

Terrorisme en Westerse veerkracht

Afscheidscollege van Marianne van Leeuwen als bijzonder hoogleraar moderne geschiedenis  
van trans-Atlantische betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam

Vrijdag 11 november 2016

De geschiedenis van trans-Atlantische betrekkingen is vanuit vele invalshoeken te benaderen. De afgelopen zeven jaar heb ik tijdens werkcolleges de vraag opgeworpen hoe de Verenigde Staten en Europa met elkaar zijn omgegaan bij onderwerpen die voor hen beide vielen binnen hun buitenlands beleid. Ik heb daarbij geprobeerd twee parameters in hun onderlinge samenhang te betrekken, namelijk waarden en belangen. Met dezelfde aanpak wil ik nu mijn werk als bijzonder hoogleraar op de leerstoel die de Stichting Atlantische Commissie aan de UvA heeft gevestigd, afronden.

Ik begon mijn zevenjarig traject aan de Universiteit van Amsterdam officieel met een betoog over trans-Atlantische betrekkingen en het Palestijnse vraagstuk. Daarin beargumenteerde ik, dat voor internationale deelnemers aan onderhandelingen over dit vraagstuk vrede veelal nevensdoel is geweest, terwijl sommige regionale en lokale spelers als hoofddoel hebben gehad vredessluiting zo veel mogelijk te bemoeilijken. Vandaag wil ik het niet met u over het Palestijnse vraagstuk hebben. Het is, zoals u weet, nog steeds ver van een oplossing verwijderd. Er is trouwens de afgelopen zeven jaar internationaal bitter weinig over onderhandeld. De internationale diplomatieke energie is verlegd naar brandhaarden van recenter datum. Het is navrant dat onderhandelingen over beëindiging van de verschrikkelijke en geopolitiek complexe oorlog in Syrië dit Palestijnse patroon lijken te volgen. Overwegingen van geopolitiek belang en regionale en lokale tegenstellingen lijken het, voorlopig in elk geval, te winnen van de levenskansen van de Syrische burgerbevolking.

Mijn onderwerp gaat vanmiddag over een ander, zij het wel verwant, thema van buitenlands en binnenlands beleid voor de Verenigde Staten en voor Europa, namelijk transnationaal opererend islamistisch of jihadistisch terrorisme, de strijd ertegen en de gecombineerde effecten daarvan. Dat is na de aanslagen van 11 september 2001 in trans-Atlantisch kader bij uitstek een onderwerp geweest waarbij gemeenschappelijke belangen en waarden op de proef zijn gesteld. Islamistisch terrorisme is in zijn uiteenlopende verschijningsvormen de afgelopen vijftien jaar in Europa en in de VS kwaadaardig en hardnekkig gebleken. Het heeft zich echter

niet bewezen als een *existentieel* veiligheidsprobleem. De Verenigde Staten zijn niet politiek of maatschappelijk aan het wankelen gebracht en hun Europese partners evenmin. Toch is de Westerse terrorismebestrijding bij herhaling wél uitgegaan van de somberste dreigingsinschatting. Een effectieve en waardige bestrijding van terrorisme vergt taaie vasthoudendheid, maar ook proportionaliteit. De Verenigde Staten en Europese landen hebben sinds september 2001 een scala aan soms uitzonderlijke maatregelen genomen, tot en met inzet van militaire middelen en opschorting van grondrechten. Wat voor effecten hebben zulke maatregelen gehad?

Ik rond mijn college af met een kort pleidooi voor een veerkrachtiger houding ten opzichte van terrorisme bij beleidsmakers, opinieleiders en publiek.

## Geopolitieke achtergrond: 'wij' en 'de Vijand'

Om het karakter van de contemporaine terroristische dreiging in trans-Atlantisch verband reliëf te geven, begin ik met een paar algemene kanttekeningen bij de veiligheidsaspecten van trans-Atlantische betrekkingen.

Een populaire en plausibele hypothese luidt, dat het hebben van een gemeenschappelijke vijand een krachtige band tussen staten vormt. Hoe gevaarlijker de vijand, des te hechter de band. Er zijn uit de vorige eeuw overbekende trans-Atlantische illustraties van: de bondgenootschappelijke strijd tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog, en daarna, tijdens de Koude Oorlog, de intensieve samenwerking tegen het Rode Gevaar. Vooral de Sovjetunie werd geruime tijd beschouwd als een existentiële vijand, die het Westen en alles waar dat voor stond wilde vernietigen en daartoe ook de capaciteit ontwikkelde, in het bijzonder in de vorm van een groot nucleair wapenarsenaal met intercontinentaal bereik. De Amerikanen committeerden zich aan Europese veiligheid. Ze legerden in West-Europa op grote schaal troepen en plaatsten er geavanceerde wapensystemen, waaronder ook nucleaire.

Het was tijdens de Koude Oorlog tussen de trans-Atlantische partners niet alles koek en ei. Nu en dan ontstonden hooglopende meningsverschillen over nut en noodzaak van de aanpak van verondersteld communistisch expansionisme. Het Amerikaanse militaire ingrijpen in Vietnam en Cambodja leidde, bijvoorbeeld, tot massale protesten in Europa - en in Amerika zelf.

Maatschappelijk ongenoegen manifesteerde zich in Europa ook rond de productie en plaatsing van kernwapens. Maar ondanks deze controverses 'won' het Westen uiteindelijk. De Sovjetunie moest in 1989 haar imperium opgeven en bezweek vervolgens zelf. De Chinese Volksrepubliek bleef wel overeind maar haar economische praktijk nam allerlei kapitalistische trekjes aan en haar militaire ambities leken minder rechtstreeks aan Westerse belangen te raken.

De val van de Sovjetunie leek de oppermacht van het Westen te bevestigen. De Verenigde Staten, en zij niet alleen, meenden rond 1990 dat zij een onaantastbare mondiale suprematie hadden bereikt. Zij wilden die overmacht niet alleen ten behoeve van hun eigenbelang maar ook voor het - door hen gedefinieerde - algemeen belang inzetten.

De proef op de som leek te komen toen het Iraakse bewind van Saddam Hoessein in augustus 1990 het buurland Koeweit annexeerde. De Verenigde Staten namen het initiatief bij de organisatie van een brede militaire coalitie die in het voorjaar van 1991 die verovering ongedaan maakte. Ze hadden daartoe het fiat verkregen van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, waar de Russen met de Amerikanen meestemden. De Iraakse militairen bleken, toch nog enigszins onverwacht, totaal geen partij voor de coalitie. Ze werden binnen een paar weken letterlijk onder de voet gelopen terwijl aan geallieerde zijde het aantal gesneuvelden heel beperkt bleef. Het Westen, en vooral de Verenigde Staten, triomfeerden. President George H.W. Bush zei het zo in een rede voor beide Huizen van het Congres, op 11 september 1990:

*'Recent events have surely proven that there is no substitute for American leadership. In the face of tyranny, let no one doubt American credibility and reliability.'*

Op bescheidener, regionaal niveau won ook Europa vanaf 1990 aan invloed toen de voormalige Centraal- en Oost-Europese vazalstaten van de Sovjetunie het toetredingsproces tot de Europese Unie doorliepen, en daarna merendeels ook lid werden van de NAVO. Rond 2004 was het grootste deel van het voormalige Oostblok zo verwesterd. Brussel was ervan overtuigd dat de nieuwe lidstaten door aanvaarding van het *acquis communautaire*, de politieke en economische spelregels van de Unie, werden binnengeleid in de beschaafde wereld van Westerse waarden. De toetreders zelf hadden economisch eigenbelang en misschien nog meer verhoging van hun veiligheid op het oog. Zij waren er nog niet zo zeker van dat Rusland zich permanent bij zijn verliezersstatus zou neerleggen. Ze beschouwden deelname aan de EU mede als een opstap naar NAVO-lidmaatschap en de bijbehorende militair-bondgenootschappelijke verhouding met de VS. Maar zeker, ze wilden ook cultureel en ideologisch bij het Westen horen.

De overwinning in de Koude Oorlog riep ook vragen op over de toekomst van de betrekkingen binnen het Westen, tussen de Verenigde Staten en Europa. Zou blijken dat er door het wegvallen van de Sovjetunie een wezenlijk fundament onder de trans-Atlantische betrekkingen was weggeslagen? De Amerikanen schoeiden hun militaire betrokkenheid bij de veiligheid van Europa op bescheidener leest. Dat boezemde Europese regeringsleiders zorg in, niet zozeer

omdat ze vreesden voor de veiligheid van hun territorium maar meer uit een soort algemene verlatingsangst. Een echtscheiding was echter voor Washington evenmin aan de orde als voor Europese regeringsleiders. Er bleven nog steeds Amerikaanse soldaten in Europa gestationeerd, de Amerikanen stimuleerden de herijking van de NAVO-taken en bleven de belangrijkste speler in het gerenoveerde bondgenootschap. Ze verlangden wel met meer nadruk dat Europese NAVO-bondgenoten eerlijker zouden meedelen in de kosten van hun eigen defensie, het voortouw gingen nemen bij het oplossen van intraregionale veiligheidsproblemen en naar vermogen bij zouden dragen aan vredesmissies buiten het NAVO-grondgebied. Hoe dan ook stoelden trans-Atlantische betrekkingen op veel meer dan alleen samenwerking ter bevordering van 'vrede en veiligheid'. In de periode na de Koude Oorlog bleven de wederkerige economische belangen zeker zo zwaarwegend als daarvoor, zij het dat ze, net als vroeger, niet altijd congrueerden. Daarnaast bevestigden Washington en Europese woordvoerders regelmatig dat Amerikaanse en Europese waardensystemen al twee eeuwen op onwankelbare gemeenschappelijke fundamenten berustten.

## Terrorisme als gemeenschappelijke vijand

In dezelfde tijd dat de strijd tussen Westblok en Oostblok zo opzienbarend in het voordeel van het eerste beslecht werd, kwam, vooral buiten het Westen, verspreid over de wereld een nieuwe dreiging tot ontwikkeling: het islamistisch of jihadistisch terrorisme. De eerste aanslagen uit die hoek vonden al ruim voor de eeuwwisseling plaats. Zij maakten, net als nu trouwens, vooral veel slachtoffers onder moslims, in delen van het Midden-Oosten, van Afrika en van Centraal en Zuid Azië. Het beroemdste niet-Westerse slachtoffer in deze begintijd werd de Egyptische president Anwar Sadat. Hij werd in 1981 vermoord vanwege afvalligheid van de Islam. Sadats aanslagplegers meenden dat hij zich aan die doodzonde had schuldig gemaakt toen hij in 1979 vrede sloot met Israël. In het Westen vielen islamistische aanslagen vooral op als Amerikaanse doelwitten werden getroffen, bijvoorbeeld, in 1998, door simultane aanslagen tegen de Amerikaanse diplomatieke vertegenwoordigingen in Nairobi en Dar es Salaam, of in 2000 door de aanval op de Amerikaanse oorlogsbodem USS Cole, afgemeerd aan de rede van Aden.

Al in 1993 vond een eerste aan Al Qa'ida toegeschreven aanslag in de Verenigde Staten zelf plaats, op het wereldhandelscentrum in New York. Die werd echter indertijd afgedaan als een incident, ook al vielen er toen al enkele doden en ruim duizend gewonden. In de Verenigde Staten en in Europa (met uitzondering van Frankrijk) waanden politici en ook deskundigen hun eigen territorium min of meer veilig voor deze nieuwe, islamistische terrorismevariant.

Dat bleek een fundamentele vergissing. De zwaarste islamistische aanslagen op het Westen tot nu toe, op doelwitten in New York en Washington en de vliegtuigcrash bij Pittsburgh van september 2001, eiste bijna 3000 onmiddellijke dodelijke slachtoffers terwijl de materiële en economische schade enorm was. 'Nine eleven' werd gevolgd door minder enorme maar niettemin huiveringwekkende aanslagen in Europa. Daarvan vergden die in Madrid in 2004, in Londen in 2005, in Parijs in november 2015 en in Nice in 2016 de meeste dodelijke slachtoffers. Het Westen zelf was als doelwit bereikbaar geworden en is dat nog steeds.

Islamistisch terrorisme werd door de uitzonderlijk zware aanslagen van september 2001 in de trans-Atlantische veiligheidsbetrekkingen in één klap gepromoveerd tot dé nieuwe

gemeenschappelijke vijand bij uitstek. De Amerikaanse regering onder leiding van president George W. Bush vond in de bestrijding ervan dé poolster voor haar buitenlands beleid. Ze verklaarde terrorisme de oorlog, en wel in het bijzonder aan Al Qa'ida, de toen toonaangevende representant die verantwoordelijk werd geacht voor de aanslagen van 11 september. Washington verleende daarmee deze niet-statelijke strijdgroep ongekend hoge status. Meteen na de aanslagen betuigden onthutste Europese regeringsleiders hun warme bondgenootschappelijke gevoelens voor de Verenigde Staten. Ze ondervonden daarvoor breed weerklank bij Europese beleidsmakers, opinieleiders en burgers. Zoals Le Monde het zei: *Nous sommes tous Américains*. Niet allen volgden het Amerikaanse voorbeeld door Al Qa'ida op hun beurt de oorlog te verklaren. Niet allen zouden bereid blijken letterlijk aan Amerikaanse zijde ten strijde te trekken. Maar er was wel algemene bereidheid tot praktische solidariteit met de getroffen grote bondgenoot. President Bush eiste die solidariteit overigens ook, getuige zijn uitspraak van 6 november 2001

*'Either you are with us, or you are against us'*

De NAVO-lidstaten brachten zelfs artikel 5 van het NAVO Handvest in stelling. Dat artikel gaat over individuele en collectieve zelfverdediging in het geval dat een lidstaat wordt aangevallen. Het beroep op artikel 5 is tot nu toe uniek. Het was tijdens de hele Koude Oorlog niet gedaan. De NAVO verhief zo gezien in september 2001 het islamistisch terrorisme tot, of zelfs boven, het niveau van het Rode Gevaar, anders gezegd tot een *existentiële* uitdaging - die bovendien het bestaansrecht van de NAVO leek te onderstrepen.

Ook toen de grootste schrik, de vrees voor een aanhoudende reeks steeds ernstiger aanslagen in het Westen, wegebde, bleef het verslaan van de jihadistische vijanden een onomstreden gezamenlijk trans-Atlantisch doel. In Afghanistan, Irak en later Syrië streefden de Verenigde Staten en, in wisselende samenstelling, Westerse bondgenoten dat doel na met langdurige inzet van militaire middelen. Zij wilden zo Al Qa'ida en ideologisch verwante organisaties beroven van toevluchtsoorden en uitvalsbases voor het plegen van aanslagen elders in de wereld. Ook in het beperkter kader van nationale of transnationale veiligheid beïnvloedde de oorlogsmodus, de notie dat een nieuwe existentiële vijand was opgedoemd, de beleidsontwikkeling inzake



terrorismebestrijding. De krijgsmacht speelde daar geen prominente rol bij. Wel werd in veel Westerse landen, en ook in EU verband, nieuwe wet- en regelgeving aangenomen die terrorisme en de ondersteuning daarvan onderscheidde van 'gewone' criminaliteit. Het doel was, terroristen en hun ondersteuners effectiever - eerder en zwaarder – te kunnen aanpakken dan 'gewone' misdadigers. De preventie van terrorisme werd de allesoverheersende taak voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die in dat kader vaak hun verantwoordelijkheden, hun bevoegdheden en hun personeelsomvang uitgebreid zagen worden. Ook politieapparaten kregen extra taken.

Over praktisch nut van strategie en tactiek van contraterrorisme gingen in de loop van de afgelopen vijftien jaar in trans-Atlantisch verband, en ook binnen Europa en binnen de VS, de meningen soms scherp uiteenlopen. In dit opzicht deed de nieuwe episode in de trans-Atlantische betrekkingen denken aan de Koude Oorlog. Het nuttig effect van de oorlog tegen terrorisme in Afghanistan en Irak werd in twijfel getrokken. Hoe lang moest die oorlog worden volgehouden en door wie? Wat waren eigenlijk criteria voor beëindiging ervan? Was het wel realistisch te verlangen dat Afghanistan en Irak democratieën zouden worden? Onder wiens leiding en begeleiding dan wel? Misschien de belangrijkste controversiële ging over Westerse waarden. Met een beroep op het bevorderen van veiligheid en het inwinnen van inlichtingen werden in de Verenigde Staten en Europa grondrechten ingekrompen en of opgeschort. Personthullingen<sup>1</sup> brachten een algemeen besef dat de sadistische mishandelingen door Amerikaans bewakingspersoneel van verdachten in de Iraakse Abu Ghraib gevangenis elke wettelijke orde te buiten gingen. De daders werden vervolgd. Maar de regering Bush voerde, in het kader van contraterrorisme, wel controversiële wet- en regelgeving door over de aanpak van niet-Amerikaanse verdachten. Die aanpak omzeilde controlemechanismes die in een democratische rechtstaat normaal zijn. Dat gold in het bijzonder de praktijk van buitengewone uitlevering (*extraordinary rendition*), waarbij de Amerikaanse Centrale Inlichtingendienst (CIA) verdachten voor verhoor overdroeg aan veiligheidsdiensten in het Midden-Oosten of Centraal Azië die zogenaamde verzwaarde ondervragingstechnieken (*enhanced interrogation*) - lees: marteling - konden toepassen. Soms gebeurde dat laatste trouwens in aanwezigheid van

---

<sup>1</sup> Eerste berichtgeving van CNN, april 2004

Amerikaanse veiligheidsagenten. In het diepste geheim werden gevangenen op internationale vluchten naar ondervragingssoorten vervoerd. Europese bondgenoten werden bij deze gang van zaken betrokken wanneer ze verzoeken om landings- en transitrechten voor speciale (gevangenen)transporten per vliegtuig inwilligden. Enkele regeringen aanvaardden zelfs ondervragingslocaties op hun grondgebied. Toen de Washington Post deze systematiek openbaarde, kwamen er in Europa verscheidene enquêtes die de gang van zaken ten diepste veroordeelden. Ook bij de dikwijls heel langdurige vrijheidsberoving van de gevangenen in Guantanamo Bay werden normen van de democratische rechtstaat geschonden. Bij haar aantreden in 2009 verbood de regering van president Obama marteling, met inbegrip van marteling door derden ten behoeve van de Verenigde Staten. Ze probeerde Guantanamo Bay op verantwoorde wijze geleidelijk te ontruimen. Ze bouwde de methode van buitengewone uitlevering af. De praktijk van de buitengerechtelijke inzet van *drones* tegen moeilijk bereikbare tegenstanders nam daarentegen juist toe. Ook over nut en noodzaak van grootschalige toegang tot en opslag van digitale communicatie van inlichtingendiensten ontstonden in de nu ten einde lopende afgelopen regeerperiode van Barack Obama spanningen en principiële meningsverschillen binnen en tussen de Verenigde Staten en Europa. De nieuwgekozen Amerikaanse president, Donald J. Trump, verklaarde zich tijdens zijn campagne een voorstander van *waterboarden*. Hij vond ook dat de gevangenis van Guantanamo Bay open moet blijven. Of hij daarbij blijft wanneer hij de verantwoordelijkheid voor Amerikaans contraterrorisme beleid gaat dragen, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Al deze buitengewoon belangrijke en verre van eenvoudige controverses noem ik hier omdat het complex van maatregelen tegen terrorisme vanuit een oogpunt van Westerse waarden exceptioneel genoemd moet worden. Meestal namen de Amerikanen het initiatief maar Europese bondgenoten werkten eraan mee, en namen ook zelf initiatieven. Kwam dat door de oorlogssfeer die er rond terrorisme was ontstaan, en door de suggestie dat islamistisch terrorisme het Westen in zijn voortbestaan zou kunnen treffen?

## Securitisering en normalisering

De kenners onder u horen in deze vraag de leerstellingen doorklinken van de roemruchte Copenhaagse School.<sup>2</sup> Die School is in de jaren negentig van de vorige eeuw gevormd door de Deense politicologen Buzan en Waever, en de Groningse politicoloog Jaap de Wilde. De Utrechtse historica Beatrice de Graaf heeft gewezen op het belang van de Copenhaagse School voor de bestudering van terrorismebestrijding. Centrale vondst van de School is de zogenaamde securitiseringstheorie. Ik kan het woord securitisering nauwelijks uitspreken, maar dat maakt de theorie niet minder interessant. Ik waag me aan een impressionistische parafrase met betrekking tot terrorisme en de strijd daartegen, en verontschuldig mij dat ik daarbij vele nuances, theoretische verfijningen en toevoegsels weglaat.

Reële veiligheidsproblemen kunnen worden uitvergroot wanneer gezaghebbende opinieleiders, maar ook media en tegenwoordig steeds meer sociale media, suggereren dat zo'n veiligheidsprobleem raakt aan de wortels van de samenleving of een bedreiging vormt voor voortbestaan van het politieke bestel. Wanneer politici en media en bevolking het veiligheidsprobleem als een *existentiële* dreiging gaan zien, vormt dat een rechtvaardiging of zelfs een verplichting voor het inzetten van *exceptionele* middelen om het gevaar te keren. Vervolgens *kán in extremis* een reëel maar beheersbaar veiligheidsprobleem existentieel worden *doordat* het gesecuritiseerd is en *doordat* er daarom exceptionele middelen tegen worden ingezet. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer het gesecuritiseerde veiligheidsprobleem tot langdurige oorlogsvoering leidt, of wanneer het de rechtvaardiging vormt voor het voor onbepaalde duur opschorten van grondrechten, het uithollen van de trias politica, of het overschrijden van democratische fatsoensnormen. Een érg optimistische en simpele maar niet onlogische gedachte zou kunnen zijn, dat dit potentieel heilloze proces met een omgekeerd proces ongedaan te maken zou moeten zijn. Als gezaghebbende opinieleiders de ballon hebben opgepompt, moeten zij er ook weer lucht uit kunnen laten lopen. Dan blijft er hopelijk een

---

<sup>2</sup> Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J., *Security. A new framework for analysis*, Boulder, London, Lynne Rienner, 1998; Neal, A.W., *Exceptionalism and the Politics of Counter-Terrorism*, London, New York, Routledge 2010; De Graaf, B., *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Amsterdam, Boom 2010. Ook: Michael C. Williams, 'Enemies: Securitization and International Politics', in: *International Studies Quarterly*, vol. 47, nr 4 (December 2003), pp 511 - 531

normaal veiligheidsprobleem over dat ook met normale middelen beheerst en misschien zelfs opgelost kan worden.

Nu poneer ik, gewapend met wijsheid achteraf, dat het bij de reacties van de trans-Atlantische partners op de aanslagen van 11 september 2001 is gegaan om securitisering, en wel vooral omdat zij de bestrijding van niet-statelijke vijanden in een context van oorlog en oorlogsvoering plaatsten. Zeker, de aanslagen waren uitzonderlijk schokkend en de onmiddellijke indruk van een existentiële dreiging was begrijpelijk. De Amerikaanse regering en haar bondgenoten *moesten* in eerste aanleg wel tot een hoge staat van alarm overgaan. Toch heeft het in stelling brengen van artikel 5 van het NAVO Handvest op de langere termijn de strijd tegen jihadistisch terrorisme te scherp en te lang in de sfeer van een existentiële dreiging helpen plaatsen. Meer specifiek heeft het bij de Amerikaanse regering Bush en bij sommige NAVO-bondgenoten, vooral de Britse regering onder leiding van Tony Blair, de opvatting doen postvatten dat de langdurige inzet van militairen tegen de *safe havens* van terroristen noodzakelijk en doeltreffend was. Toen allengs de ontzuivering oprukte, bleek de terugtocht erg moeilijk. Het begin van de oorlog in Afghanistan viel vanuit een oogpunt van *contraterrorisme* te verdedigen. De lokale Taliban heersers duldden er immers kampen waar Al Qa'ida terroristen trainde. Hetzelfde gold echter niet ten aanzien van de oorlog die de Amerikanen in 2003 ontketenden tegen het bewind van Saddam Hoessein. Op Hoesseins bewind viel véél aan te merken, maar niet, dat het steun verleende aan het islamistische Al Qa'ida. Dan was er de minder ongerijmde maar slecht onderbouwde argumentatie dat het bewind van Saddam Hoessein ondanks alle sancties en internationale inspecties, in het geheim doorging met productie van massale vernietigingswapens. Daaraan werd ook nog, zonder enig bewijs, de véergezochte veronderstelling gekoppeld dat Irak zulke wapens aan terroristen ter hand zou willen stellen. Bij de invloedrijke entourage van president George W. Bush, bestaand uit adviseurs die voor een flink deel ook al onder diens vader had gediend, heeft volgens sommige commentatoren ook de gedachte meegespeeld dat Amerika in Irak een nog niet afgeronde klus moest klaren. Hoe dit ook zij, deze oorlog sleepte zich, met fasen van luwte en hernieuwde uitbarstingen, lange tijd voort. Hij heeft in Irak geleid tot aanscherping van religieuze, sektarische en etnische verschillen en wijdverbreide criminele en terroristische gewelddadigheid. Hij heeft bestuurlijke

verbrokkeling veroorzaakt, en enorme economische schade. Hij leidde kortom tot een hoge mate van *state failure*. Er zijn honderdduizenden doden gevallen onder Irakezen, voor wie de oorlog wél existentieel genoemd mag worden. Er waren ook duizenden slachtoffers onder Amerikaanse en geallieerde troepen.

De Irakoorlog heeft vanuit een oogpunt van de bestrijding van terrorisme averechts gewerkt. Hij is koren op de molen van Al Qa'ida en Al Qa'idoïden geweest in de regio en daarbuiten. De door de oorlog ontketende ontwrichting van Irak heeft, samen met de Syrische revolte die in 2011 begon, de opkomst van Islamitische Staat in Irak en Syrië, kortweg ISIS bevorderd.

## Terrorisme, terreur en ISIS

Nu ik ben aangekomen bij de actualiteit van de internationale strijd tegen ISIS moet ik toch nog met u stilstaan bij een standaardonderdeel in een college waar terrorisme aan de orde komt, namelijk definitiekwesties, in dit geval de definities van terrorisme en staatsterreur. Die kwesties zijn niet alleen wetenschappelijk interessant, ze zijn ook van groot beleidsmatig belang. Zonder een zuivere begripsbepaling bestaat er immers een grote kans dat beleid om een probleem te adresseren heel verkeerd uitpakt. Er zijn vele verstandige en diepgravende boeken geschreven over de definitie van terrorisme, maar ik houd het er op dat terrorisme niet te vatten valt in een internationaal algemeen aanvaarde, juridisch sluitende formule. Het onderwerp is daarvoor fundamenteel te politiek beladen. Werkdefinities zijn een bruikbaar alternatief. Gewoontegetrouw houd ik me hier aan de omschrijving van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst. Terrorisme is volgens de AIVD

*het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.*

Ik veroorloof me wel een toevoeging, namelijk dat de daders *niet-statelijke* actoren zijn. Het is echt nodig onderscheid te maken tussen niet-statelijk terrorisme en terreur door de staat. Terrorisme is een instrument in handen van particuliere personen of organisaties die niet in staat of bereid zijn langs vreedzame weg in een stabiele rechtstaat zoveel aanhangers te werven dat zij het politieke stelsel kunnen veranderen. Staatsterreur is historisch gezien vele malen destructiever en moorddadiger geweest dan niet-statelijk terrorisme. Staten hebben immers veel zwaardere dwangmiddelen ter beschikking dan terroristen. Mijn werkdefinitie van staatsterreur luidt:

*Van staatsterreur is sprake als de officiële machthebber in eigen land streeft naar machtsbehoud of machtsuitbreiding, door politieke tegenstanders te onderdrukken, burgers in het algemeen te intimideren en de samenleving in een keurslijf van automatische volgzzaamheid te dwingen. De staat schuwt daarbij geen enkel middel, met inbegrip van vrijheidsberoving*

*zonder proces, marteling en moord. Hij zet daarbij een scala aan overheidsorganisaties in, in het bijzonder politie, leger, en inlichtingendiensten. De uitvoerende macht (de staat) plaatst de wetgevende en rechterlijke macht buiten spel en schaft grondrechten af.*

U kunt de voorbeelden makkelijk zelf invullen. Mij gaat het hier vooral om de misverstanden over het karakter van ISIS, dé toonaangevende jihadistische organisatie van de afgelopen tijd. Mijns inziens is ISIS méér dan een terroristische organisatie. Het wordt om internationaalrechtelijke en morele redenen internationaal niet als staat erkend, en dat is goed te begrijpen en te billijken. Maar in weerwil van onze verontwaardigde ontkenning heeft ISIS in de praktijk wél als staat gefunctioneerd: het bezette grondgebied en bestierde de daar aanwezige burgerbevolking. Zijn brute strijders gehoorzamen aan een bevelstructuur, ze zijn goed bewapend en maar al te vaardig in asymmetrische oorlogsvoering. In zijn ambitie om in het hier en nu een kalifaat op te richten, wijkt ISIS af van Al Qa'ida, dat meer als een 'zuiver' terroristische organisatie gezien kan worden. In zijn intussen sterk krimpende 'kalifaat' oefent ISIS een flagrante staatsterreur uit. Maar internationaal, en in het bijzonder in het Westen, kan de organisatie een dergelijk systematisch hoog geweldsniveau niet bereiken. Buiten het 'kalifaat' opereert het terroristisch, door goed opgeleide en geïnstrueerde handlangers in te zetten bij campagnes voor aanslagen in Europa en elders. Het is gebleken dat het daarbij ter camouflage gebruik maakt van de huidige migratiecrisis. Buiten zijn eigen concrete invloedssfeer inspireert ISIS daarnaast ook terrorisme via sociale media. Zo zet het op allerlei plaatsen in de wereld nauwelijks geoefende of ongeefende aspiranten tot actie aan. Als zulke aspiranten geboren of tenminste goeddeels getogen zijn in het land waar ze hun daden willen stellen, dan gaat het om zogenaamd *home-grown terrorism*, terrorisme van eigen bodem dus. Dat verschijnsel kenden we in Europa al wat langer, en het manifesteert zich nu ook in de VS. De concrete betrokkenheid van ISIS bij zulk terrorisme kan heel beperkt zijn. Het geweldniveau dat zulke aanslagplegers kunnen bereiken haalt het tot nu toe meestal niet bij het oorlogsgeweld in, bijvoorbeeld, Syrië en Irak. Maar het maatschappelijk effect van hun acties kan niettemin ingrijpend zijn. Zolang ISIS de facto als staat functioneert die op uiterst gewelddadige wijze grondgebied heeft veroverd en dat territorium nu op dezelfde manier probeert vast te houden, is de inzet van militaire middelen tegen ISIS in Irak en Syrië logisch. Maar het is verwarrend of

zelfs misleidend om daarbij van contraterrorisme te spreken. Het gaat hier ten principale om het beëindigen van een burgeroorlog met regionale vertakkingen waaraan veel partijen meedoen. Oorlog voeren tegen ISIS *als middel ter beëindiging van aanslagen* in Europa, de Verenigde Staten of elders in de wereld, ligt minder voor de hand. Het is onlogisch om, zoals Frankrijk dat deed na de aanslag in Nice op 14 juli van dit jaar, extra bombardementen op ISIS doelen in Syrië te gelasten ter vergelding, of ter preventie van nieuwe aanslagen. Sterker nog, de oorlog om het 'kalifaat' is voor *home grown*s eerder een stimulans, terwijl het ook maar al te voorstelbaar is dat ISIS soldaten, als het 'kalifaat' eenmaal verslagen is, zullen onderduiken in burgerbevolkingen en hun carrière als terroristen zullen voortzetten. Ze hebben de keus uit vele schuilplaatsen en werkterreinen: Syrië, Irak, Turkije, Jordanië, Libanon, Centraal en Zuid Azië maar mogelijk ook Europa en zelfs de Verenigde Staten of Australië. Ze kunnen natuurlijk ook, als ze hun bekomst hebben gekregen van de zegeningen van het 'kalifaat', proberen hun leven voortaan vreedzamer te vervolgen.



## Conclusies

Opinieelers in het Westen hebben islamistisch, of jihadistisch, terrorisme als een existentiële bedreiging neergezet en de strijd ertegen in woord en daad, internationaal en minder vaak ook nationaal, in een oorlogsmodus geplaatst. Luistert u nog een keer naar president George W. Bush, in een toespraak van 21 september 2001:

[...] *'the only way to defeat terrorism as a threat to our way of life is to stop it, eliminate it, and destroy it where it grows.'*

Vergelijkbare standpunten worden nog steeds naar voren gebracht in de nasleep van ernstige aanslagen. Ook de net gekozen president van de Verenigde Staten, Donald Trump, heeft dat tijdens zijn campagne gedaan. Zulke standpunten behoeven mijns inziens tegenspraak, *juist vanuit* een oogmerk van doeltreffende terrorismebestrijding. Trans-Atlantische partners moeten onderkennen dat jihadistisch terrorisme voor hen geen existentiële dreiging is geweest en ook niet hoeft te worden. Op dat laatste kunnen ze zelf een remmende invloed uitoefenen. Ze moeten zich natuurlijk inspannen om de risico's zo klein mogelijk te houden, maar tegelijkertijd - ik roep nog even de theorie van de Copenhaagse School in herinnering – moeten ze de dreiging uit de existentiële sfeer halen. Normalisatie van de dreiging maakt het makkelijker om er proportioneel, veerkrachtig en effectief tegen op te treden. Niet de krijgsmacht – hoe belangrijk natuurlijk ook - maar hoogwaardige, goed geoutilleerde én goed gecontroleerde inlichtingen- en veiligheidsdiensten horen mijns inziens in deze strijd voorop te staan.

Eén belangrijke vereiste is dat overheid, politici, media en sociale media de eis van foutloosheid overboord zetten. Die eis is een heel schadelijk aspect van securitisering. Hij haalt veerkracht weg uit de reactie op terrorisme van burgers en overheid. Geen enkele overheid kan terrorisme 'eliminieren, uitroeien en van de aarde wegvagen'. Als onfeilbaarheid de norm wordt, is de overheid tot falen gedoemd. Als terrorisme a priori als een existentiële dreiging wordt gezien, levert elke aanslag, hoe onvoorspelbaar of 'licht' ook, bewijs voor de incompetentie van het bestuur en ondermijnt het vertrouwen tussen overheid en burger. Een overheid die van opinieelers en opinievollers geen fouten mag maken is bovendien eerder geneigd

buitenproportionele middelen in te zetten. Hij kan in de verleiding komen om relatieve onmacht te verbergen achter slecht overwogen 'daadkracht'. Zo kan een neerwaartse spiraal ontstaan.

Geen enkele zichzelf respecterende regering kan het over haar kant laten gaan dat burgers worden afgeslacht. Geen enkele weldenkende burger kan een regering blijven steunen die niet optreedt tegen terrorisme. Internationale, en dus ook trans-Atlantische samenwerking in de strijd tegen islamistisch terrorisme is geboden. De terroristische tegenpartijen opereren grensoverschrijdend. Ze dragen hun oproep tot gewapende jihad tegen ongelovigen en afvalligen uit met behulp van moderne communicatiemiddelen, professioneel en wereldwijd, en ze scheren Amerikanen en Europeanen als vijanden over één kam. Ze zijn er echter, ondanks hun manifeste en dodelijke kwaadaardigheid niet in geslaagd de zwarte vlag te hissen op het Witte Huis of het torentje aan het Binnenhof.

De komende jaren zullen zich in Europa en de Verenigde Staten waarschijnlijk aanslagen blijven voordoen, alle preventieve maatregelen ten spijt. Het is zelfs voorstelbaar dat de frequentie enige tijd zal oplopen als het ISIS kalifaat ter ziele gaat. Het Westen moet dat onder ogen zien en zijn kwetsbaarheid aanvaarden. Het Westen moet bovenal de veerkracht blijven opbrengen om bij de bestrijding van terrorisme vast te blijven houden aan zijn eigen waarden. De grootste dreiging is niet ISIS, maar een ideële capitulatie als gevolg van zelf aangejaagde angst.