

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

36 180

Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

29 237

Afrika-beleid

Nr. 2537

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2022

Hierbij bieden wij de kabinetsreactie aan op het briefadvies «Urgentie van een nieuwe Nederlandse Afrikastrategie» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). De AIV heeft, op eigen initiatief, op 14 juli jl. haar advies gepubliceerd. Directe aanleiding is het coalitieakkoord 2021–2025 (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) waarin een nieuwe Afrikastrategie wordt aangekondigd. De AIV beoogt hiermee een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van een geloofwaardige en robuuste Afrikastrategie.

Aangezien de analyse en de aanbevelingen in grote lijnen stroken met de intentie van het kabinet, zal de kabinetsreactie op hoofdlijnen ingaan op het briefadvies van de AIV en zal een meer uitgebreide uitwerking in de Afrikastrategie zelf terugkomen.

Tevens informeren wij uw Kamer hierbij over het consultatieproces voor de totstandkoming van de Afrikastrategie.

Appreciatie AIV advies

Het kabinet spreekt dank uit aan de AIV voor dit tijdige advies en onderschrijft de analyse van de AIV van de huidige ontwikkelingen, de veranderende positie van Afrika en het belang voor Nederland en Europa zich opnieuw te oriënteren op het beleid ten aanzien van Afrika.

In haar analyse benoemt de AIV de volgende zaken:

Afrika is de afgelopen 25 jaar sterk veranderd. Geopolitieke invloeden spelen een grote rol, waarbij de invloed van Europa is afgenomen door de

opkomst van andere regionale en mondiale spelers en de gevoeligheden samenhangend met het koloniale verleden. De territoriale nabijheid van Afrika en Europa vraagt in de veranderende geopolitieke verhoudingen om samenwerking vanuit complementaire en gedeelde belangen. Het duiden van deze belangen is door de grote diversiteit in zowel Afrika als Europa geen makkelijke opdracht.

Afrika blijft een kwetsbaar continent vanwege de internationale arbeidsdeling, een sterke bevolkingsgroei met onvoldoende werkgelegenheid, verzwakking van Afrikaanse staten en kwetsbaarheid voor klimaatsverandering.

Bovenstaande komt nu samen in een acute voedselcrisis die om een snelle respons vraagt. Verder stelt de AIV dat Afrika al lang niet meer het exclusieve domein voor ontwikkelingssamenwerking is. De diverse belangen en de noodzaak tot samenwerking vragen om een kabinetsbrede en coherente Afrikastrategie.

Het kabinet herkent zich in deze analyse.

Gedeelde belangen

De AIV is van mening dat een dergelijke strategie alleen succesvol kan zijn wanneer het complementaire en gedeelde belangen van de twee continenten centraal stelt. Daarbij dient nadrukkelijk aansluiting gezocht te worden bij Afrikaanse behoeften en wensen, tegen de achtergrond van de (geo-)politieke context en vanuit Nederlandse en Europese belangen. Zo dient invulling gegeven te worden aan een gelijkwaardige relatie. De AIV doet de aanbeveling om op relevante terreinen – politiek, humanitair, economisch, klimaat, technologie – deze belangen samen met Afrika te formuleren.

Het kabinet kan zich goed vinden in de gedachten die de AIV hier naar voren brengt. Een meer gelijkwaardige relatie met Afrika en een eerlijke dialoog over elkaars belangen is daarom ook een van de uitgangspunten die expliciet aan bod zullen komen in de Afrikastrategie. Hierbij kan de Nederlandse kennis en kunde op terreinen als landbouw, SRGR en klimaat relevant voor Afrikaanse landen ingebracht worden, in lijn met de BHOS nota. Het kabinet is erkentelijk voor de concrete suggesties die de AIV doet en neemt deze ter inspiratie. Afrikaanse organisaties en experts worden nadrukkelijk geconsulteerd bij de totstandkoming van de strategie (zie hieronder).

Geopolitieke context

De Afrikaanse en Europese realiteit wordt beïnvloed door de geopolitieke ontplooiing van mondiale en regionale grootmachten. Volgens de AIV betekent de geopolitieke werkelijkheid dat nationale belangen en machtsuitoefening de boventoon gaan voeren in plaats van de logica van hyper-globaliserende markten en het internationaal recht. Met name de opstelling van China en Rusland, mondiaal maar ook op het Afrikaanse continent, is zorgelijk.

De mondiale crises en geopolitieke concurrentie hebben tegelijkertijd een de-globaliseringstrend tot gevolg die Afrikaanse landen kwetsbaar maakt. De AIV is van mening dat Afrikaanse en Europese landen meer samen kunnen optrekken met het oog op gemeenschappelijke strategische weerbaarheid en veerkracht. Dit is des te essentiëler in een tijd dat het multilaterale stelsel aan erosie onderhevig is. De AIV doet de aanbeveling om de geopolitieke context serieus te nemen, maar daarbij ook de

tanende positie van Europa in Afrika te erkennen. Het werken aan gedeelde waarden en lange termijn doelen dient daarom centraal te staan, boven een klassieke inzet op invloedsferen. Als optie noemt de AIV samenwerking tussen Europa en Afrika bij het verkorten van mondiale toeleveringsketens en verkleinen van de strategische afhankelijkheid van Rusland en China voor grondstoffen.

Het kabinet onderkent, zoals ook weergegeven in het coalitieakkoord, dat we leven in een wereld met veranderende machtsverhoudingen. In het werk van het ministerie op het continent en binnen het multilaterale stelsel worden we in toenemende mate geconfronteerd met de invloed van nieuwe actoren op het speelveld. Ook de op regels gebaseerde handel staat onder druk. In toenemende mate wordt handel ingezet als wapen om geopolitieke doeleinden te bereiken. De Oekraïne-crisis heeft de verhoudingen scherp gemanifesteerd. De Afrikastrategie zal nadrukkelijk deze context meenemen in de analyses en bij het uitstippelen van een Nederlands handelingsperspectief. Daarbij wordt gewerkt met een langetermijnperspectief van 10–15 jaar.

Coherentie

De AIV doet de aanbeveling voortvarend in te zetten op coherentie. Dit betekent zowel het adresseren van coherentie in de dialoog met Afrikaanse landen als het toetsen van het eigen beleid op incoherenties. Daarbij zou de prioriteit moeten liggen bij landbouw en klimaat, zowel in Nederlands als Europees beleid. Verder zou voor de lange termijn een coherentie-agenda op terreinen als handel, grondstoffen, migratie en belastingen geformuleerd moeten worden. Dit vraagt, volgens de AIV, om een kabinetsbrede inzet, voorbij aan ontwikkelingssamenwerking en handelsbeleid.

Het kabinet onderschrijft het belang van coherent beleid. De Afrikastrategie richt zich op het geïntegreerde beleid met aandacht voor ontwikkelingssamenwerking, handel en economische samenwerking, migratie, klimaat, internationale gezondheid, mensenrechten, veiligheid en politiek. Het bouwt voort op bestaand en voorgenomen beleid op deze terreinen waarbij vanzelfsprekend ook andere departementen geconsulteerd worden. Tevens werkt het kabinet aan een herziening van het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling, waarin verschillende van de hierboven genoemde thema's aan de orde komen. Dit actieplan zal voor het einde van het jaar naar de Kamer gezonden worden.

Voedselcrisis

De AIV wijdt een aanzienlijk deel van haar advies aan de voedselcrisis in Afrika, mede ingegeven door klimaatverandering en de impact van de oorlog in Oekraïne op de reeds acute dreiging in delen van Afrika. Als verklarende factoren wijst de AIV daarbij op de achterblijvende zelfvoorzienendheid van de landbouw in Afrika, ongunstige factoren op de wereldmarkt, gebrekkige infrastructuur en lage toegevoegde waarde. De AIV pleit in dit kader voor een intensivering van de samenwerking, mogelijk via gerichte partnerschappen ten behoeve van voedselzekerheid. Daarbij wordt nadrukkelijk de urgentie van het probleem benadrukt. De aanbeveling is dan ook om naast oplossingen op de middellange en lange termijn, ook op korte termijn de benodigde noodhulp te bieden. Een uitgangspunt daarbij zou moeten zijn dat Nederland en Europa het voedselaanbod niet verkleinen door opoffering van voedselgewassen aan brandstof.

Het kabinet is zich zeer bewust van de preciaire voedselzekerheid in Afrika. Voedselzekerheid is dan ook een van de prioriteiten van het BHOS-beleid¹, waarop in het huidige budget geïntensiveerd is. In lijn met de motie van de leden Thijssen en Kröger² voorgesteld tijdens het Notaoverleg van 28 september 2022 (Kamerstuk 36 180, nr. 21), zal de inzet van het kabinet op voedselzekerheid in de Afrikastrategie geborgd worden.

In de Afrikastrategie zal de aandacht vooral gaan naar de lange termijn. Voor de korte termijn biedt het kabinet momenteel via verschillende kanalen additionele steun voor de dreigende voedselcrisis. De Kamer is hier eerder over geïnformeerd middels de Kamerbrief stand van zaken hulp, herstel en wederopbouw Oekraïne van 27 september jl.³

Nederland en de EU

De AIV ziet een groot belang in versterking van de samenwerking met de EU. EU-belangen liggen vaak in het verlengde van de Nederlandse belangen (versterking van de connectiviteit, klimaatmitigatie en -adaptie, infrastructuur, veiligheid) en Nederland dient actief samen te werken met en binnen de EU (met als voorbeelden het *Global Gateway*-initiatief⁴ en de *European Critical Raw Material Alliance*). Door binnen de EU samen te werken, kunnen de eerste stappen richting coherentie gezet worden. Daarnaast vergroot het samenwerken via multilaterale instituties de (financiële) slagkracht. Aanvullend kan Nederland inzetten op bilaterale activiteiten. Dit vraagt om een zorgvuldige (her-)overweging van geografische en sectorale focus en om een zorgvuldige keuze van statelijke en niet-statelijke, nationale en internationale partners, zowel aan onze als aan Afrikaanse zijde.

Het kabinet onderschrijft de visie van de AIV te komen tot een bredere, op effectiviteit gebaseerde, taakverdeling met de EU. Het kabinet wil strategisch gebruik maken van opties die de *Team Europe Initiatives* daarvoor bieden. Het kabinet is van mening dat een dergelijke taakverdeling gedaan kan worden binnen de keuzes die gemaakt zijn voor de geografische en sectorale inzet die ten grondslag liggen aan het BZ- en BHOS-beleid.

Proces voor de Afrikastrategie

Het kabinet wil via deze brief de Kamer tevens informeren over het verloop van de totstandkoming van de Afrikastrategie. Daarbij verwijzen wij ook naar eerdere moties⁵ van de Kamer over de relatie Nederland – Afrika met betrekking tot handel en voedselzekerheid. Op grond van een schriftelijke consultatie met Nederlandse, internationale en Afrikaanse kennisinstellingen en denktanks is recentelijk een toekomstgerichte context analyse opgesteld over de verwachte ontwikkelingen in Afrika voor de komende 10–15 jaar. Door middel van een reeks aanvullende consultaties en verdiepende gesprekken in Nederland, bij internationale organisaties en bovenal met partners in Afrika, overeenkomstig de motie Hammelburg betreffende de verwachte consultaties met het maatschap-

¹ Kamerstuk 36 180, nr. 1.

² Kamerstuk 36 180, nr. 15.

³ Kamerstuk 36 045, nr. 113.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3282.

⁵ Motie Amhaouch en Klink over handelsrelatie Nederland en Afrika (Kamerstuk 34 952, nr. 168).

Motie Klink en Amhaouch over duurzame voedselproductie (Kamerstuk 34 952, nr. 166).

Motie Kuik en Amhaouch over Afrika Taskforce en meerjarige agenda voor relatie met Afrika (Kamerstuk 35 570, nr. 27).

Motie Weverling en Amhaouch over in uitvoering brengen van het 15/15 actieplan (Kamerstuk 35 570, nr. 14).

pelijk middenveld in Afrika (Kamerstuk 34 952, nr. 165), worden de komende maanden potentiële handelingsperspectieven uitgewerkt. Afhankelijk van het thema en waar relevant vindt hierbij ook interdepartementale afstemming plaats. De strategie zal eind 2022/begin 2023 worden afgerond en vervolgens met u worden gedeeld.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra