

## Contact Group

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers\*

**D**e Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS) werd opgericht in 2009 op basis van Resolutie 1851 van de VN-Veiligheidsraad. Hierin is de volgende passage opgenomen: ‘[The Security Council] encourages all States and regional organizations fighting piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia to establish an international cooperation mechanism to act as a common point of contact between and among states, regional and international organizations on all aspects of combating piracy and armed robbery at sea off Somalia’s coast (...)’ Dit internationale samenwerkingsmechanisme bracht een informeel netwerk tot stand van landen uit de regio, vlaggestaten, Europese en Aziatische landen, internationale organisaties, vertegenwoordigers van industrie en vertegenwoordigers van zeevarenden.

De Contact Group heeft momenteel meer dan honderd verschillende leden en is ondersteund door de VN maar niet ‘van’ de VN. Omdat de Contact Group een opmerkelijke verschijning in de internationale betrekkingen is en al enkele jaren in bedrijf, is het mogelijk om een voorlopige balans op te maken. De meerderheid van de *stakeholders* beschouwt de Contact Group als een succes, maar welke omstandigheden liggen daaraan ten grondslag? Op het eerste gezicht doet de Contact Group wat ongewoon aan: zij is geheel informeel, organiseert zichzelf, kent geen formele regels of procedures en kan alleen beslissen op basis van consensus. Toch heeft het gewerkt en zijn de verschillende stakeholders overtuigd van het nut en zelfs het succes van de Contact Group.

Er zijn mijns inziens twee fundamentele omstandigheden die met name hebben bijgedragen aan het succes van de Contact Group. Dat is op de eerste plaats het feit dat piraterij en piraten in het internationaal publiekrecht worden beschouwd als *hostis humani generis* (een vijand van de mensheid), waardoor een juridische grondslag ontstaat voor de vervolging van diegenen die zich schuldig maken aan piraterij in internationale wateren. De tweede omstandigheid is de gemeenschappelijke noemer van deze zeer brede en diverse gemeenschap: allen hebben een (direct) belang bij het zo snel mogelijk beëindigen van de piraterij voor de kust van Somalië. Dit noem ik een ‘gedeeld strategisch narratief’. Piraterij is slecht voor *business*, slecht voor de regio, slecht voor de scheepvaart en slecht voor de consument. Het bleek derhalve eenvoudig om die brede en diverse groep aan stakeholders voor de gemeenschappelijke zaak te winnen, een omstandigheid die tot de dag van vandaag voortduurt.

Nadat het netwerk van stakeholders tot stand was gebracht, was de praktische vraag vervolgens hoe de strijd tegen de piraterij te organiseren, hoe te komen tot een gecoördineerde internationale strategie. De eerste en meest prominente actie was het opzetten en coördineren van de militaire *counterpiracy* operaties. Amerikaanse en Britse eenheden waren reeds aanwezig in de Indische Oceaan in het kader van de *War on Terror*. In december 2008 ging Operatie *Atalanta* van start en een jaar later volgde *Ocean Shield*. De eerste prioriteit was derhalve de coördinatie van de militaire operaties en eenheden. Dit werd de opdracht van Werkgroep 1, onder voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk.

\* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van Frans Matser en luitenant-kolonel der Mariniers Marcus Houben.

De coördinatie van de militaire operaties in de Indische Oceaan verliep opmerkelijk soepel en succesvol. Er werd een informeel mechanisme tot stand gebracht voor *shared awareness and deconfliction* (SHADE), waaraan later ook de zogenoemde *independent deployers* konden deelnemen. Directe operationele uitkomsten van SHADE zijn het gecoördineerde *convoying scheme* dat zorgt voor een efficiënte inzet van militaire middelen en het vaststellen van een *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC) voor de internationale scheepvaart. Ook het feit dat de VS het *mercury system* bij een grote groep bondgenoten installeerde, faciliteerde tot op grote hoogte de informatie-overdracht, communicatie en coördinatie tussen landen en eenheden.

De tweede grote prioriteit was het beëindigen van de straffeloosheid van piraterij en te komen tot praktische voorstellen om piraten in de regio te kunnen berechten. Dit was de opdracht voor Werkgroep 2, die onder leiding kwam van de Deense ambassadeur Thomas Winkler. WG2 is uitgegroeid tot een juweel aan de kroon van de Contact Group. Uit deze werkgroep is wat informeel ook wel het *conveyor belt system of justice* wordt genoemd ontstaan. Dit is een systeem van diplomatieke en politieke regelingen, waarbij een eenheid van EUNAVFOR bijvoorbeeld op zee een verdachte piraat aan kan houden, deze vervolgens voor berechting kan overdragen aan de Seychellen, waarna de Seychellen de veroordeelde piraat, na afloop van het proces, naar Somalië kan repatriëren. Het was onmiddellijk duidelijk dat, als deze opzet moest werken, de gehele keten moest worden versterkt. *Transfer agreements* moesten worden opgesteld en onderhandeld met die staten in de Indische Oceaan die bereid waren om de verdachte piraten te berechten. Vervolgens moest het juridische systeem in onder meer de Seychellen en Mauritius worden versterkt en de juridische capaciteit worden uitgebreid (rechtshulp, openbare aanklagers, gevangenis). Ten slotte moesten ook in Somalië gevangenis worden gebouwd die voldeden aan de mensenrechten-normen en moest een praktisch systeem worden bedacht voor de fysieke repatriëring

van de gevangenen naar Somalië. Pas als die gehele keten georganiseerd en operationeel was kon het *catch and release*-beleid worden vervangen door een beleid gericht op een *legal finish*. Ik volsta hier met de conclusie dat dit systeem werkt en dat het gelukt is om meer dan een dozijn spelers bijeen te brengen voor een gezamenlijke missie.

Werkgroep 3 richtte zich op de industrie en wat de industrie zélf kon doen om zich beter te beschermen. Deze inspanningen leidden tot de vaststelling van achtereenvolgende versies van de zogenoemde *Best Management Practices* (momenteel is BMP versie vier van kracht) ter versterking van de zelfbescherming van de scheepvaart om een succesvolle aanval door piraten te voorkomen. Werkgroep 4 kreeg de opdracht mee van communicatie en *messaging*, gericht op het overtuigen van jonge Somaliërs om hen te doen afzien van een eventuele 'carrière op zee', bewustwording binnen de Somalische gemeenschap en informatievoorziening naar het publiek. Een vijfde Werkgroep werd later toegevoegd en ging zich richten op de financiers, de criminele netwerken en de zogenoemde *kingpins* achter de piratengroepen.

De Contact Group toont aan dat het zelf-organiserend vermogen van de internationale gemeenschap verrassend goed kan zijn. De evolutie van de Contact Group is geheel organisch gegaan, op basis van vrijwilligheid en *inclusiveness*. De grote diversiteit van de stakeholders bleek een enorme kracht, geen zwakte, omdat deze heeft bijgedragen aan de 'rijkheid' en diversiteit van een gedeelde strategie.

Ten slotte heeft de Contact Group geleerd dat dé oplossing niet bestaat, want de oplossing bestaat uit een serie van deeloplossingen en maatregelen, die samen een min of meer samenhangend systeem vormen. En omdat de verschillende stakeholders verantwoordelijk zijn voor de deeloplossingen, bleek er een ongekend groot gevoel van *ownership* te bestaan voor de gezamenlijke strategie. ■