

EU-migratiebeleid en de Afrikaanse snelkookpan

Marije Balt

Migratie wordt een steeds politieker onderwerp, in zowel de Verenigde Staten als Europa. Het Europese beleid ten aanzien van Afrika wordt er zelfs door gedomineerd. Naast de focus op de aanpak van grondoorzaken investeert de EU vooral in grensbewaking. Leaders hebben hun zinnen gezet op deals zoals met Turkije om de migratiestroom vanuit Afrika in te dammen. Dit zal de nodige gevolgen hebben voor fragiele regio's, zoals de Sahel en West-Afrika, met groeiende aantallen jongeren op zoek naar alternatieven.

'Italië kan niet het vluchtelingenkamp van Europa worden', zei de kersverse Italiaanse minister van Binnenlandse Zaken Matteo Salvini, toen hij begin juni de eerste boot met migranten en vluchtelingen¹ weigerde. Er is flinke onenigheid over de verantwoordelijkheid ten aanzien van vluchtelingen in de Europese Unie: migratie vanuit Afrika staat wederom hoog op de agenda. De zuidelijke lidstaten zijn van mening dat de rest van de EU meer moet doen, maar vooral de Centraal-Europese landen liggen op dat vlak dwars.

De EU ligt niet alleen onderling, maar ook met landen van herkomst overhoop. In Sub-Sahara-Afrika zit men niet te wachten op landgenoten die uitgeprocedeerd zijn. Bovendien zijn er allerlei afzonderlijke afspraken tussen Europese en Afrikaanse landen die een speciale relatie hebben.² Een gezamenlijk EU-migratie- en asielbeleid lijkt verder weg dan ooit.

De EU heeft nu het management van migratiestromen naar het zuiden verlegd. De deal met Turkije, die de vluchtelingenstroom uit Syrië nagenoeg stil legde, staat model bij onderhandelingen met Afrikaanse landen. Met het onstabiele Libië lukte dat slechts deels. Maar de afspraak met het zui-

delijker gelegen Niger deed wat Europese leaders willen: een daling van het aantal migranten uit Afrika met driekwart ten opzichte van 2017.³ EU Hoge Vertegenwoordiger Mogherini noemde Niger 'een initieel succesverhaal dat we nu willen kopiëren op regionaal niveau'.⁴

Noord-Afrikaanse landen zoals Tunesië worden nu zwaar onder druk gezet om als voorpost van de EU te dienen, waar de asielpprocedure meteen afgehandeld wordt.⁵ Zo wil de EU het symptoom 'irreguliere migratie' bestrijden, via *opvang in de regio*. Dat soort opvang is verre van vrijwillig en vergt dus stevige grensbewaking, opdat migranten de oversteek naar Europa niet kunnen maken. Dit wil de EU ook dichterbij de zogeheten bron, de landen van herkomst. Maar de ervaring leert dat er risico's kleven aan het versterken van grensbewaking in Afrika.

Grenzen versterken

Afrika heeft 109 internationale grenzen van 28.000 mijl. Minder dan een kwart daarvan is ook daadwerkelijk als grens aangegeven. Uit onderzoek blijkt dat er tot voor kort slechts circa 350 officiële grensovergangen waren; controleposten zijn bovendien niet altijd op de grens zelf.⁶



Sinds vorig jaar ontvangt Niger, een land in de Sahara dat het knooppunt vormt van migratieroutes vanuit heel Afrika⁷, tevens het op één-na-armste land ter wereld, het hoogste bedrag EU-hulp per hoofd van de bevolking ter wereld.⁸ In ruil voor training en uitrusting van de douane en het veiligheidsapparaat — als onderdeel van een hulppakket — houdt het strategisch gelegen Niger migranten en smokkelaars tegen met een lik-op-stukbeleid. Niger — en vooral zijn president — kwam zo in de Brusselse schijnwerpers te staan. Maar werken met de Nigerese overheid is niet zonder risico's, omdat het ook een van de meest corrupte landen ter wereld is.⁹ In zo'n geval moet het merendeel van de fondsen via non-gouvernementele organisaties lopen. Maar de Nigerese overheid ontvangt nu zo'n driekwart van de fondsen direct, via begrotingssteun.¹⁰

Veiligheidsapparaat

Hoe riskant het is om grenzen te versterken met een corrupt veiligheidsapparaat ervoer ik als diplomaat tien jaar geleden in een andere regio: Wajir, een Noord-Keniaanse provincie aan de grens met Somalië. Het Westen vond dat Kenia terrorisme moest bestrijden en zijn grenzen beter moest bewaken. Er waren een paar aanslagen op westerse doelen geweest. Maar de Keniaanse regering deed weinig.

Wel rook het veiligheidsapparaat kansen. De Keniaanse grenspolitie vroeg nieuwe jeeps aan een donorgroep waar ook Nederland in zat. We weigerden, aangezien dit het meest corrupte deel van de politie was. Eerst hervormingen, dan praten we verder. Eenmaal in Wajir zag ik dat het ze toch gelukt was. Er kwamen een paar spiksplinternieuwe jeeps aangescheurd in een stofwolk over de dorre vlakte. Grenspolitie, zo'n honderd kilometer van de grens? Onze gastheer, een lokale Somali, vertelde dat dit de taxiservice van de grenspolitie was. Beschikbaar voor de hoogste bieder. Alleen piratenleiders of ronselaars voor Al Shabaab konden dat betalen. Een aantal aanslagen verder vroegen Kenianen zich af hoe het kon dat Al Shabaab zo diep in Kenia geïnfilteerd was. Het risico van werken met een corrupt veiligheidsapparaat is aanzienlijk: materieel kan ingezet worden voor eigen (persoonlijk) gewin, en in dit geval leidde dat tot meer onveiligheid. Kenia leerde een dure les.

In fragiele landen met een zwak bestuur ligt dat risico op de loer.¹¹ Er zijn in de Sahel verschillende EU-missies die zich nu tevens gaan richten op 'bestrijding van mensenhandel'.¹² Daartoe moet men samenwerken met het veiligheidsapparaat, dat wel wat anders aan zijn hoofd heeft: in Niger dreigen binnenlandse onlusten, maar ook een grensconflict



met Mali. Een recent rapport van de International Crisis Group waarschuwt voor averechtse effecten van veiligheidsoperaties met militaire middelen. Het risico op instabiliteit en gewapend conflict in de regio is reëel.¹³ Werken met autoritaire regimes zoals Algerije dan? Dat land gooit migranten zonder pardon de grens over, waar velen sterven in de woestijn van Niger.¹⁴ Europese beleidsmakers zijn zich hiervan bewust, en naarstig op zoek naar alternatieven.

Gebrek aan politieke wil

De EU heeft haast, want het 'waterbedeffect' treedt in: nu al bereiken migranten de Middellandse Zee via andere routes. Zolang migranten willen en kunnen vertrekken naar Europa, zullen er smokkelaars zijn die ze vervoeren tegen betaling. Het netwerk van *passeurs* is vertakt tot in de kleinste dorpen van de Sahel en West-Afrika.¹⁵ De prijs voor het traject tot de Middellandse Zee is zo uitgerekend. Smokkelaars daar houden nauwlettend de procedures van afzonderlijke EU-lidstaten in de gaten, bijvoorbeeld naar welke landen wel of niet mag worden teruggestuurd, en maken handig gebruik van de verschillen daarin. De Unie zet nu politiek hoog in om afspraken te maken met landen van herkomst, maar loopt daarbij tegen een muur van onbegrip in Afrika.

Een regering kijkt wel uit om haar mandaat bij kiezers te risiceren voor een terugkeerdeal met de EU. Overmakingen uit het buitenland zijn vaak de voornaamste externe stroom van inkomsten.¹⁶ Hierdoor weten burgers zich, ondanks armoede en corruptie, te redden. Dat de zeer goed in Mali ingevoerde minister Koenders — hij had er de jaren daarvoor de VN-missie geleid — geen voortgang boekte in 2016 zegt veel over het gebrek aan politiek draagvlak in een land als Mali voor een dergelijke deal.

Kunnen Noord-Afrikaanse landen dienen als zones om asielaanvragen af te handelen? Bij Tunesië en Egypte stuit de EU op aperte onwil om deze potentieel ontwrichtende taak op zich te nemen. Als Griekenland en Italië al in de steek worden gelaten, wie zegt dan dat de Unie eventuele verplichtingen aan Noord-Afrikaanse 'vazalstaten' wel nakomt?¹⁷ De EU zal er toch uit moeten komen met de landen van herkomst.

Over een andere boeg

De migratiestromen hebben de geopolitieke relatie tussen Europa en Afrika veranderd. De verhouding tussen de EU en Afrika was er één van afhankelijkheid, waarbij de EU de

Katern: Analyse

agenda bepaalde en hoeveel financiële hulp er nodig was om die uit te voeren.¹⁸ Het *EU Migration Partnership Framework*¹⁹ van 2016 moest hierin verandering brengen. Ondanks verschillende pogingen is van een 'partnerschap' voornamelijk geen sprake. In plaats van een focus op wederzijdse belangen voeren kortetermijnbelangen de boventoon bij Europese leiders: versterking van grensbewaking om migranten tegen te houden.²⁰ Afrikaanse partners wachten ondertussen op reeds gedane toezeggingen: meer legale manieren om in de EU te studeren of tijdelijk te werken²¹, en meer humanitaire hulp om vluchtelingen adequaat op te vangen.²² In de regio, want met het oog op de bevolkingsdruk en onveiligheid heeft Europa Afrika, dat veel meer vluchtelingen opvangt, hard nodig als partner. Maar Europese leiders handelen nog niet naar deze realiteit en richten zich op hun eigen 'migratiecrisis'.

De trend is dat de bredere Europese ontwikkelingshulp zich meer gaat richten op landen van herkomst²³ en dat hulp voorwaardelijk wordt ingezet. De EU wil garanties op medewerking aan terugkeer en grenscontroles. Ironisch gezien kan het dus voor een arm land dat meer hulp nodig heeft aantrekkelijk zijn om een herkomstland van migranten te zijn, zonet te worden.

Afrikaanse jongeren

Europese hulpprogramma's richten zich tegenwoordig op grondoorzaken van migratie. In verhouding tot de totale bevolking in Afrika is het percentage migranten dat naar Europa trekt heel laag.²⁴ Veruit het merendeel daarvan, in West-Afrika tot 90%, migreert binnen de regio. Maar de bevolking groeit snel, en daarmee ook de aantallen jongeren die naar Europa willen en kunnen vertrekken. Goed om de drijfveren van potentiële migranten, zeker in bepaalde regio's, beter te leren kennen. Drijfveren verschillen per context, en zelfs per persoon. De EU heeft recent grote sommen hulp beschikbaar gemaakt voor werk voor jongeren.²⁵ Want de werkloosheid onder jongeren in West-Afrika stijgt snel.

Eerder leidde frustratie daarover, in combinatie met afkeer van de graaicultuur bij oude elites, tot protesten. Jongeren voelen hun macht, hun aantal groeit naar 400 miljoen in 2050. In Senegal en Gambia had dit machtstransities tot gevolg, maar vaker werden de protesten keihard neergeslagen, zoals in het kleine Togo. Het Westen mag dan tegenwoordig gecharmeerd zijn van autoritaire regimes, jongeren zijn dat niet, en op termijn kan dat nijpend worden.²⁶

Ook voor de ondernemende jongere. Wil hij (of zij) de grens over om handel te drijven in de regio, dan staat

daar echter de door de EU stevig uitgeruste grenswacht, die hem ofwel arresteert en dat meldt aan de Europese Unie, ofwel over zijn hart strijkt en hem door laat gaan, tegen een flink geldbedrag weliswaar. Wat wil de Europese Unie nu van de jongere: ondernemend en dynamisch of terug in zijn hok? Met lede ogen zien jongeren aan hoe de Europese Unie van een bondgenoot in een soort medeplichtige verandert. De familiefoto bij de Valletta-conferentie in 2015 ontlokte bij mijn Ghanese studente de uitspraak: 'Deze oude mannen vangen geld voor jonge mensen, die juist voor hen wegvlugten. Zolang jullie hiermee doorgaan zullen jongeren naar Europa blijven komen.'

*Er kleven risico's aan
het uitbesteden van
symptombestrijding
in Afrika*

Ziehier de paradox in de Europese aanpak van de migratiestroom uit Afrika. De Europese leiders willen van Afrikaanse jongeren dynamische ondernemers maken maar gooien olie op het vuur door tegelijkertijd corrupte veiligheidsapparaten

te versterken — en dat is niet alleen link in een fragiele regio, maar wat betreft de fragiele relatie tussen ouderen en jongeren in Afrika. Het spreekwoordelijke ventiel op de Afrikaanse snelkookpan wordt zo flink aangedraaid.²⁷ Het wachten is tot het deksel eraf knalt. Of kan dat voorkomen worden?

Landen in Afrika hebben de nodige ideeën²⁸ over hoe ze het ventiel op de snelkookpan lossen kunnen draaien. Regionale integratie is het toverwoord, waarbij goederen, diensten en personen makkelijker van het ene land naar het andere kunnen bewegen.²⁹ Laat dat nu een terrein zijn waar de EU veel ervaring mee heeft. Zeker in West-Afrika is dit een traditionele manier van 'overleven', en vooral voor jongeren die tijdelijk ergens willen werken of ondernemen, in de grensregio's of de grote steden. De Afrikaanse Unie versnelde recent dit proces, wellicht in tegenreactie op de Europese focus op grensbewaking van Afrikaanse landsgrenzen. Daar speelt de hulp voor jongeren mooi op in, door bijvoorbeeld hun onderwijs beter te laten aansluiten bij de regionale arbeidsmarkt of met publiek-private samenwerking gericht op ondernemers in grensregio's.³⁰ Het momentum is er, en er zijn aanknopingspunten genoeg binnen de *Sustainable Development Goals*. De EU moet dan de reflex inhouden om grenzen in de regio op slot te gooien.

Tot slot

Wat jongeren daar ondermijnt is nu ook onze zaak geworden. De paradox in het Europese beleid — het versterken van de veiligheidsapparaten aangestuurd door oude elites versus het bevorderen van kansen voor jongeren — hoeft niet per se tot problemen te leiden, mits het ondersteunen van goed bestuur de ruggengraat vormt van de algehele aanpak van de Europese Unie. Transparantie en *checks en balances*, niet alleen bij ontwikkelingshulp maar ook ten aanzien van steun voor het veiligheidsapparaat, zijn cruciaal om te voorkomen dat vaardigheden en nieuw materieel worden ingezet tegen de eigen burgers, en met name jongeren — zeker in fragiele staten. De oude elites moeten weten dat ze niet met alles kunnen weggomen. Beter migratiemanagement moet er komen, maar niet ten koste van mensenrechten, ook niet in dit tijdperk van autoritair leiderschap. Dat zou gezien de realiteit van de Afrikaanse snelkookpan olie op het vuur zijn, met de nodige gevolgen voor Europa.

Marije Balt is directeur van adviesbureau Spring-Factor en doceert Internationale Betrekkingen.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Degenen die vallen onder het Vluchtelingenverdrag van de Geneefse Conventies hebben recht op bescherming.
2. Lidstaten met speciale relaties sloten afzonderlijke deals voor migratiemanagement, zoals Spanje met Senegal en Marokko, en het VK met Nigeria.
3. Volgens het VN-agentschap International Organisation of Migration (IOM) was er in de eerste vijf maanden van 2018 (tot 10 juni) een afname van 76,81% ten opzichte van dezelfde periode in 2017.
4. Speech door Hoge Vertegenwoordiger van de EU voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid Federica Mogherini bij plenaire sessie van het Europese parlement, 12 september 2017.
5. 'EU President Tusk kiest voor Fort Europa: breng op zee opgepikte migranten naar buiten de EU', *De Volkskrant*, 20 juni 2018.
6. Okuma, W. (2011). 'Border management and Security in Africa', The Border Institute, Nairobi.
7. Molenaar, F. (2017). 'Turning the Tide: the Politics of Irregular Migration in the Sahel and Libya', CRU Report, Clingendael.
8. Via het Europese Ontwikkelingsfonds werd voor de periode 2014-20 731 mn USD voor Niger gereserveerd. Daarbovenop kwam nog 108 mn USD.
9. Volgens de perceptie-index van Transparency International staat Niger in de lijst van corrupte landen op plek 112 van de 180.
10. Howden, D. (2018). 'Niger: Europe's Migration Laboratory', *Refugees Deeply*, 22 mei 2018.
11. Mac Lachlan, K. (2015), 'Security Assistance, Corruption and Fragile Environments: Exploring the Case of Mali', Transparency International UK.
12. Lijn, J. Van der (2017). 'For The Long Run: a Mapping of Migration-related Activities in the Wider Sahel region', Clingendael Report.
13. Dit gaat over operaties om terrorisme te bestrijden, uit: 'Frontière Niger-Mali: mettre l'outil militaire au service d'une approche politique, International Crisis Group, Rapport Afrique no. 261, juni 2018. Europese landen interveniëren nu al bilateraal in de strijd tegen mensenhandel.
14. Het gaat volgens Associated Press om meer dan 13.000 migranten die in de afgelopen 14 maanden zijn teruggestuurd, uit: *The New York Times*, 'Women were lying dead, Men...: migrants expelled in the Sahara', 25 juni 2018.
15. Zie ook: Broere, K. (2011), 'Van Accra naar Amsterdam', Amsterdam: Meulenhoff.
16. In Mali kwam 6,8 procent van het BNP in 2015 van overmakingen (ca. 778 mn Euro), uit: Collett, E. (2017), 'EU Migration Partnerships: a Work in Progress', Transatlantic Council on Migration.
17. Collett, E. (2017), New EU Partnerships in North Africa: Potential to Backfire?, Migration Policy Institute, Brussels.
18. Bertelsmann-Scott, T. (2017), 'From Dependency to Partnership: Where Are AU-EU Relations Heading?', Policy Briefing 167, South African Institute of International Affairs.
19. European External Action Service, Factsheet Partnership Framework on Migration <https://eeas.europa.eu>.
20. Ibidem.
21. Parshotam, A. (2017). 'Valletta 2015 to Abidjan 2017: Recent trends in AU-EU Migration Relations', Policy Briefing 168, South African Institute of International Affairs.
22. Nederland stelt dit jaar overigens wel een half miljard euro ter beschikking, zie ook: 'Investeren in Perspectief: Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland', beleidsnota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag 2018.
23. Funk, M. (2017). 'Tackling irregular migration through development – a flawed approach?', discussion paper, European Policy Centre.
24. Dit percentage wordt geschat op 1-3% van de algehele bevolking in Afrika; in Europa ligt het gemiddelde percentage van de bevolking dat migreert hoger, zie ook: Houtum, H. van en Leo Lucassen (2017). 'Voorbij Fort Europa: een nieuwe visie op migratie', Amsterdam: Atlas Contact.
25. Europese Commissie, 'Communication from the Commission, to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: The Global Approach to migration and Mobility (COM [2011] 734 final, 18 November 2015).
26. Zoals het met ijzeren vuist geregeerde land Eritrea.
27. Zie ook: Storm, L. (2009). The persistence of authoritarianism as a source of radicalization in North Africa. *International Affairs*, 85(5), 997-1013.
28. Zie ook: Balt, M. (2017). 'Stop met deals sluiten met oude leiders maar richt je op jongeren om vlucht uit Afrika te stoppen', *De Volkskrant*, 22 november 2017.
29. Maunganidze, O. (2017). 'Freedom of Movement: unlocking Africa's development potential', Policy Brief 111, Institute for Security Studies, South Africa.
30. Zie ook: Balt, M. (2017), 'Understanding the Public P: insights from North Ghana', <https://ppplab.org/wp/wp-content/uploads/2017/03/PPPLab-Case-Study-Ghana.pdf>.