

**Innledning til diskusjonsaften  
i Oslo Militære Samfund  
mandag 2. februar 2004  
ved  
**Tore Bjørge**  
Seniorforsker  
Norsk Utenrikspolitisk Institutt**



## **Grunnleggende årsaker til terrorisme**

**Hovedfunn fra et internasjonalt ekspertmøte om  
"Root Causes of Terrorism"  
i Oslo 9-11 juni 2003**

**Organisator, formann og rapportør: Tore Bjørge, NUPI**

Et internasjonalt panel bestående av et tyvetall ledende eksperter på terrorisme (se appendix) møttes i Oslo for å diskutere grunnleggende årsaker til terrorisme. Hovedformålet var å gi faglige innspill fra forskermiljøet til en høynivå-konferanse om "Fighting Terrorism for Humanity" som skal avholdes i New York 22. september 2003 etter initiativ fra den norske statsministeren. De følgende funn er konklusjoner som formannen har trukket på grunnlag av presentasjoner og diskusjoner på ekspertmøtet.

### **Avkreftede myter om grunnleggende årsaker til terrorisme**

Et av ekspertmøtetets viktigste resultater var å avsanne en del vanlige forestillinger om hva som forårsaker terrorisme. Det var bred enighet om at

- **Det er bare en svak og indirekte sammenheng mellom fattigdom og terrorisme.** På individnivå viser studier at terrorister generelt ikke kommer fra de fattigste delene av befolkningen. Vanligvis ligger de på eller over gjennomsnittet når det gjelder utdanning og sosioøkonomisk bakgrunn. Fattige mennesker er mer tilbøyelig til å delta i enklere former for politisk vold enn terrorisme, for eksempel opptøyer. Forekomsten av terrorisme er ikke spesielt høy i de fattigste landene i verden.

Terrorisme er sterkere assosiert med land som har et middels høyt utviklingsnivå, og oppstår ofte i samfunn kjennetegnet av rask modernisering og sosial endring. Fattigdom blir imidlertid ofte brukt som legitimeringsgrunnlag av sosialrevolusjonære terrorister, som ofte hevder å representere de fattige og marginaliserte uten å være fattige selv. Fattigdom er et sosialt onde som må bekjempes på selvstendig grunnlag, ikke fordi det angivelig skal være en årsak til terrorisme.

- **Statsstøtte til terroristgrupper er ikke en primærårsak til selve terrorismen.** En rekke stater har støttet terrorgrupper som et utenrikspolitisk virkemiddel. Som regel har de gjort bruk av allerede eksisterende grupper i stedet for å etablere nye grupper. Terrorgruppene selv har som oftest initiert disse relasjonene, og har gjerne hatt forhold til flere ulike stater for å opprettholde en viss uavhengighet. Statsstøtte er klart en forsterkende årsak til terrorisme, ved å gi terrorgrupper langt større ressurser og slagkraft enn de ville hatt på egenhånd. Stater har hatt ulike grader av kontroll over de gruppene de har støttet – fra å kunne bruke dem som rene leiemordere, til å ikke ha noen innflytelse over deres operasjoner i det hele tatt. Sterk statlig kontroll hører til unntakene. Også vestlige demokratiske myndigheter har til tider støttet terrororganisasjoner for å bruke dem som utenrikspolitisk virkemiddel.
- **Selvordsterrorisme er ikke forårsaket av religion (eller mer spesifikt, Islam) som sådan.** Mange selvmordsterrorister i ulike deler av verden er sekulære, eller tilhører andre religioner enn Islam. Selvmordsterrorister er primært motivert av politiske målsetninger, vanligvis for å bekjempe fremmed okkupasjon eller lokal dominans av en annen etnisk gruppe. Deres "martyrium" blir imidlertid ofte legitimert og glorifisert gjennom religiøse ideer og verdier.
- **Terrorister er ikke mentalt forstyrrede eller irrasjonelle aktører.** Symptomer på psykopatologi er ikke vanlig blant terrorister. Selvmordsterrorister har som individer heller ikke de typiske risikofaktorer for selvmord. Det finnes ingen typisk personlighetsprofil som kjennetegner de fleste terrorister. De fremstår vanligvis som relativt normale individer. Terrorister følger ofte sine egne rasjonaliteter basert på ekstreme ideologier eller en spesiell terroristisk logikk, men de er ikke irrasjonelle.

### Hva forårsaker terrorisme?

Begrepet terrorisme anvendes på et stort mangfold av grupper med høyst ulike opprinnelser og målsetninger. Terrorismen oppstår i rike så vel som i fattige land, og både i demokratier og i autoritære stater. Derfor finnes det ingen enkeltårsak til terrorisme, ei heller et felles sett av årsaker. Det finnes imidlertid en rekke forutsetninger og foranledninger for fremveksten av terrorisme.

En begrensning ved et perspektiv som ser på "grunnleggende årsaker" til terrorisme, er at det kan gi et misvisende inntrykk av at terrorister styres av sosiale, økonomiske og psykologiske krefter rundt dem – og at de bare gjør hva disse "årsakene" tvinger dem til å gjøre. Det er mer fruktbart å se på terrorister som rasjonelle og intensjonelle aktører som utvikler bevisste strategier for å oppnå politiske målsetninger. De foretar valg mellom ulike alternativer og taktikker på grunnlag av de muligheter og begrensninger som ligger i situasjonen. Terrorismen forstås bedre som at det oppstår i en samhandlingsprosess mellom ulike aktører, enn som en mekanisk form for årsak og virkning.

Med disse reservasjonene i bakhodet er det likevel nyttig å forsøke og identifisere noen forhold og omstendigheter som gir opphav til terrorisme, eller som i det minste gir

grobunn for ekstreme grupper som ønsker å bruke terroristiske metoder for å oppnå sine målsetninger.

*Forutsetninger* er de forhold som gir grobunn for terrorisme. De er vanligvis av relativt generell og strukturell karakter, og kan bidra til å skape en rekke sosiale fenomener og uttrykk, hvor terrorisme bare er ett. Selv om slike forutsetninger er til stede, er det ikke i seg selv tilstrekkelig til å forårsake utbrudd av terrorisme. *Foranledninger* er en type årsaker som langt mer direkte innvirker på fremveksten av terrorisme. Dette er de mer spesifikke hendelser og situasjoner som direkte motiverer eller trigger et utbrudd av terrorisme. I oversikten nedenfor har de første årsakene mer preg av å være forutsetninger, mens de nederste har mer og mer karakter av å være foranledninger. (Oversikten er ikke uttømmende.)

- **Mangel på demokrati, sivile rettigheter og rettssamfunn** er en forutsetning for flere former for terrorisme. Forholdet mellom myndigheters repressive maktbruk og opposisjonell politisk vold har form av en omvendt U-kurve: De mest demokratiske og de mest totalitære samfunn har den laveste forekomsten av opposisjonell vold. Moderate nivåer av repressiv vold fra myndighetenes side har en tendens til å kaste bensin på bålet og forsterke opprørsviljen, mens opposisjonelle aktiviteter kan knuses av myndigheter som er villige til å utøve ekstrem repressiv brutalitet. Slik drakonisk maktbruk ligger utenfor grensene for hva demokratiske myndigheter er villige til å gjøre bruk av – og med rette.
- **Mislykkede eller svake stater** mangler evne eller vilje til å håndheve kontroll over eget territorium og opprettholde statens voldsmonopol. Dette skaper et maktvakuum som terrororganisasjoner kan utnytte for å skaffe seg sikre tilholdssteder, treningsleirer og baser for terroraksjoner. På den annen side kan terrorister også (hvis de holder en lav profil) finne tilhold og utføre støtteoperasjoner i sterke og stabile demokratier på grunn av de friheter som innbyggere nyter godt av i slike åpne samfunn.
- **Rask modernisering** i form av høy økonomisk vekst har også blitt funnet å korrelere sterkt med fremvekst av ideologisk terrorisme, men ikke med etno-nasjonalistisk terrorisme. Dette synes å være av særlig betydning i land hvor rask rikdom (f.eks. fra olje) har foranlediget en overgang fra stammesamfunn til et globalisert samfunn i løpet av en generasjon eller mindre. Når tradisjonelle verdier og sosiale mønstre forvitrer eller synes irrelevante, kan nye radikale ideologier (ofte basert på religion og/eller nostalgi for en gloriøs fortid) fremstå som attraktive for visse deler av befolkningen. Det moderne samfunnet kan også legge til rette for terrorisme gjennom å gi tilgang til rask transport og kommunikasjon, nyhetsmedier, slagkraftige våpen og liknende.
- **Ekstreme ideologier av sekulær eller religiøs karakter** er i det minste en mellomliggende årsak til terrorisme, selv om folk vanligvis slutter seg til slike ideologier av mer grunnleggende politiske eller personlige årsaker. Når de først har begynt å integrere slike ideologier i sine verdensbilder, og anvender dem for å fortolke situasjoner og rettlede handling, har ideologiene en tendens til å få en egendynamikk. De kan tjene til å dehumanisere fiender og rettferdiggjøre ugjerninger. Disse prosessene forsterkes i en gruppesammenheng.
- **Historiske tradisjoner for politisk vold, borgerkrig, revolusjoner, diktatur eller okkupasjon** kan bidra til å senke terskelen for aksept av politisk vold og terrorisme,

og hindre utviklingen av ikke-voldelige normer blant alle lag av befolkningen. Offerrollen og opplevelsen av at det er begått en historiske urett kan også utnyttes til å legitimere terrorisme. Når barn blir sosialisert inn i kulturelle verdisystemer som opphøyer martyrium, hevn og hat mot andre etniske, nasjonale eller religiøse grupper, vil dette også kunne øke deres vilje til å støtte eller utføre ekstreme voldshandlinger når de vokser opp.

- **Hegemoni og ulikhet i makt.** Når lokale, regionale eller internasjonale stormakter besitter en overveldende maktdominans sammenliknet med opposisjonelle grupper, og sistnevnte ikke ser noen realistiske muligheter for å fremme sin sak gjennom normale politiske eller militære metoder, vil "asymmetrisk krigføring" representere et fristende alternativ. Terrorismen gir mulighet for å oppnå høy politisk virkning med begrensede midler.
- **Illegitime og korrupte myndigheter** gir ofte opphav til opposisjonsgrupper som tyr til terroristiske virkemidler hvis ikke andre alternativer synes å gi realistiske muligheter for å få skiftet ut disse regimene med et mer troverdig og legitimt styresett – eller i det minste et regime som representerer opposisjonsbevegelsens verdier og interesser.
- **Mektige eksterne aktører som opprettholder illegitime myndigheter** kan også bli sett på som en uoverstigelig hindring for nødvendige regimeskifter. Slik ekstern støtte til illegitime regjeringer blir ofte oppfattet som utøvelse av fremmed dominans gjennom marionettregimer for å tjene de politiske og økonomiske interessene til de utenlandske sponsorene.
- **Opplevelse av diskriminering på grunnlag av etnisk eller religiøs opprinnelse** er hovedårsak til etno-nasjonalistisk terrorisme. Når betydelige minoriteter blir systematisk fratatt sine rettigheter til like sosiale og økonomiske muligheter, hindret i å uttrykke sin kulturelle identitet (f.eks. gjennom forbud mot å bruke sitt språk eller utøve sin religion), eller blir utestengt fra politisk innflytelse, kan dette gi opphav til selvstendighetsbevegelser som tar i bruk terrorisme eller andre voldelige kampformer. Nasjonalisme basert på etnisk opprinnelse har en sterkere tendens til å gi seg utslag i terrorisme (og rettferdiggjøring av dette) enn de mer moderate og inkluderende former for nasjonalisme basert på statsborgerskap.
- **Manglende evne eller vilje fra myndighetene til å integrere opposisjonelle grupper eller nye samfunnsklasser** kan føre til at de fremmedgjøres fra det politiske systemet. Noen grupper ekskluderes fordi de har meninger eller representerer politiske tradisjoner som betraktes som uforenlige med statens grunnleggende verdier. Store grupper av velutdannede unge med små muligheter for meningsfulle karrierer innenfor et blokkert system vil også føle seg fremmedgjorte og frustrerte. Ekskluderte grupper er tilbøyelige til å se etter alternative kanaler for å få politisk innflytelse og gjennomføre samfunnsendring. For noen kan terrorisme fremstå som den mest effektive og fristende muligheten for å oppnå dette.
- **Opplevelse av sosial urettferdighet** er en viktig motiverende årsak til særlig sosial-revolusjonær terrorisme. Relativ deprivasjon eller store forskjeller i inntektsfordeling (snarere enn absolutt deprivasjon eller fattigdom) i samfunnet har i noen studier blitt funnet å korrelere sterkt med fremvekst av sosial-revolusjonær terrorisme, men i mindre grad med etno-nasjonalistisk terrorisme.

- **Eksistensen av karismatiske ideologiske ledere** som er i stand til å omsette utbredt misnøye og frustrasjon til en politisk agenda for voldelig kamp er en avgjørende faktor bak fremveksten av en terroristisk gruppe eller bevegelse. Det at det finnes misnøye og opplevelse av urett er bare en forutsetning – noen må oversette dette til et program for (voldelig) handling.
- **Utløsende hendelser** er de direkte foranledningene til terroristiske handlinger. Slike triggerer kan være provoserende handlinger fra fiendens (ev. myndighetenes) side, tapte kriger, massakrer, omstridte valg, politivold eller andre opprørende hendelser som nærmest roper på respons eller hevn. Men selv fredssamtaler kan utløse terrorhandlinger fra kompromissløse grupper fra begge sider.

Enkeltpersoner kan slutte seg til ekstremistiske grupper av svært ulike grunner (eller ofte kombinasjoner av grunner).

Noen er primært motivert av ideologi og politiske målsetninger, mens andre går inn av egoistiske grunner (f.eks. ønske om makt eller økonomisk vinning), mens atter andre slutter seg til gruppen fordi det er viktig for deres identitet og følelse av tilhørighet.

### **Faktorer som opprettholder terrorisme**

Terrorgrupper og deres aktivitet blir ofte vedlikeholdt av andre årsaker enn de som opprinnelig frembrakte terrorismen. Det er derfor ikke sikkert at terrorismen vil ta slutt selv om de klagemålene som gav opphav til den, blir imøtekommet. Terrorgrupper kan endre formål og motivasjonsgrunnlag over tid.

- **Hevnsykluser.** Gjengjeldelsesaksjoner er ofte populært i folkeopinionen som svar på terroristiske ugjerninger. Dette er imidlertid ofte tilfelle på begge sider av en konflikt, hvor partene gjerne forsøker å overgå hverandre i å ta hevn for å tilfredstille sine respektive hjemmepublikum. Avskrekking fungerer ofte *ikke* i forhold til ikke-statlige terroristiske aktører. Voldelig gjengjeldelse kan til og med ha den motsatte effekt av avskrekking fordi mange terrorgrupper nettopp ønsker å provosere frem overreaksjoner. En militær gjengjeldelsespolitikk som svar på terroraksjoner kan komme til å fungere som et incentiv til mer terrorisme, nettopp fordi kompromissløse ekstremister prøver å undergrave moderasjon og politisk kompromiss.
- **Gruppens behov for å sørge for sine medlemmer og for gruppens overlevelse** kan også føre til at gruppen endrer sine målsetninger (iallfall de uoffisielle), eller at den fortsetter kampen lenger enn den ellers ville ha gjort, f.eks. for å få satt fri fengslede medlemmer eller tilfredstille for medlemmenes økonomiske behov.
- **Profitable kriminelle aktiviteter** for å finansiere deres politiske og terroristiske kampanjer kan i sin tur gjøre at terrorgrupper får en egeninteresse i å fortsette sine aksjoner lenge etter at de innser at deres politiske sak er tapt. Det er også noen grupper og aktivister som fortsetter selv om mange av deres politiske krav er innfridd.
- **Ingen vei ut.** Når de først har fått "blod på hendene" og har brent alle bruer tilbake til det vanlige samfunnet, er det noen terrorgrupper og medlemmer som fortsetter sin underjordiske kamp fordi de eneste alternativene er lange fengselsstraffer eller døden. Det bør derfor vurderes nøye om det finnes muligheter for å føre opprørsgruppen inn i den politiske prosessen igjen, eller i det minste å tilby de enkelte terrorister en vei ut (f.eks. gjennom amnesti eller redusert straffeutmåling)

dersom de bryter med sin terroristiske fortid og samarbeider med myndighetene. Slike opplegg har i flere land bidratt betydelig til at terrorismen har tatt slutt.

### **Avsluttende kommentarer**

Flere av de årsakene til terrorisme som er beskrevet ovenfor er av en slik karakter at det er mulig å gjøre noe med dem, og påvirke dem i en slik retning at de i mindre grad bidrar til å produsere terrorisme eller skape grobunn for ekstremisme og politisk vold. Men det finnes også en rekke årsaker (eller forutsetninger) for terrorisme som ikke kan "fjernes" – enten fordi det ligger utenfor vår evne å kunne gjøre noe med det, eller fordi slike faktorer som "modernisering" har både positive og negative effekter.

Mange terroristiske bevegelser vil ikke kunne bringes til opphør før det blir gjort noe med de grunnleggende årsakene og urettene, slik at fundamentale rettigheter blir ivaretatt. Men terrorisme vil ikke nødvendigvis opphøre selv om de oppfinnelige årsakene og klagemålene blir tatt hånd om. Terrorismen blir ofte vedlikeholdt av andre årsaker enn det som frembrakte den. Derfor bør det vies spesiell oppmerksomhet overfor de faktorer som vedlikeholder terrorismen.

I tiltakene mot terrorisme er det av avgjørende betydning å holde ved like demokratiske prinsipper og opprettholde moralske og etiske standarder i bekjempelsen av terror. Øket represjon og maktmisbruk har en tendens til å nære terrorismen snarere enn å redusere den. Ekstreme ideologier som fremmer hat og terrorisme, bør konfronteres på ideologisk grunnlag gjennom å utfordre dem politisk.

Over hele verden foregår det en kamp om å definere den politiske virkelighet, og her er det avgjørende at ikke ekstremistenes fortolkninger får fremstå som de mest troverdige. Da er det ikke sikkert at tvang og militær maktbruk er det beste virkemiddel.

Mange av årsakene til terrorisme er også årsaker til geriljakrigføring, opptøyer og andre former for politisk vold. Det som skiller terroristisk vold fra andre former for vold i politiske og væpnede konflikter, er terrorismens kriminelle og normløse karakter, med overlagte angrep på sivile, vilkårlig bombing og gisseltaking. Dette er taktikker som kvalifiserer som krigsforbrytelser i konvensjonelle væpnede konflikter. Derfor kan terrorisme betraktes som ekvivalensen til krigsforbrytelser i fredstid.

Vi trenger innsikt i årsaker og prosesser som fører til terroristiske ugjerninger dersom vi skal kunne identifisere muligheter for forebygging, tidlig intervensjon eller måter å bryte onde sirkler av terroristisk hevn og mothevsn. Slik forståelse betyr ikke at man aksepterer eller legitimerer bruk av terroristiske metoder. De politiske målsetningene som terrorister forsøker å realisere, kan være legitime i noen tilfeller og illegitime i andre. Men bevisst og vilkårlig bruk av vold mot sivile som et virkemiddel for å oppnå dette er aldri akseptabelt.

## Appendix: The International Expert Panel

The experts listed below were speakers and chairs at the International Expert Meeting on “Root Causes of Terrorism” in Oslo. Summaries of their individual presentations and biographical details are available at the following address: <http://www.end-terror.org>. The findings described are conclusions drawn by the chairman on the basis of presentations and discussions. Each individual expert on the panel may not necessarily agree with every single conclusion or statement in this report.

### Speakers (in order of appearance in the conference programme):

- Dr. Tore Bjørgo, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, Norway (*Introduction on “Root Causes of Terrorism”*)
- Prof. Dipak Gupta, San Diego State University, USA/India (*Exploring Roots of Terrorism*)
- Dr. Michael Stohl, Univ. of California, Santa Barbara, USA (*Expected Utility and State Terrorism*)
- Prof. Farid el-Khazen, American University of Beirut, Lebanon (*Patterns of State Failure: The Case of Lebanon*)
- Executive Dean Louise Richardson, Radcliffe Institute for Advanced Study, Harvard University, USA/Ireland (*State Sponsorship – A Root Cause of Terrorism?*)
- Ass. Prof. Jitka Melackova, Charles University, Czech Republic (*Poverty and Terrorism – Is There a Causal Connection?*)
- Dr. Abdullah Sahar Mohammed, University of Kuwait (*Roots of Terrorism in the Middle East: Internal Pressures and International Constraints*)
- Prof. Jerrold M. Post, George Washington University, USA (*When Hatred is Bred in the Bone: Social Psychology Dimensions of Terrorism*)
- Prof. Ariel Merari, University of Tel Aviv, Israel (*Social, Organisational and Psychological Factors in Suicide Terrorism*)
- Dr. John Horgan, University College, Cork, Ireland (*Social and Psychological Characteristics of Terrorism and Terrorists*)
- Dir. Francois Burgat, French Centre for Yemeni Studies, Yemen/France (*Root Causes to Local and International Terrorism: Between Analysis and Obscuring Lenses*)
- Dr. Hisham Ahmed, Birzeit University, Palestine (*Palestinian Resistance and ‘Suicide Bombing’*)
- Prof. Bassam Tibi, University of Göttingen, Germany/Syria (*Islamist Fundamentalism and Terrorism*)
- Prof. Fernando Reinares, King Juan Carlos University, Spain (*National Separatism and Terrorism*)
- Prof. Em. Peter Waldmann, University of Augsburg, Germany (*Left-wing Terrorism in Latin America and Europe*)
- Prof. Wilhelm Heitmeyer, University of Bielefeld, Germany (*Right-wing Terrorism*)
- Consultant Alison Jamieson, Italy/Britain (*The Use of Terrorism by Organised Crime*)
- Dr. Charles Goredema, Institute for Security Studies, Cape Town (*Organised Crime, War & Terror in Southern Africa - An Analysis of a Noxious Cocktail*)
- Dr. Andrew Silke, University of Leicester, UK (*Fire of Iolous: The Role of State Counter-measures in Causing Terrorism, and What Needs to be Done*)
- Federico Andreu-Guzman, International Commission of Jurists, Geneva/Colombia (*Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights Abuses in Colombia*) [could not attend due to illness]
- D.R. Kaarthikeyan, legal consultant, New Delhi, India (*Root Causes of Terrorism: A Case Study of the Tamil Insurgency and the LTTE*)
- Dr. Joshua Sinai, Anser Analytic Services, Virginia, USA (*Which Root Causes are Possible to Influence?*)
- Dr. Alex P. Schmid, Terrorism Prevention Branch, UN Office of Drugs and Crime, Vienna (*Prevention of Terrorism: Towards a Multi-pronged Approach*)

### Additional session chairs:

- Espen Barth Eide, Norwegian Institute of International Affairs, Norway.
- Uzi Arad, Institute of Policy and Strategy, Israel.
- Ekaterina Stepanova, Center for International Security, Russian Academy of Sciences, Russia.
- Brynjar Lia, The Norwegian Defence Research Establishment, Norway.