



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.6.2007
COM(2007) 357 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Van Caïro naar Lissabon – Het strategische partnerschap tussen de EU en Afrika

{SEC(2007) 855}
{SEC(2007) 856}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Van Caïro naar Lissabon – Het strategische partnerschap tussen de EU en Afrika

1. INLEIDING

1.1. Nieuwe omstandigheden

Afrika staat nu in het centrum van de belangstelling van de internationale politiek, maar wat echt nieuw is, is dat Afrika – en met name de Afrikaanse Unie (AU) – steeds meer opkomt, niet in ontwikkelingscontext, maar als volwaardige politieke factor. Het wordt steeds duidelijker dat *Afrika ertoe doet* – politiek, economisch en als (enorme) bron van menselijk, cultureel, natuurlijk en wetenschappelijk potentieel. Er zijn verschillende redenen om dit te verklaren, variërend van institutionele redenen (de Afrikaanse Unie) tot politieke redenen (hervormingen en democratiseringsprocessen), van economische redenen (de sterke vraag naar grondstoffen, aantrekkelijke investeringsmogelijkheden, duurzame economische groei op het continent, de afgelopen jaren gemiddeld 5,5% en in 2005 in negen landen rond of boven de groeidrempel van 7 procent die nodig is voor duurzame armoedebestrijding¹) tot strategische redenen (wereldwijde machtsherschikkingen, betrokkenheid van een steeds groter aantal internationale actoren bij Afrika), en van sociale redenen (mondialisering van sociaal-culturele normen, massamedia) tot demografische redenen (Afrika heeft binnen afzienbare tijd net zo veel inwoners als India of China, toenemende mobiliteit en migratie binnen Afrika en tussen Afrika en de EU) – en deze redenen houden allemaal nauw verband met de context van de toenemende mondialisering.

In de tussentijd is de EU ook veranderd – zij heeft nu 27 lidstaten, haar rol in de wereld is geëvolueerd en zij heeft ambitieuze gezamenlijke doelstellingen op het gebied van veiligheid, energie, klimaatverandering en innovatie. Europa erkent inmiddels dat economische welvaart in Afrika van essentieel belang is voor welvaart in Europa en ook dat er behoefte is aan een breder partnerschap en meer samenhangend beleid ten aanzien van Afrika. Het toekomstige partnerschap moet worden gebaseerd op gezamenlijk vastgestelde, wederzijdse en elkaar aanvullende belangen en voordelen. De EU moet de basisverantwoordelijkheid van de Afrikaanse regeringen blijven ondersteunen, en ook door Afrika geleide benaderingen en de eigen inbreng van Afrika blijven ondersteunen. Verder is de wereld ook veranderd door de grote invloed van de wereldwijde financiële en kapitaalmarkten, klimaatverandering, wereldwijde media en informatie- en communicatietechnologieën, grensoverschrijdend terrorisme en georganiseerde criminaliteit, en wereldwijde pandemieën, die de aarde elke dag kleiner maken. De behoefte aan gezamenlijke, wereldwijde antwoorden is derhalve essentiëler dan ooit tevoren. De EU en Afrika zijn oude partners, maar in een wereld die is veranderd.

¹ Angola, Kaapverdië, Congo, Democratische Republiek Congo, Ethiopië, Mozambique, Sierra Leone, Sudan en Tanzania.

1.2. EEN STRATEGISCH PARTNERSCHAP TUSSEN DE EU EN AFRIKA

In deze wereld die is veranderd, is de EU nog steeds een belangrijke partner van Afrika – wat betreft handel (de EU is nog steeds de belangrijkste economische partner van Afrika, waarvan de export in 2005 91,6 miljard euro bedroeg en de import 125,6 miljard euro), investeringen en officiële ontwikkelingshulp zelfs de belangrijkste partner van Afrika (in 2006 bedroeg de officiële ontwikkelingshulp van de EU 48 miljard euro). Maar de EU is niet de enige partner van Afrika, en niet zijn enige bron van financiën, hulp en handel – China is bijvoorbeeld snel opgekomen als de op twee na belangrijkste handelspartner van Afrika: de totale waarde van de handel bedroeg circa 43 miljard euro in 2006 (tegenover 30 miljard euro in 2005), terwijl 23% van de Chinese olie-import nu uit Afrika komt. Dit betekent dat, als de EU een bevoorrecht partner wil blijven en het meeste wil halen uit de betrekkingen met Afrika, zij bereid moet zijn de huidige betrekkingen institutioneel, politiek en cultureel te versterken, en op sommige gebieden deze betrekkingen zelfs opnieuw zal moeten uitvinden. De goedkeuring van de EU-strategie voor Afrika in 2005 was een belangrijke stap, maar het is nu tijd verder te gaan: van een strategie *voor* Afrika naar een **politiek partnerschap met Afrika**. In 2007 werken de EU en Afrika derhalve samen aan de versterking van hun onderlinge samenwerking op politiek niveau, en leggen zij de grondslag voor een strategisch partnerschap voor de lange termijn dat *niet alleen over ontwikkelingssamenwerking gaat en niet alleen over Afrika, dat een einde maakt aan fragmentatie en ook meer is dan alleen maar het werk van instellingen*.

- Het partnerschap zal ***niet alleen over ontwikkelingssamenwerking gaan***. Dit betekent dat de EU de ontwikkeling van Afrika volledig blijft steunen, maar de agenda ook open staat voor alle politieke vraagstukken van gezamenlijk belang of die beide continenten zorgen baren. Ook zal worden gestreefd de bijdragen van ander beleid, zoals handel en onderzoek, aan het partnerschap beter en systematischer te benutten. Tegelijkertijd zal het partnerschap qua karakter verder gaan dan de relatie donor-begunstigde van het verleden en een politiek partnerschap met gelijkwaardige deelnemers zijn.
- Het partnerschap zal ***niet alleen over Afrika gaan***. Dit betekent dat de dialoog tussen de EU en Afrika niet uitsluitend een forum zal zijn voor overleg over "Afrikaanse" aangelegenheden. De EU en Afrika zullen niet alleen naar Afrika en Europa, maar ook naar de rest van de wereld kijken.
- Het partnerschap zal een ***einde moeten maken aan fragmentatie***. Dit betekent dat Europese en Afrikaanse nationale, subregionale, regionale en continentale raamwerken, beleidslijnen en instrumenten de continentale integratie en samenwerking in Afrika beter moeten ondersteunen. Regionale integratie zal worden gestimuleerd en ondersteund als cruciale bouwsteen in het proces van continentale integratie. Regionale integratie moet ook de totstandkoming ondersteunen van grotere en meer geïntegreerde markten, die van essentieel belang zijn voor het aantrekken van investeringen, het verhogen van de productieve capaciteit en de versterking van de convergentie van wet- en regelgeving. Economische integratie is een belangrijk element van dat proces en wordt onderbouwd door een versterkte ontwikkelingsgeoriënteerde handelsrelatie tussen de EU en Afrika. De economische-partnerschapsovereenkomsten zijn in die context een belangrijk instrument. Het partnerschap stimuleert een duidelijkere scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende spelers aan Afrikaanse zijde, inclusief de Afrikaanse Unie en NEPAD- haar sociaal-economische programma- en de regionale organisaties, en een sterkere nationale en regionale ondersteuning voor de pan-Afrikaanse instellingen. De EU-

zijde zal in de tussentijd voortbouwen op de opkomst van de AU als centrale politieke speler in Afrika en *Afrika in toenemende mate tegemoet treden als geheel*.

- Tot slot is het partnerschap *meer dan alleen maar het werk van instellingen*. Dit betekent dat de dialoog en het partnerschap tussen de EU en Afrika zich niet uitsluitend afspelen in Brussel en Addis Abeba, maar een kwestie zijn van een breder spectrum van spelers. Het is van belang om maatschappelijke organisaties te raadplegen, maar ook om daadwerkelijk ernaar te streven dat een groter aantal betrokkenen bij de dialoog tussen de EU en Afrika, inclusief maatschappelijke en jeugdorganisaties, dezelfde doelstellingen ondersteunt en zich voor hetzelfde inzet. "Meer dan alleen maar het werk van instellingen" betekent ook dat er beter en systematischer gebruik moet worden gemaakt van de ervaring, knowhow en hulpmiddelen van de particuliere sector op beide continenten, om de doelstellingen van het partnerschap vooruit te helpen.

2. DE WEG VAN CAÏRO NAAR LISSABON

2.1. Van EU-strategie voor Afrika (2005) ...

De historische eerste top tussen de EU en Afrika had plaats in Caïro in 2000. De verklaring van Caïro en het actieplan van Caïro, dat op de top werd ondertekend, bevatten een aantal ambitieuze verbintenissen, onder andere over de terugkeer van gestolen cultuurgoederen en over de buitenlandse schuld van Afrika. Belangrijker is wellicht nog dat de top van Caïro een meer gestructureerde dialoog op gang heeft gebracht tussen de EU en Afrika, met regelmatige bijeenkomsten van hogere ambtenaren en ministers.

Het echte keerpunt in de dialoog tussen de EU en Afrika was echter de start van het Nieuwe Partnerschap voor de ontwikkeling van Afrika in 2001 (New Partnership for Africa's Development, NEPAD) – waarbij Afrika volledig betrokken was en dat ook door Afrika zelf werd aangestuurd en als zodanig de definitie was van hoe de toekomst van Afrika eruit moet zien. Nog belangrijker was de oprichting van de Afrikaanse Unie (AU) in het daaropvolgende jaar. De lopende integratieprocessen, de steeds belangrijkere rol van regionale organisaties in Afrika (de regionale economische gemeenschappen) en de opkomst van de AU als centrale internationale actor en vertegenwoordigster van de politieke stem van Afrika zijn cruciaal, niet alleen voor Afrika, maar ook voor het partnerschap tussen de EU en Afrika. In dit nieuwe positieve klimaat werden plannen gemaakt om in 2003 in Lissabon een tweede top van de EU en Afrika te houden. Om redenen die te maken hadden met de deelname werd die top toen, in een klimaat van controverse, uitgesteld.

Op verschillende manieren werd 2005 het internationale jaar van Afrika. Er werden enkele bijeenkomsten op hoog niveau gehouden en belangrijke internationale initiatieven gestart. Zo werden op de G8-top in Gleneagles belangrijke verbintenissen gedaan op het gebied van schuld en schuldverlichting en bereikte de EU-Raad van Ministers, in aansluiting op de verklaring van Parijs over doeltreffendheid van ontwikkelingshulp, een akkoord over een pakket maatregelen en verbintenissen om de officiële ontwikkelingshulp te verhogen en de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp en de beleidssamenhang op het gebied van ontwikkeling te verbeteren. Dit had allemaal tot doel Afrika en de ontwikkelingslanden in het algemeen te helpen vóór 2015 de millenniumdoelen voor ontwikkeling te realiseren. In oktober 2005 hechtte de Europese Commissie – tijdens een gezamenlijke bijeenkomst met de Commissie van de AU – haar goedkeuring aan een mededeling over een EU-strategie voor Afrika. Twee maanden later, in december 2005, ging de Europese Raad akkoord met vele van

de voorstellen die in die mededeling werden gedaan en werd de eerste gezamenlijke, samenhangende en alomvattende EU-strategie voor Afrika aangenomen. Deze heette officieel: *Naar een strategisch partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika*. Het doel van deze EU-strategie was een kader tot stand te brengen voor alle EU-spelers en te bevestigen dat de ontwikkeling van Afrika één van de topprioriteiten van de EU was.

De strategie is werkzaam op alle drie niveaus van het partnerschap – nationaal, regionaal en pan-Afrikaans – en is gebaseerd op drie centrale uitgangspunten: (i) zonder goed bestuur, rechtsstaat, veiligheid en vrede is duurzame ontwikkelingsvoortgang niet mogelijk; (ii) regionale integratie, handel en interconnectiviteit zijn noodzakelijke factoren voor de bevordering van economische groei; (iii) wil Afrika de millenniumdoelen voor ontwikkeling halen, dan is meer steun nodig voor vraagstukken met een directe impact op de levensomstandigheden, zoals gezondheidszorg, onderwijs en voedselzekerheid.

In 2006 en 2007 heeft de EU het beleid en de maatregelen die in de strategie voor Afrika werden genoemd, collectief geïmplementeerd. Op beleidsniveau heeft de EU de voornaamste beginselen verder geïntegreerd in al haar betrekkingen met Afrika: eigen inbreng, partnerschap, verantwoordelijkheid en wederzijds verantwoording afleggen. Op operationeel niveau heeft de EU het ambitieuze partnerschap van de EU en Afrika voor infrastructuur en het EU-initiatief voor bestuur opgezet. Verder heeft zij meer geld uitgetrokken voor door de AU geleide vredesoperaties (zoals AMIS, de missie van de Afrikaanse Unie in Darfur) in het kader van de Faciliteit voor Vrede in Afrika. Ook is steun verleend voor het Nyerere-programma van de AU voor uitwisseling van studenten en is in het kader van het Europese Erasmus Mundus-programma een luik gecreëerd voor Afrikaanse universiteiten, docenten en afgestudeerden. Dankzij de goedkeuring van de EU-strategie is de beleidssamenhang binnen de EU versterkt en wordt het beleid van de Commissie en de lidstaten ten aanzien van Afrika beter gecoördineerd.

2.2. Naar een gezamenlijke strategie van de EU en Afrika

De EU-strategie voor Afrika heeft haar nut bewezen bij het lospeuteren van meer en meer samenhangende EU-steun voor door Afrika zelf geleide ontwikkelingsinspanningen. De strategie was op twee manieren van groot nut: als beleidskader/*acquis* en als politiek proces. Dankzij de strategie is de EU een betere, meer saamhorige en doeltreffendere partner. De strategie blijft als beleidsdocument een voorname rol spelen, maar was eigenlijk pas een eerste stap. Vanaf het prille begin was er vanuit bepaalde hoeken kritiek dat de Afrikastrategie was ontwikkeld zonder dat er voldoende overleg was geweest. Ook zou de strategie nog elementen bevatten van de traditionele, unilaterale benadering van de relatie donor-begunstigde. Op de vijfde ministerbijeenkomst tussen de EU en Afrika in december 2005 in Bamako werd derhalve overeenstemming bereikt over de volgende fase, waarin de EU en Afrika het partnerschap op een nieuw, strategisch niveau zouden tillen en een gezamenlijke strategie van de EU en Afrika zouden ontwikkelen – een partnerschap *met* Afrika, in plaats van een strategie *voor* Afrika. In dit strategische partnerschap zouden de Afrikaanse staten en organisaties de hoofdverantwoordelijkheid dragen voor hun politieke toekomst en ontwikkeling. Terwijl de EU ontwikkelingsbijstand zou blijven verlenen om ervoor te zorgen dat de millenniumdoelen voor ontwikkeling in Afrika, maar ook wereldwijd worden gerealiseerd, zou de relatie geleidelijk meer politiek, meer globaal en meer gelijkwaardig worden. Dit standpunt werd vervolgens bevestigd door de Europese Raad in december 2006 en de top van de Afrikaanse Unie in januari 2007.

Parallel met de implementatie van de Afrikastrategie van de EU – onder toezicht van de gezamenlijke implementatiematrix – begonnen derhalve de werkzaamheden aan de ontwikkeling van een gezamenlijke strategie van de EU en Afrika. Voortbouwend op de werkzaamheden die in 2006 waren ondernomen, werd het proces in 2007 opnieuw op gang gebracht met een reeks bijeenkomsten waarop overeenstemming moest worden bereikt over de voornaamste beginselen, doelstellingen en politieke prioriteiten van de gezamenlijke strategie en de top van Lissabon. Op deze bijeenkomsten werd de EU vertegenwoordigd door de Commissie, het Duitse, Portugese en Sloveense voorzitterschap en het Secretariaat van de Raad. De AU werd vertegenwoordigd door de Commissie van de AU en haar huidige voorzitter (Ghana in 2007), en verder waren vaak ook de landen vertegenwoordigd die *chef de file* waren voor politieke vraagstukken in de context van de dialoog van Caïro². Op 15 mei verwelkomden de ministers van de EU en Afrika op een bijeenkomst het ontwerp van de gezamenlijke strategie en hechtten zij er hun goedkeuring aan. De werkzaamheden worden in de zomer en het najaar van 2007 voortgezet, zodat de gezamenlijke strategie, het eerste van een reeks actieplannen en de agenda voor de top van Lissabon zelf een definitieve vorm kunnen krijgen.

Dit institutionele proces is ondersteund door een grootschalige consultatieprocedure (onder andere op de website www.europafrica.org) om van een groot aantal niet-institutionele belanghebbenden in Europa, Afrika en elders input te verzamelen voor de opstelling ervan. Ook zijn er regelmatig besprekingen gevoerd met vertegenwoordigers van het Europees Parlement, het Pan-Afrikaans Parlement en belanghebbenden van Afrikaanse en Europese maatschappelijke organisaties. Al deze processen moeten in de aanloop naar de top van Lissabon worden verbeterd en geïntensiveerd.

3. DE TOP VAN LISSABON: DOELSTELLINGEN EN PRIORITEITEN

Het uitstellen van de top EU-Afrika in 2003 was een grote politieke teleurstelling en het is zeer prettig dat het partnerschap tussen de EU en Afrika nu is teruggebracht op het hoogste politieke niveau – daar waar het thuishoort. Deze top vormt een gelegenheid voor de politieke leiders van beide continenten om krachtige actiegerichte verbintenissen aan te gaan met betrekking tot de belangrijkste actuele internationale vraagstukken, meer bepaald klimaatverandering, migratie, duurzame energie, bestuur en veiligheid, en om de politieke koers uit te zetten voor het strategisch partnerschap tussen de EU en Afrika. Voorts kunnen de EU en Afrika deze gelegenheid aangrijpen om de openheid te laten zien van hun dialoog en de hand te reiken naar de oude en nieuwe partners van Afrika door hen uit te nodigen aan de top deel te nemen.

Op de top zullen de staatshoofden en regeringsleiders van Afrika en de EU (samen vertegenwoordigen zij 80 landen en bijna 1,5 miljard mensen) de *verklaring van Lissabon* tekenen – een Europees-Afrikaanse consensus van waarden, wederzijds belang en strategische doelstellingen.

² Algerije (vrede en veiligheid); Egypte (cultuurgoederen); Nigeria (schuld); Senegal (migratie); Tunesië (hulp); Libië (voedselzekerheid); Marokko (milieu); Zuid-Afrika (handel en regionale integratie). NB. Marokko is geen lid van de AU, maar heeft wel aan bijeenkomsten deelgenomen als *chef de file* voor milieu.

De Afrikaanse en EU-leiders zullen ook een **gezamenlijke strategie** goedkeuren, een kort, politiek document met daarin een politieke visie en een leidraad voor de toekomst van het strategisch partnerschap tussen de EU en Afrika.

3.1. Doelstellingen

De gezamenlijke strategie is gericht op vier belangrijke politieke doelstellingen, die elk een dimensie vertegenwoordigen van het huidige partnerschap tussen de EU en Afrika:

- het politieke partnerschap tussen de EU en Afrika versterken en op een hoger niveau tillen, en uitbouwen tot een daadwerkelijk partnerschap van gelijkwaardige partners;
- vrede en veiligheid, bestuur en mensenrechten, handel en regionale en continentale integratie in Afrika en andere belangrijke ontwikkelingsvraagstukken blijven bevorderen;
- mondiale uitdagingen gezamenlijk aanpakken;
- een breed en ruim opgezet, op de bevolking gericht partnerschap voor alle volkeren van Afrika en Europa vergemakkelijken en bevorderen.

3.2. Beleidsinitiatieven

Op de top zouden de staatshoofden en regeringsleiders een aantal belangrijke, specifieke initiatieven kunnen starten die het partnerschap inhoud geven, en daarmee Afrika, de wereld en de burgers van de EU zelf duidelijk kunnen maken op welke manier de EU constructief werkt aan het verder uitbouwen van het partnerschap tussen de EU en Afrika. Deze initiatieven moeten tenminste de volgende thema's omvatten:

(a) Een partnerschap van de EU en Afrika op het gebied van energie

Op beide continenten zijn de continuïteit van de energievoorziening, de toegang tot veilige, duurzame en betaalbare energievoorzieningen en het duurzaam en efficiënt beheer van energiebronnen absolute voorwaarden voor ontwikkeling en welvaart. Ook al heeft Afrika energierijkdommen in overvloed, het bekleedt wereldwijd de laagste plaats als het gaat om toegang tot moderne energievoorzieningen. 600 miljoen Afrikanen hebben geen toegang tot elektriciteit: zij gebruiken hout voor het koken en de verwarming. Jaarlijks sterven 400 000 Afrikanen, vooral vrouwen en kinderen, aan ademhalingsziekten die verband houden met de luchtvervuiling binnenshuis als gevolg van het gebruik van hout en andere traditionele brandstoffen. De investeringsbehoeften zijn enorm – volgens de Wereldbank is voor het doel van 100% toegang tot elektriciteit in Afrika ten zuiden van de Sahara in 2030 een *jaarlijkse* investering noodzakelijk van 8,27 miljard euro. Nu reeds hebben Europa en Afrika nauwe onderlinge banden in de energiesector: Europa profiteert van de Afrikaanse energie-export, en Afrika profiteert van de Europese technische en financiële bijstand in de energiesector. De toenemende wereldwijde bezorgdheid over de continuïteit van de energievoorziening, de toegang tot energie en klimaatverandering hebben duidelijk geleid tot de versterking van de koppeling tussen de toekomst van beide continenten op energiegebied, en de behoefte doen rijzen aan een gezamenlijke aanpak.

Tegen deze achtergrond zal het beoogde partnerschap van Afrika en de EU op het gebied van energie een innovatief platform zijn voor een versterkte politieke dialoog op energiegebied tussen Afrika en de EU. Via het energiepartnerschap zullen Afrika en Europa kennis en ervaring gaan delen, een gezamenlijke beleidsrespons ontwikkelen en specifieke maatregelen stimuleren die betrekking hebben op de aanpak van de uitdagingen van de 21^e eeuw op energiegebied. Het partnerschap zal zich richten op de continuïteit en diversificatie van de energievoorziening, zowel voor Afrika als voor Europa, de bevordering van de toegang tot betaalbare, schone en efficiënte energiediensten en de stimulering van energiemarkten. Voorts zal het partnerschap ter ondersteuning van de ontwikkeling van duurzame energie in Afrika trachten de financiële en personele hulpmiddelen te stimuleren, terwijl verder de voorwaarden voor investeringen en de markttransparantie en –stabiliteit zullen worden bevorderd. Hierbij zullen de belangrijkste spelers betrokken zijn, zoals de particuliere sector en de internationale financiële instellingen, en zullen manieren worden gezocht om opkomende donoren te betrekken bij de dialoog over de ontwikkeling van de energiesector in Afrika.

De activiteiten zijn gericht op de verwezenlijking van de volgende concrete doelstellingen: de versterking van de bestaande dialoog tussen Afrika en de EU over de toegang tot energie en de continuïteit van de energievoorziening, de opvoering van de investeringen in de energie-infrastructuur, inclusief de bevordering van hernieuwbare energieoplossingen en energie-efficiëntie, de uitbreiding van het ontwikkelingsgeoriënteerde gebruik van olie-gasopbrengsten, de bevordering van transparantie en gunstige voorwaarden, alsmede het integreren van klimaatverandering in de ontwikkelingssamenwerking. Het partnerschap moet voortbouwen op bestaande instrumenten, zoals het algemene kader van het partnerschap van de EU en Afrika op het gebied van infrastructuur en het trustfonds daarvan, het energie-initiatief van de Europese Unie (EUEI) en de ACS-energiefaciliteit (momenteel 220 miljoen euro), de nationale en regionale indicatieve programma's in het kader van het 10^e EOF en het thematische programma inzake milieu, het beheer van natuurlijke rijkdommen, inclusief energie.

(b) Een partnerschap van de EU en Afrika op het gebied van klimaatverandering

Klimaatverandering treft alle landen, maar de minst ontwikkelde landen en andere kwetsbare ontwikkelingslanden zullen naar verwachting het eerst en het hardst worden getroffen. De regionale analyse voor Afrika in het 4^e evaluatierapport van het Intergouvernementele Panel on Climate Change (IPCC) luidt dat Afrika één van de meest kwetsbare continenten is voor klimaatvariabiliteit en –verandering. Dit komt doordat de problemen meervoudig zijn en Afrika zich minder goed kan aanpassen. Het Afrikaanse continent zal met name worden getroffen op het gebied van voedselzekerheid, duurzame watervoorziening en extreme klimaatverschijnselen, zoals droogte en overstromingen. Het rapport van het IPCC wijst er verder op dat tegen 2020 wellicht 75 à 250 miljoen mensen worden geconfronteerd met een groter waterprobleem als gevolg van de klimaatverandering. De op regen aangewezen landbouwactiviteiten zouden in sommige landen wel eens gedwongen kunnen worden gehalveerd. Indien dit doorgaat, kan klimaatverandering een ernstige bedreiging gaan vormen voor de armoedebestrijding en zelfs jarenlange ontwikkelingsinspanningen tenietdoen. In de verklaring van Addis Abeba over klimaatverandering en ontwikkeling in Afrika hebben de AU-leiders zich in januari 2007 onder andere verbonden klimaatverandering te integreren in het nationale en subregionale ontwikkelingsbeleid, en in ontwikkelingsprogramma's en –activiteiten. De landen van de AU hebben de voorzitter van de Commissie van de AU verzocht een leidende rol te spelen bij de facilitering van de deelname van Afrika aan de

onderhandelingen over het klimaat. Deze verklaring is een goede basis voor een partnerschap van de AU en de EU op het gebied van klimaatverandering.

Het partnerschap is een forum voor dialoog en uitwisseling van gedachten over concrete maatregelen die een antwoord moeten bieden op het probleem van klimaatverandering. Het partnerschap van de EU en Afrika is een bevoorrecht kanaal voor overleg over een gezamenlijke visie van de EU en Afrika.

Het partnerschap is ook gericht op de versterking van de praktische samenwerking op de volgende gebieden: aanpassing, vermindering van het risico op rampen, tot staan brengen van ontbossing, bevordering van de deelname van ontwikkelingslanden aan de mondiale koolstofmarkt (onder andere via het Clean Development Mechanism of mechanisme voor schone ontwikkeling), bevordering en ontplooiing van milieuvriendelijke technologieën, alsmede de verbetering van het toezicht op de milieueffecten van klimaatverandering, dus ook via in de ruimte gestationeerde systemen.

Het partnerschap zal worden ondersteund door een wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering, dat de Commissie op korte termijn wil voorstellen.

(c) Een partnerschap van de EU en Afrika op het gebied van migratie, mobiliteit en werkgelegenheid

Migratie en mobiliteit zijn intrinsieke componenten van de mondialisering en moeten worden gezien en behandeld als in potentie positieve verschijnselen. Op de ministerconferentie over migratie en ontwikkeling in november 2006 in Tripoli hebben de ministers van de EU en Afrika zich verbonden tot "een partnerschap van landen van oorsprong, doorvoer en bestemming voor een beter beheer van migratie op een alomvattende, holistische en evenwichtige manier, in een geest van gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking". De EU en Afrika werken nauw samen om de conclusies van de conferentie ten uitvoer te leggen, op verschillende gebieden, variërend van de bevordering van het verband tussen migratie en ontwikkeling en de bevordering van legale migratie tot de gezamenlijke aanpak van illegale migratie, met inbegrip van de samenwerking bij terugkeer en overname, en bestrijding van mensenhandel, waar de samenwerking versterkt zal worden met speciale aandacht voor de bescherming van de slachtoffers. Om de kennisbasis van het **migratie**beleid van Afrikaanse regeringen te versterken, zullen de EU en Afrika, voortbouwend op bestaande initiatieven in het hele continent, een netwerk tot stand brengen van in Afrika gebaseerde waarnemingscentra voor migratie, die informatie verzamelen, analyseren en verspreiden over migratiestromen in Afrika zelf en tussen Afrika en de EU. De verdere ontwikkeling van migratieprofielen zal worden bevorderd. Afrika en de EU zullen met name het vraagstuk aanpakken van opgeleide werknemers, zoals gezondheidspersoneel, en de negatieve impact van aanwerving in Europa voor Afrika trachten te beperken, aangezien het tekort aan gezondheidspersoneel gezien wordt als een belangrijke hinderpaal voor vooruitgang bij de verwezenlijking van de millenniumdoelen voor ontwikkeling³. Volgens een recent onderzoek van de Wereldbank in Ethiopië onder recentelijk afgestudeerde studenten van opleidingen voor artsen en verpleegkundigen overweegt 70% van de artsen en 62% van de verpleegkundigen om het land te verlaten "zodra zij de kans krijgen" en bedraagt het aantal opgeleiden dat Afrika elk jaar verlaat circa 80 000, waaronder 23 000 hoger opgeleiden. Waar

³ COM(2006) 870: Een Europees actieprogramma om het nijpende tekort aan gezondheidswerkers in ontwikkelingslanden aan te pakken (2007-2013).

nodig kunnen soortgelijke initiatieven worden overwogen voor andere sectoren. Verder zullen de partners een onderzoek instellen naar manieren om de overmaking van geld door migranten te vergemakkelijken en beter te laten bijdragen tot de ontwikkeling, met inachtneming van het privé-karakter ervan.

Om **mobilititeit** en arbeidsmigratie in Afrika en – voor zover passend – tussen Afrika en de EU te bevorderen en beter te beheren, zullen beide partijen samenwerken ter versterking van de Afrikaanse capaciteit op het gebied van de voorlichting over en het beheer van migratie (onder andere voortbouwend op het momenteel door de regering van Mali ontwikkelde model en op de ervaring met de implementatie van verscheidene projecten voor arbeidsmigratie in Noord-Afrika). Ook zullen manieren worden onderzocht om circulaire migratie tussen Afrika en de EU te bevorderen, met het doel om win-winsituaties te creëren voor de landen van oorsprong en bestemming en voor de migranten zelf. De EU en Afrika zullen het verkeer van opgeleid Afrikaans personeel tussen landen van oorsprong en bestemming aanmoedigen door de totstandbrenging van partnerschappen tussen instellingen uit de EU en Afrika, zoals universiteiten en ziekenhuizen.

Aangezien beide partijen weten dat het werkgelegenheidstekort één van de grootste uitdagingen voor Afrika is en zich ervan bewust zijn dat initiatieven voor het beheer van migratie en mobiliteit in een breder perspectief moeten worden geplaatst, dienen zij hun krachten te verenigen om meer en betere **banen voor Afrika** te creëren, met name voor jongeren en vrouwen. Vanuit haar eigen ervaring moet de EU steun bieden aan Afrika bij de totstandbrenging en implementatie van strategieën en beleidsvormen die het creëren van werkgelegenheid in de formele economie stimuleren, bijvoorbeeld door de verbetering van het investeringsklimaat en de totstandbrenging van sterke, adequaat optredende, transparante, verantwoording afleggende arbeidsmarktinstellingen. Het creëren van meer productieve banen en volwaardig werk in Afrika zal jonge vrouwen en mannen in Afrika toekomstperspectief bieden, en een daadwerkelijk alternatief vormen voor slecht voorbereide, onzekere en vaak levensgevaarlijke reizen op zoek naar onregelmatig werk in de EU. De samenwerking op dit gebied moet duidelijke doelen stellen en worden opgebouwd op de voornaamste pijlers van het ontwikkelingsbeleid en gekoppeld zijn aan de agenda voor samenhang in het ontwikkelingsbeleid, zoals handel, landbouw, visserij, onderzoek en informatie- en communicatietechnologie, infrastructuur, economische integratie, investering, officiële ontwikkelingshulp en overmakingen van migranten.

(d) Een partnerschap van de EU en Afrika op het gebied van democratisch bestuur

Democratisch bestuur is een integrerend onderdeel van de kernwaarden van de EU en de AU. De EU en de AU hebben beide initiatieven genomen op dit gebied, zoals de nieuwe pan-Afrikaanse bestuursarchitectuur, het Afrikaanse mechanisme voor peer review, het bestuursinitiatief voor Afrika en de ACS-landen en de bestuursfaciliteit voor buurlanden. De interactie tussen het Pan-Afrikaans Parlement en het Europees Parlement ontwikkelt zich verder.

De EU en de AU moeten nu een ambitieuzere en bredere dialoog van continent tot continent beginnen over alle aspecten van bestuur.

Daartoe moeten de AU en de EU gezamenlijk een **forum voor bestuur** beginnen, waarbij niet-overheidsactoren, nationale en continentale parlementen, plaatselijke overheden en regionale organisaties betrokken zijn, met als doel de versterking van de onderlinge dialoog over bestuurskwesties van wederzijds belang, zoals mensenrechten, democratische beginselen, rechtsstaat, beheer van natuurlijke rijkdommen, bestrijding van corruptie en fraude, transparant en controleerbaar beheer van overheidsmiddelen, institutionele ontwikkeling en hervorming, preciaire situaties, wereldwijd bestuur, hervorming van de veiligheidssector enz., niet alleen om de beginselen van democratisch bestuur een goede grondslag te geven op mondiaal, continentaal, nationaal en plaatselijk niveau, maar ook om daarmee materiaal aan te dragen voor de EU/AU-dialoog op hoog niveau over vraagstukken van democratisch bestuur. Ter bevordering van de doeltreffendheid van de **steun voor de pan-Afrikaanse bestuursarchitectuur en de inspanningen op het gebied van beleidscoördinatie** zal de EU nieuwe mogelijkheden onderzoeken om middelen van de Gemeenschap en de lidstaten via een EU-fonds of via gezamenlijke EU-bijdragen aan bestaande financiële instrumenten en trustfondsen ter beschikking te stellen.

(e) Een gezamenlijke politieke en institutionele architectuur van de EU en Afrika

Deze vier sectorale partnerschappen zullen worden aangevuld en versterkt door een dwingende verbintenis tot een bredere en meer gestructureerde politieke dialoog tussen de leiders van de 80 landen van de EU en Afrika, alsmede tussen de democratische instellingen en burgers van beide continenten. Daartoe moeten de EU en Afrika de dialoog tussen alle instellingen van de EU en de AU versterken, waarbij een leidende rol is weggelegd voor het *Europees Parlement en het Pan-Afrikaans Parlement*. Voorts kunnen de EU en Afrika, voor zover passend, sectorale ministerbijeenkomsten houden en doeltreffende institutionele mechanismen ontwikkelen voor een politieke dialoog op alle niveaus (mondiaal, continentaal, nationaal en plaatselijk) van het partnerschap. Deze inspanningen moeten voortbouwen op de bestaande tweejaarlijkse trojkabijeenkomsten van de ministers en de actieve *dialoog tussen de Commissies van de EU en de AU*, waarbij met name op het mondiale niveau (dat de mogelijkheid insluit van coördinatie van standpunten en agenda's in multilaterale organisaties en verbanden) nieuwe mechanismen nodig kunnen zijn. Tot slot, en hierin komen de ambities van het strategisch partnerschap tot uitdrukking, moeten de leiders van de EU en Afrika zich tevens verbinden tot het houden van tweejaarlijkse topontmoetingen, beurtelings in de EU en Afrika. Dit overkoepelende politieke partnerschap zal formeel worden gestart met de verklaring van Lissabon.

Deze vijf initiatieven, die de EU-voorstellen voor de hoofdvraagstukken op de top van Lissabon vormen, krijgen – samen met de programma's en activiteiten op andere gebieden van gemeenschappelijk belang – een eigen plaats in een **actieplan** dat aan de gezamenlijke strategie wordt gehecht.

Een eerste actieplan, dat betrekking heeft op gezamenlijke activiteiten op de korte tot middellange termijn (de periode van twee jaar tot de volgende top) – zal worden opgesteld voor de top van Lissabon. Om de top van Lissabon tot een succes en mijlpaal te maken moeten de EU en de AU van dit eerste actieplan gezamenlijk een ambitieuze lijst van beloftes maken.

3.3. Gezamenlijk document

Een completer overzicht van de prioriteiten en doelstellingen van het partnerschap is opgenomen in een **gezamenlijk document**, dat is opgesteld door de Europese Commissie en het Secretariaat van de Raad: *Beyond Lisbon: Making the EU-Africa Strategic Partnership Work*.

Dit gezamenlijke document vormt, samen met deze mededeling, de bijdrage van de EU aan de gezamenlijke strategie, waarover met de Afrikaanse partners zal worden onderhandeld in de zomer en het najaar van 2007 en die dan een definitieve vorm zal krijgen.