

Voorwoord

Het is bijna zeven jaar geleden dat *Justitiële verkenningen* aandacht besteedde aan het fenomeen zeeroof, in het themanummer *Criminaliteit op zee*. De artikelen over piraterij in dat nummer gingen destijds vooral in op de situatie in Zuidoost-Azië, de Indonesische wateren en de Straat van Malakka. In die regio vonden de meeste aanvallen op schepen plaats, daar vielen de meeste doden en gewonden (Van de Bunt en Pladdet, 2003). Anno 2009 is het beeld compleet veranderd. Het aantal piraterij-aanvallen is in Zuidoost-Azië flink gedaald (IMB, 2009) onder invloed van economische groei, intensiever toezicht van de nationale kustwachten en nauwere maritieme samenwerking tussen de kuststaten in de regio. Dat piraterij op wereldschaal desondanks niet of nauwelijks is afgenomen in het afgelopen decennium, komt in belangrijke mate voor rekening van zeeroovers die opereren vanuit Somalië,¹ in het bijzonder de regio Puntland. Van de 293 in 2008 gerapporteerde aanvallen en aanvalspogingen vonden er 189 plaats voor de oostkust van Somalië en in de Golf van Aden (IMB, 2009).

De internationale gemeenschap heeft tot nog toe vooral gereageerd door per VN-resoluties mandaten te verstrekken aan lidstaten om hun marines in de Somalische wateren te laten patrouilleren, ook met het oog op de bescherming van voedseltransporten naar Somalië. Maar de ruime aanwezigheid van marineschepen uit onder andere Nederland, Frankrijk, Zweden, de Verenigde Staten, Canada, Rusland, Maleisië, Japan en China heeft niet kunnen voorkomen dat, volgens het IMB, het aantal piraterijaanvallen in de eerste drie kwartalen van 2009 al ruimschoots meer is dan over heel 2008. Naar verluidt wordt deze 'vlootschouw' in Somalië met grote argwaan bekeken. De Indische Oceaan als oefengebied voor marines uit de hele wereld, en als plek waar rivaliserende staten hun positie veiligstellen door militaire aanwezigheid. In Nederlandse defensiekringen wordt inmiddels openlijk gezegd dat de 'casus' piraterij een mooie aanleiding is om de internationale maritieme samenwerking te stimuleren en verder na te denken over een samenhangende maritieme strategie die de vitale belangen van Nederland veiligstelt

1 Daarnaast is ook de piraterij in Nigeria en Tanzania toegenomen (IMB, 2009).

(zie bijvoorbeeld Woudstra, 2009; Van Ginkel, Hemmer e.a. in dit nummer). Zoals in dit themanummer duidelijk zal worden, staan de immense kosten van de marine-operaties in geen enkele verhouding tot de schade die door zeepiraterij wordt veroorzaakt, zelfs rekening houdend met de almaar stijgende losgeldendie Somalische kapers eisen. Nog steeds wordt slechts een zeer klein deel van alle passerende schepen slachtoffer van piraterij.²

Echter, het zou kortzichtig zijn om het piraterijprobleem te verengen tot het vraagstuk van de veiligheid van koopvaardijsschepen op zee, zeker in het geval van Somalië. Middleton (2008) noemt vier redenen waarom de internationale gemeenschap zich met de bestrijding van piraterij in deze regio moet blijven bezighouden. Ten eerste staat vast dat de opbrengsten van zeeroof voor een aanzienlijk deel terecht komen bij lokale krijgsheren, die daarmee nieuwe wapenaankopen financieren en hun manschappen betalen. Ten tweede schaadt piraterij de internationale handel. De kosten van losgeldendie voor gegijzelde bemanningsleden en gekaapte schepen drukken niet alleen op de ondernemingen in kwestie, maar op de hele sector. De verzekeringspremies voor schepen die de Golf van Aden passeren, zouden het afgelopen jaar tot het tienvoudige zijn gestegen. Voorts is er het risico van schade aan het milieu als gevolg van piratenaanvallen waarbij bijvoorbeeld een olietanker in brand wordt geschoten of tot zinken wordt gebracht. Ten slotte bestaat de kans dat de piraten uitgroeien tot *agents* van internationaal terrorisme. Te denken valt aan directe terroristische aanvallen op schepen, het gebruik van gekaapte schepen als 'drijvende bom' en het ruilen van gijzelaars tegen gedetineerde terroristen. Vooralnog bestaan er geen harde bewijzen dat een dergelijke ontwikkeling zich voordoet. Wel is het zeer voorstelbaar dat de opbrengsten van piraterij deels terecht komen bij de lokale radicaal-islamitische organisatie Al-Shahab, die banden zou hebben met Al-Qaida.

In dit themanummer is er in de eerste plaats aandacht voor de lokale en mondiale oorzaken en achtergronden van zeeroof. In lijn met de actualiteit ligt de nadruk op piraterij in Afrika. Daarnaast komen de preventie en bestrijding van piraterij op verschillende niveaus aan de orde.

2 Zie het artikel van Bruyneel in dit nummer.

Het eerste artikel, van Eklöf Amirell, behandelt het ontstaan en de ontwikkeling van moderne piraterij in Nigeria en Somalië. De geografische en historische omstandigheden van deze regio worden vergeleken met een andere belangrijke regio waar piraten actief zijn: Zuidoost-Azië. Verschillende verklaringen voor de opleving van Afrikaanse piraterij worden kritisch besproken, waarbij ook de wereldwijd gegroeide kloof tussen arm en rijk en de verspreiding van kleine en lichte wapens als factoren worden genoemd. De auteur plaatst vraagtekens bij de tendens om de hedendaagse piraterij te verklaren uit het 'mislukken' van een staat. *State failure* is in zijn ogen een misleidend begrip dat de aandacht afleidt van belangrijker oorzaken van piraterij. Ook historisch gezien is er geen aantoonbaar verband tussen de afwezigheid van staatsgezag en piraterij.

Vervolgens analyseert Bruyneel de cijfers van het afgelopen decennium over de omvang van piraterij wereldwijd. Hij bespreekt de discrepanties tussen de gegevens uit verschillende bronnen, zoals de International Maritime Organisation (IMO), het International Maritime Bureau (IMB) en het Informatiecentrum van de Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Na een korte behandeling van de verschillende definities van zeepiraterij wordt ingegaan op verschillende typen van piraterij, verschillen in de wijze waarop piraten opereren en de omstandigheden waaronder piraterij in Zuidoost-Azië de laatste jaren kon afnemen, terwijl zeeroof in Afrika juist drastisch toenam.

In twee opeenvolgende artikelen wordt vervolgens ingegaan op de toepassing van concrete maatregelen tegen piraterij. In de bijdrage van L'Honoré Naber staat de vraag centraal wat rederijen en bemanningen zelf kunnen doen om zich te beschermen tegen piraterij. De auteur bespreekt de dilemma's die kleven aan gewapende zelfbescherming en geeft een overzicht van technologische vondsten die de weerbaarheid tegen piraten aanzienlijk kunnen vergroten. Sommige van deze oplossingen zijn al toepasbaar, andere zijn nog in ontwikkeling. Minstens zo belangrijk is dat reders een anti-piraterijbeleid ontwikkelen, opdat er in geval van een kaping een draaiboek klaarligt en zowel het thuisfront als de bemanning weet waar men aan toe is, wat te doen en na te laten. De bescherming tegen piraterij kan volgens de auteur niet exclusief aan de marinestrijdkrachten worden overgelaten, omdat het bedreigde zeegebied een enorme

omvang beslaat. Wel kunnen belangrijke zeevaartroutes door de marines van verschillende landen structureel worden bewaakt. Aan boord zouden primaire beschermingsmaatregelen moeten worden genomen, ook om de afhankelijkheid van de aanwezigheid van marineschepen te verminderen.

Een andere beschermingsoptie voor reders is de inschakeling van 'profs', ofwel Private Security Companies (PSC's, particuliere beveiligingsbedrijven). Liss bespreekt in haar bijdrage de risico's en de voor- en nadelen van de inzet van PSC's. De auteur baseert zich onder andere op ervaringen met de inzet van PSC's tijdens de oorlog in Irak. Tot enkele jaren geleden vonden rederijen de inhuur van PSC's doorgaans te kostbaar in verhouding tot het risico op een aanval door piraten. Tegenwoordig valt die kosten-batenberekening nogal eens anders uit door de enorme toename van piraterijactiviteiten in de Golf van Aden en het noorden van de Indische Oceaan. Mogelijke problemen die deze beschermingsoptie met zich meebrengt, zijn het gevaar van geweldsescalatie, de eenzijdige aandacht van PSC's voor de belangen van hun opdrachtgever en het gebrek aan transparantie en verantwoording. Ook is het de vraag of alle PSC's die antipiraterijdiensten aanbieden, wel beschikken over de daarvoor benodigde specifieke deskundigheid en over kennis van nationale en internationale rechtsregels die het kader aangeven waarbinnen PSC's mogen opereren.

Ten slotte wordt in twee bijdragen ingegaan op de vraag wat staten en internationale organisaties en samenwerkingsverbanden tegen zeepiraterij kunnen ondernemen. Piraterij is een delict dat heel vaak onbestraft blijft. Knoops bespreekt de oorzaken van die straffeloosheid. Hij stelt daarbij de vraag of het huidige zeerecht niet aan herziening toe is. Op dit moment wordt het aan nationale jurisdicties overgelaten of zij verdachten van zeepiraterij al dan niet vervolgen en berechten. Dit systeem resulteert in vele lacunes. Is er dan wellicht een rol weggelegd voor het Internationale Strafhof (ICC) in Den Haag? Of ligt de oprichting van een ad hoc internationaal straftribunaal meer voor de hand? De auteur beargumenteert waarom de laatstgenoemde optie in zijn ogen de voorkeur verdient.

Van Ginkel, Hemmer, Kamerling en Van der Putten laten de vele facetten van de aanpak van het piraterijprobleem – geopolitiek, regionaal, juridisch en militair – de revue passeren. Ze beklemtonen dat piraterij niet alleen een bedreiging vormt, maar ook juist een unieke gelegenheid voor tal van staten, internationale organisaties

en andere betrokken partijen om de onderlinge banden aan te halen en de werkelijke oorzaken van piraterij aan te pakken. Op grond van hun analyse komen de auteurs tot enkele aanbevelingen voor staten die betrokken zijn bij de bestrijding van piraterij. Zo zouden de beveiligde zeeroutes (*transit corridors*) in zones kunnen worden opgesplitst. In elke zone is er dan één zeemacht die verantwoordelijk is voor de beveiliging. Op deze wijze is een gemeenschappelijke commandovoering, die tussen rivaliserende staten op problemen zou stuiten, niet nodig. Voorts is het volgens de auteurs verstandig om de berechting van piraten te koppelen aan versterkingen van het lokale rechtssysteem, investeringen in de opbouw van expertise in de regio en het financieren van de bouw van detentiecentra. Op die manier wordt voorkomen dat opgebouwde expertise verloren gaat wanneer een internationaal tribunaal op den duur weer zijn deuren sluit. Meer in het algemeen zou de internationale gemeenschap er goed aan doen te investeren in regionale initiatieven, omdat die op langere termijn duurzamer zijn dan de huidige, eindige antipiraterijmissies.

M.P.C. Scheepmaker

Literatuur

Bunt, H.G. van de, E. Pladdet

Geweld op zee; een verkenning naar de aard en omvang van zeepiraterij

Justitiële verkenningen, jrg. 29, nr. 2, 2003, p. 29-43

International Maritime Bureau (IMB)

Piracy and armed robbery against ships – annual report: 1 January-31 December 2008

Londen, ICC IMB, 2009

Middleton, R.

Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars

Londen, Chatham House, 2008

Woudstra, N.A.

Er is meer dan piraterij

Marineblad, jrg. 119, nr. 6, 2009