



# De strijd om de Europese ontwikkelingsbudgetten

door Dirk Brems en Sarah Hulsmans





**MO\*papers** is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. **MO\*papers** worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

**MO\*papers** worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op [www.mo.be](http://www.mo.be). Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) (onderwerp: alert)

**Dirk Brems** heeft 25 jaar ervaring in Afrika, onder andere als hoofd Ontwikkelingssamenwerking in Burundi. Hij is nu Raad Ontwikkelingssamenwerking op de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie. **Sarah Hulsmans** werkte vijf maanden bij die Permanente Vertegenwoordiging en volgde er de actualiteit in de Europese ontwikkelingssamenwerking op. De auteurs schrijven dit artikel in eigen naam. Hun opinies en ideeën vertolken dus geenszins Belgische of Europese meningen of standpunten.

Redactieraad **MO\*papers**: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO\*), Brigitte Herremans (Broederlijk Delen), Nadia Molenaers (IOB Antwerpen), Marieke Poissonnier, (Oxfam-Wereldwinkels), Arne Schollaert (Oxfam-Wereldwinkels), Liesbet Vangeel (FOS-Socsol), Emiel Vervliet.

Informatie: [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) of MO\*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel  
Suggesties: [emiel.vervliet@telenet.be](mailto:emiel.vervliet@telenet.be)

Wereldmediahuis is ook uitgever van het printmagazine MO\*, de mondiale nieuwssite [www.MO.be](http://www.MO.be), en van de nieuwsbrief eMO\* (tweemaal per week). Verder organiseert de vzw MO\* lezingen en mondiale cafés.

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.



## Inleiding

De middelen voor de financiering van de werking van de Europese Unie worden vastgelegd in een Meerjarig Financieel Kader. Dat geldt ook voor de verschillende instrumenten en begrotingen van het Europees ontwikkelingsbeleid. Het huidige kader omvat de zeven jaar van 2014 tot 2020. Op dit moment is dus ongeveer een derde van de looptijd van het huidige kader verstreken. Langs alle kanten wordt gesproken van evaluaties, het vastleggen van nieuwe prioriteiten en het heroriënteren van het budget. Daarbij wordt vaak verwezen naar de grote ‘paradigmaverschuivingen’ die in 2015 tijdens verschillende conferenties aan bod zijn gekomen, zoals de strijd tegen de klimaatverandering, de financiering van ontwikkeling en de verwezenlijking van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen.

## De post-Cotonou-agenda

Het Akkoord van Cotonou legt de samenwerking vast tussen de EU en 79 landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (de ACS-landen, in het Engels ACP). Het omvat financiële steun en regelt de handels- en politieke relaties. Het akkoord is de opvolger van eerdere gelijkaardige akkoorden tussen Europa en zijn partnerlanden (de conventies van Yaounde en van Lomé). Sinds de ondertekening van het lopende akkoord in 2000 zijn de wereld en de verhouding tussen de blokken sterk veranderd. Daardoor is de kaderovereenkomst aan evaluatie en herziening toe.

In overeenstemming met de verplichtingen die voortvloeien uit de akkoorden binnen de Wereldhandelsorganisatie, is het

Ontwikkelingssamenwerking kan niet meer los worden gezien van die brede politieke en maatschappelijke evoluties. Dat kan een bedreiging vormen voor de klassieke aanpak van ontwikkelingssamenwerking. Voor elke wereldwijde uitdaging wordt met begerige ogen gekeken naar de bestaande ontwikkelingsfondsen, maar niet alles wat bijdraagt tot ontwikkeling kan uit die fondsen worden gefinancierd. Tenzij die over veel meer middelen zouden beschikken, maar daarvoor lijkt er geen maatschappelijk draagvlak te bestaan.

In deze paper analyseren we de samenhang tussen de post-Cotonou-agenda, het migratievraagstuk en de veiligheidsagenda, meer specifiek de *African Peace Facility*.

handelsluit van het Akkoord van Cotonou min of meer overgenomen in de Economische Partnerschapsovereenkomsten (EPA's) die de EU heeft afgesloten met de ACS-landen. Die EPA's zijn overeenkomsten over goederen, diensten, investeringen en openbare aanbestedingen. Het oordeel over de resultaten van het politieke luik is verdeeld en er wordt gezegd dat het Akkoord van Cotonou zonder het financiële luik niet meer zou bestaan. Bijgevolg is het Akkoord de facto gereduceerd tot een louter instrument van ontwikkelingssamenwerking en er zijn pleidooien te horen voor een gelijkwaardig partnerschap tussen EU- en ACS-landen dat de donor-ontvangerrelatie zou overstijgen.



## Het Europees Ontwikkelingsfonds

Om historische redenen werd indertijd beslist om het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) buiten het Europese budget te houden. Het EOF wordt wel gefinancierd met verplichte bijdragen van de lidstaten die telkens voor een aantal jaren worden vastgelegd; het huidige EOF (het elfde) loopt zoals de gewone EU-begroting over de jaren 2014-2020.

Bij de onderhandelingen over het lopende budget werd al gestreefd naar convergentie met andere instrumenten van de Europese ontwikkelingssamenwerking zoals het Europees Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en het Europees Nabuurschapsinstrument (zie de tabel in bijlage met de verschillende instrumenten voor de financiering van het externe beleid van de EU – nvdr). Die convergentie moet de integratie van het EOF in het Europees budget na 2020 voorbereiden.

Meer dan twee derde van het EOF wordt aan het begin van de looptijd vastgelegd in nationale en regionale programma's. Daarnaast wordt in het lopende EOF ook geld voorzien voor samenwerking tussen ACS-landen en voor investeringen in de

ACS-landen. Enkel een reserve van 5,8 miljard euro zou kunnen worden ingezet voor nieuwe prioriteiten en politieke keuzes, maar dan enkel binnen de krijtlijnen van de algemene reglementering (zie kader over het EOF). Volledigheidshalve vermelden we nog dat 90% van de uitgaven van het EOF moet beantwoorden aan de criteria van het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking (DAC) van de OESO.

Sinds vrij kort (1990) wordt ook gekeken naar de ongelijkheid tussen individuen of huishoudens, ongeacht in welk land ze wonen. Op die manier – met het derde concept van ongelijkheid – komt de echte mondiale ongelijkheid naar boven. Jammer genoeg ontbreken betrouwbare gegevens voor de jaren tussen 1950 en 1990, want deze vorm van inkomensongelijkheid wordt pas vanaf 1990 op min of meer betrouwbare manier opgevolgd. En wat blijkt? Op die manier gemeten is de wereldwijde ongelijkheid niet alleen veel groter – logisch, omdat verschillen binnen landsgrenzen niet worden uitgewist – maar we zien ook dat de wereldwijde ongelijkheid niet afneemt, in tegenstelling tot wat aangenomen werd.<sup>1</sup>

## Migratie

Migratie is al enkele jaren sterk verbonden met de ontwikkelingsagenda, zeker nu bij een deel van de politici en van de publieke opinie de perceptie leeft dat migranten een fundamentele bedreiging zouden kunnen vormen voor onze manier van leven en onze waarden. In 2012 werden in de Europese Raad voor het eerst specifieke conclusies over migratie opgesteld. Vanaf 2014 stond migratie centraal in de discussies en werd het thema aangehaald in elke reeks conclusies van de Raad over uiteenlopende onderwerpen als ontwikkeling, de rol van de privésector, *global partnership*, enzovoort. Tegelijk wer-

den verschillende reeksen van conclusies opgesteld met migratie als specifiek (sub)thema. In 2014 was de insteek nog voornamelijk migratie als opportuniteit voor ontwikkeling, maar in de loop van 2015 veranderde de toon toch. Die verschuiving is sterk beïnvloed door de debatten over de aanwending van Europese fondsen om de migratie naar Europa een halt toe te roepen en is ook verbonden met de oprichting van een *EU Trust Fund* voor de aanpak van de hoofdoorzaken van migratie in Afrika.



## De invloed van vredes- en veiligheidsdossiers

Sinds de jaren 1990 wordt meer en meer aandacht besteed aan de invloed van conflicten op de ontwikkeling. Het is moeilijk werken in conflictsituaties waarin moeizaam opgebouwde infrastructuur verloren gaat. In deze paper gaan we niet in op de initiatieven voor vrede en veiligheid in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, zoals de militaire missies in Afghanistan, de Democratische Republiek Congo, Mali en Niger. We vermelden enkel initiatieven die een financiële impact hebben op de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking.

Toen Louis Michel in 2004 Europees commissaris voor ontwikkelingssamenwerking werd, zette hij vrede en veiligheid centraal op de agenda. Dat leidde tot het creëren van de *African Peace Facility*. Op de budgetlijn voor samenwerking tussen ACS-landen was tijdens het negende EOF 440 miljoen euro voorzien, tijdens het tiende EOF 600 miljoen en tijdens het (lopende) elfde EOF is dat 750 miljoen euro.

## De strijd om de centen

Bij de programmering in 2013 werd beslist om 20% van de EOF-enveloppe (5,8 miljard euro) als reserve te houden voor vier grote rubrieken:

- Post 2015 (nu dus Agenda 2030) en onder dezelfde noemer het *Performance Based Mechanism* (PBM). Dat PBM moest de opvolger worden van de governance-tranche uit het voorgaande EOF. Ondanks een vrij negatieve evaluatie daarvan is onder druk van Duitsland en Nederland toch 2 miljard euro voorzien voor het BPM;
- De *African Peace Facility* – APF staat zowel vermeld bij de enveloppe voor samenwerking tussen de ACS-landen als bij de reserves; in de enveloppe voor samenwerking tussen ACS-landen werd het budget intussen verhoogd van 750 tot 900 miljoen euro;

- Het *Shock Response Mechanism* krijgt 1 miljard euro voor interventies na economische schokken, natuurrampen en problemen met de voedselzekerheid;
- Andere noodhulpsituaties: begin 2016 was al 530 miljoen euro voorzien voor de werking van het Europees Agentschap voor Humanitaire Operaties (ECHO) en een specifiek budget voor het opvangen van de gevolgen van El Niño; bovendien werd ook nog eens 1 miljard euro voorzien voor het *Trust Fund* (aanpak van de oorzaken van migratie in Afrika). Daarnaast beheert de Europese Commissie daarnaast nog een totaal budget van 1,177 miljard euro voor noodhulp via ECHO en enkele specifieke programma's in Soedan en Zuid-Soedan.

Geprogrammeerd gebruik van de reserves van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds	Beschikbaar totaal
Aanvang	5,876 miljard €
Al geëngageerd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Trust Fund</i> (gevolgen migratie): 1 miljard €</li> <li>• Noodhulp: 530 miljoen €</li> </ul>	4,346 miljard €
Geprogrammeerd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Shock Absorption Mechanism</i>: 1 miljard €</li> <li>• <i>Performance Based Mechanism</i>: 2 miljard €</li> <li>• Noodhulp tot 2020: 860 miljoen €</li> <li>• Soedan en Zuid-Soedan: 317 miljoen €</li> </ul>	169 miljoen €
Nog te voorzien: Agenda 2030	???
Beschikbaar saldo	169 miljoen €

Met slechts 169 miljoen euro die nog niet zijn toegewezen, is er in het EOF zo goed als geen ruimte voor nieuwe initiatieven, tenzij bepaalde initiatieven worden bijgestuurd. Die bijsturingen kondigen zich al aan. Recentelijk heeft de Europese Commissie meegedeeld dat de reserve 2,169 miljard euro bedraagt.

Ze kwam tot dat bedrag door het *Performance Based Mechanism* niet mee te tellen, iets wat Duitsland en Nederland maar matig kunnen waarderen. Die twee landen vinden dat er voor nieuwe initiatieven maar op andere manieren voor financiering moet worden gezorgd.

## Hoe kunnen middelen voor nieuwe initiatieven worden vrijgemaakt?

Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar: bepaalde uitgaven verminderen, ongebruikte middelen opsporen en/of vers geld vinden.

Uitgaven verminderen is mogelijk door het *less for less*-principe toe te passen. Dat is de omkering van het *more for more*-principe dat achter het *Performance Based Mechanism* zit – meer geld voor ontwikkeling voor beter bestuur of het terugnemen van illegale migranten. *Less for less* betekent dat een deel van het budget voor het nationaal programma niet wordt uitgekeerd als een land niet doet wat de EU verwacht. Politici en beleidsmakers vertonen meer appetijt voor dit principe dan ontwikkelingsdeskundigen. Oostenrijk is voor, maar Zweden verzet zich. Het discours is heel expliciet als het over migratie gaat: “Wij geven geld opdat zij hun mensen zouden bijhouden en als de afspraken niet worden nagekomen, hoeven we geen geld te geven”.

Een voorbeeld van de zoektocht naar ongebruikte reserves uit het verleden vinden we in de zogenaamde niet-mobiliseerbare reserves van het EOF. Het gaat om middelen voor niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerde projecten en saldi na de administratieve en financiële afsluiting van projecten die zijn vastgelegd in vorige EOF's (in de praktijk EOF 8, 9 en 10). Die bedragen kunnen in theorie niet opnieuw worden gemobiliseerd, maar vloeien terug naar de lidstaten. Ze staan in de boeken voor verrekening in de toekomst, op het einde van het laatste EOF.

Daarbij moet men weten dat het EOF financieel beheerd wordt op cashbasis. De lidstaten betalen hun bijdragen op basis van vragen van de Commissie voor de financiering van goedgekeurde projecten en programma's. De enige beperking is dat het totale EOF-budget niet mag worden overschreden. De niet-

mobiliseerbare reserves staan dus niet ergens op een rekening, het zijn theoretische reserves. Bij activering zouden ze dus moeten worden gevormd door nieuwe bijdragen van de lidstaten. Een en ander betekent ook dat een eventuele activering geen impact heeft op de beschikbare middelen voor het lopende EOF.

In 2014 werden deze reserves al eens aangesproken om de tijd te overbruggen tussen het einde van EOF 10 (december 2013) en de politieke en administratieve afhandeling van de start van EOF 11 (ergens midden 2015). Om toch nog projecten en programma's te kunnen uitvoeren, werden de reserves geactiveerd voor 1,42 miljard euro. Nadien beschouwden de lidstaten de betalingen als voorschotten voor EOF 11 en werden ze dus in mindering gebracht van hun bijdragen. Sindsdien zijn de niet-mobiliseerbare reserves weer aangegroeid en dit 'spaarpotje' kwam al snel onder de aandacht voor nieuwe operaties (zie verder).

Natuurlijk is het ook nog altijd mogelijk om vers geld voor ontwikkeling te vragen: binnen het EU-budget of voor EOF 11. Maar in tijden van budgettaire krapte ligt dat moeilijk bij de lidstaten. Het enige ons bekende voorbeeld is de extra bijdrage van de lidstaten voor de *Turkey Refugee Facility*, de twee keer drie miljard euro voor Turkije voor de opvang van vluchtelingen (en het niet doorsluizen naar Europa). Inmiddels werd daarvoor de eerste drie miljard beslist en werd twee miljard aan het Europees budget toegevoegd. Deze operatie verloopt dus alvast niet via de Europese instrumenten voor ontwikkeling.

Voor vredes- en veiligheidsoperaties wordt nu gedacht aan de vorming van een instrument buiten budget. Dat zal pas mogelijk zijn na de *Midterm Review* van het Meerjarig Financieel Kader en van de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking.



## Meer geld voor vrede en veiligheid in Afrika

» Binnen EOF 11 was aanvankelijk 750 miljoen euro beschikbaar voor de *African Peace Facility*. Dat is niet genoeg, want tot 2018 is 1,6 miljard euro nodig. Waar kunnen de overige 850 miljoen euro worden gevonden? Op de enveloppe voor samenwerking tussen ACS-landen werd al 150 miljoen extra vrijgemaakt en goedgekeurd, maar hier zijn de reserves beperkt. Daarom wordt gekeken naar de niet-mobiliseerbare reserves. De verwachting is dat tegen eind 2018 genoeg geld zal terugvloeien van EOF 8, 9 en 10 om de ontbrekende miljoenen te vinden.

De Europese Commissie stelde voor dat de reserves wel gemobiliseerd worden, maar niet naar de lidstaten terugvloeien. Daardoor zouden de acht netto betalers voor de EOF's uit het verleden de verliezers zijn. Ze zouden samen 21,7 miljard euro laten schieten, die dan over de twintig andere lidstaten worden verdeeld. Frankrijk zou met 13 miljard euro de grote verliezer zijn, België moest 1,3 miljard opofferen. Begrijpelijk dat Frankrijk zich heftig tegen het voorstel heeft gekeerd. Omdat elke oplossing volgens het unanimititeitsprincipe moest worden goedgekeurd en alle landen akkoord gingen dat er meer geld voor de APF moest worden gevonden, kwam een ingewikkeld compromis tot stand.

Dat compromis komt erop neer dat 500 miljoen euro uit de niet-mobiliseerbare reserves van EOF 10 gehaald worden, 110 miljoen euro uit de reserves van de enveloppe voor samenwerking tussen de ACS-landen en de laatste 100 miljoen uit de reserves van de nationale en regionale plannen. Er komt nog een deel van de reserves van EOF 9 en 10 vrij voor terugbetaling aan de lidstaten, een compensatie voor de netto betalers uit het verleden. (Bovendien vraagt Frankrijk dat de niet-mobi-

liseerbare reserves niet langer zouden worden opgespaard maar jaarlijks uitgekeerd, zoals bepaald in artikel 61 van de reglementering van EOF 11. De Commissie interpreteert dat artikel anders: wel een jaarlijkse berekening, maar de Commissie behoudt het initiatiefrecht om voorstellen te doen voor hergebruik of terugbetaling.)

Het compromis biedt ook maar een oplossing tot 2018. Een definitieve oplossing moet worden gevonden na de *Midterm Review* van het Meerjarig Financieel Kader en van de verschillende instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking. Als er een politiek akkoord is om voorrang te geven aan vrede en veiligheid, kan een instrument voor vredesoperaties worden opgericht (in samenwerking met regionale organisaties als de Afrikaanse Unie). Dat kan binnen of buiten het budget gebeuren. Als er dan een juridisch akkoord is om de uitgaven in het EU-budget op te nemen, kan het bestaande IcSP (*Instrument contributing to Stability and Peace* – zie bijlage) worden gebruikt. Het IcSP bevat uitgaven die ODA-aanrekenbaar zijn (uitgaven die de OESO aanvaardt als openbare ontwikkelingshulp – ODA) en uitgaven die dat niet zijn. Een deel van de uitgaven van het IcSP zou dan op de ontwikkelingsfondsen aangerekend kunnen blijven. Indien er geen akkoord is om budgetten voor vredesoperaties in het EU-budget op te nemen via het IcSP, moet een instrument buiten budget worden opgericht, eventueel met verplichte bijdragen van alle lidstaten. Rekenen op vrijwillige bijdragen voor de hoge bedragen die nodig zijn, is utopisch. Dat werd onlangs bevestigd toen de lidstaten amper 80 miljoen euro voor het *Trust Fund* toezegden, bovenop de 1,8 miljard euro uit het EU-budget (dat natuurlijk ook al door de lidstaten wordt betaald).



### DE ODA-AANREKENBAARHEID VAN UITGAVEN VOOR VREDES- EN VEILIGHEIDSOOPERATIE

Bij het zoeken naar middelen voor bepaalde uitgaven, komt ook de definitie van ODA-aanrekenbaarheid aan de orde. Welke uitgaven voor vredes- en veiligheidsoperaties worden door de OESO aanvaard als uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking? Betalingen aan soldaten (soldij, lonen of *per diems*) of gevechtsmateriaal (de hoogste kosten bij deze operaties) zijn in elk geval niet ODA-aanrekenbaar. Het is dus in principe uitgesloten om daarvoor middelen voor ontwikkelen te gebruiken – de uitzonderingen die nu door de OESO worden aanvaard zijn al betwistbaar.

Doordat uitgaven voor de *African Peace Facility* op het Europees Ontwikkelingsfonds worden aangerekend, kunnen de bijdragen van de lidstaten aan dat EOF in principe niet voor de volle 100% als ontwikkelingshulp worden beschouwd. Hoe groter het aandeel van de APF in het EOF wordt, hoe groter de scheeffrekking. Bovendien voorziet de EOF-reglementering zelf een plafond van 10% voor niet ODA-aanrekenbare uitgaven (waaronder ook de uitgaven voor de overzeese gebieden van Frankrijk). Door de uitgaven voor de APF zal deze limiet van 10% in 2016 licht overschreden worden (maar nog niet over de hele looptijd van 2014 tot 2020).

Een ander dossier in de veiligheidssector is het instrument voor *Capacity Building for Security and Development* (CBSD). Dat is de opvolger van *Train and Equip*, waarmee niet-militaire vredesprojecten zouden worden gefinancierd. Er moet nog een

budget komen, maar het lijkt erop dat voor CBSD het IcSP zal worden aangesproken, eventueel met een budgetverhoging in de toekomst.

## Geld voor de migratieagenda

De Europese Raad heeft onlangs conclusies goedgekeurd waarin meer aandacht en geld gevraagd wordt voor vluchtelingen en ontheemden (*internally displaced persons*). Wie vlucht of ontheemd raakt, blijft dat gemiddeld 17 jaar lang. Het is dan ook logisch dat niet enkel humanitaire of noodhulp nodig is om deze mensen bij te staan. Maar het risico bestaat dat traditionele ontwikkelingsactiviteiten in het gedrang komen door deze accentverschuiving. De conclusies van de Europese Raad

trachten wel zoveel mogelijk de nadruk te leggen op integratie en win-winsituaties door de redzaamheid te verhogen. Deze verschuiving van de verantwoordelijkheid van de humanitaire hulp naar ontwikkelingsamenwerking maakt middelen vrij op het humanitaire budget en verplaatst het evenwicht verder weg van de traditionele humanitaire hulp. We zagen ook al dat er vanuit de reserves van het EOF bijkomende fondsen naar ECHO vloeien.

## Het financieel kluwen moet voor 2020 worden ontward

In 2020 eindigen zowel het huidige Meerjarig Financieel Kader als het Akkoord van Cotonou en het lopende EOF II. Dat biedt kansen om een aantal zaken recht te trekken, maar bevat ook bedreigingen. We laten de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen en Agenda 2030 en het klimaat hier even buiten beschouwing en beperken ons tot de beleidsdomeinen vrede en veiligheid en migratie.

Als zou worden beslist om het EOF niet langer buiten het Europees budget te houden (zoals de Commissie voorstelt), is

een scenario denkbaar waarin niet langer verschillende instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking naast elkaar bestaan. Ze zouden worden opgenomen in één groot instrument, met alle bestaande thematische en geografische instrumenten en waarbinnen dan bepaalde budgetlijnen worden onderscheiden. Het lijkt een logisch en rationeel voorstel, maar het is niet zonder risico's. Het is niet verboden te denken dat er dan minder geld zou zijn voor ontwikkeling in het algemeen, minder voor de traditionele ontwikkelingssectoren en minder voor Afrika. De huidige schotten tussen de verschillen-





de instrumenten zijn garanties voor de bescherming van het budget tegen aanspraken voor andere prioriteiten. Het is niet zeker dat de optelsom van alle instrumenten, verhoogd met de normale toename voor compensatie van de inflatie, wel even groot zal zijn als wanneer elk instrument zijn eigen verhoging zou toegekend krijgen en de eigen focus zou behouden.

Politiek gesproken lijkt het onvermijdelijk dat de nieuwe lidstaten zich, nu ze al langer lid zijn, niet meer gehinderd zullen voelen om meer aandacht en middelen te vragen voor landen uit hun onmiddellijke omgeving, daarbij geholpen door politieke problemen (denk: Oekraïne) en de migratiestromen (denk: Balkan en verder). Daardoor zou de aandacht kunnen verschuiven en de steun aan wat nu het Oostelijk en Zuidelijk Nabuurschap zijn sterk kunnen toenemen, ten koste misschien van meer afgelegen regio's als Latijns-Amerika, de Caraïben en de Stille Oceaan. Eigen continent eerst, zeg maar. En ook Afrika kan in deze context als verliezer eindigen, want daar wordt nu het grootste deel van de middelen besteed.

De bijdragen van de lidstaten aan het beleid van de EU zijn gebaseerd op verdeelsleutels. Voor het budget geldt een andere verdeelsleutel dan voor het EOF. De opname van het EOF in het algemene budget heeft dus financiële gevolgen voor de lidstaten. Nu betalen de nieuwe lidstaten minder aan het EOF

dan aan het budget. Als het EOF in het algemene budget wordt opgenomen en de verdeelsleutel voor de bijdragen aan dat budget ongewijzigd blijft, zal op zijn minstens de perceptie ontstaan dat de nieuwe lidstaten meer moeten bijdragen aan het EOF dan de traditionelere donoren. Dat zal hun morele positie versterken om meer aandacht en geld te vragen voor acties op de terreinen waar zij meer belangen hebben. De kwestie van de verdeelsleutels roept nog heel wat andere en zeer technische problemen op, die we hier niet kunnen behandelen.

Als de juridische argumenten om met het ontwikkelingsbudget geen militaire uitgaven te betalen het halen, moet er een oplossing worden gevonden voor de *African Peace Facility*. Ze zal buiten het budget vallen, maar met bijkomende bijdragen van de lidstaten. Dan duiken ook weer vragen op over het budget voor dit instrument, de verdeelsleutel voor de bijdragen tussen de lidstaten, de verantwoordelijkheid voor het beheer en de bijdrage van ODA-fondsen aan de instrumenten voor ontwikkelingszaken. Een nieuw instrument zou het voordeel hebben dat het ook buiten Afrika kan worden ingezet en dat de discussie over ODA op transparantere wijze kan worden gevoerd. Op dit moment geven de meeste lidstaten, en ook België, de uitgaven aan de APF wel aan als ODA-hulp, wat op zich niet strookt met de regelgeving.

## En er zijn ook politieke vragen

Als er geen Akkoord van Cotonou meer is, zal er ook geen grond meer zijn voor bepaalde vormen van politieke dialoog met de ACS-landen. Deze 'stokken achter de deur' hebben we ook niet met landen die onder het Europees Nabuurschapsinstrument of onder het Instrument Ontwikkelingssamenwerking vallen. Velen beschouwen dat als een verarming en pleiten ervoor om minstens een akkoord te behouden, eventueel gescheiden van de financieringscomponent.

Artikel 31 van het Akkoord van Cotonou handelt over 'readmissie', het terugnemen van migranten. Zelfs als dat artikel langs ACS-kant nooit is toegepast, blijft het toch een juridische basis

om die landen op hun juridische verplichtingen te wijzen. De laatste tijd gebruiken sommige lidstaten van de EU dat artikel om te evolueren in de richting van *less for less*. Wanneer het EOF volledig zou worden geïntegreerd in het Europees budget en er geen Akkoord van Cotonou meer zou bestaan, valt deze hefboom weg en zullen er opnieuw bilaterale akkoorden moeten worden gesloten. Dat gebeurt overigens vandaag ook al, via onderhandelde *migration compacts* die erop gericht zijn een land dat migranten terugneemt te ondersteunen.

Waar er bedreigingen zijn, zien anderen mogelijkheden. Eén groot instrument voor alle met ontwikkelingssamenwerking



verbonden activiteiten zou de EU toelaten om vlot (te vlot misschien!) in te spelen op noodwendigheden van het moment. Wat de ene de bescherming van de specificiteit van de ontwikkelingssamenwerking vindt, is voor de andere immers een keurslijf dat moet worden doorbroken om een beleid te kunnen voeren dat bijdraagt tot de oplossing van Europese problemen waarvoor de nodige middelen ontbreken.

Het is dus een moeilijke evenwichtsoefening tussen de verdediging van de nationale belangen in het kader van de klassieke diplomatie en de nieuwe rol als verdediger van ontwikkeling,

zoals ingeschreven in de nieuwe doelstellingen van de FOD Buitenlandse Zaken. Alle lidstaten zullen het juiste evenwicht moeten zoeken door de knopen te ontwarren die we in deze paper beschreven hebben. Bij die afweging zal er soms een conflict ontstaan tussen het nationaal belang en het bredere belang op wereldschaal. Die tegenstelling kan, als het debat open en constructief wordt gevoerd, leiden tot win-winsituaties. Maar helaas verloopt het debat te dikwijls zonder open vizier en met enkel de nationale belangen voor ogen. En dan is het ontwarren van een knoop dikwijls in strijd met (onuitgesproken) nationale belangen en laat men de onduidelijkheid of onzekerheid liever voortduren.

**BIJLAGE: Europees Parlement, Overzicht van de instrumenten voor de financiering van het externe optreden van de EU (Meerjarig Financieel Kader 2014-2020), mei 2016**

Basisbesluit	Hoofddoel	Vorm	Begroting
DCI - Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking	Latijns-Amerika, Azië, Centraal-Azië, Golfregio, Zuid-Afrika en wereldwijde thematische ondersteuning (mondiale collectieve goederen en uitdagingen; organisaties van het maatschappelijk middenveld en plaatselijke overheden)	Geografisch en thematisch	19,7 miljard €
ENI – Europees Nabuurschapsinstrument	Acties in kader van associatieovereenkomsten met Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, de Palestijnse Autoriteit en Tunesië. De overeenkomst met Syrië werd nooit ondertekend, de onderhandelingen met Libië werden in 2011 opgeschort	Geografisch	15,4 miljard €
IPA – Instrument voor Pretoetredingssteun	Balkan en Turkije	Geografisch	11,7 miljard €
PI - Partnerschapsinstrument	Tien buurlanden van de uitgebreide Unie o.a. Moldavië en Georgië	Geografisch	955 miljoen €
Instrument voor Groenland	Groenland	Geografisch	184 miljoen €
EIDHR – Instrument voor de democratie en de mensenrechten	Bevordering democratie en mensenrechten	Thematisch	1,3 miljard €
IcSP – Instrument voor Stabiliteit en Vrede	Politieke stabiliteit en vredesopbouw	Thematisch	2,3 miljard €
INSC – Instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid	Nucleaire veiligheid Buiten de begroting	Thematisch	225 miljoen €
Buiten de begroting			
EOF – Europees Ontwikkelingsfonds	Samenwerking met 79 landen uit Afrika, de Stille Oceaan en de Caraïben (ACS-landen) en gebieden overzee	Geografisch	29,1 miljard €

## REEDS VERSCHENEN MO\*PAPERS

### 2016

- okt 2016: De strijd om de Europese ontwikkelingsbudgetten (*Dirk Brems en Sarah Hulsmans*)
- jul 2016: Herverdelingssamenwerking (*Gorik Ooms*)
- mei 2016: Humanitaire hulp voor deze tijd? (*Overseas Development Institute*)
- apr 2016: Buen vivir: Komt het goede leven uit Zuid-Amerika? (*Eduardo Gudynas*)
- mar 2016: De EU als “ontwikkelingsland”, De universele ontwikkelingsagenda van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen in het Europees beleid (*Dirk Brems en Julie Lamsens*)
- mar 2016: Europa redden door de democratie te herstellen (*Stephen Bouquin en Karin Verelst, Thomas Fazi*)
- feb 2016: Anno 2016 is ontwikkeling niet meer wat ze is geweest (*Emiel Vervliet*)
- jan 2016: De stille revolutie van sociaal ondernemers, Sociaal ondernemerschap als nieuwe benadering voor internationale solidariteit? (*Fons van der Velden en Pol De Greve*)

### 2015

- nov 2015: Het ei van Columbus voor ontwikkelingssamenwerking? (*Dirk Brems en Tina Tindemans*)
- okt 2015: Textielarbeidsters hebben sociale bescherming nodig (*Sarah Vandoorne*)
- okt 2015: De twijfelachtige kleuren van groen geld (*Gert Van Hecken en Kahlil Baker*)
- sep 2015: Zijn de opkomende landen nu gevestigde machten? (*Dries Lesage, Stijn Sintubin, Ng Sauw Tjhoi, Laurent Delcourt, Jef Van Hecken, Karin Debroey, Lien Verpoest*)
- apr 2015: Moeten kernwapens gewoon verboden worden? (*Tom Sauer*)
- apr 2015: Een TTIP van sluiert: meer vrijhandel dient de winst, niet de mensen (*Emiel Vervliet*)
- jan 2015: De ontwikkelingssamenwerking voorbij? (*Marcus Leroy*)

### 2014

- december 2014: Wet breekt nood, Toekomst voor rondtrekkende veehouders in Afrika? (*Koen Van Troos*)
- november 2014: #LuxLeaks (*Kristof Clerix / ICIJ*)
- oktober 2014: Nog steeds gelukkig getrouwd? Een gouden bruiloft in de ontwikkelingssamenwerking (*Gijs Justaert*)
- juli 2014: Wordt de geopolitieke kaart van het Midden-Oosten hertekend? (*David Criekemans*)
- juni 2014: We zijn allemaal verschillend. U ook? (*Rachida Lamrabet*)
- mei 2014: Gouden tijden voor de rijken? (*Paul Krugman*)
- apr 2014: Kunnen voorbehoedmiddelen de wereld redden? (*Simon Calcoen*)
- mrt 2014: Gaan de groeilanden een diepe duik tegemoet? (*Pierre Salama*)

- feb 2014: Buitenlandse berichtgeving is dood, leve de mondiale journalistiek? (*Gie Goris*)
- feb 2014: Is Afghanistan klaar voor 2014? (*Thomas Ruttig*)
- jan 2014: Ligt Pakistan op het Arabisch schiereiland? (*Bruno De Cordier*)

### 2013

- dec 2013: Schept microkrediet slechts een illusie van ontwikkeling? (*Milford Bateman en Ha-Joon Chang*)
- sep 2013: Kan Afrika zijn ontwikkeling zelf financieren uit hogere belastingopbrengsten? (*Mick Moore*)
- jun 2013: Is uw gsm goud waard?
- apr 2013: Wat weten we (niet) over het geweld in Oost-Congo? (*Koen Vlassenroot, Steven Spittaels, Kris Berwouts en Nadia Nsayi*)
- apr 2013: Bestaan de Zapatisten nog? (*François Hautart*)
- feb 2013: Kan rijst West-Afrika voeden? (*Saartje Boutsen en Jan Aertsen*)
- feb 2013: Hoe komt het dat Afrika de Millenniumdoelstellingen niet haalt? (*Dimitri Van den Meerssche*)

### 2012

- okt 2012: Genetisch gewijzigd voedsel als oplossing voor het hongereprobleem? (*Hielke Van Doorslaer*)
- sep 2012: Kan zwart-Afrika voedselzekerheid bereiken? (*UNDP*)
- sep 2012: What is the Rise of South-South relations about? (*Sanoussi Bilal*)
- apr 2012: Hoe inclusief is onze ontwikkelingssamenwerking? (*PHOS*)
- mar 2012: Brengen verkiezingen meer democratie in Congo? (*Mieke Berghmans en Nadia Nsayi*)
- mar 2012: Wat na Busan? (*Bert Jacobs*)
- mar 2012: Kan de politiek de ontwikkelingssamenwerking redden? (*Alex Duncan en Gareth Williams*)
- feb 2012: Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse? (*Guy Standing*)
- feb 2012: Waarheen met de revoluties in Egypte en Syrië? (*Brigitte Herremans, Pieter Stockmans en Majid Khalifeh*)

### 2011

- nov 2011: Kan armoede overwonnen worden? (*Abhijit Vinayak Banerjee en Esther Duflo*)
- nov 2011: Is India goed bezig? (*Jean Drèze en Amartya Sen*)
- nov 2011: Een keerpunt voor sociale bescherming wereldwijd? (*Gijs Justaert en Bart Verstraeten*)
- okt 2011: Heeft ontwikkelingshulp zijn tijd gehad? (*Marcus Leroy*)
- okt 2011: 7 billion: development disaster or opportunity? (*Hania Zlotnik and Fred Pearce*)
- sep 2011: Erkenning van de Palestijnse staat: een game changer? (*Brigitte Herremans*)
- jun 2011: Een uitweg uit de nieuwe voedselcrisis? (*Saartje Boutsen*)



- mei 2011: Is het einde van de bevolkingsgroei werkelijk in zicht? *(Ronald C. Schoenmaeckers)*
- apr 2011: Waarom gelijkheid beter is voor iedereen *(Richard Wilkinson en Kate Pickett)*
- mar 2011: Welke toekomst voor de ontwikkelingssamenwerking? *(Nemat Shafik)*
- feb 2011: Realiteit of mythe? Minerale rijkdom als motor van het geweld in het oosten van Congo *(Rachel Perks en Koen Vlassenroot)*

## 2010

- dec 2010: Heeft Congo kans van slagen? *(Tom De Herdt, Kristof Titeca en Inge Wagemakers)*
- nov 2010: Heeft de crisis het draagvlak van ontwikkelingssamenwerking ondermijnd? *(Tom De Bruyn & Ignace Pollet)*
- nov 2010: De laatste energiecrisis? Betekent piekolie het einde van de homo Petroliensis? *(Elias Verbanck)*
- sep 2010: Wat doet China in Afrika en Latijns-Amerika? *(John Vandaele & Marc Vandepitte)*
- sep 2010: De millenniumdoelstellingen: wachten op de grote doorbraak? *(Lonne Poissonnier & Rudy De Meyer)*
- jun 2010: Hoe goed zijn Brazilië, China en India in armoedebestrijding? *(Emiel Vervliet)*
- mei 2010: Why is poverty a human right crisis? *(Irene Khan and Steven Vanackere)*
- mei 2010: Wat is nu eigenlijk goed bestuur? *(Emiel Vervliet)*
- apr 2010: Is er Apartheid in het Heilige land? *(Korneel De Rynck)*
- mar 2010: Water zonder grenzen? Het regionaal belang van het Afghaanse water *(Benjamin Sturtewagen)*
- feb 2010: Wat met de Cubaanse revolutie na Fidel Castro? *(Marc Vandepitte)*
- feb 2010: Leidt klimaatverandering tot oorlogen? *(Harald Welzer en Jamie Shea)*
- jan 2010: Mogen we nog dieren eten in tijden van klimaat- en voedselcrisis? *(Jonathan Safran Foer en Louise Fresco)*

## 2009

- nov 2009: Spionage in het hart van Europa? *(Kristof Clerix)*
- nov 2009: Hebben de ngo's hun ziel verkocht aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking? *(Jean Reynaert en Patrick Develtere)*
- okt 2009: Chaos in Afghanistan en Pakistan? *(Ahmed Rashid en Jef Lambrecht)*
- sep 2009: De 'Gele Reus' in ademnood? *(Samia Suys)*
- sep 2009: Is ontwikkelingshulp verantwoordelijk voor de armoede in Afrika? *(Dambisa Moyo en Kumi Naidoo)*
- jul 2009: Is dit de nieuwe kolonisering? *(International Food Policy Research Institute, The Economist, vertaling Emiel Vervliet)*
- jun 2009: Kan de G20 de wereld redden? *(Emiel Vervliet)*
- apr 2009: Hoezo, vrije meningsuiting? *(Ruddy Doom en Sofie Van Bauwvel)*

- mar 2009: Hebben financiële speculanten 120 miljoen mensen honger laten lijden? *(Peter Wahl, vertaling en samenvatting door Emiel Vervliet)*
- mar 2009: What is the status of human rights in Iran? *(Shirin Ebadi)*
- feb 2009: Hoe zien wij Gaza? *(Ruddy Doom en Simone Korkus)*

## 2008

- dec 2008: Wat is waardig werk? *(Emiel Vervliet)*
- nov 2008: Betalen de armen de prijs van een slecht beleid? *(Saar Van Hauwermeiren)*
- okt 2008: Hoeveel armen zijn er nu eigenlijk? *(Emiel Vervliet)*
- okt 2008: Blinkt alle goud? *(Catapa)*
- jul 2008: Door welke lens kijken wij naar China? *(Kristof Decoster)*
- jun 2008: Heeft Congo iets aan zijn mijnen? *(Raf Custers)*
- jun 2008: Wie zorgt er voor een echte groene revolutie? *(Jan Aertsen en Dirk Barrez)*
- mei 2008: Kan onverschilligheid dodelijk zijn? *(Forum for African Investigative Reporters, vertaling en samenvatting: Emiel Vervliet)*
- mar 2008: Levert de traditie de oplossing? *(Bert Ingelaere)*
- feb 2008: Kunnen boeren de wereld redden? *(Saartje Boutsen)*
- jan 2008: Neemt de inkomensongelijkheid in de wereld toe of af? *(Emiel Vervliet)*

## 2007

- dec 2007: Waar de kassa altijd rinkelt? *(Internationaal Vakverbond, vertaling: Emiel Vervliet)*
- dec 2007: Is er leven na Kyoto? *(Simon Calcoen, Peter Tom Jones, Edith Vanden Brande en Alma De Walsche)*
- okt 2007: Zijn de EPA's levensgevaarlijk? *(Marc Maes)*
- sep 2007: Ligt de Afrikaanse hemel in Barcelona? *(Roos Willems, vertaling: Emiel Vervliet)*
- jun 2007: Hoe erg is het klimaat eraan toe? *(IPCC, vertaling: Emiel Vervliet)*
- jun 2007: Redt de minister van Financiën het klimaat? *(Aviel Verbruggen, vertaling: Emiel Vervliet)*
- jun 2007: Viva el populismo? *(Emiel Vervliet en Alma De Walsche)*
- mar 2007: Veertig jaar bezetting - Hoe lang nog? *(Ludo De Brabander & Brigitte Herremans)*

## 2006

- dec 2006: Hoe geglobaliseerd is de islam? *(Olivier Roy)*
- dec 2006: Zit de Congolese toekomst in de grond? *(Sara Frederix en John Vandaele)*
- nov 2006: Helpt onze hulp tegen honger? *(Saartje Boutsen en Jan Vannoppen)*
- nov 2006: Wil China de wereld overheersen? *(Jonathan Holslag)*

Al deze MO\*papers kunnen gratis gedownload worden op [www.MO.be/papers](http://www.MO.be/papers)

