

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2000

Onder verwijzing naar de brief van de griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 3 april 2000 (zie bijlage), zend ik u hierbij het verslag van de top tussen Afrika en de Europese Unie, welke op 3 en 4 april 2000 in Cairo werd gehouden. Als bijlage bij het verslag zijn gevoegd de Cairo-declaratie en het Cairo-actieplan welke tijdens de top werden aanvaard.¹

Samenvatting

Aan deze eerste top tussen Afrika en de Europese Unie werd door 62 staatshoofden en regeringsleiders deelgenomen, waarvan aan Nederlandse zijde door Minister-President Kok. Ook vele ministers namen deel, merendeels die van Buitenlandse Zaken, waaronder voor Nederland ikzelf. De top werd voorgezeten door Algerije, huidig voorzitter van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE), en Portugal, thans voorzitter van de Europese Unie (EU).

De agenda voor de top bestreek economische onderwerpen, politieke thema's, alsmede ontwikkelingssamenwerking. Minister-President Kok intervenieerde over het thema «integratie van Afrika in de mondiale economie».

De top aanvaardde een declaratie en een actieprogramma, waarover op 2 april in een voorafgaande ministeriële bijeenkomst de eindonderhandelingen waren gevoerd.

Overeengekomen werd een volgende top bijeen te roepen in 2003, in Europa.

Zowel Minister-President Kok als ikzelf voerden in de marge van de top zowel formeel als informeel overleg met vooral Afrikaanse collega's.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Evaluatie op hoofdlijnen

Deze top, georganiseerd onder auspiciën van de OAE en de EU, had vooral een belangrijke politieke en symbolische waarde. Het was immers de eerste maal dat Afrika en de EU op het hoogste niveau bijeenkwamen. Van Afrikaanse zijde werd daarbij het cruciale belang van gelijkwaardigheid benadrukt, hetgeen door de EU werd bevestigd: de top stond noch in het teken van vroegere koloniale verhoudingen, noch in het teken van een eenzijdige relatie van hulpafhankelijkheid.

Daarnaast wilde Afrika als eenheid worden aangemerkt. Uitdrukkelijke verwijzingen naar de nieuwe EU-ACS-conventie en het Barcelona-proces als de belangrijkste kanalen voor uitvoering van de uitkomsten van de top werden van Afrikaanse kant afgewezen, omdat deze instrumenten ook andere dan Afrikaanse landen omvatten en anderzijds slechts een deel van Afrika bestrijken. Deze door de EU betreunde afwijzing droeg er uiteindelijk toe bij dat de uitkomsten van de top betrekkelijk vaag bleven omdat er geen andere uitvoeringsinstrumenten zijn overeengekomen. Wel kwam met enige moeite een follow-up mechanisme tot stand om de voortgang te beoordelen. Afrika drong daarbij aan op een samenwerkingsstructuur die niet zou onderdoen voor die welke reeds bestaat voor Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied en de ASEAN-landen.

In de Nederlandse optiek bood de top een goede mogelijkheid om te komen tot een coherenter Europees Afrika-beleid. Dat is bij deze eerste top nog onvoldoende uit de verf gekomen. Een van de oorzaken daarvan vormde de wel zeer moeizame voorbereiding van de top waarbij maandenlang alleen over procedurele aspecten werd gesproken zoals de agenda, de deelnemers en de titel van de top. Pas op een laat moment kwamen de in breedvoerige ontwerpen voor declaratie en actieplan op te nemen inhoudelijke punten aan de orde, waardoor er uiteindelijk te weinig tijd was voor een zorgvuldig afgewogen resultaat. Deze ontwerpen bleken bovendien aan de vooravond van de top in vooroverleg tussen de EU-troika en de OAE-kerngroep op onderdelen nog behoorlijk aangepast te zijn. Aan het eind van de rit gaf het Portugese voorzitterschap tenslotte op enkele punten meer dan de meeste EU-partners lief was toe aan de zeer kundige Afrikaanse onderhandelaars, waarbij Algerije, Egypte en de OAE een dominerende rol speelden. Het resultaat is aanvaardbaar maar op bepaalde punten minder evenwichtig dan wenselijk was geweest.

De agenda

De agenda was opgedeeld in drie onderwerpen: economische onderwerpen, in het bijzonder regionale integratie en integratie van Afrika in de wereldeconomie; politieke onderwerpen, waaronder enerzijds mensenrechten, democratisering, goed bestuur en rechtsstaat, anderzijds conflictpreventie, conflictbeheersing en conflictoplossing en vredesopbouw; en tenslotte ontwikkelingssamenwerking, met name uitdagingen voor duurzame ontwikkeling in Afrika. In de praktijk liepen de onderwerpen door elkaar heen.

Omdat nogal wat sprekers langer intervenueerden dan de bedoeling was, kwam een werkelijke dialoog moeilijk van de grond en kwam m.n. het onderwerp ontwikkelingssamenwerking in het gedrang. Enkele deelnemers, waaronder de Ierse Minister-President, kwamen zelfs helemaal niet meer aan het woord.

Hoewel hier en daar de indruk is gewekt dat Afrika exclusief de aandacht richtte op economische onderwerpen, in het bijzonder de schulden-

problemen, en de EU op de politieke thema's, in het bijzonder goed bestuur en conflictoplossing, was in werkelijkheid merendeels sprake van een redelijk evenwichtige benadering aan beide kanten. Aan Afrikaanse zijde kunnen wat dat betreft de bijdragen van bijvoorbeeld Koning Mohammed VI van Marokko, President Mbeki van Zuid-Afrika, President Obasanjo van Nigeria, en President Konare van Mali worden genoemd.

a. economische onderwerpen

Niet verrassend stond de zware schuldenlast van Afrika (thans 350 miljard US dollar) centraal in de interventies. Van Afrikaanse kant werd onderstreept dat de schulden een van de belangrijkste obstakels voor ontwikkeling vormen. Veel landen kunnen nauwelijks voldoen aan de renteverplichtingen, laat staan aflossen op de hoofdsom.

Ontwikkelingsinspanningen, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg, zijn daar de dupe van. Hoewel veel Afrikaanse landen wel waardering toonden voor de bestaande internationale schuldeninitiatieven (zoals het HIPC en thans het «enhanced» HIPC) was de algemene visie aan Afrikaanse zijde dat dit «too little and too late» is. Bovendien is er aparte aandacht nodig voor de Afrikaanse situatie gezien het grote aantal minst ontwikkelde landen op het continent. Het moet niet alleen gaan om herschikking van schulden, maar vooral om kwijtschelding. Landen als Nigeria denken sterk in de richting van een «once and for all» oplossing. Algemeen gewaardeerd werd de aankondiging van Koning Mohammed VI van Marokko dat zijn land alle schulden van de Afrikaanse minst ontwikkelde landen kwijtscheldt en zijn grenzen openstelt voor producten uit die landen.

Van EU-zijde werd onderkend dat er meer aan schuldverlichting, inclusief schuldkwijtschelding moet worden gedaan. Anderzijds werd er op gewezen dat er belangrijke voortgang wordt gemaakt via het eerdergenoemde HIPC en via besprekingen in de Club van Parijs en de Club van Londen. Bovendien werd, overigens ook aan Afrikaanse kant, gewezen op de noodzaak dat schuldverlichting samengaat met een solide sociaal en economisch beleid.

President Chirac stelde dat de armste Afrikaanse landen spoedig geen schulden meer bij Frankrijk zouden hebben uitstaan. Bondskanselier Schröder kondigde DM 700 miljoen extra schuldverlichting aan, vooral ten behoeve van commerciële schulden van de armste landen. Minister-President Kok deed in zijn interventie een klemmend beroep op de donorgemeenschap om bijdragen aan het enhanced HIPC-initiatief te verhogen en de toezeggingen ook daadwerkelijk na te komen, zoals Nederland dat al heeft gedaan. Hij benadrukte het belang van een coherent Europees beleid, waaronder het samengaan van schuldverlichting met het scheppen van handelsmogelijkheden, onder meer door vrije toegang van producten uit met name de minst ontwikkelde landen.

Het openen van markten en met name van de EU-markt, werd door velen genoemd. De Egyptische President Mubarak pleitte ervoor aan het nieuwe partnerschap tussen Afrika en de EU vorm te geven door vrije toegang voor alle producten, inclusief agrarische, tot de Europese markt te garanderen.

b. politieke onderwerpen

Van EU-zijde, maar ook door enkele Afrikaanse leiders, werd gesteld dat goed bestuur niet gezien moet worden als een nieuwe conditionaliteit, maar als een essentieel onderdeel van ontwikkeling. Democratisering en economische groei kunnen elkaar versterken. President Obasanjo van Nigeria onderstreepte dat ook respect voor mensenrechten hier onlosmakelijk mee is verbonden. De President van Tunesië wees erop dat er voor democratisering geen blauwdruk bestaat. Er zijn evenwel algemene prin-

cipes vastgelegd in VN-resoluties en conventies welke door een ieder zijn onderschreven. President Chiluba van Zambia meende dat democratisering soms gehinderd wordt door de extreme armoede van Afrika. De bevolking ziet niet zonder meer een positieve relatie tussen een democratisch proces en ontwikkeling. Hij riep op tot institutionele ondersteuning en het vaststellen van voortgangscriteria zodat regeringen objectiever kunnen worden aangesproken. Dit alles was zijns inziens een proces van lange adem. De Britse Minister van Buitenlandse Zaken Cook benadrukte dat de snelle economische ontwikkelingen van deze tijd evenzeer gepaard moeten gaan met snelle politieke ontwikkeling.

Enkele Afrikaanse leiders riepen op tot een actievere betrokkenheid van de EU bij het oplossen van de vele conflicten op het Afrikaanse continent. Vooral steun aan Afrikaanse capaciteitsopbouw op het gebied van conflictpreventie was noodzakelijk. Interessant was de opmerking van President Obasanjo dat het beginsel van non-interventie nauwelijks houdbaar is in geval van grove gewelddadigheden. Betrokkenheid van de internationale gemeenschap moet dan wel (beter) aansluiten bij eigen Afrikaanse initiatieven.

Van vele kanten werd vooral aandacht gevraagd voor het ingrijpende conflict in de Grote Meren regio, zonder dat er concrete suggesties werden aangedragen. Hetgeen de Minister van Buitenlandse Zaken van de Democratische Republiek Congo – President Kabila was inmiddels weer vertrokken – deed uitroepen dat er veel mooie woorden aan dat conflict werden besteed maar dat niemand werkelijk naar een oplossing zocht.

c. ontwikkelingssamenwerking

Zoals gezegd raakte dit onderwerp door tijdgebrek enigszins in de verdrinking. Weinig verrassend werd gewezen op de noodzaak van adequate steun aan Afrika en werd zorg uitgesproken over de teruglopende ODA-bestedingen. Premier Aznar kondigde aan dat Spanje de hulp aan Afrika in de komende vier jaar zou verdubbelen en bovendien schulden zou kwijtschelden indien vrijkomende fondsen voor armoedebestrijding zouden worden gebruikt. Ook Luxemburg kondigde een substantiële verhoging van de hulp aan.

Zowel President Mbeki als Koning Mohammed VI trokken vergelijkingen met het Marshall-plan en de inspanningen van de EU richting Oost-Europa om aan te tonen in welke orde van grootte ondersteuning voor Afrika noodzakelijk is.

Enkelen, waaronder de Presidenten van Mauritius en Swaziland, gingen in op het grote belang van de nieuwe EU-ACS-conventie, hoewel anderen als eerder vermeld dit instrument weinig wilden benadrukken vanwege het niet exclusief op Afrika gerichte karakter.

Opmerkelijk was dat van Afrikaanse zijde weinig werd ingegaan op de catastrofale gevolgen van de HIV/AIDS epidemie. Malawi vormde hierop een uitzondering.

President Konare van Mali ging daarnaast specifiek in op het grote belang van informatietechnologie voor ontwikkeling in Afrika en benadrukte primair onderwijs als de allerhoogste prioriteit. Eveneens ging hij dieper in op de noodzaak van eigen Afrikaans initiatief, ook op het gebied van regionale samenwerking en integratie, waarbij hij voor West-Afrika een sleutelrol zag voor de Economic Community of West-African States (ECOWAS). Voorts drong hij aan op een spoedige totstandkoming van een Afrikaanse Unie, naar het model van de EU, met inbegrip van een Parlement en een Hof.

De Cairo-declaratie en het Cairo-actieplan

De moeizame voorbereidingen van de inhoudelijke uitkomsten kwamen hierboven al aan de orde.

Tijdens de aan de top voorafgaande ministeriële bijeenkomst op 2 april, welke op zijn beurt weer door een aparte bijeenkomst in Cairo van de Algemene Raad van de EU was voorgegaan, werden de onderhandelingen afgerond over de belangrijkste nog uitstaande knelpunten:

- schulden: omdat er tijdens deze top geen uitzicht was op veelomvattende, concrete toezeggingen van Europese kant over schuldverlichting aan Afrika vroegen enkele Afrikaanse landen (waaronder Tunesië, Gambia en Zuid-Afrika) om het bijeenroepen van een speciale bijeenkomst van Europese en Afrikaanse Ministers van Financiën en van Buitenlandse Zaken. Schulden belemmerden en ondermijnden de ontwikkeling van Afrika en vereisten krachtige en aparte behandeling. De EU onderkende de enorme omvang van het probleem, maar wees op het HIPC-initiatief en de reeds bestaande fora ter behandeling van het vraagstuk. Afrika achtte dit van Europese kant toch een te magere indicatie van betrokkenheid. Uiteindelijk werd een compromis bereikt met de afspraak dat in eerste aanleg een groep senior officials een rapport over de Afrikaanse schulden zal opstellen, dat daarna op ministerieel niveau in het kader van het follow-up mechanisme van de top zal worden behandeld.
- landmijnen: vooral Libië en Egypte drongen aan op het vastleggen van de verantwoordelijkheid voor mijnenleggende landen om die mijnen ook op te ruimen en compensatie aan te bieden. Deze verwijzing betreft vooral de verantwoordelijkheid van landen die in het verleden – gedurende de Tweede Wereldoorlog – mijnen hebben gelegd, zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Met name het Verenigd Koninkrijk verzette zich hier tegen met een verwijzing naar de bepalingen van de Ottawa-conventie die immers die verantwoordelijkheid primair legt bij de landen waar de mijnen liggen. Wel was het VK bereid verantwoordelijkheid te dragen voor het verlenen van technische en financiële assistentie. De uiteindelijke formulering gaat sterk in die laatste richting. Een aanvankelijk van Afrikaanse zijde aangedragen formulering die de indruk wekte de centrale positie van de Ottawa-conventie af te zwakken werd op verzoek van enkele EU-landen weer teruggenomen.
- non-proliferatie: met name Egypte drong aan op een verwijzing naar de wenselijkheid van een kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten, een voorstel dat door de EU als niet passend in de context van deze top werd afgewezen. Uiteindelijk werd deze opvatting door Afrika.
- teruggave van cultuurgoederen: aanvankelijk beoogde Afrika een vergaand voorstel waarin zou worden gestreefd naar een akkoord over de teruggave van Afrikaanse cultuurgoederen. Uiteindelijk werd besloten de in te stellen groep senior officials een rapport op te laten stellen over de juridische en praktische aspecten van teruggave van gestolen of illegaal geëxporteerde cultuurgoederen, waarover vervolgens nadere afspraken worden gemaakt op ministerieel niveau, binnen het kader van het follow-up mechanisme van de top.
- follow-up mechanisme: aanvankelijk werd van Afrikaanse kant een zware structuur voorgesteld, tenminste vergelijkbaar met, zo niet zwaarder dan de overlegstructuur die de EU kent met Latijns-Amerika en Azië. Naar het oordeel van de EU deed dit voorstel geen recht aan met name de cruciale overleg-mechanismen in het kader van de

EU-ACS-conventie en het Barcelona-proces, maar Afrika meende dat die mechanismen te weinig op Afrika zelf waren gericht. De uitkomst omvat een afspraak over het houden van een volgende top in 2003, in Europa (met in principe de mogelijkheid van verdere topbijeenkomsten nadien), voorafgegaan door een ministeriële bijeenkomst en met tussentijdse bijeenkomsten op het niveau van senior officials van Afrika en EU. De verwijzingen naar de EU-ACS-conventie en Barcelona zijn summier en indirect.

Over twee andere punten kon pas op het laatste moment overeenstemming worden bereikt:

In de eerste plaats bracht Afrika tegen het eind van het overleg een (van de OAE afkomstig) voorstel te berde om een Wereld Solidariteits Fonds, gericht op Afrika, op te richten. Hoewel vrijwel alle EU-partners zich in het voorafgaande EU-overleg tegen het opzetten van een nieuw fonds uitspraken, ging het EU-voorzitterschap erg snel akkoord met een betrekkelijk positieve vermelding van het bestaan van dit voorstel.

In de tweede plaats bleek het in het kader van het onderwerp corruptie moeilijk een voor ieder aanvaardbare formule te vinden over de terugkeer naar de landen van oorsprong van bij buitenlandse banken ondergebracht illegaal verkregen publieke middelen.

De meeste EU-partners, met inbegrip van Nederland, beschouwden het finale resultaat als aanvaardbaar maar niet op alle fronten evenwichtig en in sommige opzichten te mager. Zo heeft Nederland binnen het EU-overleg bijvoorbeeld sterkere passages bepleit (samen met landen als VK en Denemarken) over democratisering en de rol van «civil society», en aanvullende passages over migratie (aandacht voor illegale migratie, aandacht voor bescherming van vrouwen en kinderen). De Europese onderhandelaars (de troika) slaagden er helaas onvoldoende in om op deze punten het door Nederland gewenste resultaat te boeken.

Bilaterale gesprekken

Zowel de Minister-President als ikzelf hebben van deze unieke top gebruik gemaakt om formeel en informeel overleg met diverse collega's te voeren.

De Minister-President sprak onder meer met President Obasanjo van Nigeria (met name over het democratiseringsproces en over de schuldsituatie, waarbij ook de Nederlandse wens ter tafel kwam dat Nigeria in geval van aflossingen ook rekening houdt met de bestaande Nederlandse claims), met President Konare van Mali (o.a. om hem te bedanken voor de steun aan het onderzoek na de moord op drie Nederlandse toeristen en hem te steunen in zijn betrokkenheid bij regionale vredesinitiatieven), en op meer informele wijze met President Mbeki van Zuid-Afrika en Koning Mohammed VI van Marokko.

Ikzelf heb overleg gevoerd met mijn collega's van Uganda en Rwanda (met name om druk uit te oefenen om tot spoediger en vollediger uitvoering van het Lusaka akkoord over het conflict in de Democratische Republiek Congo te geraken en van gedachten te wisselen over de voorziene vredesoperatie van de Verenigde Naties), en daarnaast kort informeel gesproken met collega's van o.a. Tanzania, Namibië, Mali, Sierra Leone, Zuid-Afrika, Nigeria, Zimbabwe en Tunesië.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

Den Haag, 3 april 2000

Namens de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken verzoek ik u om nadere schriftelijke informatie omtrent de uitkomsten van de recent gehouden EU-Afrika topconferentie. Voorts verzoek ik om uw inhoudelijke reactie op de bevindingen van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties tijdens zijn bezoek aan de Grote Merenregio (zie uw brief d.d. 21 maart 2000, Kamerstuk 21 501-02, 25 098, nr. 331).

De griffier van de commissie,
Hommes