

VU Research Portal

Een gevaarlijke driehoeksverhouding? Falende staten, georganiseerde misdaad en transnationaal terrorisme'

Aalberts, T.E.

published in

Justitiële Verkenningen
2009

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Aalberts, T. E. (2009). Een gevaarlijke driehoeksverhouding? Falende staten, georganiseerde misdaad en transnationaal terrorisme'. *Justitiële Verkenningen*, (3/4).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Een gevaarlijke driehoeksverhouding?

Falende staten, georganiseerde misdaad en transnationaal terrorisme

Tanja E. Aalberts*

'Somalische piraten hebben maandag een Saudische olietanker in de Indische Oceaan vlakbij de Keniaanse kust aangevallen en overmeesterd' (ANP, 17 november 2008); 'Piraten ontvingen dit jaar al 120 miljoen losgeld' (ANP, 21 november 2008); 'EU stuurt marine naar Somalië tegen piraterij' (ANP, 3 december 2008); 'De VN-organisatie die zich bezighoudt met misdaadbestrijding (UNODC) overweegt het opzetten van een soort antipiratenpolitie. Die moet de Somalische zeeroverij helpen bestrijden' (ANP, 16 december 2008); 'Duitsland wil tribunaal voor piraten Somalië' (ANP, 23 december 2008); 'NAVO zet zes schepen in tegen piraterij Somalië' (ANP, 19 februari 2009); 'Nederland stuurt fregat tegen piraterij Somalië' (ANP, 13 maart 2009).

Zomaar een selectie van ANP-berichten die de afgelopen maanden in de media verspreid werden. De stroom aan berichten over piraterij en kaping van westerse handelsschepen in voornamelijk de Golf van Aden bij Somalië maakt *state failure* niet alleen van direct economisch belang voor westerse bedrijven, maar draagt ook bij aan de zichtbaarheid van *state failure* en de gevolgen daarvan. Cruciaal is dat die gevolgen zich niet langer beperken tot humanitaire en veiligheidsproblematiek in de regio. Geheel in de trend van globalisering en dankzij de verwevenheid van nationale economieën en het afnemende belang van landsgrenzen treffen ze de hele wereld. Als zodanig laat het fenomeen falende staten twee ontwikkelingen zien die de internationale politiek sinds het einde van de Koude Oorlog typeren. Enerzijds de verschuiving van zogenoemde interstatelijke conflicten naar *intrastatelijke* conflicten en geweld. Hoewel het aantal intrastatelijke conflicten al sinds het einde van de

* Dr. Tanja E. Aalberts is universitair docent aan de Universiteit Leiden (taalberts@fsw.leidenuniv.nl).

Tweede Wereldoorlog groeit, waren zij als veiligheidsproblematiek altijd ondergeschikt aan de kille Oost-West-verhoudingen. Sinds de jaren negentig staan zij echter als zogenoemde 'nieuwe oorlogen' boven aan de veiligheidsagenda.¹ En anderzijds de opkomst van niet-statelijke actoren als belangrijke machtsfactor op het internationaal toneel. In combinatie hebben deze twee ontwikkelingen het internationale veiligheidsparadigma veranderd, zodanig dat de Amerikaanse regering in *The National Security Strategy* van 2002 verklaarde dat de grootste dreiging niet langer van sterke staten kwam, maar juist van de zwakste.²

Deze uitspraak werd uiteraard ingegeven door 9/11 en de veronderstelde banden tussen de zwakke dan wel falende Afghaanse staat en het Al-Qaeda-netwerk. Net als het hiervoor genoemde voorbeeld van piraterij heeft ook transnationaal terrorisme falende staten in voornamelijk Sub-Sahara Afrika tot een veiligheidsprobleem van de wereldpolitiek gemaakt. In deze context worden zwakke, falende en/of zogenoemd 'geïmplodeerde' staten (*collapsed states*, zoals Somalië) beschouwd als broedplaats voor terroristische netwerken. Niet alleen werken de moeilijke levensomstandigheden radicalisering en antiwesters protest in de hand, maar, zo gaat het argument, gezien het gebrek aan gezag binnen deze staten lenen zij zich uitstekend als basis voor het ongehinderd organiseren en coördineren van terroristische activiteiten.

De veronderstelde proliferatie van deze transnationale vormen van misdaad en terrorisme in voornamelijk postkoloniale staten ten zuiden van de Sahara zetten de klassieke weberiaanse definitie van staatsgezag in termen van het monopolie op de middelen en uitoefening van geweld op zijn kop. Hoewel Max Weber het in zijn definitie specifiek heeft over de *legitieme* uitoefening van geweld (het gaat om een *gezagsrelatie*, niet om de uitoefening van brute macht), is het gebrek aan effectief gezag en dus politieke controle de bepalende omstandigheid die terrorisme en georganiseerde misdaad op transnationaal niveau mogelijk maakt. Falende staten opereren dan als een soort anarchistische vrijplaatsen waar het recht van de sterkste, rijkste en/of slimste geldt.

1 Voor een historisch perspectief, zie Edward Newman (2004).

2 *The National Security Strategy*, september 2002, te downloaden via www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.

Transnationaal terrorisme, georganiseerde misdaad en *state failure* zijn ook drie van de meest urgente 'clusters of threat', zoals geformuleerd in 2004 door de *High-level Panel on Threat Challenges and Change* van de toenmalige VN Secretaris-Generaal Kofi Annan.³ Hoewel zij daar geformuleerd worden als afzonderlijke dreigingen, worden voornoemde fenomenen in toenemende mate in één mond (en zonder nadere specificatie) genoemd. Niet alleen wordt de link tussen terrorisme respectievelijk misdaad met falende staten in de zogenoemde 'black holes'-these verondersteld, ook worden georganiseerde misdaad en transnationaal terrorisme steeds vaker aan elkaar gekoppeld, aangezien de scheidslijnen tussen deze vormen van geweld en criminaliteit schijnen te vervagen. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over de 'crime-terror nexus' (Makarenko, 2004). De piraterij aan de Somalische kusten illustreert het vervagen van de grenzen tussen terrorisme en misdaad, alsook de context die *state failure* hiervoor biedt. Sanderson (2004) identificeert de combinatie als een 'dodelijke cocktail': één deel terrorisme, één deel misdaad en één deel levert een giftige drank die de hele wereldpolitiek bedreigt.

In deze bijdrage worden de verbanden tussen deze drie ingrediënten van de hedendaagse internationale veiligheidsagenda nader geanalyseerd. Hoewel het hier niet mogelijk is om harde causale conclusies te trekken over de 'falende staten-terrorisme-misdaad'-driehoek, zullen de diverse relaties worden besproken. In het tweede deel van de bijdrage wordt vervolgens ingegaan op het belang van een conceptuele analyse als deze, waarbij de politieke betekenis van het spreken in termen van een 'terrorisme-misdaadnexus' en de mogelijke driehoeksverhouding met *state failure* wordt besproken.

De terrorisme-misdaadnexus

Het is geen toeval dat de relatie tussen terrorisme en misdaad vooral na 9/11 de interesse van academici en beleidsmakers heeft gewekt. Een van de pijlers van het antiterrorismebeleid sinds de aanvallen op de *Twin Towers* in New York is het bevroren van

3 De andere clusters zijn interstatelijke oorlog, nucleaire wapens en armoede. Zie het rapport 'A more secure world: *Our shared responsibility*' (www.un.org/secureworld/).

verdachte terroristische geldstromen. Zo verordonneerde de Veiligheidsraad als directe reactie op de aanslagen in Resolutie 1373 (28 september 2001) alle lidstaten tot het belemmeren van financieringen van terroristische activiteiten, het criminaliseren van terroristische fondsenwerving en het bevriezen van tegoeden van terroristische organisaties en/of personen die terroristische daden proberen te plegen of te faciliteren (art. 1). Deze maatregelen leidden ertoe dat terroristische groeperingen als het ware in de richting van de georganiseerde misdaad werden gedreven voor financiële ondersteuning van hun activiteiten. Hoewel de 'oorlog tegen het terrorisme' de connecties dus lijkt te hebben aangewakkerd, is het mogelijke verband tussen transnationale terreur en de georganiseerde misdaad geen nieuw fenomeen, zoals ook blijkt uit dezelfde Resolutie, waar de Veiligheidsraad in artikel 4 zijn bezorgdheid uitsprekt over 'the close connection between international terrorism and transnational organized crime, illicit drugs, money-laundering, illegal arms-trafficking, and illegal movement of nuclear, chemical, biological and other potentially deadly materials (...)'. Hoewel deze 'close connection' niet nader gespecificeerd wordt, dateren de terrorisme-misdaadbetrekkingen reeds uit de vorige cesuur in de wereldpolitiek: het einde van de Koude Oorlog. Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de bipolaire structuur van internationale betrekkingen ging gepaard met een afname in overheidsfinanciering van terroristische activiteiten. Volgens Makarenko (2004) is de terrorisme-misdaadnexus dan ook reeds in de jaren negentig geconsolideerd.⁴

Ter onderbouwing van de 'nexus'-these wordt vaak gewezen op een aantal operationele en organisatorische overeenkomsten tussen terroristische activiteiten en georganiseerde misdaad. Beide illegale activiteiten vinden per definitie buiten de reguliere politieke en juridische kaders van de samenleving plaats. Voor hun ondergrondse activiteiten en geheime operaties hebben ze behoefte aan en maken ze gebruik van dezelfde onderwereldinfrastructuur. Daarbij hanteren ze bovendien eenzelfde arsenaal aan gewelddadige tactieken, waarbij afpersing, kidnappings, repressailles en

4 Mylonaki (2002) identificeert de lancering van de term narcoterrorisme in de jaren tachtig als de eerste conceptualisering van de banden tussen transnationaal terrorisme en georganiseerde misdaad.

moord niet geschuwd worden. Qua organisatiestructuur kenmerken zowel georganiseerde misdaad als terroristische organisaties zich veelal door een netwerkstructuur met gedecentraliseerde operationele cellen, waardoor zij zeer flexibel, innovatief en veerkrachtig zijn. Volgens Makarenko (2004) delen ze tenslotte een gemeenschappelijke vijand: de (westerse) staat, zijn gezagsdragers en wetshandhavingeninstituties.

Vooral over dit laatste punt zijn de meningen echter verdeeld. Zo wijst Sanderson (2004) erop dat de georganiseerde misdaad het systeem van binnenuit corrupteert. In feite parasiteert zij op de bestaande staatsstructuur door de mazen in het economische en juridische systeem uit te buiten. De georganiseerde misdaad kan dan ook als een conservatieve beweging worden beschouwd, die bij voorkeur werkt via corrupte bureaucraten binnen het staatsapparaat (Bovenkerk en Chakra, 2004; Sanderson, 2004). Terroristische organisaties zijn in die zin revolutionairder: zij hebben minder belang bij (westerse) staten en bestrijden de gevestigde autoriteiten juist openlijk. Het ultieme ideologische doel daarbij is vaak de bestaande regimes en structuren omver te werpen. De agenda van terroristische organisaties is dus per definitie een politieke, terwijl maffiose organisaties puur op winstbejag uit zijn. Deze verschillen in rationaliteit ten opzichte van de gevestigde autoriteiten leiden ook tot een cruciaal verschil in tactieken en *modus operandi*. Zoals Frank Cilluffo voor het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden verklaarde: '[o]rganized crime and terrorism have two different goals. Organized crime's business is business. The less attention brought to their lucrative enterprises the better. The goal of terrorism is the opposite. A wide-ranging public profile is often the desired effect.'⁵ Dit lijkt een redelijk fundamenteel verschil dat de mogelijkheden voor structurele samenwerking tussen terroristische organisaties en georganiseerde misdaad in de weg staat. De nexus tussen terreur en misdaad moet dan ook niet per se als een symbiose of smelting, maar eerder als een soort continuüm worden gezien, waarbij verschillende soorten samenwerkingsbanden mogelijk zijn, die variëren in termen van de mate van consolidering (Makarenko, 2004; Shelley en Picarelli, 2005). Mogelijke invullingen zijn onder

5 Committee on the Judiciary: http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju68324.000/hju68324_of.htm.

andere het uitwisselen van diensten, eenmalige dan wel structurele allianties ('gelegenheidshuwelijken'), convergentie via het toepassen van terreur dan wel criminele activiteiten door respectievelijk georganiseerde misdaad en terroristische organisaties, en/of symbiose. Ook wordt vaak gewezen op het ontwikkelen van 'in house capabilities'. Een van de factoren die de positie op en beweging langs het continuüm bepaalt, is de context waarin geopereerd wordt. Dit is waar de rol van falende staten en de zogenoemde 'black hole'-these naar voren komt.

***Black hole*-these**

In zekere zin heeft het fenomeen van 'falende staten' een parallelle ontwikkeling doorgemaakt als de 'terreur-misdaad'-nexus, die in de voorafgaande paragraaf is besproken. Zowel de gebeurtenissen van 9/11 en de daaropvolgende 'oorlog tegen het terrorisme' als de breuklijn van 1989 hebben een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van falende staten, en de identificatie van *state failure* als probleem voor de wereldpolitiek. In feite wordt pas sinds het einde van de Koude Oorlog gesproken over falende staten. Hoewel de dekoloniseringsgolf na de Tweede Wereldoorlog veel zogenoemde 'quasistaten' produceerde (Jackson, 1990), waren deze zwakke staten direct de inzet van de rivaliteit tussen de twee machtsblokken (Amerika en de Sovjet-Unie) en genoten zij politieke en financiële steun in ruil voor hun alliantie met het Westen dan wel het Oosten. Met het wegvallen van de bipolaire structuur verviel ook het belang van deze allianties voor de resterende grootmacht, en werden de postkoloniale staten op zichzelf teruggeworpen. Het gebrek aan effectief gezag als een empirische basis voor hun juridische status van soevereine onafhankelijkheid wreekte zich in veel gevallen, en dus zien we vanaf de jaren negentig een proliferatie van falende of ineengestorte staten. Er zijn veel verschillende definities van *state failure* en nog meer empirische indicatoren voor dit fenomeen. Ook wordt vaak gewezen op een (glijdende) schaal van zwakke, falende, gefaalde en geïmplodeerde staten (Rotberg, 2003). In algemene zin kenmerken falende staten zich door verlies van het geweldsmonopolie van de overheid, die daardoor 'niet bij machte is (grote delen van) zijn grondgebied te beheersen, noch de veiligheid van zijn burgers te garanderen (...) zijn bevolking geen openbare diensten meer kan

leveren noch de voorwaarden daartoe kan scheppen' (Adviesraad Internationale Vraagstukken & Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, 2004, p. 11).

In de periode na de Koude Oorlog werden falende staten door de wereldpolitiek voornamelijk als een humanitair probleem beschouwd, dat op de agenda van de ministers of staatssecretarissen van Ontwikkelingssamenwerking thuishoorde. In termen van veiligheid leidden vluchtelingenstromen op zijn hoogst tot een regionaal veiligheidsprobleem, maar verder gold het verlies van het geweldsmonopolie als een interne aangelegenheid van de betreffende staten zelf. Het was onderdeel van hun verantwoordelijkheid als soevereine staten, en als zodanig een secundair issue voor de wereldpolitiek. De aanslagen in New York zorgden echter voor een beleidsomslag van 180 graden. Plotseling bleek hoe globalisering ook uitwassen mogelijk maakt, waardoor het traditionele veiligheidsparadigma (waarbij nationale veiligheid vooral bedreigd wordt door sterke staten) weinig houvast meer bood. Falende staten hebben niet slechts percussies voor hun eigen bevolking of de regio, maar voor de hele internationale samenleving, inclusief haar machtigste leden. Volgens de Amerikaanse regering was er geen twijfel mogelijk: 'The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states.'⁶

Deze radicale omslag van het veiligheidsparadigma werd ingegeven door de veronderstelde link tussen de verdachten van de aanslag op het WTC in New York en de falende staat van Afghanistan, waar het feitelijk gezag werd uitgeoefend door de *warlords* van de taliban, die nauwe banden zouden onderhouden met Al-Qaeda. Dit leidde vervolgens tot een nieuwe veiligheidslogica, waarbij falende staten een centrale positie innamen. Met andere woorden: *state failure* is 'verveiligd' (*securitised*), verworden tot een internationaal veiligheidsissue, vormt een existentiële dreiging en vraagt om uitzonderlijke maatregelen (Buzan, Wæver e.a., 1998).

De redenering achter deze *securitisation* is tweeledig: enerzijds maken de moeilijke levensomstandigheden, economische onderontwikkeling, gebrek aan sociale basisvoorzieningen en structurele

6 *The National Security Strategy*, september 2002, te vinden via www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.

ongelijkheid falende staten tot een broedplaats voor radicalisering en antiwesters sentiment, waar terrorisme een uitlaatklep voor is. Anderzijds maken de structurele condities van *state failure*, met het gebrek aan wetshandhaving, corrupte regeringen en algehele anarchie, zulke staten tot een ideale omgeving voor het organiseren van terroristische activiteiten. Dit vormt de achtergrond voor de zogenoemde *black hole*-these.

De *black hole*-these vormt een nadere specificatie van de terrorisme-misdaadnexus in relatie tot het fenomeen van falende staten (Makarenko, 2004). Volgens deze these faciliteert het gebrek aan gezag in deze staten de totstandkoming van langdurige samenwerking of zelfs feitelijke convergentie tussen transnationale terroristische netwerken en georganiseerde misdaad, en biedt het vervolgens de spreekwoordelijke veilige thuishaven voor hun criminele activiteiten en terroristische trainingskampen. In het licht van de voorafgaande discussie is dit echter aannemelijker voor terroristische groeperingen dan voor criminele organisaties. Voor de illegale financiële transacties als hun *core business* is de maffia immers afhankelijk van ten minste een positief handelsklimaat en een operationele bancaire en economische structuur. Het zijn dan niet zozeer de geïmplodeerde of falende staten, als wel structureel zwakke staten die een gunstige context bieden: de staatsstructuren zijn operationeel, vertonen voldoende gaten en scheuren voor criminele organisaties om min of meer ongehinderd te kunnen opereren. Volgens Menkhaus (2003) geldt dit bovendien niet alleen voor de georganiseerde misdaad, maar ook voor terroristische organisaties: 'Terrorist networks, like mafias, appear to flourish where states are governed badly rather than not at all.' Hij wijst onder andere op het gebrek aan buitenlanders in dit soort landen, waardoor het voor buitenlandse terroristische cellen lastiger is om zich ongezien in de samenleving te bewegen. Ook kan de anarchie zich tegen terroristen keren, die zelf ook kwetsbaar worden door overgeleverd te zijn aan de wispelturigheden van de heersende krijgsheren van het moment. Verder zijn ook terroristische organisaties afhankelijk van een fysieke infrastructuur als operationele havens, vliegvelden en een telecommunicatienetwerk.

In dit kader is de Afghaanse casus illustratief. Mair (2008) wijst erop dat in de periode dat Al-Qaeda het meest actief was met trainingskampen in de Afghaanse bergen, het land na een periode van *state failure* de facto als een effectieve staat functioneerde onder het

talibanregime, dat – op zijn manier – voor politieke en juridische orde en sociale voorzieningen zorgde. Zoals ook erkend door twee adviseurs van de Bush-regering: ‘Taliban Afghanistan was not a failed state. Indeed the Taliban gave Afghanistan its strongest government in decades, even centuries’ (geciteerd door Hehir, 2007, p. 319). Anderzijds werd na september 2001 op basis van de *black hole*-logica verwacht dat de geïmplodeerde staat van Somalië, met bovendien een islamitische samenleving, een grote aantrekkingskracht op Al-Qaeda zou uitoefenen als uitvalsbasis voor haar terroristische activiteiten. Desondanks is er nooit hard bewijs gevonden dat er zich inderdaad op grote schaal trainingskampen bevonden of dat er anderzijds significante terroristische dreiging vanaf Somalisch grondgebied kwam: ‘The environment assumed to be the most attractive as a safe haven for Al-Qaeda was, for some reason, not’ (Menkhaus 2004).

De ‘terrorisme-misdaad-falende staten’-these als basis voor beleidsontwikkeling

De logische onderbouwing van de ‘terrorisme-misdaad-falende staten’-driehoek blijkt dus niet waterdicht. Het is dan opvallend dat de meeste van de analyses over een van deze relaties slechts gebaseerd zijn op dergelijke theoretisering en logische veronderstellingen. Zo wijzen Bovenkerk en Chakra (2004) erop dat de veronderstelde nauwe verbanden tussen georganiseerde misdaad en terrorisme vaak verwijzen naar bekende voorbeelden als de FARC in Colombia, de Sendero Luminoso (Lichtend Pad) in Peru en de Abu Sayyaf-beweging in de Filipijnen. De empirische onderbouwing bestaat merendeels uit een journalistieke analyse, terwijl diepgaande casestudies ontbreken. De overhand van ‘educated guesses’ en anekdotisch bewijsmateriaal geldt ook voor de relatie tussen de ‘terrorisme-misdaad’-nexus en falende staten. Illustratief in dit verband is dat hoewel de rol van falende staten als broedplaats voor terrorisme na 9/11 prominent in de beleidsnotities verscheen, er pas vanaf eind 2007 academische studies verschenen zijn die deze relatie empirisch nader onderzoeken. En het is tekenend dat de empirische analyses vervolgens tot uiteenlopende conclusies komen. De een ontmaskert de relatie tussen falende staten en terrorisme als een mythe (Hehir, 2007) of nuanceert de directe verbanden in

elk geval aanzienlijk (Patrick, 2009), terwijl de ander claimt het statistische bewijs te leveren dat falende staten terroristische broedplaatsen zijn (Piazza, 2008; Tikuisis, 2009). Dat uit de statistische analyse overigens ook naar voren komt dat er een positieve relatie tussen democratie, ontwikkeling en terrorisme is, wordt in de conclusie aan de kant geschoven (dit betrof immers niet de kernrelatie waar de studie over gaat).

Cruciaal bij dit soort analyses is uiteraard de conceptualisering waarop het onderzoek gebaseerd is: welke factoren nemen we mee, welk analyseniveau wordt gehanteerd, welke variabelen definiëren *state failure*, hoe onderscheiden die zich van andere categorieën (zwakke staten, geïmplodeerde staten), enzovoort. Hoewel er sinds de jaren negentig bijvoorbeeld veel onderzoek naar *state failure* wordt gedaan,⁷ is er geen eenduidige definitie van het fenomeen falende staten en is er grote variatie in de typen indicatoren die in het onderzoek betrokken worden (economisch, institutioneel, demografisch, enzovoort). De slechts gedeeltelijk overlappende definities en categorisering leiden echter desalniettemin tot een 'single, catch-all failed state category' (Patrick, 2007). Ook wanneer gesproken wordt van een continuüm van 'stateness' om nuanceringen aan te brengen tussen de dichotome veronderstelling van succesvolle versus falende staten, blijkt uit de verschillen tussen de diverse categorisering dat de afbakeningen arbitrair zijn (Bilgin en Morton, 2004). Eenzelfde methodologisch probleem van de veronderstelde homogeniteit speelt ook bij de terrorisme-misdaadnexus: georganiseerde misdaad bestaat uit een grote variëteit aan criminele activiteiten, en terrorisme kan zowel acties van orthodox christelijke *pro-life* organisaties tegen abortusklinie-

7 Belangrijke input komt van de 'Political Instability Task Force' (voorheen: 'State Failure Task Force'). Dit panel van wetenschappers en methodologen doet sinds 1994 in samenwerking met de CIA onderzoek naar factoren van *state failure* (zie <http://global-policy.gmu.edu/pitf/>). Een ander belangrijk project dat na 9/11 is opgestart, is de *Failed States Index*, een initiatief van Fund for Peace and het tijdschrift *Foreign Policy* (www.fundforpeace.org). Andere initiatieven zijn de *Risk Assessment in Countries at Risk of Instability Programme* van de Prime Minister's Strategy Unit (PMSU) in het Verenigd Koninkrijk (www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/countries_at_risk/index.asp) en de *Country Indicators for Foreign Policy* (CIFP), ontwikkeld door Carleton University in Canada (www.carleton.ca/cifp/). In Nederland heeft Clingendael in samenwerking met TNO een rapport over 'terrorist black holes' geschreven. Een samenvatting is beschikbaar via www.hcss.nl/en/download/39/file/CCSS05008.pdf. Zie ook Welgraven (2006).

ken als lokaal georiënteerde politieke acties van de ETA en transnationale activiteiten en aanslagen van Al-Qaeda omvatten. Hoewel deze zich allemaal kernmerken door het gebruik van afschrikmethodes tegenover de samenleving teneinde politieke doelstellingen te bereiken, zijn de verschillen tussen deze groepen vaak groter dan de overeenkomsten (Cronin, 2002, aangehaald door Bovenkerk en Chakra, 2004). Een specifiekere focus op de transnationale vormen van georganiseerde misdaad en terrorisme helpt de afbakening, maar per definitie is noch georganiseerde misdaad noch terrorisme makkelijk in een hokje te plaatsen (voor een nadere analyse, zie Hutchinson en O'Malley, 2007). Bovendien zullen de verschillende soorten criminele activiteiten die onder de noemer 'georganiseerde misdaad' vallen (bijvoorbeeld Siciliaanse maffia versus mensenhandelaren), een verschillend werkklimaat behoeven voor hun activiteiten. En dit geldt eveneens voor de bandbreedte aan organisaties met een terroristisch oogmerk.

Dit leidt tot een paradox: ten behoeve van algemene conclusies en beleidsadviezen is dit soort analyses gedwongen dergelijke nuanceringen achterwege te laten, maar zulke 'sweeping generalisations' bieden vervolgens een weinig analytische leidraad voor beleidsmakers, juist omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende categorieën van terrorisme, georganiseerde misdaad en *state failure* of zwakke staten, en hoe bepaalde soorten staten gerelateerd zijn aan specifieke dreigingen. Zo wijst Patrick (2007) op een aantal belangrijke nuanceringen van de 'terrorisme-misdaad-falende staten'-driehoek: in de meeste falende staten is er geen sprake van een proliferatie van de terrorisme-misdaadnexus, en voor zover aanwezig zijn de terroristische activiteiten veeleer lokaal en niet transnationaal van karakter. Bovendien is *state failure* per se niet aantrekkelijk voor criminele activiteiten, zeker wanneer die heeft geleid tot een volledige ineenstorting van de financiële en logistieke infrastructuur die noodzakelijk is voor illegale praktijken. Het zijn dus niet zozeer de falende, maar eerder zwakke doch functionerende staten die de ideale omgeving bieden voor terroristen en criminelen. Dit wijst wederom op het belang van afbakening: wanneer spreken we van een zwakke, dan wel falende, dan wel gefaalde of ingestorte staat, en hoe relateert dit onderscheid aan de 'broedplaats'-these? Ten slotte kan worden gewezen op de organisatiestructuur van transnationaal terrorisme en misdaad: in de trend van de globaliserende wereld opereren beide in toenemende mate

via netwerken en cellen, die zich niet per se in zwakke staten, maar evengoed in de *banlieus* van Parijs kunnen bevinden: 'the source of radical Islamic terrorism may reside less in state weakness in the Middle East than in the alienation of de-territorialized Muslims in Europe' (Patrick, 2007, p. 653). Falende staten *kunnen* dus een context bieden als *safe haven* voor transnationale terroristische en criminele activiteiten, maar er is geen noodzakelijk verband.

Een ander probleem is de symptoombestrijding die het gevolg is van al te simplistische lineaire formules. Ook wel aangeduid als de 'fallacy of short-termism' (Bilgin en Morton, 2004) houdt dit in dat een te specifieke focus op falende staten als oorzaak voor transnationaal terrorisme en/of georganiseerde misdaad voorbijgaat aan de bredere historische en structurele context waarin *state failure* zich ontwikkelt. Hierdoor is er weinig ruimte voor langetermijnperspectieven en de ontwikkeling van zwakke staten. Zo is *state failure* een dynamischer proces dan uit dergelijke indexen van *state weakness* blijkt:⁸ succesvolle staten kunnen afglijden en in de gevarenzone komen; de omstandigheden in falende staten kunnen dusdanig verbeteren dat zij weer redelijk als staten functioneren. Anderzijds is er een grote groep van staten die niet per se falen vanuit een positie van effectieve statelijkheid, maar die überhaupt nooit gefunctioneerd hebben en vanaf hun ontstaan niet meer dan 'quasistaten' zijn geweest. Dit vraagt om een breder historisch en structureel verband, waarbij niet alleen de koloniale geschiedenis en het dekoloniseringsproces, maar ook de structuur van de wereldeconomie in de analyse betrokken worden. Binnen een bredere context is *state failure* niet zozeer een oorzaak als mogelijk een symptoom van een groter probleem dat om een heel ander soort maatregelen vraagt. Niet alleen biedt dit een ander perspectief op het schuld- en verantwoordelijkheidsvraagstuk, maar een bredere invalshoek kan ook wijzen op de noodzaak van andere, meer structurele oplossingen dan het interveniëren in en opknappen van falende staten, of – zoals in het geval van Afghanistan – het voeren van een oorlog.⁹

8 Zie noot 7.

9 De oorlog met Afghanistan werd binnen de internationale gemeenschap gelegitimeerd op basis van het zelfverdedigingsbeginsel (art. 51 Handvest Verenigde Naties), nadat was vastgesteld dat de taliban als *de facto*-regering in Afghanistan nauwe banden onderhield met Al-Qaeda.

Dit wijst ten slotte op het belang van een conceptuele discussie zoals die hier centraal staat. De 'verveiliging' van *state failure* is namelijk geen onschuldige semantische handeling. De uitbreiding van de 'high politics'-agenda op basis van de 'broedplaats'-these leidt tot de legitimering van een ander pakket aan maatregelen dan wanneer falende staten voornamelijk als een humanitair probleem worden beschouwd. In het ene geval wordt het onderwerp ondergebracht bij het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en zal beleid in de richting van humanitaire (nood)hulp, institutionele ontwikkeling en technische assistentie ontwikkeld worden. In het andere geval komt *state failure* op de agenda van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of Defensie en legitimeert deze een ander arsenaal aan maatregelen.¹⁰

Een cruciale ontwikkeling in dit verband is ook de herformulering van het veiligheidsbeleid in termen van risicomangement. Hoewel het helaas te ver voert om hier diep op in te gaan, kan dit worden gezien als een extreme vorm van verveiliging.¹¹ Een belangrijke bijdrage aan dit debat is Ulrich Becks boek over de *Risk society* (1992, 1999). De kern van een risicomangementbenadering is het besef van catastrofale gevolgen van potentiële gebeurtenissen (zie ook O'Malley, 2004; Schuilenburg, 2008; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2008). Deze zijn per definitie niet te beheersen en daarom wordt het voorzorgsbeginsel (*precautionary logic*) toegepast ter voorkóming van de materialisatie van de risico's tot daadwerkelijke gebeurtenissen. Cruciaal hierbij is dat ingegrepen moet worden vóórdat er zekerheid is omtrent de feitelijke omvang en waarschijnlijkheid van de risico's, juist vanwege de onbeheersbaar-

10 Daar komt nog bij dat hoewel de verschuiving van de veiligheidsagenda en de uitbreiding van de 'high politics'-agenda logisch en verstandig lijken vanuit de optiek van de veranderende en globaliserende wereld met daaraan verbonden nieuwe veiligheidsdreigingen, deze prioritering (en de daaraan verbonden financiële bestedingen) niet ingegeven kan worden door daadwerkelijke slachtoffercijfers. Zoals de inmiddels befaamde vergelijking met het aantal verkeersslachtoffers in de VS laat zien, is een zondagsuitje naar de familie in de provincie een veel groter gevaar voor de persoonlijke veiligheid dan de mogelijkheid van een catastrofale terroristische aanslag. Bovendien laten cijfers zien dat in de periode dat de oorlog tegen het terrorisme goed op gang kwam, het aantal terroristische incidenten het laagst was, gerekend over een periode van 32 jaar. Over de hele linie was sprake van een neerwaartse beweging (Coolsaet en Van de Voorde, 2006).

11 Voor een diepgaande analyse van de overeenkomsten en cruciale verschillen tussen *securitisation* en risicomangement, zie Van Munster (2004).

heid en catastrofe die op de loer liggen.¹² Dit vormt de basis voor de 1%-doctrine (Suskind, 2006): vanwege de potentieel rampzalige gevolgen van, bijvoorbeeld, een terroristische aanval is elke kans – zo klein als 1% – een onacceptabel risico dat koste wat het kost voorkómen moet worden. Er is dus geen tijd voor uitgebreide empirische bewijsvoering ter onderbouwing van beleidskeuzes, en om het zekere voor het onzekere te nemen wordt op basis van ‘worst case’-scenario’s gehandeld. De benadering van transnationaal terrorisme in termen van risicomanagement werpt ook een ander licht op de terrorisme-misdaadnexus. Zoals diverse maatregelen in de ‘oorlog tegen terrorisme’ hebben laten zien, zet de risicologica het traditionele wetshandavingsparadigma en de bewijslast op zijn kop: niet langer geldt de logica van onschuld tot het tegendeel bewezen is, maar – gezien de extreme veiligheidsdreigingen en de 1%-doctrine – wordt potentiële schuld als de uitgangspositie genomen, totdat onschuld onomstotelijk bewezen is (zie bijvoorbeeld Kessler en Werner, 2008).

Cynici kunnen de banden tussen criminaliteit en terrorisme interpreteren als een welkome aanleiding voor (westerse) overheden om de twijfel, angst en ongerustheid binnen de samenleving te exploiteren en zo hun autoriteit en machtsbasis terug te claimen, voor zover deze waren uitgehold door globaliseringsprocessen (Arsovska en Block, 2006).¹³ Hoewel voor deze vergaande claim evenmin een gedegen empirische onderbouwing bestaat als voor de *crime-terror-state failure*-nexus zelf, legt de argumentatie wel bloot dat zowel de ‘war on crime’ als de ‘war on terror’ een politieke agenda is, en dus ‘a matter of choice and not an inexorable necessity’ (Arsovska en Block, 2006, p. 1). En zoals de *securitisation*-theorie laat zien, is de keuze tot het ‘verveiligen’ van een fenomeen geen neutrale handeling, maar heeft verstrekkende politieke gevolgen in termen

12 Het voorzorgsbeginsel komt voort uit het internationale milieurecht en de standaardreferentie in dit verband is de *Rio Declaration on Environment and Development* van de Verenigde Naties uit 1992: ‘Where there are threats or serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation’ (te vinden via www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163).

13 Hoewel hij niet een dergelijke toerekeningsclaim maakt, wijst Ulrich Beck op dezelfde effecten wanneer hij claimt dat 9/11 en de dreiging van globale terreurnetwerken regeringen en staten machtiger maken (‘empower’) (Beck, 2002, p. 41; aangehaald door Schuilenburg 2008, voetnoot 1).

van niet alleen het legitimeren van beleidskeuzes, maar überhaupt de reikwijdte van opties die aan de keuze ten grondslag liggen. De terrorisme-misdaadnexus kan dus leiden tot een vermenging van 'law enforcement' en 'intelligence' – en dat is inderdaad het advies dat uit veel analyses naar voren komt (zie bijvoorbeeld Sanderson, 2004). In deze context is de verveiliging van *state failure* in het licht van de terrorisme-misdaadnexus dus een 'mixed blessing' voor de zwakke staten die het betreft. Hoewel het hun problemen hoog op de wereldpolitieke agenda heeft gezet, is het risico dat dit eerder tot symptoombestrijding dan structurele oplossingen leidt. Deze situatie wordt verergerd door het risicodiscours dat enerzijds gedegen empirische analyse en onderbouwing van de 'terrorisme-misdaad-falende staten'-these in de weg staat, en anderzijds extreme maatregelen kan legitimeren. Dit is wellicht het echte gevaar dat achter de veronderstelde driehoeksverhouding schuilt, zoals de huidige 'oorlog tegen het terrorisme' illustreert: zoals toegegeven door CIA-directeur Porter Goss in 2005,¹⁴ is post-2003-Irak waarschijnlijk de belangrijkste falende staat met de grootste aantrekkingskracht op de globale *jihad*-beweging.

Literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken & Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken

Falende staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid

Den Haag, 2004

Arsovka, J., L. Block

Theme: organised crime and terrorism

eNewsletter Standing Group Organised Crime, jrg. 5, nr. 2, 2006, p. 1-2

Beck, U.

Risk society: towards a new modernity

Londen, Sage, 1992

Beck, U.

World risk society

Cambridge, Polity Press, 1999

Bilgin, P., A.D. Morton

Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold-War Annexation of the Social Sciences?

Third World Quarterly, jrg. 23, nr. 1, 2002, p. 55-80

¹⁴ Aangehaald in Patrick, 2007.

Bovenkerk, F., B.A. Chakra

Terrorism and organized crime
Forum on Crime and Society,
jrg. 4, nr. 1-2, 2004, p. 3-16

Buzan, B., O. Wæver e.a.

*Security. A new framework for
analysis*

Londen, Lynne Rienner, 1998

Coolsaet, R., T. Van de Voorde

*The evolution of terrorism in
2005. A statistical assessment*

Departement Politieke
Wetenschap, Universiteit Gent,
2006

Cronin, I.

*Confronting Fear. A History of
Terrorism*

New York, Thunder's Mouth
Press, 2002

Hehir, A.

*The myth of the failed state and
the war on terror: a challenge to
the conventional wisdom*

Journal of Intervention and
Statebuilding, jrg. 1, nr. 3, 2007,
p. 307-332

Hutchinson, S., P. O'Malley

*A crime-terror nexus? Thinking
on some of the links between
terrorism and criminality*

Studies in Conflict & Terrorism,
jrg. 30, nr. 12, 2007, p. 1095-1107

Jackson, R.H.

*Quasi-states: sovereignty,
international relations and the
Third World*

Cambridge, Cambridge
University Press, 1990

Kessler, O., W.G. Werner

*Extrajudicial killing as risk
management*

Security Dialogue, jrg. 39,
nr. 2-3, 2008, p. 289-308

Mair, S.

*A new approach. The need to
focus on failing states*

Harvard International Review,
jrg. 29, nr. 4, 2008

Makarenko, T.

*The crime-terror continuum:
tracing the interplay between
transnational organised crime
and terrorism*

Global Crime, jrg. 6, nr. 1, 2004,
p. 129-145

Menkhaus, K.

*Quasi-states, nation-building
and terrorist safe havens*

Journal of Conflict Studies,
jrg. 23, nr. 2, 2003

Munster, R. van

*Conceptualisering van veiligheid
binnen de IB-leer: securitization,
risico-management en de oorlog
tegen terrorisme*

Vrede en Veiligheid, jrg. 33, nr. 4,
2004, p. 521-537

Mylonaki, E.

*The manipulation of organised
crime by terrorists: legal and
factual perspectives*

International Crime Law
Review, jrg. 2, 2002, p. 213-235

Newman, E.

*The 'new wars' debate: a
historical perspective is needed*

Security Dialogue, jrg. 35, nr. 2,
2004, p. 173-189

O'Malley, P.

Risk, uncertainty and government

New York, Glasshouse Press, 2004

Patrick, S.

'Failed' states and global security: empirical questions and policy dilemmas

International Studies Review, jrg. 9, 2009, p. 644-662

Piazza, J.A.

Incubators of terror: do failed and failing states promote transnational terrorism?

International Studies Quarterly, jrg. 52, nr. 3, 2008, p. 469-488

Rotberg, R.I.

Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators

In: R.I. Rotberg (red.), *State failure and state weakness in a time of terror*, Washington, Brookings Institution Press, 2003, p. 1-25

Sanderson, T.M.

Transnational terror and organized crime: blurring the lines

SAIS Review, jrg. 24, nr. 1, 2004, p. 49-62

Schuilenburg, M.

De paradox van het voorzorgsbeginsel. Over 'unk-unk' en uitsluiting

In: D. Siegel, F. van Gemert e.a. (red.), *Culturele criminologie*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 53-63

Shelley, L.I., J.T. Picarelli

Methods and motives: exploring links between transnational organized crime and international terrorism

Trends in Organized Crime, jrg. 9, nr. 2, 2005, p. 52-68

Suskind, R.

The one per cent doctrine: deep inside America's pursuit of its enemies since 9/11

New York, Simon and Schuster, 2006

Tikuisis, P.

On the relationship between weak states and terrorism

Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression, jrg. 1, nr. 1, 2009, p. 66-79

Welgraven, C.

Zwakke staten bedreigen de wereldvrede

Trouw, 27 mei 2006

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Onzekere veiligheid.

Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid

Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008