

# Migratieakkoord EU-Afrika: ‘De Afrikanen hebben zich laten rollen door de EU’

Maandag hield de Franse president Emmanuel Macron in Parijs een migratietop met Europese en Afrikaanse staatshoofden. Twee jaar geleden al spraken Europese en Afrikaanse landen in [Valetta](#) af om iets te doen aan de toegenomen irreguliere immigratie uit Afrika. MO\* sprak met invloedrijke denktanks en hooggeplaatste medewerkers van de Europese Commissie en UNHCR. ‘Tegen 2050 is de bevolking van Afrika verdubbeld. Als ongelijkheid en slecht bestuur aanhouden, stevenen we af op een catastrofe.’

[Pieter Stockmans](#) . 1 september 2017



Een moeder en haar twee kinderen in het “multifunctioneel opvangcentrum” van IOM en UNHCR in Agadez, Niger.

© Keoma Zec

Twee Nigeriaanse jongens huilen om hun moeder terwijl reddingswerkers hen uit de rubberboot hijsen. Hun moeder is bij de dertien lijken die vertrappeld onder de schoppende massa op de bodem van de zinkende boot liggen.

Sinds 2011 stierven al 17.000 mensen op de Middellandse Zee. Na tien jaar van Joint Africa-EU Strategy – doel: veerkrachtigere staten en samenlevingen, meer en betere banen voor jongeren, en infrastructuur – is de immigratie van Afrikanen naar de Europese Unie groter dan ooit. De [ongerustheid](#) in Europa neemt toe.

Volgens een [rapport](#) van het Population Reference Bureau zal de bevolking van het Afrikaanse continent tegen 2050 verdubbelen tot 2,5 miljard. Afrika is ook het continent met het hoogste aantal minst ontwikkelde landen.

## **Noodtrustfonds voor Afrika: valse start?**

De [Migratieagenda](#) die de EU-lidstaten in 2015 in volle crisis aannamen, wil de stimulansen voor irreguliere migratie verzwakken, grenscontroles versterken, het gemeenschappelijk Europees asielbeleid uitbouwen en legale migratiekanalen uitbreiden.

2016 werd het jaar met het hoogste aantal nieuw aangekomenen, en doden, sinds 2011: 363.401, met 5143 doden.

‘Om eerder op de Libië-Italië-route te kunnen ingrijpen, lokte de EU Afrikaanse landen van belangrijke transitregio’s naar de Maltese hoofdstad [Valetta](#)’, zegt Geert Laporte, adjunct-directeur van de gezaghebbende denktank European Centre for Development Policy Management.

‘Hooggeplaatste medewerkers van de Commissie van de Afrikaanse Unie zijn razend over de Europese aanpak.’

‘Daar richtten ze samen een [Noodtrustfonds](#) voor Afrika op. De EU beloofde Afrika een gelijkwaardig partnerschap, maar besliste vervolgens zelf over projecten zonder dat de Afrikaanse Unie in de adviesraad van het fonds vertegenwoordigd was. Hooggeplaatste medewerkers van de Commissie van de Afrikaanse Unie, op bezoek bij ons, waren razend.’ De [Europese Commissie](#) haalde 1,8 miljard euro uit het Europese Ontwikkelingsfonds, de lidstaten verbonden zich ertoe om er nog eens 1,8 miljard bij te leggen. Twee jaar later hebben de lidstaten nog altijd maar [217,7 miljoen euro](#) beloofd, waarvan 152,5 miljoen is uitbetaald.

Italië is de logische leider onder de lidstaten, met 92 miljoen euro. Ons land was een van de weinige lidstaten die veel extra geld investeerden in het Noodtrustfonds: tien miljoen euro, waarvan zes miljoen uitbetaald. Maar Frankrijk heeft slechts drie miljoen euro over voor het Noodtrustfonds voor 23 Afrikaanse landen.

Ter vergelijking: 309 miljoen euro had het land voor Turkije alleen. Duitsland gaf respectievelijk 51 miljoen (waarvan nog maar 13 miljoen uitbetaald) en 427 miljoen.

‘De lidstaten geven hun geld nog altijd liever direct aan landen waar ze een belang hebben, ook al was het de bedoeling om tot een gezamenlijke strategie te komen’, zegt Laporte. De Commissie steekt haar frustratie niet onder stoelen of banken en investeert nu zelf 2,7 miljard.

‘80% van het Noodtrustfonds is bovendien geen nieuw geld, maar afkomstig uit bestaande ontwikkelings-fondsen’, zegt Flor Didden, beleidsmedewerker bij 11.11.11. ‘Dat geld, bedoeld om armoede en andere sociale problemen aan te pakken, wordt dan nog eens gebruikt voor grenscontroles.’

Ook het Europees Parlement verklaarde in een [resolutie](#) dat de Migratieagenda de Duurzame Ontwikkelingsdoelen zou kunnen bedreigen.

‘Slecht bestuur, repressie, corruptie, ongelijkheid en de onmogelijkheid te klimmen op de sociale ladder: dát zijn de oorzaken van migratie.’

De Commissie verwerpt deze kritiek: ‘Bestaande ontwikkelingsfondsen voor Afrika bedragen in totaal 20 miljard euro per jaar, van de EU en de lidstaten. Dat is meer dan de helft van wat de rest van de wereld voor Afrika over heeft. Naast de grotere bedragen die enkel naar ontwikkeling gaan, is het Noodtrustfonds een aanvullend ontwikkelingsinstrument waar de verwevenheid tussen migratie, ontwikkeling en veiligheid centraal staat. Juist om uitvoering te geven aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen.’

Als een land de eigen grenzen beschermt tegen smokkel, transnationale misdaad en terrorisme, draagt dat volgens de Commissie bij tot ordelijke migratie, regionale ontwikkeling en stabiliteit.

‘Dat is zeker waar op korte termijn, maar op lange termijn zal het niets opleveren om de migratiestromen te beheersen’, zegt Geert Laporte. ‘Het zou nog meer moeten gaan over slecht bestuur, repressie, corruptie, ongelijkheid en de onmogelijkheid om te klimmen op de sociale ladder. Dát zijn de belangrijkste oorzaken van migratie.’

De Commissie wijst naar het [Better Migration Management](#)-project, ondersteund met 40 miljoen euro uit het Noodtrustfonds. De Duitse ontwikkelingssamenwerking zal werken met onder andere de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), een VN-instelling, om de grensbewakers in de Hoorn van Afrika te trainen en vluchtelingen te helpen identificeren.

Critici vrezen dat de EU dat alleen doet om te kunnen verantwoorden dat vluchtelingen ook daar kunnen blijven.

‘Dat autoritaire regimes als Ethiopië, Eritrea en Soedan bij het project zijn betrokken, is een risico’, zegt Laporte. ‘Hun criminele leiders zien de kans van hun leven om zich via een gewillige samenwerking met de EU rondom migratie internationale legitimiteit aan te meten. Zo helpen we slecht besturende en repressieve regimes, die de ontwikkeling van hun bevolking onderdrukken, juist te overleven.’



Migranten wachten in de getto's van Agadez voor ze de vaak noodlottige tocht door de woestijn naar Libië aanvatten.

## Libië: kustwacht beperkt de uitstroom

In juli ging [46 miljoen uit het Noodtrustfonds](#) naar opleiding en apparatuur voor de Libische kustwacht.

‘We moesten die wel opleiden, omdat de meeste slachtoffers sterven in Libische wateren, waar onze reddingsoperaties niet mogen komen’, zegt een woordvoerder van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken Federica Mogherini. ‘Dat doen we dus niet om vluchtelingen en migranten tegen te houden, maar om hen te redden.’

Toch zou de EU hen graag naar Libië willen kunnen terugbrengen. Asielzoekers zouden een asielaanvraag indienen bij VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR of een afdeling van het European Asylum Support Office in Libië. Zo staat het in een [strategische paper](#) van de Commissie en het sluit aan bij wat de Belgische staatssecretaris voor Asiel en Migratie Theo Francken wil.

Hoewel anonieme bronnen binnen de Commissie hun frustratie uitspreken over uitlatingen van Francken noemt ook de Commissie het “de meest effectieve oplossing vanuit het perspectief van grenscontrole”. Voorlopig is het in ieder geval uitgesloten: de internationaal erkende Libische regering heeft niet in het hele land gezag.

Toch gebeurt nu al iets soortgelijks.

‘Hoe meer migranten de Libische kustwacht kan onderscheppen, hoe meer er terug naar Libië gebracht worden. Het eindresultaat is hetzelfde, alleen dat ze uit ons zicht zijn verdwenen.’

‘Onder internationaal recht mogen reddingsoperaties in Europese wateren migranten niet naar Libië terugbrengen’, zegt Eva Berghmans van [Amnesty International](#). ‘Hoe meer migranten de Libische kustwacht dus kan onderscheppen, hoe minder er in Europese wateren komen en hoe meer er wél terug naar Libië gebracht worden.’

‘Daar worden ze volgens VN-rapporten onderworpen aan dwangarbeid en verkrachting. Het eindresultaat is dus hetzelfde, alleen dat ze uit ons zicht zijn verdwenen.’ Dat de Libische kustwacht op aangeven van Italië zijn zoek- en reddingszone uitbreidde, lijkt deze hypothese te bevestigen. ‘Dat is zorgwekkend’, zegt Berghmans. ‘Zelfs in internationale wateren vielen ze tot vier keer toe ngo-reddingsacties aan, waarbij mensen verdronken.’

Mogherini is op de hoogte van deze incidenten. ‘[Vanaf 25 juli 2017](#) controleren we de kustwachtambtenaren die we trainen’, zei ze na de eerste Raad met ministers van Buitenlandse Zaken in aanwezigheid van Filippo Grandi van UNHCR en William Swing van IOM op 17 juli.

De verhalen over de onmenselijke detentiecentra hoorde ze uit de eerste hand. Ze maakte [90 miljoen euro uit het Noodtrustfonds](#) vrij voor UNHCR en IOM om vanuit deze plaatsen vrijwillige terugkeer naar het herkomstland of duurzame hervestiging van erkende vluchtelingen te ondersteunen.





Een meisje in het “multifunctioneel opvangcentrum” van IOM en UNHCR in Agadez, Niger.

© Keoma Zec

## **Dan maar naar Tunesië en Egypte?**

Zélf migranten naar Libië terugbrengen ligt nog gevoelig, maar de strategische paper suggereert dat Europese reddingsoperaties de migranten naar andere havens buiten de EU zouden brengen, bijvoorbeeld naar Tunesië of Egypte.

Maar Egypte noch Tunesië wil migranten opnemen die niet vanaf hun grondgebied zijn vertrokken of niet gered zijn in hun territoriale wateren.

Toch bezocht de Duitse Bondskanselier Angela Merkel beide landen in maart 2017 om hen ervan te overtuigen om “multifunctionele opvangcentra” op te zetten. In juli 2017 ontving de Hongaarse premier Orbán de Egyptische president Sisi. Orbán sprak niet over ontwikkeling, maar over een sterke man die “stabiliteit” kan garanderen.

Nederland gaf in 2015 wapenuitvoervergunningen ter waarde van 34 miljoen euro aan de Nederlandse afdeling van het Franse bedrijf Thales om militair materieel naar Egypte uit te voeren. ‘De Egyptische marine speelt een rol in het stoppen van illegale migratie naar Europa’, aldus de regering in een brief aan de Tweede Kamer.

In mei 2017 werd 60 miljoen euro uit het Noodtrustfonds bestemd voor ondersteuning van de Egyptische grensbewaking. Een half jaar eerder verdronken 500 mensen voor de Egyptische kust, het hoogste aantal slachtoffers in één boot in 2016.

‘Libische smokkelnetwerken omtoveren tot grenswacht aan de meest poreuze grens in het zuiden? Mission impossible.’

‘Er zijn zoveel overheden actief in de strijd tegen mensensmokkel in de Middellandse Zee, maar niemand die dit drama heeft onderzocht’, schreef het persagentschap [Reuters](#), dat uiteindelijk zélf de eigenaars van het schip en de smokkelaars vond. Vincent Cochetel, hoofd van het Europese bureau van UNHCR, hekelde dat topfiguren in de Libische smokkelmafia Europese bankrekeningen en eigendommen hebben, en dat de EU hen niet vervolgt. Met geld uit het Noodtrustfonds werd in maart 2017 een Gezamenlijk Onderzoeksteam opgericht om smokkelnetwerken te onderzoeken en rechtszaken voor te bereiden.

[Italië](#) probeert, deels met geld uit het Noodtrustfonds, verder zuidwaarts op de route actief te worden en een soort Libische grenswacht op poten te zetten aan de meest poreuze grens, die met Niger. Geert Laporte noemt dat een mission impossible.

Volgens een nieuw [rapport](#) van de International Crisis Group heerst in het zuiden wetteloosheid en hebben internationale organisaties er amper voet aan de grond. De EU en Italië werken met de regering van premier Fayed al-Sarraj en die heeft in het zuiden amper controle.

Officieel gaat het om steun aan civiele politiediensten, niet aan militaire strijdkrachten, maar de vraag is of de EU en Italië bereid zijn samen te werken met twijfelachtige partners in een regio met nog maar weinig politie en veel milities.

Een Europese beleidsmaker zei off the record dat lokale stammen, vandaag actief in mensensmokkel, “overtuigd” moeten worden om zich aan te sluiten bij de nieuwe grenswacht. Het loon zal dan sterk moeten stijgen: chauffeurs in de smokkel in Zuid-Libië verdienen vier keer zoveel als een politieman.



Migranten vertrekken met smokkelaars vanuit Agadez door de woestijn naar Libië.

## Niger: meer bescherming of meer doden?

Met de regering aan de andere kant van de grens kan de EU wel vlot samenwerken. Op 7 juni 2016 sloot de EU een verregaand [Migratiepartnerschap](#) met Niger, het belangrijkste transitland tussen Sub-Sahara-Afrika en Libië en een van de armste landen van Afrika. Doel is om te voorkomen dat migranten Libië binnenkomen.

De Belgische minister van Ontwikkelingssamenwerking Alexander De Croo bracht in juni 2016 een bezoek aan Niger. Angela Merkel bezocht het land in oktober 2016, als eerste bondskanselier ooit. Ze beloofde 77 miljoen euro. Italië tekende een akkoord voor 50 miljoen euro.

Uit het Noodtrustfonds gaat 140 miljoen euro naar projecten in Niger, waarvan 65% voor migratiebeheer en ontradingscampagnes.

UNHCR: 'Verhinderen dat vluchtelingen en migranten Libië binnenkomen, is in hun eigen belang.'

Net zoals in Zuid-Libië leven veel mensen in Agadez, de laatste grote stad voor de Saharawoestijn richting Libische grens, van de smokkel. Het Noodtrustfonds steunt ontwikkelingsmaatregelen om alternatieve banen te scheppen, maar dat gaat trager dan de versterking van de grensbewaking. 'Chauffeurs werden gearresteerd en voertuigen in beslag genomen, maar de beloofde alternatieve banen zijn er nog niet', schrijft DIIS.

Deze denktank van de Deense overheid [waarschuwt](#) dan ook voor een te roekeloze onderdrukking van de illegale economie: 'Dat kan leiden tot instabiliteit: het zet de regio op tegen het centrale gezag.'

Mogherini kreeg dezelfde boodschap van de burgemeester van Agadez toen ze de stad in 2015 bezocht.

De EU en Niger wachten niet. Met EU-steun vaardigde Niger een nieuwe wet uit om smokkelaars te vervolgen. Opleidingen van de Nigerese politie worden betaald niet met ontwikkelingsgeld, maar met geld van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU-lidstaten.

Niger is bij de vijf landen van de Sahel die een Joint Force oprichtten om de grensregio te controleren. 'We ondersteunen die met 50 miljoen euro uit het Noodtrustfonds', schrijft de Commissie in het recentste actieplan. En het Europese Grens- en Kustwachtagentschap, in oktober 2016 gelanceerd als opvolger van Frontex, opende een kantoor in hoofdstad Niamey.

'Dit zijn signalen dat onze externe grenzen vandaag tot Niger reiken', zegt Flor Didden van 11.11.11.

Toch heeft de opgevoerde grensbewaking in de Sahel ook een beschermingslogica. Dat zegt Vincent Cochetel van UNHCR: 'Verhinderen dat vluchtelingen en migranten Libië binnenkomen, is in hun eigen belang. Als ze eenmaal in Libië zijn, is het vaak te laat.'

'Dan worden ze slachtoffer van afpersing, geweld, verkrachtingen. Door de wetteloosheid kunnen wij hen daar moeilijk beschermen. Als je asiel wilt vragen, doe dat dan niet via Libië. Wij werken aan beschermingsmogelijkheden in Niger en andere transitlanden.'

Cochetel verwijst naar het opvangcentrum van IOM en UNHCR in Agadez. Daar bieden hulpverleners tijdelijke opvang aan migranten die in de woestijn gevonden werden. IOM biedt met 15 miljoen euro uit het Noodtrustfonds financiële steun aan migranten die naar hun herkomstland willen terugkeren. UNHCR zal onderzoeken wie vluchteling is.

‘De totale instroom in Libië nam niet af, want smokkelnetwerken pasten zich snel aan en gebruikten moeilijkere en gevaarlijkere routes’, geeft de Europese Commissie zelf toe.

Om dit plan geloofwaardig te maken, moeten de lidstaten die vluchtelingen dan opnemen. Tegen september moeten ze laten weten hoeveel ze er bereid zijn op te vangen.

Cijfers van IOM laten een bescheiden vooruitgang zien: tussen mei 2016 en mei 2017 nam het aantal gesmokkelde migranten vanuit Niger af van 51.000 naar 22.000. ‘Maar de instroom in Libië nam niet af, want smokkelnetwerken pasten zich snel aan en gebruikten moeilijkere en gevaarlijkere routes’, geeft de Europese Commissie zelf toe.

Volgens [DIIS](#) kan je dit geen succes noemen omdat de migratie niet afneemt en het aantal doden wel toeneemt. De oplossing van de EU: ook de andere routes dichtstoppen.

Cochetel vindt dat de EU de Nigerese overheid moet ondersteunen om zoek- en reddingsacties uit te voeren in de woestijn: ‘De kans bestaat dat er meer mensen sterven in de woestijn dan op zee. Vluchtelingen vertelden UNHCR dat ze in de woestijn dode lichamen en skeletten hadden gezien.’

11.11.11, dat Niger in maart 2017 bezocht en er de autoriteiten en gestrande migranten interviewde, ziet risico’s in de samenwerking met Niger.

‘De Nigerese regering heeft nog maar weinig interne legitimiteit door wijdverspreide corruptie’, zegt Flor Didden. ‘De enige manier om in het zadel te blijven is door Europa een belang te geven om hen in het zadel te houden: “voorbeeldig” meewerken met de EU-agenda. Ondertussen worden protesten gewelddadig onderdrukt. Nigerese mensenrechtenorganisaties zijn hier bezorgd over.’





Vanuit het “multifunctioneel opvangcentrum” in Agadez, Niger, begeleidt IOM migranten naar een vrijwillige terugkeer naar het herkomstland en identificeert UNHCR de vluchtelingen.

## Terugkeer versterken

Cochetel vindt wanhopige maatregelen als het terugdringen van migranten naar Libië of Egypte niet wenselijk, en ook niet nodig: ‘Deze crisis is best beheersbaar indien de investeringen in Niger vruchten afwerpen, als de asielprocedure in Italië sneller verloopt, als herkomstlanden hun afgewezen onderdanen sneller terugnemen. Het feit dat afgewezen asielzoekers amper teruggestuurd worden, moedigt velen aan om de oversteek te wagen’.

Onder het Migratiepartnerschap onderhandelt de EU terugnameakkoorden om meer afgewezen asielzoekers te kunnen terugsturen.

De laatste jaren ging het [aantal terugnames achteruit](#): in 2016 waren er bijvoorbeeld 1000 meer terugkeerbeslissingen voor Senegalezen in de EU, en 3% minder terugnames vergeleken met 2015. Hetzelfde verhaal in Ethiopië – 1475 terugkeerbeslissingen in de EU, slechts 145 terugnames.

Volgens Geert Laporte heeft dat te maken met het feit dat emigratie voor vele Afrikaanse landen een vitale bron van inkomen is: ‘De 20 miljoen euro die Senegal moet aanvaarden om migratie in te perken, verbleekt bij de 1,6 miljard aan remittances die migranten jaarlijks vanuit de EU terugsturen.’

Toch blijft de EU de druk opvoeren. In het recentste [actieplan van 4 juli 2017](#) roept de Commissie de lidstaten op een tandje bij te zetten door ‘zowel positieve als negatieve hefboomen te gebruiken’.

‘Een echt gelijkwaardig partnerschap zou er zo kunnen uitzien: minder irreguliere massamigratie, maar veel meer legale migratie.’

Dat betekent ook: meer of minder visa toekennen aan onderdanen van landen die goed of minder goed meewerken. ‘Een partnerschap waarin een van de partners veel meer hefboomen in handen heeft om zijn agenda op te leggen, en dat ook openlijk zegt, is niet de juiste manier om wederzijds vertrouwen te creëren’, zegt [Stefan Lehne](#), voormalig directeur-generaal van het Oostenrijks ministerie van Buitenlandse Zaken en vandaag onderzoeker bij de denktank Carnegie Europe.

De Europese Commissie gaat er prat op dat de EU migratie aanpakt ‘in een geest van gelijkwaardig partnerschap en wederzijds vertrouwen met Afrika’. Maar Afrikaanse landen moeten veel aanvaarden dat vooral in het Europese belang is, Europese landen moeten weinig aanvaarden dat vooral in het Afrikaanse belang is: EU-lidstaten weigeren nog altijd meer dan 50% van de visumaanvragen van burgers uit veel Afrikaanse landen.

‘De Commissie mag meer legale migratie dan al opnemen in haar plannen, maar als de lidstaten niet meedoen, ontstaat in Afrika de perceptie dat de EU de agenda bepaalt. Zo verliezen we juist strategische invloed in Afrika’, zegt Geert Laporte.

‘In plaats van zich voor te stellen als weldoener en de eigen ontwikkelingsagentschappen te laten vechten om zoveel mogelijk projecten in Afrika binnen te halen, zoekt de EU beter een echt gelijkwaardig partnerschap waarin de eigen belangen openlijker nagestreefd worden, maar ook die van de Afrikaanse landen: meer grensbewaking voor minder irreguliere massamigratie, én aanzienlijk meer legale migratie.’

Laporte legt een deel van de verantwoordelijkheid bij de Afrikanen: ‘Hoe kun je je belangen krachtig en verenigd verdedigen als de hele Afrikaanse Unie afhankelijk is van en uit elkaar gespeeld wordt door buitenlandse donoren?’

In Valetta hield de toenmalige Zuid-Afrikaanse Commissievoorzitter van de Afrikaanse Unie Nkosazana Dlamini-Zuma een [pleidooi](#) voor meer legale migratiemogelijkheden voor Afrikanen naar de EU. Als zij wil dat dit realiteit wordt, zal ook zij iets moeten veranderen aan de Afrikaanse hulpverslaving en de gevestigde belangen van de hulpindustrie.



Het “multifunctioneel opvangcentrum” van IOM en UNHCR in Agadez, Niger.



Vrijwillige terugkeerdossiers van IOM in het “multifunctioneel opvangcentrum” in Agadez, Niger