



Aan de minister van Buitenlandse Zaken  
De heer mr. W.B. Hoekstra  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking  
Mevrouw drs. L. Schreinemacher  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
T: +31(0)70 348 5108 / 6060  
aiv@minbuza.nl

**Datum**

14 juli 2022

**Betreft**

AIV Briefadvies 36: Urgentie van een nieuwe Nederlandse Afrikastrategie.

Geachte ministers,

Op de drempel van de 21<sup>e</sup> eeuw hield de toenmalige Zuid-Afrikaanse vicepresident en latere president Thabo Mbeki zijn beroemde I am an African-speech.<sup>1</sup> Bewust van de pijn van de conflicten in Liberia, Soedan, Somalië, Burundi en Algerije, van de voortdurende schaduw van armoede, van het immorele verleden met de ontkenning van menselijke waardigheid van de zwarte bevolkingen, is hij hoopvol: *'Whatever the setbacks of the moment, nothing can stop us now. Whatever the difficulties, Africa shall be at peace.'* Eenmaal president noemde hij de 21<sup>ste</sup> eeuw *'the African century'*.<sup>2</sup> Hij beriep zich op een jonge en snelgroeiende bevolking met kwaliteiten die Afrika vanuit de mondiale periferie naar het centrum brengen.

Ruim 25 jaar later is de wereldwijde belangstelling voor Afrika inderdaad fors toegenomen. China investeert miljarden in Afrika, vooral in infrastructuur, mijnbouw en energie. Rusland is binnen een aantal landen zeer actief, ook politiek en militair, en promoot autocratie als wapen tegen terrorisme.<sup>3</sup> Turkije heeft de laatste jaren 40 nieuwe consulaten geopend in Afrika en een militaire basis in Soedan. De internationale aandacht leidde echter nog lang niet overal tot afname van armoede of tot verbetering van leefomstandigheden. Er is een enorme schuldenlast die ontwikkeling belemmert. Bovendien is het aantal Afrikaanse landen in conflict eerder toe- dan afgenomen. Er is sprake van – al dan niet aan staatsgrepen gerelateerde – democratische recessie en van corruptie en daarmee samenhangende staatsondermijning.

Gelet op al deze ontwikkelingen is het van belang ons in Nederland en Europa opnieuw te oriënteren op ons beleid ten aanzien van Afrika. Voor de AIV staat vast dat Europese en Afrikaanse landen een wereld te winnen hebben bij intensivering van de samenwerking. Het is ons buurcontinent en het is noodzakelijk dat wij expliciet aangeven hoe wij ons tot dat continent – en individuele landen binnen dat continent – willen verhouden.



In het Coalitieakkoord 2021-2025 wordt een nieuwe Afrika-strategie aangekondigd: 'We formuleren een gerichte Afrika-strategie. Deze strategie beoogt 'een gelijkwaardige economische ontwikkeling te stimuleren, armoede te verminderen, mensenrechten te verbeteren en irreguliere migratie te beperken.'<sup>4</sup> De AIV beoogt – mede voortbouwend op eerder uitgebrachte AIV-adviezen<sup>5</sup> – met dit briefadvies een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van een geloofwaardige en robuuste Afrika-strategie. Een dergelijke strategie kan naar de mening van de AIV alleen succesvol zijn wanneer het complementaire en gedeelde belangen van de twee continenten centraal stelt.



Het in kaart brengen van die belangen is geen eenvoudige zaak. De continenten zijn weliswaar historisch verbonden, maar juist de koloniale historie is tegelijk oorzaak van voortdurende ongelijkheid. Dit beginpunt en de beperkingen die daarmee samenhangen, moeten erkend worden in een strategie gebaseerd op gezamenlijke belangen. Daar komt nog bij dat het duiden van complementaire en gedeelde belangen niet eenvoudig is, onder meer vanwege de grote diversiteit binnen de continenten. Afrika is een continent waarbinnen 54 soevereine staten, tal van regionale samenwerkingsverbanden, diverse bevolkingsgroepen en religies bestaan, elk met een eigen geschiedenis en cultuur en met specifieke sociaaleconomische, financiële, ecologische, demografische en politieke uitdagingen voor de toekomst. Ook binnen Europa, dat geografisch en cultuurhistorisch bestaat uit zo'n vijftig landen, waarvan er 27 lid zijn van de Europese Unie, is er verdeeldheid, ook al leidt de oplopende internationale spanning ook tot een groeiend besef van wederzijdse afhankelijkheid en solidariteit.

De territoriale nabijheid van Afrika en Europa maakt een focus op complementaire en gedeelde belangen in een tijdperk van harde competitie tussen grootmachten dringend gewenst. Door die nabijheid loont het om beleid op beide continenten nadrukkelijk met elkaar in verband te brengen. Bijvoorbeeld waar het gaat om van het bevorderen van vrede, veiligheid, bestaanszekerheid en ontwikkelingsmogelijkheden van burgers op beide continenten, het verstevigen van de rechtsstaat, de mensenrechten en de democratie, het bestrijden van terrorisme, het doorbreken van het verdienmodel van migrantensmokkelaars en het bestrijden van internationale drugscriminaliteit. Maar zowel binnen Europa als binnen Afrika is het continentale zelfbesef te beperkt om samenwerking louter aan de Europese Unie en de Afrikaanse Unie over te laten. Dat geeft ruimte voor en zin aan bilaterale samenwerking en slimme coalities. Om werkelijk toegevoegde waarde te bieden zal een strategie moeten inzoomen, voorbij de continentale begrippen Afrika en Europa en aandacht moeten geven aan specifieke gebieden en sectoren.

De vragen die de AIV in dit advies wil beantwoorden zijn:

**Hoe kunnen we complementaire en gedeelde belangen van Europa en Afrika in de huidige geopolitieke context formuleren? Wat zijn de strategische consequenties en prioriteiten voor Nederland als die belangen meer centraal worden gesteld?**

De AIV is van mening dat het uitgangspunt van een nieuwe Afrika-strategie niet uitsluitend een projectie van Nederlandse of Europese belangen kan zijn op Afrika. Integendeel. Dit briefadvies is een pleidooi voor een (Nederlandse) Afrika-strategie waarin, tegen de achtergrond van de (geo)politieke context en vanuit Nederlandse en Europese belangen, aansluiting wordt gezocht bij Afrikaanse behoeften en wensen. Op deze manier kunnen Europese en Afrikaanse landen tezamen gezamenlijke belangen formuleren die hen in staat stellen de schokken van een steeds grimmigere werkelijkheid op te vangen. Zo wordt invulling gegeven aan de vaak bepleite, maar in de praktijk niet ingevulde, gelijkwaardige relatie.



## 1. Nederlands en Europees vertrekpunt



Vanuit Nederland lag het accent in de relatie met Afrika traditioneel op ontwikkelingssamenwerking (OS). Alle aspecten van de relatie met Afrika werden gerekend tot de verantwoordelijkheid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en voor alle bemoeienis met Afrika werd een beroep gedaan op het budget voor Ontwikkelingssamenwerking. Alle eerder gepubliceerde Afrika-strategieën hadden deze focus. Daarin hebben zich sinds ruim twee decennia enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Aan de ene kant is het doel van armoedebestrijding de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker in verbinding gebracht met de vergroting van het verdienvermogen van Nederland zelf ('hulp en handel'). Aan de andere kant bestaat het besef dat de relatie met Afrika niet alleen kan worden gedefinieerd in termen van ontwikkelingssamenwerking en dat een reële benadering van de werkelijkheid vereist aandacht te besteden aan onderwerpen als conflict, veiligheid, religieus geïnspireerd terrorisme en criminele verdienmodellen (zoals op het terrein van migratie en mensensmokkel). Deze ontwikkelingen leidden tot een sterke vergroting van het aantal op deze terreinen actieve, zowel statelijke als niet-statale actoren en Nederlandse bijdrages aan vredeshandhavende missies op het Afrikaanse continent. Er was vanuit Nederland zeker aandacht voor coherentie, dat wil zeggen de noodzaak om beleid dat negatief uitpakt voor ontwikkelingslanden te wijzigen. Maar dat heeft niet geleid tot een consequente inzet om coherentie ook daadwerkelijk in praktijk te brengen.

De meest recente BHOS-nota 'Doen waar Nederland goed in is' geeft reeds een aanzet voor nadere invulling van de aangekondigde Afrika-strategie: 'In deze geïntegreerde strategie zet het kabinet de Nederlandse inzet op Afrika uiteen. Dat betekent dat diplomatie, OS, veiligheid en handel in onderlinge samenhang worden uitgewerkt. In dit verband zijn onder meer het behalen van de SDG's, het behartigen van Nederlandse belangen en het bevorderen van regionale stabiliteit relevant. Gelijkwaardige partnerschappen en daaruit voortvloeiende wederkerigheid spelen hierbij een belangrijke rol.'<sup>6</sup> Daarnaast besteedt de BHOS-nota expliciet aandacht aan de noodzaak tot het vergroten van de Europese toegang tot zeldzame grondstoffen.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika is nauw verbonden met het Europese beleid. Ook daar wordt de relatie niet langer op een traditionele ontwikkelingsrelatie gebaseerd en wordt de noodzaak van partnerschap ter realisatie van gezamenlijke belangen uitgedragen. In februari 2022 hebben de Afrikaanse en Europese leiders een gezamenlijke visie op een hernieuwd partnerschap aangenomen. Centraal staan solidariteit, veiligheid, vrede en blijvende duurzame economische ontwikkeling en welvaart voor de burgers van de Afrikaanse en de Europese Unie, waarbij mensen, regio's en organisaties samenwerken.<sup>7</sup>

## 2. Afrika in een tijdperk van competitie tussen grootmachten

### 2.1 Afrika is veranderd

Het Afrikaanse continent is sinds het uitbrengen van eerdere beleidsnota's en strategieën sterk veranderd. Een eerste element is dat de rol en positie van Europa in Afrika is geërodeerd. Zowel het ten tonele verschijnen van andere regionale en mondiale spelers als de met de dekolonisatie samenhangende gevoeligheden en discussie spelen hierbij een rol. Een tweede element is dat Afrika sterk gevangen is gebleven in de traditionele internationale arbeidsdeling. Dat brengt met zich mee dat voor een sterk groeiende bevolking geen uitzicht is op werkgelegenheid, laat staan op werkgelegenheid van goede kwaliteit; dat het Afrikaanse bedrijfsleven in



de formele economie moeilijk van de grond kan komen, geen winst kan maken, en dus geen belasting kan betalen en niet kan bijdragen aan duurzame economische groei en bestrijding van ongelijkheid. De huidige politisering van internationale economische betrekkingen maakt de situatie extra kwetsbaar. Een derde element wordt gevormd door de verzwakking van de rol van veel Afrikaanse staten door gewapende conflicten, al dan niet religieus gefundeerd terrorisme, staatsgrepen, democratische recessie, corruptie en *'Big Men'-politics*. Onvoldoende aandacht werd besteed aan een nieuwe generatie van jongeren- en vrouwenbewegingen die, zoals bijvoorbeeld in Soedan, verandering eisen in staatsbestel en internationale relaties. Dit alles maakt dat in elke samenwerkingsrelatie voortdurende waakzaamheid is geboden ten aanzien van de keuze van samenwerkingspartner. Een vierde element, sterk samenhangend met de eerder genoemde, is de zeer grote fragiliteit van het Afrikaanse continent waar het gaat om klimaat en bestaanszekerheid. Ook de COVID-19-crisis heeft het Afrikaanse continent teruggeworpen in zijn ontwikkeling en het aantal armen is zoals beschreven in recente Wereldbankrapporten als gevolg daarvan snel toegenomen.

## 2.2 De invloed van mondiale en regionale grootmachten

De Afrikaanse en Europese realiteit wordt beïnvloed door de geopolitieke ontplooiing van mondiale en regionale grootmachten. Ook het kabinet vermeldt in het coalitieakkoord geopolitiek serieus te nemen: 'We leven in een wereld met veranderende machtsverhoudingen en instabiliteit rond Europa. Door de opstelling van landen als China en Rusland en de sterkere focus van de VS op Azië moeten we onze vrijheid, veiligheid en welvaart actiever beschermen. We staan voor grote mondiale uitdagingen, zoals klimaatverandering, pandemiebestrijding, migratie, economisch herstel en ongelijkheid. Ook de internationale rechtsorde, mensenrechten en kwetsbare groepen staan meer onder druk. Dit alles vraagt een voortrekkersrol van het Koninkrijk der Nederlanden en een sterke en slagvaardige EU.'<sup>8</sup>

De geopolitieke werkelijkheid betekent dat nationale belangen en machtsuitoefening de boventoon gaan voeren in plaats van de logica van hyper-globaliserende markten en het internationaal recht. De COVID-19-pandemie maakte al pijnlijk duidelijk dat lange waardeketens en *just in time* productie, ingericht op maximale efficiëntie en winst, Afrikaanse landen te kwetsbaar maken. Dat geldt, zij het in mindere mate, ook voor Europa. Ook bleek al dat oorspronkelijk aantrekkelijke infrastructurele investeringen door China gericht op toegang tot afzetmarkten en grondstoffen een prijs hebben in termen van schuldenlast en verwachte politieke loyaliteit.

De mondiale crises en geopolitieke concurrentie hebben tegelijkertijd een de-globaliseringstrend tot gevolg, waarin Afrikaanse en Europese landen meer samen op kunnen trekken 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. Een gemeenschappelijke inzet op bestaanszekerheid in Afrikaanse en Europese landen, weerbaarheid in het licht van de politisering van de internationale economische betrekkingen en het stimuleren van een rechtvaardiger internationale economische orde is daarbij onontbeerlijk.

Hoewel een oriëntatie op geopolitiek kan ontsporen in botte machtspolitiek, biedt een dergelijke oriëntatie volgens de AIV ook een kans om gedeelde waarden en lange termijn doelen meer centraal te stellen, voorbij de fixatie op snelle winstmaximalisatie. Het kan bijvoorbeeld voor zowel Europa als Afrika toenemend lonen om toeleveringsketens te verkorten en strategische afhankelijkheden van China en Rusland te beperken. De competitie tussen de grootmachten, zichtbaar in de door Rusland gestarte oorlog in Oekraïne en de oplopende Amerikaans-Chinese

spanningen in Oost-Azië (met een niet te verwaarlozen risico op gewapend conflict), leidt tot grote ontwrichting. De inval in Oekraïne en de blokkade van havens door Rusland leidt tot enorme problemen in de toelevering van voedsel, energie, zeldzame aardmetalen en stijging van prijzen. Zo leert ook Europa tegelijkertijd dat de belofte van vrede door economische interdependentie juist tot kwetsbaarheden en zelfs exploitatie van asymmetrische afhankelijkheden leidt. Oog voor geopolitiek betekent niet alleen strategische weerbaarheid in het licht van machtsuitoefening, maar ook meer territoriaal zelfbesef.<sup>9</sup>

Geopolitiek acteren wordt verkeerd verstaan als het wordt gelijkgesteld aan een ouderwetse inzet op invloedsferen. De AIV wil inzetten op de ontwikkeling van een gedeeld idee waar Afrikanen en Europeanen voor staan in tijden van assertiviteit en agressiviteit van de grootmachten. Maar een gedeeld idee moet van twee kanten komen. Europa heeft niet de positie (en zou die ook niet moeten willen hebben) om eenzijdig een Afrika-strategie vorm te geven. Nederland en de EU moeten zeker ook rekening houden met een toenemende antiwesterse houding in Afrika. In het verleden namen Afrikaanse elites vaak in het kielzog van het kolonialisme een prowesterse houding aan: zij waren westers opgeleid en getraind en namen Universele waarden over. Dit mondde echter in veel landen uit in de opkomst van Afrikaanse oligarchen die voortbouwden op al veel langer bestaande Afrikaanse machtsverhoudingen. Volgens een recent artikel in *Foreign Affairs*<sup>10</sup> laat onderzoek zien dat een meerderheid van de Afrikaanse bevolking waarden als democratie, vrije verkiezingen en vrijheid van meningsuiting steunt.

Peking en Moskou vertellen intussen een duidelijk verhaal in Afrika: zij wijzen beschuldigend naar het Westen als veroorzaker van de huidige voedsel- en energiecrisis. Westerse sancties tegen Rusland, NAVO-uitbreiding en de door de VS-geïnitieerde terugval van de wereld in machtsblokken bestaande uit een democratisch én autocratisch kamp leidden tot dit onheil, stellen zij.<sup>11</sup> China en Rusland zouden daarentegen solidair zijn met Afrika en de rest van het Mondiale Zuiden. Peking pleit daarbij voor non-interventie in de politieke systemen van andere landen en voor een alternatief economisch ontwikkelingsmodel waarvan democratisering geen onderdeel is. Samen met Moskou bepleit Peking een lossere definitie van democratie en mensenrechten waar hun eigen (dictatoriale) bestuurssystemen ook onder vallen.<sup>12</sup> Deze visie op de wereld delen zij op regelmatige basis met de leiders en bevolkingen van Afrikaanse landen, zoals tijdens de vele bezoeken van President Xi, Premier Li en topdiplomaten Yang en Wang aan het continent, Poetins recente ontmoeting met de leider van de Afrikaanse Unie, de Senegalese President Macky Sall en de diplomatieke toppen die beide landen met Afrikaanse landen organiseren.<sup>13</sup>

Er is zeker sympathie in Afrika voor Peking en Moskou. Meer dan 15 Afrikaanse landen onthielden zich van stemming bij een VN-veroordeling van de Russische invasie van Oekraïne. Waar 22 Westerse landen de massa-internerings van de Oeigoeren in juli 2019 veroordeelden, steunden 16 Afrikaanse landen een tegenverklaring waarin de kampen in Xinjiang 'bijscholing- en trainingscentra' worden genoemd waardoor 'veiligheid [is] teruggekeerd in Xinjiang'. Ook wordt China hierin geprezen om zijn 'treffende prestaties op het gebied van mensenrechten'.<sup>14</sup> Waar de Fransen zich noodgedwongen terugtrokken uit Mali is de Russische *Wagner Group* aldaar actief en in buurlanden enkel machtiger geworden.

Deze nieuwe geopolitieke realiteit noopt tot een nieuw Europees actieplan en een nieuw en overtuigender narratief waarin complementaire en gedeelde belangen van de Europese Unie en Afrika centraal staan. De AIV adviseert om dit narratief dan ook centraal te stellen in de nieuwe Afrika-strategie. Daarbij is het van belang te onderkennen dat de kritiek op Europa vaak wordt ingegeven door de Afrikaanse perceptie dat het westen dubbele standaarden hanteert (bijvoorbeeld ten aanzien van vluchtelingen) en selectief mensenrechtencriteria hanteert. De AIV onderscheidt daarbij twee invalshoeken. Ten eerste die van ontwikkelingen in Afrika zelf en ten tweede de activiteiten van mondiale en regionale grootmachten op het Afrikaans continent.

### 3. Complementaire en gedeelde belangen

Vanuit een dergelijk geschetst narratief, kunnen op veel terreinen, bijvoorbeeld het humanitaire-, economische-, technologische-, en traditioneel-, en non-traditionele veiligheidsgebied, gezamenlijke belangen van Afrika en Europa geïdentificeerd worden. Op basis daarvan oppert de AIV enkele mogelijke samenwerkingsvormen, met daarbij de aantekening dat een formulering van belangen vanuit Afrikaanse landen zelf noodzakelijk is, onder erkenning van verschillende uitgangspunten.

Op politiek, humanitair, economisch, klimaat en technologisch gebied moet het uitgangspunt zijn dat Europese en Afrikaanse landen elkaar kunnen en moeten helpen om de schokeffecten van externe geopolitieke en geo-economische crises zo niet te voorkomen, dan in ieder geval op te vangen. Voorbeelden hiervan zijn de COVID-19-pandemie, de huidige en toekomstige crises als gevolg van de oorlog in Oekraïne en een potentiële toekomstige crisis tussen China enerzijds en de VS en bondgenoten anderzijds in Oost-Azië. Ook de klimaatproblematiek zal enorme schokken teweeg brengen. De opwarming van de aarde voltrekt zich sneller in Afrika dan in de rest van wereld. Zo zal de temperatuurstijging agrarische activiteiten verder bemoeilijken maar ook een grote impact hebben op de volksgezondheid; stijgende temperaturen en regenval veroorzaken ook toename van ziekte verspreidende insecten.<sup>15</sup>

De huidige voedselcrisis onderstreept de wederzijdse belangen: waar Nederland en Europa niet gebaat zijn bij irreguliere migratie, is het in Afrikaans belang om hongersnood en politieke instabiliteit, beiden versterkt door klimaatverandering, en om *braindrain* te voorkomen. Op al deze terreinen is nog veel diplomatiek werk te verzetten: het duurde te lang voordat Afrika toegang kreeg tot vaccinaties en hulpmiddelen tegen COVID-19, en die toegang is er voor miljoenen Afrikanen nog steeds niet.<sup>16</sup> Ook de toegezegde klimaatgelden zijn nog lang niet volledig uitgekeerd.

Ook op andere terreinen onderstrepen de huidige geopolitieke crises gezamenlijke belangen: zowel Europa als Afrika kampt met de noodzaak tot diversificatie en het inkorten van toeleveringsketens voor essentiële goederen en grondstoffen.<sup>17</sup> Afrikaanse landen kunnen ondersteund worden om de werkgelegenheid te vergroten door een gedeelte van productieprocessen die momenteel in China en Rusland plaatsvinden over te nemen. Voor Europa moet hierbij speciale aandacht uitgaan naar die grondstoffen die Europa nodig heeft voor de eigen industrie die nu veelal uit China en Rusland komen, met speciale aandacht voor de benodigdheden voor de energietransitie en de 4<sup>e</sup> industriële revolutie zoals halfgeleiders. Een aantal zeldzame aardmetalen wordt gedolven in Afrika, maar de overgrote meerderheid van de kobaltmijnen in de Democratische Republiek Congo is in handen van

Chinese staatsbedrijven zoals China Molybdenum.<sup>18</sup> De raffinage van kobalt vindt vervolgens grotendeels in China plaats. Andere zeldzame aardmetalen zoals silicium, germanium en gallium en zeldzame aardelementen worden ook voornamelijk gedolven in China. Zo dreigt de energietransitie en computerchipproductie in Europa een nieuwe generatie van afhankelijkheden te doen ontstaan van China.



Een voorwaarde voor productieve samenwerking tussen Europa en Afrika is connectiviteit. Europese investeringen moeten zich richten op het vergroten van de connectiviteit binnen- en met Afrika door te investeren in het aanleggen van zowel fysieke infrastructuur zoals havens, wegen en spoorlijnen als digitale infrastructuur zoals telecommunicatiekabels, datacenters, glasvezelnetwerken en online netwerken. De herpositionering van toeleveringsketens naar Afrika gaat noodzakelijk hand in hand met het vergroten van de (online) connectiviteit tussen Afrika en Europa.<sup>19</sup> Ook dient de EU te investeren in klimaatadaptatie-bevorderende infrastructuur die bijdraagt aan bijvoorbeeld het tegengaan van droogte (bijvoorbeeld irrigatiesystemen) en watermanagement (bijvoorbeeld dijken, of *nature based solutions*) en het gunnen van eerlijke en grotere toegang tot downstream waarde creërende activiteiten (bijvoorbeeld aandelen in batterijproductie) voor Afrikaanse partijen in ruil voor duurzaam gebruik van grondstoffen.

Doordat Chinese (maar ook Russische) instellingen met staatssteun strategisch handelen in hun activiteiten in Afrika, is hun slagkracht aanzienlijk groter. Europa moet beter gebruik maken van zijn eigen kracht. Dat kan met name ook door het aanboren van internationale kapitaalmarkten en door het mobiliseren en sturen van kapitaalstromen zoals door publiek geïnitieerde *blended financing* initiatieven en fondsen te ondersteunen welke gericht zijn op activiteiten in Afrika in lijn met de strategische belangen van Nederland en de EU. Daarbij moet Nederland zijn bijdrage aan belangrijke EU initiatieven zoals de *Global Gateway* en de *European Raw Material Alliance* vergroten. Ondersteuning voor de verdere verankering van de rechtstaat heeft daarbij een positieve uitwerking op de mogelijkheden voor verdere (economische) ontwikkeling en het aantrekken van investeringsgeld.

Op het terrein van traditionele en non-traditionele veiligheid moeten Europese landen en Afrikaanse landen er gezamenlijk naar streven te voorkomen dat crises en andere ontwrichtende activiteiten plaatsvinden in Afrika en Europa. Daarbij horen vanuit Nederland en Europa een zoveel mogelijk gezamenlijke operationele inzet en medeverantwoordelijkheid voor vredesoperaties en andere vredes-ondersteunende activiteiten en het investeren in meer inclusieve en duurzame vredesakkoorden zoals bijvoorbeeld in de Sahel. Daarbij past ook een bredere geopolitieke bril: De Russische blokkade van de Oekraïense havens laat zien dat Rusland het niet nauw neemt met principes als vrije en open zeevaart. Aangezien Rusland en China steeds nauwer coördineren en samen opereren dienen Nederlandse en Europese investeringen te helpen voorkomen dat beide autoritaire grootmachten aanvullende militaire grip (bijvoorbeeld door middel van maritieme legerbasissen of de *Wagner Group*) verkrijgen op het Afrikaanse continent. De welvaart van Afrikaanse staten hangt immers ook af van vrije zeeroutes, in het bijzonder van *chokepoints* zoals het Suezkanaal en de Straat van Bab el-Mandeb. Daarnaast moet Europa met Afrikaanse staten samen werken om verstoringen door terroristische groeperingen (zoals *Islamic State Greater Sahara* in Mali, *Boko Haram* in Nigeria en *Al-Shabaab* in Somalië) en daarmee samenhangende drugscriminaliteit (een groot aandeel van drugsaanvoer in Europa komt van het Afrikaanse continent) in te dammen. Waar Europa kampt met zeer gewelddadige drugscriminelen, worstelen Afrikaanse landen ook met de ontwrichtende effecten van druggerelateerde misdaad.



Ook om de militaire grip van China en Rusland op Afrika te beperken, dienen Nederland en andere Europese landen opnieuw in te zetten op Europese investeringen in strategische havens, in training en in andersoortige versterking van relevante veiligheidsapparaten om terrorisme en drugscriminaliteit te bestrijden. Zowel externe schokken als interne crises in Afrika dreigen irreguliere migratiestromen naar Europa op gang te brengen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van Europese belangen, een voorstel voor Afrikaanse belangen (zonder de pretentie dat de AIV in staat is die voor Afrika te formuleren) en geeft aanknopingspunten voor samenwerking. Het overzicht is niet uitputtend. Wel behelst het, volgens de AIV, enkele van de meest prangende en belangrijke Europese en Afrikaanse uitdagingen van de komende decennia. Speciale aandacht in dit advies krijgt de acute –en waarschijnlijk langdurige voedselcrisis– in Afrika. Dit onderwerp wordt uitgewerkt in paragraaf 4.

Thema	Europees belang	Mogelijk Afrikaans belang	Samenwerking
Humanitair	Humanitaire overwegingen  Tegengaan irreguliere migratie	Humanitaire overwegingen  Voorkomen hongersnood en instabiliteit (beiden versterkt door klimaatverandering) en braindrain  Mogelijkheden voor legale (circulaire) migratie	Korte termijn: Voedselaanbod vergroten  Middellange termijn: landbouw ondersteunen in Afrika. Versterken van bijdragen aan klimaatadaptie maatregelen omtrent watermanagement; en antwoorden op hittestress. Mogelijkheden voor circulaire migratie verkennen  Lange termijn: Zie beleidsaanbevelingen voedselsectie
Mensenrechten en rechtstaat	Naleving van en invullingen geven aan internationale verdragen  Versterken van de interne en internationale stabiliteit hetgeen geopolitieke waarde heeft maar ook de aantrekkelijkheid van Afrika voor Europese investeringen vergroot	Ruimte voor het tegengelijk maakt een natie uiteindelijk sterker en is de beste verdediging tegen humanitair onrecht  Economische ontwikkeling is gebaat bij een goed functionerende rechtstaat	Ondersteunen 'nieuwe' actoren (inclusief jeugd- en vrouwenbewegingen) mede in het licht van ondersteuning van initiatieven voor het versterken van de rechtstaat ook met het oog op het bredere belang hiervan als ook het gericht ondersteunen van mensenrechtenverdedigers
Voorwaarde voor Economische groei	Vergroten robuustheid van toeleveringsketens in eigen regio ten tijde van harde competitie tussen grootmachten, pandemieën	Vergroten werkgelegenheid	Europese bijdrage aan de fysieke maar ook sociale en institutionele infrastructuur ontwikkeling (bijv. havens, wegen en spoorlijnen, en versterking van de rechtstaat). Zie bijvoorbeeld het <i>Global Gateway Initiative</i>
Grondstoffen	Toelevering zeldzame grondstoffen (bijv. Kobalt uit DRC) voor industrie, digitalisering en energietransitie	Duurzame ontwikkeling en werkgelegenheid, afzetmarkten voor producten, armoedebestrijding, uitbreiding en versterking van infrastructuur	Versterk <i>European Raw Material Alliance</i> en geef Afrikaanse partijen eerlijker en groter aandeel in <i>downstream</i> waarde-creërende activiteiten (bijv. batterijproductie)



Klimaat	Terugdringen opwarming; voorkomen klimaat-gerelateerde migratiestromen	Verminderen vervuiling; meer hoogwaardig technologische activiteiten; voorkomen grootschalige instabiliteit als gevolg effecten klimaatverandering	Investering in groene projecten in Afrika, met nadruk op klimaatadaptatie
Technologisch	Toegang tot Afrikaanse internet gebruikers voor afzetten diensten en civiele interactie	Vergroten digitalisering en voorkomen <i>path dependencies</i> op China	Europese strategische investeringen in Afrikaanse digitale infrastructuur, zoals onderzeese kabels, datacenters en glasvezelkabels (bijv. d.m.v. aansluiting bij <i>Global Gateway Initiative</i> met nadruk op <i>blended finance</i> initiatieven en de EU's connectiviteitsagenda)
Veiligheid (traditioneel)	Tegengaan vergroting van capaciteit rivalen om militaire macht te projecteren (bijv. militaire basissen China en Rusland en <i>Wagner Group</i> )	Verkleinen afhankelijkheid van autocratieën en behouden toegang tot vrije en open zeerooutes (zoals in Oekraïense havens)	Europese strategische investeringen in Afrikaanse havens (met nadruk op die locaties nabij maritieme knoop- en chokepunten zoals het Suezkanaal, de Straat van Bab el-Mandeb)
Veiligheid (non-traditioneel)	Verkleinen dreiging terroristische groeperingen voor Europese burgers en ontwrichting lokale economie (bijv. door <i>Boko Haram</i> , <i>Al-Shabaab</i> en <i>Islamic State Greater Sahara</i> )	Voorkomen politieke instabiliteit en verkleinen dreiging terroristische aanslagen tegen bevolking (bijv. door <i>Boko Haram</i> , <i>Al-Shabaab</i> en <i>Islamic State Greater Sahara</i> )	Nederlandse en Europese bijdrage aan vredesoperaties en diplomatie, alsmede training en andersoortige versterking van relevante veiligheidsapparaten fragiele staten
Veiligheid (non-traditioneel)	Tegengaan drugsaanvoer uit Afrika en drugscriminaliteit en -geweld in Europa	Tegengaan drugsmisdaad, verslavingsproblematiek	Europese bijdrage aan training en andersoortige versterking van relevante veiligheidsapparaten fragiele staten

Tabel 1: Wederzijdse belangen en samenwerkingsvormen Europa en Afrika

#### 4. Afrika: Van voedselcrisis naar voedselzekerheid

In een aantal Afrikaanse landen dreigt een acute en langdurige voedselcrisis. De voedselzekerheid was al kwetsbaar: in heel Afrika werd in 2019 gemiddeld 58% van het totale familiebudget werd uitgegeven aan voedsel en energie.<sup>20</sup> De acute crisis is het gevolg van de Russische invasie van Oekraïne. Achterliggende oorzaak is dat de ontwikkeling van de landbouw in Afrika te weinig van de grond kwam.

Afzonderlijk en gezamenlijk zijn Rusland en Oekraïne grote spelers in zonnebloemolie gerst, tarwe en mais.<sup>21</sup> Op korte termijn is door de oorlog het transport van exportproducten uit Oekraïne niet of slechts beperkt mogelijk. Het risico is daarnaast dat Rusland exportrestricties invoert om in eigen land de voedselprijzen laag te houden.<sup>22</sup> Voor het komende oogstseizoen is de verwachte opbrengst lager omdat er minder gewassen ingezaaid zijn.<sup>23</sup> Kleinere eerdere verstoringen van voedselprijzen veroorzaakten al speculaties die leidden tot de voedselcrisis in 2008, waarop ook de Arabische Opstanden volgden.

Waar landbouw in verreweg de meeste landen de motor achter economische ontwikkeling is geweest, bleef de ontwikkeling van een zelfvoorzienende sector

in Afrika achter. Verhoging van agrarische productie en meer efficiëntie creëerden in alle andere delen van de wereld ruimte voor ontwikkeling van andere sectoren. De groene revolutie van de jaren '60 zorgde met de toepassing van kunstmest, veredelingstechnieken, gewasbeschermingsmiddelen en mechanisatie voor een nog snellere groei van de productiviteit waardoor het aandeel van de landbouw in de economie kleiner kon worden: steeds minder mensen zijn nodig voor steeds meer voedselproductie. In Afrika bleef de ontwikkeling van de landbouw echter achter, al zijn er grote verschillen tussen landen.<sup>24</sup> De geopolitieke schok uit Oekraïne komt extra hard aan omdat Afrika afhankelijk is van grootschalige import. Afrika importeert jaarlijks voor zo'n 35 miljard euro aan voedsel. De verwachting is dat dit alleen al vanwege bevolkingsgroei zal stijgen.<sup>25</sup>

De consensus is dat Afrika meer zelfvoorzienend op het gebied van voedsel moet worden. De (landbouw)economische ontwikkeling op andere continenten vond grotendeels plaats voor de grote globaliseringgolf van de jaren '90. De wereldwijde voedselketens voorzien nu in aanbod van relatief goedkoop voedsel, dat grootschalig en met veel inzet van landbouwtechnologie is geproduceerd. Afrikaanse boeren kunnen moeilijk voor de eigen markt produceren zolang goedkope (en soms ook gesubsidieerde) producten de markt domineren. Daarbij komt nog dat kunstmest aanzienlijk duurder is geworden door de hoge energieprijzen en door exportbeperkingen in een aantal landen.<sup>26</sup> Deze prijsstijgingen zullen de lokale productie verder onder druk zetten.<sup>27</sup>

De Afrikaanse landbouw heeft zelf slechts een bescheiden rol in de wereldwijde voedselketens. De export vanuit Afrika bestaat vooral uit primaire producten. Dat verwerkingsactiviteiten met een hogere toegevoegde waarde veelal buiten Afrika worden gedaan, is mede het gevolg van gerichte invoertarieven en handelsbeperkingen.<sup>28</sup> De EU heeft voor veel Afrikaanse landen importheffingen afgeschaald dan wel afgeschaft. Dit heeft echter nog weinig positieve resultaten opgeleverd. Ook het gebrek aan lokale infrastructuur beperkt voor Afrika de mogelijkheden om toegevoegde waarde zelf te optimaliseren: opslag, transport en kennis om verwerking te organiseren zijn in het algemeen onvoldoende.

Ongetwijfeld kan in Afrika de landbouwproductie enorm toenemen door gerichte investeringen. Maar een kopie van het internationale model creëert nieuwe problemen. Binnen Nederland en veel andere Europese landen zijn inmiddels ook de nadelen van onze wijze van voedselproductie (en consumptie) pijnlijk zichtbaar: mestoverschot, uitstoot van broeikasgassen, verlies van biodiversiteit door monoculturen en gewasbeschermingsmiddelen, zorgen omtrent dierenwelzijn en rondom de volksgezondheid. Lagere productie binnen de EU kan leiden tot meer kansen voor Afrikaanse producenten, maar ook tot meer concurrentie met Afrika in de vraag naar (bulk)producten en daarmee mogelijk tot voedseltekorten. De Verenigde Naties (VN) en in het bijzonder de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO) zijn nu al enkele jaren bezig om een transformatie van het mondiale voedselsysteem te bewerkstelligen.<sup>29</sup> Doel is een toekomstbestendig voedselsysteem dat zowel recht doet aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) als aan de doelstellingen van het Parijse klimaatverdrag. De huidige voedselcrisis geeft eens te meer de noodzaak aan van het optuigen van een weerbaarder, duurzamer en efficiënter voedselsysteem.

#### 4.1 Onachtzaamheid

Over de oorzaken van de huidige en verwachte voedselcrisis vinden over en weer zware beschuldigingen plaats en bestaan verschillende analyses.<sup>30</sup> Over de oorzaken van de afhankelijkheid van geïmporteerd voedsel verschillen eveneens

de analyses. Waar voor sommige analisten multinationale ondernemingen (MNO's) kansen creëren in het Mondiale Zuiden, zijn ze voor anderen het symbool van uitbuiting en overexploitatie. Er zijn voorbeelden van MNO's die het duurzamer en socialer willen aanpakken, maar ook van goede intenties die zich niet vertalen naar een verbetering en versteviging van de lokale waardeketen.<sup>31</sup> Talloze NGO's vragen aandacht voor de ongemakkelijke positie van de Afrikaanse voedselproducenten. Er was in Westerse landen geen doelgericht beleid om voedselzekerheid in Afrika te ondermijnen, maar er was wel onachtzaamheid: een gebrek aan aandacht voor de gevolgen van de opkomst van voedselindustrie voor Afrikaanse landbouw en samenlevingen. Een gebrekkige logistiek en infrastructuur spelen daarbij ook een rol, evenals tekortkomingen in de rechtsstaat en de instituties zoals ook Amartya Sen benadrukt.<sup>32</sup>

#### 4.2 Afrikaanse oplossingen

Intussen werd en wordt in Afrika ook aan de voedselvoorziening gewerkt.<sup>33</sup> AGRA, bijvoorbeeld, een organisatie die *farmer-centred, African-led and partnerships-driven* is, ondersteunt overheden en private partijen in 11 landen om beleid en voorwaarden tot stand te brengen die investeringen in de landbouw wél mogelijk maken. De focus is regionaal: landen hoeven niet zelfvoorzienend te zijn en het accent ligt op regionale samenwerking en open markten om elkaar te versterken. AGRA heeft partnerschappen met bedrijven, kennisinstellingen en overheden uit een aantal westerse landen, waaronder Nederland.<sup>34</sup> De verwachting is dat het verder bevorderen en ondersteunen van intra-Afrikaanse handel zeer positief kan zijn voor lokale waardencreatie.<sup>35</sup> Maar het is ook duidelijk dat de oplossing niet alleen aan Afrikaanse kant tot stand kan komen. Daarvoor zijn de problemen te groot en de verhoudingen te scheef gegroeid.

#### 4.3 Stappen op weg naar complementaire en gedeelde belangen

Hoe verder? De EU en Afrika kunnen in veel opzichten complementair zijn. Zo kan geografische nabijheid, in combinatie met contrasterende oogstseizoenen een uitstekende basis zijn om gezamenlijk in te zetten op vergroting van de voedselzekerheid en economische zelfstandigheid van Afrikaanse landen. Maar hoe kan dit perspectief praktisch worden en hoe kan worden omgegaan met de huidige voedselcrisis?

De AIV vindt dat er drie stappen nodig zijn. De eerste stap is **achtzaam en eerlijk** zijn. Erken de moeilijke positie van Afrikaanse landbouw en toon vanuit de EU bereidheid om samen met Afrikanen te zoeken naar oplossingen. Veranker zo nodig achtzaamheid, bijvoorbeeld door een rapportageplicht in jaarverslagen van bedrijven, door jaarlijkse verantwoording aan het parlement. Erken dat de Europese landbouw vele malen productiever is dan de Afrikaanse en dat in Europa zowel het kapitaal als de technologie om de landbouw te verduurzamen aanwezig is. Formuleer vanuit die erkenning van de verschillen, wel gezamenlijke belangen op het terrein van voedselproductie en wees eerlijk over intenties.

Een tweede noodzakelijke stap is **coherentie**. Screen het handelsbeleid, het beleid rondom voedsel en voedselveiligheid, het EU-landbouwbeleid en het beleid rondom biograndstoffen op negatieve effecten voor de voedselzekerheid in Afrika en pak deze aan. Schort bijvoorbeeld op korte termijn de bijmengverplichting voor biobrandstoffen op, tenzij het gaat om reststromen. Daarmee komen ook direct meer mais, tarwe en plantaardige oliën beschikbaar voor de voedselmarkt. Werk aan een systeem waarin biobrandstoffen een buffer voor de voedselmarkt kunnen zijn. Kijk bijvoorbeeld ook naar de kunstmestproductie en voorkom tekorten op korte

termijn. Ondersteun met technologie de productie van kunstmest in Afrikaanse landen waar gas is. Maar werk vooral aan toepassing van meststoffen die geen schade aan de bodem toebrengen.



Een derde stap is het om samen met Afrikaanse partnerlanden complementaire **partnerschappen** op te richten op terreinen waarop Europa en Afrika elkaar kunnen aanvullen, bijvoorbeeld inclusieve voedselvoorziening maar ook de klimaatdoelen, aanpassing van de landbouw aan klimaatverandering, toepassing van kringlooplandbouw, technologie, het tegengaan van ontwrichtende migratie en braindrain, het creëren van een goede juridische infrastructuur waarmee een stabiel investeringsklimaat wordt gecreëerd en uitbuiting en speculatie wordt voorkomen.<sup>36</sup> Een complementair partnerschap legt intenties en spelregels vast voor samenwerking op een afgebakend terrein, bijvoorbeeld voedselzekerheid. Complementaire partnerschappen kunnen meerdere landen omvatten. Waarborg bij de partnerschappen dat elke schakel van de keten een eerlijk inkomen kan genereren en dat verwerking ook in Afrikaanse landen plaats vindt. Complementaire partnerschappen bieden zeker ook kansen voor export van Nederlandse teeltsystemen, techniek en kennis, gericht op verhoogde productie en verminderd gebruik van kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en water.

De AIV benadrukt dat er geen eenvoudige oplossingen zijn. Het nemen van maatregelen die indruisen tegen het korte-termijn-eigenbelang, of het belang van westerse ondernemingen vraagt duidelijk beleid, overtuigingskracht, invoelingsvermogen en financiële ruimhartigheid. Maar de AIV wijst er ook op dat stappen noodzakelijk zijn om de rechtstaat, leefomgeving, klimaat en de mensheid te beschermen.

## 5. Conclusie en Aanbevelingen

Concluderend, waardeert de AIV de aankondiging van een nieuwe Afrika-strategie, maar koppelt daaraan de verwachting dat die strategie een antwoord biedt op de (geo)politieke en maatschappelijke context die de traditionele focus op hulp en handel verre te buiten gaan. Die zou immers volstrekt geen recht doen aan de grote ontwikkelingen op het Afrikaans continent en de gevolgen die deze hebben of kunnen hebben voor Nederland en Europa. Mondiale (China) en regionale (Rusland, Turkije) grootmachten hebben zich in de loop van twee decennia machtsposities in Afrika verworven die van grote betekenis zijn. Die situatie moeten we allereerst erkennen en dat moet vervolgens leiden tot een gezamenlijke vaststelling van die gezamenlijke belangen. De strategische consequenties en prioriteiten voor Nederland wijzigen daarmee.

Een Afrika-strategie moet die ontwikkelingen en machtsposities helder benoemen en voorzien van een expliciet en leidend handelingsperspectief, voor Nederland en in Europees verband. Het fundament van ons handelingsperspectief voor samenwerking met Afrikaanse landen was en is de aandacht voor normen en waarden, respect voor mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Die aandacht moet nu vorm krijgen in een andere geopolitieke werkelijkheid. Daarbij is het van belang niet langer te werken met projecties van Europese denkbeelden en uitvoeringsmodaliteiten, maar Afrika daadwerkelijk te accepteren als partner die een gemeenschappelijke agenda mede bepaalt.

Het is dringend gewenst om niet alleen een strategie uit te zetten, maar ook op korte termijn te laten zien dat we bereid zijn direct gezamenlijk actie te ondernemen



op een van de meest acute problemen: de voedselsituatie. De Europese en Afrikaanse landen zullen snel stappen moeten zetten om de voedselcrisis het hoofd te bieden, op korte termijn door noodhulp te bieden en het aanbod van voedsel te optimaliseren, op middellange termijn op basis van complementaire en gedeelde belangen. Nederland en Europa zullen meer oog moeten hebben voor de situatie van voedselproducenten in Afrika en op zijn minst beleid te wijzigen dat nadelig is voor Afrika.



De AIV doet de volgende vijf aanbevelingen:

**I. Formuleer op relevante terreinen complementaire en gedeelde belangen, tezamen met (en niet voor) Afrika.**

Een Nederlandse Afrika-strategie moet zijn gebaseerd op wederzijds respect en op erkenning van de problemen in en ongelijke uitgangspositie van Afrikaanse landen en waarin de geopolitieke context meegenomen wordt. Complementaire belangen kunnen als leidraad gebruikt worden voor het daadwerkelijk creëren van een gelijkwaardige relatie en gezamenlijke ambities. Hierbij zijn de inbreng uit en de behoeften van Afrika van groot belang. Zorg daarbij voor adequate financiering en structurele aandacht. Dat betekent dat een daarmee samenhangende uitbreiding van budget voor geïntegreerd Afrikabeleid en partnerschap nodig is. Organiseer de analyse van de veranderde Afrikaanse veiligheidscontext en het beleid in een operationele conflicteenheden die diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en veiligheid integreert. Werk actief samen met en binnen de EU, zoals het voorgestelde *Global Gateway Initiative* en de *European Critical Raw Material Alliance* en met andere multilaterale instellingen, zoals onder meer WHO, FAO, Wereldbank. De grote uitdaging is om in de samenwerking veiligheidsbeleid, economie en emancipatie met elkaar te verbinden.

**II. Neem de geopolitieke context en de tanende positie van Europa serieus.**

De Afrikaanse realiteit is turbulent en veranderlijk, er zijn op allerlei terreinen grote verschillen en er zijn veel Afrikaanse en niet-Afrikaanse actoren. Maar boven al die verschillen zijn er ook algemene kenmerken te onderscheiden: de torenhoge schuldenlast, de voortdurende conflicten, de slechte verankering van de rechtsstaat, het achterblijven van economische ontwikkeling, de kwetsbaarheid voor klimaatveranderingen, armoede, de ondermaatse bescherming van basale mensenrechten, ondervoeding en gebrek aan bestaanszekerheid. Onderken dat westerse idealen lang niet overal in Afrika weerklank vinden, dat het Westen veel sympathie in Afrika heeft verspeeld en dat dat zeker ook verlies is voor Europa zelf. Erken dat Europa niet alleen door het kolonialisme, maar ook bijvoorbeeld door het EU-landbouwbeleid en handelsprotectie geen positieve rol heeft gespeeld in Afrika.

**III. Wees achtzaam en zet van daaruit voortvarend in op coherentie.**

Ga in dialoog met Afrikaanse landen en nodig hen uit om hun zorgen en uitdagingen te formuleren. Wees bereid om het eigen beleid te screenen op incoherentie en bespreek dat met Afrikaanse partners. Geef prioriteit aan incoherenties op het terrein van landbouw en van klimaat, en maak hier werk van in zowel Nederlands als Europees beleid en formuleer een langere termijn coherentie-agenda op terreinen als handel, migratie en belastingen. Dat impliceert dat dit niet alleen een zaak van de ministers op de ministeries van Buitenlandse Zaken is, maar ook aandacht vraagt van de (Europese) ministeries van Landbouw, Financiën en Economische Zaken en Klimaat.



Werk gelijktijdig ook aan reële handelsrelaties, bijvoorbeeld ten aanzien van het vrijgeven van patenten, het delen van kennis en het oplossen van invoerproblemen.



#### **IV. Wacht niet met handelen!**

De voedselcrisis is nu aan de hand en wordt met de dag urgenter. Het is raadzaam om oplossingen op de middellange en lange termijn te onderzoeken en implementeren, maar noodzakelijk om op korte termijn de benodigde noodhulp te bieden. Eén uitgangspunt moet zijn dat Nederland en Europa het voedselaanbod niet verkleinen door opoffering van voedselgewassen aan brandstof.

#### **V. Werk zoveel mogelijk samen binnen de EU, maar zet ook in op bilaterale activiteiten.**

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. Tegelijk kan Nederland inzetten op bilaterale activiteiten, mits daarbij de Afrikaanse belangen (mede) uitgangspunt zijn en de activiteiten geen incoherentie in de hand werken. Dit alles vraagt ook om een zorgvuldige (her)overweging van geografische en sectorale activiteiten focus en om een zorgvuldige keuze van statelijke en niet-statelijke, nationale en internationale partners, zowel aan onze als aan Afrikaanse zijde. Dat betekent dat de AIV een daarmee samenhangende verhoging van het budget voor internationale samenwerking aanbeveelt ten behoeve van geïntegreerd Afrika-beleid en partnerschappen. Dit ambitieniveau dient te worden geformuleerd met inachtneming van de beschikbare middelen en menskracht. Het is zaak om zorgvuldig prioritaire landen te kiezen.

De AIV vertrouwt erop dat Nederland een belangrijke bijdrage kan leveren aan een eigentijds en actueel beleid dat zich zowel richt op de acute nood als op de middellange en lange termijn.

Hoogachtend,

Prof. Bert Koenders  
Voorzitter AIV

*Dit advies is opgesteld door leden van de AIV: mr. J.N.M. (Koos) Richelle, dr. D.J.M. (Dorette) Corbey, drs. M. (Monika) Sie Dhian Ho, in samenwerking met commissieleden: dr. M.L. (Maarten) Biermans (CMR) en J.J. (Joris) Teer MSc (CVV). Het secretariaat werd gevoerd door dr. M.M. (Marenne) Jansen.*

# Eindnoten



- 1 Mbeki, T. (1996). *I am an African*. Kaapstad.
- 2 Temin, J. (2021, 8 oktober). Africa is changing – and U.S. strategy is not keeping up. *Foreign Affairs*.
- 3 Ramani, S. (2022, 17 februari). Russia has big plans for Africa: America must push back without getting dragged in. *Foreign Affairs*.
- 4 Bureau woordvoering kabinetsformatie. (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken in de toekomst'*. Den Haag.
- 5 Adviezen sinds 2019 worden hier genoemd: Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2019). *China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa*. Den Haag; Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2020). *Digitalisering en jeugdwerkgelegenheid in Afrika*. Den Haag; Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2021). *Sociale bescherming in Afrika*. Den Haag; Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2022). *Mensenrechten in een veranderende wereld*. Den Haag.
- 6 Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2022). *Doen waar Nederland goed in is: Strategie voor buitenlandse handel & ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag.
- 7 Raad van de Europese Unie. (2022). *Top Europese Unie-Afrikaanse Unie: 17-18 februari 2022*.
- 8 Bureau woordvoering kabinetsformatie. (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken in de toekomst'*. Den Haag.
- 9 Zie ook: Daan de Vries (2022). *China laat Rusland niet vallen maar steunt inval Oekraïne niet*. Raam op Rusland
- 10 Temin, J. (2021, 8 oktober). Africa is changing – and U.S. strategy is not keeping up. *Foreign Affairs*.
- 11 "NATO's continued eastward expansion has upset security in Europe and created a big mess. It also declares that the US and NATO's approach to security has gone broke. Given this, to resolve the crisis by further expansion would be like correcting one mistake with another. It will only lead to greater disaster." And "it is important to stay committed to global solidarity and cooperation, and reject the attempt to revive bloc politics and ideological confrontation." Yucheng, L. (2022, 6 mei). Acting on the Global Security Initiative to Safeguard World Peace and Tranquility. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. Beijing.
- 12 President of Russia. (2022). *Joint statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*. Moskou.
- 13 China Power Team. (2021). *What do overseas visits reveal about China's foreign policy priorities?* Washington: Centre for Strategic & International Studies.  
President of Russia. (2022). *Meeting with African Union Chairperson, President of Senegal Macky Sall*. Moskou. Deutsche Welle. (2019, 23 oktober).





- Vladimir Putin opens first ever Russia-Africa Summit. "The 8th Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) was held in Dakar from November 29th to 30th 2021. The Heads of Delegation of China and the Heads of Delegation of 53 African countries and the Chairperson of the African Union Commission (hereinafter referred to as "the two sides") attended the Conference." Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2021). *Forum of China-Africa Cooperation Dakar Action Plan (2022-2024)*. Beijing. Jinping, X. (2021). *Keynote speech by Chinese President Xi Jinping at opening ceremony of 8th FOCAC ministerial conference*. Forum on China-Africa cooperation. Beijing: Forum on China-Africa cooperation.
- <sup>14</sup> Human Rights Council. (2019). Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights. New York: United Nations. including the right to development
- <sup>15</sup> Whiting, K. (2021). *This is the state of the climate in Africa and why it urgently matters to us all*. World Economic Forum.
- <sup>16</sup> AIV-briefadvies 34 (2020). *Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022). *Fundament voor een Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie*. Den Haag.
- <sup>17</sup> De Europese Commissie erkent de noodzaak tot grotere controle over de toelevering van zeldzame grondstoffen. Europese Commissie. (2020). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussel.
- <sup>18</sup> 53 procent van de totale cobalt productie ter wereld vond plaats in de Democratische Republiek Congo tussen 2014 en 2016. Igogo, T. A., Sandor, D. L., Mayyas, A. T., & Engel-Cox, J. (2019). *Supply Chain of Raw Materials Used in the Manufacturing of Light-Duty Vehicle Lithium-Ion Batteries*. Golden: Clean Energy Manufacturing Analysis Center.
- <sup>19</sup> Europese Commissie. (z.j.). *Africa-EU Partnership*. Brussel.
- <sup>20</sup> Strobel, A., & Rouimi, Y. (2021). *Post-COVID-19 sub-Saharan African consumer spending*. New York: S&P Global.
- <sup>21</sup> Nhemachena, C., Dahiya, S., Gokah, I., Echessah, P., Gichuri, M., Nhlengethwa, S., Djido, A., Muthini, D. (2022). Russian-Ukraine conflict: Implications of disruptions in global food supply chains for food trade in Africa. Nairobi: Growing Africa's Agriculture.
- <sup>22</sup> De Volkskrant bericht dat "Rusland onverminderd doorgaat met het vernietigen van de Oekraïense graaninfrastructuur", ondanks de Poetins woorden van solidariteit met Afrika. Zie Volkskrant 11 juni: 'Koren op Poetins molen'. Onder andere graansilo's zouden zijn aangevallen met kruisraketten.
- <sup>23</sup> De FAO verwacht dat een derde van de opbrengsten in 2022 niet geoogst en/of niet ingezaaid worden. Zie: <https://www.fao.org/3/cb9457en/cb9457en.pdf>
- <sup>24</sup> Breman, H., Schut, & A. G. T., Seligman, N. G. (2019). *From fed by the world to food security: Accelerating agricultural development in Africa*. Wageningen: Plant Production Systems Wageningen University.





- 25 Zie Volkskrant 11 juni: 'Koren op Poetins molen'.
- 26 Watson, D. (2022). *The food, fuel and fertilizer crisis*. Nairobi: Growing Africa's Agriculture.
- 27 Ashby, H., & Mutah, J. (2022). *What Russia's invasion of Ukraine Means for African Governments: While some see the change to bolster the continent's energy markets, others double-down on ties with Moscow*. Washinton: United States of Peace.
- 28 Zo hanteert India een importheffing op gepelde cashewnoten om zo de eigen verwerkingsindustrie te beschermen. Zie p. 33 United Nations Conference on Trade and Development. (2021). *Commodities at a glance. Special issue on cashew nuts*. New York: United Nations.
- 29 United Nations. (2021). The food systems summit.  
Food and Agriculture Organization. (2022). *Our approach*. New York: United Nations.
- 30 Rusland verwijt de EU en de VS dat de opgelegde sancties betaling van graan onmogelijk maken door blokkade van het Swift-systeem. Bij het opstellen van de sanctiepakketten lijkt weinig aandacht te zijn geweest voor de gevolgen voor Afrika. Klomegah, K. K. (2022). *Side effects: Russia's sanctions and the opportunities for African countries*. Modern diplomacy.
- 31 Ekumankamaa, O., Ezeoha, A., & Uche, C. (2020). The role of multinational corporations in local dairy value chain development: Case of Friesland Campina WMCO (FCW) in Nigeria. *International Food and Agribusiness Management Review*, 23(1), 55-69.  
Ezeoha, A., Akinyoade, A., Amobi, I., Ekumankama, O., Kamau, P., Kazimierczuk, A. Mukoko, C., Okoye, I., & Uche, C. (2022). Multinationals, capital export, and the inclusive development debate in developing countries: The Nigerian insight. *The European Journal of Development Research*.
- 32 In het licht van de observatie van Amartya Sen dat geen functionerende democratie een wijdverspreide hongersnood heeft gekend is dit laatste uiterst relevant Zie pagina 51 Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- 33 Zie bijvoorbeeld: Prof. Dr. C. U. (Chibuiké) Uche (African Studies Centre Leiden).
- 34 Nederland investeert o.a. via OS-middelen in Afrikaanse landbouw. Zie bijvoorbeeld: Agro Specials 2. (2019). *Impuls voor voedselketen in Afrika*. Den Haag: Rijksoverheid.
- 35 Woolfrey, S., & Karkare, P. (2021). *The future for Africa's trade with Europe. Factors affecting the long-term relevance of the European market for African exports*. Maastricht The European Centre for Development Policy Management.  
Matthews, A. (2020). *The protective effect of EU agricultural tariffs*. CAP Reform.
- 36 Kornher, L., Von Braun, J., & Algieri, B. (2022). *Speculation risks in food commodity markets in the context of the 2022 price spikes: Implications for policy (nr. 40)*. Bonn: Center for Development Research.

