Golf von Guinea: ein Gipfeltreffen für mehr maritime Sicherheit?

DENIS TULL
Juli 2013

- Am 24. und 25. Juni 2013 fand in Yaoundé (Kamerun) ein Gipfeltreffen von Regierungsvertretern aus 25 Staaten aus Westafrika und Zentralafrika zum Thema »Maritime Sicherheit im Golf von Guinea« statt. Es war der erste Gipfel in Afrika überhaupt, der ausschließlich dem Thema maritime Sicherheit gewidmet war.

- Ziel des Treffens war die Verabschiedung von Maßnahmen zur Bekämpfung der zunehmenden maritimen Unsicherheit (Piraterie) im Golf von Guinea. Bemerkenswert war der inter-regionale Rahmen, da die Mitglieder der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und der zentralafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECCAS) zusammen kamen.

- Piraterie ist längst über Nigeria hinaus zu einem Problem geworden. Der Golf von Guinea ist mittlerweile eine der weltweit am stärksten betroffenen Regionen.

- Die Intensivierung der bislang rudimentären regionalen und inter-regionalen Kooperation wird maßgeblich von externen Akteuren mit strategischen Interessen in der Region angetrieben, vor allem der USA und Frankreich. Es bleibt offen, wie viel lokale »Ownerhip« existiert.

- Die Beschlüsse von Yaoundé beinhalten ein Bekenntnis zu einer gemeinsamen Strategie zur Bekämpfung der Piraterie, die binnen drei Jahren entwickelt werden soll. In der Zwischenzeit sollen die nationale Politiken und Gesetzgebungen zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Phänomens harmonisiert werden. Auch operative militärische Pläne sollen entwickelt werden.

- Der ausschließliche sicherheitspolitische und repressive Fokus der Beschlüsse lässt keine strukturelle Lösung des Problems in naher Zukunft möglich werden. Die Berücksichtigung politischer und sozioökonomischer Ursachen war seitens der überwiegend autoritären Regierungen der Region aber auch nicht zu erwarten.

Am 24. und 25. Juni 2013 fand in Yaoundé (Kamerun) ein Gipfeltreffen von Vertretern aus 25 Staaten aus Westafrika und Zentralafrika zum Thema »Maritime Sicherheit im Golf von Guinea« statt. Zwölf Staats- und Regierungschefs reisten nach Yaoundé, darunter Nigerias Präsident Goodluck Jonathan und der Staatschef der Côte d'Ivoire, Alassane Ouattara. Es war der erste Gipfel in Afrika, der ausschließlich dem Thema maritime Sicherheit gewidmet war. Bemerkenswert war zudem die Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten von drei Regionalorganisationen vertreten waren: der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS, der zentralafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECCAS und der Kommission am Golf von Guinea. Bislang war inter-regionale Kooperation unterhalb der Ebene der Afrikanischen Union (AU) auf dem Kontinent eher eine Ausnahmeerscheinung. Auch der Austragungsort war bemerkenswert. Kamerun strebt selten nach regionaler oder internationaler Sichtbarkeit. Staatspräsident Paul Biya bleibt afrikanischen Gipfeltreffen in der Regel fern, wie zuletzt auch im Mai 2013 beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs der AU in Addis Abeba, bei dem immerhin das 50-jährige Bestehen der Organisation gefeiert wurde.

Die Ausgangslage

Der Golf von Guinea beschreibt die Küstenregion, die sich von Senegal in Westafrika bis südlich nach Angola erstreckt. Die strategische Bedeutung der Region ist nicht zu leugnen. Zum einen durchqueren zahlreiche Containerschiffe auf dem Weg nach Europa und den USA die Gewässer des Golfs. Zum anderen ist der Golf im Lauf des vergangenen Jahrzehnts zu einer der weltweit wichtigsten Produzentenregionen für Öl und Gas geworden. Die Ölproduktion liegt bei ca. 5,5 Millionen Fass/Tag. Die hohen Wachstumspotenziale von Öl und Gas, deren Förderung auf See bzw. in Küstennähe, die Nähe zu den europäischen und nordamerikanischen Märkten, die Instabilität des Nahen/Mittleren Ostens und schließlich die wachsende Nachfrage nach fossilen Energieträgern vonseiten der Schwellenländer haben dazu beigetragen, dass der Golf von Guinea an Bedeutung gewonnen hat.[1] Er hat aber auch in der Wahrnehmung externer Akteure eine deutliche strategische Aufwertung erfahren, die mit erhöhter militärischer und diplomatischer Präsenz einhergegangen ist, vor allem seitens Frankreichs und der USA. Hierzu hat auch die gesteigerte Sorge um das Ausgreifen von organisierter Kriminalität und Terrorismus beigetragen.

Die Kehrseite dieser Entwicklung ist darin zu sehen, dass kriminelle Aktivitäten im Verlauf der letzten Jahre lukrativer wurden. Begünstigt wurde das Umsichgreifen maritimer Unsicherheit aber vor allem durch den politischen Kontext der Region und ihrer Anrainerstaaten. Denn trotz oder vielmehr wegen des Ressourcenreichtums sind Armut, Korruption und Konflikte virulent. Die meisten Staaten der Region sind nicht dazu in der Lage, ein Gewaltmonopol zu errichten. Sicherheitsorgane und Strafverfolgungsbehörden sind ineffektiv, erst recht in Küstennähe und auf See. In Nigeria, Afrikas größtem Ölproduzenten (ca. 2,4 Millionen Fass Öl/Tag), sind diese Probleme besonders ausgeprägt, und so ist es nicht verwunderlich, dass das Land das regionale Epizentrum maritimer Unsicherheit ist.[2]

Maritime Unsicherheit hat in den letzten Jahren in West- und Zentralafrika zugenommen. Auch die geografische Reichweite hat sich ausgedehnt. Gemessen an den registrierten verübten Attacken erstreckte sie sich im Jahr 2012 von Guinea im Westen bis Angola im Süden des Kontinents (siehe Tabelle). Aufgrund des deutlichen Rückgangs der Piraterie vor den Küsten Somalias infolge des massiven Militäreinsatzes ist Westafrika im Jahr 2012 eine der am schwersten betroffenen Regionen weltweit mit 62 dokumentierten Angriffen auf Schiffe. Insgesamt wurden dabei 207 Seeleute als Geiseln genommen. Die meisten Angriffe fanden in den Gewässern Togos (15) und Nigerias (27) statt. Für das laufende Jahr 2013 ist mit einer weiteren Zunahme zu rechnen. Alleine in Nigeria wurden in den ersten fünf Monaten des Jahres bereits 22 Angriffe registriert.

Entgegen der weitläufigen Verwendung des Begriffs »Piraterie« handelt es sich vor den Küsten West- und Zentralafrikas nicht um Freibeutertum auf hoher See im völkerrechtlichen Sinne. Westafrikas Piraten operieren in der Regel in Küstennähe, das heißt innerhalb der Territorialgewässer der Nationalstaaten. Die meisten Attacken können unter dem Begriff bewaffneter Raub gefasst werden. Sie zielen auf Schiffe und Ölplattformen ab.

1. Michael Roll/Sebastian Sperling (eds.), Fuelling the World – Failing the Region? Oil Governance and Development in Africa's Gulf of Guinea, Abuja: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

2. Denis Tull, »West Africa«, in: Stefan Mair (ed.), Piracy and Maritime Security: Regional Characteristics and Political, Military, Legal and Economic Implications, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011, 28-33.

Tabelle 1: Fälle von Piraterie am Golf von Guinea, 2006–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Angola	2	0	0	1	0
Äquatorialguinea	1	0	0	0	0
Benin	0	1	0	20	2
Demokratische Republik Kongo	1	2	3	4	2
Elfenbeinküste	3	2	4	1	5
Ghana	7	3	0	2	2
Guinea	0	5	6	5	3
Guinea-Bissau	0	1	0	0	0
Kamerun	2	3	5	0	1
Republik Kongo	1	0	1	3	4
Liberia	1	0	1	0	0
Nigeria	40	29	19	10	27
Sierra Leone	0	0	0	1	1
Togo	1	2	0	6	15

Quelle: International Maritime Bureau (IMB), Annual Report 2012, London 2013, S. 5.

Mitunter kommt es auch zu Überfällen auf dem Festland die von See aus ausgeübt werden. Der Überfall auf die EcoBank in der kamerunischen Wirtschafts- und Küstenmetropole Douala im März 2011, bei dem Bankräuber sich von See näherten, ist dafür ein Beispiel. Seeseitig besteht in weiten Teilen der Region ein Sicherheitsvakuum, begünstigt durch fehlende oder marode Marinen und Küstenwachen, fehlende Ausstattung und knappe Ressourcen. Der Aufbau entsprechender Kapazitäten erscheint zweifellos notwendig und gerechtfertigt.

Die Notwendigkeit regionaler Kooperation

Mit der Ausbreitung der grenzüberschreitenden maritimen Unsicherheit haben die Regierungen der Region nicht Schritt gehalten, auch wenn die politische Aufmerksamkeit für die Thematik unverkennbar zugenommen hat: in Zentralafrika bereits seit 2009, in Westafrika erst seit 2011.[3] Vor diesem Hintergrund können die mit dem Yaoundé-Gipfel verbundenen Anstrengungen als ein logischer nächster Schritt interpretiert werden.

Die ECCAS hat seit 2009 eine maritime Sicherheitsstrategie. Kernstück ist ein regionales Koordinationszentrum, in dem relevante Informationen gebündelt und ausgetauscht werden. Weiterhin führen die Mitgliedstaaten bereits gemeinsame Patrouillen entlang der Küste durch, die ihrerseits in verschiedene operative Zuständigkeitszonen geteilt wurde.

Die westafrikanische Staatengemeinschaft ECOWAS kann kein vergleichbares Niveau der Zusammenarbeit vorweisen. Seit etwa zwei Jahren zeichnen sich indes erste Schritte einer nachholenden Entwicklung ab. Ausgelöst wurde sie durch die alarmierende Zahl maritimer Angriffe, die das bis dahin kaum betroffene Benin im Verlauf des Jahres 2011 erlitt, und die deutlich machten, dass Piraterie nicht das alleinige Problem Nigerias bleiben würde. Die Regierungen Benins und Nigerias brachten daraufhin maritime Sicherheit auf die Agenda der Vereinten Nationen (VN) und des VN-Sicherheitsrats. Seitdem ist die Thematik auch auf der ECOWAS-Ebene angekommen, zumindest deklaratorisch.

Die mangelnde Kooperation sowohl innerhalb Westafrikas als auch zwischen West- und Zentralafrika wurde ausgeglichen durch den Aktivismus vonseiten Frankreichs und der USA. Beide Staaten haben nicht nur ihre militärische Präsenz in der Region erhöht. Im Rahmen von sicherheitspolitischen Kooperationsprogrammen unterstützen sie die Marinen und Küstenwachen der Anrainerländer durch Ausstattungshilfe, Training und Beratung.[4]

Auch auf politischer Ebene blieben Paris und Washington nicht untätig. Beide werden von lokalen wie externen Beobachtern als Treiber hinter den Initiativen gesehen, die regionale Kooperation im Bereich der maritimen Sicherheit deutlich auszuweiten. Dieser Druck setzt an dem Befund der externen Akteure an, dass es in West- und Zentralafrika bislang an jeglicher institutioneller und rechtlicher Harmonisierung fehlt, die als Gerüst intensivierter interregionaler Zusammenarbeit dienen könnte. Auch auf politischer und strategischer Ebene war bislang keine nennenswerte Abstimmung erkennbar.

3. International Crisis Group, The Gulf of Guinea: The New Danger Zone, Brüssel 2012.

4. Vgl. »Quand la marine française traque les pirates«, in: Le Monde, 20.6.2013.

Die Ergebnisse des Gipfels

Mit dem Yaoundé-Gipfel könnte tatsächlich ein neues Kapitel der regionalen und inter-regionalen Kooperation bei der Bekämpfung der maritimen Unsicherheit aufgeschlagen worden sein. Auf die Verabschiedung einer multilateralen Strategie konnten sich die Staatschefs zwar nicht einigen, aber innerhalb der kommenden drei Jahre soll diese konzipiert und implementiert werden. Die Leitplanken für die Übergangszeit setzt ein »Verhaltenskodex« (code de conduite). Er sieht vor, dass die Unterzeichnerstaaten ihre nationalen Gesetzgebungen harmonisieren, um die grenzüberschreitende Vorbeugung vor und Bekämpfung von Piraterie ins Werk zu setzen. Dies betrifft vor allem die Strafverfolgung von Piraten über Landes- und Seegrenzen hinweg, auch bei Gefahr im Verzug, sowie die Auslieferung von Piraten an Nachbarstaaten. Ferner sollen regional abgestimmte nationale Strategien und operative Pläne zur Bekämpfung der Piraterie entwickelt werden. Die Anschaffung von Ausrüstung und Material zur effektiven Überwachung der See wird ebenfalls aufgeworfen. In Yaoundé soll zudem ein inter-regionales Koordinationszentrum zur Bekämpfung der Piraterie eingerichtet werden. Über die Finanzierung der Pläne wurde vorerst keine Einigkeit erzielt. Während manche Staatschefs obligatorische Appelle an die »internationale Gemeinschaft« richteten, im Golf von Guinea ähnlich entschlossen zu agieren wie in Somalia, plädierten andere Staatschefs für freiwillige Eigenbeiträge der Anrainerstaaten, um die Unabhängigkeit und Souveränität der Staaten nicht weiter zu untergraben.

Fazit

Der Gipfel von Yaoundé war in jeder Hinsicht eine politische Premiere. Er war der vorläufige Höhepunkt von Initiativen, die seit 2011 auf eine stärkere inter-regionale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Piraterie und maritimer Unsicherheit hinausgelaufen sind. Die gefassten Beschlüsse müssen allerdings an ihrer Umsetzung gemessen werden. Weiterhin steht ein Fragezeichen hinter der lokalen Eigenverantwortung (Local Ownership) für eine tragfähige maritime inter-regionale Kooperation jenseits von Gipfel-Kommuniqués. Die Interessenlage zwischen den Staaten der Region und externen Akteuren ist nicht notwendigerweise identisch. Ähnliches gilt für die Staaten der Region. Während kleine und stark von Piraterie betroffene Staaten wie Benin und Togo zweifellos externe Unterstützung ebenso begrüßen werden wie multilaterale Kooperation, ist dies bei größeren und souveränitätsbewussten Ländern wie Nigeria und Angola eher zweifelhaft.

Bedenklich ist zweifellos der ausschließliche Fokus, den der Gipfel auf sicherheitspolitische Aspekte gerichtet hat. Er propagiert im Wesentlichen reaktive Antworten auf maritime Unsicherheit, die von Marineeinheiten und Küstenwachen getragen werden sollen. Diese verteidigungspolitische und militärische Engführung verkennt die politischen und ökonomischen Ursachen von Piraterie, die einer Politik der verantwortungslosen und ungerechten Ausbeutung und Verteilung des Ressourcenreichtums, Korruption und gesellschaftlicher Exklusion einer meist jugendlichen Bevölkerung entspringt. Die Tatsache, dass nicht wenige der Staatschefs, die sich in Yaoundé einfanden, die Architekten einer solchen Politik sind, macht die Ergebnisse des Gipfels ebenso nachvollziehbar wie die Unterstützung dieses Kurses durch die zunehmend militarisierte Afrikapolitik Frankreichs und der USA. Besser werden sie deshalb noch längst nicht. Notwendig erscheint vielmehr ein Ansatz, der Rechtstaatlichkeit und Transparenz in den von Korruption geprägten ressourcenreichen Staaten befördert. Auch die Transformation der Wirtschaft gehört auf die Agenda, denn die allseits gelobten hohen Wachstumsraten der Region sind Augenwischerei. Die extraktiven Aktivitäten (Öl und Gas), die diese Zuwächse maßgeblich befördern, schaffen keine Arbeitsplätze. Eine kritische Auseinandersetzung mit den politischen Systemen der Region ist daher vonnöten. Leider deutet vieles darauf hin, dass die westlichen Regierungen eher geneigt sind, dem Imperativ der Realpolitik zu folgen.

Über den Autor

Denis Tull ist Leiter des Büros der FES Kamerun/Zentralafrika mit Sitz in Yaoundé.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika | Abteilung für internationale Zusammenarbeit
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Manfred Öhm, Leiter des Referats Afrika

Tel.: ++49-30-26935-7446 | Fax: ++49-30-26935-9217
http://www.fes.de/afrika

Bestellungen/Kontakt hier:
caroline.lemmer@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

EFQM
Committed to excellence

ISBN 978-3-86498-598-0