

Twintig jaar Global War on Terror: tijd voor een kritische analyse van de strijd tegen terreur

Martijn Kitzen

Sinds de aanslagen van 11 september 2001 hebben westerse militaire operaties voor een groot gedeelte in het teken gestaan van de *Global War on Terror* (GWOT). Waar het in eerste instantie vooral erom ging Al-Qaeda en zijn ‘sponsors’ aan te pakken, verschoof het doel al snel richting preventie van nieuwe terroristische acties. De internationale strijd tegen terreur moest voorkomen dat extremistische groepen vanuit voor hen veilige gebieden grootschalige aanvallen zouden plegen. Inmiddels zijn we twintig jaar verder en duurt de GWOT nog altijd voort. De resultaten zijn op zijn best twijfelachtig te noemen. Al-Qaeda heeft weliswaar grote klappen gehad, maar is nog steeds niet verslagen. Sterker nog, nieuwe bewegingen zoals de Islamitische Staat (IS) hebben laten zien dat ze in staat zijn grote ontwrichtende invloed op de internationale veiligheid te kunnen uitoefenen. Ondanks de enorme inspanningen die werden geleverd waren onder meer Brussel, Londen, Madrid, Manchester en Parijs het toneel van bloedige aanslagen.

Ook nu de internationale veiligheidssituatie weer wordt gedomineerd door geopolitieke machtsstrijd tussen grootmachten duurt de strijd tegen terrorisme voort. IS is weliswaar ‘militair verslagen’, maar het lijkt een kwestie van tijd voor die beweging weer de kop op steekt. Zij speelt net als Al-Qaeda ook een rol in het nieuwste hoofdstuk van de GWOT, dat zich afspeelt in de Sahel waar Amerikaanse en Europese militairen het samen met lokale partners opnemen tegen een bonte verzameling van extremistische groeperingen. Intussen rijst de vraag of de gekozen contra-terrorisme aanpak wel de meeste effectieve is – de resultaten van de afgelopen twee decennia vallen immers tegen. Dit artikel bekijkt het gebrek aan effectiviteit van de GWOT vanuit het perspectief van de inzet van het militaire apparaat. Daartoe focussen we eerst op de militaire rol in terrorismebestrijding en de wijze waarop die rol zich de laatste jaren heeft ontwikkeld. Dat maakt het mogelijk de manier waarop westerse krijgsmachten worden ingezet vervolgens te plaatsen binnen de bredere context van de strijd tegen terreur en zo op zoek te gaan naar een mogelijk antwoord op de vraag waarom de hedendaagse aanpak van terrorisme slechts beperkt effectief is.

Wie denkt aan de strijd tegen terrorisme, denkt al gauw

aan *Special Forces* (SOF) die met gedurfde acties belangrijke leiders als Osama bin Laden of Abu Bakr al Baghda di weten uit te schakelen. Hoewel dit soort spectaculaire operaties beeldbepalend zijn, vormen ze slechts het topje van de ijsberg van wat traditioneel als contra-terrorisme wordt gezien.¹ De strijd tegen terreur vergt namelijk een veelomvattende, brede benadering die zich bijvoorbeeld ook richt op het bestrijden van de oorzaken van extremistisch geweld en de geldstromen achter terroristische organisaties. De rol van het militaire apparaat gaat in deze aanpak veel verder dan het oppakken of elimineren van terroristen. Maar wat is die rol dan precies? Om dit goed te kunnen begrijpen is het nuttig een tweedeling te maken tussen binnenlandse operaties ter ondersteuning van de civiele autoriteiten en inzet van de krijgsmacht als integraal onderdeel van het buitenlandse (contraterreur) beleid. Hierbij geldt in het algemeen dat de strijd tegen terrorisme op strategisch niveau gezien kan worden als een defensieve, reactieve strategie die als doel heeft de belangen van de staat en haar burgers te beschermen tegen gewelddadige aanslagen. Binnen deze strategie hebben internationale operaties meestal een offensief karakter, terwijl de inzet in eigen land veelal meer defensief van aard is.



De aanslagen op 11 september 2001 leidden tot het begin van de *War on Terror*. Afgebeeld staat United Airlines vlucht 175 die op 11 september 2001 in één van de torens van het World Trade Center vliegt (foto: Flickr / Robert / CC BY-SA 2.0)

BINNENLANDSE OPERATIES

Binnenlandse contraterorisme-operaties zijn gericht op het voorkomen van terroristisch geweld door afschrikking of interdictie.² Dat eerste komt neer op de inzet van militaire middelen voor de verdediging van potentiële doelen. De gedachte hierachter is dat je met zo'n zware bewaking de kans van slagen van een aanslag minimaliseert. Daarmee beïnvloed je de kosten-baten analyse van terroristische groeperingen; zelfs een zelfmoordterrorist zal niet bereid zijn leven te geven als hij weet dat dat nauwelijks effect zal hebben. De militaire inzet die hiervoor nodig is sluit doorgaans goed aan bij traditionele taken van de strijdkrachten en wordt dan ook vaak uitgevoerd door reguliere eenheden.

De andere cruciale rol van de strijdkrachten in de binnenlandse bestrijding van terrorisme is interdictie. Het bewaken van de grenzen – en indien nodig de aanvoerroutes – is essentieel om terroristen en bijvoorbeeld wapens bestemd voor aanslagen vroegtijdig te onderscheppen. Dit soort operaties bestrijken niet alleen vaak een enorm gebied, maar moeten ook nog eens een dreiging weten te identificeren te midden van een grote hoeveelheid normaal (handels-)verkeer. Hun effectiviteit is dan ook sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van precieze inlichtingen. Bekende voorbeelden hiervan zijn het overheersen van twee Libische schepen met wapens voor de Provisional Irish Republican Army (PIRA) in de jaren 1980, diverse Israëlische acties waarin schepen met wapens voor Palestijnse

groepen en Hezbollah succesvol werden tegengehouden en de ontplooiing van een maritieme taakgroep door de NAVO die in de nasleep van 9/11 het illegale smokkelverkeer rondom Europa in de gaten moest houden.

Naast deze preventieve en interdictie operaties, kan de krijgsmacht de eigen civiele autoriteiten ondersteunen met specialistische hulp zoals middelen en experts op het gebied van inlichtingen en Chemische, Biologische, Radiologische en Nucleaire (CBRN) oorlogvoering. Tevens speelt de krijgsmacht vaak een rol in interventieteams die in staat zijn terroristische aanslagen te beëindigen en gijzelaars te bevrijden. Traditioneel is dat het domein van gespecialiseerde militaire politie-eenheden of Special Forces die dit soort operaties eventueel ook in het buitenland kunnen uitoefenen.

CONTRATERORISME IN HET BUITENLANDS BELEID

Dat brengt ons bij de aanpak van terrorisme als onderdeel van het buitenlands beleid van een staat. In deze context is de inzet van de krijgsmacht erop gericht terug te slaan na een terroristische aanval of te voorkomen dat er nieuwe aanslagen plaatsvinden. Als er hierbij sprake is van terrorisme door staten of groepen die worden gesteund door vreemde mogendheden, dan is een vergeldingsaanval de meest logische keuze om de betrokken staat te dwingen haar steun voor de terroristische groepering op te geven. Zulke militaire acties hebben meestal – maar niet uitsluitend – een conventioneel karakter. Denk bijvoorbeeld aan



Binnenlandse contraterrore-operaties zijn gericht op het voorkomen van terroristisch geweld door afschrikking of interdictie. Dat eerste komt neer op de inzet van militaire middelen voor de verdediging van potentiële doelen. Afgebeeld staat een militair die patrouilleert op de grote markt in Brussel na de aanslag op 16 Juni 2016 (foto: S-F / Shutterstock.com)

de luchtaanvallen van de Verenigde Staten op het Gadafi-regime in 1986 die plaatsvonden als antwoord op een bomaanslag op een nachtclub door Libische geheime agenten. Ook bij groeperingen met een sterk niet-staatelijk karakter en een minder directe band met een sponsorstaat zijn dit soort maatregelen mogelijk. Zo werden na de Al-Qaeda aanslagen op Amerikaanse ambassades in Oost-Afrika (1998) kruisraketten ingezet om infrastructuur van die groep in Sudan en Afghanistan te vernietigen en een duidelijk signaal af te geven aan de regeringen van die landen. De effectiviteit van dit soort vergeldingsacties is echter twijfelachtig omdat zij doorgaans nieuwe terroristische aanvallen uitlokken of zelfs kunnen escaleren in een oorlog. Dat is eenvoudig te illustreren aan de hand van de hier gebruikte voorbeelden. In beide gevallen leidden de militaire operaties tot een reactie in de vorm van nog vreselijkere terroristische acties, respectievelijk de brute bomaanslag op een Pan Am-jumbojet die neerkwam bij het Schotse Lockerbie en natuurlijk de afschuwelijke aanslagen van 9/11 op het Pentagon en het World Trade Center. Daarnaast is de oorlog in Afghanistan destijds natuurlijk begonnen als een vergeldingscampagne gericht tegen de daders van die laatste aanslagen. Onder de vlag van de GWOT resulteerde de contra-terrorisme campagne al gauw in een zich voortslepend irregulier conflict, waar het nodig was de militaire bijdrage uit breiden om ook *counterinsurgency*, stabiliteitsoperaties en *security force assistance* te kunnen uitvoeren – maar daarover straks meer.

Naarmate de aanvankelijk relatief beperkte inspanningen van de GWOT toenamen, verschoof de onderliggende logica van vergelding naar preventie. Het was immers veel beter terroristen *over there* te bestrijden, dan thuis af te wachten tot er een nieuwe aanslag zou plaatsvinden.³ Dat leidde niet alleen tot een grotere nadruk op de buitenlandse component van terrorismebestrijding, maar ook tot een verdere uitbreiding van de GWOT. De strijd tegen terreur beperkte zich al gauw niet meer alleen tot Afghanistan, maar werd ook gevoerd in landen als bijvoorbeeld de Filipijnen, Irak, Jemen, Somalië en Syrië. Overigens zijn zeker in het geval van Irak vraagtekens te plaatsen bij het voorkomen van terrorisme als reden voor de interventie in dit land. Sterker nog, dit kan worden gezien als een overreactie die *Al Qaeda* vooral in de hand heeft gespeeld en uiteindelijk heeft bijgedragen aan de omstandigheden die de opkomst van IS mogelijk maakten.⁴ Maar goed, daar gaat het hier nu niet om. Net zoals in Afghanistan was het ook in sommige van deze andere inzetgebieden nodig om bijvoorbeeld *counterinsurgency* of stabiliteitsoperaties uit te voeren als onderdeel van de overkoepelende contra-terrorisme strategie. Uiteindelijk ging het er immers nog steeds om te voortkomen dat vanuit deze landen (weer) terroristische aanslag zouden worden gepleegd. Dat verklaart meteen waarom, ondanks de bredere militaire inzet, de nadruk bleef liggen op contra-terrorisme optreden dat zich nu helemaal toespitste op preventie door het afschrikken en verstoren van terroristische groeperingen.⁵

DOELGERICHTE TEGENACTIES

De hier beschreven dynamiek maakte het mogelijk dat traditionele missies zoals het oprollen van schuilplaatsen en elimineren van terroristische leiders zich tijdens de GWOT in rap tempo ontwikkelden tot een daarvoor ongeëvenaard niveau. Onder leiding van Amerikaanse Special Forces werd het zogeheten *targeting*-proces geoptimaliseerd conform het 'find, fix, finish, exploit, and analyze' (F3EA) concept.⁶ Dat houdt in dat operaties plaatsvinden door eerst het doelwit met behulp van een geïntegreerde inspanning van verschillende analisten te vinden, vervolgens te fixeren door middel van observatie door bijvoorbeeld *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's), waarna er daadwerkelijk een team op af wordt gestuurd om het doelwit uit te schakelen of arresteren. Daarmee is de klus echter nog niet geklaard; de aanloop en uitvoering van de operatie biedt immers een kans om extra inlichtingen te vergaren die op hun beurt tenslotte weer geanalyseerd worden om nieuwe doelwitten te identificeren. Deze methode heeft ervoor gezorgd dat westerse strijdkrachten in een ongekend hoog tempo leiders van extremistische organisaties kunnen elimineren of gevangennemen. De effectiviteit van het targeting-proces werd nog verder vergroot door ook UAV's een steeds grotere rol te geven in de uitschakeling van doelwitten. Het succes van deze contra-terrorisme aanpak leidde tot 'SOF-istication'; veel conventionele eenheden probeerden zich de methode eigen te maken en de tactieken van Special Forces te imiteren.⁷ Zo kreeg de militaire rol in de strijd tegen terreur een steeds minder brede betekenis en richtte zich geleidelijk aan vooral op targeting in gebieden waar terroristen hun basis hadden om zo aanslagen op westers grondgebied te voorkomen. Dat is natuurlijk in tegenspraak met de traditionele opvatting om juist ook op militair gebied bij te dragen aan een veelomvattende benadering van contra-terrorisme

Maar hoe verhoudt zich deze nauwe interpretatie van de militaire rol nu met de bredere context van de strijd tegen terreur? Het is toch immers zo dat er tal van diplomatieke initiatieven en ontwikkelingsactiviteiten zijn ondernomen om de voedingsbodem voor gewelddadig extremisme weg te nemen? En hoe zit dat met overige militaire inzet die in dat kader voorzorg in counterinsurgency en stabiliteitsoperaties of het opleiden en adviseren van lokale veiligheidstroepen? Vanuit dit kader bekeken lijkt de nauwe opvatting van de militaire rol in contra-terrorisme als middel om belangrijke tegenstanders uit te schakelen een nuttige aanvulling op alle overige activiteiten. Het probleem is echter dat na twintig jaar GWOT targeting wordt gezien als de belangrijkste – zo niet de enige – manier om terrorisme te bestrijden. Met andere woorden: waar de militaire rol steeds beperkter werd, is zij paradoxaal genoeg wel bepalend geworden voor de westerse aanpak van terreur in zijn geheel. Dat is ook goed te begrijpen als je kijkt naar de

kosten en baten van de bredere aanpak. De pogingen om Afghanistan en Irak te stabiliseren met behulp van uitgebreide militaire campagnes en flinke investeringen hebben veel mensenlevens en middelen gekost en zijn nauwelijks een succes te noemen. Ze lijken in zekere zin juist tot meer terrorisme te hebben geleid gezien bijvoorbeeld de opkomst van IS of het grote aantal bloederige aanslagen wat op dit moment in Afghanistan wordt gepleegd.

De laatste tien jaar van de GWOT – grofweg sinds de dood van Osama bin Laden in 2011 – is er onder westerse politici en besluitvormers dan ook steeds minder animo voor de bredere aanpak van terrorisme. Waarom al die moeite als je met behulp van targeting een terroristische organisatie hard kunt treffen en in ieder geval voorlopig kunt uitschakelen? Dat is bijvoorbeeld ook terug te zien in de aanpak van IS, waar nauwelijks aandacht werd besteed aan de voedingsbodem die de opkomst van die beweging mogelijk maakte en een wederopstanding meer dan waarschijnlijk maakt. De combinatie van zogenaamde drones en speciale eenheden geeft politici en militaire leiders een relatief goedkope en risicoloze optie om de strijd tegen terrorisme te voeren en zo nieuwe aanslagen te voorkomen. Daarmee is de huidige aanpak van terreur er vooral een van symptoombestrijding geworden – er is nauwelijks aandacht voor de onderliggende oorzaken.

VRAAGTEKENS

De vraag is nu hoe deze ontwikkeling moet worden gezien in relatie tot het gebrek aan succes. Zolang het uitschakelen van terroristische leiders leidt tot minder aanslagen in het Westen lijkt zij immers redelijk effectief. Zoals gezegd, is dit resultaat echter beperkt. De kans dat terroristische groeperingen vanuit Afghanistan, Irak of andere fragiele staten zullen toeslaan is nog steeds aanwezig en de dreiging van een aanslag op westers grondgebied is dus allesbehalve verdwenen. Ook op langere termijn zijn er grote vraagtekens bij de huidige aanpak, aangezien de toekomstige effecten onduidelijk zijn. Het is verre van ondenkbaar dat deze manier van optreden juist verdere radicalisering van de bevolking in het *operatiegebied tot gevolg heeft*.⁸ En dan is er tot slot de kwestie dat er bij deze vorm van symptoombestrijding onvoldoende wordt gekeken naar de onderliggende 'ziekte'.

In het politiek-maatschappelijke debat rond militair optreden worden de termen terrorisme en insurgency vaak als synoniemen gebruikt.⁹ Dat is verwarrend omdat dat laatste in feite een heel andere vorm van optreden is waarbij een niet-statelijke groepering de macht in een bepaald gebied in handen probeert te krijgen. Daarbij gaat het om het gebruik van geweld in combinatie met niet-gewelddadige methodes om het gezag over relevante (bevolkings) groepen te verkrijgen. In de meeste gevallen weet zo'n



Unmanned Aerial Vehicles (UAV's) krijgen een steeds grotere rol in het observeren en uitschakelen van doelwitten. Afgebeeld staat een MQ-9 Reaper van de Amerikaanse luchtmacht (foto: Flickr / US Air Force / United States government work)

beweging met succes een beroep te doen op legitimiteit omdat bijvoorbeeld de lokale overheid het laat afweten of de betrokken gemeenschappen slecht behandelt. In zo'n situatie is het uitschakelen van belangrijke leiders allesbehalve een grondige aanpak en zal er een veel breder pakket aan maatregelen moeten worden ontplooid. Een goede diagnose van het eigenlijke probleem is nog belangrijker omdat niet-statelijke actoren, zoals IS, steeds complexer worden en bijvoorbeeld een lokale insurgency combineren met internationale aanslagen. Dat geldt net zo hard voor de huidige situatie in de Sahel waar een complex samenspel van extremistische en criminele groeperingen voor onveiligheid en instabiliteit zorgt.¹⁰ Toch wordt ook in dit geval ingezet op terrorismebestrijding via targeting en is er onvoldoende aandacht voor onderliggende oorzaken zoals inefficiënt bestuur. Kortom: na twintig jaar GWOT is de westerse aanpak van terrorisme verworpen tot een soort symptoombestrijding op de korte termijn die ook nog eens niet altijd de juiste oplossing voor het eigenlijke probleem biedt. Dat is niet alleen inefficiënt, maar ook rondt gevaarlijk. Tijd voor een vergaande kritische analyse. Hopelijk biedt dit artikel een aanzet daartoe.

Dr. Martijn Kitzen is hoogleraar Irregular Warfare & Special Operations aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Onderstaande gedeelte is gebaseerd op Martijn Kitzen, 'Operations in Irregular Warfare', *The Handbook of Military Sciences*, ed. Sookermary, A. (Cham: Springer, 2020), 9-10, https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-02866-4_81-1.pdf.
2. Zie Geraint Hughes, 'The Military Role in Counterterrorism: Examples and Implications for Liberal Democracies', *Letort Paper* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2011).
3. Michael J. Boyle, 'The Military Approach to Counterterrorism', *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, ed. Silke, A. (London: Routledge, 2018), 385.
4. Voor overreactie als gevolg van een bewuste provocatie door Al-Qaeda zie David Kilcullen, *The Accidental Guerrilla, Fighting Small Wars in the Midst of a Big One* (New York: Oxford University Press, 2009), 30.
5. Rory Finegan, 'Targeted killings, Perpetual War for Perpetual Peace?', *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, ed. Silke, A. (London: Routledge, 2018), 471-474.
6. Stanley McChrystal, 'It Takes A Network. The New Frontline of Modern Warfare', *Foreign Policy* (February 21, 2011), <https://foreignpolicy.com/2011/02/21/it-takes-a-network/>.
7. De term SOF-istication is afgeleid van de afkorting voor Special Operations Forces (SOF). Zie Tim Sweijs, Frank Bekkers, Stephan De Spiegeleire, *Playing to Your Strengths, A Different Perspective on Future Capabilities for the Royal Netherlands Army*, (Den Haag: HCSS, 2019), 44-45, <https://hcss.nl/news/playing-to-your-strengths-a-different-perspective-on-future-capabilities-for-the-dutch-army/>.
8. Om deze reden is er vanuit de *Special Forces*-gemeenschap een toenemende belangstelling voor de lokale context waarbinnen contra-terrorisme operaties plaatsvinden. Zie bijvoorbeeld Funs Titulaer & Martijn Kitzen, 'The Population-Centric Turn in Special Operations: A Possible Way Ahead for SOF Informed by a Cross-Disciplinary Analysis of State-Building Interventions', *Special Operations Journal* 6:1, 35-54.
9. Martijn Kitzen, M., 'Western military culture and counterinsurgency: An ambiguous reality', *Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies* 39:2 (2012), 8, <https://sciamilitaria.journals.ac.za/pub/article/view/982>.
10. Voor een uitstekende analyse zie Marnix Provoost, *Symbiosis in the Sahara and Sahel, Why and How Does Jama'a Nusrat U-Islam Wa Al-Muslimin' (JNIM) Combine Insurgent, Terrorist and Criminal Activities and What Does this Reveal About the Movement's True Nature?* (Breda: FMW, NLDA, 2019), <https://bibliotheeknlida.contentdm.oclc.org/digital/collection/p21075coll27/id/129>.