

Terror mot USA

NUPI-medarbeidere

De tragiske terroraksjonene i New York og Washington den 11. september 2001 er de mest omfattende noensinne i sitt slag. Mer enn 6000 personer er savnet etter aksjonene, flere hundre av dem fra andre land enn USA. I tillegg kommer omfattende materielle ødeleggelser og økonomiske kostnader. Gjennom mange dager dominerte TV-bilder fra åstedene nyhetssendinger verden over. Amerikanske styresmakter har lovet hevn mot terroristene og stater som støtter internasjonal terrorisme.

Terrorangrepene bærer bud om at tradisjonelle terrorvirkemidler som bomber og flykapringer fremdeles kan få svært alvorlige følger. De viser også hvor sårbare moderne samfunn kan være for internasjonal terrorisme.

- Hva karakteriserer moderne terrorisme?
- Hva kan ha utløst terroraksjonene?
- Hva kan amerikanske gjengjeldelsesaksjoner føre til?
- Hvordan kan terrortrusselen best møtes?

Moderne terrorisme

Internasjonal terrorisme kjennetegnes ved at den er **transnasjonal**. Den består ofte av usynlige **nettverk** av grupper og organisasjoner som opererer på tvers av landegrensene. De som kapret flyene som ble så dødelige terrorvåpen i New York og Washington, hadde tilhold både i Europa og USA i forkant av aksjonene. Moderne kommunika-

sjonsmidler forenkler kontakten mellom ulike deler av nettverket. Aksjoner og forsyningstjeneste kan planlegges over lange avstander. Terrorcellene i nettverkene kan stå i regelmessig, skjult kontakt uten å treffes.

Globalt blir det gjennomført færre terroraksjoner enn på 1970- og 1980-tallet. Konsekvensene av hver aksjon er imidlertid blitt stadig verre. Uskyldige sivile rammes mer enn før. For visse grupper synes vilkårlige massedrap og massiv ødeleggelse å være et mål i seg selv. Dette er **nye trender**. Tradisjonell terrorisme var mer begrenset og fokusert i formen. Ofrene var langt færre og den politiske profilen klarere.

Den japanske sekten Aum Shinrikyo gjennomførte i 1995 et nervegassangrep på t-banen i Tokyo. Giftgassangrepet rettet fokus mot terror med biologiske og kjemiske våpen. Især USA har siden brukt milliarder av dollar for å forberede seg mot terrorangrep med masseødeleggelsesvåpen.

Inntil videre vil langt de fleste terrorgrupperinger sannsynligvis foretrekke konvensjonelle virkemidler som bomber og flykapringer. Bruk av masseødeleggelsesvåpen innebærer et steg opp til en ny divisjon av våpen som krever ny kompetanse, ny trening, ny infrastruktur og innebærer nye risiki for terrorgruppene.

Spørsmålene står likevel i kø: Ligger det en opptrappingslogg i terroristenes bruk av stadig sterkere virkemidler? Kan noen grupper finne masseødeleggelsesvåpen «formålstjenlig»? Hva skjer med russisk atommateriale på avveie?

«Terrorister ønsker å bli sett av mange mennesker, ikke at mange skal dø.»
Brian Jenkins, 1974

«Dagens terrorister ønsker ikke å sitte ved forhandlingsbordet, de ønsker å ødelegge bordet og alle som sitter ved det.»
R. James Wolsey, 1994

Et bilde vi aldri vil glemme. Det andre kaprede flyet på vei mot World Trade Center i New York. Hvordan vil terroraksjonene den 11. september 2001 påvirke verden?



Terror mot USA



Utløsende faktorer

Fellesnevneren for all terrorisme er desperasjon og et ønske om radikal forandring. Dersom hat og forestillinger om urett får gro over lengre tid – gjerne i kombinasjon med religiøs fundamentalisme og absolutte holdninger om gode og onde krefter – kan dette

brukes til å rettferdiggjøre ekstreme handlinger. Selv massedrap og selvmordsaksjoner med katastrofale følger.

USA er den eneste gjenværende supermakt etter den kalde krigen. Som atommakt og med en enorm konvensjonell styrke er landet alle andre land militært overlegen. USA har omfattende og ofte svært synlig militær tilstedeværelse rundt om i verden. Denne militære styrken, sammen med politisk, økonomisk og kulturell tyngde, har ført til en anti-amerikansk stemning i en rekke land. Er landet blitt for egenmektig og for selvsentrert? Golfkrigen og konfliktene på Balkan har vist et USA rede til å gjennomføre militære aksjoner. Ennå foregår jevnlig amerikansk-britisk bombing av Irak. Og USAs støtte til Israel i Midtøsten kan ha ført til ytterligere grobunn for dyp misnøye med amerikansk utenrikspolitikk, særlig i islamistiske miljøer.

Knappt noen stat kan gjøre seg håp om å vinne over USA i tradisjonell krigføring. Med USAs militære overlegenhet vil de færreste forsøke å møte landet på slagmarken. I stedet angripes USA der hvor det er mest sårbart, på hjemmebane og i det sivile samfunn. Som så smertelig vist gjennom såkalt «**asymmetrisk krigføring**», har velorganiserte, transnasjonale smågrupper mulighet til å ramme stormakter gjennom velregiserte terrorangrep. Terrorgrupper, som normalt rår over begrensede ressurser, kan dermed true selv stormakter. For åpne, demokratiske samfunn er det spesielt vanskelig å forsvare seg mot terroraksjoner. Eventuelle mottiltak må nødvendigvis innebære økt personkontroll, overvåking og strenge kontroll- og sikkerhetstiltak. Men hvor langt kan vi gå i den retning før det går på demokratiet løs?

Hevn for enhver pris?

Terroraksjonene har ført til et sterkt krav om gjengjeldelse. Det er stor enighet om at folkene bak må dømmes og straffes.

Sikkerhetsrådet i FN har enstemmig fordømt terroraksjonen og krever Osama bin Laden utlevert fra Afghanistan. USA har fått nærmest uforbeholden støtte fra alle sine NATO-allierte om militære aksjoner. Selv land som tradisjonelt er motstandere av USA, har uttrykt sin sympati og støtte.

USA har brukt svært harde ord etter aksjonen. Ifølge president Bush er USA nå i **krig** (se boks). Han har lovet en langvarig kamp og militæraksjoner mot terroristene og stater som antas å ha støttet og huset terroristene. Det skal statuere eksempler på at terrorisme ikke på noen som helst måte blir tolerert.

En hovedhensikt med å gjengjelde er å ødelegge terroristgruppens baser (de viktigste i Afghanistan) og infrastruktur. Men hvem og hvor skal man angripe?

Terroristene kommer etter alt å dømme fra en rekke land, og de har hatt opphold i enda flere land på veien fram mot sine illgjerninger. Terroristenes nettverksstruktur kan gjøre det vanskelig å identifisere og straffe gjerningsmennene gjennom bombing. På den annen side: Dersom USA og andre land stiller massiv gjengjeldelse i bero, vil stater som tradisjonelt har støttet internasjonal terrorisme, da bare stevne fram som før med sin støtte? Eksempler på slike stater er Afghanistan, Irak og Sudan. Eller vil stater som i utgangspunktet kan tenke seg å støtte terrorister, i fremtiden betakke seg dersom risikoen for omfattende gjengjeldelse er stor?

Et neste spørsmål vil så være: Vil omfattende gjengjeldelsesaksjoner redusere terrorfaren? Skeptikere mener at slike aksjoner snarere kan komme til å dreie voldsspiralen ytterligere rundt. Nye liv vil gå tapt, og uskyldige vil igjen rammes. Fiendebildet mange har av USA som en aggressiv stormakt, kan da bli bekreftet og sågar forsterket. Terroraksjoner som hevner hevnen, kan ikke utelukkes. Drakonisk militærmakt kan dessuten undergrave legitimiteten til og samholdet i den internasjonale koalisjonen som nå har slått ring om amerikanske aksjoner.

Hvorvidt hevn faktisk kan redusere vold, betviles av mange. Israel er den staten som mest konsekvent har gjennomført kollektive avstraffelser etter voldsaksjoner. Så langt synes gjentatte hevnaksjoner kun å ha bidratt til økt hat og til å ødelegge mulighetene for

Hvordan skal terrorbekjempere kunne gjennomskue «usynlige» terrorister og deres støtteapparat med dets ofte tilforlatelige og legitime fasader?

Du er politiker og ønsker å forhindre økt fremmedfrykt, fremmedfiendtlighet og mistenkeliggjøring. Hvordan vil du gå fram?

Noen viktige poeng:

- «Kampen mot terrorismen må ikke bli brukt som påskudd for diskriminering mot noen del av samfunnet. Terrorister representerer bare en liten del av slike (etniske, ideologiske, religiøse) grupper.
- Folk blir terrorister av forskjellige grunner. Mange av dem handler ut fra politisk, ideologisk eller religiøs overbevisning. Noen er bare kriminelle. Andre blir terrorister på grunn av undertrykking eller fattigdom. En klok amerikansk utenrikspolitikk må ta hensyn til årsakene til at folk blir terrorister og gjøre noe med disse. Ingen sak kan likevel rettferdiggjøre terrorisme.»

Kilde: En amerikansk kommisjonsrapport til Kongressen

Terror mot USA



Hos New Yorks brannfolk

FNs sikkerhetsråd og FNs generalsekretær Kofi Annan har enstemmig og utvetydig fordømt terrorhandlingene.

Hva bør medlemslandene i FN og USA gjøre for å opprettholde fellesfronten overfor terrorismen?

Drøft påstanden: «Uten et samlet internasjonalt krafttak overfor verdens fattigdomsproblemer og store forskjeller er det lite håp om å bli kvitt terrortrusselen.»

Gjør greie for andre sikkerhetspolitiske færemomenter i og rundt Afghanistan enn de artikkelen omhandler.

fred i Midtøsten.

Hvordan vil eventuelle gjengjeldelsesaksjoner påvirke den innenrikspolitiske situasjonen i atommakten Pakistan? Vi vet at den folkelige støtten i Pakistan til Talibanregimet i Afghanistan er stor. Og hvordan kan

gjengjeldelsesaksjoner påvirke forholdene for sivilbefolkningen og den allerede katastrofale flyktnings situasjonen i og rundt Afghanistan? Dessuten: Hvordan skal Vesten kunne stille opp med økonomisk støtte til et samarbeidende Pakistan i tillegg til tidligere tilsagt støtte til Balkan og Midtøsten enn si til utviklingsbistand?

Konsekvenser av terroraksjonene

Blant annet som følge av den økte terrorfaren – og økende amerikansk bevissthet om å være utpekt som terrormål – er nasjonal sikkerhet blitt gitt stor oppmerksomhet i USA

For første gang

Dagen etter terrorhandlingene i USA kom **NATOs faste råd** sammen. Møtet konkluderte med at dersom det ble fastslått at det rystende angrepet var styrt utenfra, var Atlanterhavspaktens **artikkel 5** (sikkerhetsgarantien) å betrakte som utløst. Denne sier at om ett eller flere NATO-land blir utsatt for et angrep, skal dette oppfattes som et angrep mot samtlige medlemmer av NATO. Det betyr i så fall at andre medlemsland plikter å bistå det eller de som er angrepet.

For første gang i NATOs historie er artikkel 5 blitt utløst. De som i 1949 skrev Atlanterhavspakten, så for seg at artikkel 5 skulle forplikte USA til å komme vesteuropeiske land til hjelp mot angrep utenfra. Nå skjedde imidlertid det motsatte.

At artikkel 5 nå ble gjort gjeldende, var viktig som markering av solidaritet med myndigheter og befolkning i USA. Det innebærer at europeiske allierte står last og brast med USA i fordømmelsen av terroren 11. september og i arbeidet med å finne de skyldige. Trolig vil dette slå ut i et intenst etterret-

ningssamarbeid i NATO for å spore opp de som står bak. Men artikkel 5 fastsetter ikke i seg selv hvilken form bistanden til den som er angrepet, skal ha. Rett nok sier den klart at slik bistand **kan** være militær, men den **forplikter ikke** øvrige allierte til å yte militær støtte.

Om USA ber om militær støtte, vil likevel de fleste – trolig samtlige NATO-land – være innstilt på å gi det. Noe annet vil kunne oppfattes som å bryte med formålet med artikkel 5. Hva slags militær bistand det i så fall vil være snakk om, vil imidlertid avhenge av hvilke militære tiltak USA velger. Valget av disse trenger ikke å bli omstridt blant USAs allierte. Men det kan bli det, og skape motvilje hos enkelte til å stille militært opp slik USA ønsker. Mye avhenger her av hva letingen etter de skyldige fører til og hvor godt mottiltakene antas å treffe nettopp dem. Dessuten kan det tenkes at USA vil foretrekke å gjennomføre militære tiltak på egen hånd, og at fra NATO-allierte vil politisk støtte forbli den viktigste for USA.

også etter den kalde krigens slutt. Planen om et anti-rakettforsvar som skal beskytte landet mot langtrekkende raketter lastet med masseødeleggelsesvåpen, er en del av denne satsningen. Men hvilken beskyttelse gir det planlagte rakettskjoldet mot angrep fra terrorister? Kunnskapen om at selvmordsterroristene kun var væpnet med kniver, har på ny aktualisert dette spørsmålet.

Trass i et utstrakt amerikansk fokus på biologisk og kjemisk terrorisme har landet vist liten interesse for å gå inn i det samarbeidet som er i ferd med å etableres eller forsterkes internasjonalt mot spredning av håndvåpen, landminer og selv masseødeleggelsesvåpen. Av handelsøkonomiske og forsvarspolitiske grunner sa USA nylig nei til en inspeksjonsavtale for å avdekke hemmelige biologiske våpenprogrammer. En slik avtale kan åpne opp for at det internasjonale samfunn kan gjennomføre inspeksjoner for å avdekke hemmelige våpenprogrammer. Etter den amerikanske avvisningen står avtalen nå i fare.

Enigheten er nå stor om en felles, verdensomspennende innsats mot terrorismen. Hvordan eventuell gjengjeldelse vil påvirke denne enigheten, gjenstår å se. Internasjonalt samarbeid må være hovedstrategien mot den internasjonale terrortrusselen. Samarbeid for å begrense spredningen av våpen er en viktig del, sammen med forbedret etterretningssamarbeid for å avsløre terrorplaner. Her kan også økt bruk av åpne informasjonskilder være gunstig for raskt å fange opp tidlige signaler om terroraksjoner.

TERROR OG ØKONOMI

Ved å slå til mot USAs viktigste finanssentrum – World Trade Center – markerte terroristene at de ville ramme USAs økonomiske makt, i tillegg til den militære og politiske. Har terroristene lyktes med sitt mål om å ramme den vestlige kapitalismen?

Terrorangrepet inntraff i en situasjon der det allerede var en frykt for et globalt økonomisk tilbakeslag. Mens tidligere kriser har vært preget av at det gikk dårlig i noen deler av verden men bra i andre, var det i andre kvartal 2001 signaler om svakere vekst i alle områdene. Dette har skapt frykt for en global nedtur. Vil terrorangrepet så bidra til å gjøre vondt verre? Alle spådommer er uansett spekulative fordi vi ikke har erfaringer fra tilsvarende terrorangrep. Usikkerheten skyldes særlig hvordan angrepet vil påvirke **forventningene** til forbrukere og markedsaktører.

Terror mot USA



På kort og lang sikt

Mens de fleste observatører forventer at forbrukerne i nærmeste framtid vil bli mer tilbakeholdne, tror de mer optimistiske at sam-

ling mot terroreren kan være en positiv kraft også i økonomien. Terrorangrepet har rammet en del bedrifter og næringer direkte. Dette samt at forbrukerne sannsynligvis blir mer tilbakeholdne, vil etter alt å dømme føre til økonomisk nedgang. På sikt er dette mer usikkert, og det er viktig ikke å overdrive betydningen for økonomien som helhet. Jordskjelvet i Kobe (Japan) i 1995, der rundt 5 500 mennesker døde og de materielle ødeleggelsene antakelig var mer enn 30 ganger større enn i New York, førte til børsfall og nedgang de første månedene. På sikt ble effekten etter hvert likevel liten. Angrepet på New York og Washington er forskjellig fordi det var en politisk terrorhandling, med militære, politiske og psykologiske følger som det er vanskelig å bedømme virkningene av. Pessimistene spår at en verdenskrise er nær, mens de optimistiske hevder at gjenoppbygging og enhet mot terroreren kan virke positivt.

Terroristene lyktes utvilsomt i å skape store materielle ødeleggelser. Kontorarealer tilsvarende nærmere 1000 fotballbaner ble ødelagt. Noen bedrifter mistet ikke bare kontorene, men også mange av sine ansatte. På tross av slike tragedier har mange virksomheter klart seg overraskende bra. Noen av dem var deler av konserner med filialer over hele verden som kunne overta aktiviteter. Dels som følge av tidligere terrorangrep har mange selskaper dessuten etablert sikkerhetssystemer som gjør at data oppbevares og aktivitet lettere kan flyttes. IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) muliggjør desentraliserte systemer som er vanskeligere å ramme.

Store kostnader

Terrorangrepet har utløst tidenes sannsynligvis største og mest kompliserte forsikringsoppgjør. Anslagene varierer mellom 10 og 100 milliarder dollar. Oppgjøret kan vare i årevis og bety en hard belastning for forsik-

ringsselskapene. Oppgjøret etter Manhattan vil svi.

Også flyselskapene blir direkte rammet av terroreren. Etter Golfkrigen tok det flere år før folk reiste like mye som før, og en tilsvarende effekt kan inntreffe nå. Andre deler av reiselivsnæringen kan også bli påvirket. Kravet om bedre flysikkerhet kan dessuten øke kostnadene for selskapene dersom ikke staten tar omkostningene. Flysikkerhet er en vanskelig balansegang mellom trygghet og kostnader. Omfattende kontroller betyr at reisen tar lengre tid, og innebærer kostnader som noen til syvende og sist må betale.

Sikkerhet – effektivitet

Et liknende dilemma, med avveining mellom sikkerhet og effektivitet, eller, satt på spissen, mellom «politistat» og «et åpent samfunn», gjelder kontrollen med finansielle transaksjoner (pengeoverføringer, kjøp og salg av valuta eller verdipapirer mm.). For å bekjempe terrorismen har USA styrket etterretningen om terroristenes finansielle transaksjoner. Den amerikanske utenriksministeren har uttalt at ikke-militære tiltak kanskje er like viktige som de militære i kampen mot terrorismen. For å spore terroristenes finansielle transaksjoner, trengs regler om innsyn. De vestlige landene har de siste årene arbeidet med tiltak mot hvitvasking av penger. Dette betyr slikt innsyn. Bush-administrasjonen har tidligere vært reservert til dette. Kanskje kan terrorkatastrofen endre perspektivet?

Dersom terroreren fører til økt pengebruk på forsvar, venter nye kontrakter for forsvarsindustrien. Men dette trenger ikke å bli den tradisjonelle forsvarsindustrien, ettersom slik terror betyr et nytt fokus på beredskap og formene for beredskap. Datasikkerhet, desentralisert infrastruktur, beredskap overfor angrep med masseødeleggende våpen og flysikkerhet vil få økt betydning.

Ifølge pressen har Pakistan fått en betydelig gjeldslettelse som takk for sin samarbeidsvillighet overfor USA etter angrepet. Økonomiske forsyningslinjer fra Pakistan til Afghanistan kan bli rammet. For noen år siden tvang den forrige president Bush Israel til forhandlingsbordet ved trusler om mindre økonomisk støtte. Penger og økonomi vil derfor spille en rolle også i det diplomatiske spillet etter terrorkatastrofen.

Alle arbeidsoppgaver og nettsider:
www.nupi.no/pubfelles/hhd/arb.html

Hvorfor demonstrerer disse mot Vesten og USA?

Diskuter om det er slik at våre problemer med å forstå det som har skjedd i USA, skaper behov for forenklete fiendebilder og løsninger.

Tanker om gjengjeldelse

«Du er overbevist om at trusselen om gjengjeldelse har en avskrekkende virkning. Jeg er overbevist om at den heller ansporer arabere, og mer enn det som blir sagt av deres regjeringer. Du er overbevist om at gjengjeldelsesaksjoner vil stanse ytterligere episoder. Jeg er overbevist om at de vil føre til enda flere episoder. Du tror at denne måte å skape respekt for Israel på, vil bane vei for god sameksistens med arabiske folk. Jeg tror at denne politikken så avgjort vil utsette tiden for slik sameksistens.»

FNs tidligere generalsekretær Dag Hammarskjöld til Israels statsminister David ben Gurion (april 1956). Kilde: New York Review, 21.06.2001

Se også HHD 20: 2000–2001

Medarbeidere ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt som har bidratt til denne utgaven:
Arne Melchior, Morten Bremer Mærli, John Kristen Skogan og Ivar Windheim