



# Migratie, het eerlijke verhaal

Over de Europese Unie,  
migranten uit en ontwikkeling in West-Afrika



The Greens | European Free Alliance  
in the European Parliament

# Migratie, het eerlijke verhaal



# Migratie, het eerlijke verhaal

Over de Europese Unie,  
migranten uit en ontwikkeling in West-Afrika

**Bart Staes en Judith Sargentini**

# Colofon

Dit rapport is geschreven door Joost Lagendijk in nauwe samenwerking en overleg met de Europarlementsleden Bart Staes en Judith Sargentini. Het zijn de Europarlementariërs die politiek verantwoordelijk zijn voor de inhoud van het rapport.

**Vormgeving:** Leo de Kluijver, Twigt GrafiMedia B.V., Moordrecht

**Druk:** Twigt GrafiMedia B.V., Moordrecht

**Omslagfoto:** ©EC/Alain Schroeder en ©European Union

Een uitgave van de Groenen/EVA in het Europees Parlement.

Juni 2018



**The Greens | European Free Alliance**  
in the European Parliament

**GROEN**

**GROENLINKS**

# Voorwoord

## Waarom een eerlijk debat over migratie nodig is

De titel van dit rapport luidt 'Migratie, het eerlijke verhaal'. Er bestaan ook oneerlijke verhalen over migratie. Halve waarheden worden op veel politieke fora in de Europese Unie op steeds dubieuzere wijze geuit.

“Oneerlijk” kan je begrijpen als “niet correcte informatie” maar ook als “oneerlijk in morele zin”. Dit duidt op het politieke discours. Zoals de Liga voor Mensenrechten in België eind mei 2018 schreef: *“De reflex is vervaagd migranten als medemensen te zien. Men ziet geen mensen meer, men ziet geen kinderen. Men ziet problemen. Men ziet bedreigingen, verstoorders van onze rust, inbrekers in onze samenleving. Mensen zijn niet langer mensen.”* Dit is de essentie, of het nu om vluchtelingen of migranten gaat.

Voor vluchtelingen bestaat bij de meeste burgers in de EU nog wel enig begrip, al beuken politieke uitlatingen van de laatste weken en maanden in verschillende hoofdsteden stevig in op die solidariteit. Maar “irreguliere migranten” moeten met man en macht worden geweerd. Dat is nu het leidende discours.

In een politiek debat is woordkeuze belangrijk. Vluchtelingen, asielzoekers, migranten, illegalen, irreguliere migranten of economische gelukzoekers: het wordt allemaal op een hoopje gegooid. Het ‘criminaliseren’ van migranten is niet alleen inhumaan en oneerlijk. Het is ook niet zonder risico. Volgens Kenneth Roth, directeur van Human Rights Watch dreigt Europa zich terug te trekken uit het leiderschap rond mensenrechten. Hij stelt terecht dat dit een gevaar is voor de hele wereld en dat die wereld verwacht dat de Europese Unie de democratische rechtsstaat blijft verdedigen. Dat de EU de bakermat blijft van mensenrechten en burgerlijke vrijheden. Uit onderzoek blijkt dat net het gebrek aan een democratische rechtsstaat en vrijheid en het garanderen van gelijke rechten voor mannen en vrouwen, het niet respecteren van de mensenrechten voor vele mensen de belangrijkste redenen zijn om te migreren. Die factoren wegen zwaarder dan economische beweegredenen. Daarom is het zo nefast dat de Europese landen of de EU migratie-deals maken met regimes die lak hebben aan mensenrechten.

Als antwoord op de migratiecrisis van 2015 ontwikkelde de EU een specifieke strategie om migratie tegen te gaan. De EU wil de structurele oorzaken van migratie aanpakken. Dit komt in essentie overeen met het gangbare Europese beleid dat gericht is op het bijdragen aan economische ontwikkeling van Afrikaanse landen, waar de meeste migranten vandaan komen. Dat zou wel voor de EU als voor Afrika op de lange termijn een goede strategie kunnen zijn. We zien helaas dat huidige beleid dat de oorzaken van migratie moet wegnemen, ondergraven wordt door een beleid dat ongelijkheid en armoede juist in de hand werkt. Wat dat betreft is een eerlijk debat noodzakelijk.

In dit rapport kijken we naar migratie uit West-Afrika want van daar komt het grootste aandeel migranten. Jonge mensen uit Afrika wagen de levensgevaarlijke oversteek door de Sahara en vervolgens over de Middellandse Zee die voor velen onder hen een graf wordt.

Het 'Missing Migrants Project' telt sinds 2014 ruim 12.000 verdronken mensen. Deze mensen gaan op zoek naar werk om geld te kunnen sturen naar hun achtergebleven familie. In dit rapport herinneren we nog eens aan het feit dat de zogenaamde *remittances*, *het geld dat migranten zo terugsturen*, in absolute cijfers de totale officiële ontwikkelingshulp overtreft. Voor sommige landen betekenen deze remittances 15 tot 20 procent van hun BNP. De EU vraagt de partnerlanden in West-Afrika mee te werken aan het terugnemen van migranten uit de EU. Die zijn daar niet happig op want zo verdwijnt een directe inkomenssteun voor miljoenen Afrikanen. De EU voert de druk op Afrikaanse landen stevig op, vooralsnog met weinig succes. Er is niet alleen de vrees voor een afnemende hoeveelheid remittances. Daarbovenop doet de EU op amper iets om 'legale migratie opties' op te starten, ook al lees je het in alle beleidsplannen terug als een van de doelstellingen. Migratiedeskundigen zijn het er over eens dat je met een goed migratiebeleid wederzijdse voordelen voor Europeanen en Afrikanen kunt creëren, maar ze blijven in Europa omdat de grenzen op slot gaan. Vandaar het belang van circulaire migratie, waarbij mensen terug kunnen, na geld verdiend te hebben en in een later stadium nog eens terug kunnen. Daarnaast vloeit via kapitaalvlucht en fraude jaarlijks ruim 50 miljard euro weg uit Afrika. Dat is meer dan dat er via hulp, leningen, giften en 'remittances' binnen komt. De Afrikaanse econoom Leonce Ndikumana berekende dat 39 Afrikaanse landen tussen 1970 en 2010 het duizelingwekkende bedrag van 1,3 triljoen dollar aan kapitaal verloren. Recente analyses van de VN-organisatie UNCTAD tonen aan dat de stroom van privé kapitaal naar ontwikkelingslanden (en dus ook Afrika) negatief is. Volgens UNCTAD is er sprake van een netto transfer van welvaart van ontwikkelingslanden richting de rijke landen. Experts op VN-niveau luiden de alarmbel over een nieuwe schuldenpiraal waar Afrikaanse landen in belanden. Dit ondanks het feit dat de vorige schuldenproblematiek decennialang zorgde voor verwoestende gevolgen voor veel Afrikaanse landen. De huidige generaties dragen er nog steeds de wrange lasten van. Ook hier kan de EU als machtige internationale speler ontwikkelingslanden beter beschermen en een 'recht op ontwikkeling' prioritair stellen. Ook hier blijven Europese landen grotendeels doof voor en is een eerlijker debat dringend nodig.

We bekeken de handelsrelaties van de EU met West-Afrika en we zien dat Europees beleid nog steeds de economische ontwikkeling van West-Afrika ondermijnt. Het voorbeeld van de melkpoeder is exemplarisch. Sinds het afschaffen van de melkquota steeg de productie van de melk. De prijs daalde. De overschotten melk worden verwerkt tot melkpoeder. Die worden geëxporteerd met onrechtstreekse EU-subsidiestromen. De export van melkpoeder naar West-Afrika verdriedubbelde tussen 2011 en 2016. De lokale zuivelmarkten kunnen hier niet mee concurreren, want de in Afrika geproduceerde melk is drie keer duurder. Ondertussen dwong de EU via het handelsbeleid af dat Afrikaanse heffingen op de import van melkpoeder de aankomende jaren zullen al verdwijnen. Zo speelt de EU allesbehalve een constructieve rol bij het ontwikkelen van de lokale melk sector en het creëren van werkgelegenheid. Soortgelijke verhalen kunnen geschreven worden over de export van EU-tomaten, -kippenvlees en een fout gelopen Europees visserijbeleid. Wij zijn ervan overtuigd dat de Europese Unie migratie niet zal tegen kunnen houden met het bouwen van muren, het plaatsen van prikkeldraad aan de grenzen, met meedogenloze pushbacks noch met opvangakkoorden met dictatoriale regimes. Voor het goed omgaan met migratie is een koele analyse cruciaal: de feiten onder ogen zien en een echt beleid uitwerken. Een langetermijnvisie dus.

Daar proberen we met dit rapport een bescheiden steentje toe bij te dragen. We vinden het belangrijk dat de Europese Unie kiest voor een andere aanpak. Een aanpak die om te beginnen in ieder geval niet bijdraagt aan de ongelijkheid, armoede en uitzichtloosheid in Afrika. Een aanpak die het ontwikkelings-, handels-, landbouw- en visserijbeleid eerlijker en coherenter maakt. Een aanpak die de enorme kapitaalvlucht uit Afrika tegen gaat. In dit rapport nemen we ook het EU-Afrika Noodfonds, dat in het leven is geroepen om de grondoorzaken van migratie aan te pakken onder de loep. Europese beleidsmakers spiegelen graag voor dat meer geld besteden aan het aanpakken van 'structurele oorzaken van migratie' zou leiden tot minder migratie. Uit onderzoek blijkt dat een stijging van inkomen in de armste landen leidt tot een tijdelijke toename van migratie. Pas als voldoende mensen goed hun boterham kunnen verdienen in eigen land én als er sprake is van democratie en burgerlijke vrijheden neemt de migratiedruk af.

Beleidsmakers als Angela Merkel die een 'Marshallplan voor Afrika' voorstellen als een 'quick fix' voor migratie, spelen met vuur. Als de Europese publieke opinie over een paar jaar merkt dat een extra investering in ontwikkelingssamenwerking niet meteen voor minder migranten zorgt, is de kans groot dat de roep om de hulp aan Afrikaanse landen af te bouwen wordt versterkt.

Politici die spreken over 'een Marshall plan voor Afrika', wekken ook de illusie dat er veel extra geld naar Afrika gaat. Dat is niet zo. Vooreerst berekende de OESO dat minstens 10 procent van de officiële ontwikkelingshulp (ODA), bedoeld voor armoedebestrijding, gaat naar opvang van vluchtelingen. Ten tweede worden in de voorstellen voor de nieuwe meerjarenbegroting van de EU (MFF 2021-2027) de uitgaven voor ontwikkelingshulp minder transparant omdat ze worden ondergebracht in een nieuw 'Joint External Action-financieringsinstrument'. De befaamde 0,7 % BNP haalt Europa bij lange na niet. Ten derde is het grootste deel van het beschikbare geld voor het Afrika Noodfonds (EU Africa Emergency Trust Fund) ontwikkelingsgeld. Toch wordt zeker één vierde van dat geld ingezet voor migratiebeheer en het tegengaan van migranten die al op pad zijn. Ontwikkelingsgeld wordt gebruikt voor het optuigen van betere grensposten en het opleiden van grenswachters in West-Afrika.

Zo worden de oorzaken van migratie niet weg genomen. Routes worden verlegd. Meer mensen sterven op steeds gevaarlijkere routes door de Sahara. Bij dit alles is er een gebrek aan transparantie, waardoor een goede evaluatie van het nieuwe Europese beleid wordt bemoeilijkt. Uit interne notulen van de laatste bestuursvergadering van het Afrika Noodfonds blijken drie verontrustende zaken. Eén, er is een financieringstekort van 1,2 miljard euro. Twee, de lidstaten dragen weinig bij en hebben ze geen zin meer bij te dragen. Drie, vijf van de zes voorgestelde criteria voor het wel of niet financieren van projecten betreffen 'het beheer van migratie'.

Het is zonneklaar dat er migranten naar Europa zullen blijven komen. Sterker nog, de migratiedruk zal alleen maar toenemen door de Afrikaanse bevolkingsgroei, gecombineerd met een blijvende en structurele ongelijkheid, honger, armoede en klimaatverandering. De zogenaamde migratiecrisis is vooral een beleidscrisis en een gebrek aan politieke wil en een tekort aan solidariteit tussen lidstaten over hoe om te gaan met de komst van vluchtelingen en migranten. De komst van meer migranten kan alleen samen met een gedeelde verantwoordelijkheid het hoofd worden geboden.



De EU heeft een beleid nodig dat probeert de wederzijdse belangen van migratie uit Afrika te verzekeren, een serieus ontwikkelings-, en integratiebeleid gebaseerd op lessen uit het nabije verleden evenals een ander, eerlijker politiek debat over migratie. Wat Europa met de ene hand geeft, mag het niet langer met de andere hand worden teruggepakkt. Er is nog een belangrijk aspect waar te weinig over gesproken wordt. Door de opgevoerde strijd tegen migratie dreigt het recht op asiel 'collateral damage' te worden. Dat recht wordt nochtans gegarandeerd in artikel 14 van de Universele Verklaring Rechten van de Mens, die dit jaar 70 jaar bestaat. Het recht om in andere landen asiel te zoeken en bescherming te krijgen tegen vervolging moet overeind blijven. Zeker in de Europese Unie, die nota bene mede als gevolg van oorlog, mensenrechtenschendingen op grote schaal, de Shoah en enorme vluchtelingenstromen op het eigen continent, besloot samen te werken op basis van solidariteit, mensenrechten en de waarden van de Verlichting.

Juni 2018

*Bart Staes en Judith Sargentini*

# Inleiding

**“Het is tijd om de waarheid onder ogen te zien. We kunnen en zullen nooit in staat zijn om migratie te stoppen (...) We moeten beginnen eerlijk te zijn tegen burgers die bezorgd zijn over hoe we migratie zullen reguleren. We kunnen migratie dan wel niet stoppen. Maar we kunnen beter, slimmer en pro-actiever zijn in het beheren van dit fenomeen. Maar dit bereiken we niet als we geen verandering in onze houding en in ons verhaal kunnen accepteren”<sup>1</sup>**

Deze quote uit een opinieartikel van Eurocommissaris Dimitris Avramopoulos maakt duidelijk dat ook bij sommige Europese beleidsmakers in Brussel het besef is doorgedrongen dat migratie een fenomeen van alle tijden is dat niet gestopt maar wel beter beheerst en gereguleerd moet en kan worden. De vraag die in dit rapport centraal staat is of dat besef op dit moment door de EU ook daadwerkelijk wordt omgezet in effectief handelen, dat de toets der kritiek kan doorstaan.

De EU houdt zich al jaren bezig met migratie in al zijn verschijningsvormen. Van de Dublin-verordening die regelt welk land verantwoordelijk is voor de asielaanvraag van vluchtelingen die de EU binnenkomen tot terugname-overeenkomsten met derde landen om burgers terug te nemen die niet in de EU mogen blijven. Van de Blue Card waarmee hoogopgeleide migranten van buiten de EU hier aan het werk kunnen tot de gezinsherenigingsrichtlijn die bepaalt onder welke omstandigheden gezinshereniging door derdelanders mogelijk is. De meeste lidstaten van de EU hebben daarnaast hun eigen beleid als het gaat om het aantrekken van migranten waaraan bedrijven behoefte hebben. Ze hebben ook reeds decennialang te maken met vluchtelingen uit de rest van de wereld die asiel aanvragen in Europa. Meestal gaat dat om relatief kleine aantallen die zonder grote problemen in behandeling kunnen worden genomen. Soms echter leidt een oorlog of een gewelddadige crisis aan de grenzen van de EU tot een plotselinge stijging van het aantal vluchtelingen. Dat gebeurde in de jaren negentig bij het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië en wederom in 2015 toen een miljoen Syriërs vanuit Turkije een veilig heenkomen zocht in Europa. De voor veel Europeanen onverwachte en massale komst van Syrische vluchtelingen leidde aanvankelijk tot paniek – waarbij angsten soms bewust werden aangewakkerd – bij burgers en politici en uiteindelijk, in maart 2016, tot een serie afspraken tussen de EU en Turkije. Over die overeenkomst en met name de praktische uitvoering ervan valt veel te zeggen maar dat is niet het onderwerp van dit rapport.

---

<sup>1</sup> “It’s time to face the truth. We cannot and will never be able to stop migration (...) We must start to be honest with those citizens who are concerned about how we will manage migration. We may not be able to stop migration. But we can be better, smarter and more proactive at managing this phenomenon. However, we cannot achieve this if we don’t accept a change in attitude and a change in our narrative” Dimitris Avramopoulos, Europees Commissaris verantwoordelijk voor migratie, in Politico, 18-12-2017

Dit rapport gaat niet over Syrië en het vluchtelingen- en asielbeleid van de EU. Het gaat over een andere vorm van migratie uit een ander deel van de wereld: economische migranten uit West-Afrika. Al heel lang verlaten elk jaar honderdduizenden vooral jonge Afrikanen huis en haard om elders op zoek te gaan naar werk en het perspectief op een vreedzaam en gelukkig leven. Meer dan 80 procent van hen doet dat in een buurland of elders in Afrika. Een kleine minderheid wil graag in Europa werken en komt daarvoor zonder geldig visum of arbeidscontract hier naartoe. Iedereen kent de beelden van wankele en overbelaste bootjes die meestal vanuit Libië de kust van Italië proberen te bereiken. Duizenden migranten zijn bij die poging om het leven gekomen. Veel meer arriveren in Europa zonder perspectief op een legaal verblijf. Een deel belandt in tijdelijke en illegale banen, anderen komen terecht in de marge van de Europese samenleving of worden opgepakt en teruggestuurd naar hun land van herkomst.

Het is die vorm van 'irreguliere migratie' die de laatste paar jaar tot toenemende onrust en ongenoegen in de EU heeft geleid. Populistische politici duiden migratie en migranten veelal negatief bijvoorbeeld met een term als "gelukzoekers" die geen recht hebben hier te komen of te blijven.

De meeste van de economische migranten die de afgelopen jaren Europa bereiken komen uit West-Afrika. Het is dan ook geen toeval dat de recente pogingen van de EU om beter greep te krijgen op deze vorm van migratie gefocust zijn op dit deel van Afrika.

Dat heeft niet alleen te maken met het feit dat de top 5 van herkomstlanden van migranten die in 2015 en 2016 vanuit Afrika de oversteek naar Europa waagden, bestaat uit Nigeria, Gambia, Senegal, Ivoorkust en Mali, allemaal landen in West-Afrika<sup>2</sup>. De Europese prioriteitstelling is ook gebaseerd op de inschatting dat deze stroom economische migranten de komende jaren niet snel zal opdrogen. Dat is, naast de grote economische ongelijkheid tussen Europa en Afrika, het resultaat van twee trends die volgens deskundigen zullen blijven zorgen voor een grote groep economische migranten uit West-Afrika: de demografische ontwikkeling en klimaatverandering.

De laatste vijftig jaar is de bevolking van Afrika ten zuiden van de Sahara, dus inclusief West-Afrika, gegroeid van 493 miljoen in 1990 naar bijna een miljard in 2015. In diezelfde periode is het deel van de bevolking dat in steden woont gegroeid van twintig naar bijna vijftig procent. Voor grote groepen Afrikanen is de levensverwachting en het opleidingsniveau toegenomen, de kindersterfte in grote delen van Afrika is afgenomen. De inschatting is dat die groei zich voorlopig nog zal doorzetten en dat in 2050 de bevolking van sub-Sahara Afrika zal zijn toegenomen tot 2,2 miljard mensen waaronder 800 miljoen relatief gezonde, redelijk opgeleide jongeren met een behoorlijke kennis van zaken over de rest van de wereld. Ook als in de toekomst de economie en de werkgelegenheid in de meeste Afrikaanse landen harder zouden groeien dan de afgelopen jaren, zullen veel Afrikaanse jongeren teleurgesteld worden in de gebrekkige kansen op een volwaardige baan of een welvarend leven in hun geboorteland. Een optie is dan om hun heil elders te zoeken. De meesten in een ander deel van Afrika maar een behoorlijk aantal ook in Europa<sup>3</sup>.

De tweede factor die in de nabije toekomst zal zorgen voor meer druk om te migreren zijn de te verwachten gevolgen van klimaatverandering in grote delen van Afrika. Meer periodes van langdurige droogte, hittegolven en andere extreme weersomstandigheden zullen vooral landbouwgebieden in sub-Sahara hard treffen (volgens enkele studies doet dit fenomeen zich

<sup>2</sup> Molenaar en El Kamouni-Jansen, p.17

<sup>3</sup> African Studies Centre, African Population Dynamics en Carbone, Out of Africa, p. 19

in sommige gebieden nu al voelen). In West-Afrika zijn met name Noord-Nigeria, Niger en Mali heel kwetsbaar. Een recente studie, gepubliceerd in het blad *Science*, bekostigd door het EU Joint Research Centre (JRC), voorspelde op basis van de huidige klimaatrends een verdrievoudiging van het aantal migranten uit Afrika aan het eind van deze eeuw<sup>4</sup>. Andere wetenschappers zijn wat voorzichtiger bij het leggen van een directe link tussen klimaatverandering en migratie. Zij wijzen erop dat er vaak meerdere factoren in het spel zijn bij gedwongen migratie. Klimaatverandering kan wel op een gegeven moment, met name in gebieden die afhankelijk zijn van de landbouw, een zogenaamde *'threat multiplier'* worden, de zoveelste reden te vertrekken als ook reeds sprake is van andere zogenaamde *'push factors'* zoals uitzichtloze armoede en slecht bestuur<sup>5</sup>.

In dit rapport willen we stil staan bij een aantal cruciale onderdelen van het Europese beleid ten aanzien van West-Afrika en antwoord proberen te geven op de volgende vragen:

- Wat gebeurt er met al de miljarden euro's die de laatste paar jaar door de EU zijn vrijgemaakt voor het aanpakken van de grondoorzaken van de West-Afrikaanse migratie naar Europa?
- Klopt het overheersende politieke verhaal dat meer ontwikkeling en economische groei in West-Afrika zullen leiden tot minder migratie uit deze regio?
- Wat kan er door de EU gedaan worden om meer legale manieren te scheppen voor West-Afrikanen om in Europa legaal te werken of te studeren?
- Hoe kan het EU-beleid coherent gemaakt worden om te voorkomen dat b.v. de Europese handels- en landbouwpolitiek het ontwikkelings- en migratiebeleid van de EU ondergraven?
- Wat moet er gebeuren om de kapitaalvlucht uit en belastingontduiking in Afrika te stoppen?

We doen dat in het volle besef dat snelle en makkelijke oplossingen niet voorhanden zijn. Een duurzame ontwikkeling van West-Afrika is niet een zaak van vandaag of morgen maar vergt veel geduld en een lange adem. En het vergt een eerlijk verhaal. Mensen migreren om uiteenlopende redenen en veel van die gronden kunnen niet van de ene op de andere dag worden weggenomen. In Europa hebben veel mensen moeite met het accepteren van voortgaande migratie, zeker als men het idee heeft dat die ongepland en onbeheersbaar is. Het zal tijd en moeite kosten om mensen met goede argumenten ervan te overtuigen dat een effectiever en humaner Europees migratiebeleid mogelijk is. Binnen de EU zal het ook even duren voordat fouten uit het verleden (zoals bijvoorbeeld een fixatie op liberalisering en het dumpen van gesubsidieerde Europese landbouwproducten op Afrikaanse markten) zijn hersteld en alle inspanningen beter op elkaar worden afgestemd.

Maar we zijn het ook van harte eens met Avramopoulos als hij stelt dat de EU bij het beheersbaar maken van migratie en het stimuleren van duurzame ontwikkeling in Afrika inventiever en pro-actiever moet worden en dat op een aantal punten een omslag in het denken noodzakelijk is. Op zijn minst hebben politici de taak om onheuse en onwaarachtige argumenten uit het debat te houden.

We hopen met dit rapport bij te dragen aan het vinden van die visie en creatieve en onconventionele oplossingen waar in de nabije toekomst hopelijk zowel Europeanen als Afrikanen baat bij zullen hebben.

<sup>4</sup> Guardian, 21-12-2017

<sup>5</sup> Van Schaik en Bakker; Sara Vigil, *Climate Change and Migration: Insights from the Sahel*, in Carbone, *The EU in Africa*, p. 51-73

## West-Afrika in het kort



Kaart West-Afrika

### Economie

Van 2001 tot 2014 deden veel Afrikaanse landen, waaronder de meeste West-Afrikaanse, het economisch heel goed, met jaarlijkse groeicijfers van gemiddeld 5-6 procent. Dat gebeurde met name op basis van een sterk stijgende export van grondstoffen en mineralen. Ook de voor veel landen nog steeds cruciale landbouwsector groeide fors in deze periode. Keerzijde van de economische groei was dat er relatief weinig banen geschapen werden, een zogenaamde *jobless growth*. Ook de verdeling van de voorspoed over de bevolking was erg scheef waardoor het armoedeniveau ondanks de groei hoog bleef. Na deze periode van economische groei is er vanaf 2015 echter sprake van stagnatie als gevolg van minder vraag naar en dalende prijzen op de wereldmarkt van Afrikaanse grondstoffen<sup>6</sup>.

Die terugslag heeft geleid tot veel grotere verschillen in groei tussen landen onderling. Zo deden Ivoorkust, Senegal en Mali het in de jaren 2015-2017 nog steeds bovengemiddeld goed maar bleef de groei in de meeste West-Afrikaanse landen steken rond de vier procent. Het grootste land in de regio, Nigeria, kreeg zelfs te maken met een economische crisis als gevolg van dalende olie-inkomsten en binnenlandse onrust<sup>7</sup>.

### Democratie en mensenrechten

In de *Democracy Index 2017* van *The Economist* komt geen enkel West-Afrikaanse land voor in de categorie *Full Democracies*. Dat zijn de 19 landen (van de in totaal 167 die gerangschikt zijn) die goed of voldoende scores op gebieden als eerlijke verkiezingen, een goed functionerende overheid, politieke participatie, politieke cultuur en burgerlijke vrijheden. De hoogste scorende West-Afrikaanse landen zijn Ghana (plek 52) en Senegal (74) die beiden vallen onder de *Flawed Democracies*, landen met een aantal gebreken op de genoemde terreinen. De meeste West-Afrikaanse landen worden door *The Economist* ingedeeld bij de

<sup>6</sup> African Studies Centre Leiden Infosheet 33

<sup>7</sup> Carbone, *Out of Africa*, p. 22-24

*Hybrid Regimes*: Mali (86), Benin (87), Liberia (93), Burkina Fasso (103), Sierra Leone (105), Nigeria (109) en Gambia (113). Dat zijn dus landen met serieuze gebreken. Ter vergelijking: in deze categorie vallen ook de meeste Balkan-landen, Oekraïne (83), Turkije (100) en Marokko (101). Tot de categorie *Authoritarian* behoren volgens het Britse weekblad *Ivoorkust* (116), Mauretanië (121), Niger (122), Guinea (137), Togo (142) en Guinea-Bissau (157).

Een andere belangrijke indicator is hoe het gesteld is met het respecteren van de mensenrechten, hetgeen valt af te lezen uit de *Universal Human Rights Index (UHRI)* van de VN of de jaarrapporten van *Human Rights Watch* en *Amnesty International*.

Het is echter lastig om een precies beeld te krijgen over naleving van mensenrechten in West-Afrika. Tijdens de laatste bijeenkomst van de VN Human Rights Council (OHCHR) eind februari 2018, waren vriend en vijand het erover eens dat het monitoren en doen naleven van mensenrechtenverdragen (via de zogenaamde Universal Periodic (UPR) Review van de OHCHR) lastig is. De Global Alliance of National Human Rights Institutions zei dat het implementeren van de UPR een uitdaging vormt en dat staten nu de kans moeten grijpen om er meer werk van te maken en het naleven van mensenrechten moeten koppelen aan de Sustainable Development Goals (SDG's).

Maar om dit na te doen leven heb je sterke en onafhankelijke instituties nodig. De enige die in Afrika zelf bestaat is de 'African Commission on Human and Peoples' Rights' (ACHPR) die gebaseerd is op het 'African Charter on Human and Peoples' Rights' van de Afrikaanse Unie (AU). Een commissie van elf mensen, gevestigd in Gambia – tot voort kort zelf een dictatuur – die klachten over mensenrechtenschendingen onderzoeken en er over berichten. Hoewel Afrikaanse staten steeds bereidwilliger zijn om met de ACHPR samen te werken zijn de aanbevelingen en oordelen in het jaarrapport niet juridisch bindend. Maar als de AU -jaarvergadering van regeringsleiders het jaarrapport van de ACHPR goedkeurt, dan worden de aanbevelingen voor landen wél bindend.

## ECOWAS

West-Afrika is de regio in Afrika die het beste onderling georganiseerd is. Een belangrijke pijler is de ECOWAS, de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse staten, opgericht in 1975. Alle landen van de regio zijn lid behalve Mauritanië dat zich in 2000 terugtrok maar wel een associatieakkoord heeft met de ECOWAS. Het doel van ECOWAS is samenwerking en integratie om op die manier groei en stabiliteit in de regio te bewerkstelligen. Bijna vanaf de oprichting heeft ECOWAS zich ook ingezet voor het vrij verkeer van personen tussen de lidstaten, inclusief het recht op verblijf en werk. In 2000 werd zelfs besloten tot de uitgifte van een speciaal ECOWAS-paspoort. Ondanks al die mooie afspraken en initiatieven is het soms nog steeds moeilijk voor West-Afrikanen om elders in het ECOWAS-gebied aan de slag te gaan als gevolg van een gebrekkige infrastructuur en nationale verschillen in de wetgeving<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Zie voor meer details ICMPD/IOM, *Survey on Migration Policies in West Africa*.

# Impact van de nieuwe instrumenten

## Inleiding

Naar aanleiding van de crisis rond de plotselinge komst van een miljoen Syrische vluchtelingen naar Europa in de loop van 2015 en de vrees van sommigen voor een snelle toename van de irreguliere migratie vanuit Afrika in de nabije toekomst, zijn door de EU nieuwe instrumenten in het leven geroepen om migratie uit Afrika af te remmen. Dat gebeurde op een speciale EU-top over migratie in Valletta (Malta) in november 2015 waar ook 35 Afrikaanse landen deelnamen. Tal van nieuwe initiatieven werden aangekondigd om migratiestromen beter te managen.

In dit hoofdstuk willen we bekijken wat de afgelopen twee jaar de impact van die nieuwe fondsen en afspraken is geweest. Aandacht voor de nieuwe initiatieven wil natuurlijk niet zeggen dat er door de EU vóór 2015 geen geld en energie werd gestoken in de ontwikkeling van Afrika en het beïnvloeden van de migratie uit dat continent naar Europa. Zo komt het meeste geld dat door de EU aan ontwikkelingssamenwerking wordt besteed uit het Europees Ontwikkelings Fonds (EOF). Meer dan 90 procent van de ruim 30 miljard euro die voor het EOF zijn gereserveerd voor de jaren 2014-2020 wordt besteed aan sub-Sahara Afrika. Om dat geld zo efficiënt en doelgericht mogelijk te besteden is in het verleden een veelheid aan speciale instrumenten in het leven geroepen die tot doel hebben een bepaald deel van Afrika te ondersteunen of zich richten op een bepaald beleidsterrein (bijvoorbeeld noodhulp, bevordering van democratie, veiligheid). Aan al die reeds langer bestaande fondsen en mechanismen zullen wij in dit rapport geen aandacht besteden. Wij willen ons concentreren op drie nieuwe instrumenten die in 2015 of daarna in het leven zijn geroepen: het *EU Emergency Trust Fund for Africa*, de *EU Migration Partnerships* en het *European External Investment Plan*. Belangrijkste reden voor die beperking: het expliciete doel van al die post-2015 initiatieven om irreguliere migratie uit Afrika naar Europa terug te dringen middels het aanpakken van de grondoorzaken van die migratie.

De vragen die in dit hoofdstuk dus centraal staan zijn: hoe is het geld uit de nieuwe fondsen besteed en wat zijn na twee jaar de effecten van de nieuwe instrumenten op de ontwikkeling van (West-)Afrika en de migratie uit die regio?

## Afrika Trust Fund

Het *EU Emergency Trust Fund for Africa* wordt gelanceerd tijdens een speciale EU-top over migratie in Valetta, de hoofdstad van Malta, in november 2015 en loopt in principe door tot eind 2020. Het officieel geformuleerde doel van het fonds is het aanpakken van de grondoorzaken van instabiliteit en gedwongen en irreguliere migratie en het bijdragen aan een betere beheersing van de migratie. Dat moet gebeuren door het scheppen van banen, met name voor jongeren en vrouwen, en het stimuleren van economische ontwikkeling middels beroepsopleidingen en hulp bij het opzetten van kleine bedrijven. Andere aandachtsgebieden zijn het versterken van basisvoorzieningen op lokaal niveau, het tegengaan van irreguliere migratie, het bestrijden van mensensmokkel en het versterken van stabiliteit en goed bestuur door conflictpreventie en het aanpakken van

mensenrechtenschendingen en rechteloosheid.

Op dit moment bedraagt het werkkapitaal van het Trust Fund bijna 3,4 miljard euro waarvan de grote bulk, 3 miljard, geen nieuw geld is maar afkomstig uit bestaande fondsen voor ontwikkelingssamenwerking: het EU-budget en het EOF. De rest komt van EU-lidstaten en een aantal andere partners. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie regio's die in aanmerking komen voor steun: de Sahel en het gebied rond het Tsjaadmeer (daaronder vallen de West-Afrikaanse landen), de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika.

Om snel en flexibel te kunnen reageren, speelt de Europese Commissie een centrale rol in de besluitvorming, samen met vertegenwoordigers van de *European External Action Service (EEAS)* en de lidstaten. Afrikaanse landen en organisaties hebben merkwaardig genoeg slechts de status van waarnemer zonder stemrecht.

Inmiddels zijn met steun van het Trust Fund meer dan honderd projecten opgestart. Na twee jaar zijn ook de eerste externe evaluaties verschenen die wij zullen gebruiken als basis voor ons oordeel.

### Goed besteed?

Bij de start van het Trust Fund werd door de ontwikkelingsorganisaties Oxfam en Concord die beiden een kritische evaluatie publiceerden, gevreesd dat het geld uit het EOF dat in het Trust Fund was gestopt, niet besteed zou worden aan de officiële ontwikkelingsdoelstellingen van de EU: armoedebestrijding, het bestrijden van ongelijkheid en het ledigen van noodsituaties. In plaats daarvan zou het geld terecht gaan komen, zo was de vrees, bij projecten die passen binnen de veel beperktere politieke agenda van de EU-lidstaten, namelijk het tegengaan van irreguliere migratie.

De Oxfam-evaluatie maakt duidelijk dat de besteding van de gelden niet zo uit balans is als aanvankelijk gevreesd werd. Zo is 63 procent terecht gekomen bij reguliere ontwikkelingssamenwerkingsprojecten, met name in landen waaruit veel migranten afkomstig zijn. Aan migratiemanagement is 22 procent besteed, vooral in doorreislanden als Niger en Mali. De resterende 15 procent is gespendeerd aan veiligheid en de bestrijding van gewelddadig extremisme. In oktober 2017 waren 117 projecten gecontracteerd ter waarde van 1,9 miljard euro waarvan meer dan de helft in de regio Sahel/Tsjaadmeer.

Toch zijn er veel aspecten van het Trust Fund waar Oxfam en Concord zich, volgens ons terecht, zorgen over maken. We noemen de belangrijkste punten van kritiek: 63 procent voor reguliere ontwikkelingsprojecten is niet slecht maar gezien de herkomst van het Trust Fund-kapitaal (90 procent ontwikkelingsgeld) betekent dit dat nog steeds een behoorlijk deel wordt uitgegeven aan projecten die niets te maken hebben met de officieel vastgestelde prioriteiten van het ontwikkelingsbeleid van de EU.

Bij de selectie van projecten speelt de impact op het tegengaan van irreguliere migratie een doorslaggevende rol. Dat betekent onder andere dat in transitlanden als Niger en Mali veruit het meeste geld gaat naar migratiemanagement en projecten langs de meest gebruikte migratieroutes. Met andere woorden: niet langer de behoeften van de lokale bevolking zijn richtinggevend (armoede- en ongelijkheidsbestrijding, economische ontwikkeling) maar, zoals te verwachten was na de top in Valletta, de prioriteit van de donoren (migratie). Als gevolg van de gecentraliseerde en gestroomlijnde besluitvorming (belangrijk om snel en flexibel te kunnen reageren) komt er van transparantie, een goede evaluatie en het betrekken van lokale overheden en NGO's weinig terecht. De ervaring van tientallen jaren ontwikkelingsbeleid leert dat de effecten van projecten alleen duurzaam zijn als inzicht en betrokkenheid ter plekke goed geregeld zijn.



Er wordt nauwelijks geïnvesteerd in het ontwikkelen van reguliere migratiekanalen terwijl dat wel een van de officieel vastgestelde doelen van het EU-migratiebeleid is.

Na twee jaar Trust Fund lijkt de neiging van Europese regeringen groot om het fonds te gebruiken voor *quick fixes* om de migratiedruk vanuit Afrika zo snel mogelijk aantoonbaar terug te dringen. Dat kan verklaard worden door de binnenlandse politieke situatie in veel Europese landen, waar politici electoraal succes denken te boeken door met een zogenaamd “snelle oplossing” te komen. Dat staat echter op gespannen voet met de constatering dat het oplossen van de problemen die leiden tot migratie naar Europa een kwestie is van lange adem en dus van langlopende investeringen en hechte samenwerking met Afrikaanse partners.

### **Migratie Partnerschappen**

In juni 2016 presenteert de EU het *Migration Partnership Framework*, dat ervoor moet zorgen dat de EU in nauwe samenwerking met individuele Afrikaanse landen werk maakt van het terugdringen van irreguliere migratie. Van de vijf eerste partnerschappen zijn er vier met West-Afrikaanse landen: Senegal, Mali, Niger en Nigeria. Het vijfde land is Ethiopië. Een deel van de doelstellingen van de partnerschappen komt overeen met die van het Trust Fund: het wegnemen van de grondoorzaken (*root causes*) van migratie, het stimuleren van duurzame ontwikkeling en het ontwikkelen van legale migratiekanalen. Specifieker zijn de nadruk op het aanpakken van smokkelnetwerken en vooral op het terugsturen van migranten uit de betrokken landen die geen recht hebben om in de EU te verblijven. Bij de aankondiging van het *partnership framework* wordt expliciet gerefereerd aan positieve en negatieve prikkels die gebruikt kunnen worden om samenwerking op dit punt te stimuleren of desnoods af te dwingen. Het geld voor de voorgestelde maatregelen moet uit het Trust Fund komen.

Als we kijken naar de tussenbalans na één jaar op de website van de Europese Commissie zien we bij alle vier de landen een opsomming van bezoeken die door Europese ministers en andere hoogwaardigheidsbekleders aan de West-Afrikaanse partners zijn gebracht in de hoop samenwerking af te dwingen. Boodschap: wij vinden u heel erg belangrijk en willen graag zaken met u doen. Verder is er een opsomming per land van de afgesproken projecten (die veelal overlappen met die van het Trust Fund) en van afspraken die het voorlopig zonder concretisering of financiering moeten doen. Daartoe behoren ook die over het terugsturen van in Europa ongewenste West-Afrikanen.

In een evaluatierapport van de *Transatlantic Council on Migration* en het *Migration Policy Institute, EU Migration Partnerships. A Work in Progress*, gepubliceerd in december 2017, wordt benadrukt dat dit soort bilaterale afspraken tussen de EU en specifieke landen over migratie niet nieuw zijn. Ze bestaan al meer dan tien jaar en leverden vaak niet veel op omdat de bedoelingen van de partners erg van elkaar verschilden. De EU wil graag afspraken maken over het tegengaan van irreguliere migratie en het terugsturen van migranten zonder verblijfsstatus. De partnerlanden, in Afrika en elders, zijn vooral uit op het creëren van meer legale mogelijkheden voor migratie en zijn niet bijzonder happig op terugkeervereenkomsten. Alleen met landen in Oost-Europa slaagde de EU erin goede afspraken te maken over visa-liberalisering in ruil voor een terugname-overeenkomst. Een groot verschil met de eerste generatie migratie partnerschappen is wel dat deze keer de lidstaten erg gebrand zijn op succes en daarom bereid zijn toezeggingen te doen die de EU niet kan doen zoals extra financiële ondersteuning. Daar staat tegenover dat bijvoorbeeld

landen als Frankrijk en Spanje die beide bilaterale migratie-overeenkomsten hebben met Senegal en Mali, niet zitten te wachten op vergaande bemoeienis van de EU.

Op zijn beurt weet de Malinese regering drommels goed dat het accepteren van grote groepen repatrianten niet populair is bij de lokale bevolking. Dat heeft, zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien, alles te maken met het belang voor de Malinese economie van de zogenaamde *remittances*, geld dat door de Malinese diaspora naar huis wordt gestuurd. Die stortingen waren in 2015 in Mali nog goed voor bijna zeven procent van het Bruto Nationale Product. Daar komt bij, zo constateert ook dit rapport, dat de juiste balans in de partnerschappen ontbreekt. Veel aandacht en initiatieven ten behoeve van de Europese wens tot terugname tegenover mooie woorden maar geen concrete plannen voor de door de Afrikaanse partners zo gewilde legale migratiemogelijkheden.

### Investeringsplan

De derde pijler onder de nieuwe aanpak door de EU van de grondoorzaken van migratie is het *External Investment Plan (EIP)*, gelanceerd in 2017. Het is de bedoeling om Europese fondsen ter grootte van 4 miljard euro in te zetten om daarmee leningen en investeringen door internationale financiële instellingen en bedrijven met een totale waarde van 44 miljard te stimuleren en risico's voor investeerders te verminderen. Dit EU-geld wordt dus niet, zoals bijvoorbeeld bij het Trust Fund, direct ingezet voor projecten maar heeft als doel het mobiliseren van het tienvoudige aan privaat kapitaal en investeringen. Volgens de Europese Commissie zou dat bedrag van 44 miljard zelfs nog kunnen worden verdubbeld als lidstaten ook mee zouden doen met het EIP. Die gigantische investeringen dienen te gebeuren in de periode 2017-2020, in twee specifieke regio's via het Africa Investment Platform en het Neighbourhood Investment Platform.

Overigens zijn dit soort hefboom-constructies in het kader van het eerdere Juncker-investeringsplan al bekritiseerd. Vraagtekens moeten worden gezet bij de toegevoegde waarde, de zogenaamde 'additionaliteit'. Als je dit soort constructies gebruikt leidt dat vaak tot het investeren van geld in die zaken of sectoren waar de private sector toch al in wilde investeren en veel minder in risicovolle zaken of minder winstgevendende publieke diensten. Met andere woorden, er vloeien meer publieke middelen richting wat de markt wil. Dat hoeft niet altijd negatief zijn, maar je levert door het werken met private investeerders ook in aan de transparantie, de verantwoordingsstandaarden en de deelname van partnerlanden of sociale partners die bij ontwikkelingsprojecten van groot belang zijn. De grootste kritiek is dat de investeringen die worden gestimuleerd uit publieke middelen niet persé samenvallen met de grootste structurele maatschappelijke noden. De investeringsnoden noden in Afrika zijn uiteraard nog vele malen groter.

Twee andere, minder in het oog springende onderdelen van het EIP zijn technische steun vanuit de EU bij het aantrekken van privaat kapitaal en het verbeteren van het investeringsklimaat.

De 4 miljard euro van het EIP is geen nieuw geld. Veruit het meeste komt uit reeds bestaande EU-potjes en -fondsen. Zo is van het beginkapitaal (3,35 miljard) 2,6 miljard afkomstig uit bestaande investeringsfaciliteiten en van de 750 miljoen voor garanties is 400 miljoen afkomstig uit het Europees Ontwikkeling Fonds, het EOF, dat ook al goed was voor 90% van het startkapitaal van het Trust Fund

Omdat het EIP pas een half jaar geleden van start is gegaan is het nog moeilijk te beoordelen of dit plan ook daadwerkelijk zoden aan de dijk zal zetten. Critici wijzen erop dat ook hier, net

als bij het Trust Fund, het gevaar bestaat dat ontwikkelingsgeld wordt ingezet als middel om de controle op migratie te vergroten en grenzen beter te bewaken. Wat ook zou kunnen gebeuren is dat EIP-investeringen afhankelijk worden gemaakt van de volledige medewerking van Afrikaanse landen aan migratie-partnerschappen, inclusief een terugnameverplichting. In het verleden heeft de Europese Commissie al vaker geprobeerd private investeringen ten behoeve van Europese projecten in het buitenland te stimuleren door het geven van garanties. Dit zogenaamde *blending* heeft geleid tot kritische opmerkingen van de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement.

*Blending* is een wat diffuse term waarmee het samenvoegen van leningen en giften uit de Europese budgetten met private investeringen wordt bedoeld. Het doel van *blending* is om extra investeringen aan te trekken voor ontwikkelingsprojecten, bovenop het traditionele ontwikkelingsbudget. Maar er is géén echte internationaal aanvaarde definitie van deze nieuwe vorm van financiering en er zijn ook geen criteria om een en ander in goede banen te leiden. Het Europees Parlement heeft er steeds op gewezen dat dit niet ten koste mag gaan van doelstellingen als armoedebestrijding, ontwikkeling en transparantie en goed bestuur. *Blending* zal ten koste zal gaan van armoedebestrijding, met name in de minst ontwikkelde landen (LDC's) omdat de 'return on investment' veel lager ligt of de risico's door privé-investeerders simpelweg te hoog worden geacht. Hiermee wordt publiek geld bedoeld voor armoedebestrijding verplaats naar projecten die de private investeerder een zeker rendement brengen.

Zo bestaat het gevaar dat ontwikkelingsdoelen (armoedebestrijding, kleinschalige werkgelegenheid) het afleggen tegen commerciële prikkels. Het blijkt dat *blending* vaak wordt ingezet voor de realisering van grote infrastructurele projecten in landen die al een zekere ontwikkeling hebben doorgemaakt en dat investeringen in arme landen (en dat zijn de meeste West-Afrikaanse staten) veel minder populair zijn<sup>9</sup>.

Een eind 2016 gepubliceerde evaluatie van de Europese Commissie over de Europese *blending* projecten tussen 2007 en 2014<sup>10</sup> stelt dat het ontwerp en de implementatie van die projecten over het algemeen armoedebestrijding niet voorop hadden staan. In bijna de helft van de onderzochte voorbeelden vond men geen reden om te kiezen voor *blending* in plaats van de financiering via de klassieke ontwikkelingssamenwerking. Het stimuleren van private investeerders in publieke diensten als onderwijs en gezondheidszorg – niet uitgesloten volgens de Europese Commissie – zou de ongelijkheid in landen eerder kunnen vergroten, bijvoorbeeld door het vragen van te hoge inschrijfgelden of vergoedingen voor zorg. Dat betekent dat grote voorzichtigheid geboden is. Het in goede banen leiden van toekomstige investeringen zal alleen lukken als de Europese Commissie er streng op toeziet dat de kernactiviteiten van het EIP gericht zijn op het realiseren van de ontwikkelingsdoelstellingen van de EU. Dat kan volgens ons het beste door de miljarden publiek en privaat kapitaal vooral ten goede te laten komen aan kleine en middelgrote bedrijven in ontwikkelingslanden – en dus bij voorkeur niet in Europa – en te gebruiken voor kleinschalige projecten die de lokale ontwikkeling bevorderen. De ervaring leert dat vooral grote spelers erin slagen de meeste

<sup>9</sup> Counter Balance, p. 18-22 en het rapport van de Commissie Begrotingscontrole van het EP: (4a) In the light of the findings of the European Court of Auditors regarding the use of blending in the external relations of the Union, which highlighted the fact that for nearly half of the projects examined there was insufficient evidence to conclude that the grants were justified, and that for a number of those cases there were indications that the investments would have been made without the Union contribution, it is paramount that blending should only be used where the Commission can clearly demonstrate its added value. (ECA special report No 16/2014 "The effectiveness of blending regional investment facility grants with financial institution loans to support EU external policies").

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-blending-volume1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-blending-volume1_en.pdf)

budgetten en contracten binnen te halen. Een van de redenen daarvoor is dat zij meer capaciteit en expertise in huis hebben om bijvoorbeeld openbare aanbestedingen binnen te halen. Bovendien is het zeer de vraag of de Europese Commissie erop toeziet dat investeringsprojecten bijdragen aan duurzame groei en werkgelegenheid.<sup>11</sup>

## Niger

Het beste voorbeeld van de positieve en negatieve kanten aan de vernieuwde Europese aandacht voor Afrika is Niger. Dat land is een van de armste ter wereld. Bijna 50% van de bevolking leeft onder de armoedegrens van \$1,90 per dag en op de *Human Development Index 2015* van de VN staat Niger op plaats 187 (van de 188). De olie- en uraniumwinning komt vooral ten goede aan buitenlandse bedrijven en de lokale elite. De Nigerese bevolking schiet er weinig mee op. Het zijn onder andere frustraties daarover die ertoe geleid hebben dat het land de afgelopen tien jaar geteisterd is door politieke instabiliteit en geweld door islamitische gewapende groepen. Weinig inwoners vertrekken naar elders maar Niger ligt wel op de centrale doorgangsroute richting Libië voor migranten uit andere delen van West-Afrika. Eind 2017 was er bijna 200 miljoen euro beschikbaar gesteld door het Trust Fund voor projecten in Niger en dat maakt het land tot de op twee na grootste ontvanger van steun uit het fonds<sup>12</sup>. Niger is een van vijf landen in de Sahel waar de EU ook militair actief is in het kader van de bestrijding van instabiliteit en terrorisme (zie voor meer details het kader over de G5).

Van de negen Trust Fund-projecten in Niger zijn er drie die direct gericht zijn op klassieke ontwikkelingsdoelstellingen als het scheppen van werkgelegenheid en het verbeteren van de toegang tot water. Drie andere mikken op verbetering van het management van migratiestromen door de Nigerese overheid en het bestrijden van mensensmokkel en georganiseerde criminaliteit. De resterende drie bieden steun bij de opvang van migranten die vrijwillig terugkeren en het vinden van alternatieven voor irreguliere migratie. Daarnaast is Niger nog onderdeel van een aantal regionale projecten waarbij meerdere landen betrokken zijn. Die steun is vooral gericht op de veiligheidsaspecten van migratie zoals grensbewaking en grensoverschrijdende criminaliteit, smokkel en terrorisme. Frankrijk en Spanje zijn nauw betrokken bij de initiatieven die gericht zijn op het versterken van de capaciteit van de Nigerese politie en strijdkrachten. Beide landen hebben ook bilaterale akkoorden met Niger die hulp bieden op het gebied van onderwijs en gezondheid maar toch vooral focussen op veiligheid en migratie<sup>13</sup>.

Alle projecten overziend kan geconcludeerd worden dat Niger op een aantal terreinen zeker profiteert van de nieuwe geldstromen uit Europa om acute, knellende problemen aan te pakken en zich verder te ontwikkelen. Maar de bulk van het geld en de aandacht uit Europa zijn exclusief gericht op de prioriteiten van de EU: het beter beheersen en zo mogelijk tegengaan van migratie in en uit Niger.

---

11 Dat soort van toezicht was immers ook niet voorzien in het EFSI- investeringsplan voor de EU, zoals goedgekeurd in 2015. De Groenen dwongen in de onderhandelingen af dat potentiële projecten aan de hand van een scorebord werden beoordeeld. De precieze details van dit scorebord moesten nog worden uitgewerkt door de Europese Commissie en dan door het Europees Parlement worden goedgekeurd. Het EP besloot in 2017 bijvoorbeeld dat ten minste 40% van de EFSI-fondsen moet bijdragen aan het behalen van de doelstellingen uit het klimaatakkoord van Parijs en dat de selectie van projecten strenger en transparanter moet worden. Zie <https://www.bartstaes.be/nl-BE/artikel/persbericht/groenen-scherpen-criteria-europees-investeringsplan-aan/26785> En : <https://www.bartstaes.be/nl-BE/artikel/persbericht/voorstel-europees-investeringsplan-verbeterd-dankzij-europees-parlement/2613>.

12 Concord, p. 21

13 Concord p. 22-23

Een concreet voorbeeld van het dubbelzinnige en soms contraproductieve effect van de recente Europese interventies in Niger is de situatie rond de stad Agadez. Tot 2017 was dat jarenlang het centrale knooppunt op de migratieroute vanuit vooral West-Afrika naar Libië en soms Europa. In 2016 is veel werk gemaakt van het ontmantelen van de migratie-infrastructuur in Agadez. Mensensmokkelaars werden gearresteerd, honderden voertuigen geconfisqueerd. Het resultaat was een drastische afname in 2017 van het aantal migranten dat via Agadez verder reisde richting het noorden. Dat werd in Europa gevierd als een groot succes van het Trust Fund en het EU-migratiepartnerschap met Niger.

De keerzijde van de medaille is dat veel migranten hun route slechts verlegden en nu proberen via Noord-Mali en Algerije verder te komen. Voor de streek rond Agadez was de plotselinge terugloop van alle economische activiteiten die verbonden zijn met transitmigratie een regelrechte ramp. Nog veel meer mensen zijn werkloos geworden en de lokale economie is zwaar getroffen. Van EU-beloften om te zorgen voor alternatieve werkgelegenheid is nog niets terecht gekomen. Veel inwoners van Agadez en omgeving zijn bang dat islamitische extremisten hun uiterste best zullen doen te profiteren van de uitzichtloze situatie waarin veel Nigerezen terecht zijn gekomen als gevolg van het eenzijdige optreden van de EU in deze toch al zo fragiele regio<sup>14</sup>.

## Senegal

Senegal is een voorbeeld van een West-Afrikaans land dat goede relaties onderhoudt met de EU en dat profiteert van het Trust Fund. Desondanks bestaat er in Senegal weinig animo om samen te werken met Europese landen bij de terugname van uitgewezen Senegalezen, de absolute prioriteit van de EU.

Met zijn bijna 15 miljoen inwoners is Senegal de op drie na grootste economie van West-Afrika, achter Nigeria, Ghana en Ivoorkust. Het land wordt nog steeds geclassificeerd als een laag-inkomen-land maar doet het de laatste jaren economisch goed. Zeker vergeleken met een aantal andere landen in de regio wordt Senegal gezien als een bastion van democratie in West-Afrika. Toch zijn er nog steeds problemen met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, machtsmisbruik door veiligheidstroepen en corruptie.

Senegal heeft een lange traditie van emigratie en ongeveer 5 procent van de bevolking woont buiten het land. Dat betekent ook dat *remittances*, geld dat door migranten naar huis wordt gestuurd, een belangrijke bron van inkomsten zijn. Senegal is een van de vijf landen waarmee de EU een Migratie Partnerschap heeft afgesloten, met name in de hoop daardoor makkelijker uitgewezen Senegalezen terug te kunnen sturen. Daar is echter ondanks allerlei beloften en afspraken in het kader van het partnerschap tot nu toe nog weinig van terecht gekomen. Samenwerking met de EU op het gebied van migratie, laat staan op het gebied van terugkeer, ligt in Senegal uiterst gevoelig. Zo werd een missie van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van het Europees Parlement begin 2017 op verzoek van de Senegalese autoriteiten uitgesteld omdat men problemen verwachtte met de publieke opinie. Senegal is in de regio een van de grootste ontvangers van Europese hulp (1,3 miljard euro in de periode 2014-2017). Het meeste van dat geld werd besteed aan ontwikkelingen in de landbouw, voedselveiligheid, toegang tot water en sanitaire voorzieningen en goed bestuur. Met 162 miljoen euro is Senegal ook een van landen die het meeste geld krijgt uit het Trust Fund. Als we kijken naar de negen projecten die daarmee betaald worden valt op dat bijna de helft gaat naar het scheppen van banen in regio's waaruit veel emigranten afkomstig zijn. Ongeveer een kwart van het Trust Fund-geld wordt besteed aan terugkeerprojecten en het tegengaan van irreguliere migratie<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> voor meer details zie Molenaar e.a., Tinti en Collett en Ahad.

<sup>15</sup> voor meer informatie over de Trust Fund-projecten in Senegal, zie Bernardini.

## Regionale migratie

Los van de praktische uitwerking, zijn er twee fundamentele problemen met het Trust Fund en de migratie-overeenkomsten die in alle kritische evaluaties terugkomen en die we apart willen behandelen: de veronderstelde link tussen ontwikkeling en migratie en het effect van de anti-migratie maatregelen op de migratie binnen West-Afrika. Op het eerste punt komen we uitgebreid terug in het volgende hoofdstuk. Op het belang van regionale migratie binnen het ECOWAS-gebied gaan we hier in.

Van alle West-Afrikanen die de grens van hun geboorteland oversteken op zoek naar werk en een beter bestaan blijft rond de 80% binnen West-Afrika. Een ander, veel kleiner deel zoekt zijn heil verderop in Noord-Afrika. Slechts een nog kleiner percentage besluit uiteindelijk de oversteek naar Europa te maken. Maar er zijn ook uitschieters: zo migreert 45 procent van de migranten afkomstig uit Senegal naar Europa en proberen de meeste Nigeriaanse migranten een nieuw leven op te bouwen in de VS of Groot-Brittannië<sup>16</sup>.

Dat zo veel West-Afrikanen vaak tijdelijk elders in de regio werkzaam zijn zou geen verbazing moeten wekken als we kijken naar de geschiedenis van West-Afrika en naar de vrijheid van beweging die geldt tussen de landen die tot de ECOWAS behoren. Van oudsher trekken in de Sahel en de Sahara grote groepen land- en seizoenarbeiders door de regio op zoek naar werk. Een kleinere groep is op de vlucht voor geweld, repressie of mislukte oogsten in het land waar ze geboren zijn. De grenzen van de nieuwe staten in deze regio werden na het einde van de kolonisatie vaak dwars door de leefgebieden van stammen, clans en etnische bevolkingsgroepen getrokken. Voor veel West-Afrikanen zijn de nationale grenzen dan ook nog steeds niet meer dan kunstmatige barrières die overschreden kunnen worden als dat nodig is of goed uitkomt. De afspraken binnen de ECOWAS maken dat in veel gevallen ook makkelijk. Het resultaat is dat in alle West-Afrikaanse landen grote groepen migranten wonen die afkomstig zijn uit een van de buurlanden<sup>17</sup>. Omdat veel van hen na een tijdje weer naar huis terugkeren is hier sprake van zogenaamde circulaire migratie, een fenomeen dat veel positieve effecten heeft al was het maar om tijdelijke spanningen in regio's te verlichten en mensen de kans te bieden even elders op adem te komen.

Als gevolg van de druk vanuit de EU op de landen in West-Afrika om migratie in zijn algemeenheid af te remmen of tegen te houden dreigt deze historisch gegroeide en vaak circulaire migratie bemoeilijkt te worden. Steeds vaker komt het voor dat de door de EU of Europese landen getrainde grenspolitie geen onderscheid maakt tussen enerzijds de meerderheid van migranten die in de regio willen blijven en anderzijds een minderheid die door wil reizen naar Noord-Afrika of Europa. Door beide groepen migranten tegen te houden wordt een traditionele en succesvolle uitlaatklep voor sociale problemen weggenomen. Dat komt de stabiliteit en cohesie in de betrokken landen niet ten goede en dat is dus precies het tegenovergestelde van wat de EU zegt te willen bereiken met het stimuleren van duurzame groei en ontwikkeling.

In tegenstelling tot het op verzoek van de EU aangescherpte beleid, ligt het meer voor de hand dat de controle bij de ECOWAS-binnengrenzen versoepeld wordt en dat aan de ECOWAS-buitengrens een onderscheid gemaakt wordt tussen migranten die in Afrika willen blijven en degenen die door willen reizen naar Europa.

De EU zou zelfs een stap verder kunnen gaan door de regionale migratie binnen West-Afrika nog makkelijker te maken. Dat kan door in goed overleg met de ECOWAS de mogelijkheden

<sup>16</sup> Irregular Migration, p. 27 en 33

<sup>17</sup> Zie voor een volledig overzicht: ICMPD/IOM, p. 20-31

voor vrij reizen en vrije vestiging niet alleen op papier maar ook in de praktijk te vergroten<sup>18</sup>. De Europese Commissie heeft daar in 2015 het initiatief toe genomen en het verdient aanbeveling daar ook in komende jaren mee door te gaan<sup>19</sup>.

### Gemengde migratiestromen

Een groot probleem bij het beheersen en in goede banen leiden van de migratiestromen in transitlanden als Niger en Mali is het feit dat dezelfde routes gebruikt worden door allerlei verschillende soorten migranten. We hebben al gezien dat er grote aantallen zogenaamde circulaire migranten uit West-Afrikaanse landen zijn die binnen de regio blijven en niet op weg zijn naar Europa. Maar er zitten ook vluchtelingen bij (meestal uit Centraal- en Oost-Afrika) die asiel willen aanvragen in Europa of slachtoffers van mensenhandel die gestrand zijn. Bovendien komt het voor dat het motief van migranten tijdens hun reis verandert. Zo komen sommige economische migranten in zulke penibele situaties terecht dat ze in aanmerking komen voor internationale bescherming<sup>20</sup>. Uit West-Afrika komen relatief weinig vluchtelingen die asiel willen aanvragen in Europa. In het verleden waren er in verschillende West-Afrikaanse landen met een zekere regelmaat gewelddadige conflicten en burgeroorlogen die zorgden voor grote aantallen vluchtelingen. Meestal zochten die hun toevlucht in een van de buurlanden. De laatste jaren is het relatief rustig in de regio. Uitzonderingen zijn het geweld in Mali en de terreur van Boko Haram in Noord-Nigeria. Het gevolg is dat er in Niger op dit moment ongeveer 160.000 vluchtelingen verblijven: 100.000 Nigerianen en 50.000 uit Mali. Ook in Mauritanië zitten zo'n 50.000 Malinese vluchtelingen. Senegal herbergt ongeveer 15.000 uit vluchtelingen uit Mauritanië<sup>21</sup>.

18 Molenaar/El Kamoumi-Jansen, p. 18-19; Concord, p. 26

19 Europese Commissie, p. 16

20 Carbone, *Out of Africa*, p. 91 en *Irregular Migration*, p. 21-22

21 *Irregular Migration*, p. 26, 31-32, 34

## Missies en de G5

De EU is ook nog op een andere manier actief in West-Afrika, namelijk via verschillende civiele en militaire vredesoperaties. Van oorsprong zijn die nooit gericht geweest op het managen en terugdringen van migratiestromen. Maar in de loop der jaren zijn ze daar bijna allemaal wel veel meer aandacht aan gaan besteden. Zo werd de civiele missie EUCAP Sahel Niger in 2012 opgezet om de Nigerese autoriteiten te helpen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Vanaf 2016 is de focus van de missie, vooral actief in het noorden van het land, steeds meer gericht op controle en het tegengaan van irreguliere migratie. Eenzelfde ontwikkeling heeft ook de civiele missie EUCAP Sahel Mali doorgemaakt sinds de oprichting in 2015. De militaire missie EUTM Mali houdt zich sinds 2013 bezig met de training en opleiding van het Malinese leger en bemoeit zich niet direct met migratie. Dat geldt ook voor de grote VN-missie MINUSMA die sinds 2013 met meer dan 10.000 militairen probeert de stabiliteit, met name in het noorden van Mali te herstellen. Daar hoort ook een betere grensbewaking bij en dat is niet onbelangrijk omdat Mali steeds belangrijker wordt als transitland voor irreguliere migranten<sup>22</sup>.

Tenslotte is er de G5 Sahel, in 2014 opgericht door Tsjaad, Niger, Mali, Burkina Faso en Mauritanië en vanaf het begin ondersteund door de EU. In juli 2017 werd dit uitgebreid met een troepenmacht van rond de 5000 man die uitsluitend bestaat uit Afrikaanse soldaten<sup>23</sup>. Het doel van de G5 is breed geformuleerd en omvat samenwerking op het gebied van ontwikkeling, goed bestuur, veiligheid en bestrijding van terrorisme met speciale aandacht voor de grensregio's. De EU probeert de laatste twee jaar de aandacht van de G5 te verleggen naar migratie. Zo worden door het Trust Fund verschillende projecten onder de vlag van de G5 gesteund die allemaal te maken hebben met het tegengaan van irreguliere migratie<sup>24</sup>. Europese en Afrikaanse ontwikkelingsorganisaties zijn, om begrijpelijke redenen, bang dat op deze manier het migratiebeleid te veel gemilitariseerd raakt.

<sup>22</sup> Voor een overzicht van alle missies zie Van der Lijn.

<sup>23</sup> Voor meer details zie Venturi.

<sup>24</sup> Van der Lijn, p. 19



# Betekent meer ontwikkeling ook minder migratie?

## Inleiding

In alle plannen en verklaringen van de EU en Europese lidstaten met betrekking tot migratie en ontwikkeling komt één bewering in allerlei varianten steeds weer terug. Die luidt: we moeten de grondoorzaken van migratie (werkloosheid, armoede, gebrek aan toekomstperspectief, instabiliteit) in Afrika aanpakken. Als ons dat lukt, zal automatisch de druk om te vertrekken minder worden en zal dus de irreguliere migratie naar Europa afnemen.

Het lijkt een logische redenering: meer ontwikkeling betekent minder migratie. Het is ook een plausibel klinkend argument dat door veel politici en beleidsmakers in Europa gebruikt wordt om een soms sceptische bevolking ervan te overtuigen dat het investeren van miljarden in Afrika ook Europa veel oplevert. Maar is het ook waar?

In dit hoofdstuk zullen we uitgebreid stil staan bij de grote stapel onderzoeksrapporten die duidelijk maken dat het zo simpel niet is. Sterker nog: een stijging van inkomen in arme landen leidt in de meeste gevallen tot een (tijdelijke) stijging van het aantal migranten.

Waarom is dat zo?

En als dat zo is, wat gebeurt er dan als over een tijdje blijkt dat de miljardenhulp aan Afrikaanse landen alleen maar geleid heeft tot meer economische migranten?

## Meer migratie

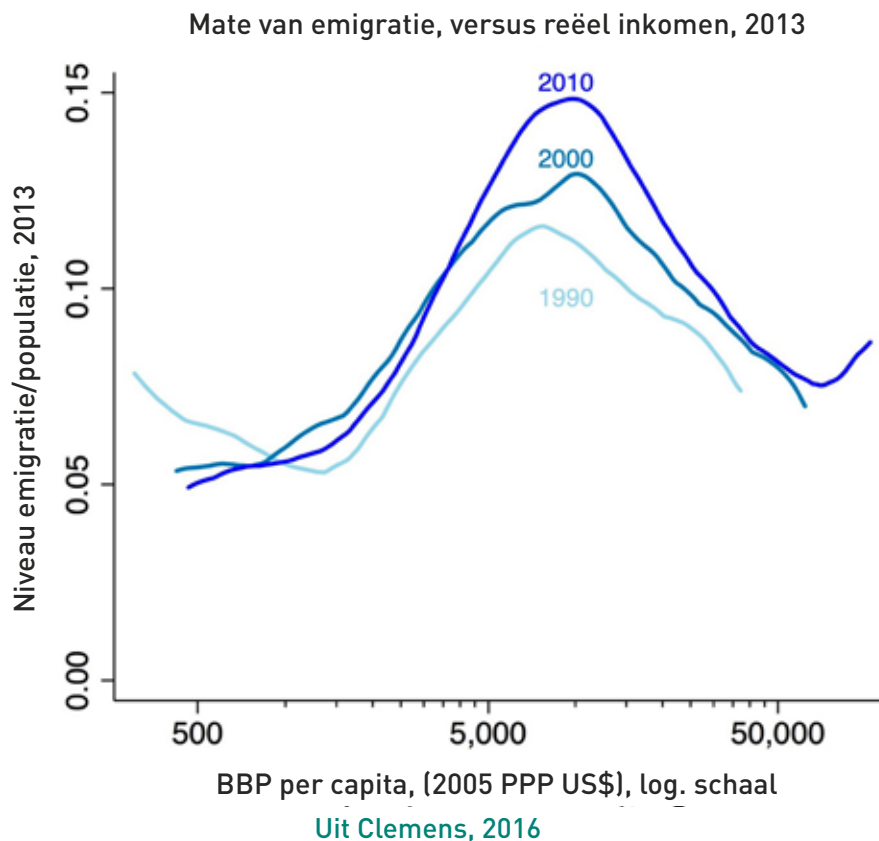
De conclusies van veruit de meeste research, door academici en andere onderzoekers, naar de link tussen ontwikkeling en migratie wordt goed samengevat in het volgende citaat:

“Vaak wordt ervan uitgegaan dat armoede, demografische druk, conflicten en milieuproblemen de belangrijkste drijvende krachten zijn achter Afrikaanse migratie en dat ‘ontwikkeling’ van de betrokken landen emigratie zou stoppen. Empirisch bewijs suggereert echter het tegenovergestelde. De meeste Afrikanen bewegen zich niet vanuit de armste landen naar de meest welvarende. Emigratie is over het algemeen lager vanuit sub-Sahara Afrika, een arme regio, en hoger als een zeker niveau van ‘ontwikkeling’ is bereikt, zoals bijvoorbeeld het geval is bij Noord-Afrikaanse landen. Migratie vanuit arme landen of regio’s vindt meestal plaats naar andere Afrikaanse landen terwijl migranten vanuit meer ‘ontwikkelde’ regio’s zoals Noord-Afrika vaker het continent verlaten. Die constatering suggereert dat de bevolking van minder ‘ontwikkelde’ landen minder goed in staat is zich te verplaatsen en, als ze migreert, ertoe neigt dat te doen over kortere afstanden. Omgekeerd is het zo dat mensen die in rijkere landen leven toegang hebben tot een betere infrastructuur en transportmiddelen. Dat maakt het voor hen makkelijker te migreren en zich te bewegen over grotere afstanden. In feite komt het erop neer dat landen van waaruit veel migranten Afrika willen verlaten

landen zijn die verder ontwikkeld zijn, gelegen aan de kust, met een hogere urbanisatiegraad en een hoger Bruto Nationaal Product per hoofd van de bevolking. Het zijn ook landen die verder zijn in hun demografische ontwikkeling, dat wil zeggen met lagere sterfte- en vruchtbaarheidscijfers”<sup>25</sup>.

Een van de academici die het meeste onderzoek heeft gedaan naar de relatie tussen ontwikkeling en migratie is Michael A. Clemens van het in Washington gevestigde *Center for Global Development*. In een recent verschenen overzicht van de academische literatuur op dit gebied, geschreven samen met Hannah M. Postel, loopt Clemens de argumenten langs die vaak worden gebruikt door de aanhangers van een sterke causale relatie tussen meer ontwikkeling en minder migratie.

Het centrale bewijsstuk tegen die link is volgens Clemens de vaststelling dat vanuit arme landen die economisch groeien de migratie *toeneemt* totdat het gemiddelde Bruto Nationaal Product (BNP) per hoofd van de bevolking is gestegen tot ergens tussen de \$8000 en \$10.000. Voordat dat bedrag gehaald is, neemt de emigratie toe om redenen waar we hieronder verder op in zullen gaan. Pas na het bereiken van dit omslagpunt, neemt de emigratie af.



25 De oorspronkelijke tekst luidt als volgt “While it is often believed that poverty, demographic pressure, conflicts and environmental degradation are the main drivers of African migration and that ‘development’ of the countries would stop emigration, empirical evidence suggests the opposite. Most Africans do not move from the poorest countries to the wealthiest countries. Emigration is generally lower from sub-Saharan Africa, which is a poorer region, and higher when a certain level of ‘development’ has been reached, which is the case with North African countries. Migration from poorer countries or regions is primarily directed towards other African countries, while more ‘developed’ regions like North Africa have a higher level of extra-continental migration. This result suggests that populations of the least developed countries are less able to move, and tend to migrate over shorter distances when they do. Conversely, people living in richer countries have access to better infrastructure and transportation, which facilitates migration and enables movements of populations over greater distances. Actually, the countries with a high level of extra-continental migration correspond to the relatively more ‘developed’ countries that are located on the coast, that have a higher level of urbanization, a higher GDP per capita, and that are more advanced in the demographic transition (they have a lower level of both mortality and fertility), Carbone, *Out of Africa*, p. 38-40

Als ontwikkelingshulp en investeringen zouden bijdragen aan een extra economische groei van twee procent per jaar, dan nog zou het tientallen jaren duren voordat bijvoorbeeld arme landen in West-Afrika het BNP-niveau gehaald hebben dat leidt tot een afname van emigratie uit die landen. Dit is dus een lange-termijn strategie.

Volgens Clemens zien arme gezinnen emigratie van een familielid vaak als een investering in de toekomst van de hele familie of als een verzekering die de familie minder kwetsbaar maakt voor toekomstige tegenslagen in eigen land. Als men iets meer te besteden krijgt als gevolg van economische groei of het toenemen van de werkgelegenheid, wordt dat geld gebruikt om de emigratie van een jong lid van de familie te bekostigen. Migreren kost namelijk geld (transport, verblijf, smokkelaars), zeker naar Europa of een ander land buiten Afrika. Dat verklaart waarom er veel meer emigratie plaats vindt vanuit landen met een BNP per capita van tussen de \$5000 en \$10.000 dan uit arme landen met een BNP van rond of beneden de \$2000. Van de 71 landen die tussen 1960 en 2013 hun BNP per hoofd van de bevolking zagen stijgen tot \$10.000 of meer zagen er 67 een stijging van de emigratie. Dat effect trad niet op in landen die arm bleven.

Maar het is niet alleen de beschikbaarheid van meer geld die migratie stimuleert. De gevolgen van meer ontwikkeling en economische groei zijn betere contacten met internationale netwerken, een hoger opleidingsniveau en meer informatie over wat er elders in de wereld gebeurt bijvoorbeeld dankzij breed beschikbare communicatietechnologie en mobiel internet. Bij elkaar zorgt dat met name bij jongeren voor een toegenomen ambitie om elders een beter bestaan op te bouwen. Dat effect wordt alleen nog maar versterkt als er reeds een substantiële diaspora is in Europa of elders, een gemeenschap van al eerder geëmigreerde landgenoten die potentiële migranten aantrekt.

Een ander effect van economische ontwikkeling en stijgende inkomens in arme landen is een daling van de kindersterfte. Die wordt meestal pas later gevolgd door een vergelijkbare daling van het aantal kinderen. Tijdens zo'n demografische transitieperiode neemt dus het aantal jongeren kortstondig toe en het is juist die leeftijdsgroep die het meest wordt beïnvloed door de toegenomen mogelijkheden tot emigratie.

De door Clemens uitvoerig beschreven mechanismen van stijgende emigratie als gevolg van economische groei worden bevestigd door andere wetenschappers die zich specifiek op Afrika richten. Zo schrijven Flahaux en De Haas het volgende over migratiepatronen in Afrika: "Typerend voor ontwikkelingprocessen is dat ze mensen toegang geven tot inkomstenbronnen, sociale netwerken, onderwijs, media en kennis. Tegelijkertijd maken verbeteringen in de infrastructuur en middelen van transport, die meestal samengaan met meer ontwikkeling, reizen minder kostbaar en gevaarlijk en dat maakt migratie over grotere afstanden mogelijk. (...) Het komt erop neer dat op hetzelfde moment dat arme en marginale landen en gebieden zich ontwikkelen, ook de behoeften en mogelijkheden om te migreren toenemen. Dat verklaart het tegenstrijdige fenomeen van door ontwikkeling aangedreven stijging van emigratie."<sup>26</sup>

26 De oorspronkelijke tekst luidt als volgt: "Development processes typically expand people's access to material resources, social networks, education, media and knowledge. At the same time, improvements in infrastructure and transportation, which usually accompany development, make travel less costly and risky, enabling migration over increasing distances. (...) The crux is that when 'development' occurs in poor and marginal countries and areas, aspirations and capabilities to migrate tend to increase simultaneously, explaining the paradoxical phenomenon of development driven emigration booms", Flahaux en De Haas, p. 4

## Andere factoren

Er zijn ook onderzoekers die van mening zijn dat Clemens en andere wetenschappers die zijn mening delen, te veel nadruk leggen op de economische factoren die migratie beïnvloeden. Volgens hen spelen andere factoren misschien wel een belangrijkere rol. Het gaat dan om zaken als te weinig burgerlijke vrijheden, corruptie, schendingen van de mensenrechten, slecht bestuur en fragiele staten. Aan het oplossen van dat soort misstanden kan ontwikkelingshulp een bijdrage leveren. Indien succesvol uitgevoerd kunnen volgens deze redenering projecten gericht op versterking van de democratie en de rechtstaat een positief effect hebben op de bereidheid van potentiële migranten om thuis te blijven. Onderzoek zou volgens deze school van onderzoekers uitwijzen dat migratie minder is uit landen waar het bestuur beter is. Dat betekent dat de EU bij de selectie van projecten moet mikken op het stimuleren van economische groei en het versterken van democratie en rechtsstaat. Net zo belangrijk zijn corruptiebestrijding en de opbouw van betrouwbare staatsinstellingen<sup>27</sup>.

## Te hoge verwachtingen

Meerdere onderzoekers<sup>28</sup> waarschuwen, in onze ogen terecht, voor het scheppen van te hoge verwachtingen door politici en beleidsmakers als het gaat om het remmende effect op migratie van miljardeninvesteringen door de EU. Als steun voor ontwikkelingshulp onder wantrouwende Europeanen alleen verkregen of behouden kan worden door het maken van beloften die voorlopig niet waargemaakt kunnen worden, dan is het slechts wachten op het wegvallen van dit draagvlak als blijkt dat de resultaten tegenvallen.

Het is een voorbeeld van hoe een politiek discours gebaseerd op verkeerde aannames leidt tot toenemend wantrouwen en een afnemende bereidheid om solidair te zijn en de samenhang der dingen te zien.

Want dat ontwikkelingssamenwerking niet meteen leidt tot minder migratie, is geen argument om steun door de EU voor de duurzame ontwikkeling van Afrikaanse landen op allerlei gebieden (economie, democratie, bestuur) dan maar achterwege te laten. Dat is een opzichzelfstaand belangrijk doel. Het is wel een aansporing om eerlijk en voorzichtig te zijn bij het maken van beloften. Zowel Europeanen als Afrikanen hebben er alle belang bij dat Afrikaanse landen zich ontwikkelen tot welvarende en democratische staten. Het is een illusie te denken dat de daarvoor noodzakelijke ingrijpende veranderingen van de ene op de andere dag zullen plaats vinden. Ook al zou de EU alle beschikbare middelen optimaal inzetten, dan nog kosten hervormingen en aanpassingen tijd, zowel op economisch gebied als op andere terreinen. In de tussentijd zullen nog steeds veel Afrikanen aangetrokken worden door het vooruitzicht op een beter leven buiten het land waar ze geboren zijn. De meesten zullen hun heil zoeken in andere delen van Afrika. Maar er zal altijd een groep overblijven die verder wil reizen, juist op het moment dat het in hun land van herkomst economisch beter gaat.

---

<sup>27</sup> Zie voor een onderbouwing van deze theorie SWP en Gamso/Yuldashev.

<sup>28</sup> Knoll/De Weijer, p. 30; Raineri/Rossi, p. 15; Collett/Ahad, p. 38

## Legale wegen

### Inleiding

“Ontwikkel legale manieren voor migranten om naar Europa te komen!” Het is de oproep die in alle onderzoeksrapporten, beleidsnota’s en reportages terugkomt. Of het nu gaat om NGO’s, denktanks, Afrikaanse landen of ambtenaren van de Europese Commissie, allemaal erkennen ze dat het tegengaan van irreguliere migratie niet zal lukken als niet tegelijkertijd legale wegen worden open gesteld voor migranten, vanuit Afrika of elders, die op zoek zijn naar een beter bestaan<sup>29</sup>.

Ondanks die al zo vaak herhaalde bewering door deskundigen, komt er in de praktijk weinig van terecht. Politici en beleidsmakers in Europa hebben de inschatting gemaakt dat dit niet het moment is om in eigen land of in Brussel te beginnen over de mogelijkheid om in ieder geval een deel van de economische migranten van buiten Europa op een gereguleerde manier toe te laten. Tegenstanders van legale migratiekanalen wijzen ook op de werkloosheidscijfers onder migranten die al eerder gekomen zijn. Waarom nu nog meer Afrikanen en Aziaten binnen laten?

In dit hoofdstuk zullen we aangeven waarom de komende jaren veel meer energie gestoken zal moeten worden in het vinden van creatieve manieren om de behoefte aan arbeidskrachten in Europa te koppelen aan het grote aantal Afrikaanse jongeren dat elders aan de slag wil. Niet omdat we denken dat legale migratieroutes het wondermiddel zijn dat alle problemen zal oplossen. Het is echter wel een deel van de oplossing waarover niet alleen migratiedeskundigen maar ook politici zich zullen moeten buigen. Met weggijken en uitstellen komen we er niet.

### Europese voorzetten

De meningsverschillen over de voors en tegens van legale migratiekanalen bestaan niet, zoals vaak verondersteld, tussen niet-gouvernementele organisaties en academische deskundigen enerzijds en Europese politici en beleidsmakers anderzijds. Als we de discussie van de afgelopen jaren overzien is duidelijk dat de Europese Commissie en het Europees Parlement bij herhaling de conclusies van migratie-experts hebben onderschreven. Het zijn de lidstaten van de EU die weigeren op dit punt zelfs maar een bescheiden stap te zetten.

In mei 2015 publiceert de Europese Commissie de notitie *A European Agenda on Migration*, een stuk dat de basis moet leggen voor de formulering van een nieuw Europees asiel- en migratiebeleid. Het eerste deel van dat voorstel gaat over de dan al acute problemen met grote groepen Syrische vluchtelingen waarvoor een oplossing gezocht moet worden. In het tweede deel stelt de Commissie onomwonden dat zonder een uitgekiend migratiebeleid de huidige Europese welvaartsstaat en een duurzame economische groei niet gegarandeerd zijn. Samen met de lidstaten zal de EU alles in het werk moeten stellen om een systeem te ontwerpen dat gekwalificeerde migranten van buiten Europa naar Europa toe haalt. Die moeten voorzien in de vacatures die onvermijdelijk de komende decennia zullen ontstaan in een Europa dat vergrijsst en ontgroent. Een van de voorstellen betreft het opzetten van

<sup>29</sup> Zie voor een uitgebreide onderbouwing Newland; Clemens, 2018; Angenendt; Ambrosi; Scazzieri; Lücke; Toaldo; Newland/Riester.

effectieve overlegkanalen met organisaties zoals het West-Afrikaanse samenwerkingsverband ECOWAS. Doel: het stimuleren van arbeidsmigratie binnen het ECOWAS-gebied en tussen de EU en ECOWAS.

Aan het eind van de notitie stelt de Commissie voor de discussie de komende jaren te concentreren op drie concrete doelstellingen: een gezamenlijk Europees asielsysteem, een gedeelde Europese bewaking van de buitengrenzen en een nieuw model voor legale migratie. De formulering van dat laatste punt is interessant genoeg om hier nog een keer weer te geven:

“Krachtens de EU-Verdragen is het aan de lidstaten om definitief te beslissen over de toelating van economische migranten. De EU moet evenwel nagaan hoe deze beperking kan worden verenigd met de collectieve behoeften van haar economie. De Commissie zal zich met name beraden op de mogelijkheid om samen met de lidstaten een ‘systeem van blijken van belangstelling’ te ontwikkelen. Een dergelijk systeem zou op grond van verifieerbare criteria automatisch een eerste selectie van potentiële migranten maken. Werkgevers zou worden gevraagd om aan te geven welke aanvragers uit de pool van gegadigden voorrang zouden moeten krijgen en migratie zou pas plaatsvinden nadat de migrant een baan is aangeboden. Zo zou een EU-pool van gekwalificeerde migranten kunnen worden gevormd, waaruit zowel werkgevers als de lidstaten zouden kunnen putten. De lidstaten zouden echter de uiteindelijke selectie en toelatingsprocedure blijven regelen, in het licht van de behoeften van de nationale arbeidsmarkt.”<sup>30</sup>

Twee elementen springen eruit die in het debat over legale migratiepaden steeds terugkomen: hoe aanbod en vraag zo effectief en zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen en hoe de competenties en interesses van de lidstaten en de EU zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen?

In 2016 komt de Europese Commissie met een aanvullende notitie waarin nogmaals helder stelling wordt genomen. Een paar voorbeelden:

“De EU moet beter worden in het plukken van de voordelen van migratie. Als Europa niet adequaat handelt bij het aantrekken van vaardigheden en talent van buiten Europa, zullen we daar op termijn zelf onder leiden.

De EU moet actief buiten Europa gaan werven om de demografische uitdagingen en de toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt het hoofd te kunnen bieden.

Die behoefte aan arbeidsmigranten ontstaat sowieso. Ook al treffen de EU-lidstaten allerlei andere maatregelen (herscholing werklozen, hogere pensioenleeftijd, hogere arbeidsmarktparticipatie) om tekorten in de zorg en andere sectoren op te vangen.

Het terugsturen van irreguliere migranten die geen recht op verblijf in de EU hebben naar hun land van herkomst zal alleen maar lukken als de EU bereid is serieus na te denken over de beste manier om legale migratie mogelijk te maken. Terugname-overeenkomsten en legale migratiepaden zijn twee kanten van dezelfde medaille<sup>31</sup>.”

<sup>30</sup> De Engelstalige tekst luidt als volgt: “The EU Treaties reserves the final decision on the admission of economic migrants for Member States. However, the EU needs to look at how to marry this limitation with the collective needs of the EU economy. In particular, the Commission will look at the possibility of developing, with the Member States, an ‘expression of interest system’. This would use verifiable criteria to automatically make an initial selection of potential migrants, with employers invited to identify priority applicants from the pool of candidates, and migration taking place after the migrant is offered a job. This would allow for the creation of an ‘EU-wide pool’ of qualified migrants, accessible to both employers and Member States authorities – but with the actual selection and the admission procedure remaining national, based on Member States’ actual labour market needs”, European Commission, A European Agenda on Migration, p. 17-18

<sup>31</sup> Europese Commissie, Towards A Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, p. 16-20

In het debat binnen de EU blijft ook na de publicatie van beide notities de geprononceerde visie van de Commissie, op de meeste punten gesteund door het Europees Parlement, botsen met de uiterst terughoudende opstelling van de lidstaten in de Europese Raad.

### **Blue Card**

In de wetenschap dat de bevoegdheden van de Commissie op dit terrein nu eenmaal beperkt zijn en de lidstaten continue op de rem staan, neemt de Commissie in 2015 het initiatief om alle bestaande instrumenten op EU-niveau op het gebied van legale migratie kritisch tegen het licht te houden. De zogenaamde *Fitness Check* moet duidelijk maken of die middelen wellicht effectiever kunnen worden ingezet. Het gaat om zeven Europese richtlijnen die de lidstaten verplichten tot eenduidig en gezamenlijk handelen op punten als gezinshereniging, verblijfsvergunningen, seizoensarbeid en de toelating van studenten en onderzoekers. Dit voorjaar moeten de resultaten van die herijking bekend worden. Voor een van de zeven richtlijnen wordt door de Commissie reeds in 2016 een update voorgesteld: de Blue Card.

De Blue Card bestaat sinds 2009 en bepaalt aan welke voorwaarden hooggeschoolde migranten moeten voldoen als ze zich willen vestigen binnen de EU. De uiteindelijke beslissing tot verlening van een werkvergunning blijft altijd aan de betreffende lidstaat voorbehouden. De kaart wordt geen succes behalve in Duitsland waar meer dan 85 procent van de Blue Card-houders, 13.000 van de in totaal 15.000, terecht komt. Belangrijkste redenen: lidstaten hebben allemaal hun eigen regels en vinden de Blue Card alleen maar ballast; de procedure is ingewikkeld en de inkomensgrens hoog; het recht op familiehereniging en vrij reizen in de hele EU is beperkt. En dus is het systeem ook voor hoogopgeleide migranten minder interessant.

Het nieuwe voorstel van de Commissie probeert aan die bezwaren tegemoet te komen. Op het altijd gevoelige punt van de competentieverdeling tussen de EU en de lidstaten windt de Commissie er geen doekjes om: alleen door in de hele EU met dezelfde regels te werken kan de EU aantrekkelijk zijn voor potentiële migranten en kan ze de concurrentiestrijd aan met andere landen (VS, Canada) die ook graag hoogopgeleide kenniswerkers verwelkomen. De onderhandelingen sindsdien tussen het EP en de lidstaten over de nieuwe Blue Card-richtlijn maken duidelijk dat de kloof tussen Commissie en EP aan de ene kant en de lidstaten aan de andere kant nog steeds heel groot is. De onderhandelingen zitten muurvast omdat de lidstaten blijven vasthouden aan hun eigen toelatingssystemen en elke verruiming van deze vorm van legale migratie eigenlijk niet zien zitten.

Deze patstelling voorspelt weinig goeds voor de aanpassing van de zes andere richtlijnen die de Commissie geagendeerd heeft. Het maakt ook duidelijk dat het probleem in Brussel niet een gebrek aan kennis, creativiteit of besef van urgentie is. Dat is een gebrek aan politieke moed bij de lidstaten om maatregelen te nemen die nu vaak nog stuiten op afkeuring en onbegrip. Dat zal alleen veranderen als ook nationale politici erkennen dat migratie naar Europa vanuit Afrika en elders niet gestopt kan worden maar wel beter beheerst.

### **Creatieve suggesties**

De afgelopen jaren zijn door verschillende migratiedeskundigen suggesties gedaan over hoe een Europees systeem van legale migratie zou kunnen worden opgezet. Voor hoogopgeleide migranten (zoals de Blue Card) maar ook voor laaggeschoolde waar op de arbeidsmarkt behoefte aan is. Daarbij is gebruik gemaakt van ervaringen en praktijken in andere landen die te maken hebben met economische immigranten. Die opsomming maakt duidelijk dat er allerlei mogelijkheden zijn om stukje bij beetje een systeem op poten te zetten dat effectief en

beheersbaar is en dat ten goede komt aan alle betrokkenen: Europese landen en Afrikaanse migranten en hun landen van herkomst.

De hieronder genoemde suggesties hebben allemaal als doel een bijdrage te leveren aan de vervulling van reëel bestaande vacatures in Europese landen door gericht gerekruteerde en opgeleide migranten van buiten de EU.

In 2015 presenteerde het *Migration Policy Centre*, onderdeel van het Europees Universitair Instituut in Florence, een uitgewerkt plan vol concrete voorstellen die vraag en aanbod dichter bij elkaar zouden moeten brengen. Zo zouden EU-delegaties in geselecteerde landen informatie moeten aanbieden over door Europese bedrijven aangeleverde vacatures. De EU en regionale organisaties zoals ECOWAS zouden een gezamenlijk informatiesysteem over de Europese arbeidsmarkt en de benodigde taal- en opleidingseisen kunnen opzetten. Door de EU gecertificeerde wervingsbureaus zouden in Afrikaanse landen kandidaten kunnen selecteren die vervolgens via een versnelde procedure (zoals die bijvoorbeeld ook in Canada bestaat) onmiddellijk aan de slag kunnen<sup>32</sup>.

Veel concreter nog is het plan voor zogenaamde *Global Skill Partnerships*, ontwikkeld door Michael Clemens van het Amerikaanse *Center for Global Development* die we ook al in het vorige hoofdstuk tegenkwamen. In zijn voorstellen gebruikt Clemens vaak het voorbeeld van Duitse ziekenhuizen die verpleegkundigen nodig hebben en die niet in Duitsland of de rest van de EU kunnen vinden. Die ziekenhuizen zouden dan volgens Clemens het initiatief moeten nemen om in goed overleg met bijvoorbeeld de regering van Tunesië (of welk ander land dan ook) een opleiding in Tunesië op te zetten waar geïnteresseerde kandidaten al aan het begin moeten opgeven of ze na afronding van hun opleiding in Duitsland willen gaan werken of liever in eigen land blijven. Zij die uiteindelijk in Duitsland aan de slag gaan krijgen ook taalonderwijs en lopen stage in Duitsland.

Op die manier betaalt het ziekenhuis minder voor de opleiding van verpleegkundigen want de kosten daarvan zijn in Tunesië een stuk goedkoper. Als de verpleegkundigen naar Duitsland komen zijn ze goed voorbereid en gekwalificeerd en verzekerd van een baan. De contractduur hangt af van de wensen en behoeften van het ziekenhuis. Het grote voordeel voor Tunesië is dat een deel van de afgestudeerden in eigen land blijft en daar het niveau van de verpleging opkrikt. Daardoor wordt voorkomen dat de best opgeleide vakmensen het land verlaten, de beruchte *brain drain*<sup>33</sup>.

### Haken en ogen

Het zou naïef zijn te denken dat uitvoering van al deze creatieve voorstellen een einde zou maken aan alle reëel bestaande problemen rond legale migratie naar Europa. We lopen er een paar langs:

Het is niet te verwachten dat alle lidstaten van de EU willen meewerken aan dit soort plannen. Het ligt meer voor de hand dat een dergelijk initiatief genomen wordt door landen in Noord- en West-Europa met vergelijkbare arbeidsmarktbehoeften en opleidingseisen. Een dergelijke kopgroep hoeft niet te wachten tot alle EU-lidstaten akkoord zijn en kan binnen de EU aan de slag via de procedure van de versterkte samenwerking<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Voor meer details zie *Migration Policy Centre*, p. 9-14

<sup>33</sup> Voor meer details zie Clemens, *Global Skill Partnerships*, 2015 en 2017.

<sup>34</sup> Zie voor de voor- en nadelen van deze methode het rapport van de *European Council on Foreign Relations (ECFR)*.



Het zal niet makkelijk zijn akkoorden af te sluiten tussen de EU en individuele West-Afrikaanse landen (of in de iets verdere toekomst met de ECOWAS). Cruciaal zal zijn het vinden van een acceptabele balans tussen de sterk uiteenlopende prioriteiten van de Europese en Afrikaanse landen. De EU zal alleen akkoord gaan als zoveel mogelijk migranten zonder verblijfstitel terug gestuurd kunnen worden. Afrikaanse landen zullen vooral kijken of het legale aanbod qua omvang wel serieus genoeg is.

Wat te doen met seizoensgebonden migratie van niet- of lager-opgeleiden? Met name in Zuid-Europa komen irreguliere Afrikaanse migranten nu aan de slag in de land- en tuinbouw zonder dat daar legale afspraken aan vooraf gaan. Ook voor die groep arbeidsmigranten zouden formele afspraken, reguliere arbeidscontracten en een betere inspectie uitkomst bieden, onder andere als wapen tegen uitbuiting en misbruik. De vraag is dan wel hoe vaak je mensen op tijdelijke contracten kunt binnenhalen en weer terugsturen. Te overwegen valt navolging van het Spaanse voorbeeld waarbij Ecuadorianen die met succes vier tijdelijke arbeidscontracten hebben afgewerkt (en tussendoor naar huis zijn teruggekeerd) daarna een permanente verblijfsvergunning krijgen<sup>35</sup>.

Tenslotte verdient het aanbeveling om ook voor andere, niet-seizoensgebonden laagopgeleide migranten meer mogelijkheden te scheppen om op een legale manier aan de slag te gaan in de EU.

Het spreekt, nogmaals, voor zich dat het opzetten van legale migratiekanalen alleen op voldoende politieke steun in de lidstaten van de EU zal kunnen rekenen als eerst serieus geprobeerd is om op andere manieren de vacatures te vervullen. Dan gaat het om zaken als verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, de om- en bijscholing van werklozen in alle EU-lidstaten, inclusief de reeds in Europa aanwezige migranten die hier oorspronkelijk zijn gekomen als regulier migrant of asielzoeker of via gezinshereniging. De verwachting van de meeste onderzoekers is dat ook bij uitvoering van al die andere maatregelen zich na 2025 een groot gebrek aan arbeidskrachten zal voordoen in een aantal sectoren (zorg, bouw, land- en tuinbouw).

De eerlijkheid gebiedt ook te zeggen dat het openstellen van legale kanalen niet automatisch of per definitie zal leiden tot minder irreguliere migratie. Veel zal afhangen van het aantal beschikbare banen – dat moet groot genoeg zijn om voldoende West-Afrikanen ervan te overtuigen dat wachten op een legale baan de voorkeur verdient boven de risico's die verbonden zijn aan irreguliere migratie.

We weten ook dat migrantengemeenschappen in Europa, ontstaan als gevolg van legale en irreguliere migratie, altijd een aantrekkingskracht zullen blijven uitoefenen op de achterblijvers. Dat betekent dat een deel daarvan zal blijven proberen zich bij de diaspora te voegen, ook als dat alleen maar kan via irreguliere migratie.

### **Afrikaanse belangen**

Het is logisch dat bij het maken van afwegingen in de EU de focus gericht is op de potentiële voor- en nadelen voor Europese landen en samenlevingen. Het zou echter geen verbazing moeten wekken dat afspraken met Afrikaanse landen over irreguliere en legale migratie alleen een kans maken als ook rekening wordt gehouden met de belangen van Afrikaanse staten en hun burgers.

Zo zijn de meeste Afrikanen ervan overtuigd dat meer migratie naar Europa goed is voor de verdere ontwikkeling van hun geboorteland. Veel Europese en Amerikaanse

---

<sup>35</sup> Newland/Riester, p. 7

migratiedeskundigen hebben de neiging het daarmee eens te zijn<sup>36</sup>. In die zin wordt het dogma van de Europese beleidsbepalers (meer ontwikkeling betekent minder migratie) door Afrikanen, politici zowel als burgers, omgedraaid: meer migratie is meer ontwikkeling. Dat is ook een van de verklaringen waarom de meeste Afrikaanse regeringen er weinig voor voelen akkoord te gaan met de huidige terugname-overeenkomsten waarin geen harde Europese toezeggingen zijn opgenomen om de mogelijkheden van legale migratie serieus uit te breiden.

Het belang van migratie voor veel West-Afrikaanse landen is het beste af te lezen aan de enorme stroom *remittances*, geldovermakingen door migranten naar hun familie thuis. Het meest recente jaarlijkse overzicht van de Wereldbank laat aan duidelijkheid niets te wensen over. In de top tien van landen in sub-Sahara Afrika met een grote instroom van *remittances* staan zes West-Afrikaanse landen. Dat geldt zowel voor absolute bedragen als voor het percentage van het Bruto Nationaal Product (BNP). Zo ontving Nigeria in 2017 naar schatting meer dan 22 miljard dollar van Nigeriaanse migranten in de diaspora. Ook Senegal, Ghana, Mali, Liberia en Burkina Faso ontvangen miljarden van hun landgenoten overzee. Voor drie West-Afrikaanse landen maken deze geldstortingen meer dan tien procent uit van het BNP: Liberia (26%), Gambia (20%) en Senegal (15%). De verwachting is dat de totale hoeveelheid *remittances* naar sub-Sahara Afrika in 2017 \$38 miljard zal bedragen, een stijging van tien procent ten opzichte van 2016<sup>37</sup>.

Ter vergelijking: ontwikkelingslanden in de hele wereld, maar vooral in Afrika, ontvangen jaarlijks meer dan drie keer het bedrag aan officiële ontwikkelingshulp in *remittances*<sup>38</sup>. Dat betekent ook dat de dreiging om de kraan van ontwikkelingsgeld dicht te draaien bij gebrek aan medewerking bij het terugnemen van migranten niet een zeer effectief drukmiddel is.

Maar het is niet alleen het geld uit de diaspora dat belangrijk is voor de ontwikkeling van West-Afrikaanse landen. Uit onderzoek blijkt dat gezinnen die *remittances* ontvangen veel meer investeren in de gezondheid en het onderwijs van hun kinderen. In Nigeria en Senegal leidde dat tot een verdubbeling van het aantal gezinsleden dat middelbaar onderwijs heeft genoten. Afrikaanse migratiegemeenschappen in den vreemde zorgen echter ook voor de overdracht van technologie en culturele invloeden. Die kunnen zorgen voor progressieve veranderingen die zowel de economie als de democratie in veel Afrikaanse landen ten goede komen<sup>39</sup>.

Er zijn ook sterke aanwijzingen dat die positieve invloeden vanuit de diaspora sterker en duurzamer zijn als migranten zonder veel problemen heen en terug kunnen reizen. Juist deze 'circulaire migranten' zorgen voor de overdracht van geld en informatie die hun herkomstlanden ten goede komt. Als het moeilijk of onmogelijk is om vanuit Europa weer tijdelijk terug te keren naar Afrika, is de neiging onder migranten groot om zich definitief te vestigen in hun nieuwe thuisland en in de loop der tijd de banden met hun land van herkomst te laten verwateren<sup>40</sup>. Het bevorderen van circulaire migratie moet dan ook hoog op de agenda worden gezet.

---

36 Zie bijvoorbeeld Newland.

37 Wereldbank, p. 27-28

38 Zie Vanden Berghe.

39 Newland, p. 5-6

40 Newland, p. 7-8

## Meer samenhang

### Inleiding

Het zou niet goed zijn als de aandacht voor de gecompliceerde relatie tussen migratie en ontwikkeling in de vorige hoofdstukken zou afleiden van de kernvraag: Hoe kan de EU bijdragen aan de ontwikkeling van Afrikaanse landen zodat die kunnen uitgroeien tot duurzame economieën en stabiele democratieën? Op allerlei verschillende manieren hebben Europa en Afrika met elkaar te maken. De EU wordt vaak beschuldigd van incoherentie in haar beleid ten opzichte van Afrika. Middels ontwikkelingshulp doet Europa al decennialang pogingen om Afrikaanse landen te helpen bij het bestrijden van armoede en het opbouwen van sterke en stabiele economieën. Tegelijkertijd ondermijnde de EU die inspanningen vaak via haar handels- en landbouwbeleid: overschotten werden met exportsubsidies tegen lage prijzen op Afrikaanse markten gedumpt en de zee voor de kust van Afrika werd leeg gevangen door Europese vissers. Wat de EU met de ene hand gaf werd met de andere genomen. Resultaat: veel Afrikaanse boeren werden uit de markt gedrukt door gesubsidieerde Europese producten en lokale vissers hadden het nakijken. Van de gewenste ontwikkeling van Afrikaanse economieën kwam niets of te weinig terecht. Wij onderschrijven die kritiek en hebben ons er in het verleden voor ingezet dat aan die incoherentie een eind wordt gemaakt.

Gelukkig is er de afgelopen tien jaar het een en ander veranderd. In het meest recente Europese verdrag, het sinds 2009 van kracht zijnde Verdrag van Lissabon, zijn artikelen opgenomen die de EU dwingen tot coherentie in haar beleid ten opzichte van ontwikkelingslanden en die armoedebestrijding expliciet hebben vastgelegd als doel van het Europese ontwikkelingsbeleid.

Maar niet alleen op papier zijn dingen veranderd. Na veel druk van binnenuit de EU en na een uitspraak van de Wereld Handels Organisatie (WTO) in 2015, is een begin gemaakt met de uitfasering van EU-exportsubsidies. Ook in het Europese visserijbeleid is sinds 2014 sprake van veranderingen die een deel van de oude kritiek hebben ondervangen.

In dit hoofdstuk willen we kijken wat op dit moment de stand van zaken is na de afsluiting van nieuwe handelsverdragen en na de aanpassingen van de afgelopen jaren. Is het EU-beleid inmiddels volledig coherent, dat wil zeggen dat de EU op alle beleidsterreinen ervoor zorgt dat het eigen ontwikkelingsbeleid niet wordt ondermijnd? Of worden de inspanningen vanuit het ontwikkelingsbudget of het Trust Fund nog steeds te niet gedaan door contraproductieve praktijken op andere terreinen? Hoe terecht is de kritiek vanuit Afrika en van Europese ontwikkelingsorganisaties dat de mooie woorden over duurzame ontwikkeling en het aanpakken van de grondoorzaken van migratie in werkelijkheid ook nu nog niet serieus worden genomen?

Bij de beantwoording van die vragen raken we aan ingewikkelde en controversiële zaken als het veelomvattende EU-handels- en landbouwbeleid. Maar we krijgen ook te maken met het al tientallen jaren oude debat tussen enerzijds Afro-optimisten die ervan overtuigd zijn dat de toekomst van Afrika er rooskleurig uitziet en anderzijds Afro-pessimisten die niet geloven dat

alle huidige hindernissen op den duur overwonnen kunnen worden. Wat moet er gebeuren in Afrika en waarom is dat tot nu toe niet of slechts gedeeltelijk gelukt?

Aan al die grote debatten kunnen wij in dit rapport slechts een bescheiden bijdrage leveren door te focussen op wat er op dit moment terecht komt van het Europese streven naar coherentie en te komen met voorstellen die het huidige beleid verbeteren.

### **De last van het verleden**

Voordat we overgaan tot een analyse van het heden, staan we nog even stil bij de relaties tussen de EU en Afrika in het verleden en de langdurende, negatieve gevolgen die eerdere Europese interventies in Afrika gehad hebben.

In 2000 sluit de EU het Cotonou Akkoord af met 79 voormalige Europese koloniën in Afrika (waaronder alle West-Afrikaanse landen), het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. Cruciale onderdelen van de overeenkomst die afloopt in 2020 zijn de voorkeursbehandeling van de betrokken landen bij het ontvangen van Europese ontwikkelingsgelden en de vrije toegang tot de Europese markt. Vanuit de WTO is van begin af aan kritiek op de mogelijkheid voor Cotonou-landen om hun producten zonder importheffingen in de EU op de markt te brengen. Volgens de WTO zouden ook de ontwikkelingslanden zelf hun vaak hoge importtarieven moeten verlagen of afschaffen. Onder deze druk komt de afspraak tot stand dat dit soort voorkeursbehandeling uitgefaseerd zal worden en er *Economic Partnership Agreements (EPAs)* met regio's onderhandeld dienen te worden die een meer gelijkwaardige behandeling vastleggen. Minst-ontwikkelde landen (LDC's, een categorie waartoe ook de meeste West-Afrikaanse landen behoren) kunnen naast de Cotonou-voorkeursregelingen sowieso gebruik maken van de zogenaamde 'Alles-Behalve-Wapens'-overeenkomst uit 2001 die het mogelijk maakt zonder heffingen te exporteren naar de EU.

Op verschillende toppen tussen de EU en de Afrikaanse Unie (AU) sinds 2000 wordt een politieke dialoog gevoerd over migratie, corruptie, veiligheid, klimaatverandering en regionale samenwerking binnen Afrika. Vanuit Afrika en Europese ontwikkelingsorganisaties komt al snel de kritiek dat de EU, ondanks alle mooie verklaringen en intenties, in de praktijk het beleid van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank uit de jaren tachtig en negentig van de 20ste eeuw navolgt. Dat betekent veel nadruk op de noodzaak van liberalisering. Afrikaanse regeringen worden gedwongen te bezuinigen, taken af te stoten en meer over te laten aan de vrije markt. Volgens de critici gaat die liberalisering ten koste van de ontwikkelingsdoelstellingen.

In 2007 wordt door de EU en de AU een nieuwe gemeenschappelijke strategie afgesproken met nadruk op goed bestuur, mensenrechten en veiligheid. Er komen verschillende actieplannen en partnerschappen op verschillende terreinen waaronder migratie. Critici wijzen op het asymmetrische karakter van al deze afspraken tussen de EU en Afrikaanse landen. De EU blijft veruit de sterkste partner die haar wil op het gebied van handelsliberalisering en migratie kan opleggen aan de Afrikaanse landen. Vanuit Afrikaans perspectief wordt de EU, in een toenemende concurrentie met China, toch vooral gedreven door eigenbelang<sup>41</sup>. Vergelijkbare kritiek kwam er recentelijk ook van Amnesty International. De mensenrechtenorganisatie schreef naar aanleiding van de EU-AU top van eind november 2017 in Ivoorkust een zeer kritisch commentaar over "het externaliseren" van het Europese migratiebeleid: "Europese lidstaten en instellingen voeren aanzienlijke druk uit op Afrikaanse

---

<sup>41</sup> Zie voor meer details Carbone, *The EU in Africa*.

landen via ontwikkelingshulp, handelsbeleid en andere middelen, om de aantallen vluchtelingen die Europese kusten bereiken te verminderen.”<sup>42</sup>

### **Afrikaanse gebreken**

Natuurlijk bestaan onder Afrika-kenners uiteenlopende meningen over de gevolgen van de interventies van het IMF, de Wereldbank en in het verlengde daarvan de EU. Bovendien kunnen lang niet alle fouten en gebreken worden toegeschreven aan dwang van buiten. Ook veel Afrikaanse regeringen hebben in het verleden uit puur eigenbelang voor beleid gekozen dat negatieve gevolgen had voor een groot deel van de eigen bevolking. Een andere voor de hand liggende kanttekening is de wetenschap dat er binnen een zo groot continent als Afrika grote verschillen bestaan tussen verschillende landen en regio's.

Toch zijn er volgens ons een aantal economische kenmerken van met name sub-Sahara Afrika, inclusief West-Afrika, die onomstreden zijn. Het is belangrijk die te benoemen omdat alleen een goede analyse van Afrikaanse gebreken en behoeften ons kan helpen bij het beantwoorden van de centrale vraag in dit hoofdstuk: helpt het beleid van de EU daadwerkelijk bij het aanpakken van de grootste problemen in West-Afrika?

### **Wat zijn die kenmerken?**

De economische groei van de jaren 2000-2014 was vooral gebaseerd op de export van een beperkt aantal onbewerkte, voor de export geproduceerde landbouwproducten, olie en mineralen waar elders waarde aan wordt toegevoegd. Die groei heeft relatief weinig banen opgeleverd. De maakindustrie is in de meeste (West-)Afrikaanse landen nog steeds gebrekkig ontwikkeld. In Afrika worden simpelweg te weinig dingen gemaakt die de rest van de wereld graag wil hebben.

In de meeste landen werkt nog meer dan 50 procent van de bevolking in de landbouw. De grote meerderheid daarvan zijn kleine boeren met achterblijvende productiemethoden. Hun productie is niet voldoende om te voldoen aan de behoeften van de bevolking in de sterk gegroeide grote steden.

Dat heeft geleid tot een toegenomen afhankelijkheid van voedselimporten. Uit Europa maar ook steeds vaker uit landen als Brazilië en Nieuw-Zeeland<sup>43</sup>.

De toegenomen welvaart is nog steeds uiterst ongelijk verdeeld. De gapende kloof tussen grote groepen die leven in armoede en een kleine elite die profiteert van de groei is de afgelopen tien jaar niet kleiner geworden.

Om die gebreken te verhelpen is het nodig een beleid te voeren – of, in het geval van de EU, te stimuleren – dat leidt tot een modernisering van de maakindustrie en van kleine boerenbedrijven. Dat zou moeten zorgen voor een grotere voedselproductie, een meer gevarieerde export, banen voor jonge en steeds beter opgeleide werklozen en een significante afname van het aantal mensen dat leeft in armoede<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Zie : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2072\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_en.htm), <https://www.amnesty.org/download/Documents/IO6074792017ENGLISH.PDF>  
Amnesty: In the context of the EU-AU partnership, Amnesty International is concerned by the drive to externalise the EU's migration management responsibility to countries outside Europe. 35 EU member states and institutions are putting significant pressure on African countries, including through the use of aid, trade and other leverage, to reduce the number of refugees and migrants reaching EU shores.

<sup>43</sup> Zie voor meer details de infosheet van het African Studies Centre Leiden.

<sup>44</sup> Zie voor een uitgebreide analyse van de Afrikaanse gebreken en suggesties om die aan te pakken ook hoofdstuk 2 van *Asian Tigers, African Lions*, de aanbevelingen van de speciale rapporteur van de VN voor voedselveiligheid, Olivier de Schutter en het FAO-rapport over migratie, landbouw en ontwikkeling van het platteland.

## Nieuwe handelsverdragen

Wat kunnen, met die wetenschap van de Afrikaanse gebreken, de nieuwe afspraken over handel en ontwikkeling tussen de EU en Afrikaanse landen bijdragen aan het vinden van duurzame oplossingen?

In Afrika heeft de EU geprobeerd zaken te doen met een aantal regionale samenwerkingsverbanden waaronder ook ECOWAS in West-Afrika. In tegenstelling tot eerdere handelsverdragen ligt de nadruk bij de EPA's veel meer op wederkerigheid. Ontwikkelingslanden houden hun heffing-vrije toegang tot de Europese markt maar worden geacht ook hun eigen importtarieven naar beneden aan te passen of af te schaffen. Wel zijn in veel EPA's, ook die met de ECOWAS, clausules opgenomen, zogenaamde *safeguards*, die het ontwikkelingslanden toestaan bepaalde sectoren die van nationaal belang worden geacht, bijvoorbeeld voor de voedselvoorziening, buiten de volledige liberalisering te houden. Voor die producten mogen, in ieder geval voorlopig, importheffingen gehandhaafd blijven.

Reeds in 2014 zijn de onderhandelingen over de tekst van de West-Afrikaanse EPA afgesloten maar aan de Afrikaanse kant bestaat weinig animo om veel haast te maken met de ratificatie van de nieuwe afspraken. Dat betekent dat op dit moment de ECOWAS EPA nog niet in werking is getreden omdat niet alle landen de overeenkomst geratificeerd hebben. Het wachten is vooral op Nigeria, veruit het grootste West-Afrikaanse land. De verwachting is dat Nigeria niet zal instemmen vóór de verkiezingen in 2019.

Met ingang van 2016 hebben twee West-Afrikaanse landen een tijdelijke, interim EPA afgesloten met de EU: Ghana en Ivoorkust. De rest van de ECOWAS-landen blijft tot de inwerkingtreding van de ECOWAS EPA met de EU handel drijven op basis van oude afspraken en rechten (geen EU-heffingen) die ze hebben als minst-ontwikkelde landen.

Het probleem bij de beoordeling van de ECOWAS EPA is dus dat hij nog niet in werking is getreden. We kunnen alleen kijken hoe de interim-afspraken met Ghana en Ivoorkust tot nu toe gewerkt hebben en wat de gevolgen voor de ECOWAS-landen zouden kunnen zijn gebaseerd op eerdere, vergelijkbare afspraken.

Volgens de EU<sup>45</sup> is het de bedoeling van de EPA's om de hierboven gesignaleerde Afrikaanse gebreken aan te pakken:

**Diversificatie van de economie.** Dat betekent verminderen van de afhankelijkheid van de export van onbewerkte en goedkope producten.

**Meer maakindustrie.** Dat kan door het stimuleren van binnenlandse en buitenlandse investeringen in nieuwe industrieën. Een van de middelen om dat te doen is het verlagen van de kosten van importgoederen zoals machines die nodig zijn bij de opzet van die nieuwe takken van bedrijvigheid.

**Export bewerkte landbouwproducten.** In plaats van het exporteren van cacao, bananen, mango's en andere agrarische producten zouden Afrikaanse landen moeten inzetten op de bewerking van die producten ter plaatse en de export ervan, met veel meer toegevoegde waarde, naar Europa.

**Bescherming van kwetsbare sectoren** die de concurrentie met EU-importen (nog) niet aankunnen. Vandaar de *safeguards*.

Als voorbeeld van de positieve werking van een EPA wijst de Europese Commissie bijvoorbeeld op de cacao-productie in Ghana en Ivoorkust. Vanuit die landen is de export van cacao naar Europa de laatste jaren meer dan verdubbeld. Bovendien heeft een Frans

<sup>45</sup> Zie *Putting Partnerships Into Practice*.

chocolademerkt, Tafissa, een fabriek in de hoofdstad van Ivoorkust geopend die per jaar 10.000 ton chocolade gaat produceren voor de lokale, regionale en Europese markt.

### Bezwaren

Tegenover deze constructieve intenties en positieve voorbeelden staat een hoop scepsis en wantrouwen bij veel Afrikaanse landen en kritische ontwikkelingsorganisaties. Zij wijzen op de structurele machtsverschillen tussen de EU en Afrikaanse landen en de weerbarstige praktijk van nog steeds bestaande marktverstoringe EU-subsidies en andere mechanismen die de ontwikkeling van de Afrikaanse landbouw en de opbouw van een serieuze maakindustrie in de weg staan<sup>46</sup>. Dit zijn de meest voorkomende punten van kritiek:

- Omdat EPA's worden afgesloten met grote groepen landen en regio's in de hele wereld, zal de positieve invloed op bijvoorbeeld de export vanuit West-Afrika veel minder zijn dan nu voorspeld.
- De EU zou veel meer energie moeten steken in de stimulering van regionale handel en samenwerking binnen het ECOWAS-gebied. Daar zouden de landen in West-Afrika veel meer mee opschieten dan ieder op eigen houtje te proberen een zo groot mogelijk aandeel in de handel met de EU te krijgen.
- De import van Europese landbouwproducten die in West-Afrika bewerkt worden, wordt wel geliberaliseerd en bedreigt daardoor de lokale productie. Dat geldt bijvoorbeeld voor melkpoeder. Zie voor details de aparte paragraaf hieronder.
- De EU-exportsubsidies worden vóór 2020 volledig afgeschaft. Maar er zijn nog tal van andere EU-subsidies die Europese producten aantrekkelijker maken dan die van vergelijkbare Afrikaanse. Zo heeft de Europese Commissie recentelijk weer besloten 169 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de wereldwijde promotie van Europese landbouwproducten.
- West-Afrikaanse landen mogen geen exportsubsidies meer geven aan lokaal bewerkte lokale landbouwproducten. Dat vermindert de kansen op het vinden van voldoende aantrekkelijke afzetmarkten terwijl het nu juist dit soort bedrijven zijn die een structurele zwakte van veel Afrikaanse economieën moeten ondervangen.
- Door de gedwongen afschaffing van importheffingen verliezen de West-Afrikaanse landen de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van de EPA jaarlijks bijna 750 miljoen euro aan inkomsten. Daar zouden meer nieuwe inkomsten tegenover moeten staan maar daarvoor is geen garantie.
- Het is ingewikkeld en lastig om gebruik te maken van de *safeguards* die West-Afrikaanse landen in principe kunnen inroepen om volgens hen vitale sectoren te vrijwaren van volledige liberalisering. De bewijslast is hoog en juist veel kleine West-Afrikaanse bedrijven hebben niet de capaciteit om aannemelijk te maken dat hoge importtarieven nodig zijn om hun bedrijfstak te beschermen tegen Europese concurrentie. De angst is groot dat op termijn ook kwetsbare sectoren bloot gesteld zullen worden aan de concurrentie van goedkope landbouwproducten uit Europa.
- Er bestaat het gevaar dat in een tweede fase van implementatie van de EPA ook de aanbestedingen door Afrikaanse overheden open gesteld moeten worden voor Europese bedrijven. Dat zou gerichte steun aan sterke Afrikaanse bedrijven een stuk moeilijker maken. Een mogelijke liberalisering van kapitaalrekeningen zou bovendien betekenen dat Europese bedrijven hun winst terugsluizen naar Europa en niet herinvesteren in Afrika. Meer daarover in het aparte hoofdstuk over belastingontduiking en kapitaalvlucht.

<sup>46</sup> Zie onder andere CONCORD 2015 en Outcomes of the Trade Union Conference.

## Melkpoeder, kip en vis

De mix van positieve en negatieve aspecten zien we ook heel concreet terug bij de export van melkpoeder en kip vanuit Europa naar Afrika en bij het Europese visserijbeleid in Afrikaanse wateren.

### Melkpoeder

Na de afschaffing door de EU van melkquota in 2015 is de productie van melk omhoog gegaan en de prijs naar beneden. Die overproductie leidt tot een grote druk om steeds meer te exporteren waarbij West-Afrika wordt gezien als een belangrijke groeiemarkt als gevolg van de sterk gestegen vraag naar melkproducten. Zo is de export van magere melkpoeder (*skimmed milk powder*) vanuit de EU de afgelopen jaren sterk gestegen. Dat geldt zeker ook voor West-Afrika waar tien procent van de totale EU-export terecht komt, met name in Nigeria, Ghana, Senegal en Ivoorkust. Tussen 2011 en 2016 is de export van melkpoeder vanuit de EU naar West-Afrika gestegen van 12.900 ton naar 36.700 ton<sup>47</sup>.

De afschaffing van exportsubsidies betekent niet dat steun door de EU aan de melksector geheel verdwenen is. Naast de directe inkomenssteun voor boeren, is er op de begroting van de EU bijvoorbeeld ook geld gereserveerd voor modernisering van de bedrijfsvoering en de opslag van melkpoeder (op dit moment 380.000 ton). Volgens ontwikkelingsorganisatie Concord bedroeg de totale EU-steun per ton melk in 2016 ongeveer 50 euro.

Een van de belangrijkste punten van kritiek op het EU-handelsbeleid is de afspraak in de EPA met de ECOWAS-landen dat de importheffing op melkpoeder terug moet van 5% nu (het gemeenschappelijk ECOWAS-tarief) naar 0% in 2018 in Ivoorkust en in 2021 in Ghana. Volgens de critici zal dat betekenen dat het goedkope geïmporteerde melkpoeder uit Europa de melkproductie van lokale boeren zal blijven verdringen. Een voorbeeld: op dit moment is Europees melkpoeder in Burkina Faso drie keer zo goedkoop als lokaal geproduceerde verse melk. Uit een FAO-studie blijkt dat een liter lokaal geproduceerde melk in Senegal ongeveer \$1 kost terwijl melk op basis van geïmporteed melkpoeder half zo goedkoop is<sup>48</sup>.

Volgens de EU is de geleidelijke afschaffing van dit toch al niet hoge importtarief echter geen Europese eis maar een Afrikaans verzoek. Veel Afrikaanse regeringen zijn namelijk op zoek naar goedkope import om aan de stijgende nationale vraag naar melkproducten te kunnen voldoen. In de meeste landen wordt meer dan driekwart van de geproduceerde melk geconsumeerd door de boeren zelf. Slechts een klein deel is bestemd voor consumptie in de steden. Dat is lang niet genoeg en daarom is er een grote behoefte aan betaalbare melk van buiten. Die import is dus goed voor de consumenten van melkproducten in de grote steden. Maar hij heeft negatieve gevolgen voor kleine melkboeren op het platteland die niet op kunnen tegen deze concurrentie. Een bijkomend probleem is ook nog dat het niet alleen de lage importtarieven zijn die de kleine Afrikaanse boeren dwars zitten. Dat geldt ook voor het grote gebrek aan een goede infrastructuur zoals koelhuizen, gekoelde trucks en effectieve distributiekanaal.

Grote Europese melkproducenten zoals Nestlé, Danone en FrieslandCampina hebben allemaal fabrieken in de regio die melk en ijs maken op basis van ingevoerd Europees melkpoeder. Allemaal hebben ze plannen om meer te gaan werken met lokaal geproduceerde melk maar is het niet waarschijnlijk dat dit ook echt zal gebeuren zolang het Europese melkpoeder zo veel goedkoper blijft.

<sup>47</sup> Zie Livingstone.

<sup>48</sup> Zie Livingstone.



In principe is het een goed idee om, in navolging van een initiatief van de Deense voedselproducent Arla, bindende afspraken te maken tussen Europese bedrijven over verantwoorde handel en investeringen in de Afrikaanse melksector die de lokale melkproductie omhoog brengen en het transport en de opslag verbeteren. Critici van Arla wijzen er echter op dat de Deense investeringen er tot nu toe echter vooral op gericht zijn geweest de distributiekanaal ter plekke te verbeteren voor melk die op basis van EU-melkpoeder is geproduceerd. Van Arla-hulp bij het opzetten van een volledig West-Afrikaanse melkketen is volgens hen nog niet veel terecht gekomen.

Het voorbeeld met de melkpoeder maakt duidelijk dat er niet één schuldige aan te wijzen is voor de problemen die de melksector in veel Afrikaanse landen heeft. De EU is evenwel de acteur met veruit de meeste macht en zou, als men serieus is over het stimuleren van duurzame groei, in ieder geval subsidies op producten die geëxporteerd worden naar Afrika zo snel mogelijk volledig moeten afschaffen. De EU zou ook geen beperkingen moeten opleggen aan de mogelijkheid van ontwikkelingslanden om hun markt tijdelijk geheel of gedeeltelijk af te schermten via hoge importheffingen. Binnen de WTO zou de EU zich bovendien hard kunnen maken voor een zogenaamd *right to development* dat de toepassing van de vrijhandelsregels van de WTO door ontwikkelingslanden beperkt of opschort als blijkt dat die verplichtingen een negatief effect hebben op de ontwikkeling van die landen<sup>49</sup>. Op hun beurt zouden Afrikaanse regeringen, onder andere met hulp van EU-gelden, en Europese bedrijven moeten investeren in kleine melkboeren en de noodzakelijke infrastructuur voor een functionerende nationale melkmarkt.

### Kip

Ook de export van kip vanuit de EU naar West-Afrika (vooral naar Benin en Ghana) is de laatste jaren enorm toegenomen. Het gaat dan met name om bevroren kippenvleugels en -nekken die in Europa minder populair zijn bij consumenten die vooral kippenborst willen eten. De verkoopprijs ligt ver onder de productieprijs en is net genoeg om de transportkosten te dekken. Het alternatief voor export naar Afrika en elders is namelijk vernietiging en daaraan zijn alleen maar kosten verbonden. Het gaat in dit geval dus niet om problematische EU-subsidies maar om een restproduct waar op de Europese markt geen vraag naar is maar in Afrika wel.

Dat betekent dat Afrikaanse kippenboeren een ongelijke strijd voeren om te voldoen aan de sterk gestegen vraag naar kip in heel sub-Sahara Afrika. Zij brengen meer kip op de markt dan voorheen maar die groei wordt sterk overtroffen door de enorme hoeveelheden goedkope kip van elders. Die prijs is laag ondanks de 35 procent importheffing die in het hele ECOWAS-gebied geheven wordt op kip. Meer dan veertig procent van de kipconsumptie in sub-Sahara Afrika is afkomstig van buiten het continent. De EU staat op de derde plaats van importeurs, achter de VS en Brazilië.

Evenals bij melk is het gebrek aan een goede binnenlandse infrastructuur een extra hindernis voor Afrikaanse kippenboeren om hun producten snel vers bij de consumenten in de steden te krijgen.

Ook na inwerkingtreding van de ECOWAS EPA zal het importtarief van 35% gehandhaafd blijven omdat kip door alle landen uitgesloten is van liberalisering. Nigeria en Senegal mogen blijven vasthouden aan hun beleid om de import van kip geheel te blokkeren. Dat verbod op

<sup>49</sup> Dat is een van de ideeën uit een rapport van Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz en Andrew Charlton uit 2013 getiteld *The Right To Trade: Rethinking The Aid For Trade Agenda*.

de legale import van kip heeft overigens in Nigeria geleid tot illegale handel en alle daarbij behorende gezondheids- en corruptieproblemen.

Al die importheffingen en zelfs importverboden hebben echter niet kunnen voorkomen dat de groei van de lokale kippensector in veel West-Afrikaanse ver achter blijft bij de toegenomen vraag naar kippenvlees. Er is meer nodig om kleine kippenboeren snel maar verantwoord te laten groeien. Evenals bij melk is het de taak van de nationale overheid om, eventueel met steun uit de EU, te zorgen voor de transportmiddelen en opslagcapaciteit die nodig zijn om lokaal bewerkte kip snel en efficiënt naar de consumptiecentra te brengen. Nationale subsidies op kippenvoer zouden kunnen zorgen voor een zodanige daling van de prijs dat de import van kip onaantrekkelijker maakt. De EU zou tenslotte in overleg met andere importeurs en op verzoek van de betrokken Afrikaanse landen kunnen besluiten (bijvoorbeeld in G20-verband) tot vrijwillige beperkingen op de export van kip naar West-Afrika<sup>50</sup>. In principe zouden ook West-Afrikaanse landen zelf kunnen besluiten tot restricties op de import van kip. In het verleden hebben landen als Mozambique en Kameroen bewust besloten om grenzen te stellen aan de import van kip om daarmee hun lokale kippenboeren uit de wind te houden. Het gevolg is dat in beide landen de lokale pluimveehouderij behoorlijk gegroeid is. Zo is berekend dat in Mozambique in de vijf jaar na het invoeren van importrestricties in 2005 meer dan 70.000 nieuwe banen zijn geschapen die gerelateerd zijn aan de kippensector. In West-Afrika heeft Nigeria een vergelijkbare koers gevolgd maar heeft Ghana voor een andere weg gekozen. Daardoor is de import van kip vanuit de EU de laatste paar jaar verdubbeld en hebben lokale kippenboeren in Ghana grote moeite het hoofd boven water te houden. Evenals bij de melkpoeder zou ook hier de EU zich niet moeten verzetten tegen importrestricties die tot doel hebben de lokale productie te stimuleren en zich daar binnen de WTO hard voor moeten maken.

## Vis

In het verleden is er vaak en in onze ogen terecht veel kritiek geweest op de activiteiten van Europese vissers in West-Afrikaanse wateren. Volgens critici werden bilaterale afspraken tussen de EU en Afrikaanse landen door Europese landen gebruikt om de overcapaciteit van hun vissersvloeden te maskeren. Er zijn simpelweg te veel Europese vissers en alleen door die buiten Europese wateren te laten werken kon een sanering van de zwaar gesubsidieerde Europese vissersvloot worden afgewend. Vergoedingen aan Afrikaanse kuststaten waren te laag en dat betekende dat het economische gewin van de visserij voor de West-Afrikaanse kust vooral toeviel aan Europese bedrijven. De gevolgen van het Europese visserijbeleid waren overbevissing en Afrikaanse vissers die het nakijken hadden.

De kritiek leidt in 2014 tot een hervorming van de gemeenschappelijke visserijpolitiek van de EU. Voortaan worden er door de EU met Afrikaanse landen zogenaamde *Sustainable Fisheries Partnership Agreements (SFPAs)* afgesloten. Die moeten de coherentie met het EU-ontwikkelingsbeleid versterken door te zorgen voor een betere opbrengst voor Afrikaanse landen, een grotere rol voor lokale vissers en het tegengaan van overbevissing.

Onderdeel van de nieuwe afspraken is ook dat boten onder EU-vlag niet meer mogen vissen op basis van private overeenkomsten met lokale overheden of bedrijven. Dat gebeurde in het verleden regelmatig en leidde tot ontduiking van regels en afspraken. Onderzoek door de internationale *NGO Oceana* heeft echter uitgewezen dat ondanks deze wettelijke restricties in 2015 nog steeds vier EU-lidstaten (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje) toestonden dat boten onder hun vlag in de wateren van Gambia en Equatoriaal Guinee visten op basis van

<sup>50</sup> Zie SWP-commentaar.

private overeenkomsten. Beide landen hebben een SFPa met de EU afgesloten en dat betekent dat dit soort afspraken niet meer zijn toegestaan. Lidstaten en de EU zouden veel harder moeten optreden tegen dit soort ontduikingen van de wet.

Verdergaande maatregelen zijn echter ook mogelijk als de EU serieus is in zijn coherentiebeleid en vastbesloten is dat de grondoorzaken van migratie moeten worden aangepakt. Dat die link tussen een onrechtvaardig visserijbeleid en migratie bestaat werd duidelijk in 2005 toen duizenden West-Afrikanen probeerden de Canarische eilanden te bereiken. Zij maakten gebruik van boten die vroeger gediend hadden als vissersboten maar die werkloos op het strand lagen omdat de lokale vissers in Senegal werkloos waren geworden.

Hoe zouden die EU-initiatieven eruit kunnen zien? Te denken valt aan een verplichting voor Europese vissers in West-Afrikaanse wateren om meer plaatselijke vissers in te huren. Wat ook kan is het maken van afspraken om de visvangst niet mee te nemen naar Europa maar ter plekke te verkopen aan lokale of buitenlandse bedrijven. Op die manier vindt de winstgevende verwerking van de vis in Afrika plaats en niet langer in Europa. Waarom kunnen er geen lagere quota voor Europese vissers worden afgesproken zodat er meer vis overblijft voor lokale vissers? Tenslotte, als al die voorgaande hervormingen geen zoden aan de dijk zetten: stop met het toelaten van Europese vissers in West-Afrikaanse wateren en geef EU-hulp bij de opbouw van moderne Afrikaanse vissersvloot en verwerkingsbedrijven die de lokale economie een echte oppepper kunnen geven.

### **Goede afweging**

Het is nog niet zo makkelijk een goede afweging te maken tussen de potentiële voordelen van de EPA's zoals die door de Europese Commissie worden voorgeschoteld en de kritische beoordeling van diezelfde overeenkomsten door Afrikaanse overheden en ontwikkelingsorganisaties daar en hier. Als de Commissie gelijk heeft, zou de ECOWAS EPA inderdaad een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de West-Afrikaanse economieën en samenlevingen. Daar staat tegenover dat er veel, in onze ogen begrijpelijke twijfels zijn over de impact van deze nieuwe, door de EU afgedwongen partnerschappen. Zal die daadwerkelijk over de hele linie positief zijn voor de Afrikaanse landen? Is de EU echt bereid om in eigen vlees te snijden bij het nastreven van coherentie? In het verleden is er van veel mooie beloften uiteindelijk ook niet veel terecht gekomen. Sterker nog, een hoop van de huidige problemen in West-Afrika zijn een direct gevolg van de door het IMF, Wereldbank en EU ontworpen structurele aanpassingsprogramma's uit de jaren '80 en '90. Die leidden ertoe dat Afrikaanse regeringen investeringen in bijvoorbeeld de infrastructuur van hun land, de opslagcapaciteit voor voedsel of onderwijs en zorg moesten stopzetten.

Het zou echter te makkelijk zijn alle verantwoordelijkheid voor een betere toekomst van de West-Afrikaanse landen op het bordje van de EU te schuiven. De bovenstaande voorbeelden over melkpoeder, kip en vis hebben duidelijk gemaakt dat ook Afrikaanse regeringen een onmisbare schakel zijn. Zonder een beleidswijziging in Afrikaanse hoofdsteden kan ook een beter functionerende EU niet in haar eentje een breuk forceren met de falende politiek van veel Afrikaanse landen tot nu toe. Florerende boerenbedrijven en een moderne maakindustrie zullen er alleen maar komen als de EU en West-Afrikaanse landen de handen ineenslaan en bereid zijn over hun eigen schaduw heen te springen.

Wat dat betreft is er gelukkig soms ook goed nieuws te melden. In maart 2018 hebben 44 Afrikaanse landen in de Rwandese hoofdstad Kigali een verdrag ondertekend, het African

Continental Free Trade Area verdrag, dat op termijn moet leiden tot een grote Afrikaanse vrijhandelszone. Een van de doelen is in 2022 de handel binnen Afrika, nu slechts goed voor 16 procent van het totaal, te verdubbelen. De hoop is dat meer mogelijkheden voor Afrikaanse bedrijven om binnen Afrika zaken te doen zal leiden tot meer werkgelegenheid, de opbouw van een Afrikaanse maakindustrie en een geleidelijk einde aan de afhankelijkheid van geëxporteerde ruwe grondstoffen.

Dat klinkt mooi maar de ervaring leert dat er nog heel wat praktische bezwaren uit de weg geruimd zullen moeten worden voordat de ambitieuze doelstellingen gehaald worden. Het is ook te hopen dat in de toekomst de twee grootste Afrikaanse economieën, Zuid-Afrika en Nigeria, zich bij het nieuwe verdrag zullen aansluiten. Op dit moment is Nigeria bang dat een deel van haar nationale industrie de concurrentie uit andere Afrikaanse landen niet aankan. Opvallend genoeg hebben op dit moment ook drie andere West-Afrikaanse landen – Benin, Sierra Leone en Guinea-Bissau - het nieuwe handelsverdrag nog niet ondertekend.

# Kapitaalvlucht

## Inleiding

Het zijn niet alleen de incoherenties in het EU-beleid die ervoor zorgen dat Afrikaanse landen zich minder snel ontwikkelen dan mogelijk zou zijn. De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor de enorme bedragen die onttrokken worden aan de economieën van Afrikaanse landen als gevolg van kapitaalvlucht en andere ongeoorloofde en ongewenste financiële praktijken van buitenlandse ondernemingen en vermogende Afrikanen. Naar schatting gaat het om 50 miljard dollar per jaar die uit Afrika verdwijnt om elders bewaard of opnieuw geïnvesteerd te worden. Als dat geld in Afrika zou blijven zou het een stuk makkelijker zijn voor regeringen om armoede te bestrijden en te investeren in de opbouw van sterke en duurzame economieën.

Hoewel het tegengaan van *'illicit financial flows'* - een term die lastig te vertalen is omdat het gaat om zowel illegale als legale maar ongewenste manieren om geld weg te sluizen - één van de internationaal aanvaarde SDG's is (Sustainable Development Goals) is het één van de doelstellingen die nog amper praktische uitwerking kreeg. SDG 16.4 wordt volgens de organisaties Tax Justice Network, ICRICT en The Global Alliance for Tax Justice zelfs ondermijnd en dreigt geheel van tafel te verdwijnen. Daarom schreven beide organisaties hierover in juni 2017 een brandbrief aan VN-Secretaris Generaal António Guterres. Ze vragen ook specifiek aan de EU om een actieve rol te spelen en ervoor te zorgen dat SDG 16.4 niet alleen op de agenda blijft staan maar ook concrete invulling krijgt.<sup>51</sup>

We spreken van kapitaalvlucht als geldstromen het land verlaten waar ze verkregen zijn zonder dat ze geregistreerd worden. Dat kan gaan om geld dat op een illegale manier vergaard is. Maar het heeft ook betrekking op legale inkomsten die in het buitenland gestald worden om daarmee belastingen te ontwijken. Kapitaalvlucht is slechts een van de zogenaamde illicit financial flows. Denk bijvoorbeeld aan Starbucks, dat door belastingafspraken met de Nederlandse overheid nauwelijks belasting betaalde. De Europese Commissie riep vervolgens de Nederlandse staat op toch meer belasting te heffen op Starbucks / Starbucks zwaarder aan te slaan.

Andere vormen zijn het grootschalig sjoemelen met import- en exportfacturen en het doorberekenen van kosten aan andere bedrijfsonderdelen in het buitenland. Dat laatste is een praktijk die door internationale ondernemingen vaak wordt toegepast om zo weinig mogelijk belasting te betalen, bij voorkeur alleen in belastingparadijzen buiten Afrika. Een gevolg van al die ongeoorloofde en ongewenste praktijken is dat Afrikaanse landen enorme bedragen aan (belasting)inkomsten mislopen. Wat kan gedaan worden om aan die situatie een einde te maken? Wat moeten Afrikaanse landen zelf regelen en wat kan de EU doen om ervoor te zorgen dat geld dat in Afrika verdiend wordt ook ten goede komt aan de ontwikkeling van het continent zelf?

## Miljarden

Als gevolg van onthullingen via bijvoorbeeld de Panama Papers in 2016 is de laatste jaren veel meer aandacht gekomen voor de wereldwijde pogingen van bedrijven en vermogende

<sup>51</sup> <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Letter-UNSG-Jun17.pdf>

individuen om belastingen te ontwijken via ingenieuze offshore constructies en belastingparadijzen. Kapitaalvlucht is echter niet alleen iets van de afgelopen jaren. Al heel lang worden enorme bedragen onttrokken aan reguliere belastingheffing, ook in Afrika. Een van de experts op dit gebied, de econoom Léonce Ndikumana, schat in dat het bij de kapitaalvlucht uit de 39 Afrikaanse landen waarvoor cijfers beschikbaar zijn, tussen 1970 en 2010 gaat om het bijna onwerkelijke bedrag van \$1,3 triljoen dollar (miljoen maal miljoen). Na 2000 is de kapitaalvlucht alleen maar toegenomen, met name vanuit landen die olie en andere grondstoffen exporteren. Bovenaan de lijst staat Nigeria met een geschatte kapitaalvlucht van ruim \$300 miljard in de periode 1970-2010. Maar ook andere West-Afrikaanse landen als Ivoorkust, Ghana en Sierra Leone hebben miljarden zien verdwijnen<sup>52</sup>. Het gaat hier dus “slechts” om de kapitaalvlucht. Daarnaast zijn er nog vele miljarden verloren gegaan met andere vormen van illegale of ongewenste transacties die zorgden voor verminderde belastinginkomsten. Ter vergelijking: in de periode 1970-2010 bedraagt de kapitaalvlucht 95 procent van de totale inkomsten uit buitenlandse hulp en investeringen in de 39 landen die geanalyseerd werden. Een soortgelijke vergelijking werd gemaakt in een recent rapport van hulporganisaties die berekenden dat in 2015 meer geld via kapitaalvlucht en andere *illicit financial flows* het Afrikaanse continent verliet dan dat er via hulp, leningen, giften en *remittances* binnen kwam<sup>53</sup>.

### Oorzaken

Kapitaalvlucht en belastingontwijking zijn geen specifiek Afrikaanse problemen. Over de hele wereld hebben kapitaalkrachtige bedrijven en personen allerlei constructies bedacht om zo min mogelijk belasting te betalen. De vraag is wat de speciale omstandigheden zijn die maken dat Afrika zo bijzonder zwaar te lijden heeft onder die globale trend.

Allereerst is daar de extreme concentratie van kapitaal in de handen van een kleine elite. Zo blijkt uit het *World Wealth Report* voor 2012 dat 0,01 procent van de Afrikaanse bevolking eigenaar is van 64 procent van het totale vermogen op het continent. Ter vergelijking: in de ook niet bijster egalitaire VS is 0,64 procent van de bevolking eigenaar van 78 procent van het Amerikaanse kapitaal<sup>54</sup>. Uit het *African Wealth Report 2016* blijkt dat daar de afgelopen jaren geen verandering in gekomen is: in heel Afrika zijn er ongeveer 150.000 rijken die samen \$860 miljard bezitten. Naar schatting is meer dan de helft van dat vermogen, \$500 miljard, gesteld op rekeningen in belastingparadijzen<sup>55</sup>. Met andere woorden: er is een beperkt aantal extreem-rijken in Afrika die er alles aan doet om hun kapitaal onder te brengen buiten de landen waar ze dat fortuin vergaard hebben.

Een andere specifiek Afrikaanse oorzaak van de gigantische kapitaalvlucht is de aanwezigheid van waardevolle grondstoffen. De economische groei in veel Afrikaanse landen tussen 2000 en 2010 was gebaseerd op de export van sterk in waarde gestegen olie, goud, diamanten en mineralen. Onderzoek wijst uit dat het echter juist deze sector is waar corruptie en kapitaalvlucht welig tieren. Veruit de meeste waardevolle grondstoffen zijn eigendom van en worden gedolven door buitenlandse bedrijven die daarvoor lucratieve contracten afsluiten met Afrikaanse regeringen. Die laten zich uitkopen of verkrijgen een minderheidsaandeel. De inkomsten uit die verkoop van nationale bodemschatten komen slechts ten goede aan een kleine lokale elite en worden maar zeer ten dele geïnvesteerd in eigen land. In West-Afrika zijn Nigeria en Ivoorkust de beste voorbeelden van een dergelijke

---

52 Ajayi, p. 26

53 Honest Accounts 2017.

54 Ajayi, p. 32

55 Honest Accounts 2017.

concentratie van kapitaal in een beperkt aantal handen waar de rest van de bevolking op geen enkele manier van profiteert. Dat is, naast hebzucht van de elites, ook een gevolg van wijdverbreide corruptie en gebrekkig bestuur.

Daarnaast zijn het juist die buitenlandse ondernemingen die maximaal gebruik maken van legale en illegale manieren om hun winsten te vergroten. Zo bleek uit een recent rapport van *War On Want* dat 100 bedrijven die verhandeld worden op de Londense Beurs de eigenaars zijn van meer dan een triljoen dollar aan vijf grondstoffen (olie, goud, diamanten, kolen en platina) in 37 Afrikaanse landen. Een kwart van die bedrijven is geregistreerd in belastingparadijzen zoals de Britse Kanaaleilanden<sup>56</sup>. Het zijn ook dit soort internationaal opererende bedrijven die het meeste misbruik maken van gemanipuleerde invoer- en uitvoerfacturen. Op die manier kunnen lokale overheidsdienaren buitenlandse deviezen achteroverdrukken en betalen buitenlandse bedrijven minder belasting.

Uit rapporten van UNCTAD<sup>57</sup> en de organisatie *Global Financial Integrity*<sup>58</sup> blijkt tot welke extreme discrepanties deze praktijk kan leiden. Zo exporteerde Zambia tussen 1995 en 2014 officieel 51 procent van al zijn koper naar Zwitserland. De Zwitserse handelsdata tonen echter geen enkele import van koper uit Zambia. Een ander voorbeeld: Nigeria exporteerde tussen 1996 en 2014 voor 44 miljard dollar aan olie naar Nederland, terwijl de Nederlandse statistieken het over 28 miljard dollar hebben. Het verschil van 16 miljard kan moeilijk liggen aan de transportkosten. Volgens een rapport van UNCTAD kwam veel van die ruwe olie nooit aan in Nederland.<sup>59</sup> Niet toevallig zijn Zwitserland en Nederland de thuishaven voor veel multinationals die actief zijn in de grondstoffen-business.

Het zijn niet alleen grondstoffenproducenten die met dubbele boekhoudingen werken. In het recent verschenen boek *Bier voor Afrika* blijkt dat ook bierbrouwer Heineken reeds in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in Afrika werkte met “zwarte” winsten die buiten het zicht van de autoriteiten werden gehouden door ze naar een holding in het fiscaal aantrekkelijke Zwitserland over te hevelen.<sup>60</sup>

Een andere factor die een rol speelt bij het bijna ongelimiteerd wegsluizen van kapitaal is de in het verleden door IMF, Wereldbank en de EU aangemoedigde liberalisering van het kapitaalverkeer. Aan de ene kant heeft meer transparantie en concurrentie op de nationale financiële markten in Afrika ervoor gezorgd dat minder Afrikaanse rijken hun legaal verworven kapitaal onderbrengen in het buitenland. Voorheen waren die bang dat hun geld in eigen land niet veilig was en die angst is afgenomen na de liberalisering. Tegenover dat positieve effect staat echter een groot nadeel en dat is dat het als gevolg van de liberalisering van het betalingsverkeer, waarbij bilaterale of internationale belastingverdragen ontbreken, ook veel makkelijker is geworden om illegaal verkregen vermogens buiten het zicht van de lokale autoriteiten te houden en naar het buitenland over te brengen<sup>61</sup>.

Maar natuurlijk spelen ook externe factoren een grote rol. Daarbij gaat het met name om de sterk toegenomen internationale vervlechting van de financiële sector en de groei van de gigantische offshore-industrie. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht zijn kapitaalvlucht

<sup>56</sup> [Honest Accounts 2017](#)

<sup>57</sup> [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2016d2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2016d2_en.pdf)

<sup>58</sup> [Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014 Global Financial Integrity, April 2017](#)

<sup>59</sup> [http://unctad14.org/Documents/UNCTAD\\_SUC\\_2016\\_2\\_en\\_Advance\\_Copy.pdf](http://unctad14.org/Documents/UNCTAD_SUC_2016_2_en_Advance_Copy.pdf)

<sup>60</sup> Zie: Van Beemen, p. 33

<sup>61</sup> Zie voor een genuanceerde evaluatie van de liberalisering van kapitaalmarkten in Afrika het stuk van Niels Hermes en Robert Lensink, *Financial Liberalization and Capital Flight: Evidence from the African Continent in Ajayi*, p. 164

en belastingontwijking niet louter een probleem van corrupte overheden in Afrika. Dat heeft ook alles te maken met een beleid dat wordt uitgestippeld door multinationals en rijke individuen die gebruik kunnen maken van allerlei achterdeurtjes en belastingfaciliteiten die overheden in Europa maar niet willen sluiten. Belastingparadijzen bevinden zich ook niet alleen op tropische eilanden met palmbomen. Ook menig Westers land, waaronder Nederland, valt in die categorie.

Conclusie is dat kapitaalvlucht een gedeelde verantwoordelijkheid is van Afrikaanse elites die hun geld wegsluizen en van in Afrika opererende internationale bedrijven die hun winsten buiten het continent brengen. Het gaat echter ook om buitenlandse intermediairs, private en publieke, die kapitaalvlucht mogelijk en aantrekkelijk maken. Dan hebben we het niet alleen over louche notarissen en sjoemelende banken. Van de bijna 300 belastingverdragen die bestaan met landen in sub-Sahara Afrika is ongeveer de helft met lidstaten van de EU. Frankrijk heeft de meeste bilaterale afspraken, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk. Die belastingverdragen zijn officieel bedoeld om te voorkomen dat bedrijven of investeerders dubbel belasting betalen. Maar in de praktijk maken ze het vooral voor Europese bedrijven makkelijker om inkomsten over te hevelen vanuit Afrika naar andere bedrijfsonderdelen buiten Afrika. Voor Afrikaanse landen is het bijzonder nadelig dat het standaard OECD-model<sup>62</sup> dat gebruikt wordt om te bepalen waar belasting moet worden afgedragen, geen of slechts weinig mogelijkheden bevat om belasting te heffen in het land waar de winsten gemaakt worden.

Ontwikkelingslanden zijn sterk afhankelijk van deze soorten belastingen en worden buitenproportioneel geraakt door deze constructies.

### Oplossingen

Wat moet er gebeuren om de huidige kapitaalvlucht uit Afrika terug te dringen? Het centrale woord in de adviezen van alle experts op dit terrein is: meer transparantie. Dat geldt voor alle niveaus waarop iets gedaan kan worden: nationaal, Afrikaans en Europees.

Het is aan Afrikaanse regeringen om hun nationale bedrijven te helpen door het aantrekkelijker te maken om legaal verdiend kapitaal niet naar het buitenland te brengen maar binnen de grenzen te houden. Dat kan onder andere door als overheid meer te investeren in fysieke infrastructuur waar lokale en buitenlandse investeerders van kunnen profiteren. Datzelfde geldt voor het opzetten van een beter functionerende en gereguleerde kapitaalmarkt in Afrika.

Een andere manier is om, zoals veel Zuidoost-Aziatische landen in het verleden gedaan hebben, nationale ondernemers een voorkeursbehandeling te geven. Via hoge importheffingen kunnen buitenlandse producten voorlopig buiten de deur worden gehouden tot het moment dat nationale bedrijven sterk genoeg zijn de strijd aan te gaan met concurrenten van buiten. In het vorige hoofdstuk is een vergelijkbare strategie besproken om lokale kleine boeren voorlopig te beschermen tegen de ongelijke competitie met Europese landbouwers. De WTO en aanhangers van ongebreidelde vrijhandel zullen ongetwijfeld bezwaar aantekenen tegen een dergelijk protectionisme. De EU zou zich echter niet tegen zulke tijdelijke beschermingsconstructies moeten verzetten in de wetenschap dat niets zo

<sup>62</sup> Het zogenaamde 'OECD Model Tax Convention' geldt al decennia als model voor landen die een bilateraal belastingverdrag willen afsluiten en hun handelsverkeer niet willen benadelen. Het pretendeert ook dat men zowel tegemoet komt aan noden van bedrijven als die van landen en hun belastingbetalers om zowel dubbele belastingen als belastingontwijking te voorkomen. Eind 2017 werd dit OECD model nog eens herzien en dat in verband met de internationale afspraken in het kader van 'BEPS' (Base Erosion and Profit Shifting). BEPS is de definitie van dit soort activiteiten, waarmee multinationals gaten en tegenstrijdigheden in de verschillende belastingssystemen van landen in hun voordeel weten te gebruiken. Meer dan 100 landen, waaronder ook de meeste landen uit West-Afrika, hebben zich sinds 2016 gecommitteerd aan een internationaal actieplan om BEPS aan te pakken.



effectief is bij de opbouw van een sterke en duurzame economie als het succes van nationale bedrijven.

Er is in het verleden al vaak gesproken over een meldingsplicht voor Westerse banken en andere financiële instellingen om verdachte overboekingen uit Afrika te melden bij Afrikaanse overheden en leningen door het nationale parlement te laten bekrachtigen. Dat laatste zou ook betekenen dat crediteuren in geval van problemen geen procedures kunnen aanspannen tegen landen als de lening niet door het parlement van het leningnemende land is goedgekeurd. In G20-verband zijn reeds in 2013 afspraken gemaakt om informatie automatisch uit te wisselen en niet langer alleen op verzoek. Het is tijd dat daar nu eindelijk werk van gemaakt wordt.

Door EU-landen moet veel meer energie gestoken worden in het terugvorderen van uit Afrika gestolen geld dat op Europese rekeningen staat. Op die manier werd tussen 1995 en 2010 over de hele wereld ongeveer \$5 miljard gerepatriëerd naar landen waar het op illegale manier was verkregen of geëxporteerd. Goed voorbeeld is de regeling tussen Zwitserland en Nigeria waarbij Zwitserse banken waarop de voormalige militaire leider Sani Abacha zijn vermogen had gesteld \$700 miljoen terugstorten. Onderdeel van die deal was dat de Wereldbank toezicht hield op de besteding van dat geld in Nigeria.

Een belangrijke stap voorwaarts zou zijn de verplichte invoering van het zogenaamde *Country-by-Country Reporting*. Daarbij moeten multinationals per land waar ze werkzaam zijn aangeven onder welke naam of namen ze opereren, welke bedragen tussen bedrijfsonderdelen worden uitgewisseld, wat de winst is vóór belasting, hoeveel belasting ze betalen en wat de waarde van hun bezittingen in elk land is. Dat moet het voor Afrikaanse landen makkelijker maken om inzicht te krijgen in welke multinationale bedrijven in welke landen hoe veel belasting betalen en wat de kapitaalstromen zijn tussen en binnen bedrijven. Op dit moment verzetten nog veel EU-lidstaten zich tegen dergelijke verplichtende regels voor hun bedrijven en proberen regelgeving zoals voorgesteld door de Europese Commissie op de lange baan te schuiven.

Op andere punten is sinds het verschijnen van de Panama Papers gelukkig wel sprake van enige vooruitgang binnen de EU bij de aanpak van witwassen en belastingontwijking. Zo is recentelijk wetgeving tot stand gekomen over verplichte openbare registers voor eigenaren van bedrijven en vaak volstrekt ondoorzichtige vermogensbeheerders. Ook is er overeenstemming bereikt over een plicht voor Europese belastingadviseurs, advocaten en andere spelers in de financiële dienstensector om hun nationale belastingautoriteiten op de hoogte te stellen van alle deals die ze sluiten waarbij buitenlandse bedrijven betrokken zijn. De lidstaten zijn op hun beurt verplicht die kennis te delen met andere EU-landen<sup>63</sup>. Het is wel een spijtige zaak dat de EU-lidstaten het in werking treden van deze automatische informatie-uitwisseling met anderhalf jaar hebben uitgesteld tot midden 2020. Ook een herziening van de criteria voor belastingontwijkende structuren die verplicht gerapporteerd moeten worden, zal niet plaatsvinden voor 2022.

Met dit soort van uitstel van noodzakelijke besluiten, doet de EU de eerlijk belasting betalende burgers in Europa én Afrika onrecht aan. Gezien de urgentie zouden de nieuwe regels eerder vroeger dan later toegepast moeten worden. Tot nog toe is het zo dat de landen waar de betrokken bedrijven hun hoofdkantoren gevestigd hebben, veelal Europese landen, veel meer belastingrechten hebben<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Zie voor een overzicht van alle initiatieven na 2016 maar ook van de maatregelen die nog niet zijn genomen de notitie *Panama Papers: 2 years later* van de Groene Fractie in het Europees Parlement.

<sup>64</sup> *Africa Confidential*.

Afrikaanse landen en Europese donoren zijn beiden verantwoordelijk voor het aanpakken van *debt-fueled capital flight*. Dat is de praktijk waarbij veel geld dat Afrika binnenkomt via hulp, giften of leningen er weer uit verdwijnt in de vorm van privaat kapitaal. Uit cijfers over de jaren 1970-2010 voor 39 Afrikaanse landen blijkt dat gemiddeld 70 cent van iedere dollar die het land binnenkwam binnen vijf jaar via kapitaalvlucht het land weer verliet<sup>65</sup>.

Zowel Afrikaanse ontvangers als Europese gevers moeten beter toezicht houden op wat er met hulp gelden gebeurt en hoe de schuldenlast van Afrikaanse landen zich ontwikkelt. Dat is des te meer noodzakelijk nu in Afrika een nieuwe schulden crisis dreigt. Dit keer met name bij particuliere ondernemingen die tijdens de economische *boom* tussen 2000 en 2010 enorme bedragen geleend hebben. Door de dalende prijzen van veel grondstoffen op de wereldmarkt wordt het steeds moeilijker die leningen af te lossen. Wat de situatie nog onoverzichtelijker maakt is het feit dat de laatste jaren nieuwe crediteuren zich op de Afrikaanse markt hebben begeven zoals China, Brazilië en de Golfstaten. Die nieuwe leningen vallen op dit moment nog buiten reeds bestaande mechanismen om de schuldpositie van Afrikaanse landen in de gaten te houden en zo nodig in te grijpen. Volgens de *Jubilee Debt Campaign* die toezicht houdt op de schuldpositie van ontwikkelingslanden is het aantal landen dat in problemen is of dreigt te komen toegenomen van 15 in 2015 tot 28 aan het eind van 2017<sup>66</sup>.

De EU kan helpen bij het opzetten van een betere financiële administratie in Afrikaanse landen en stimuleren dat er beter samengewerkt wordt tussen verschillende nationale overheidsdiensten en op continentaal niveau tussen Afrikaanse landen. Op Afrikaans niveau zijn in het verleden reeds verschillende initiatieven genomen zoals in 2012 het *High Panel on Illicit Financial Flows*. Maar in de praktijk komt er van betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen Afrikaanse landen nog niet veel terecht. Op wereldniveau is er enige vooruitgang na de aanname van allerlei mooie voornemens en het opzetten van samenwerkingsverbanden. De uitwerking blijft echter stroperig en wordt tegengewerkt door landen die veel te verliezen hebben bij meer transparantie en betere controle.

De Europese Commissie en de lidstaten zouden binnen de Verenigde Naties actief moeten werken aan inclusieve internationale fiscale regels, zodat de OESO (met louter ontwikkelde landen) niet het enige forum is voor dergelijke debatten.

De strijd tegen illegale financiële geldstromen moet zoals eerder aangehaald, onderdeel blijven van de 'Sustainable Development Goals' (SDG's) als een manier om inkomsten te vergaren om deze SDG's ook te kunnen financieren.

Het promoten van de VN 'Models Double Taxation Convention' of het steunen van een intergouvernementele 'Belasting Autoriteit' onder auspiciën van de VN, zoals al vaak bepleit door het Europees Parlement, zijn enkele sleutelementen waarmee de EU op dit terrein een sterkere solidariteit met partners in ontwikkelingslanden zou kunnen tonen.

Bij al dit soort oplossingen kan en moet de EU een leidende rol spelen in plaats van de rol die het nu speelt: mede-veroorzaker en faciliteur van kapitaalvlucht. Als het lek van de kapitaalvlucht uit Afrika niet wordt gedicht is het een illusie te denken dat Afrikaanse landen zich binnen afzienbare termijn kunnen ontwikkelen tot stabiele en welvarende naties die in staat zijn hun overwegend jonge bevolking voldoende perspectief te bieden op een zinvol bestaan in het land waar ze geboren zijn.

---

<sup>65</sup> Ajayi, p. 407

<sup>66</sup> Larry Elliot

# Conclusies

In de inleiding stelden we ons tot doel aan antwoord te vinden op de vijf volgende vragen:

- **Hoe pakt de EU de grondoorzaken van migratie vanuit West-Afrika aan?**
- **Klopt het dat meer ontwikkeling leidt tot minder migratie?**
- **Welke legale migratiekanalen kunnen worden opgezet?**
- **Hoe kan de EU de samenhang van haar West-Afrika-beleid vergroten?**
- **Wat moet er gebeuren om de kapitaalvlucht uit en belastingontduiking in Afrika te stoppen?**

Een evaluatie van de nieuwe instrumenten die de EU de laatste paar jaar heeft ingezet, zoals het Trust Fund, leert dat het terugdringen van irreguliere migratie vanuit West-Afrika voor de EU de absolute prioriteit heeft. Geld vloeit naar projecten in landen waar veel migranten vandaan komen of naar migratieroutes in transitlanden. Het gevaar van die focus is dat investeringen die pas op langere termijn effect hebben achterwege blijven ten faveure van *quick fixes* en dat de aanpak zich richt op de gevolgen in plaats van de oorzaken van irreguliere migratie.

Wat geheel ontbreekt tot nu toe zijn initiatieven die legale migratiekanalen naar Europa mogelijk moeten maken. Dat is een grote Afrikaanse wens en een papieren prioriteit van de EU waar nu niets van terecht komt.

Wij stellen voor dat de EU veel meer dan nu het geval is investeert in kleine en middelgrote boeren en bedrijven. Dat is de beste manier om armoede te bestrijden en honger te voorkomen. Bovendien vormen zij de ruggengraat van een duurzame economische ontwikkeling in West-Afrika die, samen met vooruitgang op het gebied van goed bestuur, op termijn veel potentiële migranten kan overtuigen in hun geboorteland of in de regio te blijven.

De vraag of meer ontwikkeling automatisch en onmiddellijk leidt tot minder migratie kan alleen maar beantwoord worden met een ferm 'Nee'. Uitgebreid onderzoek en ervaringen elders leert dat het bestrijden van corruptie en investeren in democratie kan helpen migratie tegen te gaan, maar dat migratie aanvankelijk toeneemt als arme landen economisch groeien. Dat is geen argument tegen verdere EU-steun aan ontwikkeling in Afrika want die is gewoonweg noodzakelijk. Het is wel een waarschuwing om geen al te hoge verwachtingen te wekken voor de korte termijn. Het betekent dat Europese politici eerlijk moeten zijn bij de verdediging van EU-investeringen in Afrika. Als dat niet gebeurt, dreigt over niet al te lange tijd het draagvlak onder die steun weg te vallen als blijkt dat als gevolg van succesvol EU-beleid de migratie naar Europa de eerste jaren zal toenemen.

Het gebrek aan investeringen in legale migratiekanalen maakt duidelijk dat de weerstand daartegen groot is bij veel politici in Europa. Dat is volgens ons niet terecht. In de nabije toekomst heeft een vergrijzende en ontgroenende EU behoefte aan goed voorbereide hoog- en laagopgeleide migranten van buiten Europa. Daarom moet veel meer energie, geld en creativiteit gestoken worden in het scheppen van legale migratiekanalen. Daarbij dient serieus rekening gehouden te worden met de belangen van Afrikaanse migranten en hun landen van herkomst. Pas dan is er sprake van een echt partnerschap met Afrika en een gelijkwaardige dialoog. Pas dan is een koppeling met het terugsturen van Afrikanen zonder recht op verblijf mogelijk en politiek en moreel verdedigbaar.

In het verleden heeft de EU-handels- en landbouwpolitiek in West-Afrika veel schadelijke gevolgen gehad. Zo werden lokale boeren de dupe van de dumping van goedkope landbouwproducten. Aan die praktijk is gelukkig grotendeels een einde gekomen maar dat wil niet zeggen dat alle versturende subsidies en mechanismen zijn verdwenen. Alle EU-interventies in West-Afrika zouden tot doel moeten hebben de modernisering van kleine boerderijen en de opbouw van een lokale maakindustrie. Daarom moet de EU ook de laatste belemmeringen wegnemen en Afrikaanse landen toestaan zich tijdelijk te wapenen tegen verdere liberalisering door het handhaven van importheffingen of het instellen van importrestricties. West-Afrikaanse regeringen moeten, eindelijk, samen met de EU en Europese bedrijven, beginnen met de opbouw van een functionerende nationale en regionale landbouwmarkt.

Een coherent EU-beleid is absoluut noodzakelijk om ervoor te zorgen dat Afrikaanse landen zich verder ontwikkelen.

Dat geldt evenzeer voor de aanpak van de kapitaalvlucht uit Afrika die structureel de vooruitgang ondermijnt die op andere terreinen behaald wordt. Tot op heden zijn Afrikaanse landen ernstig in gebreke gebleven bij het bestrijden van corruptie en het wegsluizen van geld door lokale elites. Maar het wereldwijde systeem van belastingontwijking is niet opgezet door Afrikanen maar door multinationale bedrijven en rijke Westerlingen. De EU moet alles in het werk stellen om aan dat perfide stelsel een einde te maken. Ook als dat stuit op bezwaren van Europese bedrijven die nu nog profiteren van alle mogelijkheden om minder belasting te betalen in de Afrikaanse landen waar ze hun winst maken.

We herhalen tenslotte wat we in de inleiding al gezegd hebben: er zijn geen makkelijke en snelle oplossingen voor lastige problemen als het stimuleren van duurzame ontwikkeling in Afrika of het beheersbaar maken van migratiestromen. Van belang is dat alle betrokkenen hun oog op de bal houden: het terugdringen van armoede en het versterken van de economie en de democratie in Afrika. Een korte-termijn fixatie op het terugdringen van elke vorm van migratie helpt daarbij in het geheel niet.

# Bronnen

Africa Confidential, *Tax Treaties 'Made By The Rich'*, 23-02-2018.

African Studies Centre Leiden, *Infosheet 33 (revised 2018)*.

African Studies Centre Leiden, *Africa Population Dynamics*.

African Studies Centre Leiden, *Africa: food imports 2001-2016*.

Ajayi, S.I. en Ndikumana, Léonce, *Capital Flight From Africa. Causes, Effects, and Policy Issues*, Oxford University Press, 2017.

Ambrosi, Eugenio, *The European Agenda for Migration from a Global Perspective*, interview met The New European, 02-02-2018.

Angenendt, Steffen e.a., *More Development – More Migration? The “Migration Hump” and Its Significance for Development Policy Co-operation with Sub-Saharan Africa*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comments, oktober 2017.

Aouryaghel, Malik, *Africa Unite, een stapje dichterbij? Ambitieuus akkoord moet Afrika welvarender maken*, MO Magazine, 23-04-2018.

*Arla Plans Expanded Investment in Production of Milk Powder for Export to Africa in EPAMonitoring*, Compilation 25, 16-03-2018.

*Asian Tigers, African Lions: Comparing the Development Performance of Southeast Asia and Africa*, Brill, African Dynamics volume 12, 2013.

Avramopoulos, Dimitris, *Europe's Migrants Are Here To Stay*, Politico, 18-12-2017.

Beemen, Olivier van, *Bier voor Afrika. Het best bewaarde geheim van Heineken*, Prometheus, 2018.

Bernardini, Flavia, *Senegal: Bastion of Democracy, Migration Priority For The EU*, Directorate-General For External Policies of the European Parliament, februari 2018.

Carbone, Giovanni (ed.), *Out of Africa. Why People Migrate*, Italiaans Instituut voor Internationale Politieke Studies (ISPI), oktober 2017.

Carbone, Maurizio, *The European Union in Africa: Incoherent Policies, Asymmetrical Partnership, Declining Relevance?*, Manchester University Press, 2013.

- Carling, Jørgen en Talleraas, Cathrine, *Root Causes and Drivers of Migration. Implications for Humanitarian Efforts and Development Cooperation*, Peace Research Institute Oslo (PRIO), 2016.
- Carrera, Sergio e.a (ed), *Pathways Towards Legal Migration Into The EU. Reappraising Concepts, Trajectories and Policies*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2017.
- Clemens, Michael, *Does Development Reduce Migration?*, Center for Global Development, Working Paper 359, maart 2014.
- Clemens, Michael, *Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training In A Mobile World*, IZA Journal of Labor policy, 2015.
- Clemens, Michael, *Development Aid to Deter Migration Will Do Nothing of the Kind*, Refugees Deeply, 31-10-2016.
- Clemens, Michael en Postel, Hannah, *Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries*, Center for Global Development, CGD Policy Paper 119, februari 2018.
- Clemens, Michael en Gough, Kate, *Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States*, Center for Global Development, CGD Brief, februari 2018.
- Collett, Elizabeth, en Ahad, Aliyyah, *EU Migration Partnerships: A Work in Progress*, Transatlantic Council on Migration & Migration Policy Institute (MPI), december 2017.
- CONCORD, *The EPA Between the EU and West Africa: Who Benefits? Coherence of EU Policies for Development*, Policy Paper, 2015.
- CONCORD, *Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa*, 2018.
- Counter Balance, *The External Investment Plan: Innovative Instrument or Dangerous Blueprint for EU Development Policy?*, november 2017.
- Dearden, Nick, *Africa is Not poor, We Are Stealing Its Wealth*, Aljazeera, 24-05-2017.
- Economist, the, *Democracy Index 2017. Free Speech Under Attack*, 2018.
- Elliott, Larry, *Are We Heading For Another Developing World Debt Crisis?*, The Guardian, 14-01-2018.
- European Commission, *A European Agenda on Migration*, mei 2015.
- European Commission, *Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe*, april 2016.

- European Commission, *Proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly skilled employment*, juni 2016.
- European Commission, *Putting Partnership Into Practice. Economic Partnership Agreements (EPAs) between the EU and African, Caribbean and Pacific (ACP) Countries*, 2017.
- European Council on Foreign Relations (ECFR), *Exploring EU Coalitions*, oktober 2017.
- Fabbri, Francesca, *The European External Investment Plan in the Southern Neighbourhood: How To Make It Work*, EPC Commentary, December 2017.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Migration, Agriculture and Rural Development. Addressing The Root Causes of Migration and Harnessing Its Potential for Development*, 2016.
- Flahaux, Marie-Laurence en De Haas, Hein, *African Migration: Trends, Patterns, Drivers*, Comparative Migration Studies, 2016.
- Gamso, Jonas en Yuldashew, Farhod, *Development Aid May Not Deter Migration, But Governance Aid Will*, Refugees Deeply, 30-11-2016.
- Goodison, Paul, *The Impact of EU Poultry Sector Policies on Sub-Saharan African Countries*, Initiativet For Handel og Udvikling (IHU), november 2015.
- Goodison, Paul, *EU Dairy Sector Policies and Their Impact on Countries in Sub-Saharan Africa*, Initiativet For Handel og Udvikling (IHU), november 2015.
- Harvey, Fiona, *Devastating Climate Change Could Lead to 1m Migrants a Year Entering the EU by 2100*, The Guardian, 21-12-2017.
- Honest Accounts 2017. How The World Profits From Africa's Wealth*, Global Justice Now e.a., mei 2017.
- Houtum, Henk van en Lucassen, Leo, *Vorbij Fort Europa. Een nieuwe visie op migratie*, Atlas Contact, 2017.
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) en International Organization for Migration (IOM), *A Survey on Migration Policies in West Africa, Second Edition*, januari 2016.
- International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2018*, chapter 3.
- Irregular Migration Between West Africa, North Africa and the Mediterranean*, MIDWA 2015 Conference Research Paper, december 2015.
- Knoll, Anna en De Weijer, Frauke, *Understanding African and European Perspectives on Migration. Towards a Better Partnership for Regional Migration Governance*, European Centre For Development Policy Management (ECDPM), Discussion Paper 203, november 2016.

Knoll, Anna en Sheriff, Andrew, *Making Waves: Implications of the Irregular Migration and Refugee Situation on Official Development Assistance Spending and Practices in Europe*, EBA, januari 2017.

Latek, Marta, *Policy Coherence for Development: Still Some Way To Go*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Briefing, mei 2015.

Lebovich, Andrew, *Misunderstanding Migration in North and West Africa*, European Council on Foreign Relations (ECFR), Commentary, December 2017.

Lehne, Stefan, *The EU Remains Unprepared for the Next Migration Crisis*, Carnegie Europe, april 2018.

Lijn, Jaïr van der, *For The Long Run. A Mapping of Migration-Related Activities in the Wider Sahel Region*, Clingendael, januari 2017.

Livingstone, Emmet, *Europe's Dairies Scramble for Africa*, Politico, 8 april 2018.

Lücke, Matthias, *To Reduce Irregular Migration, Destination Countries Should Commit To Creating More Regular Migration Opportunities*, Written Submission to hearing on Global Compact on Migration, oktober 2017.

Mackie, James e.a., *A Chance To Get It Right. Challenges for Africa-Europe Relations*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), januari 2018).

Matthews, Alan, *Impact of EU's Agricultural and Fisheries Policies on the Migration of Third Country Nationals to the EU*, Trinity College Dublin, TEP Working Paper 715, oktober 2015.

Migration Policy Centre, *Towards A Pro-Active European Labour Migration Policy*, Policy Brief, maart 2015.

Molenaar, Fransje e.a., *A Line in the Sand. Roadmap for Sustainable Migration Management in Agadez*, Clingendael, oktober 2017.

Molenaar, Fransje en El Kamouni-Janssen, Floor, *Turning The Tide. The Politics of Irregular Migration in the Sahel and Lybia*, Clingendael, februari 2017.

Ndikumana, Léonce, *Curtailling Capital Flight from Africa*, Friedrich Ebert Stiftung, april 2017.

Newland, Kathleen, *What We Know About Migration and Development*, Migration Policy Institute (MPI), Policy Brief 9, September 2013.

Newland, Kathleen en Riester, Andrea, *Welcome To Work? Legal Migration Pathways for Low-Skilled Workers*, Migration Policy Institute (MPI), januari 2018.

Oceana, *Fishing the Boundaries of Law. How the Exclusivity Clause in EU Fisheries Agreements was Undermined*, September 2017.



- Outcomes of the Trade Union Conference on Economic Partnership Agreements – Africa/EU*, oktober 2017.
- Oxfam, *An Emergency For Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa*, Oxfam Briefing Note, november 2017.
- Oxfam-Solidarité en SOS Faim Belgique, *Europe's Dairy Sector Has Its Eyes on West Africa*, juni 2016.
- Panama Papers: *2 Years Later. Progress and Unfinished Business at EU Level*, Greens/EFA Group in the European Parliament, 2018.
- Raineri, Luca en Rossi, Alessandro, *The Security-Migration-Development Nexus in the Sahel: A Reality Check*, Istituto Affari Internazionali (IAI), september 2017.
- Rudloff, Bettina en Schmiege, Evita, *More Bones to Pick with the EU? Controversial Poultry Exports to Africa: Sustainable Trade Policy as a Task for the G20*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comments, december 2016.
- Scazzieri, Luigi en Springford, John, *How The EU and Third Countries Can Manage Migration*, Center for European Reform, november 2017.
- Schaik, Louise van & Bakker, Tammo, *Climate-Migration-Security. Making the Most of a Contested Relationship*, Planetary Security Initiative, November 2017.
- Schutter, Olivier de, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, United Nations Human Rights Council, januari 2014.
- Seto, Katherine, *West Africa & the New European Common Fisheries Policy: Impacts & Implications*, UC Berkeley, 2015.
- Sie Dhian, Monika e.a., *Over de grens. De vluchtelingencrisis als reality test*, Van Genneep Amsterdam, 2017.
- Somerville, Keith, *Africa's Long Road Since Independence*, Penguin Books, 2017.
- Toaldo, Mattia, *Don't Close Borders, Manage Them: How To Improve EU Policy On Migration Through Libya*, European Council on Foreign Relations (ECFR), Policy Memo, juni 2017.
- Tinti, Peter, *A Dangerous Immigration Crackdown in West Africa*, The Atlantic, 11-02-2018.
- Vanden Berghe, Bogdan, *Als terugkeerbeleid eenrichtingsverkeer is, werkt het niet*, MO, 22-02-2018.
- Venturi, Bernardo, *The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security-Migration-Development Nexus*, Istituto Affari Internazionali (IAI), December 2017.
- Wereldbank, *Migration and Development Brief 28. Migration and Remittances*, oktober 2017.







**The Greens | European Free Alliance**  
in the European Parliament