

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen
Freds- och konfliktvetenskap

FKVA22.4
Ht 2013
Handledare: Anders Persson

FTO listens rolle

Listens part i bekæmpelsen mod terror

Emma Jacobi & Anne Sofie Ludvigsen

Abstract

Formålet for denne opgave er, at komme nærmere USA's *Foreign Terrorist Organization* liste (FTO liste). Vi undersøger listens sanktioner; hvordan de er tilsigtet samt diskuterer hvilke fordele og ulemper der taler for sanktionerne. Fokus lægges på finansieringen af terrorisme, da sanktionerne mest rammer dette område. Dog berøres andet terrorbekæmpelse. Ud fra dette konkluderer vi at; terrorisme opererer ulovligt for at skaffe finansiering, hvilket nedsætter FTO listens effektivitet. Desuden er terrorister utrolig tilpassende. Dog er listen juridisk anerkendt af stater og bringer klarhed over området, samt den bringer utvivlsomt resultater; listens sanktioner har bremset en del terrorfinansiering – selvom det uden tvivl er delvise resultater, er der ingen tvivl om at listen spiller en vis påkrævet rolle i terrorbekæmpelsen.

Nøgleord: FTO liste, USA, terrorbekæmpelse, effektivitet, sanktioner.

Antal tegn: 41.198

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	1
1.1	<i>Formål og problemformulering</i>	1
1.2	<i>Afgrænsning og motivering</i>	2
2	Metode og materiale	4
2.1	<i>Kvalitativ analyse</i>	4
2.2	<i>Materiale</i>	5
3	FTO listen og dens initiativer	7
3.1	<i>Juridiske konsekvenser af FTO betegnelse</i>	7
3.1.1	<i>Kriminalisering af støtte</i>	7
3.1.2	<i>Afvisning i USA</i>	8
3.1.3	<i>Frysning af aktiver</i>	8
3.2	<i>Andre konsekvenser af betegnelse</i>	9
4	Bagom FTO listens initiativer	10
4.1	<i>Kriminalisering og frysning af aktiver</i>	10
4.2	<i>Andre effekter</i>	11
5	FTO listen og terrorbekæmpelsen	13
5.1	<i>Et overblik over den generelle terrorbekæmpelse</i>	13
5.1.1	<i>Behov for intelligens</i>	15
5.2	<i>FTO listens rolle</i>	16
6	konklusion	19
7	Referencer	21

1 Indledning

“Foreign Terrorist Organizations (FTOs) are foreign organizations that are designated by the Secretary of State in accordance with section 219 of the Immigration and Nationality Act (INA), as amended. FTO designations play a critical role in our fight against terrorism and are an effective means of curtailing support for terrorist activities and pressuring groups to get out of the terrorism business.”

- U.S Department of State 1

Således lyder indledningen til USA's *Foreign terrorist organization* liste, hvor udenlandske terrororganisationer bliver tilføjet, hvis de anses for potentielt faretruende mod USA's nationale sikkerhed. Ud fra indledningen fremgår det tydeligt at, listen spiller en væsentlig rolle i USA's kamp mod terrorisme.

Således bliver der regelmæssigt tilføjet nye organisationer, hvis de kvalificerer sig i forhold til visse registreringskriterier. Boko Haram og Ansaru er de to terrororganisationer, der senest fik udpegelsen *Foreign Terrorist Organization* – forkortet FTO. Dermed sættes forskellige sanktioner ind overfor de pågældende organisationer; sanktioner som skal svække organisationerne og forhåbentligt stoppe fremtidige terrorhandlinger og i sidste ende, optimalt set, opløse organisationerne. FTO listen er altså en del af USA's nationale sikkerhed og en del af USA's *War on Terror*, der blev sat i gang efter 9/11 i 2001.

1.1 Formål og problemformulering

Vi finder FTO listen og dens kamp mod terrorismen interessant og har i sinde at undersøge den nærmere. Vi vil undersøge de virkninger, der træder i kraft, når en organisation får betegnelsen FTO. Herudover vil vi skabe os et overblik over den generelle terrorbekæmpelse – for hvilke andre overordnede strategier findes der? Hvilken del har FTO listen? Har listen reelle konsekvenser inden for terrorbekæmpelsen? Eller er der visse ting, der peger mod, at det egentlig mere er en symbolsk liste, som blot demonstrerer kampen mod terror?

Ud fra de ovenstående underspørgsmål lyder vores problemformulering således:

Hvor stor en rolle spiller FTO listen i kampen mod terrorisme?

1.2 Afgrænsning og motivering

Vi vil altså indramme, hvor stor en betydning listen kan siges at have i bekæmpelsen mod terror. Vi undersøger, hvorfor listen skulle virke, og hvorfor den ikke skulle virke, samt diskuterer listen i forhold til den mere generelle terrorbekæmpelse. Vi tager derfor udgangspunkt i en organisations efterfølgende omstændigheder, hvor fokus altså lægges på FTO listens konsekvenser og ikke på registreringskriterierne.

Vi finder vores problemformulering aktuel, da Boko Haram og Ansaru blev tilføjet USA's FTO liste d. 14. november 2013. De to nævnte terrororganisationer er derved de nyeste tilføjede organisationer på listen og bringer antallet af betegnede organisationer op til 53. Heraf kom vores opmærksomhed for listen, og vi blev interesserede i, hvilke konsekvenser det vil have for de to organisationer at få betegnelsen. Om FTO listen kommer til at påvirke Boko Haram og Ansaru er svært at forudsige – det kan ikke blive til mere end gætteri på nuværende tidspunkt. Men vi bringer Boko Haram og Ansaru op i løbet af opgaven, for at give et billede af hvordan en terrororganisation fungerer, og hvad der taler for og imod, at FTO listens initiativer skulle virke generelt set.

Princippet med FTO listen er ikke noget nyt; EU og FN har også lignende terrorlister. Terrorlister har til formål at svække terrororganisationer ved overordnet at forbyde organisationers eksistens og handlinger, begrænse deres støtte og reducere deres adgang til midler og personalestøtte (Hdcentre 1, s. 2). Terrorlisterne benytter mest finansielle sanktioner, derfor er vores fokus også primært på det finansielle aspekt.

En rapport fra *Centre of Humanitarian Dialogue* har sammenlignet terrorlister fra USA og FN. Her kommer det bl.a. frem, at især USA's betegnelsesprocedure er mere artikuler og kompleks. De har flere forskellige lister med forskellige registreringskriterier og anmeldelsesmekanismer. Hver liste rammer forskellige former for adfærd og resulterer i forskellige konsekvenser og sanktioner. Rapporten kommer ind på hele tre amerikanske terrorlister; FTO, *The Terrorist Exclusion List (TEL)* og *The Executive Order 13224 (E.O. 13224)*. Listerne overlapper delvis hinanden, hvilket kan være forvirrende. Alle FTO'ere

bliver nemlig også tilføjet til E.O. 13224. Og FTO listen inkluderer de samme immigrationskonsekvenser som TEL, så der er ikke grund til at betegne FTO'ere under TEL. Vores opgave fokuserer udelukkende på FTO listen, da den kan anses som den mest overordnede og relevante liste ud fra ovenstående oplysninger. Rapporten påpeger desuden at inkluderingen på FTO listen giver nogle af de mest seriøse konsekvenser i amerikansk lovgivning (Hdcentre 2, s. 17). Dette bidrager til, at vi finder især FTO interessant og vælger at undersøge netop denne liste nærmere.

2 Metode og materiale

Vores disposition ser således ud; til at begynde med vil vi kort redegøre for FTO listen. I denne forbindelse vil vi præsentere de juridiske konsekvenser for en FTO betegnelse samt de andre mere indirekte effekter. Efterfølgende kigger vi på, hvordan initiativerne virker; teorien bag dem. Dernæst berører vi andre strategier, som bliver anvendt i kampen mod terrorisme og får derved en bedre idé af, hvor stor en rolle FTO listens initiativer spiller. Vi diskuterer til slut, hvor stor en del FTO listen har i bekæmpelsen af terror – om den har en reel effekt, eller om listen blot eksisterer som en symbolsk handling; en handling som skal vise USA's aktive bekæmpelse af terrorisme overfor befolkningen og andre nationer. Nedenstående udredes, hvilken forskningsmetode vi er udgået fra samt hvilke materialer vi har anvendt.

2.1 Kvalitativ analyse

Først og fremmest tilgår vi forskningen indenfor en kvalitativ form. Her sætter vi os i en ikke-positivistisk epistemologisk position til forskningen, i hvilken vi som fortolkere og kritiske realister hører med (March & Stoker, 2010 s. 249). Meget kvalitativ metode undersøger årsagssammenhængen i deres forskning, men det er ikke alle kvalitative forskere, som prioriterer dette; nogle fortolkende kvalitative forskere afviser årsagssammenhængende analyse baseret på observation og sporing, og ser i stedet hovedmålet i forskningen som en fortolkning af mening og give forståelse, fremfor at give forklaring – vi hører med til den sidstnævnte gruppe (March & Stoker, 2010 s. 256).

Deduktive argumenter bevises at være sande gennem brugen af forskellige logiske påstande, hvori en konklusion er sand, fordi de underliggende udledninger er sande. Mens deduktiv ræsonnement bliver brugt i politisk videnskab, er induktiv ræsonnement, hvor man drager en udledning fra en række forhold og observationer, meget mere fremherskende (Johnson & Reynolds). Ud fra vores overordnede problemformulering er vores forskningstilgang induktiv fra starten. Induktiv analyse er nemlig bygget på opdagelsen af

kategorier og er forklarende med åbne spørgsmål, som vores problemformulering er fremfor at teste teoretiske udledte hypoteser gennem deduktion.

Gennem opgaven anvender vi direkte citater både for at fange unikke perspektiver og oplevelser samt for at forholde os nær teksten – her FTO listen. Dette passer også til vores kvalitative og tilpassede dataindsamling baseret på tyk beskrivelse og dybde.

Ydermere er vores forskningsproces ikke låst ind i visse designs, men er tilpassende forandrende situationer. Vi har altså ingen antagelser på forhånd og forholder os dermed åbne for undersøgelsens udfald, og skulle således forhåbentlig heller ikke påvirke undersøgelsens retning (March & Stoker, 2010 s. 257).

Dokumentanalyse kan bruges som en empirisk undersøgelse af en retslig tekst, som vi anvender på FTO listen. Vi benytter os af dokumentanalyse for at afdække, hvor stor en rolle FTO listen spiller i kampen mod terrorisme. Det nødvendige hovedmateriale er allerede defineret af undersøgelsesspørgsmålet. For at kunne besvare undersøgelsesspørgsmålet må vi gennemgå, hvilke initiativer FTO listen sætter i gang. I analysen af FTO listens principper følger altså en operationalisering af et på forhånd specificeret teoriapparat. Det vil sige, at vi gør FTO listens initiativer operationelle ved at opdele dem i delelementer, så de kan beskrives og behandles (Brinkmann & Tanggaard 2010, s. 137-151). I første del af opgaven specificerer og behandler vi på denne måde disse klart definerede initiativer, der træder i kraft når en organisation tilføjes FTO-listen.

2.2 Materiale

For at tilvejebringe vores opgave benytter vi os af både primære og sekundære kilder fra bøger såvel som velvalgte rapporter og artikler fra anerkendte hjemmesider på internettet. Mange politiske forskere studerer eksisterende dokumenter eller tekster som del af deres forskning. De fleste af disse er primære kilder, som er originale dokumenter produceret af politiske aktører; grundregelen er at primære ressourcer, er dokumenter som reflekterer en aktørs perspektiv, og som ikke indeholder analyse modsat sekundære kilder.

De primære kilder benytter vi til at redegøre i dybden for de forskellige FTO initiativer, der træder i kraft i form af paragraffer og retsakter. Disse er lettilgængelige på *U.S. Department of State's* hjemmeside og universitetet *Cornell Law School's* hjemmeside. På den

sidstnævnte hjemmeside fandt vi, at paragrafferne er mest overskuelige opsat. FTO listen og paragrafferne er tilgængelig for alle – det er et såkaldt tertiært dokument.

Kvalitativ brug af primære tekster og dokumenter gøres ved at udlede mening fra dem, ved at 'fortælle historien' eller at genskabe historiske sekvenser af begivenheder. Dette er forskelligt fra det systematiske studie af primære tekster via kvantitative indholdsanalyse, som kigger efter mønstre og søger generaliseringer (March & Stoker, 2010 s. 261).

Vi benytter os af sekundære kilder til at understøtte, hvordan initiativerne virker og for at finde andre terrorbekæmpelsesstrategier. Vi er bevidste om vigtigheden i at forholde os kritisk til det sekundære materiale. For at øge troværdigheden har vi fundet flere sekundærkilder, der sammenlignes og kan bakke samme påstand op.

Hovedparten af de kilder vi har benyttet os af, er desuden udgivet efter år 2010. Størstedelen af vores litteratur er således aktuel og relevant. Ny viden og litteratur om terrorisme kommer hele tiden til, for at kunne bidrage med relevante undersøgelser, er brugen af aktuelle kilder en nødvendighed.

3 FTO listen og dens initiativer

Foreign terrorist organizations er altså udenlandske terrororganisationer, som bliver udpegede af *The Secretary of State* i henhold til §219 i immigration og nationalitets retsakt (INA) som ændret af patriots akten 2001.

Ifølge introduktionen til FTO listen spiller FTO betegnelserne, som tidligere nævnt, en stor rolle i kampen mod terrorisme. Listen har til formål på effektiv vis, at indskrænke støtten til terroraktiviteter og forhåbentlig presse grupper ud af terrorrelaterede aktiviteter. De første organisationer blev tilføjet listen d. 10. November i 1997 og efter d. 11 september i 2001, sker der et boom af tilføjelserne på listen (U.S. Department of State 1).

Hvad betegnelserne mere præcist går ind og gør for de pågældende FTO'er, vil vi komme nærmere ind på ved først og fremmest at redegøre for de forskellige juridiske tiltag, som i høj grad rammer det finansielle punkt af terrorismen. Herefter vil vi tage fat i de indirekte konsekvenser.

3.1 Juridiske konsekvenser af FTO betegnelse

Der er tre direkte juridiske konsekvenser, som er opskrevet klart og tydeligt i punkter under selve FTO listen. De er gennemgået i samme rækkefølge og lyder som følgende:

3.1.1 Kriminalisering af støtte

Det første punkt i de juridiske konsekvenser af udpegningen omfatter et forbud mod bevidst at levere - eller forsøg på at levere, materiel støtte eller ressourcer til, eller at deltage i transaktioner med en udpeget FTO (U.S. Department of State 1). Dette står opskrevet i paragraf 15 CFR 744.14 (Cornell University Law School 3). Den materielle støtte eller ressource kan være ejendom, service, valuta eller andre betalingsmidler, træning, råd eller assistance samt våben. Det bliver altså ulovligt for en person i USA, eller en person som hører

under den amerikanske lovgivning, at levere nogen form for støtte til en FTO, og er ulovlig adfærd. Vigtigt er det at fremhæve, at støtten givet til en betegnet FTO ikke behøver at have nogen specifik forbindelse med organisationens kriminelle aktivitet. Tildeling af medicinske eller religiøse midler er dog undtaget fra forbuddet. Støtten er altså defineret meget bredt i *The Patriot Act* (Hdcentre 2, s. 18).

Overtrædelse af ovenstående kan give bøde eller op til 15 års fængsel, og hvis handlingen medfører en persons død kan det give livstid, ifølge 18 U.S. CODE § 2339B. Dog betones det, at personen skal være bevidst om, at det er en betegnet FTO og, at den har været engageret i terroraktiviteter ved handlingen (Cornell University Law School 1).

3.1.2 Afvisning i USA

Det næste juridiske punkt består i at repræsentanter og medlemmer af en betegnet FTO, hvis de er udlændinge, afvises i USA og kan under visse omstændigheder også fjernes fra USA, hvis de befinder sig på amerikansk territorium (U.S. Department of State 1). Ovenstående gælder også, hvis man bare har en eller anden form for association til en terrororganisation, som står under 8 USC § 1182 angående udlændinge, der kan afvises. Således kommer de betegnede FTO'er under rejserestriktioner (Cornell University Law School 2).

3.1.3 Frysning af aktiver

Det tredje og sidste juridiske punkt går ud på at enhver amerikansk finansiel institution, der bliver bevidst om at, de er i besiddelse af eller har kontrol over, kapitaler som en betegnet FTO eller dets aktører har interesse i, skal afgive besiddelsen og rapportere midlerne til *The Office of Foreign Assets Control of the U.S. Department of the Treasury* (U.S. Department of State 1). Frysning sker af al ejendom hos organisationer i USA. Dette står klart i 18 U.S. CODE § 2339B. Hvis den finansielle institution ikke følger ovenstående risikeres der en bøde på op til 50.000 dollars pr. overtrædelse eller en fordobling af mængden, som den finansielle institution var påkrævet at afgive besiddelsen af eller kontrol over (Cornell University Law School 1). Det betyder, at betegnede terrororganisationer bliver blokerede fra adgang til bankkontoer eller fra at få de sædvanlige rettigheder til ejendom, som de ligger inde med.

3.2 Andre konsekvenser af betegnelse

Statsdepartementet artikulere tydeligt deres mål med hensyn til betegnelserne. Målene er både direkte og indirekte effekter af de juridiske konsekvenser.

Andre effekter som en FTO betegnelse kan få, er også opskrevet i forbindelse med den officielle FTO liste. Her står, at betegnelserne støtter indsatsen for at bremse terrorfinansieringen og opmuntrer samtidig andre nationer til at gøre det samme. Herudover er listen med til at stigmatisere og isolere de betegnede terrororganisationer internationalt set. FTO betegnelsen er med til at afskrække donationer eller bidrag til og økonomiske transaktioner med de udpegede organisationer. Desuden øger listen den offentlige bevidsthed og kendskabet til terrororganisationerne. Til sidst signalerer FTO betegnelserne USA's bekymring til andre regeringer omkring de udpegede organisationer. Således er der fem mere eller mindre indirekte punkter (U.S. Department of State 1).

4 Bagom FTO listens initiativer

FTO listen rammer altså de betegnede organisationers finansielle punkt og fokus er på dette. Men hvad gør de helt konkret?

Inden for terrorbekæmpelse er angreb på det finansielle netværk et effektivt værktøj, da man angriber det terroristerne er mest afhængige af; nemlig det finansielle netværk. Terroristerne bruger det finansielle netværk til at tilegne sig midler, der skal dække udgifter til træningslejre, kommandocentraler og infrastruktur. Det menes f.eks. at Al-Qaeda's årlige udgifter, da det var på det højeste, var på 86 millioner dollars. Terrorister er altså dybt afhængige af den økonomiske støtte de indsamler (Howard & Sawyer, 2002 s. 51).

4.1 Kriminalisering og frysning af aktiver

Ved at identificere og betegne individer eller organisationer som terrorister eller associerede med terrorister, kan man altså fryse og blokere deres finansielle aktiver. Dette kan nedsætte terroristernes tilgang til midler og øge deres omkostninger, da betegnelsen som terrororganisation medfører, at ethvert samarbejde med dem er ulovligt og derfor pludseligt mere risikofyldt. På denne måde er intentionen at ressourcer, som terroristerne bruger til at planlægge og udføre angreb med, reduceres. Og samtidig forbydes terrorister og deres associerede personer adgang til internationale finansielle systemer.

Derudover kan man efter identifikationen af en terrororganisation forsøge at spore de midler, der bevæger sig mellem terrorgrupper og deres finansielle bagmænd. Eksempelvis kan det udledes fra flere kilder at, *The State Security Service* samt lokale og internationale aktører, har sporet Boko Harams finansielle kilder til nogle Al Qaeda forbundne organisationer i Mellempøsten. Gruppen havde indledningsvis været afhængige af donationer fra medlemmer, men deres forbindelse til Al-Qaeda åbnede op for mere finansiering fra grupper i Saudi Arabien og Storbritannien (Ndukong, 2012).

Således kan dele af den finansielle struktur identificeres, og man tilegner sig på denne måde viden og beviser på associerede personer, relationer og netværk. Eksempelvis

identificerede FBI de bankkontoer, der tilhørte terroristerne bag attentatet 9/11, og kunne på denne måde afsløre deres finansielle netværk. *The Treasury Department* har anholdt over 2400 i 95 lande og forhindret terroristangreb i Singapore, Marokko og Tyskland på baggrund af denne metode. Dette koordinerede system af opsamling af information, rapporter og analyse kan assistere autoriteter i identifikationen og lokaliseringen af terrororganisationer og deres finansielle netværk. Da terroristerne således får sværere ved at transferere midler internationalt, bliver de isolerede, og dette kan reducere det geografiske omfang af deres aktiviteter og operationer (Howard & Sawyer, 2002 s. 52-54).

Yderligere er mange af de metoder, terrororganisationer bruger til at skaffe og transportere midler ulovlige i sig selv, dvs. selvom de ikke er associerede til terrorisme. Statsstøttet terrorisme er nemlig faldet markant, og terrorister bliver derfor nødt til at søge nye finansieringsmåder. Derfor ses et stigende forhold mellem organiseret kriminelle aktiviteter og terrorgrupper. Organiseret kriminalitet og terrorgrupper opererer ved brug af bl.a. kriminelle taktikker for at få finansiering, dette kan være røveri, pengeafpresning, ulovlig handel, forfalskning og smugling. For at forhindre at terrororganisationer finansierer deres operationer gennem brugen af organiserede kriminelle taktikker, kræver kampen mod terrorisme et fokus på disse forbrydelser. Dette opnås bl.a. ved ændringer i love især med hensyn på domfældelse, som FTO listen bidrager med (Duyan, 2012 s. 60). En anklage for eksempelvis hvidvaskning eller forfalskning, uden beviser for association til terrorister, kan iværksætte internationale undersøgelser, der i sidste ende helt optimalt kan føre til tilfangetagelsen af terrorister.

Finansielle efterforskninger og identifikationen af finansielle strukturer før og efter en forbrydelse er derfor en essentiel del af terrorbekæmpelsen. Udover straffeforfølgelse, bekæmpes finansiering af terrorisme præventivt ved at overvåge og kontrollere strømmen af penge.

4.2 Andre effekter

Der er siden 2001 sket fremskridt i, hvordan lande deler terrorinformationer. Terrororganer har åbnet op og kommet væk fra al den unødvendige hemmeligholdelse. Der er kommet meget mere samarbejde om terrorbekæmpelsen, som er blevet nødvendigt for at bekæmpe den i høj grad internationalt dominerede terrorisme (Newman, 2009 s. 154). På den måde

inspirerer stater hinanden og holder øje med hvilke andre terrororganisationer, der er betegnet på forskellige lister i forskellige lande.

Grupperne på FTO listen bliver stigmatiseret. Tidligere er en terrororganisation måske blevet anset som primært velgørenhed, hvilket har skaffet den mange tilhængere. At offentliggøre hvilke grupper der officielt er betegnet som FTO'er, har vigtige lovimplikationer, da loven straffer dem, der bevidst støtter organisationerne. Det er altså mindre sandsynligt, at potentielle donorer vil støtte en organisation, der er betegnet som terrororganisation, især efter at det kan føre til retsforfølgelse under amerikansk lovgivning (Cronin, 2003 s. 8).

Ovenstående er med til at give et generel øget kendskab og information om terrororganisationer. Ikke bare andre lande, men også civile borgere kan holde øje med hvilke organisationer, der er betegnede og blive bekræftede i, at terrorbekæmpelsen stadig er aktiv og opdateret.

5 FTO listen og terrorbekæmpelsen

Terrorgrupper har hemmelige strukturer og forbindelser i adskillige lande, hvilket hjælper grupperne til tilflugtssteder, finansielle midler, våben, medlemmer og andre midler. Selvom terrorisme ikke er noget nyt, stiller den stadig komplekse udfordringer selv overfor regeringer med en gennemtænkt terrorbekæmpelsesstrategi. Dette skyldes bl.a. at terrorismen er teknologisk avanceret, velfinansieret, decentraliseret og netværksbaseret (Siddik, 2011 s. 197). På den officielle U.S. Departments hjemmeside påpeger de, som tidligere nævnt, hvordan FTO betegnelserne er et vigtigt og passende led i kampen mod terrorisme.

“These designations are an important and appropriate step, but only one tool in what must be a comprehensive approach by the Nigerian government to counter these groups through a combination of law enforcement, political, and development efforts, as well as military engagement, to help root out violent extremism while also addressing the legitimate concerns of the people of northern Nigeria. All of our assistance to Nigeria stresses the importance of protecting civilians and ensuring that human rights are respected. That assistance and these designations demonstrate U.S. support for the Nigerian people’s fight against Boko Haram and Ansaru.

These designations will assist U.S. and other law enforcement partners in efforts to investigate and prosecute terrorist suspects associated with Boko Haram and Ansaru.”

– U.S. Department of State 2

Betegnelsernes vigtighed står således også på den officielle note angående udpegelserne af Boko Haram og Ansaru, men det fremgår samtidig, at FTO betegnelsen blot er ét redskab i hvad, der bliver nødt til at være en omfattende angrebsvinkel fra den nigerianske regerings side, da Boko Haram og Ansaru holder til i Nigeria. Samt et militært engagement for at bl.a. afhjælpe den voldelige ekstremisme (U.S. Department of State 2).

5.1 Et overblik over den generelle terrorbekæmpelse

Globaliseringen har forbedret terroristernes muligheder for at interagere og tilegne sig kapital og ressourcer. De kan angribe på en mere ukonventionel og asymmetrisk måde samt tilegne sig ressourcer og finanser fra stater, private organisationer og individer. Globaliseringens muligheder kræver, at der findes nye måder at bekæmpe terrorisme på. Vesten har forsøgt at bekæmpe terrorisme med militær tvang, økonomisk afhængighed og sanktioner. Der er blevet åbnet op for kaotiske strukturer, hvor der er mangel på sammenhængende normer. Terrorister følger ikke nogen spilleregler i forsøget på, at nå deres mål mens vesten er pålagt visse regler og normer (Howard & Sawyer, 2002 s. 62).

Bogen "*Coping with terrorism*" fremlægger, at en stat kan begrænse terrorangreb via to hovedpolitikker: modangreb og koncession. Modangreb involverer brugen af statsressourcer for at forhindre en gruppes evne til at udøve terrorhandlinger. Koncessioner handler derimod om at ændre det politiske eller det sociale miljø hen mod terroristernes ønske, for at stoppe gruppens ønske om at udøve terrorhandlinger (Reuveny & Thompson, 2010 s. 154). Altså er der de mere hårdføre måder, som undertrykker eller eliminerer terrorisme, og der er de mere lempelige metoder, som er designet til at forstå terroristens krav – en nærmere terapeutisk måde.

Den hårdføre metode kræver en kombination af hårde og effektive midler, som er designet til at isolere og eliminere terrorister og deres logistiske støttestrukturer. Nøglen er at maksimere risikoen for straf samt at minimere den potentielle belønning for terrorister (Reuveny & Thompson, 2010 s. 224). Dette bidrager FTO listen med; overtrædelser af tiltagene medfører relativt straffe, som vi præsenterede under afsnit 3.1.1 og 3.1.3.

Den såkaldte hårde terrorbekæmpelsesstrategi falder ind i to kategorier: den strafferetlige model og krigsmodellen. Den typiske statsrespons er den strafferetlige model, hvilket betyder, at det primære ansvar for terrorbekæmpelsen hører til politiet og retsvæsenet, som er tilfældet med FTO listen. Krigsmodellen placerer derimod ansvaret på de militære styrker. Regeringen kan give udøvet magt til retshåndhævelse til bl.a. at stoppe, tilbageholde og arrestere mistænkte terrorister uden de rettigheder, som et individ normalt har efter en anholdelse. Disse to internationale juridiske paradigmer deler samme mål, nemlig beskyttelse af mennesker, men de har ikke samme omfang af anvendelighed og giver forskellige juridiske standarder i brugen af dødelig magt. Væbnet konflikt giver meget mere mulighed for brugen af dødbringende magt mod 'legitime militære mål' for at beskytte personer, der ikke er involveret i fjendtligheder (Duyan, 2012 s. 88).

Desuden kan man tilgå terrorisme ved brug af ikke-statslige militære grupper, som er endnu under færre restriktioner (Howard & Sawyer, 2002 s. 62-64). En anden lignende

strategi i kampen mod terrorisme er et samarbejde med transnationale kriminelle organisationer, som er gode til at indsamle information om terrorisme, da deres forbindelser giver dem indsigt i hvad, der krydser nationale grænser, som ikke opfanges af statsovervågning. Derudover er medlemmer af transnationale kriminelle organisationer ofte familiære med den lokale kultur, terrorister kommer fra (Howard & Sawyer, 2002 s. 65).

Såkaldte bløde strategier kan være at gennemføre politiske, økonomiske og sociale foranstaltninger eller at uddelegere politisk magt. Lovgivning til at stimulere beskæftigelsen, forbedre boliger, uddannelse eller infrastruktur kan reducere de klager, der kan være bevæggrund for terrorister (Reuveny & Thompson 2010, s. 225).

En mere specifik blød terrorbekæmpelsesstrategi er initiativet *Countering violent extremism* (CVE). CVE programmet stræber efter tre indsats; tilbyder positive alternativer til udsatte for radikaliserings og rekruttering i voldelig ekstremisme, modvirker voldelige ekstremisters budskaber og udbreder internationale partnere mellem det civile samfund og regering i dette henseende. Man arbejder bl.a. på at oprette et internationalt initiativ om fængselsrehabilitation, hvor man formindsker sandsynligheden for tilbagevendelsen til ulovligheder efter løsladelsen. Mere end 35 lande, organisationer og eksperter har deltaget i dette initiativ (U.S. Department of State 3).

5.1.1 Behov for intelligens

Terrorbekæmpelse kræver høje finansielle og menneskelige ressourcer samt intelligensindsamling. Dette betyder, at truslen skal identificeres godt, og behovet for intelligens er der (Duyan, 2012 s. 39). Bogen ”*Analysis and Strategies to Counter the Terrorism Threat*” betoner rollen og vigtigheden i intelligens, når man skal bekæmpe terrorisme. I denne sammenhæng betyder intelligens at forstå fjenden. Det er vigtigt, da det gør os i stand til at afgøre terroristernes kapacitet samt at forstå deres intentioner (Ersen & Kibaroglu, 2011 s. 78). Ud fra bogen får man en forståelse for at, der kontinuerligt er behov for, at revurdere truslen terrorisme stiller – den er aldrig statisk. Terrorister reagerer konstant til miljøet. Derfor skal terrorbekæmpelsen konstant tilpasse sig denne dynamiske trussel. Viden om fjenden er på denne måde vigtig for at skabe en effektiv bekæmpelsesstrategi (Ersen & Kibaroglu, 2011 s. 64). Først skal fjenden findes, dernæst skal vi forstå deres mål, følge deres forsyningsaktiviteter, begrænse deres bevægelser og forhindre deres rekrutteringsindsatser.

Alt dette forbedres af intelligens (Ersen & Kibaroglu, 2011 s. 83).

Terror kan altså ikke bekæmpes med en simpel skabelon; hvordan man bekæmper, og hvem man bekæmper er vigtige aspekter at tage i betragtning. For at bekæmpe en fjende der bruger flere strategier, bliver regeringen nødt til at have flere reaktioner klar. Ingen enkelt sikkerhedsformation besidder det fulde omfang af operationel styrke. Disse kapaciteter findes indenfor intelligens agenturer. De kan identificere terrorister og bedre afsløre deres tilflugtssteder og finansieringsmetoder. Desuden kræver transnationale mål transnational samarbejde, da man ikke kan besidde al information selv. Derfor er international samarbejde i terrorbekæmpelse vejen frem (Ersen & Kibaroglu, 2011 s. 86). Terrororganisationer er oftest transnationale med netværk over hele verden og den eneste måde, at få bugt med det på er gennem fælles styrke fra det globale samfund (Duyan, 2012, s. 70).

5.2 FTO listens rolle

Således findes der flere strategier til at bekæmpe terrorisme og ikke bare juridiske tiltag, som FTO listen består af. Efter vi har fået et indtryk af, hvilket andet terrorbekæmpelse der findes, vil vi nu diskutere FTO listens initiativer; hvor meget de bidrager til terrorbekæmpelsen og om de egentlig virker.

En anden rapport fra *The Centre of Humanitarian Dialogue* har ført et overblik over mekanismerne for inkluderingen af forskellige lister, samt resultaterne der følger. Rapporten sammenligner forskellige terrorlister fra USA, EU og FN (Hdcentre 1, s. 2). Her kastes der et kritisk blik over listerne.

Rapporten påpeger, at der i lang tid har været en generel debat om effektiviteten af terrorlisternes sanktioner, især inden for FN. Der findes nemlig ingen endegyldig data angående effektiviteten af f.eks. aktivfrysning for at forhindre terrorisme. Mange terrorister får nemlig deres indkomst fra bl.a. ulovlig oprindelse, og er svære at regulere, samt at de midler der bliver beslaglagte blot er en lille del af terrororganisationernes midler. Noget andet er også at betegnede grupper, næppe har ejendom eller bankkontoer i deres navn. Aktivfrysning skal derfor være rettet mod individer, for at kunne fungere bedre (Hdcentre 1, s. 9). Dernæst påpeger rapporten, at aktiver skal være indenfor kontrollen af en autoritet for, at kunne blive frosset. At ramme aktører hvis aktiviteter og aktiver mest findes i udlandet, er derfor ikke helt effektivt. Rapporten fremhæver at, da indsamlingen af midler ikke kræver

formelle finansielle institutioner, lader forbuddet mod at stille midler direkte eller indirekte til rådighed for de betegnede FTO'er til at være en mere effektiv sanktion sammenlignet med aktivfrysning. Men samtidig er der heller ingen information om effektiviteten af denne sanktion. Og for at have nogen effekt bliver man nødt til at ramme individer også, da det kan være svært at bevise tilknytning til terrororganisationer (Hdcentre 1, s. 10).

I bogen *"Analysis and Strategies to Counter the Terrorism Threat"* bliver der påpeget, hvordan islamistiske terrorister har brugt falske dokumenter til grænsepassager, svig, dækhistorier og sikrer på denne måde deres ophold samt logistiske midler (Ersen & Kibaroglu, 2011 s. 24). Dette bekræfter bare den ovennævnte rapports pointer om manglerne på sanktionerne; at de i virkeligheden ikke er helt så effektive, når det kommer til stykket.

Det fremgår endvidere af den indledende citerede note, at betegnelserne demonstrerer den amerikanske støtte til Nigeria i deres kamp mod Boko Haram og Ansaru (U.S. Department of State 2). Denne handling er i høj grad symbolsk. Forfatteren Kelly Ann Taddonio kommer i artiklen *"Designation of Foreign Terrorist Organizations: An Effective National Security Tool, or Symbolic Action?"* med nogle tankevækkende pointer om FTO listen i forbindelse med betegnelsen af Boko Haram og Ansaru.

Taddonio starter en debat op om selve FTO betegnelserne og fastholder, at de i det store hele blot er symbolske og i virkeligheden har lille effekt på grupperes handlinger og magt. Hun betoner at, mens det er vigtigt, at USA anerkender de voldelige handlinger, er der lille indikation for, at betegnelserne ændrer på, hvordan USA forsøger at bekæmpe deres handlinger og svække organisationerne. Taddonio påpeger, at flere organisationer bliver tilføjet hvert år, og betegnelserne lader snarere til at være en symbolsk gestus for at forsikre amerikanske statsborgere om, at bekæmpelsen af terrorisme stadig foregår og er en prioritet. Taddonio hævder altså, at FTO listen ikke gør meget andet end at sprede bevidsthed om eksistensen og den potentielle fare for organisationerne, der bliver udpeget af statssekretæren. Og endda det kan tvivlsættes, for som hun påpeger, er de forskellige organisationer, når først de er kvalificerede til at blive udpeget, for længst veletablerede og allerede kendt globalt set. Hun påpeger at listen kan ses som et eksempel på USA's forsøg på at fremstå hård over for terrorisme uden egentlig at tage rigtig affære og forbedre den nationale sikkerhed.

Hun anerkender det bemærkelsesværdige mål ved forsøget på at skære de økonomiske resurser fra men tvivler på, hvor effektivt det er at begrænse finansieringen og den økonomiske magt i disse grupper. Som hun skriver: *"where there's a will, there's a way"*. Hvis nogen har viljen til at finansiere terrorisme, finder de en måde. Taddonio ræsonnerer at parter, som vil hjælpe terrororganisationer ikke er synderligt bekymrede for de potentielle

juridiske konsekvenser af deres handling. Og stigmatiseringen får altså heller ingen effekt. ”*Until the designations begin to truly mean something, there are far better ways to use government resources than to pursue a lengthy process whose sole effect is to make what is already an open secret (the existence of these terrorist organizations) official public knowledge*”. Hun konkluderer, at mens *The U.S. Department of State* tilbyder øget kendskab til organisationerne samt indsatser for at skære ned på organisationers finansiering som de primære motivationer for at have listen, er det blot et tyndt forsøg på at fremstå som en regering, der aktivt forfølger terrororganisationer, der truer USA (Taddonio, 2013).

Dog er der altså unægteligt visse fordele, listen bringer med sig. Rapporten ”*The ”FTO List” and Congress: Sanctioning Designated Foreign Terrorist Organizations*” er med til at belyse dette. Her påpeges det, at listen bringer juridisk klarhed i forsøget på at identificere og retsforfølge medlemmer af terrororganisationer og deres finansielle sponsorer.

Staten og andre agenter anerkender nemlig, at grupper på FTO listen er underlagt sanktioner, og at dennes initiativer formentlig gør amerikanske borgere mere sikre mod terrorangreb. *The Treasury Department* har sammen med det internationale samfund brugt FTO listens initiativer til at blokere mere end 125 milliarder dollars i aktiver på verdensplan. Justitsministeriet har retsforfulgt individer associerede til FTO’er. Med sin centrale position bliver regeringens implementering effektiv og kan også fungere som afskrækkelse til organisationer, som overvejer at indgå i kriminalitet. Desuden er FTO listen en brugbar mekanisme, når det gælder samarbejde med andre regeringer om koordineringen i terrorbekæmpelsen med USA. Eksempelvis kan listen medvirke til alliancer mod en fælles fjende. Yderligere er stater, som potentielt støtter terrororganisationer på listen bevidste om USA’s holdning på dette område. Ved tydeligt at markere hvad den amerikanske regering anser for udenlandske terrororganisationer, kan derfor have betydningsfulde fordele både i national og international politik.

En anden fordel er den opmærksomhed, FTO listen giver til de organisationer, der er på listen. Ved at lede opmærksomhed på terrororganisationer hjælper det til identificeringen af dem. Samtidig er terrororganisationerne fuldt ud bevidste om, at nogen holder øje med dem. Dette kan besværliggøre deres operationer (Cronin, 2013 s. 6-8).

6 konklusion

Vi har således fået en forståelse for, hvordan FTO listens tiltænkte virkning er, og hvorfor den netop fokuserer på finansiering. Finansiering er alfa og omega for terrorister – uden den kan de ikke udøve terroraktiviteter. Derfor er det finansielle altså uden tvivl et vigtigt aspekt, og finansielle sanktioner er et grundlæggende værktøj i terrorbekæmpelsen. Ved at identificere og betegne terrororganisationer besværliggøre man deres indsamling af midler. USA anvender hårde og strenge straffe for overtrædelser af FTO listens initiativer for at afskrække terrorister og associerede. Terrorbekæmpelsen i dette afseende er en hård strategi; hvor man anvender en strafferetslig model, og ansvaret er dermed hovedsageligt placeret på retssystemet.

FTO listens sanktioner har dog visse svagheder; først og fremmest hører sanktionerne under amerikansk lovgivning, altså bliver transnationale terrorhandlinger ofte ikke ramt. Aktiver er oftest lokaliseret udenfor USA og ofte i underudviklede lande, derfor skal aktioner på den finansielle front foregå på grundlag af internationalt samarbejde for at være effektive. Der er en del samarbejde mellem nationer om terrorbekæmpelse, dog hører FTO listen udelukkende under amerikansk lovgivning, men terrorlister fungerer som en inspiration til andre nationer, om hvilke terrororganisationer anses for truende.

En anden svaghed er, at FTO sanktionerne rammer organisationer, hvor det kan være svært at bevise tilknytning til terrororganisationer, da de som oftest ikke anvender deres eget navn. Listen er blevet kritiseret for ikke at levere nok detaljer til en identificering af berørte individer for, at dette middel kan blive appliceret pålideligt (Hdcentre 1, s. 9).

Terrororganisationer indhenter i stor grad deres finanser på ulovlig vis, hvilket er svært for en regering at identificere og regulere. Derfor er det kun en mindre del af terrororganisationers midler, der bliver beslaglagte. Ikke desto mindre er det uden tvivl blevet sværere for terrorister at indhente finanser og bevæge dem. Men det er uklart, hvorvidt terrorister vil forsøge at finde andre finansielle kanaler. Terrorister er eksperter i at kravle udenom systemet. Det er et faktum, at terrororganisationer er yderst tilpasbare og ændres kontinuerligt. Derfor kan det være svært for terrorbekæmpelsen at følge med. Der er et utal af forskellige strategier og mål. Netop derfor er det vigtigt med et effektivt intelligens agentur. Terror kan ikke bekæmpes med en simpel skabelon. Bekæmpelsesstrategien skal tilpasses

hver enkelt organisation. Igen, transnationalt samarbejde er vejen frem, da intelligens agenturer ikke kan besidde al information selv.

FTO listen er en part af terrorbekæmpelsen, men som vi har fastlagt, er der mange flere tilgange udover denne. National sikkerhed afhænger af flere ting som; offentlig bevidsthed, effektiv intelligens, et effektivt retssystem samt et veltrænet og veludstyret forsvar. Dermed er FTO listen blot en del af terrorbekæmpelsen, som U.S. Department også anfører i forbindelse med betegnelsen af Boko Haram og Ansaru. Om betegnelserne vil få betydning for de to organisationer vil komme an på deres netværk, hvor transnationalt det er, og hvilken måde de skaffer finanser på. Hvor effektive FTO listens sanktioner er, er altså svært at afgøre. Der findes som sagt ingen endegyldig data angående effektiviteten. Hvordan vi skal få bevis på at, FTO listens sanktioner er effektive, kommer Howard og Sawyer med et forslag til. De mener at man med en redegørelse af frekvensen af terroristernes angreb, dødeligheden som følge af angrebene og det globale omfang af terroristernes angreb kan ræsonnere om FTO listens sanktioner er effektive eller ej (Howard & Sawyer, 2002 s. 54).

Man kan argumentere for, at FTO listen blot har en symbolsk effekt, som Taddonio hævder. En effekt der er til for at forsikre amerikanske statsborgere om, at bekæmpelsen af terrorisme stadig er i gang og er en prioritet hos den amerikanske regering. På den måde spreder listen altså kun bevidstheden om eksistensen af terrororganisationerne - og den potentielle fare. Dog er organisationerne som oftest allerede velkendte, da de betegnede terrororganisationer for længst er veletablerede og allerede verdenskendt, når først de kvalificerer sig til at komme på listen.

Men én ting er sikkert; USA besværer i hvert fald terrororganisationernes tilgang til det internationale samfund og holder dem på afstand fra amerikanske institutioner og territorium samt besværer indsamlingen af midler. For selvom terrorismens metoder, mål og midler har ændret sig dramatisk over de sidste årtier, vil én ting altid være konstant, terrororganisationer vil altid være afhængige af finanser. Derfor vil angreb på terroristers finansielle netværk altid være en del af strategien i terrorbekæmpelse.

7 Referencer

Primærkilder

- Cornell University Law School 1 = Cornell University Law School's hjemmeside, *18 U.S. CODE § 2339B - PROVIDING MATERIAL SUPPORT OR RESOURCES TO DESIGNATED FOREIGN TERRORIST ORGANIZATIONS*. Elektronisk tilgængelig på:
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2339B> Hentet: 2014-01-02
- Cornell University Law School 2 = Cornell University Law School's hjemmeside, *8 USC § 1182 - Inadmissible aliens*. Elektronisk tilgængelig på:
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1182> Hentet: 2014-01-02
- Cornell University Law School 3 = Cornell University Law School's hjemmeside, *15 CFR 744.14 - RESTRICTIONS ON EXPORTS AND REEXPORTS TO DESIGNATED FOREIGN TERRORIST ORGANIZATIONS (FTOS)*. Elektronisk tilgængelig på:
<http://www.law.cornell.edu/cfr/text/15/744.14> Hentet: 2014-01-02
- U.S Department of State 1 = U.S Department of State's hjemmeside, *Foreign Terrorist Organizations*. Elektronisk tilgængelig på:
<http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm> Hentet: 2014-01-02
- U.S. Department of State 2 = U.S. Department of State's hjemmeside. 2013, *Terrorist Designations of Boko Haram and Ansaru*. Elektronisk tilgængelig på:
<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/11/217509.htm#.UoOamr6s8zA.twitter> Hentet: 2014-01-07
- U.S. Department of State 3 = U.S. Department of State's hjemmeside, *Programs and Initiatives*. Elektronisk tilgængelig på: <http://www.state.gov/j/ct/programs/index.htm>
Hentet: 2014-01-07

Sekundærkilder

- Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene, 2010, *Kvalitative Metoder en Grundbog*. København
K: Hans Reitzels forlag

- Cronin, Kurth Audrey, 2003, *The "FTO List" and Congress: Sanctioning Designated Foreign Terrorist Organizations*. CRS report for congress. Elektronisk tilgængelig på: <http://www.fas.org/irp/crs/RL32120.pdf> hentet: 2014-01-06
- Duyan, A. 2012, *Defence Against Terrorism*, Amsterdam: The authors and IOS press.
- Ersen, M.U. & Kibaroglu, M, 2011, *Analysis and Strategies to Counter the Terrorism Threat*. Amsterdam: The authors and IOS press.
- Hdcentre 1 = Centre for Humanitarian Dialogue, *Terrorist lists – A brief overview of lists and their sanctions in the US, UN and Europe*. Kristine Thorne Juni 2006. Elektronisk tilgængelig på: http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/140_Terroristlists-AbriefoverviewoflistsandtheirsanctionsintheUSUNandEurope.pdf Hentet: 2013-12-19
- Hdcentre 2 = Centre for Humanitarian Dialogue, *Listing and De-listing of Terrorist Organizations: the Cases of the United Nations and the United States of America*. Chiara Giorgetti, April 2006. Elektronisk tilgængelig på: http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/147ListingandDe-listingofTerroristOrganizations.pdf Hentet: 2013-12-19
- Howard, D. Russel & Sawyer, L. Reid, 2002, *Defeating Terrorism: Shaping the New Security Environment*. Connecticut: The MacGraw-Hill Companies.
- Johnson, Buttolph Janet & Reynolds, H.T, 2014. *Political Science Research Methods*. University of Delaware. Elektronisk tilgængelig på: <http://college.cqpress.com/sites/psrm/Home/chapter2.aspx> Hentet: 2014-01-07
- Marsh, David & Stoker, Gerry, 2010, *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ndukong, Hilton Kimeng, 2012, *Nigeria: Boko Haram's Funding Sources Uncovered*. Elektronisk tilgængelig på: <http://allafrica.com/stories/201202141514.html> Hentet: 2014-01-08
- Newman, R. Peter, 2009. *Old and New Terrorism*. Cambridge: Polity Press
- Taddonio, Kelly Ann, 2013, *Designation of Foreign Terrorist Organizations: An Effective National Security Tool, or Symbolic Action?* Centre for policy and research. Elektronisk tilgængelig på: <http://transparentpolicy.org/2013/11/us-adds-boko-haram-terrorist-organization/>. Hentet: 2014-01-04
- Reuveny, Rafael & Thompson, William R. 2010, *Coping with Terrorism, Origins, Escalation, Counterstrategies, and Responses*. Albany: State University of New York Press.
- Siddik, Ekici, 2011, *Counter Terrorism in Diverse Communities*. Amsterdam: The authors and IOS Press.