

Somalische piraterij: storm in de Hoorn

KEES HOMAN & SUSANNE KAMERLING*

Inleiding¹

Het Nederlandse kabinet besloot op 23 april 2010 wederom deel te nemen aan twee antipiraterij-operaties bij Somalië: zowel in EU-verband (*Atalanta*) als binnen de NAVO (*Ocean Shield*). Tot april 2011 is Nederland dus weer volop actief in de piraterijbestrijding in de Golf van Aden en Westerse Indische Oceaan. "Voor de wereldwijde handel, de bescherming van de Nederlandse koopvaardij en de Somalische bevolking is het noodzakelijk dat we de piraten blijven najagen en oppakken", aldus demissionair minister van Buitenlandse Zaken Verhagen.

Op 15 november 2008 werd, ongeveer 450 mijl uit de kust ten zuidoosten van Kenia, door Somalische piraten de *Sirius Star* – een Saoedische supertanker met twee miljoen vaten olie ter waarde van tachtig miljoen euro aan boord – gekaapt. De volgende dag stegen de olie-prijzen op de wereldmarkt, waardoor de toenemende zeeroverij bij Somalië grootschalige (media-) aandacht kreeg. Mede naar aanleiding van deze kaping is veel aan-

dacht gekomen voor de problematiek van piraterij. Een veelvoud aan politieke initiatieven, militaire operaties en internationale partnerschappen probeert sindsdien de piraterij aan te pakken. Tot dusverre zijn deze voor de Somalische piraten echter onvoldoende reden gebleken om hun criminele activiteiten te staken.

Achtergronden van de Somalische piraterijproblematiek

Geschiedenis

Piraterij kent een lange geschiedenis en is een van de oudste beroepen. Al eeuwenlang zijn koopvaarders doelwit van zeerovers. Daarbij ging het aanvankelijk om een vroege vorm van georganiseerde criminaliteit. Zeerovers verrijkten zich immers aan schepen en ladingen en vermoordden de bemanningsleden of hielden die als slaven gevangen. Ook staten of monarchen maakten zich wel eens schuldig aan zeeroverij; als het ze voordelig uitkwam sloten zij allianties met piraten door middel van het uitvaardigen van zogehe-

* Generaal-majoor der mariniers b.d. mr. drs. K. Homan en drs. S. Kamerling zijn werkzaam als respectievelijk adviseur en wetenschappelijk medewerker bij het Clingendael Security and Conflict Programme.

ten *lettres de marqué* (kaperbrieven) waarin ze toestemming gaven tegenstanders te beroven. Tot in de negentiende eeuw bevonden zich op verscheidene plaatsen in de wereld zeeroversnesten, bijvoorbeeld op Madagaskar en in Zuidoost Azië. Soms organiseerden nationale marines een strafexpeditie, maar er bleven zeegebieden waar het verre van veilig was. Dat dergelijke onveilige gebieden er vandaag de dag nog steeds zijn tonen de statistieken aan. Er is nog steeds sprake van zeeroverij in de wateren van de beruchte 'driehoek des doods' tussen Maleisië, Indonesië en de Filippijnen – zij het in mindere mate dankzij de marinesamenwerking gedurende de laatste jaren. Maar ook de kusten bij West Afrika en Brazilië zijn onveilig. Prominent aan de top van piraterij staat echter nu al enkele jaren de kust bij Somalië.

Geografie en voorwaarden

Piraterij is een misdrijf waarbij geografie een bepalende rol speelt. Ook de aanwezigheid van andere factoren is vereist, zoals ontoereikende wettelijke regelingen en jurisdictie, onvoldoende ontwikkelde en gefinancierde rechtshandhaving en -uitvoering, een tolerante politieke omgeving, culturele acceptatie en de kans op een aantrekkelijke beloning.² Indien deze factoren ontbreken, is piraterij waarschijnlijk minder goed vol te houden. Geografisch gezien is de enorme omvang van het gebied waarin

de Somalische piraterij gedijt in het voordeel van piraten. Alleen de Golf van Aden heeft al de oppervlakte van Frankrijk en tezamen met het Somalië-basin en delen van de westelijke Indische Oceaan – waarin ook piraterij plaatsvindt – beslaat het gebied een oppervlakte van meer dan twee miljoen vierkante nautische mijlen, ongeveer de grootte van West-Europa. Vanuit operationeel oogpunt gezien is de omvang van dit door piraterij geplaagde gebied zeer problematisch. Een illustratief voorbeeld hiervan is het Griekse vrachtschip *Navios Apollon* dat op 28 december 2009 door Somaliërs werd gekaapt, tweehonderd nautische mijlen ten oosten van de Seychellen, op meer dan zevenhonderd nautische mijlen afstand van Somalië. De internationale maritieme inspanningen kunnen onmogelijk het hele operatiegebied beslaan en zij moeten zich noodgedwongen beperken tot delen ervan. Piraten zullen echter altijd uitkijken naar plekken die onbeschermd blijven.

Bovendien is het onderscheid tussen vissers, handelaars, smokkelaars en piraten een grijs gebied. Een patrouillerend marineschip kan niet gemakkelijk het onderscheid tussen de verschillende groepen maken. Zowel vissers en handelaars als smokkelaars en piraten varen in eenzelfde type bootje door het gebied. Vissers maken bovendien eenzelfde soort bewegingen richting marineschepen, aangezien er veel vis te vinden is

in het kielzog van grote schepen. Ze zijn daarnaast alle bewapend en over het algemeen betreft het jonge mannen van dezelfde afkomst die zijn opgegroeid in een omgeving van wetteloosheid en geweld. Alleen het in bezit hebben van visnetten dan wel ladders en ankerhaken onderscheidt de groepen van elkaar. Dat piraten zich verschuilen onder vissers, handelaars en smokkelaars en gebruiken van 'moederschepen' zodat ze verder van de kust kunnen opereren, maakt deel uit van hun *modus operandi*.

Explosieve toename van (Somalische) piraterij

Hoewel Somalische piraterij geen nieuw fenomeen is, kwam het in de regio tot halverwege het huidige decennium vrij beperkt voor. De kentering vond plaats in 2005, toen volgens de statistieken van het Piracy Reporting Center van de Internationale Kamer van Koophandel (ICC-PRC) het aantal gevallen van piraterij groeide van minder dan vijf tot 35. In 2008 nam het aantal zelfs explosief toe. Van de 293 piratenaanvallen wereldwijd, vonden er dat jaar 111 plaats nabij Somalië, waarvan 42 geslaagde kapingen. Alleen al in de eerste helft van 2009 vonden er 240 piratenaanvallen plaats, waarvan 130 nabij Somalië, waarvan zestien succesvol. Het jaar 2009 is dan ook wel eens 'het jaar van de piraat' genoemd.³

Vóór 2005 was de belangrijkste *hot spot* voor piraterij nog Zuidoost Azië, in het bijzonder de Straat van Malakka tussen Sumatra en het schiereiland Malakka, waar een vorm van piraterij plaatsvond die veel gewelddadiger van aard is. Minder bekend, en met minder aandacht in de media, is overigens dat in 2008 Nigeria met dertig geslaagde aanvallen op de tweede plaats stond als het gaat om incidenten van piraterij. Ook Latijns Amerika stijgt in de piraterijlijsten; in het eerste kwartaal van 2009 staat het continent na Afrika op nummer twee met veertien al dan niet geslaagde incidenten.⁴ De werkelijke aantallen liggen waarschijnlijk zelfs nog hoger, aangezien niet alle incidenten door scheepseigenaren en rederijen worden gemeld. In ieder geval is zeker dat er vanaf 2005 een geografische verschuiving heeft plaatsgevonden, waarbij het huidige zwaartepunt van piraterij niet langer in Azië maar in Afrika ligt. In tegenstelling tot de 'traditionele' zeeroverij die vooral in Azië voorkwam, gaat het de Somalische piraten niet zozeer om het roven van geld of kostbaarheden aan boord van schepen. Zij kapen schepen, die ze vervolgens inclusief bemanning opbrengen naar de Somalische territoriale wateren om onderhandelingen met de rederij te beginnen over een losprijs. Losprijzen van meer dan een miljoen euro zijn geen uitzondering meer.

Failed state Somalië

De belangrijkste oorzaak van het piraterijprobleem ligt op het vasteland, geeft ook de Somalische minister van Defensie Abdi Mohamed volmondig toe.⁵ Er is geen Somalische regering die in staat is effectieve controle over het gehele grondgebied uit te oefenen. Somaliland en Puntland zijn feitelijk autonome gebieden binnen Somalië, terwijl de rest van het grondgebied constant het podium is van strijd om de macht tussen de verschillende facties zoals de al-Shabaab en de Alliantie voor de Herbevrijding van Somalië (ARS, Alliance for the Re-Liberation of Somalia). Grote onveiligheid en een zeer lage levensstandaard zijn kenmerkend voor dit land, dat niet voor niets nummer één op de ranglijst van de *failed states index* staat.⁶ Volgens statistieken van het Wereld Voedselprogramma (WFP, World Food Programme) leden in het najaar van 2009 ruim drie miljoen Somaliërs aan ondervoeding en een gebrek aan levensonderhoud. Sinds president Siad Barre in Somalië in 1991 werd afgezet, is er niet minder dan vijftien maal getracht een Somalische regering te vormen, zonder blijvend succes.⁷ Het gezag van de huidige overgangsregering (TFG, Transitional Federal Government), die na een verzoeningsconferentie in Kenia in 2004 werd ingesteld, beperkt zich slechts tot een deel van de hoofdstad Mogadishu, en steunt op een minderheid van de Somalische bevolking.

De troepen die loyaal zijn aan de overgangsregering zijn in voortdurende gevechten verwickeld met milities van twee islamitische groeperingen, al-Shabaab en Hizb al-Islam.

Het is echter niet het hardnekkige binnenlandse conflict, noch de benarde situatie waarin de bevolking zich bevindt, maar de Somalische piraterij in de kustwateren en de Indische Oceaan die het land weer prominent op de internationale agenda heeft gezet. In een uitgebreid rapport van maart 2009 wees de Verenigde Naties op twee dominante piratennetwerken in Somalië.⁸ Het belangrijkste netwerk opereert in de noordelijke semiautonome regio Puntland, vooral vanuit de kustplaats Eyl en bestaat uit leden van de Majerteen-clan. Het tweede netwerk, opererend vanuit centraal Somalië, wordt gevormd door leden van de Habar Gidir-clan en is gevestigd in het kustdistrict Harardheere. Tot op zekere hoogte overlappen de piratennetwerken en -groepen en werken ze bovendien samen.⁹ De gehele kust van Somalië – met ruim drieduizend kilometer de langste van Afrika – wordt gebruikt om piraterijactiviteiten op te zetten. Piraten gebruiken (tijdelijke) kampen voor logistieke ondersteuning van het noorden van Puntland tot de Keniaanse grens in het zuiden. De semiautonome regio Puntland is begonnen met de bestrijding van de netwerken die opereren vanuit hun gebied en de opsporing en

vervolging van piraten. Zowel de NAVO als de Europese Unie onderhoudt contacten met de autoriteiten in deze regio evenals met de eveneens semiautonome regio Somaliland. De meeste landen menen echter dat zowel de mensenrechtensituatie als de vervolging en berechting van piraterijverdachten in deze regio's onvoldoende zijn om piraten aan over te dragen.

Zolang in Somalië een enorme discrepantie blijft bestaan tussen de geschatte opbrengst voor een piraat op uitvoerend niveau (tien-duizend dollar per kaping) en het gemiddelde jaarinkomen van een Somaliër (650 dollar per jaar), zal het voor piraten moeilijk zijn de verleiding van hoge opbrengsten tegen minimale risico's te weerstaan.¹⁰

Juridische aspecten

Wat verstaan we eigenlijk onder piraterij of zeeroof? Het VN-zee-rechtverdrag (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) definieert zeeroof als een daad van geweld of plundering verricht op volle zee door de bemanning of passagiers van een particulier schip, gepleegd voor persoonlijke doeleinden tegen een ander schip.¹¹ Gezien de omvang van de territoriale wateren is dat een wel erg beperkte definitie. De meeste daden van zeeroof worden namelijk verricht binnen de territoriale zee, archipelwateren of in ha-

vens en vallen dus niet onder de definitie van zeeroof volgens het internationale recht. In de praktijk worden deze roofovervallen echter ook als zeeroof beschouwd. Dit is een begrijpelijke en terechte uitbreiding. Voor de zeevarenden maakt het immers geen verschil of zij te maken hebben met een gewapende roofovervaller of een gewapende zeerover. In beide gevallen is de situatie even bedreigend. Het International Maritime Bureau (IMB) te Londen definieert zeeroof dan ook als: "an act of boarding or attempting to board any ship with the intent to commit theft or any other crime and with the attempt or capability to use force in the furtherance of that act."

Voor wat betreft de jurisdictie en rechtshandhaving is het overigens wel van belang dat zeeroof op volle zee onder het internationale recht valt en zeeroof binnen territoriale wateren onder het nationale recht van de kuststaat. Het Zee-rechtverdrag bepaalt dat iedere staat het recht heeft de breedte van zijn territoriale zee vast te stellen tot maximaal twaalf zeemijl gemeten vanaf de kustlijn. De volle zee begint voorbij de territoriale zee en de schepen die zich hier bevinden vallen in beginsel onder de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat, dat wil zeggen de staat waarvan het schip de nationaliteit bezit doordat het er geregistreerd is, en de vlag waarvan het dan gerechtigd is die te voeren. De vlaggenstaat heeft de verplichting om ef-

fectieve rechtsmacht uit te oefenen over schepen onder zijn vlag. Dit betreft in het bijzonder alle administratieve, technische en sociale aangelegenheden.¹² Vooral zogenoemde 'goedkope vlag'-staten (*flags of convenience*) nemen het met de naleving hiervan echter niet zo nauw. Op volle zee mag een staat ten aanzien van vreemde schepen zonder toestemming van de vlaggenstaat slechts optreden wanneer een regel van internationaal recht dat uitdrukkelijk toestaat. Een oorlogsschip of ander gemachtigd overheidsvaartuig mag echter ingevolge het VN-Zeerechtverdrag een vreemd schip in volle zee aanhouden wanneer er gegronde redenen bestaan dat het vaartuig zich bezighoudt met zeeroof. Het schip mag worden aangehouden en in beslag genomen, en de personen aan boord worden gearresteerd. Het internationaal recht biedt voldoende bevoegdheden aan gouvernementele schepen om geweld te gebruiken voor het tegenhouden van piraterij.¹³ De staat die de aanhouding verricht mag de verdachten berechten.

Bij de Somalische piraterij doet zich het probleem voor dat piraten vaak naar de territoriale wateren vluchten als ze door oorlogsschepen worden achtervolgd. De VN-Veiligheidsraad heeft met toestemming van de Somalische regering meerdere resoluties (1816, 1838, 1846 en 1851) aangenomen die marineschepen machtigen binnen de territoriale wateren van Somalië

tegen piraten op te treden en ook op land in het geval van *'hot pursuit'*. Een bijkomend probleem is dat de territoriale wateren van Somalië niet formeel zijn erkend volgens het internationaal recht. De Somalische regering claimt een gebied dat groter is dan volgens het zeerecht is geoorloofd. Verwarring over de territoriale wateren van Somalië doet zich om deze reden dus vaak voor, wat soms tot onenigheid leidt tussen de Somalische overgangsregering (TFG) en de internationale marinemissies en vissersvloeden die zich in dit gebied bewegen. Noorwegen is samen met Somalië bezig een volgens het internationale zeerecht meer realistische claim neer te leggen.

In de huidige situatie hebben niet alle staten nationale wetgeving ingevoerd om piraterij te vervolgen. De Nederlandse regering heeft verklaard dat criminele vervolging alleen zal worden geïnitieerd als een duidelijk Nederlands belang in een specifiek piraterij-incident in gevaar zou komen. Hieronder wordt begrepen het kapen van een schip dat vaart onder de Nederlandse vlag, een schip dat eigendom is van een Nederlandse rederij, of een schip met Nederlands personeel aan boord. Naast Nederland hebben alleen Frankrijk en Denemarken piraterij in het nationale strafrecht opgenomen. In de regio geldt dat bijvoorbeeld voor Kenia en de Seychellen, waarin het hier ook om het welbegrepen eigenbelang dient te gaan. Tanzania

bijvoorbeeld heeft piraterij niet in de nationale wetgeving opgenomen, waardoor samenwerking met de internationale marinemissies in de vorm van overdracht en vervolging van piraten lastig is.

Enkele landen en organisaties die in het gebied buiten de kust van Somalië aanwezig zijn, zoals de Europese Unie en de Verenigde Staten, hebben overdrachtsovereenkomsten gesloten met Kenia en de Seychellen. De overeenkomst van de Europese Unie met Kenia en de Seychellen behelst de voorwaarden en modaliteiten van overdracht van verdachten door de EU-missie *Atalanta* aan Kenia, en hun behandeling na overdracht.¹⁴ De processen in Kenia worden gefaciliteerd door het gebruik van zogeheten *evidentiary templates*, zodat partnerstaten weten welk bewijs moet worden verzameld en hoe dit kan worden verzameld. Daarnaast is er directe internationale hulpverlening, bijvoorbeeld in de vorm van fondsen voor tolken. Het risico bestaat echter dat de vele overeenkomsten die internationaal met Kenia zijn gesloten tot een overbelasting voor het (rechts)stelsel in dit buurland van Somalië kunnen leiden. Waarschijnlijk om deze reden hebben in december 2009 zowel Kenia als de Seychellen geweigerd om piraten van het Nederlandse stafschip *Hr.Ms. Evertsen* van de EU-missie *Atalanta* op te nemen en te vervolgen, wat – hoewel begrijpelijk – de beperkingen van de gesloten overeenkomsten illu-

streert. Deze overeenkomst staat overigens op de helling: Kenia heeft aangekondigd deze *Memorandum of Understanding* (MOU) – ter waarde van 1,7 miljoen – op te schorten.

Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen heeft voorgesteld een tribunaal voor piraterij in de regio op te richten.¹⁵ Volgens Verhagen zou een dergelijk tribunaal een belangrijke afschrikkende werking voor piraten hebben. Dit voorstel heeft tot op heden echter maar weinig bijval gekregen. Landen als de Verenigde Staten, Rusland en China zijn hier om verschillende redenen geen voorstander van. De kans dat dit tribunaal er gaat komen, is dan ook zeer klein. Internationaal jurist Guilfoyle heeft in 2009 al geopperd dat het beter en duurzamer zou zijn om bestaande lokale rechtbanken in de regio te versterken, in plaats van een nieuwe instelling op te richten die in haar voortbestaan afhankelijk zou zijn van de politieke wil van de internationale gemeenschap.¹⁶

Politieke en militaire bestrijding van piraterij

In juli 2005 werd voor de eerste keer in de geschiedenis van het Wereld Voedselprogramma van de Verenigde Naties een schip met voedselhulp gekaapt. Het schip transporteerde voedsel voor 28 duizend overlevenden van de tsunami in december 2004 en het

voedsel was voldoende om hen gedurende twee maanden te voeden. Het WFP schortte alle scheepstransporten voor humanitaire hulp aan Somalië op totdat de veiligheid zou zijn verbeterd. In november 2007 startten internationale antipiraterij-operaties met een marine-escortesysteem. Frankrijk besloot toen een individuele missie te sturen om de WFP-schepen te escorteren, gevolgd door missies van onder meer Denemarken, Canada en Nederland. Sindsdien is geen enkel schip dat WFP-voedsel naar een haven in Somalië vervoerde meer aangevallen.

In 2008 was er echter sprake van een forse toename van het aantal piraterijaanvallen op commerciële schepen. Dit was voor de Verenigde Naties aanleiding de internationale gemeenschap te verzoeken op te treden tegen deze toegenomen dreiging. Multilaterale organisaties, waaronder de Europese Unie en NAVO, zijn sindsdien in het gebied aanwezig, terwijl de door de Verenigde Staten geleide multinationale Combined Maritime Forces (CMF) speciaal om piraterij te bestrijden de *Combined Task Force 151* hebben opgericht. Bovendien hebben landen uit het Midden-Oosten, zoals Iran en Saoedi-Arabië, schepen naar de regio gestuurd en heeft een groep van elf Arabische landen in juni 2009 aangekondigd ook een antipiraterij maritieme *task force* op te zetten om te voorkomen dat piraterij zich naar de Rode Zee en het Suezkanaal zou versprei-

den. In de Rode Zee liggen voor Saoedi-Arabië belangrijke havens, en Egypte heeft uiteraard enorme baat bij de inkomsten van het kanaal. De inkomsten van dit cruciale kanaal in het vervoer tussen Europa en Azië hebben als gevolg van de piraterij en de financiële crisis een daling laten zien van 426 miljoen dollar in 2007 naar 391 miljoen dollar in 2008.¹⁷

Het piraterijprobleem in de Somalische wateren heeft geopolitieke ontwikkelingen versneld, aangezien ook China, Rusland, India, Zuid-Korea, Singapore, Maleisië, Japan en talrijke Europese landen oorlogsschepen naar het westelijk deel van de Indische Oceaan hebben gestuurd. Dit heeft in verschillende samenwerkingsverbanden en uitwisselingen geresulteerd. Momenteel varen er ongeveer dertig oorlogsschepen in de omgeving van Somalië rond. Dit geschiedt zowel in multilaterale verbanden – bijvoorbeeld de NAVO (*Allied Provider*, *Allied Protector* en opvolger *Ocean Shield*), de Europese Unie (*Atalanta*), en de door Verenigde Staten geleide *Combined Task Force 151* – als ook onder nationaal commando, zoals in het geval van China, Rusland, India, Japan, Maleisië en Singapore.¹⁸ De maritieme aanwezigheid van China, India en Japan wordt mede verklaard door de recente modernisering en uitbreiding van hun zeestrijdkrachten. Deze stelt hen in staat in toenevende mate op grote afstand van het eigen grondgebied te opereren.

In dit kader zijn piraterijbestrijdingsmissies een goede aanleiding om te oefenen met *out of area operations*. Maar ook landen in de regio zelf, zoals Saoedi-Arabië, Oman en Jemen, zijn betrokken bij de maritieme inspanningen. Jemen is bezig een zogeheten Global Maritime Distress and Safety System (GMDSS) op te bouwen, en samen met Italië zet het land in een reeks van kustbases een Vessel Tracking System (VTS) op, om de waarnemingscapaciteit (*surveillance*) aanzienlijk te verbeteren. Hoewel veel van deze initiatieven in dit stadium (te) ambitieus van opzet zijn, wordt in ieder geval ingezet op het versterken van capaciteiten in de regio.

Konvoeien in de International Recommended Transit Corridor (IRTC)

Sinds de internationale gemeenschap gevolg heeft gegeven aan de oproep van de Verenigde Naties om maritieme eenheden naar de Golf van Aden te sturen, hebben verschillende zeerijdkrachten het initiatief genomen om konvoeien te escorteren en groeptransits te ondernemen in de regio. Aanvankelijk was de coördinatie tussen de drie multinationale verbanden van CME, NAVO, EUNAVFOR en de andere aanwezige marine-eenheden nog beperkt. In september 2008 initieerde EUNAVFOR echter de zogenoemde Internationally Recommended Transit Corridor (IRTC), die sindsdien wordt beschermd door CME, NAVO en EUNAVFOR. De

corridor ten zuiden van Jemen doorsnijdt de Golf van Aden nagenoeg in het midden. De corridor is ingesteld om de veiligheid van de schepen te vergroten en het gebruik van de in de regio beschikbare maritieme middelen te optimaliseren. De Europese Unie heeft een *online*-centrum opgetuigd voor schepen die door de Golf van Aden varen: het Maritime Security Centre Horn of Africa (MSC-HOA), de opvolger van een maritiem centrum in Brussel (EUNAVCO). Schepen die assistentie vragen bij MSC-HOA en die aan bepaalde criteria voldoen, krijgen een geassisteerde individuele of groepstransit door de IRTC en krijgen bovendien de beschikking over de meest actuele dreigingsinformatie en advies. Na zich te hebben gemeld bij MSC-HOA, ontvangen commerciële schepen informatie over de wijze waarop ze door de corridor kunnen varen. In de praktijk maakt naar schatting vijftien tot tachtig procent van de commerciële scheepvaart gebruik van de diensten van het MSC-HOA. De criteria op grond waarvan assistentie door de IRTC wordt verleend zijn vertrouwelijk, maar hierbij spelen in ieder geval de snelheid van het schip, de vracht, de hoogte van het dek en de zelfbeschermende maatregelen die een reder heeft getroffen een rol.¹⁹ De IRTC is in verschillende categorieën verdeeld, en afhankelijk van de beschikbare capaciteiten en de dreiging worden deze toegewezen aan de Europese

Unie, NAVO en CMF. Er patrouilleren gemiddeld zes tot acht schepen inclusief luchtcapaciteit in de IRTC. Landen als Rusland en China escorteren konvooien of ondersteunen transits, ongeveer vijf nautische mijlen ten noorden en zuiden van de IRTC. India en Zuid-Korea varen wel binnen de IRTC, maar met hun eigen konvooien. Deze konvooien zijn primair opgezet voor schepen varend onder de eigen nationale vlag of voor eigen bemanningen die onder een derde vlaggenstaat varen, maar staan vaak ook open voor iedereen die om assistentie vraagt. Marineschepen van het desbetreffende land assisteren het schip/de groep schepen door de gehele Golf van Aden. In januari 2010 heeft China aangegeven een leidende rol te willen spelen in de piraterijbestrijding, onder andere door samen te willen werken in de patrouilles binnen de IRTC, waarmee een direct samenwerkingsverband zou worden aangegaan met de meer gevestigde multinationale verbanden als de CMF, NAVO en Europese Unie. Hoewel dit nog niet in uitvoering is, is het een opmerkelijke nieuwe stap in China's beleid, zeker gezien het feit dat deze missie überhaupt de eerste maritieme missie van China in vierhonderd jaar is.²⁰

Marineschepen begeleiden ook de voedseltransporten van het Wereld Voedselprogramma en schepen ter ondersteuning van vredesoperaties AMISOM en ISAF naar Somalië en bewaken in een smalle corridor

een dagelijkse stroom van koopvaardij schepen tegen piraten. Als gevolg hiervan hebben piraten hun werkterrein deels verlegd naar de oostkust van Oman, de westkust van India, en de wateren ten noorden van Madagaskar en de Seychellen.

Particuliere veiligheidsfirma's

Een andere mogelijkheid voor de commerciële scheepvaart om veilig door de Golf van Aden te komen is het inhuren van particuliere veiligheidsfirma's voor escortes door risicovolle wateren en andere diensten. Ook voor het onderhandelen met de piraten en het uitbetalen van het losgeld hebben scheepseigenaren vaak contracten met particuliere firma's of 'risk consultants' afgesloten. Particuliere veiligheidsfirma's - waarvan sommige, gezien de ervaringen in Irak, de reputatie hebben snel naar de trekker te grijpen - sluiten zich aan bij de strijd tegen piraten die de scheepsroutes bij de kust van Somalië belagen. Gewapende escorteschepen die tegen een forse prijs bescherming bieden, worden een steeds gewoner verschijnsel bij de kust van Oost Afrika.²¹ Zo heeft de particuliere militaire contractor Xe Services (het voormalige Blackwater Worldwide) sinds medio 2008 de diensten van het escorteschip *McArthur* beschikbaar gesteld aan de commerciële scheepvaart in de Golf van Aden. De *McArthur* beschikt over een helikopter, een essentieel middel voor schepen om

effectieve maritieme veiligheidsoperaties te kunnen uitvoeren. Hoewel het schip zelf niet is bewapend, heeft het bewapend veiligheidspersoneel aan boord dat kan opereren vanuit opblaasbare boten.

De inzet van particuliere firma's kan overigens problematisch zijn, aangezien de legaliteit van sommige veiligheidsoperaties twijfelachtig is. De vlaggenstaten waaronder schepen geregistreerd staan denken verschillend over de vraag of het gebruik van contractanten op hun schepen is toegestaan. Sommige staten verbieden het expliciet, sommige zeggen dat ze het niet steunen, andere blijven neutraal. Terwijl de particuliere industrie in theorie – en soms in de praktijk – bewijst meer kosteneffectief te kunnen zijn, is zulke efficiency niet gegarandeerd. Een ander argument dat naar voren wordt gebracht is dat de aanwezigheid van particuliere bewapende teams op commerciële schepen kan leiden tot een escalatie van geweld, en dat geweldsincidenten niet noodzakelijk een onderzoek tot gevolg zou hebben zoals dit bij militaire teams van overheden wel het geval zou zijn. De belangrijkste knelpunten zijn dus de soms hoge kosten maar zeker ook de twijfelachtige aansprakelijkheid.

Shared Awareness and Deconfliction meetings (SHADE)

De coördinatie voor alle marineactiviteiten berust bij de zogenoemde

Shared Awareness and Deconfliction meetings (SHADE) in Bahrein. Het betreft hier een groep stafofficieren die geregeld (meestal eens in de zes weken) vergadert om te verzekeren dat de zeestrijdkrachten hun inspanningen gericht op antipiraterijoperaties effectief coördineren.²² Bij dit overleg zijn de multinationale eenheden (EUNAVFOR, CMF, NAVO) en de landen die in het gebied opereren betrokken, samen met vertegenwoordigers van de Verenigde Naties, Interpol, de UK Maritime Trade Organization, de US Maritime Liaison Officer, evenals vertegenwoordigers uit de wereld van de scheepvaart (Intertanko, Intercargo, BIMCO, IMB, IMO). Tijdens deze bijeenkomsten wordt over operationele coördinatie gesproken en worden regelingen getroffen over de taakverdeling, het optimaliseren van het gebruik van beschikbare middelen en coördinatie van de geografische aanwezigheid. SHADE heeft ook een concreet product opgeleverd, namelijk de *IRTC Coordination Guide*, die de beginselen en concrete samenwerking voor de IRTC omvat. Commandanten op zee zorgen voor de (dagelijkse) tactische coördinatie.

Bij de SHADE-coördinatiebijeenkomsten is een toenemend aantal marineautoriteiten betrokken. Zo nemen ook marineofficieren uit China, Rusland, India, Japan, Saoedi-Arabië en landen uit de regio (uitgezonderd Iran) aan deze bijeenkomsten deel. China heeft zelfs de wens geuit een leidende rol te

spelen in de antipiraterij-inspanningen – naast de Europese Unie en de Verenigde Staten – en heeft in november 2009 verzocht bij de SHADE-bijeenkomsten in Bahrein als medevoorzitter op te treden. Dit is op verzoek van de Europese Unie tijdens de vergadering van SHADE in januari 2010 door de betrokken landen goedgekeurd.²³ Hiermee toont het piraterijprobleem andermaal aan dat er ook andere belangen op het spel staan, die meer op geopolitiek niveau spelen.

Contact Group on Piracy off the Coast of Somali

Een ander belangrijk podium voor de samenwerking en coördinatie op het gebied van het bestrijden van piraterij is de in januari 2009 onder VN-paraplu opgezette Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS), waarin inmiddels 45 landen en zeven regionale en internationale organisaties samenkomen. Deze groep kent meerdere werkerreinen:

- het verbeteren van de ondersteuning van antipiraterijmissies op operationeel en inlichtingenvlak;
- het opzetten van een coördinatie-mechanisme voor alle maritieme aanwezigheid;
- het verbeteren van het juridische raamwerk voor de arrestatie, detentie en vervolging van piraten;
- het versterken van de zelfredzaamheid en de capaciteiten van de commerciële scheepvaart;
- het verbeteren van diplomatieke

inspanningen en publieksinformatie;

- het verstoren van financiële stromen en operaties van Somalische piraterij.

De verschillende werkgroepen zijn meerdere keren bijeengekomen, onder meer Cairo en New York. Vooral de eerste vier doelen worden actief nagestreefd door middel van werkgroepen die om de paar maanden bij elkaar komen. De tweede doelstelling met betrekking tot een coördinatiemechanisme is al grotendeels bereikt door de SHADE-bijeenkomsten. De Contactgroep heeft twee *assessment*-missies naar Somalië en landen in de regio gestuurd, waarvan de uitkomst als basis zal dienen voor verdere initiatieven. De activiteiten van de Contactgroep worden gefinancierd door een speciaal hiervoor opgezet internationaal fonds waaraan alle betrokken actoren (vrijwillig) kunnen doneren.

Djibouti Code of Conduct

Daarnaast is in januari 2009 een *Code of Conduct* aangenomen op een door de International Maritime Organization georganiseerde bijeenkomst in Djibouti om piraterij regionaal aan te pakken. Deze in potentie belangrijke overeenkomst behelst onder andere toezeggingen betreffende het opzetten van een Regional Training Centre (Djibouti), een Maritime Rescue Coordination Centre (Mombasa, Kenia), een Sub-regional Coordination Centre (Dar es Salaam, Tanzania) en een

Regional Information Centre (Sana'a, Jemen).²⁴ Tien ondertekenaars van de Code zullen samenwerken op het gebied van piraterijbestrijding en capaciteitsopbouw: Djibouti, Egypte, Ethiopië, Jemen, Kenia, Madagaskar, de Malediven, de Seychellen, Somalië en Tanzania. Meer handtekeningen van andere landen in de regio – in totaal mogelijk 21 landen – worden verwacht.

Deze *Djibouti Code of Conduct* is een belangrijk instrument om *on-shore* regionale capaciteitsopbouw in de regio te versterken en daarmee piraterij meer duurzaam te bestrijden. Ook hiervoor is een multidonorfonds opgericht. Indien al deze initiatieven en toezeggingen daadwerkelijk worden geïmplementeerd en van de grond komen, dan is de Hoorn van Afrika en tevens de Golf een aanzienlijk aantal centra en instellingen op het gebied van piraterijbestrijding rijker. De internationale gemeenschap zou er goed aan doen deze regionale initiatieven te steunen. Een meer *bottom-up* gerichte benadering, waarin de regio het initiatief neemt, is op de lange termijn de enige manier om Somalische piraterij in de hand te houden. Het risico bestaat wel dat met zoveel betrokken landen en organisaties duplicatie of creatie van extra bureaucratische lagen op de loer ligt. Aan militaire en politieke actie en initiatieven schort het in ieder geval niet.

Tot slot

De aanwezigheid van vele oorlogsschepen en maritieme patrouillevliegtuigen, in multinationale coalities of onder nationaal commando, creëert serieuze, maar oplosbare uitdagingen, zoals we hebben gezien. Men zou misschien verwachten (en hopen) dat een dergelijke grote vloot intimideert, iedere piraat afschrikt, en de zee volledig beheerst. De realiteit is echter anders. Het gebied waar sprake is van piraterijactiviteiten is zo uitgebreid en de situatie op land is zo grimmig en wetteloos dat het onmogelijk is dit constant te kunnen beheersen. Piraten in het gebied passen bovendien hun technieken en procedures voortdurend aan, teneinde succesvol te zijn in het buitmaken van schepen, zowel in de Golf van Aden als in de open oceaan bij de kust van Afrika en India. Marineschepen die in het gebied patrouilleren zorgen door hun aanwezigheid voor een zekere mate van afschrikking, maar dit is beperkt tot de transitcorridors in de Golf van Aden en minder effectief in de andere gebieden die de Westelijke Indische Oceaan rijk is. Gezien de vele schepen in de regio en gezien de omvang van het operatiegebied (en daarmee de aanzienlijke afstanden die moeten worden overbrugd), kan de veiligheid van alle schepen niet worden gegarandeerd.²⁵

Vanuit een operationeel perspectief zou de meest effectieve en effi-

ciënte coördinatie en het optimaal gebruik van schaarse middelen zijn dat alle schepen onder eenhoofdig bevel worden ingezet. De 'deconflictie' zoals die bij de maandelijkse SHADE-bijeenkomsten in Bahrein aan de orde komt is weliswaar relatief vlot op gang gekomen, maar beperkt tot coördinatie. Een eenhoofdige commandostructuur en centrale coördinatie, zoals bij de VN-vredesoperaties op land, is nodig. Maar een dergelijke structuur is politiek niet haalbaar, aangezien alle actoren die op dit moment marineschepen bij de Somalische kust hebben ingezet hun eigen belangen hebben en hun eigen vlag willen laten zien. Een voorbeeld: zowel vanuit politiek als militair perspectief is de operatie *Atalanta* zeer relevant voor de Europese Unie. De oorlogsschepen die deelnemen aan deze operatie zijn ingezet door West-Europese landen die, door al vele jaren deel te nemen aan de NATO Standing Naval Forces, gewend zijn aan operaties met fregatten. Bovendien is het de eerste keer dat de landen zijn geïntegreerd in een maritieme eenheid onder commando van de Europese Unie. Operatie *Atalanta* toont voor de lidstaten van de Europese Unie en de rest van de wereld aan dat Europa gezamenlijk in staat is macht te projecteren over grote afstand. De sterkte, interoperabiliteit en aanpassingsvermogen van de maritieme operatie van de Europese Unie zal voortduren na de piraterijcrisis, en de Europese

benaderingen van toekomstige mondiale marinemissies beïnvloeden. Eenhoofdig bevel zou de Europese Unie als een onafhankelijke actor minder zichtbaar maken. Bovendien zijn opkomende marineactoren als China en India terughoudend om onder buitenlandse vlag te varen.

"Anti-piracy efforts," zoals VN-Secretaris-generaal Ban Ki-Moon in december 2008 opmerkte, "must be placed within the context of a comprehensive approach which fosters an inclusive peace process in Somalia and assists the parties to rebuild security, governance capacity, address human-rights issues and harness economic opportunities throughout the country."²⁶

Zowel op internationaal, als regionaal en nationaal niveau is een groot aantal initiatieven genomen, die alomvattende benaderingen propageren, maar waarbij de coördinatie erg zwak is. Er bestaat een risico dat alle actoren die een alomvattende benadering bepleiten, in werkelijkheid blijven steken in hun eigen – intern gerichte – alomvattende benadering, die niet aansluit bij de benaderingen van andere actoren.

Antipiraterijoperaties bij Somalië zijn een nieuwe activiteit voor marines. Tegenwoordig gaan marineplanners uit van twee conceptuele marinetaken: de op de staat gerichte 'moderne' en de systeemgerichte 'postmoderne' taken.²⁷ De eerste is representatief voor de preoccupatie van marines met interstatelij-

ke conflicten en het in balans houden van maritieme macht. De tweede is de meer nieuwe, postmoderne set van marinetaken, die voortkomen uit de noodzaak het op de mondiale zeeën gebaseerde handelssysteem te verdedigen. Een van de taken van postmoderne marines is het handhaven van de orde op zee. De antipiraterijoperaties bij de Somalische kust openbaren vele van de uitdagingen die er voor het handhaven van de orde op zee bestaan. Antipiraterijoperaties vereisen een nadruk op gedegen geïntegreerde surveillance om mobiele en heimelijke tegenstanders in het oog te houden en te volgen. Zij vereisen ook een gestructureerde en evenwichtige hoeveelheid van goedkopere fregatten, korvetten, oceaan- en kustpatrouillevaartuigen, helikopters, onbemande vliegtuigen en zelfs onderzeeboten om doelen te onderscheppen en jurisdictie af te dwingen. De nieuwe Amerikaanse kustgevechtsschepen en de nieuwe

Nederlandse oceaanpatrouilleschepen passen keurig in de bovenstaande vereisten. Nieuwe marineactoren in Azië – zoals China en India – zijn overwegend gericht op capaciteiten die minder geschikt zijn voor systeemgerichte operaties – zoals antipiraterijmissies – maar eerder op interstatelijke missies.²⁸ De afgelopen twee eeuwen hebben aangetoond dat het volledig elimineren van piraterij onmogelijk is en ook niet het doel zou kunnen zijn. Net zoals criminaliteit op land, zou het primaire doel moeten zijn piraterij te verminderen, te dwingen en daders te straffen. Het zeker stellen dat er orde op zee bestaat en de vaarroutes beschermd zijn, is een noodzaak in de mondiale 'just-in-time' economie. Een voortdurende bestrijding van piraterij zal uiteindelijk aanhoudende politieke en economische verplichtingen en versterkte juridische capaciteit vereisen, evenals militaire middelen en partners in de desbetreffende regio.

Noten

1. Voor deze bijdrage is onder meer gebruik gemaakt van Homan, K. & S. Kamerling (2009), Piraterij vaart wel bij Somalisch vacuüm: bestrijdingsnetwerk in de maak, *Internationale Spectator*, 63, 9, pp. 455-458 en Ginkel, B. van en F.-P. Van der Putten (forthcoming 2010), *The International Response to Somali Piracy*, Routledge.
2. Murphy, M.N. (2007), *Contemporary Piracy and Maritime Terrorism: The Threat to International Security*, Adelphi Paper 388, pp. 12-19.
3. *Financial Times*, 16 July 2009 (R. Crilly: How 2009 became the year of the pirate).
4. Aanvallen zijn geregistreerd in Brazilië, Colombia, Haïti, Peru en Venezuela.
5. *Reuters*, 3 March 2009.
6. The Failed States Index 2009, op: www.foreignpolicy.com/.
7. Zie: Bosgra, S. (2009), Somalië: wel

- piraten, geen terroristen, *Internationale Spectator*, 63, 3, pp. 151-156; en Gettleman, J. (2009), The most dangerous place in the world, *Foreign Policy*, 171, pp. 60-70.
8. Zie voor de wijze waarop de Somalische piraten zijn georganiseerd: Schiemy, B. (2009), Piracy's rising tide, Somali piracy develops and diversifies, *Jane's Intelligence Review*, February, pp. 40-46.
 9. United Nations (2008), *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1811*, 10 December 2008, p. 29.
 10. Wilson, B. (2009), Effectively confronting a regional threat: Somali piracy, *Conflict Trends*, pp. 11-18.
 11. Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS), art. 105.
 12. Zie: Soons, A.H.A. (2003), Rechts-handhaving op zee: Het internationaalrechtelijk kader, *Justitiële Verkenningen*, 29, 2, pp. 86-101, op p. 96.
 13. Zie: Middleton, R. (2009), *Pirates and How to Deal With Them*, London: Chatham House.
 14. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 29521, Nederlandse deelname aan vredesmissies, nr. 95, Brief van de ministers van Justitie en van Defensie, 23 maart 2009, p. 5.
 15. *de Volkskrant*, 18 mei 2009 (B. Lanting: Verhagen: tribunaal voor piraten).
 16. Haan, L. de & N. Kraak (2009), *Summary expert meeting piracy*, Clingendael Institute, 8 July.
 17. Wilson (2009), p. 12.
 18. Onder andere Pakistan maakt deel uit van *CTF 151*, en Turkije vanaf 2009 van NAVO-operatie *Ocean Shield*.
 19. Interview van de auteurs met kapitein-luitenant ter zee Henk Mondereen en kapitein-luitenant ter zee Rob Kramer, Den Haag, 19 november 2009.
 20. Gelfland, L. (2010), China enhances anti-piracy effort off Somali coast, *Jane's Defence Weekly*, 10 February.
 21. *The Associated Press*, 26 October 2008 (Security forms to fight Somali pirates).
 22. Annati, M. (2009), Maritime operations off the Horn of Africa: New and permanent task for our navies? *Naval Forces*, 30, 4, p. 38
 23. Gelfland (2010); *China Defence Blog*, China to lead SHADE's anti-piracy patrols off Somalia, 28 January 2010, op: china-defense.blogspot.com/.
 24. International Maritime Organization (2009), High-level meeting in Djibouti adopts a Code of Conduct to repress acts of piracy and armed robbery against ships, op: www.imo.org/.
 25. U.S. Department of Transportation Maritime Administration Advisory 2009-07, Gulf of Aden, Red Sea and Indian Ocean Transit, 9 September 2009.
 26. Geciteerd in: Combating piracy off Somalia, Swift naval response is only part of the solution, *Strategic Comments*, 15, 1, 2009.
 27. Till, G. (2009), Making waves: Naval power evolves for the 21st century, *Jane's Intelligence Review*, December, p. 29.
 28. *Ibid.*