

Het schrikbewind als bestuursvorm

AUTEUR HERMAN VAN DER WUSTEN FOTOGRAFIE MARTIJN VAN DER LINDEN

Overheden plegen geen terreur, zo wordt vaak gedacht. Ten onrechte. Alleen al de geschiedenis van het terreurbegrip leert anders. Geografische patronen van staatsterreur verdienen meer onderzoeksaandacht.

Onze term 'terreur' stamt uit de tijd van de Franse Revolutie, maar het idee is veel ouder. In Europa in de late middeleeuwen was terreur het tonen van folterinstrumenten aan verdachten om zo een bekentenis te krijgen nog voordat de marteling begon. De Engelse filosoof Hobbes omschreef terreur in zijn 'Leviathan' uit 1651 als het noodzakelijk aanjagen van schrik om een door godsdiensttwisten verscheurde bevolking tot vreedzame verhoudingen te dwingen. Voltaire beschimpte het Franse 'ancien régime' als een politiek bestel dat slechts door terreur in stand kon blijven, maar tijdens de Revolutie greep de rechtbank in Parijs ook al snel naar de guillotine om de deugden van de nieuwe samenleving te beschermen. In 1793-1794 heerste de Ter-

De vrijheid voert het volk aan (1830) van Eugène Delacroix.



reur en van deze periode is de term later afgeleid. In de negentiende en twintigste eeuw zijn veel staatsapparaten van terreur beschuldigd vanwege het martelen of ombrengen van politieke tegenstanders, of de inzet van staatsorganen bij massamoord.

Het begrip 'terreur' is dus oorspronkelijk van toepassing op de houding van de overheid tegenover haar eigen bevolking. Toch worden in de huidige discussie over terreur en terrorisme overheden als bedrivers van terreur buiten beschouwing gelaten, met uitzondering van enkele bijzonder ongerechten staten die vooral buiten hun eigen landsgrenzen optreden of daarmee dreigen.

Bij de begripsbepaling van terreur en terrorisme zijn nog twee controverses aan de orde. In de eerste plaats vat men terreur vaak op als de dreiging met of feitelijke aanwending van geweld. Geweld (sdreiging) gaat vanzelfsprekend gepaard met het aanjagen van schrik in de omgeving en het is dan ook de vraag waarom we 'terreur' als apart begrip nodig hebben.

Anderzijds wordt veel nadruk gelegd op het symbolische karakter van terreur en 9/11 is, gelet op de doelen: het Wereldhandelscentrum en het Pentagon, een zuiver voorbeeld. Een daad van terreur is een gruwelijk geval van vormings-theater. Het is geweld met een boodschap, niet zozeer voor de primaire slachtoffers, maar met name voor anderen nadat er eenmaal gedreigd, gemarteld of vermoord is. Men wordt geïntimideerd om iets te doen of te laten. Directe slachtoffers fungeren 'slechts' als demonstratieobject. Het probleem is dat men terroristisch geweld empirisch moeilijk kan afbakenen van andere vormen van geweld. Hoe weten wij wat de terreurpleger als boodschap schreef en wat het beoogde publiek erin las? Bestaat de kans op dergelijke symboliek niet bij elke openbare geweldsdaad?

Bij de afbakening van het begrip verdienen nog twee punten aandacht. Auteurs zijn geneigd om terreur toe te spitsen op geweld met politieke intenties (wat overigens ook in dit artikel gebeurt). In het alledaagse spraakgebruik is dat niet het geval: ook 'gewone' criminelen kunnen terroriseren. Daarnaast bestaat nog het probleem van het onderscheid tussen terreur en terrorisme. In de gangbare definities is weinig verschil te ontdekken. Het lijkt erop dat terreur naar de geweldsdaad en het omgevingseffect verwijst, terwijl terrorisme betrekking heeft op een geheel van opvattingen en activiteiten die in dit verband ter zake doen. De Amerikaanse regering spreekt sedert 9/11 zowel van 'war on terror' als van 'war on terrorism'. In beide uitdrukkingen wordt ten onrechte een exclusief verband gelegd tussen terreur en niet-statelijke actoren en met 'boevenstaten' in internationale betrekkingen. Staatsterreur tegen de eigen bevolking en in internationaal verband verdient onze aandacht en niet alleen omdat het veel meer slachtoffers eist dan niet-statelijke terreur. Geografen zouden zich moeten verdiepen in de geografische context die staatsterreur in de hand werkt.

Determinanten van (staats)terreur

Onderzoek naar staatsterreur werd in de jaren tachtig gestimuleerd door niet-gouvernementele organisaties, die in hun strijd tegen mensenrechtenschendingen behoefte hadden aan wetenschappelijke kennis om hun missie te verankeren. Staatsterreur werd daarbij

als zeer ernstige vorm van mensenrechtenschending benoemd. In Nederland werd op initiatief van een bestuurslid van Amnesty International het Project Interdisciplinair Onderzoek naar Oorzaken van Mensenrechtenschendingen opgezet, dat onder aanvoering van de politiek socioloog Alex Schmid belangrijke voortgang boekte. Schmid is intussen bij het Office for Drugs and Crime van de Verenigde Naties werkzaam, waar een programma loopt tegen statelijk en niet-statelijk terrorisme. In de Verenigde Staten werden soortgelijke initiatieven gelanceerd, ingegeven door de perceptie van toegenomen staatsrepressie in de wereld. Daaruit resulteerden onder meer twee bundels onder redactie van Stohl & Lopez: 'The state as terrorist' (1984) en 'Government violence and repression' (1986).

In de tweede bundel is een artikel van Gurr opgenomen waarin een theoretisch model wordt voorgesteld ter verklaring van politiek geweld, waaronder terreur. Dit model speelt in Gurr's latere werk en dat van vele andere onderzoekers een grote rol. Het helpt om de voorwaarden voor terreurverschijnselen in vele samenlevingen inzichtelijk te maken, maar mist een visie op de specifieke mechanismen die onder Stalin, Hitler en Mao tot uitzonderlijke, alomvattende terreurregimes hebben geleid. Het explosieve mengsel van charismatisch leiderschap en ideologie dient meer aandacht te krijgen dan in Gurr's model het geval is.

Gurr onderscheidt vier soorten factoren die politiek geweld en terreur kunnen verklaren. In de eerste plaats gaat het om de kracht en de geschiedenis van de staat zelf. Een zwak regime dat via geweld aan de macht is gekomen, zal bij politieke problemen sneller gewelddadig optreden. Onder niet-democratische regimes is de kans op gewelddadige repressie groter en een terroristisch apparaat zal zich gemakkelijker institutio-

naliseren. De kans op terreur groeit bovendien als staten zien dat andere regimes terreur met succes benutten.

Een andere factor vormen de eigenschappen van de uitdagers van het zittende regime. Naarmate de dreiging van de uitdagers ernstiger is en zij geweld gebruiken, is de kans op terrorisme van de zijde van de staat groter, zeker wanneer men veel latente steun onder de bevolking vermoedt en de uitdagers geen banden hebben met de maatschappelijke elite.

Ten derde speelt de sociaal-economische situatie een rol. Sociale heterogeniteit en ongelijkheid verlagen de drempel voor staatsorganen om gewelddadig op te treden. Vooral in sterk ge-stratificeerde samenlevingen waarin een minderheidselite aan de macht is, wordt licht naar middelen van staatsterreur gegrepen.

Tot slot is de internationale context een belangrijke factor. Externe bedreigingen van een regime brengen gewelddadige repressie van binnenlandse problemen dichterbij. In landen die aan de rand van het wereldsysteem figureren wordt door de staat gemakkelijker geweld gebruikt, omdat de externe druk om dit na te laten ontbreekt. Ten tijde van de Koude Oorlog werden conflicten tussen de supermachten in andere landen uitgevochten. De door Amerika dan wel de Sovjet-Unie gesteunde staat ging in binnenlandse conflicten waarbij de uitdagers door de andere werden gesteund, gemakkelijk tot terreur over.

Kort gezegd komt het op het volgende neer: Zwakke, maar niet te-

Terreur is typisch het wapen van zwakke regimes.



loorgegane staten in arme landen, waar geweld aan de orde van de dag is en democratie afwezig of nog heel jong, weten niet beter dan hun problemen met geweld 'op te lossen'. Naarmate regimes meer met terreur vertrouwd zijn, over de praktische mogelijkheden beschikken en in het optreden van hun tegenstanders een geweldsrechtvaardiging zien, kiezen ze er gemakkelijker voor. Terreur is het wapen van zulke zwakke, maar nog zittende regimes tegen recalci-trantie in eigen land.

Is dit geografisch van belang? Ja, want niet al te sterke staten in arme landen liggen niet willekeurig verspreid. Er zijn macroregionale karakteristieken die reeksen aaneengesloten staten benadelen: hulpbronnen, ziekteverwekkers, ongunstige geografische ligging. Bureaucratisch vernuft is onder andere gekoppeld aan culturele complexen en is dus ook niet ordeloos verdeeld.

Democratieën, autocratieën en alle tussenvormen liggen eveneens in bepaalde patronen. Dat heeft te maken met welvaart als historische voorwaarde, dus met het hierboven genoemde patroon, maar ook met de aantrekkelijke invloed van democratisering – en de tegengestelde beweging – in de geografische omgeving van landen waar zulke processen plaatsvinden.

Deze ruimtelijke patronen samen genereren concentraties van geweldgebruik door staten tegen de eigen bevolking en zones waar 'stabiele vrede' heerst. Waar geweld tegen de eigen bevolking gewoon is, kan het tot terreur komen. Terreur in de buurt door een ander regime werkt aanstekelijk en de 'expertise' wordt gedeeld. Gurr noemt zelf het voorbeeld van de Latijns-Amerikaanse staten in de jaren zeventig en van de praktijken in Oost-Europa na 1945. Geografen zouden zich binnen deze problematiek bij uitstek kunnen richten op het verloop en de stabiliteit van gewelddadige en niet-gewelddadige zones in de wereld en op de verbreiding van terreurgebruik binnen de gewelddadige zones.

Globalisering

In Gurr's model is plaats voor staatsgrensoverschrijdende effecten.

Er worden verschillende mechanismen voor de diffusie van terreurpraktijken aangeduid en het zou de moeite waard zijn die met het oog van de geograaf nader te bezien. Nationale samenlevingen blijven echter de voornaamste analyse-eenheden. Het is de vraag of globalisering en de implicaties daarvan voor politieke verzetsbewegingen, de staatsgrenzen niet in vergaande mate onder spanning heeft gezet, ze hier en daar heeft uitgewist en ze op andere plaatsen met grotere nadruk heeft bevestigd. Dat zou ook gevolgen kunnen hebben voor de toepassing van staatsterreur.

Staatsterreur richt zich in de regel tegen ernstige uitdagingen van de staat en alleen daarom al raakt het snel de staatsorde en de internationale verhoudingen. Niet-statelijke uitdagers hebben met de transnationalisering van het maatschappelijk leven een meer uitgesproken grensoverschrijdend karakter gekregen. Méér uitgesproken, want er was altijd al sprake van een transnationale component. De Ieren, vroege adepten van politiek geweld, hadden volop Iers-Amerikaanse steun. En sommige vermaarde terroristische moorden op gezagsdragers werden tijdens buitenlandse bezoeken gepleegd: keizerin Sissi aan het Meer van Genève, de Joegoslavische koning in Marseille.

De inspiratie van het internet, de verbindingen tussen terroristische organisaties, de transnationale netwerken van internationale migranten waarbinnen terreur opgeld doet, de connecties van activisten met buitenlandse inlichtingendiensten: ze zijn allemaal nieuw of enorm geïntensiveerd dankzij de nieuwe technologie van communicatie en fysiek transport over grote afstand. Staten zien zich nog meer dan in het verleden geconfronteerd met uitdagingen van niet-statelijke actoren die uit alle hoeken kunnen opdoemen.

Tussen staten was terreur al langer gebruikelijk. De strategieën van de militaire blokken in de Koude Oorlog berustten op terreur: de 'Mutually Assured Destruction' (MAD) was gebaseerd op het afdwingen van het juiste gedrag door dreiging (vergelijk het tonen van de folterinstrumenten en het voorschrift van Hobbes). De afweer van staten tegenover andere uitdagingen heeft evenmin de nei-

Wall Street: economische vrijheid met wapens bewaakt.

ging bij de landsgrenzen te stoppen. Het transnationaal verzet van Greenpeace tegen Franse kernproeven in 1985 werd bijvoorbeeld beantwoord met een aanslag op de Rainbow Warrior in Nieuw-Zeeland door de Franse geheime dienst. Het was een staaltje staats-terreur dat zich richtte tegen een uitdaging, en niet eens een gewelddadige.

Het Amerikaanse antwoord op 9/11, de 'war on terror(ism)', bevat de nodige episoden met ernstige verdenkingen van terreur van de zijde van de uitvoerders: de detentie van gevangenen in Guantanamo Bay, de foltering van verdachten in opdracht van Amerikaanse inlichtingendiensten en hun transport naar geheime, buiten de Verenigde Staten gelegen detentiecentra en het militair optreden tegen opstandelingen en de omringende burgerbevolking in de Soennidriehoek in Irak. In 2006 hebben de Russen aangegeven zich het recht voor te behouden om 'bandieten' – zoals zij de gewelddadige uitdagers van het regime noemen – ook buiten de eigen landsgrenzen te lijf te gaan. Ook de Nederlandse inzet in het Afghaanse Uruzgan kan licht in omstandigheden terecht komen waarin een terroristische strategie onvermijdelijk zal blijken te zijn, met name bij de beantwoording van een continue guerrillacampagne.

Deze gewelddadige strategieën van staatswege met terroristisch karakter doen zich voor in omstandigheden die het twintig jaar oude model van Gurr niet meer afdoende kan verklaren. De inzet van staatsorganen in den vreemde staat lossen van de maatschappij waarin het staatsoptreden normaal is ingebed. Dit brengt met zich mee dat de verleiding groot is om de pacificatie van gewelddadig politiek verzet met een beroep op terreur uit te voeren, zoals Van Heutsz deed in de Indische buitengewesten rond 1900, Frankrijk in Algerije en Amerika in Vietnam.

Anderzijds is in de huidige, geglobaliseerde wereld de arm van de uitdager langer. De thuismaatschappij van verdedigers van de internationale staatsorde kan altijd bereikt worden en dat brengt voor de staat grotere risico's met zich mee. Het is tegenwoordig veel moeilijker om de eigen campagne en de te verwachten reactie in een enkel perspectief te zien. Van Heutsz' Atjeh-oorlog beperkte zich tot Noord-Sumatra, maar nu kan steun aan 'humanitaire interventie' elders aanslagen thuis als tegenreactie uitlokken. De inzet van staatsgeweld in zo'n internationaal perspectief lijkt op de situatie die Gurr schetst binnen een enkele maatschappij met veel heterogeniteit en ongelijkheid, waardoor de barrières op geweldsgebruik door de staat er laag zijn. Dit geldt nog meer voor Gurr's analyse van een maatschappij waar een numeriek kleine minderheid in een zeer scherp gestratificeerde sociale structuur aan de touwtjes trekt. Zo'n minderheid zal de verdediging van eigen voordeel door middel van terreur al gauw in overweging nemen. Dat geldt ook als een klein aantal staten waar de militaire machtsmiddelen opeengehoopt zijn, zijn overwicht tegenover een inferieur geachte meerderheid gewapenderwijs wil afdwingen. Een voorproef van de spiralen van terreur die in zulke omstandigheden ontstaan, biedt het Joods-Palestijnse conflict.

In een geografisch perspectief vraagt dit om een nieuwe geopolitiek waarin staten de risico's op verwikkeling in gewelddadige conflicten buiten de eigen grenzen, mogelijk verbonden met fragmenten van uitdagerende partijen binnen de eigen grenzen, in kaart brengen en die trachten te beheersen. Dit gaat ver voorbij het overzichtelijke beeld van een staatsorde waarin externe conflicten slechts met andere staten worden uitgevochten. Bij de beheersing kan een heel spectrum van mogelijkheden – van overleg tot staats-terreur – om buitenlandse en binnenlandse tegenstanders te bestrijden aan de

orde komen. De inzet kan van gebied tot gebied verschillen. De 'war on terror' lijkt daarbij een eerste primitieve en nog in uitwerking verkerende poging.

Laqueur schreef een veel geciteerd boek over terrorisme, 'The age of terrorism' (1987), met de these dat er een niet-staatelijk terrorisme in opkomst was dat zich met name richtte op democratieën en toch al wankelende dictaturen. Die zouden er niet tegen opgewassen zijn, in tegenstelling tot stevig in het zadel zittende regimes die nieuwe terroristen geen ruimte laten. Over staats-terreur wenste hij zich niet druk te maken. De terroristen van het eerste uur (die van de negentiende eeuw) verzetten zich tegen despotische regimes en daarvoor kon Laqueur nog een zeker begrip opbrengen. De terroristen die hij nu zag opereren hadden echter de plaats ingenomen van de tirannen van weleer en moesten bestreden worden.

Twee vragen: hoe wordt in die zienswijze het optreden van de huidige dictaturen met hun aanwending van terreur beoordeeld? Hoe verzetten democratieën zich tegen de nieuwe terroristen zonder zelf de sfeer van de tirannie en de daarmee verbonden terreur nog verder uit te breiden? Die pijnlijke kwesties hebben twintig jaar na Laqueurs boek nog niets aan actualiteit ingeboet. Integendeel. Geografen zouden bij de verheldering van die problematiek een rol kunnen spelen.

Herman van der Wusten (h.h.vanderwusten@uva.nl) is emeritus hoogle-raar politieke geografie aan de Universiteit van Amsterdam.

Literatuurselectie

- Anderson, B. (1992) Long-distance nationalism: world capitalism and the rise of identity politics. Wertheim lecture. Amsterdam: Casa.
- Gurr, T.R. (1986) The political origins of state violence and terror: a theoretical analysis. In: Stohl, M. & G. A. Lopez (eds) The state as terrorist. The dynamics of governmental violence and repression. London: Aldwych Press, pp 45-72.
- Huntington, S.P. (1991) The Third Wave: Democratization in the late twentieth-century. Norman: University of Oklahoma Press.
- Laqueur, W. (1987) The age of terrorism. Boston: Little Brown.
- Laqueur, W. (1996) Postmodern terrorism: new rules for an old game. Foreign Affairs, Sept./Oct.
- O'Loughlin, J. et al. (1998) The diffusion of democracy 1946-1994. Annals of the Association of American Geographers 88, pp. 545-574.
- Primoratz, I. (2002) State terrorism and counterterrorism. Working paper 3. Center for Applied Philosophy and Public Ethics University of Melbourne/University of Canberra.
- Raban, J. (2006) The good soldier. New York Review of Books 13 July, pp. 8-11.
- Schmid, A.P. (2005) Terrorism as psychological warfare. London: Routledge.
- Stohl, M. (1984) International dimensions of state terrorism. In: Stohl, M. & G. A. Lopez (eds) The state as terrorist. The dynamics of governmental violence and repression. London: Aldwych Press, pp. 43-58.