

Rivaliteit in de Indische Oceaan

*Van betekenis
voor Europa?*

Susanne Kamerling

“De rivaliteit in de Indische Oceaan zal het belangrijkste strijdtoneel zijn voor de 21e eeuw,” stelt de Amerikaanse wetenschapper en journalist Robert Kaplan in *Foreign Affairs* van maart dit jaar.¹ Recentelijk is de rivaliteit om deze wereldzee tot uiting gekomen in een veelvoud aan maritieme initiatieven om piraterij voor de kust van Somalië te bestrijden. Voor de Verenigde Staten en Europa, maar vooral ook voor China, India en Japan lopen immers vitale handelsroutes door deze oceaan. De Europese Unie heeft de maritieme missie *Atalanta* in het leven geroepen, waarvan Nederland in augustus het commando overneemt. In hoeverre is deze missie van betekenis voor Europa en op welke manier kan de EU een rol spelen in de rivaliteit die gaande is in de Indische Oceaan?

Marines zijn al eeuwenlang een militaire indicator voor het meten van een (groot)macht, van de Portugezen, Nederlanders en Britten in de 16^e tot 20^e eeuw, tot de Amerikaanse dominantie op de wereldzeeën vanaf de Tweede Wereldoorlog. Geen wonder dus dat ontwikkelingen op maritiem vlak de aandacht trekken van de Verenigde Staten, die met argusogen de opkomst van de Chinese maritieme macht in de Indische Oceaan volgen. Maar de opkomst van China brengt ook regionale rivaliteit teweeg: India en Japan zijn eveneens op hun hoede.

Rivaliteit op zee

“We kunnen niet langer accepteren dat de Indische Oceaan een oceaan is alleen voor de Indiërs,” stelde de voormalig directeur Zhao Nanqi van de algemene logistieke afdeling van het Chinese Volksbevrijdingsleger al in 1993.² De Chinese president Hu Jintao benadrukte eind 2006 in een toespraak tevens het belang van de zeestrijdkrachten. In april dit jaar zijn tijdens een vlootshow de nieuwe raketten, torpedo's, vliegtuigen en onderzeeërs met kernkoppen voor het eerst gepresenteerd. Admiraal Wu Shengli, de Chinese commandant der zeestrijdkrachten, gaf aan dat de mogelijkheid regionale oorlogen uit te vechten hiermee wordt vergroot.³ Een uitdagende houding tegenover regionale rivalen zoals India en Japan, maar ook een signaal aan de Verenigde Staten dat China meer invloed opeist in de 'eigen' Oost- en Zuid-Chinese Zee. Een gevoelig punt, aangezien het in de Zuid-Chinese Zee gelegen Taiwan zich bedreigd voelt door deze

maritieme ontwikkelingen. Hoewel Hu Jintao zich haastte te zeggen dat “China nooit een bedreiging voor andere naties zal vormen en zoekt naar samenwerking met andere naties om harmonieuze oceanen te verwezenlijken”,⁴ is duidelijk dat China streeft naar meer invloed in de regio.

Dit heeft alles te maken met de prioriteiten van de machthebbers: het veiligstellen van de aanvoer van grondstoffen, energie en goederen over zee. De ontwikkeling van de Chinese marine is onderdeel van een strategie die door Amerikaanse analisten de ‘parelkettingstrategie’ genoemd wordt, en waarvan de maritieme component neerkomt op het bouwen van commerciële havens, marinesteunpunten en marinebases in de Indische Oceaan van China tot Afrika.

Ook India is bezig met het uitbreiden van zijn invloed in de regio, waarbij het land partnerschappen sluit met Myanmar in het oosten en Iran, de Golfstaten van de *Gulf Cooperation Council* en Irak in het westen. In de Golf werken veel Indiase arbeiders, die als menselijk en financieel kapitaal belangrijk zijn voor India. De banden met deze landen zijn echter met name belangrijk om de handel en energievoorziening veilig te stellen. India wil in dit kader een netwerk van wegen en pijpleidingen van Iran tot Myanmar ontwikkelen. Het land is ook hard bezig zijn maritieme macht te versterken, maar is hierin nog niet zo ver als China.⁵ Er zijn echter wel plannen om onderzeeërs met kernkoppen en vliegdekschepen ter beschikking te hebben tegen 2015.

Het land probeert hiermee de macht van de rivalen China en Pakistan in de regio enigszins in te dammen, en ziet zich hierin gesteund door de Verenigde Staten.

De geopolitieke, economische en strategische belangen van zowel China als India in de regio botsen bijna letterlijk op elkaar in het streven hun belangen veilig te stellen en hun invloed te vergroten. Op strategisch gelegen eilanden in de Indische Oceaan, als Sri Lanka maar bijvoorbeeld ook de Seychellen, strijden de twee om invloed. Sri Lanka is hierin een gevoelig punt voor India, dat het eiland van oudsher ziet als behorend tot de eigen invloedssfeer. Landen in de regio als Japan en Zuid-Korea raken ook betrokken bij deze wedloop, omdat ze vrezen dat door de rivaliteit in de regio hun eigen handelsroutes bedreigd worden.

Amerika is het enige land (buiten de regionale machten zelf) dat een dominante militaire presentie heeft in de Indische Oceaan. De vele op eilanden gelegen marinebases, zoals op Diego Garcia, zorgen voor een uitgebreide militaire infrastructuur van waaruit Amerika kan opereren. Kaplan geeft aan dat de groeiende aanwezigheid van China en India in de Indische Oceaan voor de Verenigde Staten een van de belangrijkste geopolitieke uitdagingen voor de toekomst is. Hij geeft aan de ene kant aan dat het in evenwicht houden van de militaire expansie van China met behulp van de bondgenoten Japan en India belangrijk is, maar aan de andere kant ook geprobeerd moet worden kansen aan te grijpen om de marine van China te incorporeren in internationale allianties. En dat is waar piraterijbestrijding om de hoek komt kijken. De aanwezigheid van vele Amerikaanse, Europese, Russische en – belangrijk – Aziatische actoren voor de kust van Somalië, is een uitgelezen kans om precies dat te doen: marinesamenwerking te versterken om toekomstige conflicten tussen (groot)machten in deze regio te minimaliseren.

*De belangen van
China en India in
de Indische Oceaan
botsen bijna letterlijk
op elkaar*

De rivaliteit in de Indische Oceaan en de aanwezigheid van de verschillende marines in de bestrijding van piraterij heeft dus twee kanten: er bestaat het risico van spanningen tussen de grote spelers, maar het is ook een kans om banden aan te halen en samenwerking te versterken. Het belang hiervan wordt in Europa (nog) niet of te weinig onderkend.⁶ Een land dat het strategische belang van de Indische Oceaanregio wel inziet is Frankrijk. President Sarkozy heeft onlangs de eerste Franse militaire basis in de Golf geopend in de Verenigde Arabische Emiraten, waar 500 Franse militairen permanent zullen worden gestationeerd.⁷

Piraterijbestrijding als middel

De explosieve groei van zeeroverij voor de kust van Somalië heeft in het najaar 2008 brede belangstelling van de media getrokken. De publieke opinie, met de rederijen voorop, drong aan op (militair) ingrijpen. Ondanks de breed gedeelde consensus dat piraterijbestrijding op zee slechts een beperkt middel is en een duurzame oplossing op het vasteland moet worden gezocht, is piraterijbestrijding tot nu toe beperkt gebleven tot een veelvoud aan maritieme initiatieven. De hierboven beschreven rivaliteit tussen verschillende grootmachten heeft erin geresulteerd dat landen als India en China zich genoodzaakt voelden ook ver buiten eigen wateren in te grijpen.

China heeft voor het eerst sinds 400 jaar een maritieme missie uitgestuurd: onder binnenlandse publieke druk werd besloten dat de piraterij voor de kust van Somalië een reden was om de Chinese handelsvloot ook buiten eigen wateren te beschermen. Dit is een grote stap te noemen voor China. Maar ook India, Maleisië en Japan hebben maritieme eenheden ingezet. India heeft één van de grootste vaartuigen in zijn vloot ingezet om zeeroverij te bestrijden, die begin dit jaar is vervangen door een kleiner, beter wendbaar vaartuig. Japan heeft in eerste instantie op dezelfde wijze bijgedragen als aan de *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan met het 'Oil for Freedom'-programma. Japan vervoerde vorig jaar met eigen tankers olie naar de regio om de oorlogsschepen in het kader van piraterijbestrijding van olie te voorzien. Begin dit jaar heeft het Japanse parlement besloten ook een fregat te sturen naar de Golf van Aden. Ook Zuid-Korea heeft onlangs een fregat gestuurd om zeeroverij te bestrijden. Singapore verwacht dit jaar nog een bijdrage te leveren aan de internationale inspanningen om het aantal kapingen door Somalische piraten drastisch te verlagen.

De Verenigde Staten hadden in eerste instantie de voor terrorismebestrijding in de regio bedoelde *Combined Task Force 150* ingezet om de Somalische piraten aan te pakken. Toen dit teveel van het oorspronkelijke doel begon af te leiden, werd besloten de *Combined Task Force 151* op te richten, die zich exclusief met piraterijbestrijding bezighoudt. De laatste is overigens een alliantie waarin marines uit verschillende landen samen optrekken. De omvang van dit samenwerkingsverband is nog niet erg groot: in maart dit jaar voeren drie fregatten mee van Amerika en het Verenigd Koninkrijk.

De NAVO kon ook niet achterblijven: na een korte overbruggingsmissie in 2008 is een reeds geplande *out of area*-operatie naar Azië van de *Standing NATO Maritime Group 1* dit jaar enkele weken ingezet om de Somalische wateren veiliger te maken. Want om met secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer te spreken: "Het kan toch niet zo zijn dat als we in de buurt zijn, we niks aan piraterijbestrijding doen." Over mandaten en *rules of engagement* van de missie *Allied Protector* was dan ook niet al te goed nagedacht, zoals bleek uit het incident eerder dit jaar waarbij een Nederlands schip onder NAVO-vlag zich genoodzaakt zag de opgepakte piraten weer vrij te laten.



Met name Frankrijk en Nederland hebben zich hard gemaakt om als Europese Unie een eigen missie op te tuigen in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). De Franse president Sarkozy had een ambitieuze agenda voor zijn voorzitterschap van de Europese Unie van juli tot en met december 2008, en wilde in zijn termijn graag ook aan het EVDB bijdragen. Dit 'Sarkozy-effect' heeft geresulteerd in de eerste maritieme missie van de EU, *Atalanta* gedoopt. Frankrijk, Denemarken en Nederland hadden in 2008 op verzoek van de VN al maritieme eenheden ingezet om voedseltransporten van het *World Food Programme* te beschermen.⁸ Nederland neemt dus deel aan de piraterijbestrijding zowel op verzoek van de VN als in EU- en NAVO-verband. In augustus 2009 neemt Nederland het commando over *Atalanta* over van de Grieken. Minister van Defensie Van Middelkoop gaf onlangs aan tijdens dit commando een "leidende rol op zich te willen nemen bij de internationale coördinatie van piraterijbestrijding voor de kust van Oost-Afrika".⁹ Dit zal gebeuren vanaf het stafschip Hr.Ms. Evertsen, dat eerder is ingezet bij de bestrijding van piraterij.

Hoewel de meeste missies zijn gericht op het beschermen van voedseltransporten van het *World Food Programme* en daarnaast het beschermen van koopvaardij schepen, worden de maritieme missies door de aanwezige landen tevens als een kans gezien om te oefenen, elkaar af te tasten, samen te werken en te doen waar het marines ook om gaat: 'showing the flag'.

Begin 2009 is binnen de VN de 'Contact Group on Somalian Piracy'

(CGSP) opgericht waarin 24 landen en vijf multinationale organisaties participeren. Het doel van deze groep is de initiatieven van de verschillende actoren in een coalitie te verenigen, te coördineren en informatie uit te wisselen. Het opzetten van een regionaal centrum in de Hoorn van Afrika voor piraterijbestrijding is in dit kader een belangrijk streven. De CGSP valt uiteen in verschillende werkgroepen met specifieke doelen, van het opzetten van een juridisch kader tot het achterhalen van financiële stromen. De werkgroepen zijn enkele keren bijeengekomen in onder andere Caïro en New York, maar concrete resultaten zijn vooralsnog nog niet geboekt.

Risico of kans?

Voor het eerst in de geschiedenis trekken alle vijf landen die permanent zitting hebben in de VN-Veiligheidsraad samen op in de bestrijding van een (internationaal) veiligheidsprobleem. Met name de samenwerking met de Chinezen op dit terrein is nieuw. China neemt op uitnodiging van de Europese Unie deel aan formele en informele bijeenkomsten van de bij piraterijbestrijding betrokken internationale actoren. "This is groundbreaking stuff," vertrouwde de EU-liaison van de *Atalanta*-missie in Brussel mij onlangs nog toe, doelend op de samenwerking met de Chinezen.

De eerder opgeworpen vraag dringt zich dus op of de rivaliteit in de Indische Oceaan kansen kan bieden voor Europa om met de opkomende machten samen te werken, en om een rol te spelen in deze oceaan.



Maritieme samenwerking kan mogelijkheden bieden om de banden aan te halen, militaire samenwerking in het algemeen te versterken, en interoperabiliteit te bevorderen. Waar op kleinschalig niveau samen wordt gewerkt op de zeeën, buiten het oog van de camera om, kunnen lessen worden getrokken op zowel tactisch als strategisch niveau.

Multinationale maritieme samenwerking zou op (tenminste) vier punten moeten worden verbeterd om succesvol te zijn. Ten eerste op technisch vlak, door communicatie makkelijker te maken, systemen te synchroniseren en data uit te wisselen. Ten tweede door doctrines en *rules of engagement* op elkaar af te stemmen, en gezamenlijk te trainen. Op juridisch vlak is samenwerking nodig om piraterij internationaal aan te kunnen pakken, door bijvoorbeeld een internationaal tribunaal op te richten. Dit zijn de randvoorwaarden, maar voor dit alles is bovenal een gezamenlijke politieke wil tot samenwerking nodig, van waaruit (strategisch) beleid moet worden geformuleerd.¹⁰

Maar wat betekent dit nu voor Europa? De EU-missie *Atalanta*, waarvan onlangs is besloten deze ook na december 2009 voort te zetten, kan een belangrijke aanleiding zijn om over deze vraagstukken na te denken en een positie te bepalen. De Europese Unie is nu militair betrokken maar kan tevens haar kracht, de vaak geprezen *soft power*, op dit gebied inzetten. Door het voortouw te nemen in de samenwerking kan Europa zijn rol bepalen in de machtsstrijd die gaande is in de Indische Oceaan. Want ook al zijn de contacten gelegd, van echte samenwerking is nog geen sprake. Er wordt wat informatie uitgewisseld

en de inspanningen worden enigszins gecoördineerd, maar er is geen onderlinge taakverdeling zoals die plaatsvindt binnen de EU, NAVO of CTF151. Veel Aziatische actoren, maar ook bijvoorbeeld Rusland, trekken vooralsnog hun eigen plan en stemmen dit niet of nauwelijks af met de rest van de internationale gemeenschap. Bovendien is de huidige inzet vaak beperkt tot het beschermen van schepen of bemanning van de eigen nationaliteit, wat overigens voor Nederland zelf ook geldt. Dit maakt de internationale inspanningen voor de kust van Somalië vooralsnog niet erg efficiënt.

Er is wat dat betreft nog veel vooruitgang te boeken. Misschien is dat de bijdrage die de EU kan leveren. Zoals Kaplan stelt dat binnen deze rivaliteit tussen opkomende machten een rol is weggelegd voor de VS, is het van belang dat ook de EU hierin haar positie bepaalt. De EU-missie *Atalanta* zou hier een goede aanzet voor kunnen geven. Want hoewel deze missie maar een beperkte inzet is in een onmogelijk militair oplosbaar probleem, moet het wel worden gezien als een middel in een veel groter geheel: de verbetering van de samenwerking met neergaande en opkomende machten, en de eigen positiebepaling hierin. De maritieme rivaliteit neemt toe en breidt zich uit. Dit betekent voor Europa niet alleen dat de eigen maritieme economische belangen moeten worden veiliggesteld, maar ook dat het Verre Oosten minder ver is dan voorheen.

Drs. S. Kamerling is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme*. Ze doet onderzoek naar piraterij en marinesamenwerking in de Indische Oceaan, en naar het veiligheidsbeleid van China en India.

Wilt u reageren? Mail de redactie: info@atlcom.nl.

1. R.D. Kaplan, 'Rivalry in the Indian Ocean', in: *Foreign Affairs*, jrg. 88 (2009) nr. 2, pp. 16-32.
2. Ibidem, p. 22.
3. *Xinhua*, 16 april 2009.
4. *Het Nieuwsblad*, 23 april 2009.
5. J. Rogers, 'From Suez to Shanghai: the European Union and Eurasian Maritime Security', *Occasional Paper* nr. 77, European Union Institute for Security Studies, maart 2009.
6. Ibidem, pp. 6-8.
7. 'French President Sarkozy Opens UAE Base', *BBC News*, 26 mei 2009. De basis omvat zowel marine- als luchtmachtcapaciteiten, en is tevens een basis voor training en opleiding. De prioriteit van deze regio is als zodanig al onderkend in het Franse defensiebeleid, dat in 2008 is gelanceerd en neergelegd in het 'livre blanc'.
8. 'Eindevaluatie inzet Hr.Ms. Evertsen voor escorte van World Food Program zeetransporten nabij Somalië', 17 maart-30 juni 2008, Ministerie van Defensie, 23 september 2008.
9. *Defensiekrant* nr. 19, 21 mei 2009.
10. *Re-thinking Europe's Naval Power*, SDA Roundtable Report, 16 maart 2009, pp. 5-6.