



D87/15 CO:2055174

22 juni 1987

DE RARA-AANSLAGEN EN HET BEGRIIP "TERRORISME"

INLEIDING	1
1. RARA IN DE MEDIA	2
2. UITSPRAKEN POLITIEKE AUTORITEITEN OVER RARA	3
3. UITSPRAKEN BETROKKEN GROEPEN ZELF	3
4. WETENSCHAPPELIJKE DEFINITIES VAN TERRORISME	5
4.1 Terrorisme en oorlog	5
4.2 Terrorisme en criminaliteit	6
4.3 Terrorisme en gewelddadig politiek activisme	7
4.4 Kenmerken van terroristische activiteit	8
4.5 Verschillende soorten terrorisme	9
5. CONCLUSIES M.B.T. RARA	10
5.1 Hoe RARA te plaatsen	10
5.2 Slotopmerking	12

INLEIDING

Sinds het begin van de jaren '80 wordt Nederland vanuit de radicale hoek van het linkse politieke activisme geconfronteerd met een stroom van op materiële objecten gerichte aanslagen. Als aanleiding tot het leggen van een bom of het stichten van een brandje figureren allerlei uiteenlopende kwesties zoals de ontruiming van een kraakpand door de politie, de veronderstelde steun van een bedrijf aan de apartheidspolitiek van Zuid-Afrika, een NAVO-oefening, enz. enz.

De frequentie van dit soort acties en de omvang ervan zijn inmiddels zo toegenomen dat gesproken wordt van een "nieuwe aanslagencultuur"* .

Voorlopig hoogtepunt hierin vormden de vier door RARA (Revolutionaire Anti-Racistiese Aktie)** geclaimde brandstichtingen, nl.:

- 17 september 1985 op de Makro-vestiging in Duivendrecht,
- 9 juli 1986 op de emballage-fabriek Van Leer in Amstelveen,
- 18 december 1986 op de Makro in Duiven,
- 10 januari 1987 op de Makro in Nuth.

Motief van de aanslagen: economische belangen van SHV (Steenkolen Handels Vereniging, eigenaresse van de Makro's) en van Van Leer in Zuid-Afrika.

De hier vermelde RARA-aanslagen sprongen er om twee redenen uit: in de eerste plaats omdat ze wat betreft de teweeggebrachte schade een duidelijke schaalvergroting vertegenwoordigden ten opzichte van andere, soortgelijke acties en in de tweede plaats door de manier waarop de SHV-leiding reageerde. Deze gaf nl. na de brand in Nuth te kennen dat zij van de overheid een afdoende bescherming tegen eventuele verdere aanslagen verlangde, c.q. een regeling ter compensatie van de financiële gevolgen van dergelijke aanslagen. Zou de overheid een en ander niet honoreren, dan zou SHV zich gedwongen zien aan de eis van RARA - terugtrekking uit Zuid-Afrika - gevolg te geven of, zoals de SHV-leiding het formuleerde: "te zwichten voor terreur".

Toen de overheid niet bereid bleek de door SHV gewenste garanties te verstrekken, maakte het bedrijf inderdaad bekend dat het zich uit Zuid-Afrika terugtrok.

De introductie van de termen "terreur" en "terrorisme" had tot gevolg dat naast de specifieke vraag wie de personen waren die onder de naam RARA optraden, met nadruk ook de meer algemene vraag aan de orde kwam waar men het optreden van RARA precies diende te plaatsen binnen het spectrum dat reikt van allerlei minder geaccepteerde vormen van politiek protest via politiek activisme met een gewelddadige inslag tot regelrecht terrorisme.

Het hier volgende stuk houdt zich bezig met deze laatste, algemene vraag. Het benadert deze van een viertal kanten. In het eerste hoofdstuk wordt nagegaan hoe in de media over een en ander geoordeeld werd. In het tweede worden uitspraken van politieke autoriteiten gereleveerd. Vervolgens wordt de kwestie bekeken aan de hand van uitspraken van RARA en dergelijke groepen zelf. Tenslotte wordt onderzocht wat de wetenschappelijke literatuur op dit terrein aan verduidelijking te bieden heeft. Tegen de achtergrond van een en ander wordt dan afsluitend geprobeerd om aan te geven hoe RARA het beste zou kunnen worden

* De Groene Amsterdammer, 24 september 1986.

** De spelling was niet steeds eender, waardoor het vermoeden rees dat meer groepen of personen zich van de aanduiding RARA bedienden).

"geplaatst". Dit laatste hoofdstuk kan eventueel als samenvatting worden gelezen.

De bedoeling van het stuk is om een bijdrage te leveren aan de gedachtenvorming binnen de Dienst, zowel m.b.t. het begrip terrorisme in het algemeen als m.b.t. de inschatting van RARA en over eenkomstige groepen in het bijzonder.

1. RARA IN DE MEDIA

Zoals al is aangeduid, trokken de RARA-aanslagen sterk de aandacht en dat resulteerde in een uitgebreide berichtgeving en commentariëring in de media.

De algemene teneur daarvan is dat dit soort acties als terreur beschouwd moet worden. Vaak worden de termen terreur en terrorisme gehanteerd alsof dergelijke kwalificaties geen nader betoog behoeven: "terreuracties, zoals de brandstichting waar SHV het slachtoffer van is..." (Het Financiële Dagblad, 15 januari 1987). "De afgelopen twee jaar is Nederland met een golf van terreuraanslagen op gebouwen, communicatie-installaties, tankstations en Makro-winkels geconfronteerd" (De Telegraaf, 13 januari 1987). "De terreuracties tegen de Makro-vestigingen..." (Haagsche Courant, 24 januari 1987). En na bekendmaking van SHV dat het bedrijf zich uit Zuid-Afrika zou terugtrekken: "Dit is een duidelijk wijken voor terreur..." (De Volkskrant, 20 januari 1987). Ook de meer analyserende commentaren zijn meestal snel toe aan de conclusie dat met dit soort acties "de drempel naar terreurdaden" wordt "overschreden" (Elseviers Weekblad, 24 januari 1987). Of, nog resoluter: "De aanslagen op drie Makro-vestigingen, die alle drie afbrandden, vallen onder het begrip terreur" (De Volkskrant, 16 januari 1987). Een absolute communis opinio was er echter niet. M.n. NRC-Handelsblad plaatste enkele kritische kanttekeningen. Toen minister van Justitie, KORTHALS ALTES, het RARA-optreden als terreur bestempelde, gaf het blad toe dat "deze aanslagen een uit de hand gelopen politieke actie te boven gaan". Maar "Of de bewindsman verstandig deed meteen maar van "terrorisme" te spreken is minder duidelijk" (NRC-Handelsblad, 13 januari 1987).

Ook in latere commentaren hield het blad z'n reserves. Het sprak van "de Makro-crisis", van "subversieve activiteit" en "politiek geweld", maar het vermeed de term terrorisme. Achtergrond van deze terughoudendheid was de overweging dat het met het oog op een helder oordeel en een juiste aanpak van het probleem beter was om "verhitte retoriek" te vermijden. NRC-Handelsblad maakte er op deze manier een opportunistische kwestie van en ging niet in op de vraag of de term terrorisme voor de RARA-aanslagen nu wel of niet als juist diende te worden beschouwd. Ook Het Vrije Volk schreef met enige afstandelijkheid over "al te radicale acties" (20 januari 1987). Een blad als De Waarheid daarentegen gebruikte weer wel de term "terroristische acties" (De Waarheid, 20 januari 1987).

De positiekeuze vond dus niet steeds op basis van de bekende links-rechts verdeling plaats. Zowel de bladen echter die van terrorisme spraken - de grote meerderheid - als die welke dat vermeden, deden dat zonder veel inhoudelijke toelichting. Opportuniteitsoverwegingen speelden in beide gevallen een hoofdrol: in het ene wordt naar de zware term terrorisme gegrepen om kenbaar te maken dat er nu maar eens een grens gesteld moet worden, in het andere geval wordt de term vermeden juist omdat deze zo'n geladen klank heeft.

2. UITSPRAKEN POLITIEKE AUTORITEITEN OVER RARA

Onder de politieke autoriteiten bestond aanvankelijk enige aarzeling om het optreden van RARA het predikaat terrorisme mee te geven. Zo sprak minister KORTHALS ALTES van Justitie in eerste instantie over "politiek activisme" en laakte PvdA-kamerlid STOFFELEN de RARA-aanslagen als een vorm van "ernstige criminaliteit" (de laatste in VARA's Rode Draad, 14 januari 1987).

Al snel echter stelden regering en parlement zich met een grote mate van eensgezindheid op het standpunt dat terrorisme in dit geval het juiste label was. Premier LUBBERS oordeelde, aan de tand gevoeld over de RARA-affaire, dat het hier ging om "politiek terrorisme" en "terroristische aanslagen" (AVRO, gesprek met de minister-president, 23 januari 1987), PvdA-kamerlid KOSTO concludeerde dat "het gebied van politiek terrorisme (was) bereikt" (Elseviers Magazine, 24 januari 1987), terwijl de woordvoerders van de CDA- en VVD-Kamerfracties zich in dezelfde bewoordingen uitlieten.

Minister KORTHALS ALTES was daarin inmiddels al voorgegaan, al bleef juist hij toch aan een zekere nuancering vasthouden: "...terroristen, want zo noem ik ze langzamerhand..." (NOS-Journaal, 12 januari 1987). Hij handhaafde deze houding ook tijdens het kamerdebat over de RARA-zaak waarbij verschillende kamerleden elkaar in krachtig taalgebruik trachtten te overtroeven. Te midden van "dit verbale geweld", aldus de Haagsche Courant (24 januari 1987), "hield minister KORTHALS ALTES het hoofd koel".

Dat neemt overigens niet weg dat, zoals al aangegeven, het optreden van RARA de politici, m.n. die van het kabinet, en de drie grote partijen, tot een hoge mate van eensgezindheid bracht: hier ging het om terrorisme, c.q. politiek terrorisme. In deze oordeelsvorming speelde, net als in de media het geval was, ook weer de opportuniteit een belangrijke rol. De politici gebruikten het begrip terrorisme vooral om er geen twijfel over te laten bestaan dat de RARA-aanslagen een beslissende stap te ver gingen.

3. UITSPRAKEN BETROKKEN GROEPEN ZELF

Een groep als RARA gebruikt de term terroristisch niet als aanduiding voor zich zelf en eigen activiteiten. Duidelijk is wel dat men zichzelf ziet als in strijd met de overheid en het bestaande politiek-maatschappelijke systeem.

In communiqué's van RARA en soortgelijke groepen is voortdurend sprake van "onze strijd", van het "bevechten" van de gestelde doeleinden en van het "aanvallen" van de gekozen objecten. Dat dat niet figuurlijk maar letterlijk is bedoeld, blijkt afdoende uit de praktijk - i.c. de Makro-brandstichtingen - maar daarnaast ook uit de uitlatingen op zich van de hier bedoelde groepen.

Zo wordt in een overigens niet door RARA maar door "De Autonomen" ondertekende persverklaring n.a.v. de eerste Makro-brand in september 1985 gesteld: "Waar nodig en mogelijk zal geweld worden gebruikt in de strijd..." en: "het in brand steken van een filiaal is slechts een van de methodes waarop wij ons zullen verzetten...". Het stuk gaat zelfs zover dat het "collaborateurs" met het apartheidsregime dreigt dat "vanaf nu hun leven niet langer zeker" zal zijn. In dezelfde richting gaat een oproep van de "Onbuigzamen uit de Randstad" in het buurtblad De Kraakpijp om "geld en wapens (te) onteigenen (en) hoge lui (te) li-

quideren"* .

Het is van wezenlijk belang om dit soort dreigementen te signaleren omdat men door het gebruik van termen als "liquidatie" en "executie" kennelijk zelf de associatie zoekt met erkende terroristische groepen zoals de Westduitse RAF, de Franse AD, de Italiaanse BR. Tegelijkertijd moet er evenzeer op gewezen worden dat RARA en soortgelijke groepen - in tegenstelling tot de genoemde buitenlandse - de drempel naar moord-aanslagen op personen nog niet metterdaad hebben overschreden. Hun gewelddadigheid beperkt zich totnutoe uitsluitend tot geweld tegen materiële objecten.

Naast hun feitelijk en verbaal opteren voor gewelddadige acties biedt hun ideologische zelfrechtvaardiging een verdere aanduiding voor het situeren van groepen als RARA. In haar communiqué's legt laatstgenoemde groep er voortdurend de nadruk op dat de gevoerde acties niet alleen maar gericht zijn tegen de Makro en via dat "medeplichtige" bedrijf tegen de Zuidafrikaanse apartheid maar dat het uiteindelijk gaat tegen het Westerse imperialistische systeem "als zodanig".

De gebruikte terminologie overziend, kan men vaststellen, zoals binnen de Dienst ook al is gedaan, dat RARA gemotiveerd lijkt te worden "vanuit een marxistisch-leninistische achtergrond, doch (dat de groep) daarnaast de bekende Bewegingsstandpunten omarmt"**. .

De laatste toevoeging slaat niet zozeer op het feit dat RARA vanzelfsprekend niet als een soort communistische partij moet worden beschouwd, alswel op de algemene opvatting dat RARA, althans gezien de uitlatingen in haar communiqué's, geplaatst moet worden binnen dat specifieke geheel van actiegroepen - krakers, anti-militaristen, anti-kernenergieactivisten e.d. - dat meestal als "de Beweging" wordt aangeduid.

Aangenomen dat deze opvatting juist is, kan daarbij worden opgemerkt dat het optreden van RARA illustratief is voor een ontwikkeling die de laatste jaren binnen de Beweging heeft plaatsgevonden.

Sinds het begin van de jaren '80 nl. zijn zich binnen die Beweging twee stromingen steeds scherper ten opzichte van elkaar gaan aftekenen: een die vasthield aan geweldloze actie en een andere die in toenemende mate opteerde voor een gewelddadige aanpak. Binnen deze laatste stroming ontstond aanhang voor de orthodox-marxistische maatschappijvisie, die ook naar voren komt uit de verklaringen van buitenlandse terroristische groepen als met name de RAF. De aanhangers van deze lijn plaatsen hun acties tegen speculatie, apartheid, militarisme enz., binnen het omvattende kader van "de anti-imperialistische strijd", "de revolutionaire bevrijdingsstrijd in Zuid-Afrika en de VS en Europa".

RARA - de aangehaalde termen zijn uit de communiqué's van deze groep - valt te zien als de op het ogenblik meest spraakmakende representant van de hier aangegeven, zichzelf dus als revolutionair afficherende stroming.

* Geciteerd uit NRC-Handelsblad, 7 februari 1987.

** B-Weekoverzicht nr. 7/87, 9/2 t/m 15/2/87 .

4. WETENSCHAPPELIJKE DEFINITIES VAN TERRORISME

De wetenschappelijke literatuur biedt reeksen definities van het begrip terrorisme. Niet zelden zijn die van een uitgesproken verschillende strekking. Er bestaat van terrorisme - ondanks de vanzelfsprekendheid waarmee de term in de publieke discussie vaak wordt gehanteerd - niet een algemeen aanvaarde en eenduidige definitie. Dat komt vooral omdat terrorisme een verschijnsel is dat raakvlakken heeft met en overgangsvlakken naar een aantal fenomenen die weliswaar van andere een aard zijn maar die tegelijkertijd bepaalde overeenkomsten met het terrorisme vertonen. Te denken valt hier aan oorlog, crimineel "terrorisme" en sommige vormen van politiek activisme. De term crimineel "terrorisme" is overigens enigszins oneigenlijk. Wanneer over terrorisme wordt gesproken, wordt als regel politiek terrorisme bedoeld.

Ervan uitgaand dat terrorisme - in het volgende dus steeds opgevat als politiek terrorisme - een verschijnsel op zich is, wordt eerst ingegaan op de raak- en overgangsvlakken met de hierboven genoemde fenomenen. Daarna wordt geprobeerd aan te geven welke kenmerken als typerend voor terroristische activiteit naar voren komen.

4.1 Terrorisme en oorlog

Het zal duidelijk zijn dat bij een omschrijving van politiek terrorisme als "een vorm van geweldgebruik voor politieke doeleinden" - een nog al eens gehanteerde definitie - de afbakening tegenover oorlog in feite verdwijnt. Oorlog kan tenslotte op dezelfde manier aangeduid worden. Het ligt daarom voor de hand om te stellen dat de hier gegeven definitie te algemeen is en dat er elementen aan moeten worden toegevoegd die de verschillen tussen terrorisme en oorlog naar voren brengen. Zo kan er bijv. op gewezen worden dat orthodoxe militaire operaties als regel gericht zijn op het uitschakelen van de militaire capaciteit van een tegenstander, terwijl terroristische acties eerder het ondergraven van de politieke legitimiteit van een regering of regime op het oog hebben*. De Nederlandse polemoloog H. TROMP meende, vanuit een ander gezichtspunt, met de volgende definitie het verschil aan te geven: Terrorisme is "geweldgebruik voor politieke doelen waarbij de actor niet uitsluitend een staat behoeft te zijn en dat ook niet uitsluitend op een staat gericht is"**.

Absoluut zijn deze verschillen echter niet. Bij oorlogen waarin een ideologische of soortgelijke component een rol speelt, is de politieke legitimiteit van de tegenstander wel degelijk ook in het geding. De oorlog tussen Iran en Irak kan in dit verband als voorbeeld dienen. Verder is sinds TROMP zijn uitspraak deed wel duidelijk geworden dat in de huidige internationale politiek sommige staten wel erg ver blijken te gaan in het vermengen van sponsor-schap en actor-schap op het punt van terroristische acties.

Dezelfde praktijk echter die aan de ene kant laat zien hoe moeilijk het kan zijn om de grens tussen terrorisme en oorlog precies te markeren, toont aan de andere kant zo'n scala aan vormen van politieke geweldstoepassing dat de noodzaak tot differentiatie - aan de hand van de hierboven genoemde en andere, overigens evenmin absolute criteria - zich automatisch opdringt. Die differentiatie is nodig omdat men bij

* M. STOHL (ed.), The politics of terrorism (New York 1979) .

** B.V.A. ROLING, H. TROMP, e.a., Politiek geweld (Utrecht 1978).

het achterwege laten daarvan, slechts een zeer onhelder beeld krijgt zowel van het terrorisme in het algemeen als speciaal van die vormen ervan waarmee m.n. de Westerse democratiën te maken hebben.

4.2 Terrorisme en criminaliteit

Ook tussen politiek en crimineel "terrorisme" c.q. bepaalde vormen van criminaliteit, is de grens niet altijd duidelijk. Definities die vooral uitgaan van de gebruikte methoden en minder of niet van de beoogde doelstellingen, zullen vanzelfsprekend het verschil niet verhelderen. Toch is het hier opnieuw niet alleen maar een kwestie van definiëren. Ook als wel het verschil in doelstelling politiek in het ene, niet politiek in het andere geval - wordt mee genomen, heeft men geen definitie die een feilloos onderscheid mogelijk maakt. Zo kunnen politieke terroristen acties uitvoeren die op zichzelf genomen op het gewone criminele vlak liggen. Te denken valt hier bijv. aan bankovervallen met als doel het verkrijgen van financiële middelen voor het uitvoeren van de politieke aanslagen die men beoogt. Omgekeerd komen criminele organisaties zoals de maffia of organisaties in de drugshandel soms tot aanslagen die er op gericht zijn het politieke klimaat waarin deze organisaties opereren, te beïnvloeden.

Een wel heel frappant geval van branchevervaging speelde zich kortgeleden op Cyprus af toen een criminele groep dreigde een wolk dioxine boven het eiland los te laten, tenzij de autoriteiten 15 miljoen dollar zouden betalen*. Van politieke eisen of motieven was bij degenen die de zaak op touw hadden gezet, voorzover bekend, in het minst geen sprake. Inwilliging van de eis of, meer nog, uitvoering van het dreigement, had echter de Cypriotische regering op een fatale manier de politieke grond onder de voeten kunnen weghalen. Een regering die haar onderdanen niet beschermen kan, verliest immers haar raison d'être, haar politieke legitimiteit.

De ondergraving van de politieke legitimiteit van een regering, een doelstelling die vaak als een typisch kenmerk van het politieke terrorisme wordt aangegeven, zou hier dus, ook al ging het daar niet om, even goed het gevolg zijn geweest.

Bij het maken van onderscheid tussen politiek terrorisme en gewone criminaliteit dient zich nog een extra complicatie aan. Regeringen tonen nl. aan de ene kant een scherp oog voor de politieke motivatie en daarmee voor het speciale karakter van terroristische acties tegenover gewone criminele handelingen maar aan de andere kant is het zo dat in de rechtspraak van de meeste landen geen onderscheid wordt gemaakt tussen "politieke" misdaden en "zuiver criminele" delicten.

Deze tegenstrijdigheid komt bijv. in het Europese Verdrag tot Bestrijding van Terrorisme duidelijk naar voren. Enerzijds erkent het verdrag terrorisme als een speciale vorm van geweldpleging, anderzijds ontkent het dat weer en veegt het terrorisme op een hoop met gewone criminaliteit**.

Mag erkenning van de politieke motivatie van terroristen bij het vellen van een gerechtelijk oordeel tot allerlei juridische moeilijkheden aanleiding geven, het veronachtzamen van deze motivatie leidt, als het om de inschatting van het verschijnsel terrorisme gaat, tot een

* NRC-Handelsblad, 15 mei 1987.

** C.J. VISSER, Terrorisme en West-Europa ('s-Gravenhage 1986); (Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen "Clingendael").

onjuiste perceptie. Politieke drijfveren vormen als regel een essentieel kenmerk van het (politieke) terrorisme. Bij het criminele "terrorisme" komen dergelijke drijfveren slechts bij uitzondering voor.

4.3 Terrorisme en gewelddadig politiek activisme

Gewelddadig politiek activisme is het derde verschijnsel dat verwant is met het terrorisme. De grens is hier soms nauwelijks of zelfs in het geheel niet te trekken. In de literatuur wordt dan ook vaak geen onderscheid gemaakt tussen terrorisme en gewelddadig politiek activisme.

Inderdaad kan men beweren dat zo'n onderscheid op een woordenspel berust: terrorisme is immers gewelddadig politiek activisme. Het omgekeerde hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Dat kan duidelijk worden gemaakt aan de hand van twee rijtjes van verschillende soorten acties. Het eerste kan als volgt worden samengesteld:

- sit-down demonstraties en soortgelijke blokkades die een serieuze belemmering vormen voor het functioneren van datgene of diegenen waartegen of tegen wie ze zijn gericht,
- inbraak met als doel bijv. diefstal van gerubriceerd materiaal,
- rellen, gewelddadige demonstraties e.d.,
- aanslagen op materiële objecten.

Het tweede rijtje kan er zo uitzien:

- aanslagen op materiële objecten,
- gijzelingen,
- moordaanslagen.

Deze twee reeksen laten twee dingen zien. Het eerste is dat de hier genoemde acties ook in een gezamenlijk scala kunnen worden geplaatst met de term "gewelddadig politiek activisme" als gemeenschappelijke noemer. Het tweede is dat in dat geval aan het ene uiteinde onmiskenbaar sprake is van terrorisme, terwijl voor wat betreft het andere uiteinde de term "gewelddadig" inderdaad tussen aanhalingstekens moet worden gezet. Terrorisme zou voor een deel van de schaal een te zwaar, c.q. een onjuist woord zijn.

Niet alle gewelddadig politiek activisme is dus terrorisme. Waar het ene ophoudt en het andere begint, mag dan niet altijd precies aan te geven zijn, er is wel een aantal indicaties. Een politieke moordaanslag bijv. representeert een ander soort geweld dan het forceren van een deur om toegang tot gerubriceerde documenten te krijgen. Aan de hand van een dergelijk verschil kan men het ene kwalificeren als terrorisme en bij het andere een dergelijke kwalificatie achterwege laten. Zo is er ook verschil tussen het met agressieve leuzen bekladden van een object en het opblazen of, zoals in de Makro-zaak, het compleet in de as leggen ervan.

Het is dus een kwestie van gradatie, waarbij soort en mate van geweld een belangrijke, hoewel niet alles bepalende rol spelen. Dat laatste geldt m.n. voor de mate van het geweldgebruik. Zo laten sommige terroristische acties slechts een geringe hoeveelheid geweldgebruik zien. Daartegenover kan men zich gewelddadige demonstraties voorstellen met een massaal aantal gewonden, waarin men toch niet geneigd zal zijn een uiting van terrorisme te zien.

De vraag of het om geweld tegen personen dan wel tegen materiële objecten gaat, komt uit de literatuur overigens niet naar voren als een wezenlijk criterium om vast te stellen of er wel of niet van terrorisme sprake is. Dat dit onderscheid trouwens ook in de praktijk niet altijd houdbaar blijkt, wordt geïllustreerd door het optreden van de Belgische Cellules Communistes Combattantes. Deze waren er kennelijk op uit om bij hun aanslagen het maken van persoonlijke, dodelijke slachtoffers te vermijden maar op een gegeven moment vielen die toch.

Een belangrijk criterium vormt wel de functie van het geweld: is het ongewild, resp. op de koop toe genomen of komt het voort uit een doelbewuste strategie? Terrorisme veronderstelt als regel het laatste.

4.4 Kenmerken van terroristische activiteit

Met indicaties zoals hierboven aangegeven komt de vraag naar aanduiding van nog andere specifieke kenmerken van het terrorisme, m.a.w. de vraag hoe terrorisme als verschijnsel op zich kan worden gedefinieerd, aan de orde.

Omdat al eerder is vastgesteld dat er niet een algemeen aanvaarde definitie bestaat, wordt hier niet geprobeerd om allerlei verschillende omschrijvingen te citeren en daaruit dan "de beste" te kiezen. De bedoeling is om een overzicht te geven van punten die in de verschillende definities telkens terugkeren als typerend voor terroristische activiteit. De volgende punten kunnen in dit verband worden genoemd:

- Bij terroristische acties gaat het om doelbewust geweldgebruik. De gewelddadigheid of de dreiging daarmee is doordacht en georganiseerd, niet toevallig of ongewild. Van een geweldsstrategie kan men spreken als het gehanteerde geweld in dienst staat van doelen op langere termijn, van geweldstactiek als het om korte termijn doelstellingen gaat.
- Het geweld neemt niet de vorm aan van openlijke gevechtshandelingen. Acties worden in het geheim opgezet door klandestien opererende groepen en uitgevoerd onder gebruikmaking van het verrassingselement. Om zo te kunnen optreden, zijn terroristische groepen als regel klein en hebben ze vaak een bijbehorende organisatiestructuur, bijv. in de vorm van een cellenopbouw.
- Terroristische acties hebben een indirect karakter, de slachtoffers krijgen een plaatsvervangende of symbolische rol. Als slachtoffer kunnen fungeren toevallige, niet-betrokken burgers (de reizigers in de destijds door Molukkers gekaapte trein), mensen aan wie door de terroristen een symbolische betekenis wordt toegekend (de Joodse Amerikaan KLINGHOFFER, bij de kaping van de ACHILLE LAURO door Palestijnen vermoord als "stand-in" voor de staat Israel), individuen die als machtsdragers het regime representeren waar de terrorist zich tegen keert (SCHLEYER, MORO, AUDRAN e.a.). Via deze slachtoffers beoogt het terrorisme het betreffende regime onder druk te zetten. Op dezelfde manier kunnen naast personen ook objecten waarin een regime zich manifesteert (militaire installaties, publieke gebouwen e.d.), het doelwit zijn.
- Het effect van de acties wordt in hoge mate mee bepaald door de publiciteit die ze krijgen. Het aandacht trekken van de media en het bespelen daarvan is veelal een typerend element in het hedendaagse terrorisme. Het claimen van een aanslag, het uitgeven van communiqué's ter begeleiding van een actie zijn zaken waarbij het terrorisme bijna vaste, kenmerkende procedures volgt. Handhaving van de klandestiniteit blijft daarbij wel de opzet in die zin dat de terroristen hun persoonlijke identiteit en de bijzonderheden van hun modus operandi meestal zoveel mogelijk geheim houden.
- De nagestreefde doeleinden zijn van politieke aard of hebben anderszins politieke implicaties. Ze hebben als regel een absoluut karakter en vaak worden ze ultimatief naar voren gebracht.
- Terroristisch optreden vindt z'n uitgangspunt in een extremistische ideologische of een compromissen uitsluitende politieke dan wel politieke consequenties meebrengende motivatie.

- Tenslotte - maar dat is min of meer terzijde - valt op te merken dat het terrorisme in de keus van zijn geweldgebruik en zijn acties overwegend traditioneel is. Bomaanslagen, ontvoeringen e.d. worden steeds opnieuw toegepast. In dit verband wordt soms met bezorgde verbazing geconstateerd dat het terrorisme totnu toe zelden of nooit heeft geprobeerd om de huidige, technologisch gecompliceerde en daardoor kwetsbare maatschappij op een onorthodoxe manier onder druk te zetten. Het hiervoor vermelde recente geval op Cyprus waarbij met een dioxinewolk werd bedreigd, laat zien dat zulke mogelijkheden niet tot het terrein van de science fiction beperkt behoeven te blijven.

4.5 Verschillende soorten terrorisme

Ervan uitgaande dat het verschijnsel terrorisme met het voorgaande algemeen is omljnd, valt er vervolgens nog een nadere detaillering aan te brengen. Zo kan men onderscheid maken tussen de volgende soorten terrorisme:

- nationalistisch, autonomistisch, ethnisch terrorisme, uitgaand van minderheden binnen een bepaalde staat,
- terrorisme dat uitgaat van politieke ballingen en emigrantengroepen met irredentistische, separatistische of revolutionaire aspiraties m.b.t. hun land van oorsprong; deze vorm van terrorisme heeft een overwegend inter- of transnationaal karakter,
- ideologisch terrorisme, gepraktiseerd door groepen of bewegingen die een of ander revolutionair doel nastreven,
- terrorisme, bedreven door internationaal opererende groepen van beroepsterroristen, die zich ter verantwoording van hun acties ook vaak op een ideologisch motief beroepen, bijv. strijd tegen het imperialisme,
- door staten geinstigeerd of gesponsord terrorisme, een vorm die op zich voorkomt maar die ook gecombineerd met de al genoemde soorten terrorisme optreedt.

In sommige gevallen is nog een nadere indeling mogelijk. Bij ideologisch gemotiveerd terrorisme bijv. kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- links extremistisch,
- rechts extremistisch en
- nihilistisch terrorisme.

Het aanbrenge van deze differentiatie is zinnig omdat terrorisme nogal eens wordt gedefinieerd als een revolutionaire strategie, waarbij revolutionair dan min of meer automatisch met links wordt vereenzelvigd. Terrorisme kan echter evengoed rechts geïnspireerd zijn.

Als twee van elkaar te onderscheiden vormen worden ook wel genoemd:

- 'single issue' en
- revolutionair, op de totale omverwerping van de samenleving gericht terrorisme.

Een even sprekend als apatt praktijkvoorbeeld van single issue terrorisme was de aanslag waarmee de RAINBOW WARRIOR, het Greenpeace schip, enkele jaren geleden in de Nieuwzeelandse haven Auckland tot zinken werd gebracht.

Een groep die zich van terroristische methoden bedient op het gebied van de strijd tegen de kernenergie en die zich daarbij uitsluitend tot dat gebied beperkt, zou als een meer theoretisch voorbeeld van single issue terrorisme kunnen worden aangeduid.

Het maken van onderscheid tussen algemeen gericht en single issue terrorisme is om twee redenen zinvol.

In de eerste plaats is het dat met het oog op de beoordeling van de politieke draagwijdte van een bepaalde terroristische manifestatie. Het maakt tenslotte verschil of een groep uit is op de totale revolutie of op het forceren van een beperkt doel.

In de tweede plaats is het van belang het single issue terrorisme als een specifieke vorm te onderscheiden omdat daarmee het inzicht in de manier waarop het terrorisme zich ontwikkelen kan, gediend is. Vanuit het single issue terrorisme nl. lopen twee lijnen in de richting van een meer algemene vorm. De ene lijn wordt gevolgd wanneer een terroristische groep die zich op een beperkt doel richt, tot de conclusie komt dat dit doel niet als een op zichzelf staand iets, los van z'n maatschappelijke en politieke context kan worden benaderd maar dat in feite de hele maatschappij in het geding is. Wanneer zo'n groep de acties dienovereenkomstig verruimt, komt zij bij het revolutionaire terrorisme uit - een ontwikkeling die in de praktijk al meermalen waargenomen kon worden. De andere lijn wordt zichtbaar wanneer een groep de in de strijd voor een bepaald issue gehanteerde terroristische methoden ook op een ander gebied inzet. Men kan hier bijv. denken aan het optreden van beroepsterroristen.

Single issue terrorisme hoeft zich niet perse op deze manier te ontwikkelen. Het kan ook z'n beperkte karakter behouden. Als voorbeeld kan men in dit verband de Ku Klux Klan noemen. Hoewel binnen deze beweging zeker een reactionair maatschappijbeeld leeft, heeft de Klan haar terroristisch geweld altijd hoofdzakelijk op of tegen de zwarte bevolking gericht en dit nooit echt verbreed tot acties gericht op een totale omwenteling van de maatschappij in reactionaire zin. Omgekeerd kan revolutionair terrorisme, bijv. uit tactische overwegingen, zich beperken tot een single issue aanpak.

De hier gegeven indelingen moeten vanzelfsprekend niet als absoluut worden beschouwd. Er zijn andere denkbaar en bovendien kunnen er, zoals al aangegeven, tussen de verschillende soorten terrorisme allerlei combinaties en overgangen optreden.

5. CONCLUSIES M.B.T. RARA

5.1 Hoe RARA te plaatsen

De zaken nu op een rijtje zettend, kan m.b.t. de kwalificatie van de RARA-aanslagen, c.q. van RARA zelf, het volgende worden vastgesteld.

De grote meerderheid van de media kwalificeerde het optreden van RARA zonder voorbehoud als terrorisme. Slechts van enkele kanten werd twijfel geuit of deze aanduiding de juiste was.

Opvallend was dat de positiekeuze in beide gevallen zonder veel argumentatie tot stand kwam. Het deel van de media dat tot terrorisme besloot, zag dit kennelijk als zo vanzelfsprekend dat een nadere toelichting over het algemeen achterwege gelaten werd. Kranten die de term terrorisme vermeden, voerden daarvoor evenmin veel inhoudelijke overwegingen aan. Voorzover die laatste hun standpunt toelichtten, hanteerden zij in feite argumenten met een opportunistisch karakter: het gebruik van de term terrorisme zou tot al te verhitte discussies leiden.

Zelfs als men dit opportunistische standpunt niet uitlegt als een impliciete erkenning dat de term terrorisme toch niet zover bezijden de waarheid was, dan kan men in elk geval constateren dat ook de kranten die niet van terrorisme wilden spreken, wel toegaven dat de RARA-aanslagen niet meer thuis hoorden in de categorie van acties die nog als "klein geweld" of iets dergelijks konden worden gerelativeerd. Overtui-

gende tegenspraak vond de term terrorisme dus niet in de publieke opinie.

De houding van de politieke autoriteiten toonde veel overeenkomst met die van de media. Ook hier viel, m.n. onder de politici van het kabinet en die van de drie grote partijen, een hoge mate van eensgezindheid te registreren: bij RARA ging het om terrorisme, c.q. politiek terrorisme. Evenals bij de media bleef bij de politici een inhoudelijke argumentatie nogal eens achterwege en speelden opportuniteitsoverwegingen een rol. Zo valt te constateren dat sommige politici aanvankelijk aarzelden om van terrorisme te spreken. De ook door enkele kranten naar voren gebrachte overweging dat het beter was de discussie niet met deze geladen term te belasten, zal daarbij van invloed zijn geweest. Anderen meenden kennelijk, zeker in het licht van de opschudding die in de publieke opinie over de brandstichtingen was ontstaan, dat relativerend taalgebruik niet langer volstond en grepen juist wel naar de term terrorisme. De laatsten vormden dus veruit de meerderheid.

Wat de wetenschappelijke literatuur over het onderwerp terrorisme betreft, deze levert zoals moest worden vastgesteld, niet zomaar een universele ijkmaat op waaraan steeds zonder problemen getoetst kan worden of in een bepaald geval al dan niet van terrorisme gesproken moet worden. Wel komt uit de literatuur een aantal criteria naar voren aan de hand waarvan de vraag of de RARA-aanslagen wel of niet als terroristisch bestempeld kunnen worden, te benaderen valt.

Als indicatief voor terrorisme kunnen worden genoemd:

- een doelbewust gehanteerde geweldsstrategie of -taktiek,
- het klandestiene karakter van de acties,
- het symbolische of plaatsvervangende karakter van de slachtoffers of de gekozen objecten,
- het streven om onder handhaving van een zo groot mogelijke mate van klandestiniteit tegelijkertijd een maximale publicitaire impact met een actie te bereiken, het ritueel van claimbrieven en verdere de actie begeleidendes communicate's,
- de politieke richting c.q. de politieke consequenties meebrengende aard van de doelstelling,
- de al dan niet ideologisch gemotiveerde, compromissen uitsluitende uitgangspunten.

Wanneer men de zaak voor wat betreft RARA punt voor punt naloopt, kan het volgende worden geconstateerd:

de groep laat een doelbewust geweldgebruik zien, bij de acties wordt op een klandestiene manier te werk gegaan, het gekozen object heeft een plaatsvervangend en symbolisch karakter (nl. in die zin dat ook een willekeurig ander in Zuid-Afrika investerend bedrijf het doelwit had kunnen zijn en omdat het er niet om ging Makro als zodanig te treffen maar als representant van het Westerse kapitalisme), claimbrieven en verdere communicate's worden op de bekende manier gehanteerd voor het bereiken van een zo groot mogelijk publicitair effect, de doelstelling is politiek (strijd tegen het apartheidstegime en in het verlengde daarvan tegen het kapitalistisch systeem), een compromis is niet mogelijk (tegen apartheid en kapitalisme moet worden gestreden tot beide vernietigd zijn).

De conclusie mag daarom zijn dat RARA met z'n optreden - en dat geldt ook voor overeenkomstige groepen - past binnen de omlijning van wat uit de wetenschappelijke literatuur als terrorisme naar voren komt. Het feit dat RARA in taalgebruik aansluiting zoekt bij buitenlandse groepen die als erkend terroristisch te boek staan, versterkt deze conclusie nog.

Mede aan de hand van de uitspraken van de groep zelf kan RARA op basis van de verschillende soorten terrorisme die de literatuur onderscheidt, afsluitend als volgt worden getypeerd:

een terroristische groep, gebaseerd op een ideologische motivatie, en wel van links-extremistische, revolutionaire aard, in z'n acties totnutoe single issue gericht maar gezien de ideologische uitgangspunten een groep die bereid geacht kan worden om, eventueel onder een andere naam, tot verbreding van de acties over te gaan, een groep die - aangenomen dat de algemene opinie dat RARA voortkomt uit de hoek van het Nederlandse linkse activisme, juist is - qua oorsprong een nationale vorm van terrorisme vertegenwoordigt en die in z'n acties zich totnutoe ook beperkt tot optreden binnen Nederland.

Hieraan kan worden toegevoegd dat RARA niet de hardste vorm van terrorisme representeert, omdat de groep zich alleen op materiële objecten richt en kennelijk beoogt het maken van dodelijke slachtoffers te vermijden. In de literatuur komt dit echter niet naar voren als een serieus criterium voor de vraag of er al dan niet van terrorisme sprake is. In de discussie in de media en in de standpuntbepaling van de politici speelde dit onderscheid evenmin een rol van betekenis. Ook de praktijk werkt op dit punt niet mee zoals blijkt uit het in het voorgaande aangehaalde voorbeeld van de Belgische Cellules Communistes Combattantes. Deze wilden volgens eigen bewering eveneens dodelijke slachtoffers vermijden maar ten slotte ging het toch fout.

Niet onvermeld mag hierbij blijven dat groepen als RARA verbaal wel degelijk met geweld tegen personen hebben gedreigd en dat zij in hun communiqué's de tegenstander soms zo diaboliseren dat de mogelijkheid van geweldgebruik ook tegen personen daardoor op z'n minst dichterbij wordt gebracht.

5.2 Slotopmerking

Wanneer men de excursie langs de media, de politieke autoriteiten en door de wetenschappelijke literatuur nog eens overziet, dan blijkt dus dat er weinig medestanders en weinig argumenten te vinden zijn voor het geval dat men de RARA-acties niet als terrorisme zou willen kwalificeren.

Wat m.n. uit de wetenschappelijke literatuur blijkt, is dat terrorisme en gewelddadig politiek activisme niet als twee absoluut gescheiden categorieën naast elkaar kunnen worden gezet. Hoewel niet alle vormen van gewelddadig politiek activisme als terrorisme kunnen worden gekwalificeerd, valt het onderscheid niet te maken aan de hand van elke twijfel uitsluitende criteria. Terrorisme en gewelddadig politiek activisme lopen in elkaar over. De vraag op welk punt dat precies gebeurt, is vaak niet exact te beantwoorden. Dat is een kwestie van gradatie en daarmee voor de politieke autoriteiten, een kwestie van politieke opportuniteit.

De RARA-zaak illustreert dat heel duidelijk. Voorafgaand aan en in dezelfde periode waarin RARA optrad, waren er wel meer gevallen van brandstichting met politieke oogmerken en soortgelijke acties. Dat leidde er niet toe dat men in brede kring van terrorisme sprak. Dat werd pas bewerkt door het optreden van RARA en dan nog pas door de vierde aanslag van deze groep. De herhaling en de omvang van de aanslagen, m.a.w. de gradatie en daarmee de politieke opportuniteit, vormden daarbij de beslissende factor.

Wanneer dus de vraag rijst of een bepaalde vorm van politiek activisme waarbij het tot illegitieme, c.q. gewelddadige handelingen komt, al dan niet als terrorisme dient te worden gekwalificeerd, dan valt er

weliswaar een aantal criteria aan te dragen - het is uiteraard van belang dat de Dienst daartoe q.q. de nodige know-how ter beschikking heeft - maar toepassing van die criteria zal niet altijd een afdoend antwoord geven op de gestelde vraag. Politieke opportuniteit zal dan de doorslag geven, zowel wanneer het er om gaat vast te stellen of in een bepaald geval wel of niet tot terrorisme geconcludeerd moet worden, als wanneer het gaat over de vraag naar de taak van de Dienst terzake. Met die van buitenaf inkomende politieke opportuniteit dient de Dienst rekening te houden.