

4

Niet-statelijke actoren en individueen

Andrea Teftedarija (coördinatie)

Edwin Bakker (terrorisme)

Ivan Briscoe (criminele groeperingen)

Kees Homan (PMC's)

Regina Joseph (sociale media)

Lennart Landman (zeeroverij),

Willemijn Verkoren (civil society / NGO's).

Introductie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van niet-statelijke actoren in het internationale systeem. Niet-statelijke actoren is een *catch-all* term voor groeperingen, bewegingen, organisaties en individuen die geen onderdeel uitmaken van staatsstructuren. De in het WRR-rapport *Aan het buitenland gehecht* beschreven, en door de Monitor 2012 onderstreepte, trend zet zich voort: niet-statelijke actoren hebben in toenemende mate invloed op het beleid en de positie van nationale staten; een ontwikkeling die past binnen het in de Monitor onderscheiden netwerk scenario.

Een voorbeeld van de toenemende invloed van NGO's, is de wijze waarop deze organisaties in staat zijn de internationale agenda te bespelen en de 'weg' vrij te maken voor anderen. Door hun verscheidenheid manifesteren niet-statelijke actoren zich op verschillende terreinen en hebben zij direct, dan wel indirect, invloed op de mondiale stabiliteit en veiligheid. Belangrijk is daarbij om een onderscheid te maken tussen niet-statelijke actoren die zich tegen het heersende systeem keren of dat 'misbruiken' (bijvoorbeeld terroristen en criminele organisaties) en niet-statelijke actoren die hun invloed binnen de regels van het heersende systeem proberen uit te oefenen (in het algemeen de traditionele NGO's). Kenmerkend voor het huidige tijdsgewricht is het grijze schemergebied van 'nieuwe burgerbewegingen' die het bestaande systeem niet accepteren, maar afzien van geweld (bijvoorbeeld *Occupy*).

In deze bijdrage zal de aandacht met name uitgaan naar vier specifieke soorten niet-statelijke actoren: *civil society*, terroristen, zeerovers en criminele groeperingen. Ook fenomenen als burgerbewegingen nieuwe-stijl en ondernemingen als *Private Military Companies* zullen in aparte boxen worden belicht. Daarnaast zal separaat aandacht besteed worden aan individuen of groepen van individuen die hun land ontvluchten (zie box 4 over *migratie*). De analyse richt zich op de gebeurtenissen en trends die kunnen worden geïdentificeerd binnen deze zeer diverse groep en kijkt vooruit naar de waarschijnlijkheden en onzekerheden met betrekking tot dit thema, voor de komende vijf tot tien jaar

1 Significante gebeurtenissen in het afgelopen jaar

De termen **civil society en non-gouvernementele organisaties (NGO's)** worden vaak door elkaar heen gebruikt. Er is echter een groot verschil tussen beide. *Civil society* is het gehele middenveld tussen individu en staat, bevolkt door belangengroepen, kerken, media, vakbonden, mensenrechtenactivisten, buurtorganisaties, en in fragiele contexten, tribale verbanden, milities en veiligheidsgemeenschappen. NGO's maken hier onderdeel van uit, maar *civil society* is meer dan NGO's alleen.

De Monitor 2012 signaleerde in dit verband een groeiende rol van burgerbewegingen nieuwe-stijl: lossere, spontane en niet-geïstitutionaliseerde netwerkverbanden en publieksbewegingen als *Occupy* en *Wikileaks*, die weliswaar vluchtig zijn, maar wel



Piraten geven zich over aan NAVO eenheden in de Arabische Zee.

Foto: Official U.S. Navy Imagery

degelijk een grote politieke en maatschappelijke invloed (kunnen) hebben en aldus overheden voor uitdagingen plaatsen. Dit laatste in het bijzonder door de snelheid, o.a. door gebruik van sociale media, waarmee zij mensen kunnen mobiliseren. Het verschijnsel 'burgerbeweging nieuwe-stijl' wordt verder uitgewerkt in box 1.

Opvallend bij deze ontwikkeling is dat 'traditionele' NGO's niet of nauwelijks in staat zijn om aansluiting te vinden bij deze nieuwe ontwikkelingen. De vluchtigheid waarmee met name jongeren zich organiseren of laten mobiliseren, om vervolgens weer uit beeld te verdwijnen, is een punt van frustratie voor organisaties die beogen mensen bij hun werk te betrekken. NGO's komen zo steeds meer in het defensief en dreigen hun aansluiting bij de bredere *civil society* te verliezen. Dit geldt met name voor NGO's in ontwikkelde landen; in arme, instabiele landen was de inbedding van NGO's in de maatschappij altijd al beperkt, onder meer doordat NGO's daar vrij recent ontstaan zijn in reactie op de beschikbaarheid van hulp gelden. Tevens zijn NGO's de afgelopen decennia steeds afhankelijker geraakt van overheidssubsidies, waardoor ze volgens sommigen hun onafhankelijke, kritische karakter hebben verloren (Bebbington e.a., 2008). Nu de overheidssubsidies voor NGO's steeds verder teruglopen, zien NGO's zich voor een grote uitdaging gesteld. Sommigen hopen oude



Bijeenkomst van Amnesty International in Ulm, Duitsland.

Fotograaf onbekend

of nieuwe achterbannen te mobiliseren voor morele en financiële steun. Echter, de maatschappij blijkt intussen veranderd te zijn.

Een andere trend is dat er in het ontwikkelings(hulp)discours langzaamaan meer aandacht komt voor een *global public goods* benadering, in plaats van de steeds meer achterhaalde principes van 'charitas' en 'hulp' (zie bijvoorbeeld Edwards 2012). Er zijn vele verbanden te leggen tussen globalisering, neoliberalisme en wereldhandelsmechanismen enerzijds, en fragiele staten en conflicten anderzijds (Verkoren en Junne, 2012). Ontwikkelingen in fragiele staten kunnen ook Europa raken, bijvoorbeeld via grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en migratie. Andersom zijn de problemen in arme en instabiele gebieden niet los te zien van het beleid van overheden en de private sector in de ontwikkelde, rijke wereld. Hulp bestrijdt vaak slechts de *symptomen* van mondiale problemen en onrechtvaardigheid; een *global public goods* benadering daarentegen benadrukt dat beleids- en gedragsveranderingen dichtbij huis evenzeer van belang zijn als het bieden van hulp ver weg. Daarnaast is grensoverschrijdende samenwerking nodig, bijvoorbeeld in transnationale *civil society* netwerken. Zulke transnationale coalities lijken in opmars te zijn en zijn bovendien in staat succesvolle resultaten te boeken. Zo zien we internationaal de laatste jaren een

groeïende rol voor coalities en netwerken rond een bepaald doel – een wapenverdrag bijvoorbeeld – die dan na verloop van tijd – zeker als het doel behaald is – uitgespeeld raken. Voor NGO's is er een kans om zich opnieuw uit te vinden door aansluiting te zoeken bij dergelijke netwerken, coalities en platforms. Het is te verwachten dat deze, ook in de Monitor 2012 geïdentificeerde trend, zal doorzetten.

Op het terrein van internationale samenwerking zien we aandacht ontstaan voor nieuwe vormen van diplomatie (Khanna, 2011) waarbij *civil society* actoren een grotere rol spelen. Naast de hierboven genoemde samenwerking binnen *civil society* netwerken ontstaan ook samenwerkingsverbanden tussen NGO's, *civil society* en statelijke actoren. Te verwachten valt dan ook dat dergelijke *Global Action Networks*, waarin transnationale burgerbewegingen aansluiting vinden bij ambtenaren, ondernemers, politici en representanten van internationale organisaties, de komende jaren een toenemende rol zullen spelen bij het vormgeven van beleid en zich vermoedelijk vaker zullen manifesteren (Waddell, 2011).

Vergeleken met de Monitor 2012 is er weinig veranderd wat betreft de dreiging van **terroristen** in en voor Nederland. Nog steeds vormen islamitische groeperingen de grootste dreiging. Zoals ook in het hoofdstuk over polarisatie en radicalisering wordt uiteengezet, is er nog immer een gevaar van aanslagen in Nederland of het gijzelen van mensen in het buitenland door kleine onafhankelijk opererende groepjes of eenlingen, daartoe onder andere opgeroepen door de huidige leider van Al-Qaida, Ayman Al Zawahiri. (AIVD 2012a; video Al Zawahiri, 27 oktober 2012). Het internet wordt nog meer dan enkele jaren geleden gezien als inspiratiebron en instrument voor rekrutering voor en planning van terroristische activiteiten (AIVD, 2012b). Desondanks is de dreiging van terrorisme, zowel uit islamitische hoek of daarbuiten, 'beperkt'. Dat wil zeggen dat de kans op een terroristische aanslag gering is, maar niet valt uit te sluiten (NCTV, 2012b).

Binnen Europa kennen omringende landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk niet alleen toenemende zorgen om zogeheten *foreign fighters* die naar de conflicthaarden in de islamitische wereld trekken, maar ook om individuen die terugkeren. De zorgen over mogelijke aanslagen door eenlingen, oftewel *lone wolfs*, werden vorig jaar enorm aangewakkerd door de aanslagen in 2011 door Anders Breivik in Noorwegen. Nog steeds staat deze dreiging hoog op de agenda, zeker na de aanslagen in Frankrijk door Mohammed Merah, die geldt als een voorbeeld van een jihadistische *lone wolf*. Meerdere arrestaties van verdachte *copycat*-Breivik's en -Merah's droegen ook bij aan de aanhoudende zorg over deze specifieke vorm van terrorisme (AIVD, 2012). Een andere bron van zorg binnen de Europese Unie is de toename van de dreiging die uitgaat van extreemrechtse groeperingen. Volgens het *Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT) van Europol bestaat deze dreiging uit kleine groepen en individuen die ondergronds opereren. Overigens geeft datzelfde rapport aan dat het aantal incidenten en arrestaties, net als in vorige jaren, daalt (Europol, 2012).

Buiten Europa is de terroristiedreiging – uiteraard afhankelijk van welke definities men hanteert – niet noemenswaardig veranderd. Wat betreft het islamitisch of jihadisch terrorisme is de dreiging nu beperkt, mede doordat internationale groeperingen uit deze hoek primair gericht zijn op lokale of regionale conflicten en de kern van Al-Qaida de afgelopen jaren aanzienlijk is verzwakt (NCTV, 2012b). Daarentegen lijkt het aantal aanslagen in Turkije door Koerdische separatisten toe te nemen en is er toenemende bezorgdheid onder terrorismebestrijders over de situatie in Syrië. De burgeroorlog in dat land trekt steeds meer jihadistische strijders aan, ook uit verschillende westerse landen. Volgens het laatste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), zou de interesse van jihadisten uit het Westen en uit andere delen van de wereld voor de strijd in Syrië ertoe kunnen leiden dat dit land zich ontwikkelt tot een nieuw jihadgebied (NCTV, 2012b). Een andere regio waar terroristische groeperingen in het afgelopen jaar een belangrijker rol zijn gaan spelen is de Sahel-regio, in het bijzonder in het noorden van Mali en het noorden van Nigeria. In Somalië en Jemen lijken deze groeperingen – respectievelijk Al-Shabaab en Al-Qaida op het Arabisch schiereiland – daarentegen terrein te verliezen (NCTV, 2012b).

De verzwakking van deze terroristische groeperingen kan deels worden toegeschreven aan de intensievere en professionelere (internationale) samenwerking op het gebied van contraterrore in bijvoorbeeld Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika. Met Kenia wordt internationaal samengewerkt bij de bestrijding van Al-Shabaab. In Syrië lijkt de deelname aan de burgeroorlog van binnenlandse en buitenlandse jihadistische groeperingen nog geen effect te hebben op de houding van de internationale gemeenschap, al nemen, zoals reeds opgemerkt, de zorgen over de invloed van deze groeperingen snel toe.

Een andere groep niet-statelijke actoren die binnen het internationale systeem opereert en invloed heeft op het handelen van staten zijn **criminele groeperingen**. Het operatiegebied van deze groeperingen kan zich beperken tot binnen de grenzen van een staat, maar in de meeste gevallen handelen criminele organisaties grensoverschrijdend. De activiteiten waar dergelijke groeperingen zich mee bezig houden zijn divers, maar in het overgrote deel van de gevallen gaat het om drugs-handel, wapensmokkel, het witwassen van geld of een combinatie ervan. Deze activiteiten kunnen gepaard gaan met geweld en corruptie en kunnen daarmee het staatsgezag aantasten en in het ergste geval ondermijnen of zelfs overnemen. Dit laatste kan betekenen dat de overheid in bepaalde gebieden geen zeggenschap meer heeft.

De aanwezigheid van criminele organisaties en netwerken is niet nieuw. Wel hebben transnationale, criminele groeperingen ten gevolge van bepaalde internationale ontwikkelingen hun gedragingen kunnen aanpassen en benutten zij de nieuw ontstane mogelijkheden. Voorbeelden van deze internationale ontwikkelingen zijn de veranderingen in de wereldeconomie (globalisering), de groei van fragiliteit in bepaalde staten en de technologische vooruitgang, met name op het gebied van communicatie.



Een demonstratie op het Tahrir plein in Caïro op 8 februari 2011. De revolutie en impact van demonstraties in het land illustreren de toenemende invloed van burgerbewegingen.

Foto: Ramy Raouf

Over het algemeen hebben criminele organisaties zich de laatste twintig jaar tot vlakkere en meer netwerk-gestuurde organisaties ontwikkeld. Door deze nieuwe organisatievorm van de samenwerkende ondernemingen, is het in grotere mate mogelijk om op verschillende continenten tegelijk actief te zijn en misbruik te maken van de verschillen tussen landen in wetgeving, wetshandhaving en vatbaarheid voor corruptie. Dit is de voornaamste oorzaak van de exploitatie van fragiele staten liggend op de grote drugshandelsroutes, wat resulteert in verdere institutionele, politieke en sociale verzwakking van deze staten. Overigens kan transnationale georganiseerde misdaad zowel een oorzaak als een gevolg zijn van fragiliteit; het potentiële vermogen van criminele activiteiten om de stabiliteit van nationale staten te bedreigen en staatsstructuren te eroderen is aanzienlijk.

Door een toenemende gedecentraliseerde aanpak hebben criminele netwerken daarnaast meer mogelijkheden om een verbinding te maken tussen legale en illegale praktijken, voornamelijk in de praktijk van het witwassen. Het schandaal dat een

bedrag van zeven miljard dollar (US dollar), afkomstig uit Mexicaans drugsgeld, door internationale HSBC-banken is gesluisd, is in dit opzicht geen uitzondering. Geschat wordt dat bijna vijftig procent van het inkomen van Somalische piraten in de handen van hun buitenlandse achterban eindigt, waarvan een groot deel zich in hun dagelijks leven niet per definitie bezig houdt met illegale praktijken. Ook in Latijns-Amerika neemt de verwevenheid tussen ambtenaren, legitieme bedrijfsvoering en criminaliteit snel toe.

Veel van de problemen die samengaan met de verspreiding van geweld en instabiliteit, zoals in Latijns-Amerika het geval is, worden veroorzaakt door de groeiende invloed van criminele netwerken. Door middel van afpersingspraktijken wordt de verankering van criminele netwerken op lokaal niveau bewerkstelligd. Tegelijkertijd is er sprake van het ontstaan van verschillende geweldsculturen. De geweldspieken in Mexico en Colombia kunnen verklaard worden door gewelddadige afsplitsingen van criminele groeperingen of rivaliteit tussen zwaarbewapende organisaties die strijden om de controle over de bestaande structuren van de criminele ondernemingen.

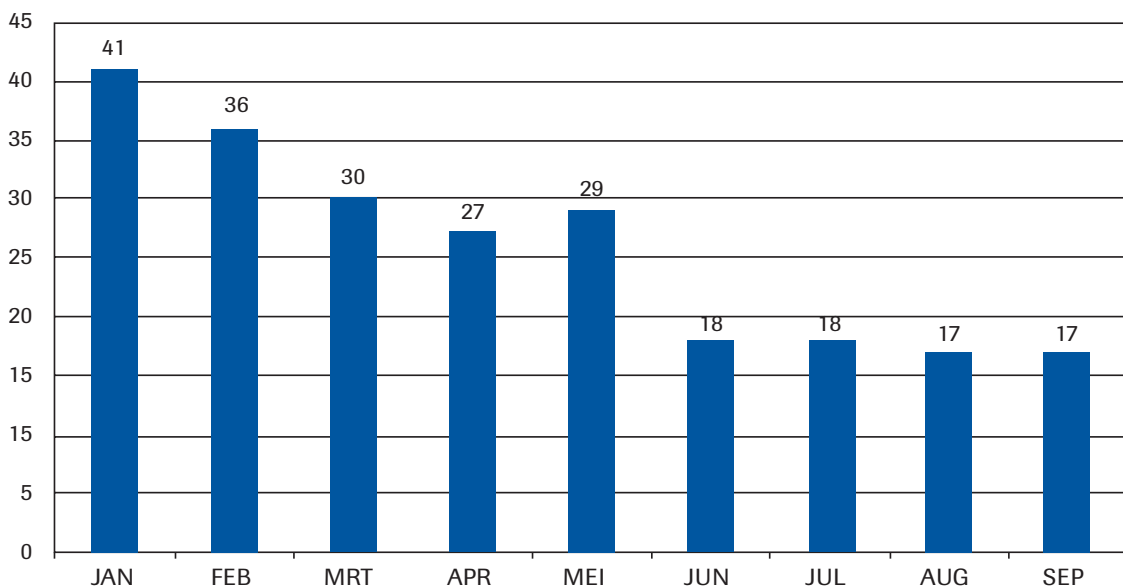
Een andere mogelijke ontwikkeling waar de laatste jaren steeds meer bewijs voor komt, is de misdaad-terreur *nexus*, zoals de Amerikaanse regering aanhaalde in haar document *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* uit 2011: 29 van de 63 organisaties op de lijst van Justitie, met daarop de meest gezochte criminelen, worden geassocieerd met terroristische groeperingen. De precieze dimensies en de aard van dit verbond tussen criminele en terroristische groeperingen zijn onduidelijk. Echter, binnen academische kringen bestaat over het algemeen niet het idee dat er meer zit achter samenwerking tussen deze groepen dan een gedeeld belang in poreuze grenzen en de mogelijkheden die zwakke staatsinstituties met zich meebrengen.

Zeeroverij wordt in deze bijdrage beschouwd als onderdeel van het thema ‘criminele groeperingen’. De trends die onder ‘criminele groeperingen’ worden geïdentificeerd zijn tot op bepaalde hoogte ook van toepassing op zeeroverij. Er is echter vanwege de actualiteit en de relevantie van zeeroverij als fenomeen voor gekozen om dit onderwerp apart te behandelen.

Wereldwijd is in het afgelopen jaar het aantal zeeroverij-incidenten afgenomen (zie figuur 1). Dit is voornamelijk te danken aan een afname van het aantal incidenten in het bredere gebied rond de Hoorn van Afrika. Voor deze ontwikkeling kan een aantal mogelijke oorzaken worden aangewezen. De verdere implementatie van *Best Management Practices* door reders zorgt voor een hogere weerbaarheid van koopvaardij schepen tegen zeeroverijaanvallen. Ook de inzet van (gewapende) militaire en private beveiligers draagt bij aan de weerbaarheid van koopvaardij schepen. Echter, gewapende private beveiliging brengt ook dilemma's met betrekking tot *accountability*, regulering en het geweldsmonopolie met zich mee. Pogingen van de industrie tot zelfregulering hebben tot nog toe weinig opgeleverd en staten lijken op dit moment de aangewezen actoren om de verantwoordelijkheid tot bescherming op zich te nemen. De internationale marines die steeds meer samenwerken en steeds beter zeerovers weten te monitoren, identificeren en te onderscheppen, schrikken zeerovers

rond de Hoorn van Afrika af. Ook verstoring van de Somalische zeeroversgroepen voor de kust en aan land door militaire operaties draagt bij aan de onderdrukking van zeeroverijactiviteit. De *return-on-investment* (risico versus baten) is hierdoor voor zeerovers mogelijk ook verslechterd, hoewel het zeer moeilijk is hierover betrouwbare cijfers te krijgen. Het is echter ook niet uit te sluiten dat zeerovers door de toegenomen antipiraterij-activiteiten en slechte weersomstandigheden slechts een 'adempauze' hebben ingelast, hetgeen zou kunnen verklaren waarom het aantal incidenten in 2012 lager uitvalt. Omdat de internationale inspanningen zich met name richten op symptoombestrijding op zee, blijven de diepere oorzaken aan land echter onbehandeld en blijft daarmee het risico op een (weder-)opleving van zeeroverij reëel. De geïntegreerde aanpak van de EU voor de Hoorn van Afrika is bemoedigend, maar het is onzeker of het huidige inspanningsniveau structurele oplossingen van het piraterijvraagstuk zal opleveren. Een uitzondering op de mondiale afname van zeeroverij is de Golf van Guinee, waar het aantal en de gewelddadigheid van de incidenten het afgelopen jaar is toegenomen.

Figuur 1 Maandelijks vergelijking van incidenten in de periode van januari tot en met september (ICC-IMB, 2012).



Assenkruis

In het afgelopen jaar laten de in dit hoofdstuk behandelde niet-statelijke actoren een diffuus beeld zien, waarbij de diverse actoren zich in verschillende richtingen bewegen. Wel is evident dat niet-statelijke actoren niet meer weg te denken zijn uit het internationale systeem. Samenwerking tussen staten en de civil society verloopt stroef door de scepsis aan de kant van staten. Daarnaast zijn er indicaties van versplintering binnen de civil society in de brede zin van het woord doordat 'traditionele' NGO's vervreemd raken van hun basis. Steeds succesvollere samenwerking is er wel tussen staten op het gebied van maatregelen tegen terrorisme en de bestrijding van criminele activiteiten, waaronder zeeroverij. Wel is het de vraag of deze samenwerking, die vaak meer gericht lijkt op symptoombestrijding dan op een structurele oplossing van het probleem, ook in de

Box 1 Burgerbewegingen nieuwe-stijl

Burgerbewegingen nieuwe-stijl, zoals *Occupy*, *Anonymous* en *Wikileaks*, zijn een relatief jong verschijnsel binnen het geheel van niet-statelijke actoren dat bekend is onder de noemer van *civil society*. Zij vormen onderdeel van wat het 'grijze schemergebied' genoemd zou kunnen worden tussen enerzijds traditionele NGO's die het statelijke systeem accepteren en hierbinnen op legale wijze veranderingen proberen te bewerkstelligen, en anderzijds niet-statelijke actoren die zich tegen het systeem keren en daarbij bovendien geweld niet schuwen. De beweging *Occupy*, nu op zijn retour, is een voorbeeld van een nieuwe burgerbeweging in het grijze gebied; zij zijn tegen het systeem, maar handelen vreedzaam en gebruiken geen geweld.

Als opkomend fenomeen onderscheiden burgerbewegingen nieuwe-stijl zich van klassieke NGO's doordat zij niet geïnstitutionaliseerd zijn. Het zijn vluchtige, losse en flexibele netwerkverbanden, veelal gericht op een specifieke thematiek of zich manifesterend naar aanleiding van een gebeurtenis, die hun kracht met name ontleen aan het gebruik van sociale media (zie ook box 3). Het is daarbij inherent aan dit soort bewegingen dat zij snel opkomen, maar ook van voorbijgaande aard zijn. Daarbij is de kracht van deze bewegingen in termen van (snelheid van) mobilisatie, massaliteit en publieke aandacht en als 'stoorzender' de afgelopen jaren wel aangetoond, waarbij ook duidelijk is dat de leiders achter dit soort bewegingen zich laten inspireren door voorbeelden uit andere landen (zie de verspreiding van de Arabische lente).

De opkomst van deze bewegingen kan ten dele verklaard worden vanuit de 'representativiteitscrisis' waaronder overheden – niet in de laatste in westerse/Europese landen – c.q. gezag in het algemeen lijden; een verschijnsel dat zich ook uitstrekt tot traditionele NGO's. Groepen en individuen hebben onvoldoende vertrouwen in de overheid en gezagsstructuren en voelen zich steeds vaker niet vertegenwoordigd door de traditionele NGO's. In antwoord hierop kiezen zij voor zelf-organisatie, protest en mobilisatie, en dit met inzet van moderne communicatiemiddelen. Als er al een analogie met het verleden mogelijk is, dan doen deze bewegingen denken aan het verschijnsel 'burgerlijke ongehoorzaamheid' uit de jaren zeventig.

Vanuit de overheid bezien zijn dergelijke bewegingen juist door hun vluchtigheid en de effecten die zij kunnen bewerkstelligen lastig te beantwoorden. De effecten van hun handelen hebben in Nederland en Europa veelal niet directe gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit, maar kunnen wel een bron van irritatie en frustratie zijn en het vertrouwen in het overheidsoptreden en –gezag verder aantasten. Staten zoeken dan ook naar manieren om met deze nieuwe groepering om te gaan. Moeten zij behandeld worden alsof het een vorm van burgerlijk protest betreft of moeten zij bestraft of aansprakelijk gesteld worden door de overheid? Internationaal gezien, kan het handelen van deze 'organisaties' mogelijk grotere gevolgen hebben, daar zij de kans op instabiliteit van de staat vergroten en chaos in de hand kunnen werken. Naast het feit dat nieuwe burgerbewegingen in staat zijn in een korte tijd grote massa's te mobiliseren en te verbinden, kunnen dergelijke bewegingen aanstekelijk werken (denk aan de overslaande revoluties tijdens de Arabische Lente). Daarnaast kan nationaal en internationaal gezien de diplomatieke veiligheid in gevaar worden gebracht, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn naar aanleiding van de zogenoemde *Wikileaks*-affaire.

toekomst duurzaam zal blijken te zijn.

2 De komende 5-10 jaar: Waarschijnheden en onzekerheden

Waarschijnheden

- Verdere toename invloed van niet-statelijke actoren.
- Toename terroristische activiteiten door eenlingen of *lone wolfs*.
- Falende en verscheurde staten doen het potentieel voor terrorisme toenemen.
- Intensievere internationale samenwerking tegen terrorisme.
- 'Traditionele' NGO's maken plaats voor steeds dynamischer georganiseerde burgerbewegingen.
- Burgerbewegingen gaan internationaal steeds meer samenwerken, waarbij een verdere opkomst van het *global public goods*-discours wordt verwacht.
- Zeeroverij in de Hoorn van Afrika en in een aantal andere regio's blijft de komende jaren een veiligheidsprobleem.

Onzekerheden

- Zal de weerbaarheid van moslimgemeenschappen tegen terrorisme groeien?
- Zullen er alternatieven komen voor terrorisme als politiek instrument in delen van de Arabische wereld?
- Zullen staten en ondernemingen ruimte bieden aan NGO's en *civil society*-bewegingen en aan de daarmee samenhangende ontwikkelingen van nieuwe vormen van diplomatie en het *global public goods*-discours?
- Wordt de inzet van private militaire beveiligers gereguleerd?

In de komende jaren is het waarschijnlijk dat de rol van **civil society/NGO's**, oftewel **Burgerbewegingen**, zich niet alleen uitbreidt, maar ook dat er steeds meer internationale samenwerking (in netwerken en coalities) tussen burgerbewegingen zal ontstaan, georganiseerd rondom specifieke thema's. Een verwachte verdere opkomst van het *global public goods*-discours zal deze ontwikkeling verder in de hand spelen. Ook is te verwachten dat het landschap van organisaties die het maatschappelijk middenveld bevolken, ingrijpend zal veranderen. Waarschijnlijk zullen traditionele NGO's meer plaats moeten maken voor meer vluchtige organisatievormen, online verbanden en wisselende coalities. NGO's die er wel in slagen zich te handhaven zullen aansluiting moeten zien te vinden bij zulke – internationale – coalities en zullen de *global common goods* benadering moeten incorporeren in hun activiteiten. Dit kan betekenen dat zij meer activistisch worden en meer aandacht gaan besteden aan thema's als bedrijven- en consumentengedrag en de democratisering van mondiale instellingen zoals EU, VN en WTO. Een belangrijke onzekerheid is in hoeverre gevestigde belangen – met name staten en ondernemingen – aan deze ontwikkelingen ruimte zullen bieden. Zal de

weg werkelijk worden vrijgemaakt voor nieuwe vormen van diplomatie, waarin *civil society* actoren een steeds grotere rol spelen? Zal het *global public goods*-discours ook overheden en private actoren weten te overtuigen?

De verwachting is dat staten, hoewel dit per overheid verschilt, ambivalent zullen reageren op deze groeiende rol van niet-statelijke actoren. Hoewel overheden in toenemende mate inzien dat de huidige mondiale problematiek niet langer door staten alleen het hoofd kan worden geboden en betrokkenheid van niet-statelijke actoren vaak een voorwaarde is voor een effectief beleid, gaat dit terreinverlies met weerstand gepaard. Dit blijkt bijvoorbeeld in het geval van de veelbesproken *global public goods*; een concept dat met name door westerse overheden beleden wordt. Maar tegelijkertijd zien we dat wanneer er een spanning lijkt te zijn tussen mondiale rechtvaardigheid en nationaal belang – zoals bijvoorbeeld op het terrein van migratie maar ook in relatie tot handel in grondstoffen en wapens – het eigenbelang toch prevaleert. Waarbij het overigens de vraag is of hierdoor op de langere termijn het nationale belang niet wordt geschaad, want een stabielere wereldorde is uiteindelijk immers ook in het belang van ontwikkelde landen.

Ten aanzien van de dreiging van **terroristen** zijn in de komende vijf tot tien jaar voor Nederland en Europa drie ontwikkelingen relevant. De eerste is de groei van de dreiging die uitgaat van eenlingen, waarbij zowel uit anti-islamitische hoek als uit islamitische hoek en extreemrechts wordt opgeroepen tot acties door eenlingen om zo de kans op verijdeling te verkleinen. Onduidelijk is wat de respons op deze aanmoedigingen is. In het afgelopen jaar hebben in Europa slechts enkele incidenten plaats gevonden met personen die mogelijk geïnspireerd waren door dergelijke oproepen.

Daarnaast is sprake van een mogelijke toename van terrorisme in of vanuit falende en verscheurde staten. Eerder is al opgemerkt dat er ten aanzien van Syrië zorgen bestaan over de aantrekkingskracht voor jihadistische groeperingen. Deze zouden in dit verscheurde land trainingskampen kunnen opzetten. De situatie in Mali heeft laten zien dat onder bepaalde omstandigheden rebellen en terroristische organisaties in staat zijn in korte tijd grote delen van een land te veroveren. De ontwikkelingen in Somalië tonen echter aan dat mede door middel van buitenlandse interventies dergelijke groeperingen met succes bestreden kunnen worden. Een van de waarschijnlijkheden voor de komende vijf tot tien jaar is dan ook dat statelijke actoren intensief zullen blijven samenwerken op het gebied van terrorismebestrijding en ten aanzien van de problematiek van falende staten.

Een belangrijke onzekerheid voor de groei of marginalisering van terrorisme in met name de islamitische wereld is de mate waarin moslimgemeenschappen nee durven zeggen tegen terrorisme. De politieke veranderingen in de Arabische wereld vormen in dit opzicht zowel een kans als een bedreiging. Mogelijke succesvolle hervormingen in landen als Egypte, Marokko, Tunesië of Jemen zouden een belangrijk voorbeeld kunnen worden van politieke veranderingen zonder het gebruik van geweld en daarmee terroristische groeperingen verder marginaliseren. Het uitblijven van hervormingen

kan ook leiden tot toenemende frustratie en radicalisering met juist meer terroristisch geweld tot gevolg.

De onvoorspelbaarheid van **criminele groeperingen** en transnationale georganiseerde misdaad staat maar beperkt toe uitspraken te doen over de toekomstige ontwikkelingen op dit gebied. Toch kan een aantal mogelijke trends worden geïdentificeerd.

Criminele actoren opereren minder vaak ondergronds, dan wel aan de randen van samenlevingen. Deze ontwikkeling kan er enerzijds op wijzen dat criminele groeperingen zichtbaarder worden en dat ze makkelijker bestreden kunnen worden. Anderzijds treedt er een normalisering van activiteiten van criminele netwerken op, die zelf steeds meer vermengd raken met staatsstructuren, legitieme ondernemingen, *multinationals* en veiligheidsinstellingen. Rechtshandhaving wordt als gevolg hiervan bemoeilijkt, in het bijzonder door de aanwezigheid van criminele elementen binnen de staatsinstellingen zelf. Daarnaast kunnen bezuinigingen bij verschillende overheden leiden tot een verminderd vermogen om de georganiseerde misdaad effectief te bestrijden. Overigens is de trend van criminele staten, die volledig gerund worden voor en door criminele belangen (zoals Milosevic in Servië in de jaren '90 en Noriega in Panama), in mindere mate waar te nemen.

Tegelijkertijd tekent de trend van internationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van georganiseerde misdaad zich verder af. De verwachting is dat deze ontwikkeling de komende vijf tot tien jaar zal doorzetten, waarbij de nadruk zal liggen op een meer geïntensiveerde regionale samenwerking (naar voorbeeld van Latijns-Amerika en de Sahel). De vraag is in hoeverre het voor staten mogelijk zal zijn om in dit regionale beleid rekening te houden met de specifieke kenmerken van lokaal opererende criminele netwerken.

Het blijft onzeker op welke wijze het groeiend potentieel voor terroristische activiteiten vanuit falende staten gevolgen heeft voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden tussen terroristen en de georganiseerde misdaad. Waarschijnlijk is wel dat criminele netwerken in toenemende mate gebruik zullen maken van de groeiende fragiliteit in bepaalde delen van de wereld.

Hoewel dit in de Monitor 2012 onwaarschijnlijk werd geacht, is **zeeroverij** het afgelopen jaar afgenomen. De oorzaken hiervoor kunnen, zoals eerder aangegeven, liggen bij betere zelfbescherming van koopvaardij schepen en activiteiten van marines in de Hoorn van Afrika-regio, hoewel het ook mogelijk is dat de reductie een andere oorzaak heeft. De dieper liggende oorzaken van Somalische zeeroverij die 'op het land liggen' zijn het afgelopen jaar niet significant veranderd. Duurzame oplossingen zoals de opbouw van staatscapaciteit in de veiligheidssector en ontwikkeling van economische alternatieven zullen ondanks internationale steun de komende vijf jaar waarschijnlijk niet veel effect hebben. Voortgang zal wel geboekt worden, maar dit blijft waarschijnlijk binnen

Box 2 Private Military Companies veranderen het krijgsbedrijf

Private militaire bedrijven (*Private Military Companies* – PMC's) zijn niet-statelijke actoren die een belangrijke groeimarkt vormen. In de Monitor 2012 is al geconstateerd dat PMC's als winnaar kunnen worden gezien doordat de vraag van met name rederijen naar hun diensten de laatste jaren flink is gegroeid. Sinds de invasie in Irak in 2003 maken vooral de Amerikanen en Britten op grote schaal gebruik van PMC's. Het Engelse weekblad *The Economist* noemde de oorlog tegen Irak zelfs 'de eerste geprivatiseerde oorlog'. Voor de opkomst van PMC's zijn verschillende verklaringen. Zo is het personeel van westerse strijdkrachten na het einde van de Koude Oorlog aanzienlijk gereduceerd, maar is het aantal internationale vredesoperaties toegenomen. Daarnaast zijn er soms onvoldoende specialistische militairen om geavanceerde militaire systemen te bedienen en te onderhouden. Ook de privatiseringsgolf met de veronderstelling dat uitvoering van overheidstaken door uitbesteding efficiënter en effectiever geschiedt, speelde een belangrijke rol. Een meer 'cynisch' aspect van PMC's is, dat contractanten die het leven laten niet op de officiële slachtofferlijsten terechtkomen.

Peter W. Singer onderscheidt in zijn boek *Corporate Warriors* drie soorten PMC's: aanbieders, adviseurs en ondersteuners. Aanbieders leveren soldaten, wapens en materieel. Adviseurs worden onder meer ingeschakeld bij de reorganisatie van een krijgsmacht en het rekruteren van militairen. Ondersteuners bieden tenslotte hun diensten aan bij activiteiten als het transport van materieel, het opzetten van bases, de voedselvoorziening en het vervoer van gewonden. PMC's werken niet alleen voor overheden, maar ook rebellengroepen en drugskartels en zelfs humanitaire NGO's en de Verenigde Naties behoren tot hun klantenkring. Het fenomeen PMC kwam in grote opspraak, toen het Amerikaanse veiligheidsbedrijf *Blackwater* betrokken was bij een schietincident in Bagdad op 16 september 2007, dat aan zeventien Iraakse burgers het leven kostte.

Twee veelgehoorde bezwaren tegen particuliere beveiligingsfirma's zijn hun gebrek aan transparantie en *accountability*. Op dat gebied zijn echter verschillende initiatieven ondernomen. Het belangrijkste is de internationale gedragscode voor *Security Service Providers* die in 2010 is gepubliceerd. De code bevat normen en standaarden onder meer aangaande het gebruik van geweld om mensen te verdedigen en de naleving van mensenrechten, en maatregelen tegen zaken als seksueel geweld en marteling. De code kent tevens een monitor- en klachtenmechanisme om de naleving ervan te bevorderen. Inmiddels hebben meer dan 260 firma's de code getekend, waaronder grote bedrijven als het Britse *G4S* en het Amerikaanse *Dyncorp International*. De bedoeling is dat overheden alleen activiteiten uitbesteden aan PMC's die de code hebben getekend en zich er ook aan houden.

Nederland staat over het algemeen vrij terughoudend tegenover PMC's, zeker indien gebruik van geweld tot de mogelijkheden behoort. Zo staat de Nederlandse overheid geen particuliere beveiligers toe aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen. Zij vindt dit een taak van de overheid en heeft ter beveiliging van deze schepen *Autonomous Vessel Protection Detachments* ingesteld, bestaande uit mariniers. Daarnaast zijn ook militaire reservisten en gemilitariseerde particuliere beveiligers toegestaan. Landen als Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk hebben echter regelingen getroffen die wel particuliere beveiligers aan boord toestaan. Hoe dan ook, mondiaal gezien zijn PMC's een *fact of life* geworden. Zo kent de wereldmarkt op dit gebied een jaarlijkse groei van 7,4% en de totale omzet zal in 2014 naar schatting \$ 218.4 miljard bedragen. Mede gezien de voortdurende reducties in militair personeel in westerse landen, zal de opkomst van PMC's de komende jaren een steeds belangrijkere dimensie van militaire en veiligheidsoperaties worden.

beperkte marges. Hierdoor blijft piraterij in de Hoorn van Afrika de komende jaren waarschijnlijk een veiligheidsprobleem. Het aantal incidenten zal bij het uitblijven van structurele en samenhangende oplossingen afhangen van de successen die marines en de koopvaardij boeken in de vorm van symptoombestrijding.

Risicogebieden voor een toename van zeeroverij voor de komende jaren zijn: de Hoorn van Afrika-regio (inclusief Indische Oceaan), de Golf van Guinee, Indonesië, de Straat van Malakka, de Zuid-Chinese Zee en de wateren rond Centraal en Zuid-Amerika. Zeeroverij zal de komende vijf tot tien jaar waarschijnlijk een veiligheidsprobleem blijven in een aantal van deze regio's. De omvang van de zeeroverijproblematiek is daarbij onzeker en hangt af van factoren als de staatscapaciteit in de veiligheidssector, economische alternatieven en gebrek daaraan voor kustregio's en de mate van inspanning en samenwerking van staten en niet-statelijke actoren in zeeroverijbestrijding. Door de proliferatie van coördinatiemechanismen zoals in de *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP)* en *Shared Awareness and Deconfliction (SHADE)* en de verdere ontwikkeling en implementatie van beschermingsmaatregelen kan de komende jaren op het gebied van symptoombestrijding vooruitgang worden geboekt. Reders zullen waarschijnlijk gebruik blijven maken van gewapende private beveiligers. Het is onzeker of regulering op dit vlak zich voldoende ontwikkelt om 'zwarte gebieden' in toezicht en aansprakelijkheid te voorkomen (zie in dit verband box 2 over *Private Military Companies*).

Assenkruis

Voor de komende vijf tot tien jaar kan een continuering van het diffuse beeld binnen het geheel van niet-statelijke actoren worden verwacht. NGO's en civil society zullen steeds meer gebruik maken van netwerken en zich waarschijnlijk steeds activistischer opstellen. Wat dit betekent voor de relatie met staten is onzeker. Wat terrorisme betreft zien we enerzijds een beweging in de richting van sterkere staten en meer internationale samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding, anderzijds een toename van fragmentatie als gevolg van falende staten. Voor de bestrijding van activiteiten van criminele groeperingen zal vergaande internationale samenwerking in de toekomst nodig blijven, al is het waarschijnlijk dat maatregelen tegen de verspreiding van de georganiseerde misdaad zullen lijden onder de financiële crisis en criminelen het fragiele karakter van staatsinstituties steeds meer voor eigen gewin zullen weten uit te buiten. Zeeroverij zal de komende vijf tot tien jaar waarschijnlijk een veiligheidsprobleem blijven. Over de omvang van de problematiek en de regio's waar piraterij zich zal manifesteren bestaat echter onzekerheid. De verdere ontwikkeling van samenwerkingsverbanden met marines en reders en het gebruik van private beveiligers laat zien dat op het gebied van de bestrijding van zeeroverij zowel niet-statelijke als statelijke actoren actief zullen blijven en met elkaar zullen blijven samenwerken.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Spanning tussen burgerbewegingen en overheid door grotere staatscontrole op de maatschappij.
- Terroristen voeren een catastrofale aanslag uit op Nederlands grondgebied of op westerse doelen.
- Islamitische terroristen grijpen de macht in een land in het Midden-Oosten of Zuid- Azië.
- Explosieve groei van drugsconsumptie in China of Rusland.

Spanningen tussen burgerbewegingen en overheid door grotere staatscontrole op de maatschappij. Wanneer er een grote terroristische aanslag plaatsvindt in de EU of de VS, zullen staten mogelijk reageren met maatregelen waarmee ze proberen de greep op de maatschappij te versterken. Burgerbewegingen kunnen hiervan het slachtoffer zijn. Dit kan leiden tot groeiend antagonisme tussen overheden en burgerbewegingen omtrent burgerlijke vrijheden en ruimte voor protest. Wanneer er een toename is in *cyber warfare*, hetgeen waarschijnlijk is, dan zal via een vergelijkbaar mechanisme de internetvrijheid (verder) onder druk kunnen komen te staan, mogelijk met gevolgen voor nieuwe burgerbewegingen die van het internet afhankelijk zijn. Deze strategische schok is op dit moment onzeker te noemen.

Terroristen voeren een catastrofale aanslag uit op Nederlands grondgebied of op westerse doelen, eventueel met CBRN-wapens of door middel van nieuwe *modus operandi*. Een dergelijke aanslag heeft de potentie van een strategische schok. Dit is zeker het geval wanneer een aanslag als deze, wordt gevolgd door een overreactie van overheden en samenlevingen, bijvoorbeeld ten opzichte van bepaalde landen (denk aan interventies) of groeperingen (denk aan rellen of ernstige vormen van discriminatie).

Islamitische terroristen grijpen de macht in een land in het Midden-Oosten of Zuid- Azië, al dan niet uit teleurstelling en frustratie ten aanzien van de 'Arabische lente' of falende westerse hulp bij de wederopbouw van een land. Het tegenovergestelde is ook denkbaar: democratisering en versterking van de rechtstaat waardoor het gebruik van geweld door terroristische groeperingen tot een verschijnsel van het verleden gaat behoren. Met name positieve veranderingen in Egypte of Iran zouden een enorme impact op de regio kunnen hebben. Dat geldt ook voor een breed geaccepteerde oplossing voor het Israëliisch-Palestijns conflict.

Explosieve groei van drugsconsumptie in China of Rusland. Door een groeiende vraag naar narcotica binnen een of meerdere BRICS-landen is het waarschijnlijk dat de *war on drugs* en het internationale counternarcotica systeem ineens zou storten.

4 Winnaars en verliezers

De Monitor 2012 identificeerde de winnaars onder de nieuwe burgerbewegingen (binnen het kader van **civil society/NGO's**). Hoewel de in die Monitor genoemde groepen in het afgelopen jaar aan kracht verloren (*Occupy*, Arabische Lente), valt toch te verwachten dat de winnaars ook in de komende tijd onder soortgelijke burgerbewegingen te vinden zullen zijn. Dat dergelijke bewegingen vluchtig van aard zijn, lijkt juist te horen bij dit nieuwe fenomeen. Gefaciliteerd door internet en andere media is het mogelijk om in korte tijd veel mensen (al dan niet virtueel) op de been te krijgen voor een bepaald doel (zie box 3). Dit zal de komende jaren ongetwijfeld ook het geval zijn. Verliezers zijn de traditionele NGO's die moeite hebben aansluiting te vinden bij deze nieuwe ontwikkelingen en die bovendien veel van hun subsidie verliezen. Voor zover zij toch bij de winnaars gaan behoren, zal dat vermoedelijk komen doordat ze zich verbinden aan transnationale *civil society* netwerken en erin slagen om hun missie te verbreden van het geven van hulp naar een mondiaal publieke goederen-perspectief. Westerse/Europese staten verliezen langzaamaan terrein aan niet-statelijke actoren, en kunnen daarom in zekere zin ook als verliezers worden beschouwd. Samenwerking met *civil society* in de aanpak van grensoverschrijdende uitdagingen is – ondanks de kansen die eruit voortvloeien – geen vanzelfsprekendheid en deze kan worden gehinderd door verschillen in aanpak tussen de verschillende actoren.

Ten opzichte van de Monitor 2012 zijn **terroristen** de verliezers in Nederland en in Europa. Het aantal terroristische aanslagen laat de laatste paar jaren een dalende lijn zien (Europol, 2012). Ook Al-Qaida behoort tot de verliezers als gevolg van de uitschakeling van diverse leiders en een afname van zijn communicatie- en planningscapaciteit. Ondanks de burgeroorlog in Syrië, de geweldsuitbarstingen in Libië en de repressie in Bahrein is in veel Arabische landen sprake van hervormingen. Met name de relatief vredig verlopen verkiezingen in Egypte geven aanleiding om gematigde krachten en met name vreedzame islamieten in de Arabische wereld tot winnaars te rekenen, alhoewel daarbij direct moet worden aangetekend dat de uiteindelijke afloop van de ontwikkelingen aldaar nog zeer ongewis blijft.

Transnationale, **criminele groeperingen** lijken met het ontplooiën van hun activiteiten in staat te zijn de veiligheid en stabiliteit, zowel mondiaal als statelijk gezien, te bedreigen. Op de lange termijn kunnen deze organisaties het staatsgezag ondermijnen door afbreuk te doen aan de legitimiteit van staatsinstellingen, en door het bestuurlijke capaciteiten van overheden aan te tasten. Door deze troef in handen te hebben kunnen criminele groeperingen als winnaars worden gezien. Gebruikmakend van de onrust binnen de wereldeconomie en de groeiende fragiliteit in bepaalde delen van de wereld kunnen criminele groeperingen hun activiteiten soms zorgeloos voortzetten, terwijl (met name westerse) staten zich genoodzaakt zien, hun aandacht op iets anders te richten.

Private beveiligingsbedrijven, marines en koopvaardij kunnen op basis van het afgelopen jaar als winnaars worden beschouwd. **Zeerovers** lijken op basis van het afgelopen jaar met name verliezers te zijn.

Box 3 De Paradox van de digitale media

De digitale media zijn niet meer weg te denken uit onze huidige maatschappij. Zij laten hun sporen na in alle lagen van de samenleving. De komst van het internet, de mobiele telefonie en van sociale media als *Twitter*, *Facebook* en *LinkedIn* hebben mensen overal ter wereld met elkaar in contact gebracht en beïnvloeden het dagelijks leven van eenieder in toenemende mate. De omvang van *social media* doelgroepen loopt anno 2013 in de honderden miljoenen. Het is een factor die de komende decennia aan kracht zal winnen en in het bijzonder de macht van communicatie in de entertainment- en consumentenindustrie zal doen toenemen. Ook zal de enorme omvang van *social media* doelgroepen een aandachtspunt blijven voor degenen die het fenomeen als dé katalysator in de 21^e eeuw van activisme en 'progressieve' transnationale initiatieven zien. Vertegenwoordigers van deze opvatting, ook wel *cyber-liberals* genoemd, hechten veel waarde aan *e-media* en zien voor dergelijke media een verrijkende invloed op diplomatie, staatsmanschap en *bottum up* populistische bewegingen. *Cyber-liberals* hebben ook vertrouwen in het vermogen van staten om adequaat in te spelen op *e-media*.

Vaak zijn de achtergronden en effecten van bovengenoemd activisme en dergelijke (inter-) nationale initiatieven complexer en van meer afhankelijk dan digitale media alleen. Zo is het te gemakkelijk om te stellen – zoals door velen wel gebeurde – dat de 'Arabische Lente', door sommigen ook wel de *Facebook* of *Twitter Revolutie* genoemd, de resultante is geweest van het gebruik van digitale media.

De veronderstelling dat digitale media enkel voordelen met zich hebben gebracht, ontkent bovendien een andere kant van de realiteit. De digitale media verbinden niet alleen individuen, bevolkingsgroepen en samenlevingen met elkaar. Zij kunnen hen ook uit elkaar drijven en daarmee bijdragen aan polarisatie.

De digitale media kunnen zo de stabiliteit en eenheid in zwakkere staten onder druk zetten. Daarnaast kunnen zij ook een methode van controle zijn, in het bijzonder door overheden. Wanneer staten met slecht functionerende crisis- en communicatiestrategieën en een geërodeerde veiligheidsinfrastructuur geconfronteerd worden met maatschappelijke onrust, lopen zij een risico van fragmentatie. De dreiging van onrust en instabiliteit kan regeringen er toe bewegen nieuwe controlemethoden in te zetten om stabiliteit te waarborgen, variërend van de verspreiding van desinformatie tot regelrechte censuur.

Hoezeer de internationale gemeenschap op dit punt verdeeld is, bleek eind 2012 tijdens de onderhandelingen tussen de VS, westerse landen en een blok geleid door Rusland om samen tot regulering van de telecommunicatiesector en -industrie te komen. Onvermogen van de betrokkenen om tot overeenstemming te komen over het gebruik van internetvoorzieningen en over de grenzen van de vrijheid van meningsuiting, leidde tot een schisma tussen beide blokken, wat uitmondde in een mislukking van het overleg over de ontwikkeling van de *International Telecommunications Union (ITU)* en een Telecom verdrag.

Deze keerzijde wordt ook wel de paradox van de digitale media genoemd, die met een groeiende invloed van de digitale media de komende jaren verder zal worden verdiept. Deze keerzijde heeft niet alleen invloed op individuen of bevolkingsgroepen, maar beïnvloedt in toenemende mate ook staten.

In tegenstelling tot de *cyber-liberals* wijzen *cyber-realists* wel op de nadelige gevolgen van de aanwezigheid en invloed van digitale media. Hun standpunten – die tot op heden vaak worden ondergesneeuwd door het dominante, meer optimistische *cyber liberal*-perspectief – zullen de komende jaren aan kracht winnen. Staten zullen namelijk vaker geneigd zijn de telecommunicatie-industrie aan beperkingen te onderwerpen om zo grenzen te stellen aan de wijze waarop individuen door gebruik van digitale media invloed proberen uit te oefenen. Hier manifesteert zich wederom het spanningsveld tussen privacy en vrijheid van meningsuiting en rechtsorde en veiligheid.

5 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit mondiaal

De hierboven beschreven ontwikkelingen kunnen mogelijk gevolgen hebben voor de mondiale veiligheid en stabiliteit. Terroristische aanslagen, het groeiende internetactivisme en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid van overheid, economie en samenleving (onder andere via *hacking*) en het handelen van criminele groeperingen kunnen stuk voor stuk leiden tot politieke, economische en sociale destabilisatie. Groeiend burgeractivisme kan zowel een positieve als negatieve impact hebben op de mondiale veiligheid.

Er bestaat een (kleine) kans op mondiale destabilisatie als gevolg van de ontwikkelingen in Syrië en Mali, wat kan leiden tot een groeiende dreiging van terroristische aanslagen. Groeiend burgeractivisme, geholpen door het internet en door de toename aan transnationale connecties tussen burgers, kan leiden tot meer Arabische Lenteachtige omwentelingen. Wanneer deze omwentelingen met geweld gepaard gaan, kan de mondiale/regionale veiligheid in het gedrang komen. Groeiend burgeractivisme kan uiteindelijk echter ook positief uitpakken voor de mondiale stabiliteit. In plaats van NGO's die in toenemende mate als verlengstuk van de staat opereren, kan er wellicht een trend ontstaan van een *civil society* die de overheid kritisch benadert. Dit draagt bij aan de *'checks and balances'* die het functioneren van de democratie bevorderen. Als gevolg van mondiale protesten tegen de dominantie van het neoliberalisme en het kapitalisme, kunnen veranderingen in het economisch bestel tot stand gebracht worden. Landen zullen als gevolg van een herziende regulering van financiële en economische transacties, mogelijk beter in staat zijn om economische schokken op te vangen.

Activiteiten van criminele groeperingen blijven een gevaar vormen wanneer zij gepaard gaan met uitingen van geweld, zoals afrekeningen in het criminele circuit en drugoorlogen. Daarnaast kunnen criminele groeperingen een impact hebben op economische veiligheid door in toenemende mate activiteiten uit de legale economische sfeer te verplaatsen naar zwarte of grijze circuits. De economische impact van piraterij zal op mondiaal niveau beperkt blijven. Dit neemt niet weg dat zeeroverij een zekere impact heeft op de fysieke veiligheid van zeevarenden.

6 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit Nederland

Voor de veiligheid en stabiliteit van Nederland lijken de gevolgen van de beschreven trends veelal beperkt en indirect te zijn. Het groeiende burgeractivisme en een kritischer houding van de burger ten opzichte van de overheid kunnen positieve gevolgen hebben voor (het draagvlak voor) democratie en de rechtsstaat en voor de algehele politieke en sociale stabiliteit. Ook kan de groeiende *civil society* kan de *Global Public Goods* benadering aan invloed doen laten winnen.

Het is onwaarschijnlijk dat de Nederlandse territoriale en fysieke veiligheid in het gedrang zullen komen door de activiteiten van niet-statelijke actoren, al moet er rekening worden gehouden met een kleine kans op terroristische aanslagen op Nederlands grondgebied. Daarentegen bestaan er meer mogelijke, indirecte gevolgen voor de Nederlandse economische stabiliteit.

De economische stabiliteit kan namelijk mogelijk in het gedrang komen wanneer de economische gevolgen van mondiale, politieke omwentelingen ook in Nederland voelbaar blijken. Hetzelfde geldt voor door burgers aangezwengelde veranderingen in het mondiale financieel-economische systeem en voor mogelijk negatieve gevolgen van internetactivisme. Voor wat betreft de activiteiten van criminele organisaties kan Nederland als doorvoerland in toenemende mate te maken krijgen met handelsstromen van illegale waren. Handel als motor van de Nederlandse economie en *mainports* zoals Rotterdam kunnen ook worden beïnvloed door hogere kosten van zeetransport. Het is echter de vraag in welke mate deze hogere kosten daadwerkelijk barrières vormen voor de handel. Ook zeeroverij heeft op een maritieme handelsnatie als Nederland een economische impact. Een serieuze verstoring van de wereldhandelsstromen heeft ontegenzeggelijk een grote invloed op de Nederlandse economie, maar het is zeer onwaarschijnlijk dat zeeroverij een verstoring van dergelijke omvang teweeg kan brengen. Kapingen van schepen onder Nederlandse vlag komen bovendien weinig voor, waardoor dit relatief weinig economische schade met zich mee brengt. Wel maken Nederlandse reders extra kosten voor de implementatie van voorzorgsmaatregelen, inhuur van private beveiligingsbedrijven en hogere verzekeringspremies.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de trend, waarbij de invloed van niet-statelijke actoren op de positie en het beleid van nationale staten toeneemt, doorzet. Op verschillende terreinen en op verschillende manieren zijn zij in staat invloed uit te oefenen op de mondiale, en Nederlandse, stabiliteit en veiligheid. In deze bijdrage werden in het bijzonder de *civil society*, terroristen, zeerovers en criminele organisaties belicht.

Het beeld dat we in het assenkruis zien blijft diffuus; dit is met name te wijten aan de veelheid en diversiteit van de in dit hoofdstuk besproken actoren. We zien wel enkele verschuivingen binnen de groepen niet-statelijke actoren, dit geldt voor zowel NGO's

Box 4 Migratie

Migratie is binnen de thematiek van mondiale veiligheid een veelbesproken thema. Een analyse met betrekking tot dit onderwerp mag dan ook niet ontbreken. In deze box zal een beeld omtrent het thema 'migratie' worden geschetst, door de drijvende krachten die de komende jaren migratie zullen beïnvloeden te belichten.

Migratie is de afgelopen jaren, zeker ook in Nederland, een beladen thema geweest. Reden daarvoor is de vrees dat migratie, in het bijzonder uit islamitische hoek, tot maatschappelijke ontwrichting en aantasting van de cohesie binnen samenlevingen zou leiden. Tevens was er de vrees dat met migratie ook het gevaar van terrorisme zou toenemen. Genoemde factoren hebben extra lading gekregen tegen de achtergrond van alarmerende berichten over de groei van de wereldbevolking en het gevaar van grote migratiestromen als gevolg van klimaatverandering en conflicten in de periferie van Europa. In deze box zal in het bijzonder worden ingegaan op de vraag wat de drijvende krachten achter migratie zijn en of een toename van migratie waarschijnlijk is.

Migratie vindt plaats op verschillende niveaus; zo is er sprake van ruraal-urbane, regionale en internationale migratie. De redenen voor migratie liggen vaak in het verlengde van sociale en economische vraagstukken. Wat betreft internationale migratie is het opvallend dat de allerarmsten van de samenleving niet emigreren. Omstreeks drie procent van de wereldbevolking is migrant. Dit percentage ligt op ongeveer hetzelfde niveau als een eeuw geleden. Wel is de richting van de migratie veranderd. Door de dekolonisatiegolf van de vorige eeuw is er een migratiestroom op gang gekomen vanuit de voormalig koloniën naar de moederlanden; de Noord-Zuid-migratie is hierdoor gewijzigd in een Zuid-Noord-patroon.

Het *International Migration Institute* (IMI) signaleert drie drijvende krachten met betrekking tot migratie, te weten: onderwijs, technologie en klimaatverandering. Allereerst werd geconstateerd dat er een direct verband bestaat tussen de beschikbaarheid van onderwijs en de mate waarin migratie plaatsvindt. Beter opgeleid betekent meer inzicht in de mogelijkheden die migratie biedt. Daarnaast zijn hoger opgeleiden beter in staat om die mogelijkheden te benutten dankzij het onderwijs wat ze ontvangen hebben.

Op mondiaal niveau nemen de beschikbaarheid en kwaliteit van het onderwijs toe. Zo is het percentage inschrijvingen voor het basisonderwijs in Sub-Sahara Afrika gestegen van 59 procent in 1999 naar 77 procent in 2009. Ten tweede leidt technologische vooruitgang tot een toename van migratie. Tussen 2005 en 2010 is het aantal internetaansluitingen verdubbeld, waardoor de toegang tot informatie voor de wereldbevolking is vergroot. Bovendien kan technologische vooruitgang leiden tot een toename in de beschikbaarheid van goedkopere manieren van transport. De derde drijvende kracht met betrekking tot migratie is klimaatverandering. Klimaatverandering kan migratiestromen op gang laten komen, wanneer in bepaalde gebieden de leefbaarheid afneemt, bijvoorbeeld als gevolg van een natuurramp. Doordat klimaatverandering wordt omringd door onzekerheden, is de mate waarin deze kracht van invloed zal zijn op het thema van migratie moeilijk in te schatten. Gesteld kan worden dat tussen deze twee elementen een verband bestaat, maar dat de concrete gevolgen gemeten naar de omvang van migratie moeilijk zijn vast te stellen.

Internationale migratie lijkt weggelegd te zijn voor de hoger opgeleiden. Dit leidt tot de paradox dat landen met een stijgend bruto nationaal product ook een stijging laten zien in het percentage van de bevolking dat emigreert. Dit gaat vrijwel altijd gepaard met een geldstroom van de vertrokken burgers terug naar het moederland. De reden dat juist hoger opgeleiden vertrekken is redelijk eenvoudig. Hoger opgeleiden hebben beter zicht op de kansen die buiten de landsgrenzen liggen en vaak meer en betere middelen om deze kansen te benutten. Het is daarbij waarschijnlijk dat de arbeidsmigratie de komende jaren toeneemt. Deze toename is deels te verklaren uit demografische ontwikkelingen. Doordat de bevolking in veel westerse landen vergrijsd zal er een grotere vraag naar buitenlandse arbeidskrachten zijn. Een keerzijde van deze ontwikkeling is dat arme landen het risico kunnen lopen op een “*brain drain*” met als gevolg dat ze grote delen van hun hoogopgeleide bevolking permanent verliezen. In sommige landen in Sub-Sahara Afrika vertrekt 30% van de hoger opgeleiden, op zoek naar een betere toekomst in een ander economisch meer ontwikkeld land.

De toename van de wereldwijde migratie zal steeds meer om een internationaal gecoördineerd beleid vragen. De factoren die migratie beïnvloeden zullen de komende jaren gelijk blijven of zelfs toenemen, denk hierbij aan globalisatie, het verschil in leeftijdsopbouw tussen arme en rijke samenlevingen, inkomensongelijkheid binnen landen en regio's en de aanwezigheid van migrantennetwerken die een brug slaan tussen moeder- en gastland. Ondanks het bestaan van het Europese Schengenverdrag, wordt migratie nog vaak als een nationale aangelegenheid gezien. Een aantal zaken zal echter op multilaterale wijze moeten worden geregeld. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met opgebouwde sociale rechten wanneer iemand verhuist? Blijven deze alleen in het thuisland geldig of gaan ze over naar het land van bestemming? Momenteel is dit slechts incidenteel geregeld tussen landen; een betere coördinatie en het sluiten van internationale verdragen kunnen een uitkomst bieden.

Migratie en veiligheid zijn bijna altijd regionaal verbonden, aangezien mensen die voor geweld vluchten vrijwel altijd in de eigen regio blijven. Hierdoor zal voor Nederland nauwelijks sprake zijn van toenemende migratiestromen als gevolg van conflicten. Grootschalige migratie wordt vaak als doemscenario opgeworpen, maar in de praktijk valt de toestroom van migranten uiteindelijk mee. Zo werd er gewaarschuwd voor een migratie-invasie vanuit Libië naar Europa toen de Arabische Lente de ‘Khaddafische Winter’ verdroef. Deze enorme migratiestroom naar Europa bleef echter uit. De vluchtelingen kozen ervoor om naar de buurlanden Egypte en Tunesië uit te wijken, om vervolgens weer terug te keren naar Libië. Eenzelfde patroon is aanwezig in andere conflictgebieden. Migratie beperkt zich hierbij tot de regio of zelfs nog binnen het land.

Voor Nederland zijn vooral de eerste twee drijvende krachten van toepassing op migratie. Door de toename van de beschikbaarheid van onderwijs in ontwikkelingslanden en de technologische ontwikkeling zullen meer migranten de weg naar West-Europa en dus Nederland weten te vinden. Het is hierdoor waarschijnlijk dat migratie de komende jaren zal toenemen. Zeker wanneer men in gedachten houdt dat de toenemende veroudering van de bevolking en de hieraan gekoppelde afname van de Nederlandse beroepsbevolking zullen leiden tot een toenemende vraag naar zowel hoog- als laagopgeleide arbeidskrachten. De migratiestroom die hierdoor op gang zal komen is hiermee primair economisch gedreven en is een gevolg van een tekort aan arbeidskrachten.

en *civil society* als voor de *spoilers* binnen het internationale systeem. Binnen het *civil society* veld zien we enerzijds het ontstaan van meer samenwerkingsverbanden en coalities, maar anderzijds ook versplintering door het groeiende gat tussen ‘traditionele’ NGO’s en burgerbewegingen, maar ook tussen *civil society* en overheden. Bij het bestrijden van *spoilers* als terroristen, criminele groeperingen en zeerovers zien we dat de trend van internationale en regionale samenwerking doorzet. Staten zullen zich echter bewust moeten zijn van de oorzaken en de samensmelting van criminele activiteiten van de hiervoor genoemde groepen willen zij deze ook effectief kunnen bestrijden. Voorbeelden van zo’n meer effectieve aanpak zijn het zoeken naar structurele oplossingen voor het probleem van zeeroverij voor de kust van Somalië en de onderkenning van het potentieel van fragiele staten voor criminele groeperingen en terrorisme.

Literatuur

Civil society/NGOs

- Bebbington, A., S. Hickey en Mitlin, D. (Red.) (2008). *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. London: ZedBooks.
- Edwards, M. (2011). *Thick problems and thin solutions: How NGOs can bridge the gap*. Den Haag: Hivos.
- Gibson, R. (2009). 'New media and the revitalisation of politics'. *Representation* 45 (3), 289-299.
- Khanna, P. (2011). *De wereld draaiende houden. Nieuwe diplomatie voor instabiele tijden*. Amsterdam: Atlas-Contact.
- Natural Resource Charter (2010). Geraadpleegd via: www.naturalresourcecharter.org
- Verkoren, W. en Junne, G. (2012). 'Rechtvaardigheid en geweld: hoe conflicten zijn ingebed in het mondiale systeem'. In: Houtum, Van, H. en Vugt, Van, J. (Red.). *Eerlijke nieuwe wereld: Voorbij de grenzen van de natiestaat*. Zoetermeer: Klement.
- Waddell, S. (2011). *Global Action Networks. Creating Our Future Together*. New York: Palgrave Macmillan.
- Windfuhr, M. (2012). 'Steps in the right direction. UN principles designed to prevent land grabbing'. *Development and Cooperation*, 53 (5), 219.

Terrorisme

- Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2012a). *AIVD Jaarverslag 2011*. AIVD.
- Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2012b). *Het jihadistisch internet. Kraamkamer van de hedendaagse jihad*. AIVD.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2012a). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 29*. NCTV.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2012a), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)*. NCTV.
- Europol (2012), *Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2012*.

Criminele groeperingen

- Miraglia, P., Ochoa, R. en Briscoe, I. (2012). 'Transnational Organized Crime and Fragile States'. *INCAF-OECD International Factors Affecting Conflict and Fragility*.

Zeeroverij

- ICC-IMB, (2012). *Piracy and armed robbery against ships annual report January 1 – December 2012*. International Maritime Bureau
- International Maritime Organization (2012). *Reports on acts of piracy and robbery against ships, annual report 2012*. IMO.

