

Policing the maritime commons will require substantially more capability than the United States or any individual nation can deliver. It will take a combination of national, international and private industry cooperation to provide the platforms, people and protocols necessary to secure the seas against the transnational threat.¹

De Amerikaanse 'Cooperative Strategy for 21st Century Seapower'

De Amerikaanse marinevloot is nog steeds de grootste ter wereld. Maar zelfs bij de Amerikanen dreigt er een discrepantie tussen taken en middelen. Tussen 2005 en 2007 is een nieuwe maritieme strategie ontwikkeld: de *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. Hoe werd dat gedaan, wat is de kern en welke punten verdienen aandacht bij de verdere implementatie van deze strategie? En ten slotte: wat betekent deze strategie voor de noodzakelijke samenwerking met de bondgenoten?

KLTZ mr. N.A. Woudstra*

In de unipolaire wereld die ontstond na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie hadden de Amerikaanse zeerijdkrachten geen *peer competitor* meer. Aan het einde van de vorige eeuw kon geen enkele staat de VS uitdagen op zee. Ook nu nog is de Amerikaanse marine veruit de grootste ter wereld: het totale tonnage van de *U.S. Navy* evenaart die van de volgende zeventien marines, waarvan er overigens veertien toebehoren aan Amerikaanse bondgenoten.² Aan het tijdperk van Amerikaanse hegemonie op de wereldzeeën lijkt echter een einde te komen. De oorzaken hiervan zijn afnemende capaciteiten tegenover toenemende uitdagingen in het maritieme domein. De omvang van de Amerikaanse oorlogsvloot is fors

gereduceerd. Waar de VS onder president Reagan met 600 schepen nog kon bogen op beheersing van de wereldzeeën, is de *U.S. Navy* door het verzilveren van het vredesdividend na de Koude Oorlog inmiddels gekrompen tot 275 schepen.

De uitdagingen en daaruit voortvloeiende taken zijn zowel statelijk als niet-staatelijk van aard. Enerzijds moet de VS de strategische balans bewaren met opkomende landen als China en India, maar ook met Rusland, dat dankzij economische expansie weer belangrijker wordt in de internationale arena. Anderzijds vormen nieuwe terroristische, criminele en ecologische dreigingen een grotere uitdaging dan in de vorige eeuw. Het spreekt voor zich dat deze toenemende uitdagingen op zee ook meer taken met zich meebrengen.

Er is een divergentie, een *veiligheidswig*, tussen maritieme taken en middelen. Strategische denkers in de *U.S. Navy* zijn zich daar al geruime tijd van bewust. Zij hebben daar met

* De auteur was van 2005 tot 2008 Eerste Officier bij het Koninklijk Instituut voor de Marine. Thans bereidt hij zich als promovendus voor op de functie van UHD maritieme operaties bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA in Breda.

1 John G. Morgan, Jr. (Vice Adm USN) and Charles Martoglio (Capt. USN), 'The 1000-Ship Navy: Global Maritime Network' in: *U.S. Naval Institute Proceedings* 131 (November 2005) blz. 15.

2 Frank Hoffman, *From Preponderance to Partnership: American Maritime Power in the 21st Century* (Washington, D.C., Center for a New American Security, November 2008) blz. 3.

realiteitszin op gereageerd met een nieuwe maritieme strategie, de *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. Een sleutelwoord in de nieuwe strategie is samenwerking. Door samenwerking willen de Amerikanen de wig verkleinen. Dit raakt Amerika's bondgenoten en dus ook Nederland direct. Hierin ligt het belang om kennis te nemen van het Amerikaanse militair-maritieme denken zoals dat is neergelegd in de nieuwe strategie. Dit artikel gaat in op de totstandkoming van de strategie, gevolgd door een inhoudelijke weergave en eindigt met enkele observaties over de noodzaak tot samenwerken.

Totstandkoming nieuwe maritieme strategie VS

De Amerikaanse *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* heeft een aantal nieuwe elementen in zich. Nieuw zijn het internationale karakter, de nauwe samenwerking tussen de *Navy*, de *Marines* en de *Coast Guard* en de integratie met andere nationale machtsmiddelen. De totstandkoming van de strategie is revolutionair te noemen. Internationale partners, professionals en burgers uit de hele Amerikaanse samenleving, maar ook diepgaand wetenschappelijk onderzoek, analyse en debat hebben bijgedragen aan deze strategie. Ondanks deze brede betrokkenheid is het resultaat zeer beknopt: het is een document van slechts vijftien pagina's, inclusief afbeeldingen.

De voormalige *Chief of Naval Operations* (CNO) admiraal Michael Mullen gaf de eerste aanzet tot de nieuwe strategie. Dat deed hij tijdens het tweejaarlijkse *International Seapower Symposium* in 2005. In de daarop volgende twee jaar vonden in het land gesprekken plaats met burgers, academici en de zakenwereld, onder meer in Atlanta, Phoenix, Seattle en San Francisco. De deelnemers verwachtten van de maritieme strijdkrachten dat zij sterk blijven, dat zij het land verdedigen en de inwoners beschermen en dat zij samenwerken met partners over de hele wereld. Dit laatste is uitgewerkt in het *Global Maritime Partnership*, een informeel internationaal samenwerkingsverband voor veiligheid in het maritieme

domein. Daarnaast hebben conferenties plaatsgevonden, zoals de *37th IFFA-Fletcher Conference on National Strategy and Power* in 2007, geheel gewijd aan de nieuwe maritieme strategie. In oktober 2007 hebben de CNO en



De Amerikaanse marine werft met posters voor de nieuwe strategie

de commandanten van de *Marines* en de *Coast Guard* tijdens het achttiende *International Seapower Symposium* het resultaat gepresenteerd voor vertegenwoordigers van 98 landen. De strategie begint met een analyse van trends en omgevingsfactoren.

Uitdagingen in de 21ste eeuw³

De wereldeconomie is nauw verstrengeld. In de laatste vier decennia is de handel over zee verveelvoudigd. Negentig procent van de wereldhandel en tweederde van de olietoevoer gaan over zee. Zeewegen en havens vormen de bloedsomloop van het moderne distributiesysteem. De expansie van dit systeem heeft bijgedragen aan de welvaart van veel staten. De wedijver om de natuurlijke bronnen en de schaarste die uit deze expansie voortvloeien leiden mogelijk

3 De volgende paragrafen zijn een samenvatting van *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. De integrale tekst is te vinden op http://www.navy.mil/maritime/Maritime_strategy.pdf.

tot een toename van claims van staten op de economische exploitatie van oceanen en zeeën, wat conflicten tot gevolg kan hebben.

Technologie leidt tot snelle uitbreiding van de exploratie en exploitatie van natuurlijke bronnen. Klimaatverandering opent de arctische wateren, creëert nieuwe zeeroutes en ontsluit natuurlijke rijkdommen. Dit biedt kansen, maar kan eveneens oorzaak van conflict zijn. Globalisering beïnvloedt migratiestromen, gezondheid, onderwijs, cultuur en het beslechten van conflicten. Conflicten kenmerken zich steeds meer door een mix van traditionele en onconventionele tactieken, gedecentraliseerde planning en uitvoering en door niet-statelijke actoren die eenvoudige en geavanceerde technologie op innovatieve wijze aanwenden. Zwakke en corrupte regeringen, toenemende onvrede bij de *have nots*, religieus extremisme, etnisch nationalisme en veranderende demografie zijn alle ingrediënten voor conflict. Zowel transnationale actoren zoals al-Qaida en schurkenstaten, met ongeëvenaarde toegang tot het wereldtoneel, kunnen chaos veroorzaken om hun macht en invloed te vergroten.

Proliferatie van wapentechnologie en informatie hebben staten en transnationale actoren de mogelijkheid gegeven om de toegankelijkheid van zeewegen te betwisten, verantwoordelijkheid voor aanvallen te ontlopen en de publieke perceptie te manipuleren. Asymmetrisch gebruik van technologie levert een scala aan bedreigingen voor de vrije wereld. Nog verontrustender is de hang naar nucleaire en andere massavernietigingswapens van staten en niet-statelijke opponenten. Aanvallen op het financiële, juridische en informatiesysteem kunnen minstens zo desastreus zijn als aanvallen met kinetische wapens.

Veruit het grootste deel van de wereldbevolking leeft binnen enkele honderden kilometers van zee. Sociale instabiliteit in vaak overvolle steden kan tot ontwrichting leiden. Klimaatverandering kan het menselijk leed vergroten door catastrofale stormen, verlies van landbouwgrond en overstromingen. Dit kan verlies aan levens, ongewenste migratie, sociale instabiliteit en

FOTO ANP, T. KOENE



regionale crises met zich meebrengen. Massacommunicatie brengt het leed voor het voetlicht en benadeelde bevolkingsgroepen worden zich pijnlijk bewust van hun omstandigheden, die zij steeds minder zullen accepteren. Extremistische ideologieën zullen aantrekkelijker worden voor kanslozen en degenen die in wanhoop leven. Criminelen zullen sociale instabiliteit uitbuiten.

Al deze omstandigheden leiden tot een onzekere toekomst en moeten de aanzet zijn tot nieuw denken over seapower. Geen enkele staat beschikt over de middelen om te voorzien in veiligheid in het hele maritieme domein. Regeringen, non-gouvernementele organisaties, internationale organisaties en de private sector zullen steeds vaker de handen in één moeten slaan om samenwerkingsverbanden in het leven te roepen, omdat zij er allemaal belang bij hebben deze dreigingen het hoofd te bieden.

Het maritiem-strategische concept

De nieuwe Amerikaanse strategie bevestigt het gebruik van seapower om gebeurtenissen op zee en op land te beïnvloeden. Het expeditie-naire karakter en de beweeglijkheid van mari-



Het garanderen van veilige handel over zee blijft ook in de nieuwe Amerikaanse strategie een speerpunt

tieme strijdkrachten geven de VS het asymmetrische voordeel om de militaire *footprint* te vergroten en te verkleinen in gebieden waar toegang tot land ontzegd wordt of beperkt is. Militairen permanent of voor lange tijd stationeren in het buitenland heeft vaak onbedoelde economische, sociale of politieke repercussies. De zee is een enorm domein waarin vrij gemaanoeuvreed kan worden, waar de aanwezigheid van maritieme strijdkrachten kan worden aangepast naar gelang de omstandigheden vereisen, om flexibel om te kunnen gaan met escalatie, deëscalatie en afschrikking van conflicten.

De snelheid, flexibiliteit, beweeglijkheid en modulaire opbouw van maritieme strijdkrachten geven *Joint Force Commanders* een scala aan opties om crises het hoofd te bieden. Daarnaast geven geallieerde maritieme operaties het krachtige signaal af aan mogelijke agressors dat de VS bereid is met andere landen de collectieve veiligheid en welvaart zeker te stellen. Allianties kunnen formeel van aard zijn, zoals de NAVO, maar ook informeel, zoals het *Global Maritime Partnership*.⁴ De seapower van de VS zal wereldwijd aanwezig zijn om het grondgebied en de inwoners te behoeden voor aanvallen en om de Amerikaanse belangen

wereldwijd te behartigen. Daar de Amerikaanse welvaart en veiligheid onlosmakelijk verbonden zijn met die van anderen, zullen de Amerikaanse maritieme strijdkrachten ingezet worden voor de bescherming en ondersteuning van het vreedzame mondiale systeem dat bestaat uit onderling afhankelijke netwerken van handel, financiën, informatie, recht, mensen en bestuur.

Met hun wereldwijde inzetbaarheid, voortzettingsvermogen en inherente flexibiliteit hebben de maritieme strijdkrachten zes *kern-taken of strategische vereisten*. Waar spanningen hoog zijn of waar de VS zijn engagement voor veiligheid en stabiliteit wil tonen, zullen de maritieme eenheden zich kenmerken door regionaal geconcentreerde, voorwaarts ingezette strijdkrachten met de escalatiedominantie om:

1. regionale conflicten te beperken;
2. te zorgen voor afschrikking ter voorkoming van oorlogen tussen grootmachten;
3. – indien afschrikking faalt – de oorlogen van de VS te winnen als deel van een joint campagne.

In aanvulling daarop zullen op hun missie toegesneden maritieme strijdkrachten voortdurend wereldwijd aanwezig zijn om:

4. bij te dragen aan de verdediging-in-diepte van het grondgebied;
5. de samenwerking met een toenemend aantal internationale partners te bevorderen en te onderhouden en
6. om ontwijkingen en crises te voorkomen of te beperken, voordat zij een mondiale impact hebben.

De implementatie van de strategie

Hoewel de maritieme strijdkrachten verscheidene missies kennen, vormen de volgende zes vaardigheden de kern van de seapower van de VS. Zij weerspiegelen een toenemende nadruk op activiteiten die oorlog voorkómen en samenwerking creëren.

4 http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/DEFENSE_DAILY_25OCT06_Global_Maritime_Partnership_Gaining_Steam_At_Home_And_With_International_Navies.pdf

1. Voorwaartse aanwezigheid

Maritieme strijdkrachten zullen voorwaarts ingezet worden, in het bijzonder in gebieden die gevaar opleveren voor het eigen grondgebied. Voorwaartse aanwezigheid maakt eenheden met de omgeving vertrouwd. Met inachtneming van soevereiniteit van andere landen dragen lokale invloed en begrip bij aan effectieve reacties ten tijde van crises. Mochten vredesoperaties uitmonden in oorlog, dan hebben de maritieme strijdkrachten reeds de operationele omgevingskennis en ervaring ontwikkeld om snel over te schakelen naar gevechtsoperaties. Voorwaartse aanwezigheid maakt ook de bestrijding van terrorisme mogelijk, zo ver mogelijk van het eigen grondgebied.

2. Afschrikking

Het voorkómen van oorlog is beter dan oorlogvoering. Afschrikking van agressie staat in een mondiaal, regionaal en transnationaal kader en bedient zich van conventionele, onconventionele en nucleaire middelen. Maritieme *anti-ballistic missile defense* versterkt de afschrikking door een beschermingsparaplu voor de voorwaartse ingezette eenheden en coalitiepartners en zij draagt gelijktijdig bij aan de bredere verdedigingsarchitectuur van de VS. De voorsprong in de ruimte, waar veel afhangt van de mogelijkheden om in netwerken te opereren, moet beschermd en uitgebreid worden. De VS gebruikt vooruitgeschoven

bases en strijdkrachten, materieel in de ruimte en zeegaande strategische afschrikking tegen potentiële vijanden.

3. Sea control

De vrijheid van opereren op zee stelt militaire en politieke eenheden in staat gezamenlijk op te treden. Sea control vereist vaardigheden in alle dimensies van het maritieme domein, inclusief de (virtuele) ruimte. Daarnaast kent sea control verscheidene uitdagingen, waarvan conventionele en nucleaire onderzeeboten de voornaamste zijn. Tactieken om deze dreigingen te neutraliseren zullen de volle aandacht houden. De VS zal niet toestaan dat zijn maritieme strijdkrachten vrijheid van handelen of toegang wordt ontzegd. Evenmin zal de VS toelaten dat een tegenstander de mondiale logistieke keten zal onderbreken door blokkades van vitale zee- en handelsroutes. De VS zal in staat zijn om lokaal sea control uit te oefenen, idealiter met coalitiepartners, maar alleen indien nodig.

4. Power projection

De mogelijkheid om toegang te verkrijgen tot kusten en om gevechtskracht landinwaarts te projecteren en te handhaven vormt de basis van een geloofwaardige slagkracht. Het strategische voordeel wordt gedragen door de omvang van de strijdkrachten, innovatieve technologie, kennis van de mogelijkheden van de tegenstander, flexibele joint planning en de vaardigheid en inventiviteit van het personeel. De VS zal een robuuste *sealift*-capaciteit in stand houden om snel strijdkrachten te kunnen concentreren en ondersteunen en om joint en/of *combined* campagnes mogelijk te maken.

5. Maritieme veiligheid

Veiligheid op zee tot stand brengen en handhaven behoort tot de essentiële niet-oorlogstaken. Deze omvatten de bestrijding van piraterij, terrorisme, proliferatie van wapens, drugtransporten en andere illegale activiteiten. De bestrijding van deze irreguliere en transnationale dreigingen dient ter verdediging van het eigen grondgebied, het vergroten van wereldwijde stabiliteit en stelt de vrijheid van de zee voor alle landen zeker. De maritieme



FOTO US NAVY, B. FROMAL

Voorwaartse inzet van de marine moet potentiële vijanden van de VS blijven afschrikken

strijdkrachten dwingen de naleving van nationale wetgeving en verdragen af. Zij voeren samen met marines en kustwachten rond de wereld politietaken uit en onderdrukken gezamenlijke dreigingen.

6. Humanitaire hulpverlening en rampenbestrijding

Op basis van relaties die zijn gesmeed in vredes-tijd zal de VS doorgaan met het verlichten van het menselijk lijden als voorhoede van gezamenlijke nationale en multinationale inspanningen, zowel op een weloverwogen, proactieve wijze, als in reactie op rampen. Menselijk lijden zet aan tot handelen en het expeditionaire karakter van de maritieme strijdkrachten brengt hen in de unieke positie om hulp te verlenen. De mogelijkheid om snel en met voldoende voortzettingsvermogen *non-combatant evacuation operations* uit te voeren is cruciaal om burgers uit een benarde situatie te kunnen bevrijden als hun veiligheid in gevaar is.

Prioriteiten bij de implementatie

De implementatie van de strategie vereist dat de drie *Sea Services*⁵ flexibiliteit en aanpassingsvermogen tonen en hun inspanningen bundelen bij het aangaan van nieuwe uitdagingen en kansen. Specifieke initiatieven ter ondersteuning van de strategie moeten in de loop van de tijd gescreend en getest worden door experimenten, *wargaming* en voortdurende operationele ervaring, waarbij de leiding van de *Sea Services* eenduidige richtlijnen uitdeeft en periodiek evalueert.

Verbetering van integratie en interoperabiliteit

De toegenomen vraag naar op hun taak toegesneden operationele modules vereist een meer geïntegreerde benadering van de inzet van maritieme strijdkrachten. Mariniers zullen hun amfibische karakter behouden, met een verscheidenheid aan missies, zoals *power projection*. Maar zij zullen ook ingezet worden als detachementen aan boord van een breed scala aan schepen voor het uitvoeren van maritieme beveiligingstaken. Personeel van de drie *Sea Services* zal in verschillende samenstelling optreden als beveiligingsteams, mobiele

trainingsteams, herstelbataljons, geneeskundige troepen, politiediensten en eenheden voor veiligheid en humanitaire assistentie.

Verdediging van het eigen grondgebied is het meest voor de hand liggende voorbeeld van de eis van meer integratie. Het is onvoldoende om te spreken van verdediging van het eigen grondgebied waarbij de verantwoordelijkheden voor de Navy en de Coast Guard gescheiden worden door een ongedefinieerde geografische grens. De *Sea Services* zullen daarentegen overal samenwerken om de VS te verdedigen. De Coast Guard zal in staat moeten zijn om duizenden mijlen uit de Amerikaanse kust te opereren als deel van een *joint task force* en de Navy moet in staat zijn om onder de kust het land te beveiligen en civiele autoriteiten te ondersteunen. Integratie en interoperabiliteit zijn de sleutel tot succes voor deze activiteiten, in het bijzonder waar verschillende eenheden naadloos moeten samenwerken in defensie, beveiliging en humanitaire operaties.

Uitgebreide samenwerking met de maritieme strijdkrachten van andere landen vereist meer interoperabiliteit met multinationale partners die verschillende technologische niveaus hebben. Het Global Maritime Partnership zal als katalysator dienen voor de toenemende internationale interoperabiliteit op weg naar gezamenlijke maritieme veiligheid. Om het vereiste niveau van integratie en interoperabiliteit te bereiken zullen de staven van de *Sea Services* in verregaande mate hun inspanningen moeten coördineren om te voorzien in personeel, training en materieel. De commandanten van de *Sea Services* zullen een centrale rol spelen bij de organisatie en inzet van de strijdkrachten. Hun rol omvat het expliciet maken van commandolijnen en hoe hun respectieve capaciteiten kunnen worden geïntegreerd op een innovatieve manier om aan deze eisen tegemoet te komen. Nauwe coördinatie of zelfs integratie van maritieme componenten kan nodig zijn om effectief te zijn. Op alle bevelsniveaus moeten de *Sea Services* de integrale planning, uitvoering en evaluatie versterken.

5 Sea Services is een verzamelnaam voor U.S. Navy, Marine Corps en Coast Guard.

Verbetering van de maritieme beeldopbouw

Om effectief te zijn moet er een groter *commitment* komen om het maritieme omgevingsbewustzijn (*Maritime Domain Awareness*, MDA) te vergroten en om mogelijkheden en capaciteiten van *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) uit te breiden. Nieuwe samenwerkingsverbanden met de mondiale koopvaardij en de maritieme strijdkrachten van deelnemende landen zullen de gevaarlijke anonimiteit van zeegaand transport van lading en personen verminderen. Grote stappen zijn reeds gezet in die richting en de *National Strategy for Maritime Security* (2005)⁶ heeft aan nationale instanties

alleen wordt gedeeld met de instanties waarvoor zij bedoeld is.

Het is onwaarschijnlijk dat tegenstanders een conventionele oorlog zullen wagen en voor zover zij de Amerikaanse maritieme strijdkrachten openlijk kunnen uitdagen zullen zij met hun plannen zeer waarschijnlijk vertrouwen op verrassing en asymmetrische aanvallen, wat zij bereiken door *stealth*, misleiding of dubbelzinnigheid. De ISR-capaciteiten van de VS moeten innovatieve manieren bevatten om door te dringen tot de planningsfase van tegenstanders en hun capaciteiten en kwetsbaarheid te onderkennen ter ondersteuning van het volledige spectrum van militaire operaties. Tegenstanders moet de mogelijkheid ontzegd worden het initiatief te nemen tegen de voorwaarts ingezette eenheden van de VS. Leiders moeten over informatie beschikken om agressie af te schrikken en escalatiemogelijkheden te kunnen overwegen, vooruitlopend op stappen van de tegenstander.

Opleiding en training van het personeel

Gegeven de uiteenlopende aard van de strijdkrachten die de strategie moeten uitvoeren moet het personeel van de Sea Services goed voorbereid worden op toekomstige kansen en uitdagingen. Er ontstaat een verspreide strijdmacht onder gedecentraliseerd commando in een wereld waarin informatie snel verandert. Maritieme strijdkrachten zullen op een minder geconcentreerde manier opereren dan zij gewend waren en jonge leidinggevendenden zullen een hogere mate van bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgen om belangrijke onderdelen van strategische missies uit te voeren. Jong personeel zal veel meer moeten samenwerken met een veel grotere variëteit aan Amerikaanse en internationale partners en andere nationaliteiten dan hun voorgangers. De professionele ontwikkeling en training van eenheden moet overeenkomstig worden aangepast. Opereren als geïntegreerd team vereist verbeterd wederzijds begrip van de mogelijkheden en culturen van de respectieve diensten en instanties. Dit kan bereikt worden door uitgebreide uitwisseling van instructeurs en studenten door training, opleiding en plaatsing van stafleden.



Hoge officieren, zoals hier voormalig CNO Michael Mullen, gaan geregeld met de manschappen in discussie over de gevolgen van de nieuwe strategie

een verdergaande samenwerking opgedragen ten faveure van doeltreffende MDA. Maritieme strijdkrachten zullen bijdragen aan verbeterd gezamenlijk gebruik van informatie, ter versterking van de mogelijkheden van de VS om dreigingen zo ver mogelijk buiten het eigen grondgebied te neutraliseren.

Een kritieke factor om voordeel te kunnen halen uit het toegenomen omgevingsbewustzijn is de mogelijkheid om informatie door robuuste beveiliging te beschermen tegen uitlekken. Dit soort beveiliging zal het vertrouwen tussen partners versterken dat de informatie

⁶ http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13_MaritimeSecurityStrategy.pdf.

Evenzo dient de VS, om met succes internationaal samen te werken, de regionale en culturele expertise te verbeteren door training, opleiding en uitwisseling. Bovenal vereist de strategie nieuwe manieren van denken, zowel over het toerusten van individuele commandanten als het effect van verspreide operaties. Dit soort operaties vereist gedeelde verantwoordelijkheden tussen de verschillende echelons van de bevelslijn, de gereedstellende Sea Services die zorgen dat eenheden getraind en geëquipeerd zijn en de regionale commandanten die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de juiste sterkte van de strijdkrachten en hun gereedheidsgraad.

Tot zover de inhoudelijke weergave van de strategie.

Verschuiving in het dreigingsbeeld

Hoewel de Cooperative Strategy onder de regering-Bush tot stand is gekomen, hebben de opstellers geanticipeerd op de nieuwe politieke wind die is gaan waaien in Washington. Deelnemers aan de workshops en debatten hebben geconcludeerd dat leiders van staten rationeel handelen en dat zij uiteindelijk allemaal baat hebben bij samenwerking en een stabiele wereldorde. Dit geldt zelfs voor landen als Noord-Korea en Iran, die Bush nog als 'schurkenstaten' bestempelde.⁷ De Cooperative Strategy vertoont daardoor een verschuiving van klassieke vijandbeelden naar het zoeken van synergie tussen staten, wat aansluit bij het beleid van de dit jaar aangetreden president Obama. Illustratief is de indirecte benadering van China, dat overigens niet expliciet wordt genoemd in de strategie. China moderniseert zijn vloot, heeft de afgelopen tien jaar dertig onderzeeboten aangeschaft en ontwikkelt lange-afstand rakettechnologie. Toch hebben de opstellers van de Cooperative Strategy zich niet laten verleiden om de Chinese maritieme macht te overdrijven of om China uitsluitend als potentiële vijand te bestempelen. De strategie heeft een genuanceerde benadering, die streeft naar samenwerking, maar die rekening houdt met rivaliteit. De mogelijkheden van power projection door de Chinezen blijven vooralsnog

beperkt. Het is onwaarschijnlijk dat zij een conventionele confrontatie zoeken met de VS in de Stille Oceaan. Hun streven om de Amerikanen op afstand te houden zal veeleer asymmetrisch zijn, met onderzeeboot- en cyberoperaties.⁸

De klassieke dreigingsperceptie tussen staten heeft als strategisch motief dus een kleinere rol gekregen dan in het verleden. Dat geldt niet voor de toenemende en continu aanwezige dreiging van zeeroverij, terrorisme, proliferatie van wapens, drugtransporten en andere illegale activiteiten, meestal ondernomen door *non-state actors*. Het is overigens opmerkelijk dat de strategie deze dreigingen in één adem noemt en geen prioriteiten stelt in relatie tot de ernst ervan; van prioriteiten in de bestrijding is daardoor in het geheel geen sprake. *Rear admiral* William Pendley merkt hierover terecht op dat radicale islamitische terroristische organisaties en de proliferatie van massavernietigingswapens de grootste dreiging vormen. De bestrijding ervan zou dan ook de hoogste prioriteit moeten hebben. Zeeroverij, drugtransporten en andere illegale activiteiten zijn van tweede orde en zouden daardoor een lagere prioriteit kunnen krijgen.⁹

Naast de dreigingen die voortkomen uit menselijk handelen is er de dreiging door (natuur)rampen. Afgezien van de vraag of het aantal rampen is toegenomen is het effect ervan in elk geval groter geworden op de wereldbevolking. Globalisering en wereldwijde bevolkingsgroei verergeren de dreiging en effecten van humanitaire rampen zoals overstromingen en pandemieën.

Toename aantal taken

De verschuiving van het dreigingsbeeld heeft eveneens een verschuiving, maar ook een toename van strategische taken tot gevolg. De situatie ligt achter ons dat oorlogsvloten zich in vreedstijd uitsluitend beperkten tot het

7 Robert C. Rubel, 'The New Maritime Strategy. The Rest of the Story' in: *Naval War College Review*, Spring 2008, Vol. 61, No. 2, blz. 71.

8 Frank Hoffman, *From Preponderance to Partnership*, blz. 9.

9 William T. Pendley, 'The New Maritime Strategy. A Lost Opportunity', in: *Naval War College Review*, Spring 2008, Vol. 61, No. 2, blz. 62.



FOTO HOLLANDESE HOOGTE, J. WIJNANDS

De Cooperative Strategy anticipeert ook op rampen in dichtbevolkte kustgebieden

beoefenen van scenario's, hoog in het geweldsspectrum, die zij in oorlogstijd in een interstatelijk conflict moesten uitvechten. De nadruk ligt nu veel minder op *high intensity warfare* dan tijdens de Koude Oorlog, hoewel de Cooperative Strategy militair optreden tegen staten nog steeds een volledige plaats geeft. De VS zal escalatiedominantie willen behouden door *state of the art* technologie en superieure wapensystemen. De VS heeft hierin wel concessies gedaan aan de kwantiteit, maar niet aan de kwaliteit en Navy en Marine Corps moeten nog steeds alle militaire taken kunnen uitvoeren.

De andere dreigingen, doorgaans van non-state actors, zijn prominenter aanwezig dan in de vorige eeuw en moeilijk beheersbaar, maar kunnen in het geval van terrorisme zeer verstrekkende gevolgen hebben. Dit zijn de dreigingen die voor uitbreiding van het takenpakket zorgen, meestal laag in het geweldsspectrum. Tegenwoordig is permanente aanwezigheid van schepen ter bestrijding en ter voorkoming van schadelijke activiteiten op zee noodzakelijk geworden. Naast de vaardigheid om hoog in het geweldsspectrum op te kunnen

treden ligt in de *day-to-day business* de nadruk veel meer op *policing the maritime commons*, zoals verwoord in het citaat boven dit artikel. De bestrijding en voorkoming van zeeroverij, illegale migratie, mensensmokkel, proliferatie van wapens, drugsmokkel, overbevissing, illegale dumping van gifstoffen, aanslagen op olieplatforms, windparken, onderzeese energie- en dataleidingen et cetera vragen een alomtegenwoordigheid van marines en kustwachten en die kan alleen door internationale samenwerking worden bereikt. Geen enkele staat kan deze politieke of *constabulary*-taken alléén aan.

Humanitaire rampen ten slotte vergen een snel en flexibel reactievermogen ter ondersteuning van civiele autoriteiten. Aangezien de VS niet meer overal ter wereld vooruitgeschoven eenheden kan posteren is samenwerking ook hier noodzakelijk.

Noodzaak tot samenwerken

De noodzaak tot samenwerken wordt ingegeven door de eerder genoemde maritieme veiligheidswig: toenemende taken tegenover afne-

mende capaciteiten op zee. Maar er zijn nog twee andere argumenten om nauwer samen te werken in de bestrijding en voorkoming van schadelijke activiteiten op en vanuit zee, die niet aan de orde komen in de Cooperative Strategy.

In de eerste plaats zullen staten moeten samenwerken op juridisch gebied. Het uitvoeren van politietaken in de volle zee vereist een juridische basis, die vaak ontbreekt. Binnen de territoriale wateren is de rechtsmacht van staten even sterk als op land. Dat betekent dat staten daar krachtig kunnen optreden tegen illegale activiteiten, zoals bijvoorbeeld olielozingen of clandestiene visserij. Buiten de territoriale wateren nemen rechtsmacht en belangen van staten echter af, tot in de volle zee, waar zij nauwelijks jurisdictie hebben. Het leerstuk van het recht van de vrije zee van Hugo de Groot maakt dat de volle zee van iedereen is, of zo men wil: van niemand.¹⁰ In de tijd van De Groot had dit vrijwel alleen voordelen. De vrijheid van navigatie was zo voor iedereen gewaarborgd en geen enkele staat kon de zeeën claimen. Deze vrijheid heeft een keerzijde gekregen. In volle zee kunnen schadelijke activiteiten plaatsvinden zonder dat ertegen opgetreden wordt, omdat er een juridisch vacuüm heerst en niemand daar verantwoordelijk is. Het huidige Zeerechtverdrag dat dateert van 1982 biedt geen juridische basis voor het bestrijden van tal van schadelijke activiteiten in volle zee. Schepen, dus ook schepen van malafide eigenaren, genieten daar vrijwel volledige immuniteit, afgezien van de verdenking van een beperkt aantal illegale activiteiten zoals zeeroverij en slavenhandel.¹¹ Tal van schadelijke activiteiten zijn weliswaar 'illegaal' in de nationale wetgeving van de meeste kuststaten, maar kunnen in volle zee niet vervolgd worden omdat daar geen afdwingbare strafbepalingen bestaan in het internationale recht. Samenwerking tussen staten voor het uitvoeren van politietaken in volle zee zal samen moeten gaan met internationale strafwetgeving voor de volle zee, zodat maritieme staten al dan niet in coalitieverband kunnen optreden tegen alle schadelijke activiteiten. Hier is een lange weg te gaan voor de ontwikkeling van toekomstig

zeerecht en de mogelijkheden om tot vervolging over te gaan.

Een tweede bijkomend argument om internationaal nauwer samen te werken betreft de feitelijke samenstelling van de U.S. Navy en haar gebrekkige geschiktheid om zelf politietaken te verrichten. De huidige Amerikaanse vlootsamenstelling is nog steeds geïnspireerd door het gedachtegoed van de beroemde strateeg A.T. Mahan (1840-1914), de geestelijke vader van de stelling *control of the sea... by naval supremacy means predominant influence in the world*.¹²

De Amerikaanse marine is een echte *blue water navy* met grote schepen, die primair geschikt zijn om het interstatelijk conflict aan te gaan met een symmetrische opponent. Het is de vraag in hoeverre deze eenheden geschikt zijn voor het uitvoeren van de politietaken zoals verwoord in de Cooperative Strategy. Deze geschiktheid is twijfelachtig. Grote, zwaar bewapende eenheden zijn niet alleen te duur om politietaken uit te voeren, zij zijn waarschijnlijk ook te kwetsbaar tegenover een asymmetrische opponent. Rolwisseling tussen de Navy en de Coast Guard, die wel geschikt is voor politietaken, blijft daardoor waarschijnlijk *wishful thinking*.

De Cooperative Strategy rept met geen woord over *hoe* de Sea Services er uit zouden moeten zien in de toekomst. De strategie bevat geen vlootplan of *force architecture*. Vlootplannen bestaan uiteraard wel. De analist Frank Hoffman heeft deze met elkaar vergeleken. Wat opvalt is dat 'Mahan' waarschijnlijk door de politieke lobby de overhand houdt. Ook in de toekomst zal de U.S. Navy uit grote schepen bestaan. De huidige, kleinere mijnenbestrijdingsvaartuigen zijn zelfs uit alle plannen weggeschreven, zodat die capaciteit geheel zal verdwijnen.¹³ Er is dus een discrepantie tussen de voornemens in de Cooperative Strategy en de feitelijke samenstelling van de huidige en toekomstige Ameri-

10 Hugo de Groot, *Mare Liberum* (Leiden, 1609).

11 *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) III, 1982, art. 99 en 100.

12 William E. Livezey, *Mahan on Sea Power* (Norman, University of Oklahoma Press, 1981) blz. 42.

13 Frank Hoffman, *From Preponderance to Partnership*, blz. 19.



De Amerikaanse Cooperative Strategy impliceert meer werk voor de maritieme bondgenoten

kaanse vloot. De U.S. Navy zal ook in de toekomst niet beschikken over relatief eenvoudige eenheden om de asymmetrische taken te vervullen. Dit hiaat, laag in het geweldsspectrum, zou door samenwerking met internationale partners kunnen worden opgevuld.

Gevolgen voor maritieme partners van de VS

De VS zal niet overal ter wereld meer dominant aanwezig zijn en opkomen voor het recht van de vrije zee, bijvoorbeeld door het *Freedom of Navigation* programma. Zoals Captain Wayne Hughes het kernachtig verwoordt: 'The intention... is to maintain sea services that can go anywhere at the call of the commander in chief but not be everywhere'.¹⁴ De mogelijkheid voor staten om als *free rider* te kunnen profiteren van de Amerikaanse veiligheidsgaranties neemt sterk af. Zonder internationale samenwerking dreigt een verdere discrepantie te ontstaan tussen verminderde capaciteiten en het toegenomen aantal maritieme taken, op militair, politieel, humanitair en ecologisch gebied. De Cooperative Strategy impliceert méér werk voor maritieme partners van de VS, waarbij dreigingen van zowel statelijke, maar vooral van

niet-statelijke actoren afkomstig kunnen zijn. De Sea Services van de VS blijven ook in de nabije toekomst veruit de sterkste maritiem-militaire macht ter wereld, waarvan de omvang weliswaar is afgenomen, maar die in het volledige geweldsspectrum kan optreden. Het bewaren van het maritiem-strategisch evenwicht tussen grootmachten zal hierdoor geen groot gevaar lopen; ook gezien de robuuste vlootplannen zal de VS voorlopig niet openlijk uitgedaagd worden. Het risico voor de VS en zijn bondgenoten schuilt vooral in een mogelijk desastreuze asymmetrische dreiging, vooral van islamitisch extremisme. Maar ook het ongecontroleerde en illegale gebruik van het mariene milieu, bijvoorbeeld door dumping van gifstoffen en overbevissing, kan tot ongekende ecologische rampen leiden en vergt daadkrachtig optreden. Hiertegen vormen *carrier battle groups* en grote eenheden geen panacee. Voortdurende surveillance en adequaat optreden door een wereldwijd netwerk van maritieme politie zal deze dreigingen kunnen weerstaan. Het is aan de Verenigde Naties te zorgen voor universeel maritiem juridisch kader voor aanhouding in volle zee en vervolging van illegale activiteiten. Op basis daarvan zullen de kuststaten het brede spectrum aan maritieme veiligheidstaken gezamenlijk op zich moeten nemen. ■

¹⁴ Captain Wayne P. Hughes, Jr., U.S. Navy (retired), 'Implementing the Seapower Strategy' in: *Naval War College Review*, Spring 2008, Vol. 61, No. 2, blz. 52.