



EUROPESE
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN EN
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 18.12.2013
JOIN(2013) 31 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**Bouwstenen voor de strategische respons van de EU op de problemen in de Golf van
Guinee**

Bouwstenen voor de strategische respons van de EU op de problemen in de Golf van Guinee

SAMENVATTING

Staten die grenzen aan de Golf van Guinee, worden geconfronteerd met talrijke problemen waarmee ook andere landen in Afrika te kampen hebben. De recente toename van bedreigingen die het gevolg zijn van de gebrekkige controle in de kustwateren en de zwakke controle van de toegang tot en de veiligheid langs de kust, vormen evenwel een groot probleem voor de staten in de regio¹. Hierbij gaat het om de toename van criminele en terroristische activiteiten, die ook een groeiende bedreiging voor de EU vormen. In deze gezamenlijke mededeling wordt derhalve een evaluatie gemaakt van de totale omvang van de dreiging, de risico's waaraan de kuststaten en de EU zijn blootgesteld, en de eventuele maatregelen die de EU samen met de internationale gemeenschap kan nemen om deze staten te helpen bij het aanpakken van het probleem.

Bedreigingen

De bedreigingen nemen verschillende vormen aan, zijn vaak grensoverschrijdend en kunnen collectief resulteren in een kettingreactie van criminele activiteiten, waarbij de stabiliteit en de doeltreffendheid van deze staten in het gedrang komen en zij daarom minder goed in staat zijn om zich economisch te ontwikkelen of armoede te bestrijden - doelstellingen waarvoor de EU zich inzet. Er zijn drie verschillende vormen van bedreigingen:

- (a) die welke uitsluitend op zee plaatsvinden, waaronder illegale visserij, illegaal storten van afval, piraterij en gewapende overvallen op zee²;
- (b) die welke zich vanuit de zee naar het vasteland verplaatsen, in eerste instantie handel in verdovende middelen, wapens, namaakartikelen en - vaak in de tegenovergestelde richting - mensenhandel;
- (c) bedreigingen vanaf het vasteland voor maritieme economische activiteiten, in het bijzonder de offshore olie- en gaswinning, waaronder gijzeling, diefstal ("bunkeren") en criminaliteit in havens.

Indien maatregelen uitblijven, zullen deze bedreigingen zodanig toenemen dat zowel lokale als internationale belangen schade oplopen.

Gemeenschappelijke Afrikaanse en Europese belangen

De EU en de landen uit de regio hebben aanzienlijke gemeenschappelijke belangen. De regio heeft een uitgestrekte kustlijn en is rijk aan hulpbronnen die cruciaal zijn voor zowel de lokale werkgelegenheid en consumptie als de handel met Europa. De duurzaamheid van alle maritieme

¹ Inclusief de talrijke aangrenzende, door land omsloten staten waarvan de bevoorrading afhankelijk is van economische activiteiten in de kustgebieden

² In het internationaal recht wordt een onderscheid gemaakt tussen "piraterij" - voorvallen die plaatsvinden in internationale wateren - en "gewapende overvallen op zee" - voorvallen die plaatsvinden in territoriale wateren.

hulpbronnen, met inbegrip van de visserij, is een grote bron van zorg voor zowel de lokale gemeenschappen als de Europese afnemers. Veilige mondiale scheepvaartroutes zijn noodzakelijk voor de handel en een probleemloze visserij. Een aanzienlijk aandeel van de energievoorziening van de EU is uit deze regio afkomstig en zowel investeerders als werknemers moeten worden beschermd tegen fysieke agressie. Verdovende middelen en andere illegale goederen die langs de kust en over de landsgrenzen heen worden verhandeld, berokkenen de lokale gemeenschappen steeds meer schade en veroorzaken problemen in Europa.

De voornaamste doelstelling van de EU is dus de staten van de regio - waarvan talrijke zeer fragiel zijn - te ondersteunen bij het totstandbrengen van vrede, veiligheid en welvaart door de succesvolle en legitieme ontwikkeling van hun economieën en instellingen, in overeenstemming met zowel de Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur (APSA) als het overkoepelende EU-beleid, waarbij een politieke consensus wordt opgebouwd, de eigen Afrikaanse inbreng wordt bevorderd en gerespecteerd en de bestaande programma's op elkaar worden afgestemd in het kader van een gemeenschappelijke benadering van de regionale ontwikkeling en veiligheid. Uit de ervaring die elders in Afrika is opgedaan, in het bijzonder in de Hoorn van Afrika, de Sahel en het gebied van de Grote Meren, blijkt dat een vroeg preventief optreden, waarbij nauw wordt samengewerkt met de landen van de regio en Afrikaanse regionale instellingen, kostenefficiënter is dan een interventie in een latere fase. Deze ervaring heeft ook aangetoond hoe belangrijk het is om rekening te houden met alle aspecten met het oog op een groter cumulatief effect, waarbij het dus gaat om politieke, institutionele en economische aspecten alsook veiligheid, behoorlijk bestuur/corruptiebestrijding en ontwikkeling.

Respons

De EU kan de bovenvermelde risico's beperken door de staten te helpen bij het versterken van de rechtsstaat en het doeltreffend bestuur in de regio, onder meer door verbeteringen in het scheepvaartbestuur, rechtshandhaving door de politiediensten, de zeemacht, het leger, de kustwacht, de douane en immigratiediensten.

Aangezien de maritieme grenzen nog niet volledig zijn afgebakend, in beginsel moeilijk te bewaken zijn en niet kunnen worden afgesloten, is het in eerste instantie essentieel om de samenwerking tussen de kuststaten en de opkomende regionale coördinatiemechanismen te versterken. Daarnaast kan de EU landen in de regio ondersteunen bij het nakomen van hun internationale verplichtingen als vlaggen- of kuststaten.

Derhalve wordt voorgesteld dat de EU en haar instellingen, delegaties en lidstaten nauw samenwerken met andere internationale organisaties en lokale partners, waarbij een brede strategie wordt gehanteerd die op vier specifieke doelstellingen is gericht:

1. tussen de landen in de regio en de internationale gemeenschap een gemeenschappelijke visie ontwikkelen over de omvang van de bedreiging in de Golf van Guinee en de noodzaak om ertegen op te treden;
2. de regeringen van de landen in de regio ondersteunen bij het opbouwen van sterke instellingen, scheepvaartbesturen en capaciteiten om het maritieme bewustzijn, de veiligheid en de rechtsstaat in de kustzone te kunnen garanderen;
3. de welvarende economieën in deze regio ondersteunen overeenkomstig de nationale en regionale ontwikkelingsstrategieën, om de werkgelegenheid te bevorderen en kwetsbare bevolkingsgroepen bijstand te verlenen bij het versterken van hun weerbaarheid en het bestrijden van criminele of gewelddadige activiteiten;

4. de samenwerkingsstructuren tussen de landen in de regio en de regionale organisaties versterken om de noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen om de bedreigingen op zee en aan wal terug te dringen.

AARD EN ONTWIKKELING VAN DE BEDREIGING

De geografische reikwijdte van deze gezamenlijke mededeling omvat 6 000 km kustlijn van Senegal tot Angola, met inbegrip van de eilanden Kaapverdië en Sao Tomé en Príncipe en omvat twee geografische, politieke en economische regio's: de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (Ecowas) en de Economische Gemeenschap van Centraal-Afrikaanse Staten (CEEAC), die beide lid zijn van de Commissie voor de Golf van Guinee (GGC) en de Afrikaanse Unie (AU).

De afgelopen tien jaar hebben de West-Afrikaanse en Centraal-Afrikaanse staten een explosieve economische groei gekend die gepaard ging met een versterking van het overheidsbestuur in sommige landen en een verzwakking in andere. Sommige landen zijn goed op weg om tot de groep van de middeninkomenslanden te gaan behoren, terwijl in andere landen nog veel moet gebeuren om de armoede te bestrijden overeenkomstig de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG). Zowel de welvaartstoename als de armoedebestrijding zou evenwel in het gedrang kunnen komen door de toenemende instabiliteit en criminele activiteiten in de Golf van Guinee, waarbij instabiliteit of economische ontwrichting in deze regio rechtstreekse gevolgen zal hebben voor de EU.

Georganiseerde criminaliteit in de vorm van handel in verdovende middelen, mensen, wapens, ruwe diamant, vervalste geneesmiddelen, illegaal afval³, computercriminaliteit en de hiermee samenhangende witwaspraktijken vindt vaak plaats in de grensgebieden met moeilijk te bewaken zee- en landgrenzen in de Golf van Guinee. De smokkelroutes lopen vaak door gebieden die te kampen hebben met instabiliteit en crises en gaan in de Sahel en Noord-Nigeria gepaard met terrorisme. De wapen⁴- en drugshandel, in het bijzonder smokkel van cocaïne, heeft een belangrijke rol gespeeld in de verzwakking van de overheidsinstellingen in verscheidene landen in West-Afrika, en vooral in Guinee-Bissau. In sommige gevallen vormt deze activiteit een extra inkomstenbron voor terreurgroepen in de Sahel. Het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) raamt alleen al de waarde van de cocaïne die in 2011 van West-Afrika naar Europa werd verscheept op 1,25 miljard USD en de meeste illegale migranten, ongeacht of er mensenhandel in het spel is, hebben Europa als bestemming. Voorts worden ook cacao, katoen, hout, cashewnoten, goud en diamanten illegaal verhandeld⁵.

Piraterij en gewapende overvallen op zee vormen een tweede toenemende bedreiging. Het maritieme handelsverkeer van en naar de Golf van Guinee is grotendeels voor rekening van de EU. De regio maakt deel uit van de strategische maritieme belangen van de EU. Op elk ogenblik zijn er in de Golf van Guinee gemiddeld 30 schepen die varen onder EU-vlag of in Europees bezit zijn. De afgelopen tien jaar vonden de meeste van de 551 aanvallen en aanvalspogingen waarvan melding is

³ Voorbeelden van illegaal afval zijn onder meer herbiciden en pesticiden, olielozingen, onbehandeld industrieel afval waaronder radioactieve smetstoffen en verontreinigende stoffen uit spuitbussen.

⁴ Volgens ramingen van UNODC zijn er ongeveer 5 tot 7 miljoen handvuurwapens en lichte wapens in omloop in de regio van de Golf van Guinee.

⁵ De diamantsmokkel heeft bijgedragen tot het oplaaien van het conflict in de regio, hetgeen heeft geleid tot de oprichting van de Kimberleyprocescertificering om te beletten dat conflictdiamanten op de internationale markten komen.

gemaakt, plaats in gebieden die onder een nationale rechtsmacht vallen, terwijl minder dan 20% plaatsvond in internationale wateren, met het grootste aantal in 2012 voor de kust van Nigeria en Togo. Meestal vinden deze aanvallen plaats wanneer schepen zijn aangemeerd, of naar of van offshore booreilanden of voorraadschepen varen. Uit de meest recente informatie blijkt evenwel dat het risico op aanvallen zich verder van de kust zou kunnen verplaatsen, met een aanpak die overeenstemt met die van de uit Somalië afkomstige piraten die gebruik maken van moederschepen om aanvallen in internationale wateren uit te voeren. Er wordt gevreesd dat piraten met het oog op een grotere buit zeelieden zouden kunnen gijzelen, zoals nu reeds gebeurt in de Hoorn van Afrika. Het onvoorspelbare gebruik van geweld tegen bemanningen, inclusief het gebruik van wapens, is een zeer zorgwekkende ontwikkeling.

Bij **oliediefstal** en "**petropiraterij**" gaat het zowel om "bunkeren" als kaping van tankers om brandstof te stelen. Volgens recente ramingen zou Nigeria hierdoor een verlies lijden van 100 000 vaten per dag, die vervolgens op de zwarte markt worden doorverkocht. Sleepboten waarmee arbeiders uit de oliesector naar boorplatforms worden gebracht, zijn ook reeds het doelwit geweest van piraten en gewapende bandieten. Door deze activiteiten lopen de overheden inkomsten mis, stijgen de commerciële veiligheidskosten en wordt het minder interessant om verder in te investeren. Meer aandacht voor de beveiliging van de aardolie- en petrochemische industrie is niet alleen van belang in Nigeria (tot nu toe het epicentrum van deze bedreigingen), maar wordt ook daarbuiten steeds belangrijker - voor de kust van Equatoriaal-Guinea, Ghana, Kameroen, de Republiek Congo, Gabon, Tsjaad, Liberia en Angola⁶. Olielozingen die verband houden met oliediefstal vergroten ook de schade aan de kustgebieden, waardoor het behoud van een levensonderhoud in de visserij en de landbouw in het gedrang komt.

Illegale visserij: De visserij blijft een belangrijke bedrijfstak in talrijke landen in de Golf van Guinee, die volgens de gegevens van de Wereldbank en de Voedsel- en Landbouworganisatie goed is voor 25-30% van de inkomsten in Mauritanië, 25 tot 30% van de Senegalese uitvoer, en 25-40% van de overheidsinkomsten in Guinee-Bissau. Als gevolg van illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (IOO) in de Golf van Guinee lijden de kuststaten een jaarlijks verlies van ongeveer 350 miljoen USD. Voorts brengt IOO-visserij ernstige milieurisico's mee voor de visbestanden en kan zij resulteren in een totale ineenstorting van de visserij. Naar wordt aangenomen ligt de totale geraamde vangst in het kustgebied van de Golf van Guinee 40% hoger dan de gemelde percentages. Aanzienlijke hulpbronnen, inkomsten, voedings- en bestaansmiddelen gaan hierdoor verloren.

De **werkloosheid** in de landen van de Golf van Guinee wordt geraamd op ongeveer 40%, waarbij de jeugdwerkloosheid meer dan 60% bedraagt. De formele, legale economie biedt jongeren onvoldoende economische mogelijkheden. Daarnaast heeft de voedselonzekerheid op het platteland geleid tot meer migratie van het platteland naar de stad, met een snelle groei van de stedelijke bevolking tot gevolg, waardoor de reeds zwaar belaste sociale en economische infrastructuur verder onder druk komt te staan, hetgeen spanningen onder de stadsbevolking veroorzaakt. Door een dergelijk hoog werkloosheidspercentage worden jongeren aangezet tot criminele activiteiten om in hun levensonderhoud te voorzien, waarbij zij het voetvolk vormen voor piraten en criminele bendes, of kiezen jongeren voor illegale migratie in zeer gevaarlijke omstandigheden.

EU-BELANGEN

⁶ In het rapport van het Europees Parlement, augustus 2011, PE 433.768: "The Effects of Oil Companies' Activities on the Environment, Health and Development in Sub-Saharan Africa" ("*De gevolgen van activiteiten van oliebedrijven voor het milieu, de volksgezondheid en de ontwikkeling in Afrika bezuiden de Sahara*" vert.) wordt de situatie in Angola en Nigeria toegelicht.

De EU heeft aanzienlijke belangen in de Golf van Guinee op het vlak van economie, ontwikkeling, handel en veiligheid. De inzet van de EU voor de armoedebestrijding en de ondersteuning van de economische ontwikkeling is vastgelegd in de Overeenkomst van Cotonou. Voorts is de EU vastbesloten om de duurzame exploitatie te bevorderen van natuurlijke hulpbronnen in de regio, inclusief koolwaterstoffen en visbestanden. Europa importeert ongeveer de helft van zijn energiebehoefte, waarbij bijna 10% van de aardolie en 4% van het aardgas afkomstig is uit de Golf van Guinee. Nigeria, Angola, Equatoriaal-Guinea en Gabon zijn belangrijke producenten van ruwe olie en Nigeria van aardgas. Vanwege haar ligging vlakbij Europa en een vlotte zeetoegang heeft de regio voor onze oliebehoefte een comparatief voordeel ten opzichte van het Midden-Oosten. Daarnaast blijft Europa een belangrijke exportmarkt voor andere regionale producten zoals producten afkomstig uit de bos- en landbouw en delfstoffen ⁷.

De regio trekt steeds meer Europese investeringen aan, niet alleen in natuurlijke hulpbronnen, maar ook in consumptiegoederen en diensten, inclusief mobiele telefonie. Als gevolg van de versnelling van de economische groei in de regio gaat dit gepaard met een toenemend belang van de regio als een potentiële markt voor exportproducten. Hierdoor ontstaat er een toenemend wederzijds belang om een partnerschap op te richten dat tot doel heeft groei en werkgelegenheid te bevorderen door veiligheid en stabiliteit te garanderen.

Evenzo is het in het belang van de EU om de stabiliteit in de Golf van Guinee te bevorderen om de EU-burgers te kunnen beschermen tegen de bedreigingen van drugs, terrorisme, piraterij, gewapende overvallen en andere vormen van criminaliteit die uitgaan van de regio.

RESULTATEN TOT NU TOE

Als reactie op deze bedreigingen zijn er de laatste vijf jaar op internationaal, regionaal en nationaal niveau een aantal initiatieven genomen:

- Twee **resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties** met betrekking tot piraterij en gewapende overvallen in de Golf van Guinee⁸ waarin wordt vastgesteld dat het noodzakelijk is om "onder de leiding van de landen in de regio een brede aanpak uit te stippelen om op te treden tegen de bedreiging van piraterij en gewapende overvallen in de Golf van Guinee en de onderliggende oorzaken" en "voort te bouwen op bestaande nationale, regionale en extraregionale initiatieven om de maritieme veiligheid en beveiliging in de Golf van Guinee te versterken". Beide resoluties hebben tot doel de vrede en stabiliteit in de regio van de Golf van Guinee te handhaven.
- Onder auspiciën van de G8 is een initiatief - **Groep Vrienden van de Golf van Guinee (FOGG)** - ingesteld om het vraagstuk van de maritieme veiligheid in de Golf van Guinee aan te pakken. De EU neemt deel aan dit initiatief. Hierbij wordt de aandacht toegespitst op het belang van de Afrikaanse inbreng, het verband tussen economische ontwikkeling en veiligheid, het belang van coördinatie en informatie-uitwisseling en de noodzaak van een brede aanpak die ook gericht is op bestuurlijke en justitiële aspecten.
- Het probleem van de IOO-visserij wordt door **de EU** aangepakt met de tenuitvoerlegging van de IOO-verordening en de partnerschapsovereenkomsten inzake visserij die de EU met talrijke

⁷ Voorbeelden hiervan zijn: ijzererts (Nigeria, Gabon en Kameroen), diamanten (Guinee, Liberia, Sierra Leone), mangaan (Gabon), bauxiet (Guinee), kobalt en hout (Kameroen) en cacao (Ghana, Ivoorkust).

⁸ Resoluties (2011) 2018 en (2012) 2039 van de VN-Veiligheidsraad.

kuststaten in West-en Centraal-Afrika heeft gesloten om hen te helpen bij het reguleren van de visserij, onder meer door EU-vaartuigen in te zetten en steun te verlenen aan de ontwikkeling/verbetering van het beheer en de controle-inspanningen in de visserijsector.

- De regionale organisaties **Ecowas en CEEAC** hebben beleidsmaatregelen getroffen en specifieke acties ondernomen, hoofdzakelijk als gevolg van toenemende internationale druk en steun. Hierbij gaat het onder meer over een door Ecowas in 2008 uitgestippeld alomvattend kader voor crisispreventie, waarbij met name grensoverschrijdende en maritieme veiligheidskwesties worden aangepakt, het cruciale plan van Praia om het toenemende drugsprobleem aan te pakken en een terrorismebestrijdingsstrategie en uitvoeringsplan. Sinds 2008 beschikt CEEAC over een geïntegreerde strategie voor maritieme veiligheid, waarvoor het regionaal centrum voor maritieme veiligheid in Centraal-Afrika (CRESMAC) is opgericht. In 2012 heeft de Afrikaanse Unie een Afrikaanse geïntegreerde strategie voor maritieme veiligheid goedgekeurd (2050 AIM-strategie).
- **Individuele landen** in de Golf van Guinee zijn begonnen met het verhogen van de middelen en het in partnerschap ontwikkelen van strategieën om de georganiseerde misdaad zowel op zee als aan wal te bestrijden. Zo worden gezamenlijke patrouilles (Operation Prosperity) uitgevoerd door Nigeria en Benin.
- **Bilaterale programma's van EU-lidstaten** en andere internationale partners zoals de VS, Brazilië, China, India, Zuid-Afrika en andere landen verlenen meer ondersteuning voor beleidsvorming, coördinatie en institutionele capaciteitsopbouw. De ondersteuning van EU-lidstaten is reeds zeer aanzienlijk, met name wat betreft de capaciteitsopbouw van cruciale instellingen en diensten.
- Op de op 24-25 juni 2013 in Yaoundé gehouden **top van de staatshoofden en regeringsleiders van de Golf van Guinee** werden de volgende resultaten geboekt:
 - a) de vaststelling van een gedragscode met betrekking tot het voorkómen en bestrijden van piraterij, gewapende overvallen op zee en illegale maritieme activiteiten in West-en Centraal-Afrika, die na drie jaar zal worden geëvalueerd⁹;
 - b) de vaststelling van een memorandum van overeenstemming (MoU) inzake maritieme veiligheid en beveiliging in West-en Centraal-Afrika dat door de staatshoofden van de Ecowas, CEEAC en GGC is ondertekend en dat voorziet in de oprichting van een deskundigengroep die een follow-up actieplan voor de tenuitvoerlegging van de gedragscode moet voorbereiden;

⁹ De code is gebaseerd op de gedragscode van Djibouti van de IMO voor het westelijk deel van de Indische Oceaan. De belangrijkste kenmerken van de code zijn het bijzondere belang dat wordt gehecht aan informatie-uitwisseling en coördinatie, die worden bevorderd door een aangewezen nationaal contactpunt in elk land, en een aantal regionale transnationale en transregionale coördinatiecentra voor maritieme veiligheid, een duidelijke toezegging van de staten om hun exclusieve economische zones af te bakenen en hun eigen wetgeving te handhaven, met inbegrip van de wetsbepalingen inzake visserij, piraterij en gewapende overvallen op zee, milieubescherming, storten van afval en delfstoffen, inclusief olie. De code valt onder auspiciën van de Afrikaanse Unie - en niet van de IMO - om te zorgen voor een grotere Afrikaanse inbreng. De code is momenteel niet-bindend.

c) het besluit om het intraregionale coördinatiecentrum (zoals bepaald in het MoU) in Yaoundé te vestigen. Met dit instrument wordt onder auspiciën van de Afrikaanse Unie toezicht gehouden op de tenuitvoerlegging.

Op het vlak van de strategische vereisten en de noodzakelijke beleidsmaatregelen is dus reeds veel werk verricht. De tenuitvoerlegging is evenwel ernstig bemoeilijkt door een gebrek aan middelen en de kloof met het vereiste niveau van de extra investeringen om de toenemende georganiseerde criminaliteit terug te dringen, blijft groot.

WAT ZIJN DE VOLGENDE STAPPEN

Op de topconferentie van Yaoundé bleek dat de individuele staten, de regionale organisaties en de GGC vastberaden waren om samen en in overleg met internationale partners een zo breed mogelijke regionale maritieme veiligheid tot stand te brengen¹⁰. De follow-up van deze topconferentie is derhalve een nuttig uitgangspunt voor de EU-benadering.

De benadering van de EU moet steunen op drie beginselen:

- partnerschap met de landen van de Golf van Guinee, hun regionale organisaties en andere internationale organisaties die in de regio actief zijn (Ecowas, CEEAC, GGC, de maritieme organisatie voor West-en Centraal-Afrika (MOWCA), de VN-bureaus voor Centraal- en West-Afrika (UNOCA en UNOWA), internationale organisaties waaronder de Afrikaanse Unie (AU) en VN-agentschappen zoals de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), alsook Interpol, de Werelddouaneorganisatie (WDO) en andere organisaties);
- een alomvattende aanpak van de problemen, waarmee vraagstukken op het vlak van veiligheid, ontwikkeling en bestuur in één strategisch kader worden opgenomen;
- toepassing van de ervaring die is opgedaan met de EU-strategieën in andere Afrikaanse regio's.

De EU stelt een geïntegreerde benadering voor waarbij alle bestuursvraagstukken en veiligheidsrisico's en dreigingen aan wal en op zee aan de orde komen, rekening wordt gehouden met alle aspecten van de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad op maritiem vlak zoals in de in Yaoundé ondertekende gedragscode is bepaald, de onderliggende oorzaken worden aangepakt en regionale vrede, veiligheid, stabiliteit, behoorlijk bestuur en ontwikkeling worden bevorderd. De ondersteuning van het grensbeheer, de rechtsstaat, de hervorming van de rechts- en veiligheidskaders, het garanderen van de toegang tot justitie en mensenrechten en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad met inbegrip van de illegale migratie zijn essentiële onderdelen van de langdurige inspanningen die in de toekomst moeten worden geleverd. Economisch bestuur is eveneens cruciaal, zoals een beter beheer van en een grotere maatschappelijke betrokkenheid bij de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van olie, visbestanden en andere natuurlijke rijkdommen. Andere belangrijke punten zijn voortbouwen op de bestaande geslaagde EU-acties en lering trekken uit de EU-strategieën in de Sahel en de Hoorn van Afrika, activiteiten opzetten op nationaal, regionaal en internationaal niveau, met individuele staten of groepen van staten die de politieke bereidheid hebben om op te treden (en andere staten ertoe aanzetten zich bij deze acties aan te sluiten).

¹⁰ In artikel 2, lid 5, van Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad wordt "maritieme veiligheid" gedefinieerd als "de combinatie van preventieve maatregelen en personele en materiële middelen die het zeevervoer en de havenfaciliteiten moeten beschermen tegen dreigingen van opzettelijke ongeoorloofde acties."

Met het oog hierop zal de EU-benadering worden toegespitst op de volgende vier doelstellingen:

Doelstelling 1 – *Tussen de landen in de regio en de internationale gemeenschap een gemeenschappelijke visie ontwikkelen over de omvang van de dreiging in de Golf van Guinee en de noodzaak om ertegen op te treden.*

De bedoeling is te zorgen voor een degelijke, op feiten gebaseerde grondslag voor beleidsontwikkeling en actie, de eigen inbreng van de Afrikaanse landen te bevorderen en de politieke bereidheid te stimuleren om de problemen aan te pakken. De EU kan zo ook de kosten en de baten van de voorgestelde acties beter inschatten.

Door samen te werken met de belangrijkste belanghebbenden in de landen en regionale organisaties, inclusief organisaties uit het maatschappelijk middenveld, niet-gouvernementele organisaties (ngo's), regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB) en de particuliere sector wordt het mogelijk een allesomvattend beeld te schetsen van de omvang van de dreiging, de mogelijkheden in kaart te brengen en overeenstemming te bereiken over de prioriteiten.

Mogelijke maatregelen:

- verbeteren van de verzameling (momenteel worden slechts 30-50% van de maritieme incidenten gemeld) en uitwisseling van gegevens;
- afbakenen van geografische en thematische voorrangsgebieden waarop de reactie van de EU moet worden gericht, onder meer in samenwerking met andere internationale actoren;
- aanpakken van de bredere oorzaken van de instabiliteit overeenkomstig het risiconiveau, waarbij gebruik wordt gemaakt van instrumenten zoals het systeem voor vroegtijdige waarschuwingen bij conflicten en de risicobeoordelingen bij conflicten en EU-mensenrechtenstrategieën;
- ervoor zorgen dat thematische (veiligheid, drugshandel en terrorismebestrijding) en geografische beleidsmaatregelen/strategieën op elkaar worden afgestemd;
- handhaven van de nauwe banden met de particuliere sector, in het bijzonder met de industrie, kleinschalige visserijbedrijven, de mijnbouwsector en scheepvaartmaatschappijen, om ervoor te zorgen dat de regeringen rekening houden met hun vooruitzichten;
- ondersteunen van de dialoog met het maatschappelijk middenveld, de industrie en de regeringen.

Doelstelling 2 - *De regeringen van de landen in de regio ondersteunen bij het oprichten van de instellingen en het ontwikkelen van de capaciteiten om de veiligheid en de rechtsstaat te waarborgen.*

Robuuste nationale (en regionale) instellingen die op een duurzame basis kunnen optreden tegen de dreigingen, zijn cruciaal voor een doeltreffende bestrijding van georganiseerde criminele netwerken. Deze instellingen moeten vastberaden zijn om de criminaliteit te bestrijden, beschikken over het mandaat en de middelen om te kunnen optreden alsook over de technische deskundigheid, inclusief op gespecialiseerde terreinen. De EU beschikt over de ervaring en de middelen om bijstand te verlenen bij de opbouw van de lokale capaciteit en moet via een politieke dialoog hiervoor de noodzakelijke politieke steun in de hand werken.

Hierbij gaat het om de volgende instellingen:

- politieke instellingen (bv. parlementen, verkiezingscomités, politieke partijen) die aan andere instellingen een mandaat kunnen verlenen om op te treden en kunnen zorgen voor een passend rechtskader;
- veiligheidsinstellingen (bv. binnenlandse veiligheidsdiensten, kustwacht, havenautoriteiten, douaneautoriteiten en het leger – land-, zee- en luchtmacht, met alle hiermee verbonden functies op het vlak van inlichtingenvergaring) die toezicht kunnen uitoefenen en indien nodig kunnen optreden om handelsroutes en olie-installaties te beschermen en illegale activiteiten zoals drugs- en mensenhandel te bestrijden. Er moet gezorgd worden voor een geschikt rechtskader en politieke verantwoordelijkheid met het oog op een duidelijke bevoegdheidsafbakening voor de bestrijding van ernstige misdrijven op zee of aan wal. Een capaciteitsversterking is noodzakelijk op specifieke terreinen waar aanzienlijke lacunes zijn (bv. bestrijding van piraterij op zee of opsporen van drugs);
- instellingen van de rechtsstaat (bv. politiediensten, justitiële instanties en gevangenissen, inclusief gespecialiseerde rechtbanken die bijvoorbeeld bevoegd zijn op het vlak van douane of visserij) die het mogelijk maken a) een onderzoek in te stellen ten aanzien van verdachten en hen voor de rechtbank te brengen en daadwerkelijk te bestraffen overeenkomstig de wet en met in achtname van de mensenrechtennormen; b) de toegang tot justitie en mensenrechtenbescherming te vergemakkelijken (ook voor slachtoffers van mensenhandel) en hervormingen op het vlak van het rechtswezen en binnenlandse zaken te bevorderen. Cruciale aspecten hierbij zijn de onafhankelijkheid en bescherming van rechters en onderzoeksmagistraten, forensische capaciteit om in rechtszaken bewijsmateriaal ter staving voor te leggen en het gebruik van illegale ondervragingsmethoden terug te dringen;
- instellingen die bevoegd zijn op het vlak van economisch en ecologisch beheer: de nationale autoriteiten moeten optreden tegen bestaande corruptie, witwaspraktijken via nationale financiële instellingen bestrijden, voorkomen dat overeenkomsten inzake natuurlijke hulpbronnen op een corrupte of incompetent wijze worden beheerd en ervoor zorgen dat bij commerciële exploitaties het milieu goed wordt beschermd;
- instellingen voor toezicht en de organisaties van het maatschappelijk middenveld (bv. auditeur-generaal, ombudsman, instellingen voor corruptiebestrijding, media, ngo's, denktanks, buurtgroepen) die het goed bestuur en de rechtsstaat kunnen bevorderen waardoor de speelruimte wordt beperkt waarin georganiseerde criminele netwerken activiteiten kunnen ontwikkelen.

De EU moet ernaar streven samen te werken met de lokale gemeenschappen, het maatschappelijk middenveld en de media om burgers te helpen om deze instellingen ter verantwoording te roepen.

Mogelijke maatregelen:

- a) de rechtsstaat verbeteren door nationale wetshandavingsinstanties en de rechterlijke macht te versterken; de capaciteit voor toezicht op zee en aan wal te verbeteren; stimuleren van de samenwerking tussen agentschappen en op regionaal vlak met betrekking tot de strijd tegen drugs en de georganiseerde misdaad, inclusief samenwerking op het gebied van veiligheid en justitie, uitwisseling van gegevens, gemeenschappelijke grensoverschrijdende acties ter bestrijding van de drugs- en mensenhandel, steun voor de ontwikkeling van de geïntegreerde maritieme strategie 2050 voor Afrika en verbetering van het toezicht en de verslaglegging over inbreuken op de maritieme veiligheid, inclusief het vergaren van bewijsmateriaal voor vervolging;

- b) het economische en ecologische beheer verbeteren door de ontwikkeling of versterking van rechtskaders voor de visserij en de offshore winning van minerale rijkdommen, inclusief regelgeving voor visvergunningen; samenwerking met internationale organisaties, regionale organisaties voor visserijbeheer en andere essentiële instellingen die de naleving van het internationale recht en de regionale regelgeving garanderen; samenwerken met de particuliere sector – met inbegrip van de olie- en maritieme industrieën om acties op het vlak van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de raadpleging van het maatschappelijk middenveld en de lokale gemeenschappen te bevorderen.

Doelstelling 3 – *De ontwikkeling van welvarende economieën in de kuststaten ondersteunen, waardoor deze staten voor hun burgers resultaten kunnen boeken op het vlak van basisdienstverlening, werkgelegenheid en armoedebestrijding.*

Talrijke staten in de Golf van Guinee zijn fragiele minst ontwikkelde landen (MOL) met een lage score op essentiële ontwikkelingsindicatoren zoals levensverwachting, gezondheidszorg en alfabetisering. Grootschalige armoede, slecht bestuur en onderontwikkeling kunnen leiden tot het ontstaan van criminele activiteiten. Met het totstandbrengen van legale en duurzame werkgelegenheid voor jongeren zouden enkele van de onderliggende oorzaken van de onveiligheid in talrijke landen in de Golf van Guinee kunnen worden aangepakt.

In het kader van het EU-ontwikkelingsbeleid, met inbegrip van de Agenda voor verandering, wordt voorrang gegeven aan bijstand aan de armste landen, in het bijzonder fragiele staten. De belangrijkste kwesties die in de Agenda voor verandering aan de orde komen, zijn onder meer behoorlijk bestuur, inclusieve en duurzame groei, landbouw, voedselzekerheid, schone energie en een grotere weerbaarheid tegen de gevolgen van de klimaatverandering. Wat betreft voeding, handel, economische ontwikkeling en werkgelegenheid, spreekt het voor zich dat een beter beheer van de visserijsector en in het bijzonder de kleinschalige kustvisserij cruciaal is voor de regio.¹¹

Mogelijke maatregelen:

- de lopende maatregelen voortzetten en uitbreiden om verbeteringen tot stand te brengen in de regulering en het beheer van essentiële industrieën in de landen van de Golf van Guinee, met inbegrip van de visserijsector en de winningsindustrieën;
- de inbreng van de gemeenschappen in de lokale economische ontwikkeling verhogen en gemeenschappen ondersteunen door de toegang tot energie en basisdiensten uit te breiden;
- overleggen met de landen in de Golf van Guinee, de regionale organisaties voor visserijbeheer, de internationale organisaties en andere essentiële belanghebbenden om de regulering en het beheer van de visserijsector en de winningsindustrieën te verbeteren.

Doelstelling 4 – *Samenwerkingsstructuren oprichten tussen de landen van de regio om te zorgen voor een doeltreffend grensoverschrijdend optreden op zee en aan wal.*

¹¹ Ook voor de EU biedt de versterking van de lokale capaciteiten om de visbestanden in stand te houden en te beheren, aanzienlijke voordelen, in de vorm van betere vooruitzichten voor de visserijvloot van de EU en een grotere veiligheid op de zeeroutes dankzij een beter lokaal toezicht.

Gezien het belang van informatie-uitwisseling en samenwerking tussen een brede waaier van agentschappen en openbare en particuliere actoren is een degelijke planning en coördinatie essentieel, met name met de cruciale regionale organisaties Ecowas, CEEAC en GGC. De bredere coördinerende rol die de Afrikaanse Unie vervult, heeft haar waarde bewezen in de Hoorn van Afrika en wordt steeds meer gewaardeerd door de regionale organisaties in de Golf van Guinee. Deze integratie en coördinatie van de inspanningen moet door de EU-samenwerking worden ondersteund.

Mogelijke maatregelen:

- de planning, coördinatie en communicatie bij de regionale partners verbeteren, regionale organisaties ondersteunen om meer samen te werken bij de follow-up van de topconferentie van Yaoundé;
- vaststellen op welke terreinen de inbreng van actieve partners zoals de VS, Canada, Japan, China, alsook de VN, de Wereldbank, en andere multilaterale organisaties/instellingen kan resulteren in een positieve impact, waarbij ook de Golf van Guinee wordt betrokken in onze politieke dialoog met deze partners;
- in het kader van de politieke dialogen die de EU met de staten en de regionale organisaties en andere regionale instellingen onderhoudt, op gezette tijden de veiligheidssituatie op zee en aan wal alsook de mate van ontwikkeling, de trends en behoeften evalueren;
- Ecowas, CEEAC en GGC en de Afrikaanse Unie ondersteunen bij hun inspanningen op het vlak van coördinatie - intern, met hun eigen lidstaten, met elkaar en met externe partners.

CONCLUSIES

Hoewel op nationaal, regionaal en internationaal niveau een aantal veelbelovende stappen zijn genomen, vereisen de omvang, de verscheidenheid en de veranderende aard van de criminele activiteiten en de complexiteit van de onderliggende problemen veel meer aandacht op nationaal, regionaal en internationaal niveau. Deze benadering is volledig in overeenstemming met en vormt een aanvulling op de nationale beleidsmaatregelen inzake armoedebestrijding en de regionale initiatieven, waarbij ook synergie-effecten tot stand komen met de acties zijn uitgevoerd in het kader van de partnerschapsovereenkomsten inzake visserij en de acties voor de tenuitvoerlegging van de IOO-verordening. Het spreekt voor zich dat activiteiten in het kader van de hier geschetste doelstellingen elkaar wederzijds kunnen versterken en aanvullen.

Het zal evenwel essentieel zijn om coördinatie tot stand te brengen tussen deze verschillende initiatieven, zowel in de regio als bij de EU-instellingen in Brussel, alsook met de eigen programma's van de EU-lidstaten en de internationale gemeenschap. Ons ambitieniveau, dat weliswaar breed is en betrekking heeft op de volledige waaier van economische, sociale en bestuurlijke uitdagingen en vraagstukken op het gebied van veiligheid en ontwikkeling, is in deze fase de juiste benadering.

Het is aangewezen om zich toe te spitsen op de terreinen waarop de EU de meeste resultaten kan bereiken. Na Yaoundé is er een mogelijkheid om gewicht te geven aan de regionale coördinatieplatforms die worden opgericht en onder Afrikaanse leiding staan.

Uiteindelijk kunnen dankzij dit strategisch kader de werkzaamheden van de EU met haar partners in de Golf van Guinee op een meer coherente wijze worden gepland en beter worden geëvalueerd. Door nu meer aandacht te besteden aan een betere coördinatie zal de EU aanzienlijke effecten tot

stand kunnen brengen op het vlak van de veiligheid, investeerdersvertrouwen, welvaart, bestaansmiddelen, het milieu en de energievoorziening.