
- Delehanty, C., Mewhirter, J., Welch, R. & Wilks, J. (2017). Militarization and police violence: The case of the 1033 program. *Research & Politics*, 4(2), 2053168017712885.
- Hegghammer, T. (2021, 6. august). Cheese bells and foreign fighting [Bokanmeldelse av *Road warriors: Foreign fighters in the armies of jihad*, av Byman, D.]. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2021/08/foreign-fighters-and-cheese-bells/>
- Helbling, M. (Red.). (2013). *Islamophobia in the West: Measuring and explaining individual attitudes*. Routledge.
- Hem, M. (2021, 29. april). Krigen i Afghanistan har kostet Norge 10,5 milliarder kroner. *Forsvarets Forum*. https://forsvaretsforum.no/afghanistan-forsvaret-nato/krigen-i-afghanistan-har-kostet-norge-105-milliarder-kroner/196396?utm_source=push&t=1619674988508&fbclid=IwAR3TpdAdPXqfweHF6gUt6r0wmyVbh2WzMIVWDT1Mi-t94fZSpw0WtASonFc
- Islamophobia: Understanding anti-Muslim sentiment in the West. (2011). <https://news.gallup.com/poll/157082/islamophobia-understanding-anti-muslim-sentiment-west.aspx>
- Jones, J. M. (2001, 12. november). Americans seem committed to winning war on terrorism. *Gallup News Service*. <https://news.gallup.com/poll/5050/americans-seem-committed-winning-war-terrorism.aspx>
- Lia, B. (2015). Understanding jihadi proto-states. *Perspectives on Terrorism*, 9(4), 31–41. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2015/volume-4/4-understanding-jihadi-proto-states-by-brynjar-lia.pdf>
- Lee, C. E. & Kube, C. (2021, 9. juni). Biden quietly moves to start closing Guantánamo ahead of 20th anniversary of 9/11. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/biden-quietly-moves-start-closing-guant-namo-ahead-20th-anniversary-n1269937>
- Lott, B. (2006). The social psychology of punishing dissent: Negative reactions to antiwar views in the United States. I P. Kimmel & C. E. Stout (Red.), *Collateral damage: The psychological consequences of America's war on terrorism* (s. 67–78). Praeger.
- Lyman, R. (2001, 12. november). Hollywood discusses role in war effort. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2001/11/12/us/nation-challenged-entertainment-industry-hollywood-discusses-role-war-effort.html>
- McEvoy, J. (2021, 9. juni). Biden reportedly making moves to begin closing Guantanamo Bay – and trying to avoid Obama's mistakes. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/jemimamcevoy/2021/06/09/biden-reportedly-making-moves-to-begin-closing-guantanamo-bay-and-trying-to-avoid-obamas-mistakes/?sh=2a3e3ad85904>
- Nacos, B. L. (2003). The terrorist calculus behind 9-11: A model for future terrorism? *Studies in Conflict and Terrorism*, 26(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/10576100390145134>
- Nye, Jr, J. S. (2004). The decline of America's soft power – why Washington should worry. *Foreign Affairs*, 83, 16.
- Parker, T. (2019). *Avoiding the terrorist trap: Why respect for human rights is the key to defeating terrorism*. World Scientific.
- Parker, T. (2015). It's a trap: Provoking an overreaction is terrorism 101. *The RUSI Journal*, 160(3), 38–46.
- Peltier, H. (2020). The cost of debt-financed war: Public debt and rising interest for post-9/11 war spending. *Costs of War Project*. Watson Institute, Brown University. <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2020/Peltier%202020%20-%20The%20Cost%20of%20Debt-financed%20War.pdf>
- Rossmann, G. (2004). Elites, masses, and media blacklists: The Dixie Chicks controversy. *Social Forces*, 83(1), 61–79.

- Rice, C. (2012). *No higher honor: A memoir of my years in Washington*. Broadway Books.
- Savage, C. & Schmitt, E. (2021, 3. mars). Biden secretly limits counterterrorism drone strikes away from war zones. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/03/03/us/politics/biden-drones.html>
- Savell, S. (2021). United States counterterrorism operations 2018–2020. *Costs of War Project*. Watson Institute, Brown University. <https://watson.brown.edu/costsofwar/papers/2021/USCounterterrorismOperations>
- Singer, P. W. (2004, 1. juni). The war on terrorism: The big picture. *Brookings Institution*. <https://www.brookings.edu/articles/the-war-on-terrorism-the-big-picture/>
- Stenersen, A. (2017). Thirty years after its foundation – where is al-Qaida going? *Perspectives on terrorism*, 11(6), 5–16. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2017/issue-6/perspectives-on-terrorism-vol-11-issue-6.pdf#page=6>
- Suitt, T. H. (2021). High suicide rates among United States service members and veterans of the post-9/11 wars. *Costs of War Project*. Watson Institute, Brown University. https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2021/Suitt_Suicides_Costs%20of%20War_June%2021%202021.pdf
- Vine, D., Coffman, C., Khoury, K., Lavasz, M., Bush, H., Leduc, R. & Walkup, J. (2020). Creating refugees: Displacement caused by the United States post-9/11 wars. *Costs of War Project*. Watson Institute, Brown University. https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2020/Displacement_Vine%20et%20al_Costs%20of%20War%202020%2009%2008.pdf
- Wright, L. (2006). *The looming tower: Al-Qaeda and the road to 9/11*. Alfred A. Knopf.

Abstract in English International Politics and the Legacy of 9/11

This special issue looks back at the developments within international relations since the terrorist attacks on 9/11, 2001, with a particular focus on four specific themes: the use of strategic narratives in international relations, International Relations as academic discipline, US-Russian relations, and international law. This introductory essay presents the four contributions to the issue, while also zooming out to present a panoramic view of the many legacies of the 9/11 attacks and the subsequent War on Terror that were to make an imprint on both international relations and international security in general. The essay presents the measurable costs associated with the War on Terror, its current status, as well as that for the enemy against which the two-decades long campaign has been fought. The 9/11 attacks and the forceful response resulted in other potential opportunities being passed up or neglected, making it difficult to chart the actual cost of the war. Finally, the essay examines the difficulty in arriving at an agreed-upon metric for assessing whether the war has been a success.

Keywords: 9/11 · war on terror · international relations · international law · terrorism