

Zeeroof in Zuidoost-Azië

Een historische vergelijking

G. Teitler*

Zeeroof in en rond de Indische archipel kan bogen op een lange geschiedenis. Ver voordat de Nederlanders bezit namen van Indië was zeeroof een veelvuldig voorkomend verschijnsel, dat ten nauwste was verbonden met de rivaliteit tussen inheemse politieke gemeenschappen. Het Nederlandse koloniale bewind bestreed de zeerovers door hen op te jagen en rondtrekkende lieden en gemeenschappen te verplichten een vaste woon- en verblijfplaats te betrekken. Tegen het einde van de negentiende eeuw begonnen deze maatregelen vrucht te dragen – zowel in Indië als in de aangrenzende Britse en Spaanse gebieden. Koloniale instanties zagen er vervolgens scherp op toe hun greep op de archipel en omstreken niet te laten verslappen. Na de Tweede Wereldoorlog hadden hun inheemse opvolgers er alle belang bij dit beleid voort te zetten.

De recente herleving van zeeroof in Zuidoost-Azië is een opmerkelijk gegeven. Niet alleen vragen naar de hedendaagse verschijningsvormen, maar ook een vergelijking met negentiende eeuwse zeeroof liggen voor de hand. Een dergelijke vergelijking is een onmisbaar hulpmiddel om tot scherper inzicht te geraken.

Vormen van zeeroof

Zeeroof kwam in Indië in de negentiende eeuw in drie vormen voor. Allereerst waren dan inlandse vissers en handelaren actief die – individueel of in groepsverband opererend – er geen been in zagen zich te verrijken door zwakker ogende collega's te beroven. Zij waren niet meer dan gelegenhedsvievers. Deze praktijk stond ver af van de georganiseerde, gespecialiseerde zeeroof, die slechts op enkele plaatsen in de Indische archipel tot ontwikkeling was gekomen. Met name was dit het geval rond de oostuitgang van de Straat Malakka, bij de eilanden die behoorden tot de Riouw- en Lingga-groep. Vanouds vormde dit gebied een voor zeerovers aantrekkelijk deel van een druk bevaren

* De auteur is als hoogleraar verbonden aan de leerstoelgroep Nieuwste Geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam en het Koninklijk Instituut voor de Marine in Den Helder.

handelsroute. Alternatieve zeewegen voor de koophandel ontbraken. De Nederlanders en Britten traden hiertegen lange tijd weinig voortvarend op. Een verklaring hiervoor was de gevoelige politieke verhouding tot de plaatselijke inheemse vorsten. Enerzijds waren er sterke aanwijzingen dat deze lieden zich, tezamen met hun politieke en familiale achterban, rechtstreeks of indirect aan zeeroof bezondigden. Anderzijds waren voorlopig noch de Britten, noch de Nederlanders in staat of bereid de betreffende gebieden onder hun rechtstreeks bestuur te stellen. Enige terughoudendheid was dus geboden. Voorts waren de Brits-Nederlandse betrekkingen zelf in het geding. De afbakening van hun invloedssferen kwam pas na jaren moeizaam onderhandelen tot stand. Een doortastend achtervolgingsbeleid zou dan ook niet alleen slecht zijn voor de zeerovers, maar ook voor de Brits-Nederlandse verhoudingen. Het zou immers de oorlogsschepen van deze twee naties in elkaars vaarwater kunnen doen belanden. Voor hun ten gevolge van politieke en commerciële rivaliteit toch al gespannen relaties was dit vooruitzicht bijzonder onaantrekkelijk. Natuurlijk zou het mogelijk zijn geweest deze klip te omzeilen. Gezamenlijke expedities tegen de zeerovers zouden vermoedelijk de angel uit dit probleem hebben gehaald. Sterker nog, het grensafbakeningsverdrag van Londen van 1824 voorzag zelfs in deze aanpak. In de praktijk echter bleek de zaak hiervoor toch te gevoelig te liggen. Over gezamenlijke expedities is enkele malen tussen Batavia en Singapore druk gecorrespondeerd. Tot uitwerking van de plannen is het evenwel nooit gekomen.

Veel ernstiger en voor het Nederlandse Gouvernement schadelijker was de roof die zich richtte op het bemachtigen van mensen. De slachtoffers vielen hierbij bovendien – behalve in volle zee – vooral vlak voor de kust, op de stranden en langs de oevers van rivieren. Deze derde zeeroofvariant ontsproot in hoofdzaak aan de Sulu-archipel, een zich onafhankelijk voelend sultanaat, dat de eilanden omvatte tussen Nederlands- en Brits-Borneo en de Filipijnen. Deze zeerovers zagen in hun menselijke buit voornamelijk slaven en het was tegen hen dat het Nederlandse Gouvernement zich vooral moest richten. De Sulu-rovers bedreven hun praktijken dan ook als een grootschalig

bedrijf, waartegen lange tijd geen kruid gewassen leek. Zo ernstig waren de gevolgen van hun roverijen, dat hele kustgebieden ontvolkt dreigden te raken. Het is tot goed begrip van deze situatie nodig het beeld los te laten van een overbevolkt Zuidoost-Azië. Indië en de omringende gebieden waren destijds – met uitzondering van delen van Java – uitzonderlijk dun bevolkt. Menskracht was schaars en duur, terwijl sommige vormen van landbouw juist veel arbeidskrachten vergden. Van buiten de eigen streek aangevoerde slaven vulden het lokale tekort aan. Bovendien telden de hofhoudingen van vorsten en hun rijksgroten – mede om prestigeredenen – grote aantallen slaven. Slavenbezit was belangrijk en de slavenhandel een bijzonder winstgevend tak van de regionale economie. De Sulu-rovers hadden zich tot specialisten op dit terrein ontwikkeld en organiseerden dit bedrijf op grootschalige wijze. Rond de sultan en diens vazallen was bijna de gehele gemeenschap van dit gebied op enigerlei wijze bij dit bedrijf betrokken. De adel financierde de expedities en rustte de vloten uit. Volgelingen bemanden de schepen en lieten tijdens hun afwezigheid de lokale visvangst en bewerking van de grond over aan uit eerdere expedities verworven slaven.

Deze vorm van zeeroof was voor de betrokkenen méér dan een economische bedoening. Hij vormde een levensstijl, waarmee aanzien, rang en prestige waren gemoeid. Het sultanaat, met andere woorden, vormde een roofstaat, gebouwd op een eenzijdige parasitaire economie, maar met elitaire pretenties. Velen, zij het niet alle Sulu-rovers, beschouwden zich voorts als goede moslims. In hun aanhoudende conflicten met de hen omringende Nederlandse, Spaanse en Britse koloniale instanties speelde dit geloofsaspect – als verzetselement – een niet te verwaarlozen rol (Warren, 1981).

De marine

Het is opmerkelijk, maar niet verbazingwekkend dat het Gouvernement in zijn strijd tegen de zeeroof allereerst de zeemacht inzette. Opmerkelijk, omdat Nederlandse instanties niet voor de eerste keer de degens kruisten met goed georganiseerde en goed uitgeruste

zeerovers en kapers. Zij hadden uit zulke ontmoetingen kunnen leren hoe moeilijk het was, zo niet onmogelijk, eigen handels- en vissersschepen te beveiligen. Het konvooistelsel – al eeuwenlang bekend en beproefd – was uitstekend geschikt om dat doel te bereiken. Veel lastiger, haast onbegonnen werk, was het om (als in Indië) verspreid varende (inheemse) koopvaarders en vissers bescherming te verschaffen. Nog moeilijker was het om op basis van meestal snel verouderde inlichtingen in een uitgestrekt gebied jacht te maken op zeerovers of kapers en de tegenstander daarbij beslissende verliezen toe te brengen. Als de tegenstander bovendien wél over goede inlichtingen beschikte, het gebied op zijn duimpje kende en zich daar van vele schuilplaatsen kon bedienen, was het onzin van deze aanpak resultaten te verwachten. Tegelijkertijd was de inzet van de marine niet verbazingwekkend om de eenvoudige reden dat het gouvernement niet passief kon blijven.

In eerste aanleg kreeg het Nederlandse eskader in Indië deze taak toegewezen. Dit bestond in hoofdzaak uit betrekkelijk zware schepen. Tegenover de vlugge, wendbare zeeroversprauwen bleven resultaten dan ook uit. Verbetering zou moeten komen van een nieuwe organisatie, een Koloniale Marine, die zich in de zeeroofbestrijding zou moeten specialiseren. Haar materiaal bestond uit kleine, snelle scheepjes. Haar personeel telde – op de officieren na – inlandse schepelingen. Op deze wijze uitgerust en bemand zou het haar mogelijk moeten zijn de zeerovers op hun eigen wapens te treffen en af te troeven. De kern van deze gedachte sneed zeker hout. De uitwerking liet echter veel te wensen over. Het ontwerp van de te gebruiken boten bleek uiteindelijk weinig gelukkig. Het viel bovendien niet mee officieren te vinden die bereid waren op dit kleine formaat scheepjes lange tijd te dienen. Hun moreel en militair gehalte bleef zo beneden de verwachting, wat weer een negatieve uitwerking had op de kwaliteit en inzet van de schepelingen. Mouterijen bleven dan ook niet uit.

Al snel trad ter zee dan ook een derde organisatie naar voren – de Residentie Marine – die overigens van dezelfde grondgedachte uitging als de Koloniale zeemacht: proberen de zeerovers op hun eigen wapens te bestrijden. Anders echter dan de Koloniale Marine was

deze derde loot aan de Indische marinestam decentraal opgezet. Het initiatief tot deze organisatie was uitgegaan van enkele residenten, belast met het beheer over kustgebieden op Java. De bewoners van deze streken hadden traditioneel veel van zeeroof te lijden. Zij reageerden dan ook willig op het voorstel per residentie een eigen kustwacht te helpen organiseren en bemannen. Deze eenheden kregen snelle prauwen tot hun beschikking, onder commando van eigen, inheemse officieren. Daarnaast zorgde de Residentie Marine voor een goed functionerend waarschuwingsstelsel, zodat zij in korte tijd uitgestrekte kustgebieden kon alarmeren. Tot slot was van belang dat zij een begin maakte met de registratie van inheemse vaartuigen en hiervoor een stelsel van passen, zeebrieven en herkenningstekens ontwierp.

Van de drie genoemde organisaties was de Residentie Marine de meest effectieve. Toch was ook haar invloed op de omvang en scherppte van de zeeroof uiteindelijk beperkt. De Residentie Marine was nu eenmaal aan Java gebonden omdat in de Buitengewesten andere bestuurlijke verhoudingen golden. Bovendien bleef haar optreden strikt defensief en reactief van aard. Wel valt in de verhouding tussen eskader, Koloniale- en Residentie Marine enerzijds en de zeerovers anderzijds een ontwikkeling op van asymmetrie naar symmetrie. Dit houdt in dat de organisaties aan Nederlandse zijde wat betreft het gebruikte scheepstype en hun wijze van handelen steeds meer op die van de zeerovers ging lijken. Voor wie vertrouwd is met de ongeregelde oorlogsvoering, de betrekkingen tussen guerrilla en contraguerrilla, vormt deze ontwikkeling een bekend patroon.

Het volgende maritieme middel dat het Nederlandse arsenaal kwam versterken – het stoomschip – bracht in de verhouding tot de zeerovers echter weer een strikt asymmetrisch element in. Onloochenbaar heeft dit de zeeroofbestrijding een nieuwe impuls gegeven. Van beslissende betekenis is het echter niet geweest. Daarvoor verraadde de rookpluim van het stoomschip zijn aanwezigheid te snel aan de tegenstander. Niet zelden slaagde deze er dan in zich snel in veiligheid

te brengen, bijvoorbeeld door zich te midden van allerlei eilandjes schuil te houden of – wanneer zij met kleine prauwen opereerden – zich in mangrovebossen aan de kust te verbergen. Dit onderbrak en belemmerde hun activiteiten, maar verdreef hen niet van de zeeën.

Vermoedelijk is de indirect-logistieke invloed van het stoomschip belangrijker geweest dan de direct-militaire. Dit vaartuig dwong immers het Gouvernement overal in de archipel kolenstations aan te leggen. Hiervan konden snel ook particulieren profiteren en tezamen met andere factoren, als de liberalisering van het Indische economische beleid, bracht dit de geleidelijke openlegging van de Buitengewesten teweeg. Het westers ondernemerschap, het Binnenlands Bestuur en de krijgsmacht konden zich hier nu gedrieën manifesteren. Hun gezamenlijke krachten maakten in de loop van dit proces ook aan de zeeroof een einde. Dit euvel alleen op zee bestrijden was hopeloos onvoldoende gebleken. Ook de enkele tuchtiging van een zeerovers-nest zette geen zoden aan de dijk. Voor blijvend succes was een combinatie van factoren nodig: ten eerste een permanente bezetting of in elk geval permanent toezicht; ten tweede goed bestuur, liefst op niet al te grote afstand uitgeoefend; ten derde vrijhandel en mede daardoor nieuwe economische mogelijkheden voor de bevolking en, in het verlengde hiervan, een andere levensstijl voor de inheemse elite. Nederland zette zich pas laat in de negentiende eeuw aan de uitwerking van deze taken. Spanje deed – kort voor het de Filippijnen aan de Verenigde Staten verloor – hetzelfde met het Sulu-sultanaat. Natuurlijk duurde het nog jaren voor de zeeroof effectief ten onder was gebracht. Kort na 1900 bevatten de relevante bronnen er echter nauwelijks meer verwijzingen naar (Kniphorst, Teitler, 2000; Tagliacozzo, 2000).

Recente ontwikkelingen

De jaren negentig van de twintigste eeuw laten een opleving zien van zeeroof in Zuidoost-Azië. Meer dan de helft van de totale handels-scheepvaart ter wereld passeert jaarlijks dit gebied. De nu nog veilige omweg langs Australië en Nieuw-Guinea kost bovendien tijd en

brandstof en is dus weinig aantrekkelijk. Op jaarbasis varen meer dan tienduizend schepen van meer dan tienduizend ton noordwaarts door de betreffende zeeën, meer dan zesduizend in zuidelijke richting (Keynan, 2000). Te verbazen hoeft deze drukte niet. In en rond deze regio liggen de volkrijkste landen ter wereld, waarvan sommige (Japan, Taiwan, Singapore) over een sterke, van veel in- en uitvoer afhankelijke economie beschikken.

Met zoveel scheepvaart in de regio is er voor zeerovers geen gebrek aan buit. Ook de geografische omstandigheden werken hier in hun voordeel. Een groot aantal eilanden staat hen als uitvalsbases en schuilplaatsen ter beschikking. Bovendien is de afstand van daar naar de plaats van het misdrijf meestal gering. Het logistieke en veiligheidsbelang dat zeerovers hierbij hebben, behoeft nauwelijks betoog. De tijdsduur, waarin zij zich voor hun misdrijf moeten blootgeven, blijft door deze korte afstand immers beperkt. Verder staat die afstand, gekoppeld aan de weersgesteldheid gedurende een deel van het jaar, hen toe hun bedrijf met kleine schepen uit te oefenen. Deze vaartuigjes zijn gemakkelijk te verbergen. Ook de betrekkelijk dichte begroeiing van de meeste kusten draagt hiertoe bij. Dat handelsschepen met een steeds kleinere bemanning varen, maakt hen bovendien kwetsbaar, ook voor kleine aantallen zeerovers.

Belangrijker nog dan deze omstandigheden zijn factoren van sociale, politieke en economische aard. Zo zijn koloniale mogendheden en hun nationalistische opvolgers erin geslaagd zeeroof gedurende langere tijd te onderdrukken. Toch zal de herinnering aan deze inkomstenbron onder de zeevarende bevolking niet zijn verdwenen. Evenmin zal zijn vergeten dat die inkomsten én hun wijze van verwerven plaatselijk niet alleen aanzien verschaffen, maar ook een zekere autonomie ten opzichte van de omgeving. Sterke centrale overheden die over de wil en middelen beschikken die autonomie te breken, vormen belangrijke zeeroof-bestrijdende factoren. Waar en wanneer hun macht afneemt, groeit de kans op toename van dit kwaad.

Een haperende economie versterkt nog dit proces, zeker wanneer de meer afgelegen delen van een land hiervan meer te lijden krijgen dan het centrum. Zeeroof kan in die gebieden niet alleen een welkome

aanvulling vormen op andere middelen van bestaan. Het kan ook een uiting van protest zijn jegens een verre en dan ook nog falende overheid. Hierbij is verder van belang drie zaken te onderkennen. Ten eerste dat voor veel landen in Zuidoost-Azië veilige en (dus) drukke scheepvaartverbindingen een van de middelen vormen de betreffende staat bijéén te houden. Komen deze verbindingen onder druk te staan, dan komt een proces op gang, waarin zich steeds sterkere middelpuntvliedende krachten doen gevoelen. Zelfs waar zeeroof aanvankelijk een economisch verschijnsel vormt, kan hij zo politieke gevolgen krijgen. Ten tweede dat zeerovers, als alle broeders van het dieven-gilde, niet kunnen leven zonder helers, een afzetmarkt voor hun buit en een gemeenschap die hen op enigerlei wijze met morele en stoffelijke middelen steunt. Hoe omvangrijker en kostbaarder bovendien de buit, des te groter de kans dat zeerovers behoefte krijgen aan verbindingen met de bovenwereld. Ook hiervoor geldt dat wat als een economische bezigheid begint, na verloop van tijd politieke sporen kan trekken. Ten derde dat de beide vorige punten met elkaar zijn verbonden. Zoals zeeroof politieke gevolgen heeft, zo kunnen politieke ambities tot (steun aan) zeeroof leiden. Onder de omstandigheden die in Zuidoost-Azië heersen, kunnen lokale machthebbers hun autonomie vergroten door zeerovers (bedekt) voor zich te laten werken. Alles immers wat het inter-insulaire zeeverkeer hindert, schept afstand tot de overheid en ondergraaft haar gezag als veiligheid brengende instantie (Peterson, 1989; Chalk, 1998).

De verdenking bestaat dat ambtenaren zich inderdaad aan de boven beschreven praktijken bezondigen en dus nauwe betrekkingen met zeerovers onderhouden. Het is overigens onjuist al deze lieden als betrokken bij afscheidings- en verzetsbewegingen te zien. Dit kan het geval zijn. Dikwijls echter zijn zij alleen maar corrupt en geïnteresseerd in geldelijk gewin – dat zij onder meer via zeerovers hopen te behalen. Het ene motief hoeft echter het andere niet uit te sluiten.

Verzetsbewegingen hoeven niet altijd uit personen te bestaan die uit overtuiging armoede lijden. Met gewelddadige berovingen en ontvoeringen geven zij – of hun handlangers – uiting aan hun protest. De inkomsten die zij uit deze bezigheden putten, zijn alleszins welkom:

om wapens en uitrustingen te betalen, om volgelingen te belonen, maar ook om er zelf zo goed mogelijk van te leven. De grens tussen verzetslieden en zeeroovers is zo niet altijd duidelijk te trekken (Chalk, 1998). Dit geldt ook voor de lijn die hen van corrupte ambtenaren en helers scheidt. Eén punt mag duidelijk zijn: deze verschijnselen openbaren zich uitsluitend in en rond staten met een zwak bestuur. Ook op andere wijze zijn deze staten kwetsbaar voor zeeroof. Hun zwakte is een uiting van haperende staatscentralisering en hiermee hangt dikwijls een bijzondere gevoeligheid samen op het punt van soevereiniteit.

De bereidheid samen met buurlanden iets tegen zeeroof te ondernemen, kan licht onder die gevoeligheid lijden. Die samenwerking houdt immers de noodzaak in bepaalde bevoegdheden met burens te delen of aan hen af te staan. Dit kan zo ver gaan elkaars kustwacht-, politie- of marineschepen toestemming te verlenen – in het kader van een achtervolging – in de eigen territoriale wateren zeeroovers aan te houden. In Zuidoost-Azië blijkt de bereidheid gezamenlijk dit soort stappen te zetten nog gering. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Ten eerste de zorg de eigen bestuurlijke zwakte al te duidelijk te tonen. Hoe zwakker de staat, des te minder lijkt hij zich tegemoetkomingen aan burens te kunnen veroorloven. Ten tweede de grensgeschillen ter zee tussen haast alle landen in de regio. Zij geven elkaar op dit punt weinig toe en zetten allerlei middelen in – waaronder militaire – om de eigen rechten te verdedigen. Het hoeft zo niet te verbazen dat zij in de betwiste gebieden elkaars staatsschepen gaarne op afstand houden. Ten derde de minderheden die vele landen herbergen. In de ogen van het centrale gezag bieden deze groepen buitenstaanders aangrijppingspunten zich met binnenlandse aangelegenheden te bemoeien. Des te groter acht het dit gevaar, als die buitenstaanders geloofsgenoten of etnische verwanten zijn van die minderheden (Keynan, 2000).

Dit wantrouwen tussen burens in de regio en van staten jegens eigen minderheden, speelt zeeroof in de kaart. Als leden van minderheidsgroepen zich vanuit hun achtergestelde positie met zeeroof inlaten, mogen zij bij lotgenoten zo niet op begrip dan toch op steun rekenen.

Er zijn aanwijzingen dat dit mechanisme inderdaad werkzaam is. Hieruit volgt ook dat de zeeroofgemeenschap zich via die minderheden internationaal kan vertakken. Haar effectiviteit en overlevingskansen nemen hierdoor verder toe. Dat de landen in de regio over het algemeen weinig neiging vertonen zeerovers gezamenlijk te bestrijden, levert die laatsten zo een vrijplaats op. Uitgestrekte kustgebieden onttrekken zich dan aan het toezicht van de staat, terwijl die de steun van buurlanden afwijst. Het nieuwe internationale recht van de zee (van kracht sinds 1994) verscherpt nog dit probleem. Van de mogelijkheid voor kusten en rond eilanden een zogenaamde exclusieve economische zone van tweehonderd zeemijl op te eisen, maken de meeste landen gebruik. Zij eisen allerlei eilanden op, sturen er marineschepen naar toe, openen het vuur op rivalen, verwijderen er de symbolen van vreemde nationale soevereiniteit en lokken buitenlandse bedrijven met concessies om naar delfstoffen te zoeken. De spanningen die hieruit voortvloeien, zijn weinig geschikt de samenwerking tegen zeeroof te bevorderen. Integendeel, de bedrivers van dit kwaad spinnen er alleen maar garen bij dat de aandacht van hun tegenstanders naar andere zaken uitgaat. Ook de nu toegestane verbreding van de territoriale zee van drie naar twaalf zeemijl is in dit kader relevant. De meeste zeeroof vindt door deze wijziging niet meer plaats in volle zee. De bestrijding is nu strikt voorbehouden aan de staat, in wiens kustwateren de zeerovers hun slag slaan (Steel, 1996). Buitenstaanders mogen zich hiermee alleen met instemming van die kuststaat bemoeien. Als hij deze steun afwijst – om welke reden ook – zijn alleen de eigen, soms schaarse middelen inzetbaar. De kans is groot dat die niet voldoende zijn.

Gegevens over het eerste halfjaar van 2000 wijzen uit dat, wereldwijd, slechts één op de vijf zeeroofacties plaatsvond in volle zee. In Zuidoost-Azië is deze verhouding nog schever. Per slot van rekening vallen de zeegebieden in Indonesië en de Filipijnen tegenwoordig in de categorie archipel-wateren. De rechten van de kuststaat zijn hier nog uitgebreider dan in de territoriale zee. Het belang van internationale samenwerking bij de bestrijding van zeeroof neemt zo alleen maar toe. Het mag immers duidelijk zijn dat – ieder voor zich – deze

twee landen de middelen ontberen om het kwaad effectief te keren. Vooral in de Indonesische wateren neemt zeeroof de laatste jaren snel in omvang toe (Chalk, 1998). Wel blijft het misdrijf hier betrekkelijk kleinschalig en speelt zich af niet ver van havens en reden. Ook de vele zeestraten oefenen hier aantrekkingskracht op zeerovers uit. Deze bedrijven hun kwaad met betrekkelijk weinig geweld en maken slechts een beperkt aantal slachtoffers. Zij opereren met allerhande kleine vaartuigen, waaronder vissersschepen, en zijn vooral uit op geld en roerende goederen van hoge waarde. Tot voor kort vond veel zeeroof ook plaats rond het schiereiland Malakka. Onder druk van een opgevoerde bestrijdingscampagne – een van de weinige voorbeelden van internationale samenwerking – verschoof dit zwaartepunt naar de Zuid-Chinese zee.

Rond Malakka verschilde de vorm waarin zeeroof zich openbaarde niet veel van het Indonesische patroon. Hooguit liet hij zich hier op een wat gewelddadiger wijze kennen. Gevaarlijk was hij in elk geval vanwege de milieugevolgen die uit een botsing of stranding van een stuurloos gemaakt schip kunnen voortvloeien. Straat Malakka behoort immers tot de drukste vaarwateren ter wereld. Zij vergt ook onder normale omstandigheden veel van de bemanning van passerende schepen.

Het zeeroofgebied in de Zuid-Chinese zee staat als de Hongkong-Luzon-Hainan driehoek bekend.

Het misdrijf doet zich hier in twee varianten voor. In de eerste plaats met overmacht en veel geweld uitgevoerde acties, waarbij de rovers vanaf de kust opereren dan wel zich van een moederschip bedienen. Zij vergrijpen zich hierbij vooral aan de lading van het aangehouden schip. De persoonlijke bezittingen van de bemanning zijn voor deze rovers bijzaak. Ook het schip zelf vormt voor hen geen buit. Na gedane zaken laten zij het stranden of in de handen achter van bemanningsleden, die de aanval hebben overleefd. In de tweede variant is het de rovers zowel om de lading als het schip zelf te doen. In dit geval is dan ook uitgesloten dat zij de bemanning en eventuele passagiers in leven laten. Het hele schip verdwijnt, krijgt een nieuwe identiteit en begint onder een andere naam, met nieuwe papieren en dikwijls een

iets ander uiterlijk aan een nieuw economisch (of, als drugskoerier, misdadig) leven. Het spreekt vanzelf dat deze laatste vorm van zeeroof de meest grootschalige is. Het vergt een uitgebreide organisatie, veel financiële middelen en internationale contacten. Bovendien is het haast niet uitvoerbaar zonder steun van plaatselijke, maar wellicht ook hogere ambtenaren. Tevens mag duidelijk zijn dat zonder internationale samenwerking de bestrijding van dit type zeeroof onbegonnen werk is.

Internationale samenwerking

Het besef dat internationale samenwerking van belang is, leeft al geruime tijd. Een van de vroege blijken daarvan vormt het in Londen gevestigde International Maritime Bureau (IMB). Deze instelling is in 1981 opgericht door de Raad van de Internationale Kamer van Koophandel. Zij richt zich – met steun van de onder gezag van de Verenigde Naties werkende International Maritime Organization – onder meer op de voorkoming, beperking en bestrijding van misdadige activiteiten rond zeetransport. Onder dit IMB valt een Piracy Centre, dat zich in Kuala Lumpur bevindt. Deze locatiekeuze onderstreept de ernst van het zeeroof-probleem in Zuidoost-Azië (Ellen, 1989). Dit Centrum verzamelt en verspreidt inlichtingen over zeeroof, bemiddelt tussen landelijke opsporingsdiensten, verschaft adviezen aan rederijen en opvarenden, en helpt bij het achterhalen van geroofde ladingen en schepen. Belangrijk als het IMB en dit Centrum zijn, voor een succesvolle bestrijding is samenwerking tussen landen in de regio nodig. Het Regional Forum van de Association of Southeast Asian Nations (Asean) leek enige tijd hiervoor te kunnen zorgen. De laatste jaren echter is het opmerkelijk stil rond dit instituut. Deze ontwikkeling houdt mogelijk verband met de economische en binnenlandse problemen, waarmee veel landen hier kampen. Voorlopig lijken bi- of trilaterale contacten – als tussen Singapore, Maleisië en Indonesië, tussen Maleisië en de Filipijnen en tussen Vietnam en Thailand – op het gebied van zeeroof-bestrijding het enig haalbare. Als de hieruit voortvloeiende afspraken de betrokken landen het recht

geven in elkaars territoriale wateren op te treden, is overigens al veel gewonnen. Ook verdieping van de samenwerking is wenselijk, bijvoorbeeld via afspraken inzake de uitlevering van gevangen zeerovers aan de meest benadeelde staat (Goodman, 1999). Toch zal, in verband met de gevoeligheid op het punt van soevereiniteit, het tempo van dit soort stappen traag blijven. Japan onderneemt sinds kort pogingen landen in Zuidoost-Azië nauwer bij de zeeroof-bestrijding te betrekken door kustwachteenheden ter beschikking te stellen, maar dit initiatief vindt vooralsnog een lauw onthaal.

Vooral China schijnt weinig voor meer regionale samenwerking te voelen. Aan deze opstelling kunnen in elk geval vier overwegingen ten grondslag liggen. Ten eerste wantrouwen jegens de leidende rol die Japan in dit verband voor zich kan opeisen. Ten tweede afwijzing van de gedachte om, zelfs in het betrekkelijk a-politieke kader van zeeroof-bestrijding, met kustwacht- of marine-eenheden van Taiwan te moeten samenwerken. Ten derde afwijzing van de soevereiniteitseisen die veel landen rond de Zuid-Chinese zee tot enkele daarin gelegen eiland-groepen uitstrekken en die China als eigen bezit beschouwt.

Ten vierde de zorg dat een effectieve aanpak van zeeroof betrokkenheid bij dit misdrijf van Chinese ambtenaren aan het licht brengt.

Harde bewijzen daarvoor ontbreken overigens. De overige landen in Zuidoost-Azië beseffen dat zonder de steun van een grote mogendheid zij niet in staat zijn het kwaad uit te roeien. Regionaal kan Japan zo de rol op zich nemen, die – in de negentiende eeuw – Groot-Brittannië vervulde bij de bestrijding van zeeroof en slavenhandel (Steel, 1996). Tot slot laten de kleinere landen zich wellicht leiden door de vrees de verdenking van medeplichtigheid op zich te laden, als zij zich blijvend verzetten tegen het Japanse initiatief.

De verwickelingen waarmee het Japanse initiatief gepaard gaat, doen vermoeden dat activiteiten van westerse landen al heel weinig kans van slagen maken. Zwaarder nog dan op Japan drukt immers op hen de last van het koloniale (in het geval van Vietnam recente) verleden. Verder dan het verstrekken van adviezen en het ter beschikking stellen van middelen, geld en deskundigen kunnen westerse landen niet gaan. Deze terughoudendheid maakt hen overigens kwetsbaar voor

verwijten van rederijen en verenigingen van zeevarenden. Deze instanties eisen bestrijding van zeeroof en omdat zij weinig van de landen in Zuidoost-Azië verwachten, wenden zij zich tot de eigen overheid. Voorlopig echter toont het Westen weinig neiging toe te geven aan deze druk.

Particulier initiatief

Uit het bovenstaande blijkt dat aan internationale samenwerking nog veel ontbreekt. Dit geldt ook voor het beleid van afzonderlijke staten. Zelfs het Piracy Centre van het IMB heeft hiervan te lijden. Of die passiviteit nu voortvloeit uit machteloosheid, achteloosheid of corruptie, dit Centrum is deels afhankelijk van overheidssubsidies. Sommige landen in de regio blijven wat dat betreft geregeld in gebreke. Hierbij is wellicht ook ergernis in het geding dat het Centrum de regio een slechte naam zou bezorgen. Niet het kwaad, maar de brenger van de slechte tijding krijgt het zo te verduren (Chalk, 1998).

Hoe dit ook zij, waar de overheid tekortschiet, maar grote economische belangen op het spel staan, reageert het bedrijfsleven op klassieke wijze – het streeft eigen oplossingen na. Overheden (althans niet-totalitaire) zijn met deze reactie vanouds vertrouwd en kunnen zich in hun passiviteit hierdoor zelfs laten leiden. Door alle eeuwen heen hebben zwakke (en dus betrekkelijk arme) staten zich – noodgedwongen meestal – door particulieren laten helpen. Zelfs kerntaken van de overheid, als de verzorging van de interne en externe veiligheid, bleven van deze ontwikkeling niet gevrijwaard. Ter zee getuigde in offensieve zin de kaapvaart hiervan (een begin van afschaffing vond pas in 1856 plaats (Stark, 1967); in defensieve zin dat kooplieden tot het begin van de negentiende eeuw vaak zelf de convooiëring van hun schepen financierden. Te land valt op dat particuliere veiligheidsorganisaties in steeds meer grote (westerse) steden het gat vullen dat de politie maar niet kan dichten.

Niet-Gouvernementele Organisaties bieden hun diensten op steeds meer terreinen aan. Omgekeerd besteden strijdkrachten logistieke taken steeds vaker aan particuliere ondernemingen uit. Ter zee lijkt

deze ontwikkeling nog een stap verder te gaan. Sinds 1993 hebben enkele rederijen en Gurkhas (die de Britse belangstelling voor hun militaire diensten zagen teruglopen) elkaar gevonden rond de zeeroofbestrijding. In totaal zestien rederijen, met vijfenzeventig schepen in dienst, gebruiken in risicogebieden de reputatie van deze huurlingen om hun vaartuigen een ongehinderde doortocht te bezorgen. In beginsel zijn de ex-militairen ongewapend. De roem die zij zich als leden van een elite-eenheid hebben verworven, moet voldoende zijn zeerovers op afstand te houden. Voorwaarde hiertoe is dat reders de aanwezigheid van Gurkhas aan boord van hun schepen luide verkondigen. Zonder deze reclame komt hun afschrikwekkende reputatie niet tot haar recht, met als gevolg dat zij toch in actie moeten komen. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Voor zover de reclame haar uitwerking heeft gemist, of de zeerovers de boodschap niet hebben opgevangen, mogen de Gurkhas niet verder gaan dan de inzet van niet-dodelijke wapens.

Overigens hebben de Gurkhas in zekere zin een historische pendant in de figuur van James Brooke, die in de negentiende eeuw actief was in Noord-Borneo. Het scheppen en benutten van handelsmogelijkheden waren voor deze Brit van meet af aan met bestrijding van zeeroof verbonden (Tarling, 1971). Hij vond bovendien (vooral Britse) navolgers. Erg succesvol opereerden Brooke en zijn navolgers niet, ook omdat het Nederlands-Indisch Gouvernement hun activiteiten waar mogelijk dwarsboomde. Het voelde er weinig voor de ene groep vrijbuiters (de zeerovers) voor een andere (Britse particulieren) te ruilen. De laatsten vormden immers een minstens zo moeilijk te beheersen en, gezien hun achterban, wellicht nog gevaarlijker groep dan de rovers van inheemse oorsprong.

Tot slot past in dit verband het 'buitgeld' dat koloniale mogendheden in Zuidoost-Azië uitloofden voor particuliere schepen die zeerovers overmeesterden en opbrachten. Deze regeling geeft aan dat zij erkenden op eigen kracht particulieren geen volledige veiligheid te kunnen verschaffen. Als reactie delegeerden zij een overheidstaak aan het betrokken en bedreigde deel van de koloniale samenleving.

Overeenkomsten en verschillen

Het is duidelijk dat de vatbaarheid van Zuidoost-Azië voor zeeroof niet is verminderd. Onveranderd zijn de drukke scheepvaart voor handelsdoeleinden en visserij, en het feit dat deze zich door betrekkelijk nauwe vaarwaters moet manoeuvreren. Wel zijn de vormen waarin zeeroof zich voordoet gewijzigd. Behoorden in de negentiende eeuw overvallen vanuit zee op kustdorpen tot de gevaarlijkste en meest voorkomende soort, tegenwoordig doen deze zich weinig meer voor. Toch ontbreken zij niet geheel. De recente gijzeling van westerse toeristen op een eiland ten noordoosten van Borneo door moslimstrijders uit de Filippijnen getuigt hiervan. Met dat al verschilt deze aanslag toch sterk van die van de negentiende eeuwse rovers, afkomstig uit ruwweg hetzelfde gebied (de Sulu-archipel). De gijzeling was een terroristische daad, vooral bedoeld om de aandacht van westerse media te trekken. Daarnaast beoogden de moslimstrijders de zwakte van het Filippijnse bewind aan te tonen en losgeld te innen voor de aanschaf van wapens en om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Vergeleken hiermee waren de vroegere rovers uit Sulu meer uit op louter economisch gewin, al mag niet worden vergeten dat zeeroof ook toen een middel vormde zich te onttrekken aan de greep van een naar centraal bestuur strevend (Spaans) bewind. Dat dit streven uitging van een niet-moslim instantie gaf aan de tegenstelling extra scherpte (Warren, 1981).

Een verschil lijkt voorts dat tegenwoordig duurzame gemeenschappen met een op zeeroof toegespitste economie en cultuur ontbreken. In de negentiende eeuw vormden het sultanaat Sulu en, in mindere mate, Riouw/Lingga zulke gemeenschappen (Trocki, 1979). Tegenwoordig lijken zeerovers een vlottender bestand te vormen, opererend vanuit een veelheid van lossere groeperingen. Enige vastheid ontbreekt overigens ook nu niet. Zeerovers en corrupte ambtenaren kunnen de tussen hen gegroeide band zo voordelig achten, dat zij hierop duurzame betrekkingen bouwen. Ambtenaren zijn echter geografisch minder diep geworteld – en dus kwetsbaarder – dan de negentiende eeuwse beschermers van zeeroof. Aan die duurzaamheid zijn dus over het

algemeen grenzen gesteld. Zeker is dit het geval waar de betreffende overheid op twee punten toeziet. Ten eerste haar ambtenaren regelmatig van standplaats te verwisselen. Ten tweede hen zoveel mogelijk buiten hun plaats van etnische herkomst aan te stellen.

Een belangrijk, maar niet bijzonder opmerkelijk element (van alle tijden) is dat zeerovers afhankelijk zijn van helers, geldschieters, sympathisanten onder de plaatselijke bevolking en personen, die sleutelposten bezetten in de bovenwereld. Zeerovers vormen zo niet meer dan het topje van een ijsberg, in dezelfde zin als guerrillastrijders dat doen. Ook de laatsten kunnen immers niet opereren zonder de steun van een uitgebreide achterban.

Voor de bestrijders van zeeroof betekent dit dat zich voor hen – net als bij contraguerrilla – drie doelen aandienen. Zij kunnen jacht maken op de zeerovers zelf. Zij kunnen proberen deze lieden af te snijden van hun achterban. Zij kunnen tot slot hun pijlen op die achterban zelve richten. De ervaring van zowel de bestrijding van zeeroof als de contraguerrilla leert dat concentratie op alleen het eerste doelwit – hoezeer dat ook voor de hand ligt – tot weinig blijvende resultaten voert. Deze aanpak biedt incidentele succesjes – plus buitgeld en promotie – maar leidt niet tot een duurzame verbetering.

Wat verder opvalt, is de moeite die het de benadeelde landen kost tot een gecoördineerde aanpak te komen. In de negentiende eeuw vloei- de dit gebrek aan afstemming voort uit onzekerheid inzake de afbake- ning van invloedssferen. Wel waren de marineorganisaties van koloni- ale mogendheden volop, zij het met wisselend succes bij de bestrij- ding van zeeroof betrokken. Westerse zee strijdkrachten onderkennen tegenwoordig het probleem, maar reageren terughoudend op aanspo- ringen zich actief met die bestrijding in te laten. Zij wijzen daarbij op twee punten. Enerzijds de primaire verantwoordelijkheid van landen in de regio. Anderzijds op het feit dat zij vaak pas in actie mogen komen na daartoe te zijn uitgenodigd door de kuststaat. Dat westerse marines verwijten van neo-kolonialisme duchten, hoeft niet te verba- zen. Een vergelijkbare beschuldiging kan ook zee strijdkrachten uit de regio treffen. Japan – toch een betrekkelijke buitenstaander – onder- kent dit gevaar. Het geldt echter ook voor landen dicht bij het vuur.

Indonesië bijvoorbeeld zal zich moeten hoeden voor het verwijt onder het mom van bestrijding van zeeroof afscheidingsbewegingen te onderdrukken. Britse, Nederlandse en Spaanse marine-eenheden in Zuidoost-Azië ontvingen in de negentiende eeuw louter bijval voor die bestrijding. Deze situatie ligt voor plaatselijke marines nu ingewikkelder. Dat deze complexiteit tot particuliere beveiligingsinitiatieven – de Gurkhas – leidt, is al vermeld.

Tot slot

Doel van vergelijken is niet om zoveel mogelijk overeenkomsten en verschillen te turven. Het is erop gericht de verschijnselen in kwestie scherper in beeld te krijgen. De onderzoeker of beleidsmaker kan zo tot beter begrip geraken en eventueel nieuwe vragen formuleren. Deze kunnen zijn gericht op: de parallellen tussen staatsvorming en -desintegratie (des te interessanter omdat die processen in Zuidoost-Azië soms snel op elkaar volgen); het verband tussen deze ontwikkelingen en de rol van de georganiseerde misdaad; de uitwaaiering hiervan (drugssmokkel, zeeroof, afpersingen, ontvoeringen, mensen-smokkel) en de mate waarin verzetsbewegingen bij deze activiteiten zijn betrokken. Vanzelfsprekend is dit lijstje met vele andere vragen uit te breiden.

Literatuur

Chalk, P.

Low intensity conflict in Southeast Asia; piracy, drug trafficking and political terrorism
Conflict studies, 1e jrg., 1998, pp. 1-36

Chalk, P.

Contemporary maritime piracy in Southeast Asia

Studies in conflict and terrorism, 21e jrg., 1998, pp. 87-112

Ellen, E.

Contemporary piracy
Californian western international law journal, 21e jrg., nr. 1, 1989, pp. 123-128

Goodman, Th.H.

Leaving the Corsair's name to

other times; how to enforce the law of sea piracy in the 21st century through regional international agreements

Case western reserve journal of international law, 31e jrg., 1999, pp. 139-168

Keynan, Z.

Enforcing the law of piracy in the South China Sea

Journal of maritime law and commerce, 31e jrg., nr. 1, 2000, pp. 107-117

Knipphorst, J.H.P.E.

Historische schets van den zeeroof in den Oost-Indische archipel
Batavia, S.N., S.A.

Peterson, M.J.

A historical perspective on the incidence of piracy

In: Ellen, E. (ed.), *Piracy at sea*, Paris, International Chamber of Commerce, 1989

Peterson, M.J.

Naval forces and the control of piracy in Southeast Asia

Naval forces, 6e jrg., 1995, pp. 58-60

Stark, F.R.

The abolition of privateering and the declaration of Paris

New York, AMS Press, 1967

Steel, D.G.

Piracy; can the order of the oceans be safeguarded?

Journal of the royal united service institute, 1996, pp. 17-25

Tagliacozzo, E.

Kettle on a slow boil; Batavia's threat perceptions in the Indies' outer islands, 1870-1910

Journal of Southeast Asian studies, 31e jrg., nr. 1, 2000, pp. 70-100

Tarling, N.

Britain, Brooke and Brunei
Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1971

Teitler, G.

Zeeroof en zeeroofbestrijding in de Indische archipel gedurende de negentiende eeuw

Marineblad, 110e jrg., nr. 4, 2000, pp. 130-137

Trocki, C.A.

Prince of pirates; the Temenggongs and the development of Johor and Singapore 1784-1885

Singapore, Singapore University Press, 1979

Warren, J.F.

The Sulu zone, 1768-1898; the dynamics of external trade, slavery and ethnicity in the transformation of a Southeast Asian maritime state

Singapore, Singapore University Press, 1981