



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES
STRANDGADE 56 • 1401 Copenhagen K
+45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

Sikkerhedssektorreform og kampen mod terrorisme

Bjørn Møller
Oktober 2007

Abstract

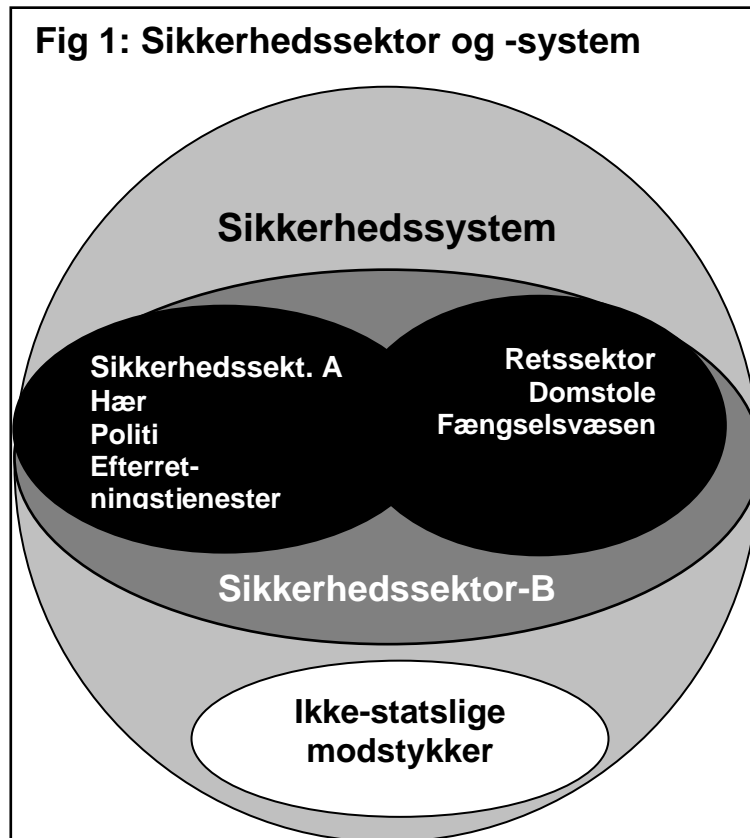
Briefet gennemgår kritisk det politisk meget benyttede begreb "sikkerhedssektorreform" og påviser, hvordan det er politisk bestemt, hvilke institutioner og grupper, der medregnes til denne sektor. Det giver herefter en oversigt over forskellige hovedtyper af terrorforebyggelse og -bekæmpelse, hvorefter det ser på sammenhængen mellem sikkerhedssektorreform og terrorbekæmpelse. Selvom der her kan være behov for at øge kapaciteten i sikkerhedssektoren, er det generelt vigtigere at øge sikkerhedsstyrkernes legitimitet.

Bjørn Møller er seniorforsker ved DIIS, Dansk Institut for internationale studier

Hvad er sikkerhedssektorreform?

For at løse opgaven om at kortlægge sammenhængen mellem reform af sikkerhedssektoren og kampen mod terrorisme, må vi logisk begynde med at definere og kortlægge begge dele.

“Sikkerhedssektorreform” (SSR) er i løbet af de sidste 10 år eller så kommet på mode, bl.a. blandt donorlande og organisationer som f.eks. Verdensbanken. Der er dog betydelig forvirring omkring begrebet, som illustreret i Fig. 1.



Nogle aktører foretrækker en snæver definition, der kun omfatter offentlige organer som hæren, politiet og efterretningstjenesterne, mens andre medregner retssektoren, dvs. domstole og fængselsvæsen mm. Nogle medtager også ikke-statslige modstykker til disse statslige organer, som f.eks. militser, private sikkerheds- og militære firmaer. Hertil kommer, at nogle – f.eks. OECDs Development Assistance Committee (DAC) – foretrækker betegnelsen sikkerhedssystem, men de fleste holder fast ved betegnelsen sikkerhedssektor. I det efterfølgende er det brede begreb valgt, men betegnelsen “sektor” ikke desto mindre bevaret.

Som alle andre sektorer er sikkerhedssektoren naturligvis under konstant forandring, men “reform” indebærer noget mere end en gradvis forandring, nemlig en bevidst ændring af større omfang, dvs. én der enten sigter mod, eller som faktisk medfører, større ændringer i sektoren som sådan og/eller dens relationer til samfundet. Sådanne SSR'er er blevet gennemført mange gange i historien, men begrebet bruges som regel kun om bestemte situationer, nemlig politiske overgangsfaser (f.eks. til eller fra forskellige former for totalitarisme eller teokrati) og ved afslutningen af krige og andre væbnede konflikter. Specielt er det blevet anvendt på de tidligere militærdiktaturer (især i Latinamerika) eller kommunistiske lande (i Europa) samt på post-konflikt situationer i den 3. verden, ikke mindst i Afrika.

I sidstnævnte sammenhæng opfattes SSR oftest som en integreret del af ”fredsbygning efter konflikt,” og de centrale elementer er i så fald afvæbning, demobilisering og reintegration (DDR) af tidligere kombattanter, opbygning af nye væbnede styrker (undertiden ved at indrullere elementer af oprørsstyrkerne i den nationale hær), en ændring af civil-militære relationer, der skal sikre civil og demokratisk kontrol med de væbnede styrker, samt en reform (eller genopbygning) af politiet. Dette er langtfra enkelt at implementere og indebærer ofte dilemmaer: Er det f.eks. rimeligt at give tidligere kombattanter positiv særbehandling i forhold til de civile, der har været de uskyldige ofte for deres aktiviteter? Og hvilken vægt skal man ved opbygningen af nye sikkerhedsstyrker tillægge de to parametre effektivitet og legitimitet? Skal man sikre freden ved at koptere tidligere oprørsledere i regeringen og deres militære underordnede i den nationale hær, eller skal de retsforfølges?

Kampen mod terrorisme

Det er både logisk og politisk vanskeligt at definere terrorisme. Logisk vanskeligt, fordi forholdet mellem forbundne begreber som terror, terrorangreb, terrorist, terrorisme og terroristisk organisation langtfra er klart – og politisk vanskeligt fordi der simpelthen ikke er international enighed om, hvem betegnelsen skal anvendes på. Den ene parts terrorister er ofte den andens frihedskæmpere. Der er ikke desto mindre en udbredt (men ikke total) enighed om at definere terrorhandlinger som organiserede angreb på civile, udført af ikke-statslige aktører ud fra andre motiver end berigelse. Listen over grupper, der bliver kategoriseret som terroristiske, bliver dog stadig længere, hvilket tyder på en voksende enighed, i hvert fald mellem de vestlige stormagter.

Bekæmpelsen af terrorisme vanskeliggøres yderligere på grund af de fleste terrorgruppers natur. I endnu højere grad end de guerillaer, vi kender fra især den 3. verden, er de flygtige i den forstand, at de ikke har faste baser eller tilholdssteder eller nogen form for uniformering, men blander sig med den almindelige befolkning. Hertil kommer, at mange – heriblandt Al-Qaeda – er opbygget som netværk (eller sågar ”netværk af netværk”) uden nogen egentlig ledelse. Endelig er terrorister så forskellige, at de måske kun har lidt til fælles. Nogle er politisk motiverede (dvs. enten højre- eller venstreekstremister), andre nationalister og atter andre opildnede af religionen. Mens historien kender eksempler på terrorister fra alle de store verdensreligioner, er det i dag hovedsageligt Islam, der har drevet (et forsvindende lille mindretal af) sine tilhængere til terrorisme, der kan legitimeres som hellig krig – hvorefter betegnelsen ”jihadister.”

Hvad angår bekæmpelsen af terrorisme er det måske allervigtigste at bevare proportionssansen. Terrortruslen er generelt set meget begrænset i den forstand, at risikoen for at miste liv eller førlighed ved et terrorangreb er forsvindende lille. Det er derfor langtfra selvindlysende, at forsvaret imod den skal tilkendes nogen høj prioritet, hverken i budgetmæssig forstand eller – måske endnu vigtigere – i form af normer og regler, som man ”bøjer”, eller frihedsrettigheder, som man giver køb på.

Man kan med fordel skelne mellem forebyggelse og hhv. aktivt og passivt forsvar mod terrorisme, der adskiller sig fra hinanden mht. timingen. Førstnævnte tager sigte på at forhindre selve forsøgene på terrorangreb, før de bliver iværksat, mens aktivt forsvar handler om at ”afparere” et angreb og passivt forsvar om at begrænse dets konsekvenser.

Terrorforebyggelse kan principielt ske med mange midler. Afskrækkelse ved trussel om straf eller gengældelse har enten ingen eller kun meget begrænset anvendelse. Stater, der støtter terrorisme, kan måske trues til at indstille støtten med militære angreb eller trusler om sådanne, men selvmordsterrorister kan ikke afskrækkes af f.eks. trusler om dødsstraf, da de

jo allerede har besluttet sig for at ofre livet for deres sag. Alternativt kan man naturligvis forsøge at give potentielle terrorister andre muligheder for at fremme deres sag for herved at gøre terrorisme mindre tillokkende. Selvom demokrati principielt skulle virke i denne retning, er der meget lidt, der tyder på, at det på nogen måde immuniserer lande mod terrorisme. Der er også en voksende interesse i at instrumentalisere ulandsbistand til terrorforebyggelse ud fra den logik, at en økonomisk-social udvikling, der begrænser fattigdommen, vil forebygge terrorisme – men der er meget lidt, der kan underbygge denne antagelse. Den typiske terrorist er hverken personligt fattig eller indbygger i et specielt fattigt land.¹

Aktivt forsvar mod terrorisme forudsætter kendskab til terroristernes identitet og opholdssted. Har man troværdig information om dette, kan der sættes ind med f.eks. arrestationer eller endog med “mord i selvforsvar” – som f.eks. både USA og Israel har grebet til i flere tilfælde. Militær magt kan også komme på tale i de sjældne tilfælde, hvor terroristerne har oprettet egentlige baser (som Al-Qaeda havde det i Afghanistan), der så kan angribes i selvforsvarsøjemed. Endelig kan militær magt også bruges til at forhindre de angribende våben i at nå deres mål, f.eks. ved at nedskyde kaprede fly på vej mod skyskrabere. Allervigtigst er det dog at sikre sig viden om terrorgrupper og deres planer for at kunne komme dem i forkøbet. Spionsatellitter o. lign. er meget lidt nyttige i denne sammenhæng, hvor der især er brug for “human intelligence,” dvs. for den slags oplysninger, som agenter, der i hemmelighed har infiltreret mistænkte grupper, kan levere. Kan man ad denne vej identificere de konkrete terrorister, er det som regel en smal sag at forhindre angrebet, f.eks. ved at formene dem adgang – eller simpelthen ved at arrestere dem.

Passivt forsvar mod terrorangreb handler om at beskytte de mål, terroristerne har udset sig. Uden pålidelig information er dette dog næsten umuligt, da antallet af potentielle mål er næsten ubegrænset, og fordi det er håbløst at forsøge at forsvare alting hele tiden. At udsende ikke-specifikke advarsler om “forhøjet risiko for terrorangreb” gør formentlig kun ondt værre, da de ikke giver nogen rettesnor for, hvordan borgerne skal forholde sig. Det kan dog være bekvemt for myndighederne, der på denne måde kan skubbe ansvaret fra sig med henvisning til at have advaret borgerne. I værste fald risikerer sådanne advarsler kun at skabe en øget mistænksomhed mellem borgerne, f.eks. mellem “indfødte” og “fremmede,” der kan bidrage til netop den slags følelser, der kan få ellers fredsommelige borgere til at fatte sympati for ekstremistiske bevægelser og måske endog drive dem til terrorisme.

Til det passive forsvar kan man også regne det almindelige katastrofe- og andet beredskab. Selvom terrorangreb kommer i mange forskellige former, og selvom der i mange henseender er en afgrundsdyb forskel mellem terrorangreb og natur- og menneskeskabte katastrofer, så ligner de faktisk hinanden mht. konsekvenserne. Der kan f.eks. være tale om brande, der skal slukkes; oversvømmelser, der skal inddæmme; giftige dampe, folk skal beskyttes mod at indånde; evakuerede, der skal huses og holdes forsynet; tilskadedkomne, der skal hospitaliseres og behandles; døde, der skal begraves eller brændes osv. Dette betyder, at tiltag, der skal beskytte befolkningen mod terrorangreb, også vil kunne beskytte dem mod en lang række andre og langt mere sandsynlige farer – og omvendt.

Sammenhængen mellem terrorbekæmpelse og SSR

Det er langt fra givet, at der er nogen stærk sammenhæng mellem på den ene side forebyggelse og forsvar imod terrorisme og på den anden side sikkerhedssektorens

¹ Dette argument er udbygget i Møller, Bjørn: “Terror Prevention and Development Aid: What We Know and Don’t Know,” *DIIS Report*, nr. 2007:3.

sammensætning og udformning. I analysen heraf kan vi med fordel skelne mellem tre forskellige situationer. (1) Vores (dvs. Vestens) sikkerhed mod terrorangreb og de krav, det stilles til vores sikkerhedssektor; (2) de krav, den samme målsætning spiller for andres sikkerhedssektor, især for så vidt angår lande i den 3. Verden, og (3) de krav, disse andres sikkerhed mod terror stiller til deres respektive sikkerhedssektorer. Man kunne principielt også tale om (4) hvilke krav til vores sikkerhedssektor, den 3. verdens sikkerhed ift. terrorisme måtte stille, men de herskende magtrelationer gør det muligt for Vesten helt at ignorere dette.

For så vidt angår kombinationen **vores sikkerhed/vores sikkerhedssektor** er den mest åbenlyse reform, der kunne komme på tale, et radikalt skift i prioriteringen fra militær til politi og civilt beredskab som de vigtigste sikkerhedsleverandører. Militæret har meget få relevante opgaver, mens de to andre tjenester vil få større opgaver mht. forsvaret mod terror. Der er dog ingen som helst tegn på, at politikere noget sted i Vesten har draget denne logiske konsekvens af at prioritere kampen mod terror. Tværtimod er der i næsten alle lande tilflydt militæret ekstra ressourcer, bl.a. til at muliggøre krigene/besættelserne af hhv. Afghanistan og Irak – hvoraf i hvert fald sidstnævnte efter alt at dømme har forøget snarere end begrænset terrortruslen.

Hvad angår kombinationen **vores sikkerhed/deres sikkerhedssektorer** lægges hovedvægten – især fra USAs side – i dag på at styrke kapaciteten i udvalgte landes sikkerhedssektorer. Dels er valget af de lande, man herunder fokuserer på (bl.a. Østafrika), tilsyneladende uklogt, eftersom disse lande faktisk ikke frembyder nogen synderlig terrortrussel; dels er det ikke bare kapacitet, men i lige så høj grad legitimitet, deres sikkerhedssektorer mangler. I flere tilfælde har man endog valgt at støtte udpræget diktatoriske regimer med henvisning til deres centrale placering i den proklamerede “krig mod terror,” hvilket risikerer at give bagslag. Det samme kan vise sig at være tilfældet med den støtte, man undertiden giver til de ikke-statslige dele af sikkerhedssektorer, f.eks. (venligtsindede) militser og krigsherrer, som man har set det i både Afghanistan, Irak og Somalia.

Hvad angår kombinationen af **den 3. verdens sikkerhed og dens sikkerhedssektorer** bliver den generelt tillagt meget ringe betydning, selvom mange udviklingslande faktisk står over for alvorlige trusler fra grupper og bevægelser, som man med rette kunne betegne som terrorister. Det bør dog holdes for øje, at det tit vil være i en siddende regerings interesse at stemple sine modstandere som terrorister for herved at få frie hænder til en hårdhændet bekæmpelse af disse - og måske oven i købet opnå egentlig vestlig støtte.

Sammenfattende kan man altså konkludere, at der ikke er nogen stærk eller klar sammenhæng mellem terrorbekæmpelse eller -forebyggelse på den ene side og eventuelle reformer af sikkerhedssektoren på den anden – og at de tiltag, der faktisk ville give mening, ikke ser ud til at ville blive ført ud i livet.