

**Dialogo en Onderhandelen met terroristische organisaties:
voorbeelden en lessen uit de Westerse en niet-westerse wereld
(1945-2009)**

Samenvatting en conclusies

Dr Isabelle Duyvesteyn

Bart Schuurman

De aanloop naar onderhandelingen

Waarom zou een overheid eigenlijk willen onderhandelen met terroristen? Sommige auteurs bepleiten dat het onder vrijwel alle omstandigheden beter is om in te zetten op de vernietiging van dergelijke opponenten. Anderen wijzen er echter op dat alleen politieke oplossingen en concessies een antwoord kunnen bieden op de onderliggende oorzaken van terrorisme. Deze vorm van denken is tegenwoordig erg populair en sterk vertegenwoordigd in de *hearts and minds* theorie. Tot slot zijn er wetenschappers die onderhandelingen zien als onderdeel van een breder contraterrorismebeleid; niet in staat om zelfstandig een conflict ten einde te brengen kunnen dialoog en concessies wel degelijk succesvol zijn wanneer zij in samenspraak met bijvoorbeeld repressieve of juridische tegenmaatregelen worden gevoerd.

Een regering die besluit te onderhandelen doet dat in eerste instantie om een einde aan terroristisch geweld te maken. Hierbij moet opgemerkt worden dat er een verschil is tussen tactische –en strategische onderhandelingen. Dit rapport heeft zich vrijwel geheel toegespitst op die laatste categorie die als doel heeft om duurzame oplossingen voor een conflict te bewerkstelligen. Dit in tegenstelling tot tactische onderhandelingen die zich doorgaans richten op het oplossen van acute problemen zoals gijzelingsdrama's en vliegtuigkapingen.

Onderhandelingen kunnen echter ook worden aangegaan omdat een regering zich in het nauw gedreven voelt door de terroristische tegenstander, of om een tijdelijke zwakte te verhullen. Overigens zijn dergelijke motieven voor dialoog geenszins beperkt tot staten; terroristische groeperingen hebben veelvuldig onderhandelingen gebruikt om te recupereren na zware verliezen of om voldoende tijd te winnen om een volgend offensief voor te bereiden.

Besluiten om tot onderhandelen over te gaan is slechts de eerste stap op weg naar de onderhandelingstafel. Een tweede belangrijke vraag is op welk tijdstip in een

conflict dialoog de meeste kans op succes biedt. Puur rationeel bekeken zou het vroege stadium van een contraterrorismecampagne zich hier het beste voor lenen omdat er dan nog zo min mogelijk materiële en menselijke schade is geleden. Echter, de meeste staten genieten aanvankelijk een machtsvoordeel ten opzichte van hun terroristische tegenstanders. Regeringen beschikken immers over een uitgebreide krijgsmacht, een politieapparaat, en juridische en economische middelen. In dergelijke asymmetrische conflicten zal de sterkere partij aanvankelijk weinig neiging tot dialoog tonen en de voorkeur geven aan de vernietiging van de tegenstander. Onderhandelingen hebben in de praktijk dus weinig kans van slagen in de beginfase van een conflict.

Het tweede tijdstip waarop onderhandelingen effectief kunnen zijn hangt samen met het ontstaan van een patstelling. Ondanks het aanvankelijke machtsonevenwicht is de regering er niet in geslaagd de terroristen te verslaan, die op hun beurt in kracht zijn toegenomen. Hoewel een dergelijk tijdstip vanuit het perspectief van de staat een goed moment voor onderhandelingen kan zijn, is het de vraag of terroristen die hun macht hebben zien groeien nog wel geïnteresseerd zijn en niet liever doorvechten totdat zij duidelijk in het voordeel zijn.

Kort gezegd lijken onderhandelingen alleen zin te hebben wanneer onder de strijdende partijen de perceptie bestaat dat praten meer oplevert dan hun beste alternatief, wat meestal doorvechten is. Het tijdstip waarop een dergelijke situatie intreedt, kenmerkt zich door wat Zartman een 'mutually hurting stalemate' noemt. Dit is de perceptie onder beide partijen dat succes niet langer behaald kan worden met militaire middelen en dat de kosten van deze impasse te hoog zijn om vol te houden. Onder dergelijke omstandigheden lijken strategische onderhandelingen een kans van slagen te hebben. Voorbeelden uit de praktijk, zoals de vredesprocessen in Noord-Ierland, lijken deze bevinding te staven.

Een terroristische organisatie is meestal geen homogene entiteit. Dat wil zeggen dat er verschillende stromingen of facties bestaan binnen een beweging kunnen bestaan met grote onderlinge verschillen in opvatting, bijvoorbeeld over het nut van onderhandelen. Daarom is het voor staten belangrijk om de juiste partners voor een dialoog te identificeren. Daarbij kan het behulpzaam zijn om terroristische groeperingen in te delen op basis van hun ideologische starheid of de mate waarin de doelen die zij nastreven zich lenen voor onderhandeling. Terroristen met megalomane of fundamentalistische ambities lenen zich waarschijnlijk niet voor

onderhandelingspogingen. Militanten die beperktere doelen nastreven, zoals territoriale autonomie of grotere politieke vertegenwoordiging, kunnen daarentegen wel potentieel vruchtbare gesprekspartners zijn.

Een ander aspect van dit vraagstuk is de mate waarin de vertegenwoordigers van de terroristische organisatie in staat zijn om de gemaakte afspraken aan de achterban op te leggen. Wanneer de onderhandelingspartner niet de nodige legitimiteit of macht geniet, is het waarschijnlijk dat de onderhandelde afspraken niet nagekomen zullen worden.

In het eerste hoofdstuk werd er tot slot ingegaan op de vraag hoe regeringen contact kunnen leggen met hun tegenstanders. Het stigma dat aan terrorisme kleeft zorgt ervoor dat pogingen tot dialoog op felle kritiek kunnen rekenen, zowel uit binnen –als buitenland. Zeker in de beginfase van een onderhandelingsproces, wanneer er nog geen resultaten zijn die aan de achterban ‘verkocht’ kunnen worden, kan geheimhouding cruciaal zijn. Politici kunnen om dat te bewerkstelligen gebruik maken van onafhankelijke derde partijen, of bijvoorbeeld door de geheime diensten in te schakelen. Dergelijke contacten hebben het voordeel dat deze gemakkelijk te ontkennen te zijn.

Het moreel dilemma van onderhandelen met terroristen

In het verlengde van de vorige paragraaf ligt de kwestie van legitimiteit en onderhandelen. De voornaamste reden waarom praten met terroristen op zoveel hevige kritiek kan rekenen is de perceptie dat hier een legitimiteitoverdracht mee gepaard gaat. Praten wordt binnen dit perspectief gelijkgesteld met de acceptatie en erkenning van de doelstellingen en methodes van de terroristen. Het gebruik van geweld tegen burgerdoelen is zo weerzinwekkend dat groepen of individuen die zich van deze methoden bedienen een de status van paria opgelegd krijgen. Dit sluit hen uit van de gangbare vormen van conflictbemiddeling waartoe dialoog en concessies behoren. Regeringen die tot onderhandelingen overgaan heffen in feite het maatschappelijke taboe op illegaal geweldsgebruik tegen burgers op. Het feit dat legitimiteit ook vaak nadrukkelijk één van de doelen van terroristische organisaties is, verhoogt het controversiële gehalte van onderhandelingen.

Een ander belangrijk aspect van dit ethische dilemma is het risico dat onderhandelingen met terroristen andere extremistische groeperingen kunnen aansporen om ook door middel van geweld zichzelf op de politieke agenda te krijgen.

Naast het risico op een dergelijke precedentvorming zijn gesprekken met terroristen ook gevaarlijk omdat ze die groepen ondermijnen die op vreedzame wijze verandering hebben nagestreefd. Onderhandelingsprocessen kunnen zo de indruk wekken dat geweld meer resultaat kan opleveren dan handelen binnen de grenzen van de wet. Onderhandelingen met terroristen kunnen dus afbreuk doen aan de legitimiteit van de staat, temeer omdat extremistische aanslagen het staatsmonopolie op geweld ondergraven.

Toch is dit probleem minder eenzijdig dan het wellicht in eerste instantie lijkt. Ten eerste is er een aantal succesverhalen te identificeren die aanleiding kunnen geven om de controverse te trotseren; onderhandelingen met terroristen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de beëindiging van een conflict. Daarnaast is er nog een pragmatische reden om niet al te zwaar aan het ethische dilemma te tillen; de meeste regeringen onderhouden geheime contacten met hun tegenstanders, ook al lijkt felle retoriek iedere mogelijkheid op dialoog uit te sluiten. Daarnaast kan het argument dat onderhandelen meer terrorisme kan aanwakkeren ook omgedraaid worden. Niet onderhandelen laat opponenten immers geen andere mogelijkheid om hun belangen behartigd te zien dan geweldsgebruik. Ook zouden onderhandelingen juist het maatschappelijke taboe op geweldsgebruik kunnen verstevigen. Door een staakt-het-vuren te eisen voordat er onderhandeld kan worden, of door met de meest gematigde terroristen te spreken, kunnen regeringen de ondermijning van hun eigen legitimiteit minimaliseren.

Bovenal hebben regeringen een morele verplichting om de levens van hun burgers veilig te stellen. Als onderhandelingen hiertoe de beste mogelijkheden bieden, dan zijn het juist ethische overwegingen waardoor deze beleidskeuze de voorkeur verdient.

Het verloop van onderhandelingen

Hoe kunnen regeringen zich het beste voorbereiden op een onderhandelingsproces? Om een constructieve basis voor verdere dialoog te leggen kan de wederzijdse erkenning van het bestaansrecht en de belangen van de betrokken partijen een belangrijke eerste stap vormen. Ook dient er aandacht te worden besteed aan de keuze van de vertegenwoordigers van terroristische zijde; regeringen varen er wel bij wanneer deze personen een zo groot mogelijke legitimiteit onder de extremistische achterban genieten. Het opstellen van enkele basisregels om de intensiteit van het,

naar alle waarschijnlijkheid, nog lopende conflict te beperken kunnen ook een positieve uitwerking hebben op de gesprekken. Uiteraard zou een staakt-het-vuren de beste uitgangspositie vormen voor dialoog.

Daarnaast is het van belang dat de regering haar eigen standpunten en doelen helder voor ogen heeft. Welke concessies kunnen worden gedaan en welke thema's moeten tijdens de onderhandelingen aan bod komen? Wanneer kunnen de gesprekken als een succes worden beschouwd? Van groot belang in deze voorbereidingsfase is tevens het vergaren van een zo helder mogelijk inzicht in de doelstellingen van de tegenpartij. Welke uitlatingen zijn holle retoriek en waar gaat het de tegenstander werkelijk om? Uiteraard is het buitengewoon lastig om accurate informatie hierover te verzamelen voordat de dialoog goed en wel begonnen is. Tot slot mag een regering bij het opstellen van de kaders voor de onderhandelingen nooit uit het oog verliezen dat alleen die afspraken hardgemaakt kunnen worden die op steun vanuit de bevolking kunnen rekenen.

Zonder de specifieke context van een conflict te kennen is het onmogelijk om richtlijnen te geven voor de onderwerpen die besproken kunnen worden. Wel kan er gewezen worden op het onderscheid tussen onderhandelen over inhoudelijke zaken zoals de doelstellingen van de terroristen, en onderhandelen over het persoonlijk lot van individuele extremisten. Met het oog op de cruciale publieke steun die nodig is om onderhandelde afspraken ook daadwerkelijk na te komen, wordt in de literatuur gewezen op het inbedden van de inhoudelijke vraagstukken in het bredere democratische proces. Regeringen kunnen niet zomaar aan de politieke eisen van terroristen toegeven zonder de bevolking te raadplegen. Dit kan worden ondervangen wanneer de terroristen zich verkiesbaar stellen om zo de werkelijke mate van publieke steun voor hun voorstellen te toetsen.

Het onderhandelingsproces zelf valt ook moeilijk in generalisaties samen te vatten. Wel kan er gesteld worden dat het woord 'proces' goed gekozen is; verdragen tussen terroristen en staten worden meestal pas gesloten na verschillende, langdurige sessies van onderhandelingen.

Het verloop van het onderhandelingsproces staat tevens onder invloed van de manier waarop regeringen de besprekingen voeren. Hierbij valt een onderscheid te maken tussen een harde en confronterende onderhandelingstechniek waarbij doorbraken worden geforceerd door bijvoorbeeld te dreigen met sancties en militair ingrijpen, en een probleemoplossende stijl van onderhandelen. Deze laatste methode

richt zich zowel op de eigen belangen als die van de tegenstander en probeert door de oorzaken van het conflict aan te pakken een langdurige oplossing te bewerkstelligen. De meningen verschillen over welke van deze twee methoden de meeste kans op succes biedt. Tot slot wordt er in de literatuur ook gewezen op de mogelijkheden van een onderhandelingstechniek die de verschillende facties binnen een terroristische organisatie tegen elkaar uitspeelt, bijvoorbeeld door middel van steun de positie van gematigde terroristen te versterken ten opzichte van hun meer radicale collega's.

Eén van de grootste bedreigingen voor een onderhandelingsproces wordt gevormd door zogeheten *spoilers*. Dit zijn (delen van) terroristische organisaties die het om wat voor reden dan ook niet eens zijn met het besluit tot onderhandelen. Om dit ongenoegen te uiten proberen *spoilers* onderhandelingsprocessen te saboteren door het plegen van aanslagen. *Spoilers* kunnen zich zowel binnen het onderhandelingsproces bevinden, bijvoorbeeld groepen die gemaakte afspraken naderhand verbreken, of daarbuiten. Als voorbeeld van dergelijke externe *spoilers* valt te denken aan Hamas, dat door zelfmoordaanslagen het Israelisch-Palestijns vredesproces trachtte te ontwrichten.

Van de verschillende kenmerken aan de hand waarvan *spoilers* beschreven kunnen worden, is de mate van toewijding aan het saboteren van een onderhandelingsproces wellicht de belangrijkste. Zogeheten beperkte *spoilers* plegen aanslagen om bepaalde punten op de agenda te krijgen, om compensatie voor geleden schade of om andere onderwerpen die in principe onderhandelbaar zijn. Totale *spoilers* daarentegen, streven de absolute macht na en zijn niet bereid om via onderhandelingen enige concessies te doen. Een tussencategorie wordt gevormd door de pragmatische of hebzuchtige *spoilers*, wier eisen opportunistisch worden afgesteld op omgevingsfactoren. Is de regeringspartij sterk dan zullen de opportunistische *spoilers* eerder geneigd zijn tot concessies; maakt de staat echter een verzwakte indruk, dan kan dit type saboteur opeens met veel hardere eisen op de proppen komen.

Regeringen zijn niet weerloos tegen dit soort pogingen om onderhandelingsprocessen te ondermijnen. Onderzoek heeft aangetoond dat wanneer neutrale staten of internationale organisaties optreden als bewaarders van een vredesproces de invloed van *spoilers* aanzienlijk af kan nemen. Ook kunnen saboteurs door pressie, toezeggingen of socialisatie tot inkeer worden gebracht. De effectiviteit van deze methoden hangt grotendeels samen met het *spoilertype*. Totale *spoilers* waar niet mee valt te praten zullen door repressieve of gewelddadige middelen onder

controle moeten worden gebracht. Socialisatie, oftewel het belonen van goed gedrag en het straffen van ‘overtredingen’ kan effectief zijn om pragmatische en beperkte *spoilers* beheersbaar te maken. Toegeven aan de eisen van saboteurs gebeurt statistisch gezien het meest, wellicht omdat dit ook de makkelijkste strategie is. De effectiviteit van dit middel wordt echter betwist.

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat *spoilers* lang niet altijd een ongewenst bijproduct van vredesbesprekingen zijn. Er zijn recente voorbeelden waar regeringen opzettelijk hebben bijgedragen aan het creëren van *spoilers*. Door onmogelijke eisen te stellen voor deelname aan het vredesproces en door allianties aan te gaan met de sterkste factie van de rebellenbeweging, wist de regering van Soedan de indruk te wekken dat het toegewijd was aan een onderhandelingsproces terwijl het in werkelijkheid de versplintering van de oppositie bevorderde om de eigen machtspositie te handhaven.

Bemiddelaars, staten of organisaties die niet direct bij een conflict betrokken zijn, maar die op basis van hun neutrale positie het tot stand komen van een overeenkomst proberen te bespoedigen zijn ook van belang. Mediatie is de afgelopen jaren veelvuldig toegepast, zij het niet altijd met succes. Onderzoek heeft uitgewezen dat bemiddeling door *mediators* korte termijn voordelen kan bieden en kan bijdragen aan een lager geweldsniveau. Daar staat tegenover dat conflicten waarin bemiddeling een rol speelt over het algemeen langer duren. Daarnaast is de rol die bemiddelaars spelen aan enige discussie onderhevig. Zo is er bijvoorbeeld onduidelijkheid over de vraag of de neutraliteit van de bemiddelaar een wenselijke eigenschap is.

De uitkomsten van onderhandelingen

Dit rapport heeft nadrukkelijk tot doel om de verschillende facetten van onderhandelen met terroristen te belichten. Een dergelijke nadruk op dit specifieke contraterrorisme-instrument kan er echter toe leiden dat de bredere context waarin onderhandelingen worden toegepast uit het oog wordt verloren. Onderhandelingen en concessies zijn zelden of nooit de enige inzet van een contraterreurexcursie. Overheden beschikken over een breed scala aan middelen die zij kunnen inzetten tegen extremisme, van wetswijzigingen, het gebruik van speciale politie eenheden en de inzet van geheime diensten tot militaire operaties. Het is belangrijk om te beseffen dat onderhandelingen geen opzichzelfstaand middel zijn, en dat de effectiviteit van

dialogoog als contraterrorisme-instrument in hoge mate wordt bepaald door de effecten van andere beleidskeuzes.

In meer algemene zin wordt onderhandeling pas vaak een serieuze optie wanneer andere contraterrorismemaatregelen gefaald hebben. Het aangaan van onderhandelingen betekent niet dat andere contraterrorismemaatregelen niet meer toegepast worden; praten wordt vaak gecombineerd met repressie. De belangrijkste algemene kanttekening die te plaatsen valt bij onderhandelingen is dat deze lang niet altijd effectief zijn.

Onderhandelingen hebben een grotere kans op succes wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Experts stellen dat van primair belang is de aanwezigheid van een 'mutually hurting stalemate' waardoor de strijdende partijen naar niet-gewelddadige oplossingen gaan zoeken. Ook zijn bijvoorbeeld een wapenstilstand, de aanwezigheid van externe begeleiding van het vredesproces en de afwezigheid van *spoilers* te kenmerken als factoren die aan succes kunnen bijdragen. Daarnaast is publieke steun voor het onderhandelingsproces van onschatbare waarde. Aan de andere kant zijn er ook factoren te benoemen die een uitgesproken negatieve invloed op het onderhandelingsproces kunnen uitoefenen. Hiertoe behoren de aanwezigheid van meer dan twee strijdende partijen, de ineenstorting van het staatsapparaat, *spoilers* en buurlanden die een vreedzame oplossing van het conflict in de weg staan.

In hoeverre concessies een bijdrage kunnen leveren aan conflictoplossing is niet eenduidig te beantwoorden. De gevolgen van het doen van concessies aan terroristen worden verschillend geïnterpreteerd. Sommige auteurs zien het als naïef en gevaarlijk, anderen zijn van mening dat concessies niet tot een geweldsescalatie leiden. Uiteraard zijn er ook visies die tussen deze uitersten te plaatsen zijn. Zo pleiten sommige onderzoekers ervoor dat 'kleine' concessies er doorgaans niet toe leiden dat bepaalde terroristische tactieken als succesvol worden gezien en daardoor vaker worden toegepast. Wanneer er echter grote politieke toezeggingen worden gedaan, of wanneer de concessies volgen op bloedige aanslagen, kan deze vorm van conflictoplossing averechts werken. Voor al deze visies zijn voorbeelden uit de praktijk te vinden. Vaker nog wordt de term concessies gebruikt om kleinschalige toezeggingen aan te duiden, zoals het betalen van losgeld bij gijzelingsacties.

In algemene zin kan op basis van de huidige stand van inzichten gesteld worden dat onderhandelingen zelden een langdurige vrede tot gevolg hebben. Zelfs

wanneer vredesbesprekingen succesvol worden afgerond, is de kans zeer groot dat deze akkoorden binnen enkele jaren geschonden worden en dat geweld terugkeert. Omdat militaire overwinning de capaciteiten van de tegenstander om vernieuwd verzet te plegen minimaliseren, leveren dergelijke situaties vaak een langdurigere vrede op. Onderhandelingen zijn dus niet alleen zeer complexe aangelegenheden die bestaan uit verschillende stadia en vele facetten kennen, maar ook processen die zelfs in het gunstigste geval weinig garanties op langdurige vrede kunnen geven. Als onderdeel van contraterrorismecampagnes zijn onderhandelingen en concessies echter de gekte middelen om de oorzaken van het geweld aan te pakken en om niet-gewelddadige mogelijkheden tot conflictoplossing te realiseren.