

# Maritieme Veiligheid in West-Afrika

## Europese *Coordinated Maritime Presence* in de Golf van Guinee

Bij het inventariseren van potentiële brandhaarden onderscheidt de Koninklijke Marine *contested sea areas en sea lines of communication (SLOC)*. De huidige vijf meest omstreden zeegebieden zijn: de Arctische Zee, Zwarte Zee, Baltische Zee, Zuid-Chinese Zee en de oostelijke Middellandse Zee. De huidige top vijf SLOC's bestaat uit de Noordzee, het Noordpoolgebied, Straat van Malakka, Straat van Hormuz, en de Rode Zee inclusief het Suezkanaal. West- Afrika en in het bijzonder de Golf van Guinee staat op plaats zes. Wel belangrijk voor Nederland dus, maar niet direct.

**D**e Europese Unie beschouwt West-Afrika en de activiteiten in de Golf van Guinee meer als direct belang dan Nederland. Afrika ligt als buurcontinent dicht tegen Europa aan, wat gepaard gaat met zowel kansen als bedreigingen. Kansen zijn er op het gebied van grondstoffen zoals olie en gas, en de im- en export van agrarische producten. Bedreigingen zijn er door allerlei vormen van illegale handel, door het verstoren van bestaande handelsroutes en door de grote migratiestromen. Daarnaast kunnen criminele en extremistische activiteiten in West-Afrika en de Golf van Guinee economische ontwikkeling van de regio nadelig beïnvloeden. In dit artikel wordt het Europese veiligheidsbeleid alsook de bedreigingen -zowel op zee als op land-, in deze regio nader uiteengezet. Het sluit af met een beschouwing van het Nederlandse belang binnen dit Europese beleid.

### Het Afrikaanse belang

Om supranationaal samen te werken is sinds 1999 de Afrikaanse Unie (AU) opgericht, met als belangrijkste doelstelling een Afrikaanse economische gemeenschap op te richten. Onder de AU is een achttal regionale economische gemeenschappen ingesteld; voor West-Afrika is dat Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten. ECOWAS richt zich specifiek op collectieve zelfvoorziening in West-Afrika. Waar dit voornamelijk een monetaire samenwerking was tussen staten, heeft het inmiddels zijn werkgebied opgerekt en beschikt het ook over een militaire *standby force* voor deelname aan vredesoperaties. ECOWAS kijkt niet alleen naar het domein land, maar ook naar het domein zee.

Het belang van de zee voor de collectieve zelfvoorziening wordt onderkend en in 2013 is dit door de ECOWAS-lidstaten vastgelegd in het Yaounde-verdrag<sup>1</sup>. Dit verdrag legt de ondertekenaars op om acties te ondernemen om de regionale samenwerking te verbeteren teneinde een stabiele maritieme omgeving te creëren, die moet bijdragen aan regionale voorspoed. Naar aanleiding van dit verdrag is de Atlantische Oceaan nabij de kust van Afrika, van Angola tot en met Cabo Verde, opgedeeld in zones. Er zijn twee regionale centra ingesteld, in Ivoorkust en Angola, en in diverse kuststaten zijn multinationale coördinatiecentra ingericht. (Fig. 1). De coördinatiecentra worden vaak met bilaterale hulp van West-Europese landen opgezet en ingericht. Inmiddels is er een informatie-uitwisselingssysteem uitgerold (YARIS), welke actuele informatie deelt tussen de centra. Hiermee kunnen maritieme eenheden worden aangestuurd en ingezet tegen illegale visserij, piraterij, milieuvervuiling en illegale transporten van onder andere mensen, drugs, wapens en medicijnen.

De Afrikaanse initiatieven voor stabiliteit in de Golf van Guinee zijn echter nog verre van voldoende. Voor langdurige operationele acties op zee zijn de lokale marines te klein, de schepen hebben een beperkte operatieduur, er zijn zeer beperkt maritieme patrouillevliegtoegen beschik-

baar, scheepsbemanningen zijn onvoldoende getraind voor o.a. boardingoperaties en er is geen internetverbinding op zee waardoor informatie vertraagd aankomt. Wanneer een actie wordt afgerond op zee, komt daarbij dat de regionale juridische afspraken over berechting van piraten (nog) niet duidelijk is en in een embryonaal stadium. Onlangs heeft Togo als eerste West-Afrikaanse kuststaat een wetsvoorstel aangenomen dat het juridisch mogelijk moet maken om gevallen van piraterij rechtelijk af te handelen. Dat komt voor het Deense fregat *Esbern Snare* echter te laat. Dit fregat trad eind november 2021 op tegen piraten. Bij dit optreden werden Nigeriaanse piraten gedood en gevangengenomen. Vooral de afhandeling van deze actie toonde aan dat er nog veel afspraken in de regio moeten worden gemaakt.

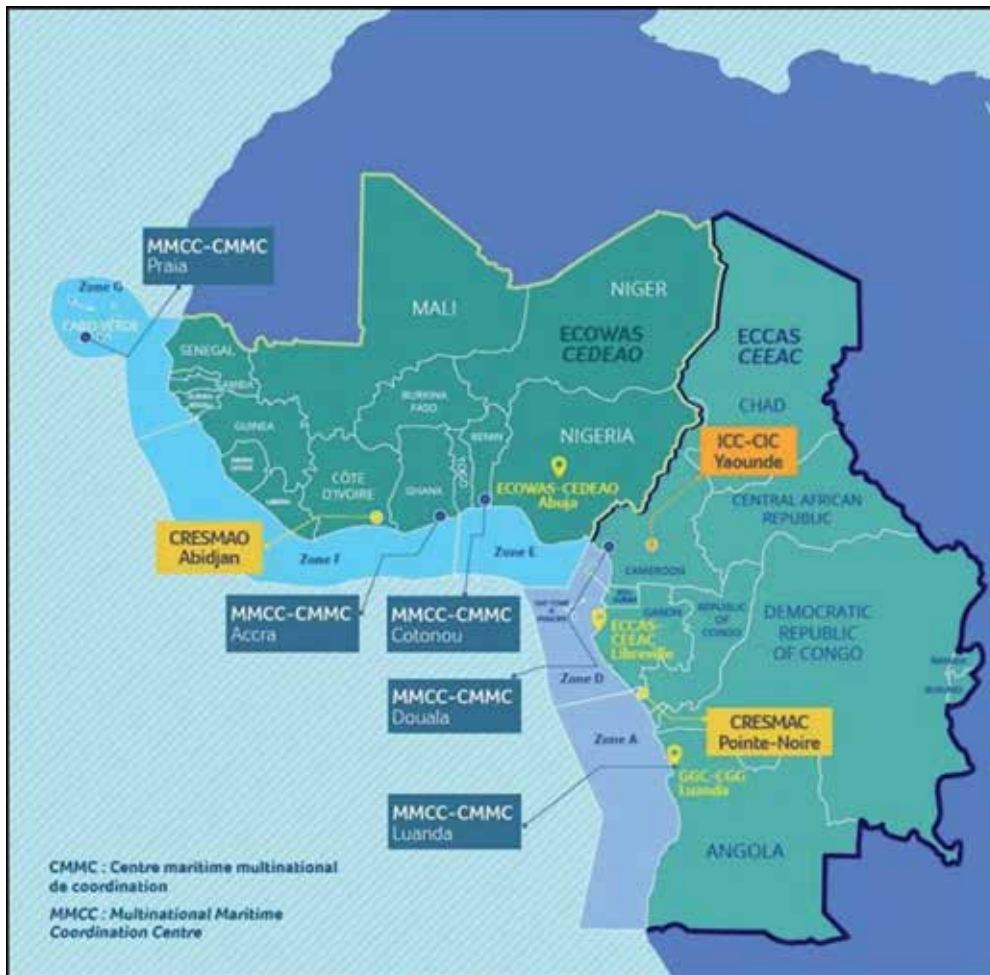
### 'De Afrikaanse initiatieven voor stabiliteit in de Golf van Guinee zijn nog verre van voldoende'

### Het Europese belang

Europa heeft belang bij een rustige Golf van Guinee, omdat veel van de Europese vrachtroutes door dit gebied

lopen. Vooral de Scandinavische landen gebruiken deze zeevaartroutes regelmatig (Maersk). De Europese Unie geeft invulling aan haar maritiem veiligheidsbeleid middels de *Integrated Maritime Policy*<sup>2</sup> en *Maritime Security Strategy*<sup>3</sup>. De EU steunt de kuststaten aan de Golf van Guinee vanuit dit kader. Zo is het *Coordinated Maritime Presence* (CMP) een belangrijk middel van de EU om uitvoering te geven aan de veiligheidsstrategie in de Golf. CMP bestaat sinds januari 2020 en behelst een vanuit Brussel gecoördineerde inzet van marineschepen van EU-lidstaten. Landen als Italië, Spanje, Portugal, Denemarken, Frankrijk en Duitsland nemen op vrijwillige basis deel aan de inzet. Het doel is om de capaciteit van de EU als betrouwbare en maritieme veiligheidsleverancier te vergroten.<sup>4</sup> Verder dient CMP om de internationale samenwerking en partnerschappen te promoten. Zo zijn regelmatig schepen van Canada, VS, Brazilië en UK in het gebied te vinden. Gezamenlijk worden de marines van de Afrikaanse kuststaten ondersteund bij de maritieme veiligheidstaken. De internationale samenwerking wordt daarnaast vormgegeven door de G7++ Friends of Gulf of Guinee (G7++FOGG). Dit is een multilaterale maritieme veiligheidswerkgroep, bestaande uit de G7 plus België, Denemarken en Zwitserland, die de invoering van de Yaounde Structuur ondersteunt. Het voorzitterschap wordt gedeeld door een G7-land met een ECOWAS-land, momenteel Duitsland en Ivoorkust. Vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunt Nederland de activiteiten van deze werkgroep.

Het enorme zeegebied is echter allesbehalve een rustige en stabiele omgeving. Piraterij, inclusief gijzelingen, vooral in het gebied nabij Nigeria, is een terugkerend euvel. De afgelopen jaren was het aantal gevallen van piraterij alarmerend hoog. Hoewel het aantal gevallen van piraterij in de eerste helft van dit jaar drastisch is afgenomen, bestaat geen enkele reden om aan te nemen dat dit zo blijft. Het is te voorbarig om deze afname toe te schrijven aan de inrichting van de Yaounde-structuur en de gecoördineerde



De area of interest zoals door de EU aangewezen in haar maritime strategy (European External Action Service)

maritieme presentie. Men vermoedt dat de zeer hoge olieprijs eerder de oorzaak is van de afnemende piraterij. Immers, olie levert momenteel veel meer op. De kust van Nigeria zou je in drie gelijke stukken kunnen verdelen. Het middenstuk 'Rivers' is traditioneel de regio van waaruit de piraten opereren. De stukken links en rechts hiervan (Niger-delta en Akwaibom) zijn de gebieden waar illegaal olie wordt afgetapt en geraffineerd. Er zijn aanwijzingen dat mensen uit de Rivers-regio zijn uitgeweken naar andere kustregio's om daar te delen in de opbrengsten van illegale olieaftapping. De EU ziet in dat Afrikaanse problemen vragen om Afrikaanse oplossingen. Het opleggen van West-Europese oplossingen vindt steeds meer weerstand in West-Afrika, voornamelijk veroorzaakt door een aversie tegen het koloniale verleden.

**United States Africa Command**

De gemeenschappelijke steun aan Afrikaanse kuststaten op het gebied van veiligheid is tevens terug te vinden in diverse militaire oefeningen. Hoezeer geen EU-initiatief, is de *United States* AFRICOM een noemenswaardige Westerse aanwezigheid in de regio. Deze organiseert diverse, onder andere maritieme, internationale oefeningen. Voorbeelden zijn *Obangame Express*, *African Lion* en *Flintlock*. Nederlandse militairen nemen jaarlijks deel aan deze oefeningen en geven trainingen aan lokale militairen. In 2022 waren het eenheden van KCT, MARSOF en SATG die deelnamen aan *Flintlock* in Senegal en Ivoorkust en aan *Obangame Express* in Ghana. De oefeningen van

US AFRICOM zijn grootschalig opgezet met doelstellingen voor de lange termijn, maar bieden ook de mogelijkheid om in de beginfase een bilateraal programma uit te voeren. AFRICOM's oogmerk<sup>6</sup> is om middels gericht aanhoudende samenwerking met partners ter plaatse de gedeelde veiligheidsdoelstellingen te ondersteunen. Door militaire oefeningen en activiteiten worden duurzame partnerschappen opgebouwd en wordt bijgedragen aan het verbeteren van de veiligheid en stabiliteit in de regio.

**Extremistische activiteiten**

De Golf van Guinee vraagt, mede door zijn uitgestrektheid, continue om aandacht om misbruik ervan tegen te gaan. Maar ook de West-Afrikaanse landmassa vraagt om die aandacht. Prioriteren van de dreiging op land versus de dreiging op zee is niet opportuun, maar de situatie op land is explosiever. Gewelddadig extremisme, voornamelijk gebaseerd op moslimfundamentalisme, waart rond in West-Afrika. Het epicentrum is Mali, maar terroristische activiteiten verhouden zich niet tot hetzelfde gebied. Vanuit Mali is inmiddels Burkina Faso overlopen met extremisten en dreigen ook kuststaten binnengedrongen te worden. Aanhangers van de extremistische beweging Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) komen vanuit Mali om de zuid, terwijl Boko Haram aanhangers vanuit Nigeria om de west gaan. Door ideologische tegenstellingen is samenwerking tussen deze organisaties niet waarschijnlijk, maar het zorgt voor veel aanslagen en onrust onder de bevolking. De vraag waarom de extremisten

richting de kuststaten gaan is moeilijk te beantwoorden. Maar dat het gebeurt staat vast<sup>7</sup>. Een doorsteek naar de zee om aanvoerlijnen zeker te stellen wordt vaak gezien als *'most dangerous course of action'*, maar ook gezien als *'not very likely'*. De voorwaarden voor extremisten om voet aan de grond te krijgen in een gebied zijn: armoede, Islamisme en een gebrek aan legitimiteit van de staat door het onvoldoende kunnen handhaven van wetten en regels. Hoe verder je richting de kust gaat, hoe minder aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Bij onderzoek naar hoe extremisten hun activiteiten bekostigen, blijkt dat door de passage van illegale transporten door Burkina Faso en Mali veel wordt verdiend.

UNODC brengt deze routes in kaart en onderzoekt waar de oorsprong van smokkel zich bevindt. Veelal is dit vanuit havens, waar goederen via zee worden aangevoerd<sup>8</sup>. (Fig.

2) Daarmee bestaat er een directe link tussen de thema's gewelddadig extremisme en maritieme veiligheid. Het gewelddadig extremisme in West-Afrika wordt door de EU als belangrijke dreiging gezien voor Europese veiligheid en onderstreept waarom de EU maritieme veiligheid in de Golf van Guinee als speerpunt van hun maritieme strategie ziet.

'Er bestaat een directe link tussen de thema's gewelddadig extremisme en maritieme veiligheid'

## Een suboptimale samenwerking

Los van projecten van de EU op het gebied van maritieme veiligheid in West-Afrika, zijn ook diverse EU-missies en EU-projecten die gewelddadig extremisme moeten tegen gaan. Andere multilaterale organisaties ondersteunen en financieren ook projecten. Er gebeurt zelfs zo veel dat in samenwerking met welwillende landen in kaart is gebracht wat nu allemaal is geïnitieerd. Dit heet het *Partnership for Actions in West-Africa (PAWA)*. Het is een Frans initiatief dat voortvloeit uit de internationale coalitie voor de Sahel-regio, welke een raamwerk biedt om internationale steun voor en behoefte vanuit de regio op elkaar af te stemmen. PAWA heeft tot doel om lopende *Security*

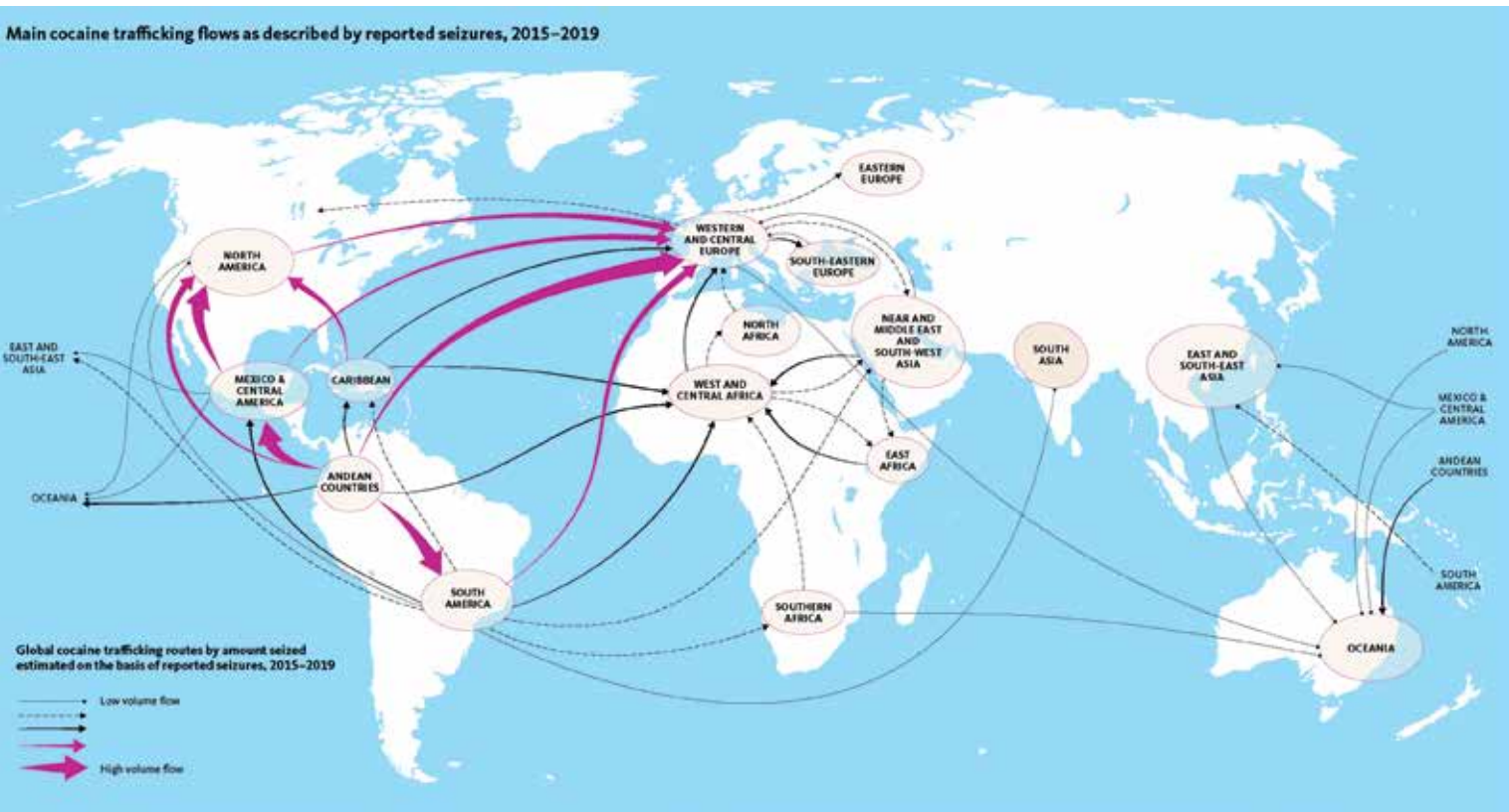
*Force Assistance (SFA)* in kaart te brengen en te koppelen aan internationale steun op het gebied van capaciteitsopbouw. PAWA creëert door middel van eigen OSINT-activiteiten een strategisch beeld

van *Violent Extremist Organisations (VEO)* in West-Afrika. Nederland heeft deelname aan deze missie toegezegd, maar wacht nog op een diplomatiek akkoord van het gastland Senegal.

PAWA kan worden gezien als een Westers antwoord op Afrikaanse problemen. Afrikaanse antwoorden op Afri-



Medisch personeel van de US Navy traint Senegalese matrozen (U.S. 6th Fleet's photostream, Flickr)



Figuur 2 (UNODC)

UNODC rapporteert sinds 2019 cocaïnevangsten:	
4.7 ton	Senegal
3.9 ton	Côte d'Ivoire
3.9 ton	Benin
3.0 ton	Gambia
2.7 ton	Guinea Bissau
274 kg	Togo

kaanse problemen verdienen, zoals eerder gesteld, echter de voorkeur. Voorbeeld hiervan is het Accra-Initiatief. Het Accra-Initiatief is een samenwerkingsverband tussen de kuststaten Ivoorkust, Ghana, Togo en Benin, en Burkina Faso en Niger. Ghana is kartrekker van dit initiatief en heeft aan de EU steun gevraagd om te helpen bij het opzetten van een hoofdkwartier in het grensgebied met Burkina Faso. Opmerkelijk is dat een land als Nigeria niet deelneemt aan dit initiatief, terwijl het weldegelijk te maken heeft met dezelfde dreiging. De houding van Nigeria is te verklaren door hun positie ten opzichte van ECOWAS. Nigeria ziet ECOWAS als het orgaan dat ook actie tegen terrorisme en gewelddadig extremisme moet coördineren; ze betalen immers 65% van de kosten van het economische gemeenschap. ECOWAS heeft een actieplan tegen terrorisme opgesteld<sup>9</sup>, waarin de doelstelling van het Accra-initiatief ook is opgenomen. Hieruit blijkt dat de samenwerking tussen de landen in West-Afrika om allerlei redenen suboptimaal is. In het afgelopen jaar hebben in de regio drie 'succesvolle'

staatsgrepen plaatsgevonden. Zo worden Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen vaak vertraagd en blijft het belangrijk dat instanties zoals de EU blijven steunen. In de Francofone landen in West-Afrika heerst momenteel een sterk anti-Frans sentiment. Tegelijkertijd zijn in diverse Sahel-landen eenheden van de Russische Wagner groep actief. Terwijl Frankrijk momenteel zijn rol in de regio herzielt, kan en moet dit wellicht een kans zijn voor de EU om extra activiteiten te ontplooiën in de regio.

Alhoewel het EU-standpunt ten opzichte van West-Afrika duidelijk is en de dreiging direct is, is het moeilijker om de directe belangen voor Nederland aan te geven. Nederland is ook lid van de EU en daarmee doet Nederland mee met EU-initiatieven. Maar wanneer Nederland de gevolgen van de situatie in de Golf van Guinee en de Sahel direct zou voelen, zou het wellicht meer militaire activiteiten in de regio kunnen en willen ondersteunen. Het is duidelijk dat er op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en handel wel een relatie is met Nederland, het is moeilijk om te bepalen welke directe Nederlandse belangen worden getroffen door onrust in West-Afrika. Nederland onderhoudt immers geen afspraken over de levering van grondstoffen zoals o.a. Rusland, China, Frankrijk en de VS dat wel doen. Een wat negatievere invalshoek is dat Nederland als knooppunt gezien kan worden van illegale activiteiten en dat het aanpakken van illegale transporten in West-Afrika Nederland 'ontlast'; meer een politie-, dan een militaire invalshoek.

## Ten slotte

Maritieme veiligheid in de Golf van Guinee is belangrijk voor de EU en voor Nederland. Het maritieme domein treft ook de veiligheid op land. Het betreft militaire taken, politie- en justitietaken, immigratie en douanetaken. Multilaterale en bilaterale samenwerking met Afrikaanse landen is belangrijk om het Afrikaanse buurcontinent te stabiliseren en de situatie op de grenzen van Europa te mitigeren. Via het Ministerie van Buitenlandse Zaken is Nederland betrokken in multilaterale samenwerkingsverbanden. Het Ministerie van Defensie draagt bij aan missies in de Sahel-regio en neemt deel aan de terugkerende oefencycli van US AFRICOM. Ook ondersteunt zij het PAWA-initiatief. Nederland heeft op deze manier zeker gesteld op meerdere vlakken direct en continu betrokken te zijn met ontwikkelingen in West-Afrika. Om als Nederland, in het bijzonder als Defensie, een geloofwaardige partner te blijven, is het van belang om op zijn minst het huidige niveau van activiteiten vast te houden. Wanneer kansen zich voordoen om extra inspanning te leveren, is het raadzaam die direct aan te grijpen. Door de dreigingen vanuit West-Afrika voor Europa en Nederland blijft het van belang om ontwikkelingen in de regio goed in beeld te houden. Een separate maritieme blik of een separate

blik op extremisme volstaat hierbij niet; er moet integraal naar de regio worden gekeken. Geen domein mag daarbij uit het oog worden verloren.

**KTZ jhr I.F. (Idzerd) van Eysinga MA is sinds juli 2021 Defensieattaché voor Senegal, Ivoorkust, Ghana, Benin, Nigeria en ECOWAS. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.**

### Noten

- 1 [https://www.cdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/code\\_of\\_conduct\\_signed\\_from\\_ECOWAS\\_site.pdf](https://www.cdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/code_of_conduct_signed_from_ECOWAS_site.pdf)
- 2 Integrated Maritime Policy | European Commission (europa.eu)
- 3 EU Maritime Security Factsheet: The Gulf of Guinea | EEAS Website (europa.eu)
- 4 Enkele andere voorbeelden van EU-projecten in de Golf van Guinee regio zijn CRIMSON (*Critical maritime Routes Monitoring*); GoGIN (*Gulf of Guinea Inter-regional Network*); SWAIMS (*Support to West-Africa Integrated Maritime Security*); en PASSMAR (*to reinforce the institutional and legal framework for cross-border maritime cooperation*).
- 5 note\_eu\_gog\_strategy.pdf (europa.eu)
- 6 United States Africa Command (africom.mil)
- 7 ELVA Analytical report June 2021, Tracking Violent Extremism Spillover from the Sahel to Littoral West Africa
- 8 [https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/CCP\\_2020\\_REPORT.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/CCP_2020_REPORT.pdf)
- 9 IMPLEMENTATION-PLAN-CT.pdf (ecowas.int)



Ivoorse interventietroepen fouilleren een persoon tijdens de oefening *Obangame Express 2017* (U.S. 6th Fleet's photostream, Flickr)