

# Zuid-Afrika en de EU: een gespannen partnerschap

**Zuid-Afrika is een sleutelpartner voor Europa als het gaat om relaties met Afrika, en een toegangspoort tot Sub-Sahara Afrika. Niet vreemd dus dat de Europese Unie in 2007 een strategisch partnerschap sloot met Zuid-Afrika. Maar hoe belangrijk het verbond en hoe frequent het overleg ook is, het loopt allerm minst bilateraal gesmeerd tussen de EU en Zuid-Afrika.**

In 2007 heeft de EU de bilaterale relaties met Zuid-Afrika omgevormd tot een strategisch partnerschap. Zuid-Afrika behoort daarmee tot een select clubje landen waarin naast de BRICS (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) ook landen zitten als de Verenigde Staten, Canada, Mexico, Japan en Zuid-Korea. Wat een strategisch partnerschap ten aanzien van de EU inhoudt, is niet altijd duidelijk. Zeker is dat Zuid-Afrika het enige land op het Afrikaanse continent is dat die status heeft; in die zin is er inderdaad sprake van strategie.

Het doel van dit partnerschap is het formaliseren en verder ontwikkelen van geprivilegieerde economische en politieke betrekkingen, met als rationale dat beide partijen belang hebben bij een sterk Zuid-Afrika. De voorwaarden waaronder dit moet gebeuren maakt de relatie echter complex. Hoewel Zuid-Afrika, als sterkste economie van het continent, voor de EU de belangrijkste Afrikaanse handelspartner is, kreeg het land tussen 2007 en 2013 980 miljoen euro steun van de EU – als enige strategische partner.<sup>1</sup> De EU investeert al jaren in Zuid-Afrika, omdat zij baat heeft bij de ontwikkeling van een stabiele partner in de regio en een toegangspoort tot Afrika. Sinds Zuid-Afrika is toegetreten tot de BRICS, aan het begin van dit decennium, beschouwt de EU het land echter als groei-economie.

Het gevolg is dat Europa, na lang intern discussiëren, Zuid-Afrika heeft ingeschaald als een 'Middle Income Country' (MIC) en haar ontwikkelingssteun aan Pretoria voor de periode 2014-

2020 tot 241 miljoen euro heeft gereduceerd.<sup>2</sup> Of dit ook zal leiden tot een evenwichtiger partnerschap, zal de toekomst moeten uitwijzen, maar de eerste signalen van president Jacob Zuma's kant zijn niet bemoedigend; zo zegde hij af voor de EU-Afrika top van april jl.<sup>3</sup>

Een strategische partner die tegelijkertijd steun krijgt: het geeft het dubbele, niet-egalitaire karakter van dit partnerschap al aan. Als tweede element dat de ongelijke verhouding versterkt, kan gewezen worden op de zeer lang voortdurende onderhandelingen over de Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) – overeenkomsten tussen de EU en voormalige koloniën van EU-lidstaten – die de bestaande Regional Economic Communities (REC's) in Afrika doorkruisen. De EU wil graag een betrouwbare regionale partner, maar laat er geen twijfel over bestaan dat zij de touwtjes in handen heeft en houdt. De aanzet tot bovenstaande problematiek zit reeds vervat in de geschiedenis van het partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika.

## **Back to Berlin: het bilaterale begin**

De relaties tussen de EU en Zuid-Afrika zijn in een stroomversnelling gekomen na 1994, toen Zuid-Afrika lid werd van de Southern African Development Community (SADC). Niet lang na die toetreding startte Zuid-Afrika een dialoog met de EU in Berlijn (om die reden staat het bekend als *Berlin Initiative*) om de banden aan te halen. De basisvisie van de EU op het strategische part-

**Jean-Christophe Hoste** is als research fellow verbonden aan Egmont, Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel.

De staatshoofden van de SACU-landen – en de minister-president van Lesotho (rechts) – in Botswana. Dat de SACU-landen niet betrokken zijn bij de dialoog over handelsakkoorden tussen Zuid-Afrika en de EU, heeft de SACU tot op de rand van de afgrond gebracht. Foto: Flickr/GovernmentZA



nerschap met Zuid-Afrika ontstond uit het idee om regionale integratie te bevorderen, zoals dat in de EU was gegaan. Onder president Nelson Mandela was de basispremissie voor Zuid-Afrika dat de andere landen in de zuidelijk-Afrikaanse douane-unie (Southern African Customs Union, SACU)<sup>4</sup> ook moesten kunnen meegenieten van de vooruitgang van Zuid-Afrika.

Naast die regionale integratie was het *Berlin Initiative* een dialoog over mensenrechten, goed bestuur, democratie en de rechtsstaat. Beide partners verklaarden in de Duitse hoofdstad te gaan samenwerken op internationale fora voor ontwikkeling, investeringen en handel. De bilaterale handelsrelatie werd bezegeld met de Trade Development and Cooperation Agreement (TDCA), de hoeksteen van het huidige EU-Zuid-Afrika-partnerschap. De TDCA werd in 1999 getekend en trad vijf jaar later in werking. De commerciële beginselen van het akkoord worden al sinds 2000 toegepast en behelzen 90% van de bilaterale uitwisseling tussen beide partners. De TDCA gaat zowel over de politieke dialoog als over een vrijhandelszone, ontwikkelingssamenwerking en coöperatie op diverse andere terreinen.

Het feit dat de EU en Zuid-Afrika op geen enkel moment de andere leden van de Southern African Customs Union bij het overleg hebben betrokken, of ze het vrijhandelsakkoord mede heeft laten ondertekenen – laat staan dat de bepalingen van het akkoord op SACU zijn toegepast – zorgt nu voor een slechte nasmaak. Voor een nieuwe invulling van de Conventie van Lomé (1975) ontstaat idealiter namelijk een handelsregime tussen

de EU en de ACS-landen (landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) dat wederzijdse vrijhandel toelaat. SACU-landen Botswana, Lesotho, Namibië en Swaziland moeten een apart handelsakkoord sluiten met de EU, een handelsakkoord dat eigenlijk vervat had kunnen worden in de TDCA. De onderhandelingen over de economische partnerschappen met de EU hebben de SADC-lidstaten onderling verdeeld en SACU tot op de rand van de afgrond gebracht. Dat is ironisch, in de wetenschap dat bevordering van regionale integratie de basisidee van de EU was voor een partnerschap met Zuid-Afrika.

## Samensmelten en samenwerken

Sinds 2007 zijn alle uitingen van de Europees-Zuid-Afrikaanse associatie (Raad van samenwerking Zuid-Afrika en Europese Unie, ministeriële troika's en bilaterale toppen) gebundeld in het strategisch partnerschap. Het partnerschap is vanaf het begin opgevat als buitenlands beleid in de meeste brede zin, dat wil zeggen versterking van de politieke dialoog op het hoogste niveau over (Afrikaanse) regionale en mondiale kwesties (met op gezette tijden vergaderingen), alsmede nauwere samenwerking op diverse terreinen.

Voor het strategische partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika betekent dit concreet dat er jaarlijks overleg plaatsvindt over vrede en veiligheid, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking, handel, macro-economische belangen, transport, energie, milieu en duurzame ontwikkeling, wetenschap en technologie, ruimtevaart, ICT, onderwijs en gezondheidszorg. Daarnaast is er nog *ad hoc*-

overleg over zaken als misdaad en justitie, werkgelegenheid en sociale zaken en douane-aangelegenheden. Al deze bijeenkomsten worden op technisch niveau voorbereid en gehouden tussen de bevoegde diensten van de EU en de Zuid-Afrikaanse administratie. Het Zuid-Afrikaanse parlement en zijn Europese evenknie hebben iedere zes maanden overleg.

## Succesvolle projecten

De EU en Zuid-Afrika hebben een reeks succesvolle projecten van de grond gekregen. De volgende zijn slechts twee voorbeelden, die zowel inzetten op de behoefte aan onderwijs en onderzoek als acute problemen als aids en droogte aanpakken.

De European and Developing Countries Clinical Trials Partnerships (EDCTP) werd opgestart in 2003 om het werk van de EU en diverse lidstaten (alook Zwitserland en Noorwegen) inzake hiv/aids, malaria en tuberculose te bundelen en samen te brengen met de bevindingen van diverse Afrikaanse landen. Thans ondersteunt EDCTP 196 onderzoeksprojecten, inclusief 57 klinische onderzoeken waarin 100.000 patiënten betrokken zijn.

Een ander voorbeeld van een geslaagde multilaterale samenwerking tussen de EU, Zuid-Afrika en andere partners zoals de Verenigde Staten is de Group on Earth Observations. De GEO coördineert een meta-systeem, Group Earth Observation System of Systems, ten behoeve van aardobservatie. Dit kan Zuid-Afrika bijvoorbeeld helpen om aan watermanagement te doen.<sup>5</sup>

## De gezamenlijke top van 2013

Op de laatste EU-Zuid-Afrika top, in juli 2013, is verdere structurele samenwerking aangekondigd. Zuid-Afrika wordt al jaren geconfronteerd met het moeilijke evenwicht tussen de behoefte aan energie en de groei van de economie. Om het Zuid-Afrikaanse gediversifieerde energiebeleid, waarin energie-efficiëntie en hernieuwbare energie centraal staan, verder te ondersteunen, is er nu ook een akkoord gesloten tussen EURATOM en Zuid-Afrika voor vreedzaam gebruik van kernenergie.<sup>6</sup> Deze overeenkomst valt binnen een groter geheel van energiemaatregelen, waar bijvoorbeeld een project dat moet zorgen voor de elektriciteitsvoorziening van 300.000 woningen in afgelegen gebieden in Zuid-Afrika onder valt.

Tijdens de laatste top was er ook veel aandacht voor de aanhoudende uitdagingen waar Zuid-Afrika voor staat, zoals de groeiende ongelijkheid en de werkloosheid, in het bijzonder die onder jongeren. Met een werkloosheidspercentage van 70% bij jongeren onder de 35 jaar is het creëren van banen een absolute prioriteit. Werkloosheid is onlosmakelijk verbonden met armoede en de noodzaak van gedegen onderwijs ten einde de vicieuze cirkel van werkloosheid te doorbreken. Al deze elementen zijn opgenomen in de slotverklaring van de laatste top.<sup>7</sup>

In dit kader hebben de EU en de Development Bank of Southern Africa (DBSA) op 13 maart jl. het *Infrastructure Investment Programme for South Africa* (IIPSA) gelanceerd. Zuid-Afrika heeft dit infrastructuurproject zelf gekozen als een kaderproject om zowel werkloosheid, armoede als ongelijkheid aan te pakken door het versterken van economische groei en sociale inclusie.<sup>8</sup>

## EU + AU: why not?

De top van begin april in Brussel was dit jaar de belangrijkste diplomatieke conferentie wat betreft de relaties tussen Europa en Afrika. In dit overleg is Zuid-Afrika een sleutelpartner. Hoewel het gewicht van de EU relatief is afgenomen door de nieuwe partnerschappen die Afrika de afgelopen jaren is aangegaan,<sup>9</sup> blijft Europa een belangrijke partner voor het continent. Een partnerschap tussen de Afrikaanse en de Europese Unie (AU en EU) lijkt meer voor de hand te liggen dan een EU-Afrika-partnerschap, maar om verschillende redenen is het optuigen van dit supranationale-intergouvernementele partnerschap echter niet mogelijk.

Ten eerste heeft de AU de middelen noch de mensen om als gelijkwaardig partner van de EU te fungeren. Het budget van de EU (28 lidstaten) is voor 2014 begroot op 137 miljard euro. De AU (54 lidstaten) moet het voor dezelfde periode stellen met 308 miljoen dollar. Daarvan is slechts 126



Het strategisch partnerschap is vanaf het begin opgevat als buitenlands beleid in de meeste brede zin

Een van de meest succesvolle samenwerkingsverbanden waar Europa en Afrika gezamenlijk aan deelnemen is de Group on Earth Observations (GEO), hier bijeen in Genève.

Foto: US Mission Geneva



miljoen afkomstig van de eigen lidstaten; de rest wordt bijgelegd door internationale partners.

Ten tweede, de relaties tussen de EU en Afrika illustreren de complexiteit van verhoudingen van individuele EU-lidstaten (denk aan Frankrijk en Groot-Brittannië) met Afrikaanse landen en de dubbele standaarden die in die verhoudingen worden gehanteerd. De individuele lidstaten voeden hun bilaterale relaties in functie van hun nationale belangen. Die landen schromen niet het Europese niveau te gebruiken als dat de mogelijkheid biedt om hun geopolitieke ambities waar te maken. Frankrijk heeft op 6 en 7 december 2013 de France-Afrique-top gehouden, waar – naast de klassieke Franse economische belangen – ook de behoefte aan een vernieuwde operationele invulling van de Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur is besproken (APSA). Deze zou moeten worden uitgebreid

via de African Capacity for Immediate Response to Crises (ACIRC), die tegen 2015 operationeel zou moeten zijn. De Fransen

hebben daarover na de EU-Afrika-top zelfs een aparte verklaring afgelegd, omdat ze dit zien als een verlengde van hun eigen top.<sup>10</sup> De Britten hebben in 2002, via het opleggen van de slimme sancties door de EU aan Zimbabwe, ook hun geopolitieke ambities kunnen waarmaken in de voormalige kolonie.

Dat de EU zelf het slechte voorbeeld heeft gegeven door de AU aan de kant te schuiven in haar consultaties rond de crisis in Libië, werkt toenaadering ook tegen, zeker nu zowel Zuid-Afrika als Nigeria in de VN-Veiligheidsraad voor resolutie 1973 heeft gestemd en Zuid-Afrika in de debatten zelfs expliciet gevraagd heeft om samenwerking met de AU.<sup>11</sup>

## De gecompliceerde Joint Africa-EU Strategy

Niet alleen constitutioneel, ook inhoudelijk zijn er zaken die vooruitgang in internationaal contact tussen Europa en Afrika belemmeren. Neem de Joint Africa-EU Strategy (JAES), de basis waaruit beide partners vertrekken. De thema's daarin worden teruggebracht van acht naar vijf, namelijk: (1) vrede en veiligheid; (2) democratie, goed bestuur en mensenrechten; (3) menselijke ontwikkeling; (4) duurzame, inclusieve groei, gekoppeld aan regionale integratie; en (5) mondiale en opkomende uitdagingen.

Daarentegen worden de thematische werkgroepen uitgebreid van acht tot negen, te weten: (1) vrede en veiligheidsoverleg tussen de respectieve comités van AU en EU; (2) EU-Afrika-dialogoog over mensenrechten en bestuur; (3) dialoog over wetenschap, technologie en innovatie; (4) hoger onderwijs; (5) migratie en mobiliteit; (6) privé-investeringen, infrastructuur en continentale integratie; (7) de werkgroep landbouw; (8) de werkgroep klimaatverandering, die verder bouwen op de bestaande structuren: de Committee of African Heads of State and Government on Climate Change (CAHOSCC) en de African Ministerial Conference on the Environment (AMCEN); en (9)

De Afrikaanse Unie ontbeert de middelen en de mensen om als gelijkwaardige partner van de EU te fungeren

een werkgroep die zich zal buigen over de post-2015-agenda.<sup>12</sup> Het vrede- en veiligheidsoverleg is het enige waar substantieel vooruitgang is geboekt de laatste jaren. Het blijft dus maar de vraag of er, op dat vlak in het partnerschap, veel zal veranderen.

## EPA's op de agenda

Verdere discussiepunten die niet direct met de top te maken hebben, maar wel op de agenda staan, zijn: de economische partnerschappen (EPA's) die de EU met de Afrikaanse landen en landengroepen wil afsluiten en het Internationaal Strafhof. Dat laatste punt zal men waarschijnlijk vakkundig van de officiële agenda afschuiven om diplomatieke incidenten te voorkomen.

Op het vlak van de EPA's is recent een doorbraak verwezenlijkt met het afsluiten door de Europese Commissie van een EPA met de landen van ECOWAS. Dat de oktober-deadline nadert en de Commissie begeleidende maatregelen heeft toegestaan voor 6,5 miljard euro, heeft wellicht hierbij geholpen. Die 6,5 miljard is echter geen extra geld, maar bestaande Europese en bilaterale investeringen in een nieuw jasje. De Commissie hoopte dat dit overige onderhandelingen met onder andere de Southern African Development Community een duwtje in de rug zou geven, maar het effect is vooralsnog beperkt.

Er blijft een fundamentele contradictie bestaan in het discours van de EU rond regionale integratie. Enerzijds spreekt ze haar steun uit voor regionale integratie en noemt ze Regionale Economische Commissies (REC's) de bouwstenen voor dat beleid, anderzijds legt ze EPA's op die geen rekening houden met de historische context en de samenstelling van de REC's.

## NOTEN

- 1 In dit totaal zijn de bijkomende bilaterale steunmaatregelen van individuele EU-lidstaten uiteraard niet verwerkt.
- 2 Voor de investeringen van de EEAS in Zuid-Afrika, zie: [http://eeas.europa.eu/south\\_africa/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/south_africa/index_en.htm)
- 3 Het feit dat president Zuma zich op de EU-Afrika top in Brussel heeft laten vervangen door de minister voor Internationale Relaties en Samenwerking (DIRCO), Nkoana-Mashabane, is een illustratie van gelaagdheid van de Zuid-Afrikaanse positie: Zuid-Afrika beseft dat het zowel politiek als economisch een sleutelpartner is voor deze onderhandelingen met de EU, maar het land toont ook regionale solidariteit met Zimbabwe vanwege hun historische rol als frontlinestaat. Bovendien is Zuid-Afrika niet onverdeeld gelukkig met zijn nieuwe label en bijbehorende status van 'Middle Income Country'.
- 4 In de Southern African Customs Union (SACU) – opgericht in 1910 en daarmee de oudste, nog operationele douane-unie – zitten naast Zuid-Afrika ook Botswana, Lesotho, Namibië en Swaziland.
- 5 Voor succesvolle projecten van de EU in en met Zuid-Afrika, zie [http://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?pg=south\\_africa#projects](http://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?pg=south_africa#projects)



## Conclusie

De EU is een cruciale partner voor Zuid-Afrika, maar geen strategische partner. Hetzelfde geldt voor de EU: Zuid-Afrika is een belangrijke partner en een toegangspoort tot Sub-Sahara Afrika, maar strategisch is de relatie niet. Voor Zuid-Afrika is het politiek zeer interessant deel uit te maken van groepen als de BRICS, maar economisch is het land niet op zijn plaats tussen groei-economieën als Brazilië, Rusland, India en China.

Zuid-Afrika gebruikt zijn relatie met de EU en zijn positie op internationale fora in het algemeen als opstapje om, na zijn politieke transitie sinds 1994, nu ook de economische transitie te bewerkstelligen. De bilaterale relaties tussen de EU en Zuid-Afrika zullen dus blijven fluctueren met convergerende wederzijdse belangen.

**Het partnerschap tussen Zuid-Afrika en de Europese Unie is cruciaal, maar niet strategisch.** Foto: Flickr/

GovernmentZA

- 6 Voor de tekst van het akkoord tussen Zuid-Afrika en EURATOM, zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:204:003:0010:EN:PDF>
- 7 De slotverklaring van de zesde Zuid-EU-Afrika top 18 juli 2013: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/d-za/dv/138179\\_/138179\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-za/dv/138179_/138179_fr.pdf)
- 8 DBSA en de EU kondigen samen een groot infrastructuurfonds aan: [http://eeas.europa.eu/delegations/south\\_africa/documents/press\\_corner/20140313\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/south_africa/documents/press_corner/20140313_en.pdf)
- 9 Naast de historische en klassieke grote donoren/partners is er de laatste tien jaar een groep landen sterk geïnteresseerd geraakt in Afrika: China, India, Japan, Maleisië, Zuid-Korea, maar ook Turkije en zelfs Rusland willen opnieuw in Afrika aanwezig zijn. Deze vernieuwde interesse is uiteraard gedreven door nationale belangen.
- 10 Egmont interviews met diplomatieke bronnen in maart 2014.
- 11 <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>
- 12 Egmont interviews met diplomatieke bronnen in maart 2014 en de EU-Afrika roadmap 2014-2017: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf)