

Strategisk efterretningstjeneste og dens udviklingsmuligheder

af major Anders Mosdal, Institut for Strategi

Brief



Strategisk efterretningstjeneste og dens udviklingsmuligheder

af major Anders Mosdal, Institut for Strategi

Major Anders Mosdal er ansat på Institut for Strategi og forsker inden for områderne Afrikas Horn og Vestafrika, Israel, De palæstinensiske områder, Libanon, sikkerhedspolitik, strategisk efterretning og militær strategi.

Anders Mosdal kan kontaktes på ifs-31@fak.dk

Forsvarsakademiet er dansk forsvars internationale videncenter, og vi forsker i et bredt felt af militære emner. Vores forskningsmæssige prioriteringer, deriblandt overordnede emner og ressourcefordeling, fastsættes af chefen for Forsvarsakademiet. Chefen støttes i det arbejde af et forskningsråd.

Forsvarsakademiets forskning skal oplyse og udfordre brugerne, hvad enten de er i forsvaret eller i det omkringliggende samfund. Det kan kun opnås, hvis den enkelte medarbejder har frihed til at tilrettelægge sine forskningsprojekter og til at drage sine egne konklusioner. Det er et princip, som hyldes ved Forsvarsakademiet.

God fornøjelse ved læsning af Forsvarsakademiets publikationer!

København juli 2009
Forsvarsakademiet
Institut for Strategi
Svanemøllens Kaserne
Postboks 2521
2100 København Ø
Tlf.: 3915 1210
Fax: 3915 1504

Godkendt af: Institutchef Ole Kværnø, ifs-01@fak.dk, tlf.: 3915 1210

Grafisk Design: Bysted

ISBN: 9788791421778

Udkommer kun i elektronisk form

Indledning

Enhver suveræn stat bør råde over en selvstændig og uafhængig strategisk efterretningstjeneste, der er i stand til at informere det politiske niveau samt civile og militære myndigheder om trusler mod nationen eller dens strategiske interesser.

Formålet med dette brief er at beskrive den strategiske efterretningstjeneste og de seneste funktionelle udviklingstræk indenfor dette område. Briefet vil ikke forholde sig til danske efterretningstjenester, men vil fokusere på principielle og universelle, idet analysen primært vil trække på amerikanske og i nogen grad franske erfaringer og debatter. Selvom den amerikanske efterretningskapacitet langt overstiger de europæiske landes, kan der læres meget af de meget åbne og progressive debatter om den strategiske efterretningstjeneste i USA.

Briefet vil først afdække centrale begreber indenfor strategi og strategisk efterretningstjeneste, som fører frem til en diskussion af tendenserne indenfor feltet, og en afsluttende perspektivering af, hvilke udfordringer den moderne strategiske efterretningstjeneste står overfor.

Den moderne opfattelse af strategi

Den moderne opfattelse af strategi omfatter flere funktionelle virkemidler end de rent militære. Den omfatter også politiske, økonomiske, sociologiske og evt. miljømæssige virkemidler. Moderne strategier angiver ofte hvilket mål, der skal opnås med hvilke midler og hvordan, disse mål ville blive søgt opnået. Altså sammenhængen mellem *Ends, Ways and Means*. At skabe denne sammenhæng øger kompleksiteten i udarbejdelsen af en national sammenhængende strategi, hvor der kan opstå så mange og ofte modsatrettede "objectives" eller delmål, at det kan blive vanskeligt at overskue dem eller skabe sammenhæng mellem dem i tid og rum.

En national strategi vil oftest skulle række ud over egne landegrænser, og det er derfor afgørende med en betydelig indsigt i og strukturering af de politiske, sociale, økonomiske, kulturelle og militære forhold, i de områder som den skal omfatte. Det er netop her den strategiske efterretningstjeneste kommer ind i billedet.

Hvad er efterretningstjeneste?

For at forstå hvordan den strategiske efterretningstjeneste virke, er det nødvendigt kort at se på begrebet efterretningstjeneste. En fremtrædende amerikansk forsker i efterretningstjeneste, Mark Lowenthal, beskriver efterretningstjeneste således:

"..Intelligence can be thought of as means by which certain types of information are

required and requested, collected, analyzed, and disseminated and as the way in which certain types of covert action are conceived and conducted".¹

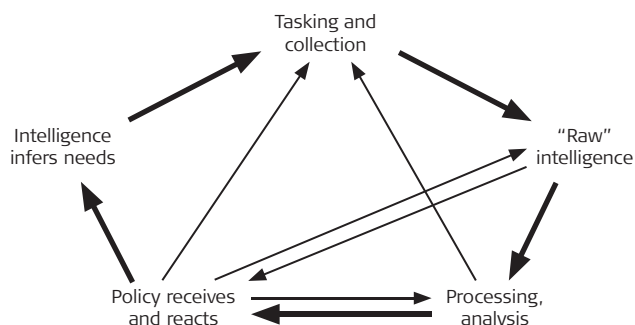
Moderne efterretningstjeneste inddeles normalt i følgende kategorier:

- Strategisk efterretningstjeneste, som uddybes senere i briefet
- Militær efterretningstjeneste, der har til formål at støtte igangværende militære operationer, og som ofte handler om tidlig erkendelse af bestemte fysiske handlinger hos en modstander (fx troppebevægelser), samt
- Indenrigs efterretningstjeneste, der har til formål at sikre en stats sikkerhed *indenfor* dens grænser.²

Måden efterretninger formuleres, indhentes og behandles på, udtrykkes ofte som et kredsløb hvor opgaverne udspringer af beslutningstagernes behov for efterretninger. Behovet resulterer i en række spørgsmål, som medfører en efterretningsmæssig planlægning for og indhentning af informationer. Informationerne analyseres derefter og resultatet, i form af efterretninger, fordeles efterfølgende til beslutningstagerne. Ofte vil indhentning af efterretninger i sig selv afstedkomme formulering af nye behov, der starter kredsløbet igen.

I moderne og højteknologiske efterretningsorganisationer kan der opstå behov for at beslutningstagere eller andre bryder ind i kredsløbet, og får rå informationer, som ikke har været gennem en nærmere analyse eller bearbejdning, eller hvor behovet for hurtige efterretninger føre til, at centrale dele af kredsløbet springes over.

Nedenfor er skitseret det traditionelle kredsløb med eksempler på kortslutninger:³



(1) Johnson, L.K. og Wirtz, J.J. (2004), *Strategic Intelligence – Windows Into a Secret World: An Anthology*, Oxford University Press, p. 2

(2) Mignot, B. (2006), "Le renseignement stratégique", *Penser les Ailes françaises*, n. 10, Juin, 2006, pp. 82-85

(3) Modellen er fra: Treverton, G.F. (2003), *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge University Press

Andre forskere argumenterer for, at det netop er nødvendigt med kortslutning, fordi det traditionelle efterretningskredsløb er forældet. Kredsløbet forhindrer interaktion mellem kunderne og efterretningstjenesterne, bl.a. ved at antage, at modellen tilsikrer objektivitet. Men kompleksiteten af dagens trusler gør det umuligt at anvende standardfremgangsmåder. Der er behov for et mere dynamisk og flydende samarbejde for at fremme nye og alternative tilgange til efterretningskredsløbet eller efterretningssystemet.⁴

Store dele af efterretningsarbejdet baserer sig desuden på samarbejde mellem efterretningstjenesterne, typisk gennem bilaterale aftaler mellem forskellige efterretningstjenester. En forudsætning for samarbejdet er imidlertid, at man har noget at "handle" med, samt at man ikke overfor tredjemand refererer til det materiale, man har fået fra sin partner. Særligt de mindre nationer har stor glæde af et sådan samarbejde.⁵

Metoderne til at indhente information er situationsafhængige og indbefatter: Hemmelig indhentning, herunder teknisk og fysisk indhentning og åben indhentning fx fra internettet og aviser, analyse af data, formidling af efterretninger og endeligt kontraefterretningstjeneste.⁶

Formålet med efterretningstjeneste er kort fortalt at skabe grundlag for politisk handling, og baserer sig på levering af relevante efterretninger i rette tid og til rette person.⁷

Den strategiske efterretningstjeneste

Amerikaneren, Harry Yarger, beskriver i sin bog, *the Little book on Big Strategy*, anvendelsen af den strategiske efterretningstjeneste på følgende måde "...understand the nature of the strategic environment and its various subsystems and construct a strategy that focuses the state on its long-term well-being".⁸

I Danmark og Skandinavien har der generelt ikke været megen litteratur eller forskning på området. I USA derimod har forskningen indenfor den strategiske efterretningstjeneste været i stadig fremdrift. Den kolde krigs ophør i 90'erne og særligt terrorangrebet den 11. september 2001 førte til en ny bølge af ameri-

(4) Persson, P.E. og Nyce, J.M. (2007), "Design Lessons from the Military Intelligence Community", *American Intelligence Journal*, Summer 2007

(5) Mosdal, A.G. og Stilling, H. (2003), *Fremtidens nationale efterretningstjeneste*, speciale på stabskursus, Forsvarsakademiet

(6) Mosdal, A.G. og Stilling, H. (2003), *Fremtidens nationale efterretningstjeneste*, speciale på stabskursus, Forsvarsakademiet

(7) Blog om : "le renseignement stratégique, Armée de de l'air" (2006), lokaliseret på: <http://meridien.canalblog.com/archives/2006/10/13/2896152.html>

(8) Yarger, H.R. (2006), *Strategic Theory for the 21st Century: the Little Book on Big Strategy*, Strategic Studies Institute, US Army War College, pp. 29

kansk selvansagelse og forskning indenfor området. De dramatiske begivenheder førte bl.a. til, at den strategiske efterretningstjeneste verden over fik øget fokus. Eksempelvis prioriterer en ny hvidbog for det franske forsvar den strategiske efterretningstjeneste højest blandt militære kapaciteter; det er første gang.⁹ Den stigende bevidsthed om behovet for strategisk efterretningstjeneste debatteres også i England, Spanien og Italien, som i lighed med Frankrig, har styrket den strategiske efterretningstjeneste. Flere nationer ser bl.a. den strategiske efterretningstjeneste som en forudsætning for at komme international terrorisme til livs.¹⁰

Den strategiske efterretningstjeneste støtter generelt de højeste civile og militære beslutningstagere.¹¹

For at skabe det bedste grundlag for beslutningstagerne skal den strategiske efterretningstjeneste kunne identificere og varsle om umiddelbare trusler mod vitale nationale sikkerhedsinteresser i ind - og udland. Desuden skal den identificere langsigtede politiske, økonomiske, sociologiske, miljømæssige og militære trends m.fl., der kan være have betydning for statens overvejelser vedrørende national sikkerhed.¹²

Den strategisk efterretningstjeneste behøver ikke nødvendigvis at omfatte en lang tidsmæssig periode men skal afspejle den strategi, som den skal understøtte. Hvis en strategi er kortsigtet, bør den samlede strategiske efterretningsvurdering også være det.

Det amerikanske forsvarsministerium, Pentagon, definerer strategisk efterretningstjeneste som :..."*Intelligence that is required for the formulation of strategy, policy, and military plans ... at national and theater level*".¹³ Den strategiske efterretningstjeneste skal altså både skabe et beslutningsgrundlag for beslutningstagerne, og understøtte udviklingen eller implementeringen en "grand strategy" eller national strategi.

På samme måde som den taktiske og operative efterretningstjeneste, omfatter den strategiske efterretningstjeneste også indhentning, bearbejdning, analyse og formidling af efterretninger. Strategisk efterretningstjeneste handler i høj grad

(9) Rosso, R. (2008), Le renseignement, nouvelle priorité stratégique, lokaliseret på : http://www.lexpress.fr/actualite/politique/le-renseignement-nouvelle-priorite-strategique_512498.html

(10) Hayez, P. (2008), Renseignement europeen: l'impensable dimension, lokaliseret på : <http://www.iris-france.org/tribunes-2008-06-18.php>

(11) Blog om : "le renseignement stratégique, Armée de de l'air" (2006), lokaliseret på : <http://meridien.canalblog.com/archives/2006/10/13/2896152.html>

(12) Johnson, L.K. og Wirtz, J.J. (2004), *Strategic Intelligence – Windows Into a Secret World: An Anthology*, Oxford University Press, p. 2.

(13) Heidenrich, J.G. (2007), *The State of Strategic Intelligence – The Intelligence Community's Neglect of Strategic Intelligence*, CIA, lokaliseret på : <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol51no2/the-state-of-strategic-intelligence.html>

om at fusionere informationer fra forskellige kilder, som skal analyseres og formidles til beslutningstagerne.¹⁴

Amerikaneren, Sherman Kent, var en af de drivende kræfter bag udviklingen af USA's strategiske efterretningstjeneste. Han blev kendt for at lave omfattende studier af infrastrukturen i Nordafrika under Anden Verdenskrig. Informationerne fik han først og fremmest fra åbne kilder såsom statistiker, almanakker og private firmaers projektbeskrivelser. Kent demonstrerede at det var muligt ud fra økonomiske, geografiske og andre informationer at analysere sig frem til efterretninger til gavn for krigsførelsen. Dermed skabte han en af de første multidisciplinære strategiske efterretningstjenester, hvoraf Central Intelligence Agency (CIA) i USA siden er opstået.

Udviklinger og debatter indenfor den strategiske efterretningstjeneste

I USA har debatten om vægtningen af den strategiske efterretningstjeneste og samspillet mellem efterretningstjenesterne raset siden den kolde krigs ophør og terrorangrebet den 11. september 2001. Nogle af de centrale debatter har bl.a. handlet om samarbejdet eller samspillet mellem analytikere og beslutningstagerne. Kent og andre forskere indenfor feltet advarede generelt mod faren for "group think", når samarbejdet mellem analytiker og opdraggiver blev for tæt. Men de understregede samtidigt, at et tæt samarbejde er afgørende for at udvikle de bedste og mest omfattende strategiske analyser og vurderinger.¹⁵

En anden af de centrale debatter har været vægtningen mellem indhentning og analyse i den amerikanske efterretningstjeneste.¹⁶ Kritikere hævder, at CIA savner ressourcer og en gennemtænkt organisation til at løse sine opgaver. CIA skal løse to opgaver – finde de bedste informationer og analysere dem. Ifølge kritikerne har CIA ikke formået at løse disse to principielle opgaver. Bl.a. lykkedes det ikke for CIA at skaffe valide efterretninger om de irakiske masseødelæggelsesvåben i de to krige, som USA udkæmpede mod Irak. I den første Golf-krig i 1991 undervurderede CIA truslen og i 2003 overvurderede de den. CIA's egne analytikere var for dårligt uddannede og bl.a. derfor tillagde de andre landes efterretninger for stor betydning. CIA har generelt været for dårlig til at uddanne og fastholde

(14) Mignot, B. (2006), "Le renseignement stratégique", *Penser les Ailes françaises*, n. 10, Juin, 2006, pp. 82-85

(15) Heidenrich, J.G. (2007), *The State of Strategic Intelligence – The Intelligence Community's Neglect of Strategic Intelligence*, CIA, lokaliseret på: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol51no2/the-state-of-strategic-intelligence.html>

(16) Carafano, J.J. (2004), *The Case for Intelligence Reform: A Primer on Strategic Intelligence and Terrorism from 1970s to today*, Heritage Lecture #845, Heritage Foundation, lokaliseret på: <http://heritage.org/Research/NationalSecurity/hl845.cfm>

egne analytikere, som er på samme niveau, som nationale og internationale eksperter indenfor det sikkerhedspolitiske felt. Kritikerne mener desuden, at CIA har brugt for mange ressourcer på, at konkurrere med Tv-selskaberne ved bl.a. at fokusere på små, taktiske informationer, frem for den politiske og strategiske helhed.¹⁷ Analytikeren bruger stadig mere tid på "current" eller aktuelle efterretninger, som i bund grund er det samme, som nyhedsbureauerne formidler, dog suppleret med nogle hemmelige informationer. CIA har lavet nogle undersøgelser som viser, at 20-25 procent af en analytikers tid bliver brugt på længere projekter. Presset fra beslutningstagerne om kortsigtede analyser medfører ofte, at der tænkes mere taktisk end strategisk. De store og vanskelige spørgsmål bliver ofte skubbet i baggrunden eller udskudt til et senere tidspunkt. Men aktuelle eller hastigt udfærdigede analyser kan ikke alene forklare den komplekse verden, vi lever i, hvor truslerne omfatter alt fra AIDS, svineinfluenza, klimaforandringer, korruption, smuglinger, intolerance, folkemord, skiftende økonomiske centre, kamp om ressourcer til tekniske fremskridt som bio-manipulation og nanoteknologi.¹⁸ Undersøgelsen viser desuden, at under halvdelen af analytikerne i den amerikanske efterretningstjeneste har mere end 5 års erfaringer som analytikere. De færreste har desuden lært noget om efterretningstjeneste på universitet eller haft nok praktisk arbejde til at forstå og arbejde med strategisk efterretningstjeneste.¹⁹

Debatten om vægtningen peger desuden på, at den øgede kapacitet til indhentning ved hjælp af teknologi, herunder satellitter, har tilført den amerikanske efterretningstjeneste et værdifuldt redskab til at identificere interstatslige trusler. Men når det gælder trusler fra ikke-statslige aktører eller terrorister, så har denne vægtning, som bl.a. er sket på bekostning af fysisk indhentning, herunder klassiske spioner, være u hensigtsmæssig. Terroristaktiviteter er oftest lavteknologiske og nemme at skjule. En satellit kan erkende større enheders bevægelser, men den kan ikke identificere en håndfuld personer, der forbereder sprængstoffer i et lejet varehus eller lager.²⁰ Fysisk indhentning har desuden i perioder op igennem 90'erne været nedprioriteret, fordi det blev anset for at være uetisk og der samtidigt opstod en overdreven tro på teknologiens muligheder. Fysisk indhentning har først efter 9/11 igen fået øget bevågenhed. Åbne kilder kan desuden udgøre så meget som 80 procent af den information, der er nødvendig

(17) Carafano, J.J. (2004), *The Case for Intelligence Reform: A Primer on Strategic Intelligence and Terrorism from 1970s to today*, Heritage Lecture #845, Heritage Foundation, lokaliseret på: <http://heritage.org/Research/NationalSecurity/hl845.cfm>

(18) Johnson, L.K. og Wirtz, J.J. (2004), *Strategic Intelligence – Windows Into a Secret World: An Anthology*, Oxford University Press, p. 37

(19) Heidenrich, J.G. (2007), *The State of Strategic Intelligence – The Intelligence Community's Neglect of Strategic Intelligence*, CIA, lokaliseret på: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol51no2/the-state-of-strategic-intelligence.html>

(20) Carafano, J.J. (2004), *The Case for Intelligence Reform: A Primer on Strategic Intelligence and Terrorism from 1970s to today*, Heritage Lecture #845, Heritage Foundation, lokaliseret på: <http://heritage.org/Research/NationalSecurity/hl845.cfm>

for at gennemføre en analyse. For at udvælge, analysere og validere åbne kilder, kræver det dog en betydelig faglig viden og erfaring indenfor efterretningstjeneste.²¹

En tredje debat peger på, at den amerikanske efterretningstjenestes snævre og departementaliserede procedurer hæmmer kreativitet og samarbejde på tværs af den amerikanske efterretningstjeneste. Det er desuden vanskeligt at få informationer delt mellem de enkelte enheder og institutioner. Det er blevet særligt aktuelt med truslen fra terror, som bevæger sig frit over landegrænser, og dermed bidrager til at forvirre og udviske skellene mellem egentlige udenrigs- og indenrigsefterretningstjenester. Med oprettelsen i 2005 af en central funktion til at lede den amerikanske efterretningstjeneste - the Director of National Intelligence - er USA kommet nærmere en løsning på dette problem. The Director leder dog først og fremmest gennem sin ret til at briefe præsidenten og fordele de afsatte midler mellem efterretningstjenesterne.²²

Det samme behov for samordning er blevet erkendt i Frankrig. I hvidbogen fra 2005 om forsvaret og de væbnede styrker, løftes efterretningstjeneste op til et såkaldt "privilegeret instrument", som skal imødegå og forebygge konflikter eller kriser. Efterretningstjenesten er dermed blevet en vital funktion for nationen og de væbnede styrker. Ydermere bliver strategiske efterretninger samlet og fordelt til regeringen af le Comité interministériel du renseignement (CIR). Denne myndigheds virke omfatter forsvaret af nationens politiske, militære, civile, økonomiske interesser.²³

Perspektiver

Efter den kolde krigs ophør er udfordringerne for den strategiske efterretningstjeneste blevet øget dramatisk. De er både sikkerhedsmæssigt funderet - stater har måttet reorientere sig og nye trusler er opstået, men de er også socialt funderet - mængden af informationer til rådighed er steget dramatisk. Særligt elektroniske og åbne kilder, bl.a. blogs, hvor alle kan diskutere, manipulere og forvride alle tænkelige og utænkelige informationer. Det handler ikke længere kun om at tilvejebringe information, men også om at skelne væsentligt fra uvæsentligt - og sandt fra falskt.

(21) Johnson, L.K. og Wirtz, J. J. (2004), *Strategic Intelligence – Windows Into a Secret World: An Anthology*, Oxford University Press, pp. 34-36.

(22) Garthoff, D.F.(2005), *Directors of Central Intelligence as Leaders of the U.S. Intelligence Community 1946-2005*, lokaliseret på https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/directors-of-central-intelligence-as-leaders-of-the-u-s-intelligence-community/dci_leaders.pdf

(23) Mignot, B. (2006), "Le renseignement stratégique", *Penser les Ailes francaises*, n. 10, Juin, 2006, pp. 82-85

Præcise og detaljerede informationer kan dog ikke altid fås via Internettet og de er ikke altid gratis – der findes lige så mange informationer udenfor Internettet. Men det er ikke altid, analytikeren har tid til at opsøge dem. Derfor bliver analyser ofte skrevet ud fra de hurtigst tilgængelige informationer og hemmeligt råmateriale, som så bliver omsat direkte til efterretninger. Men hurtigt omsat råmateriale, selvom det er hemmeligt, behøver ikke at være sandfærdigt, som erfaringerne fra Irak og de manglende masseødelæggelsesvåben med al tydelighed demonstrerede.

Truslerne i dag er blevet mere og mere komplekse, og de kan ikke alene forklares med daglige og kortfattede analyser. Under disse vanskelige betingelser er der hårdt brug for efterretningsfolk med overblik og rutine, som ved, hvor man finder de bedste informationer. Det er desuden nødvendigt, at flere myndigheder eller efterretningstjenester ser på informationerne på én gang for at udvikle de bedste og mest præcise efterretninger. En strategi vil oftest skulle række ud over egne grænser, og det er derfor afgørende med en betydelig indsigt i og strukturering af de politiske, sociale, økonomiske, kulturelle og militære forhold, i de områder som den skal omfatte. Uden et detaljeret kendskab til de udfordringer og muligheder der er i det område eller miljø, som strategien skal virke i, risikerer den at blive forenkende og abstrakt. Jo bedre den strategiske efterretningstjeneste er, jo bedre bliver sikkerhedsstrategien også.

Private virksomheder og tænketanke kan hjælpe – men netop kun hjælpe. De kan tilbyde mange gode og nyttige produkter for at udfylde hullerne i vores strategiske efterretningstjeneste, men i den sidste ende er det den enkelte medarbejder, det kommer an på. Sammenlignet med tidligere, så er dagens medarbejdere bedre rustet til at udnytte teknologi, men det er også afgørende med uddannelse, som sætter dem i stand at opnå den rette indsigt og dybde. Den debat føres i USA, hvor kritikere efterlyser og efterspørger, om beslutningstagerne nu også får de bedste og mest udtømmende produkter fra efterretningstjenesterne.

I op imod 50 lande i verden er der stater med stærkt begrænset institutionaliseret politisk frihed, inkompetent ledelse, og manglende økonomisk udvikling, som har ført til at staterne er på randen af at være fejlslagne stater - *failed states*. Deres ustabile tilstand og udvikling er for vanskelig alene at vurdere ud fra taktiske eller current efterretninger. Det er den strategiske efterretningstjeneste, som skal identificere mulighederne, fremskridtene og tilbageslagene i disse lande eller områder.

Men selv ikke den bedste strategiske efterretningsvirksomhed kan sikre mod udsving – den største udfordring ligger hos aktører som gør det uventede. Det er ikke spørgsmål om at få droner og satellitter til at flyve højere eller længere, men

et spørgsmål om at fusionere, sammenligne og komplementere kilder, der er det centrale i den strategiske efterretningstjeneste. Kun gennem omfattende analyser og mange års erfaring vil det være muligt at kunne afdække om ikke alle, så de fleste mulige eller umulige udsving.