

Contraterrorisme, publieke steun en de (de)escalatie van geweld

Bart Schuurman

SAMENVATTING VAN:

Schuurman, B. (2013). Defeated by Popular Demand: Public Support and Counterterrorism in Three Western Democracies, 1963-1998. *Studies in Conflict & Terrorism*, 36 (2), 152-175.

De zoektocht naar effectief contraterrorismebeleid heeft nog altijd geen 'heilige graal' opgeleverd en zal dat waarschijnlijk ook in de toekomst niet doen. Dit heeft een aantal oorzaken. Zo laten de korte- en langetermijngevolgen van contraterrorismemaatregelen zich niet of nauwelijks objectief meten. Daarnaast bestaat ieder conflict uit een unieke samenstelling van actoren, achtergronden en heersende sociale, economische en politieke omstandigheden. Dit staat generaliseren in de weg; er is geen garantie dat maatregelen die in één conflict uitkomst boden ook effectief zullen blijken in toekomstige confrontaties met terrorisme. Desondanks lijkt er in de wetenschappelijke literatuur over terrorisme en contraterrorisme één factor uit te springen, waaraan een bovengemiddelde invloed wordt toegeschreven wat betreft het verloop van dit soort conflicten en de effectiviteit van overheidsop treden: de hoeveelheid publieke steun voor de overheid en haar non-statelijke opposenten.

Dit artikel illustreert aan de hand van een drietal historische voorbeelden dat publieke steun zowel overheden als terroristische organisaties van een 'mandaat' kan voorzien waarbinnen bepaalde vormen van (contra)terrorismen als legitiem worden beschouwd. Veranderingen in de mate van steun voor de strijdende partijen kunnen grote gevolgen hebben, niet alleen voor de effectiviteit van de genomen tegenmaatregelen, maar ook voor het algehele geweldsniveau. Zo gezien is het niet alleen de inherente effectiviteit van een contraterrorismemaatregel die telt, maar ook de mate waarin het gekozen beleidsinstrument overeenkomt met de heersende publieke opvattingen over wat als legitiem wordt gezien in de strijd tegen terrorisme. Uit de *case studies* die besproken worden, blijkt dat terroristen die dit zogenaamde mandaat met de voeten treden een fataal verlies aan publieke steun riskeren, terwijl overheden die dezelfde fout begaan geconfronteerd kunnen worden met een scherpe toename van het geweldsniveau.

Het artikel richt zich op drie klassieke *case studies* van westerse staten die geconfronteerd werden met binnenlands terrorisme: de Britse strijd tegen de *Provisional Irish Republican Army* (PIRA, 1968-1998), de Italiaanse worsteling met de extreem-linkse *Brigate Rosse* (BR, Rode Brigades) gedurende de jaren 1970 en 1980 en, tot slot, de confrontatie tussen de Canadese provincie Quebec en het separatistische *Front de Libération du Québec* (FLQ, 1963-1972). Per casus spitst de analyse zich toe op opvallende hoogte- en dieptepunten van conflictgerelateerd geweld en de activiteiten van zowel de staat als zijn terroristische opponent rondom die gebeurtenissen. Door vervolgens de beschikbare informatie over publieke steun voor beide partijen bij de analyse te betrekken, worden verbanden tussen geweldsniveaus, de effectiviteit van (contra)terrorisme en steun vanuit de bevolking aan het licht gebracht. Om te voorkomen dat het artikel zich slechts op één bepaalde vorm van contraterroreerbeleid zou richten, wordt een breed scala aan vormen van overheidsoptreden onder de loep genomen. Het geanalyseerde beleid is ondergebracht in een vijftal categorieën, uiteenlopend van 'niets doen', 'concessies/onderhandelingen' en 'wetswijzigingen' tot 'restrictief optreden', waarbij de inzet van politie- en veiligheidsdiensten centraal staat, en tot slot het nastreven van 'gewelddadige oplossingen'.

Een uitdaging van dit onderzoek was het vinden van kwantificeerbare informatie over de hoeveelheid publieke steun die overheden en terroristische groeperingen genoten. Veel publicaties vermelden weliswaar dat een staat of terroris-

tische groep 'veel' of 'weinig' steun van de bevolking genoot, maar vermelden bijvoorbeeld niet of die hoeveelheid steun gedurende een bepaalde tijdsspanne is toe- of afgenomen. Door opiniepeilingen te gebruiken kon een gedetailleerder beeld worden gegeven van de hoeveelheid publieke steun en de mate waarin deze gedurende het conflict fluctueerde. Hoewel de kanttekening moet worden gemaakt dat deze informatie schaars is en zich niet altijd leende voor onderlinge vergelijkingen, droeg het gebruik van de beschikbare data wel degelijk bij aan de empirische onderbouwing van de bevindingen.

Zowel de effectiviteit van contraterroreemaatregelen als fluctuaties in het geweldsniveau van dergelijke conflicten lijken in sterke mate beïnvloed te worden door de kwantiteit en kwaliteit van de publieke steun waarop de strijdende partijen zich kunnen beroepen. Om het laatste punt te illustreren: toen het Britse leger begin 1969 arriveerde in het door sektarisch geweld getroffen Noord-Ierland, werden de soldaten door grote delen van de katholieke bevolking welkom geheten als een neutrale partij die tussen hen en hun protestantse landgenoten zou gaan staan. De PIRA kon zich daarom aanvankelijk niet permitteren om de Britten aan te vallen zonder een groot verlies aan publieke steun te riskeren. Pas toen het Britse leger zich aan de kant van de protestantse bevolkingsgroep toonde, onder andere door hardhandig optreden dat zich hoofdzakelijk tegen katholieken richtte, verschoof de katholieke publieke steun van het leger naar de PIRA en werd een geweldsescalatie mogelijk.

De Italiaanse casus is een goed voorbeeld van hoe publieke steun de effectiviteit van contraterrorismemaatregelen kan beïnvloeden. Tot grofweg 1977 konden de Rode Brigades op aanzienlijke steun vanuit de bevolking rekenen. Deze steun leverde niet alleen praktische voordelen zoals een pool aan potentiële rekruten, maar vormde ook een belemmering voor de Italiaanse overheid in haar optreden tegen de Brigades. De regeringsleiders, al jaren geschaad door implicaties van betrokkenheid bij neofascistische complotten, konden hierdoor niet zomaar het volledige instrumentarium van de staat inzetten tegen de Brigades. Daar kwam verandering in toen een nieuwe generatie *brigatisti* steeds meer geweld ging toepassen tegen een steeds bredere groep slachtoffers. De ontvoering en uiteindelijke executie van staatsman Aldo Moro in 1978 was het dramatische hoogtepunt van een proces van delegitimering van de Brigades. De configuratie van publieke steun veranderde in het voordeel van de staat, die rigouzeuzer tegen de Brigades kon optreden. De terroristen raakten geïsoleerd, de aanwas van nieuwe leden nam af en uiteindelijk opteerden grote

aantallen *brigatisti* om gebruik te maken van een wetwijziging die hun lagere straffen beloofde in ruil voor het tonen van berouw en, nog belangrijker, informatie over voortvluchtige kameraden. Deze *pentiti*-regeling bleek een uitermate effectief middel tegen de Brigades, maar kon dat voornamelijk zijn door de veranderde constellatie van publieke steun in het voordeel van de staat.

Samenvattend stelt dit artikel dat publieke steun staten en hun terroristische opposanten kan voorzien van een 'mandaat' dat respectievelijk contraterrorismemaatregelen en het gebruik van geweld tegen burgers en representanten van de staat mogelijk maakt. Tegelijkertijd stelt dit mandaat grenzen aan de acties die beide opposanten kunnen nemen zonder daarbij hun legitimiteit onder de bevolking te verliezen. Veranderingen in de kwantiteit en kwaliteit van publieke steun voor één van beide partijen kunnen deze grenzen verbreden of verkleinen en zo een toe- of afname van conflictgerelateerd geweld bewerkstelligen alsook de effectiviteit van contraterrorismemaatregelen beïnvloeden.