



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

---

INTERNATIONAAL  
**VLAANDEREN**

---

Flemish Foreign Affairs Council

**TWEEDE WIJZIGING VAN DE COTONOU  
PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST**

**Advies 2010/14**

**22 september 2010**

## INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave .....	2
Inleiding .....	3
1. Context .....	3
2. Tweede wijziging .....	4
2.1. Nieuwe hulparchitectuur .....	5
2.2. Nieuwe thema's .....	6
2.3. Regionale integratie en nieuwe actoren van de samenwerking .....	7
2.4. Economische en commerciële samenwerking .....	8
2.5. Verdrag van Lissabon .....	9
3. Uitdagingen .....	9
3.1. Migratie .....	9
3.2. Varia .....	10
4. Belang voor Vlaanderen .....	10
5. Conclusie .....	11

## INLEIDING

De Vlaamse Regering hechtte tijdens haar vergadering van 18 juni 2010 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met de overeenkomst houdende de tweede wijziging van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de Groep van Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (hierna: “ACS-staten”), enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend in Cotonou op 23 juni 2000 en voor de eerste maal herzien te Luxemburg op 25 juni 2005. De Vlaamse minister bevoegd voor het buitenlands beleid en de Europese aangelegenheden werd gelast advies in te winnen over dit dossier van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”). Na bespreking op zijn vergadering van 10 september 2010 keurde de Raad onderhavig advies goed.

De Cotonou partnerschapsovereenkomst<sup>1</sup> is een twintigjarige overeenkomst tussen enerzijds de ACS-staten (ook wel ACP-staten of “African, Caribbean and Pacific Group of States” genoemd) en anderzijds de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, ondertekend op 23 juni 2000. Deze overeenkomst heeft als doelstelling het uitroeien van de armoede, het ondersteunen van duurzame ontwikkeling en de geleidelijke integratie van de ACS-staten in de wereldeconomie. De overeenkomst voorziet in de mogelijkheid om elke vijf jaar tot een herziening te komen.

De eerste wijziging (hierna: “de Eerste Wijziging”) werd ondertekend in 2005<sup>2</sup> en leidde o.m. tot herzieningen m.b.t. de millenniumdoelstellingen, het beheer van het Europees ontwikkelingsfonds, vrede en veiligheid, en politieke dialoog. De tweede wijziging (hierna: “de Tweede Wijziging”) werd voorafgegaan door onderhandelingsrondes die uitmondten in de ondertekeningsceremonie op 22 en 23 juni 2010 in Ouagadougou, Burkina Faso. Volgens EU-Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking Andris Piebalgs is de herziene Cotonou overeenkomst “*our common instrument in the fight against poverty. It will help to tackle the challenges of regional integration, climate change and the achievement of the Millennium Development Goals in these countries*”.<sup>3</sup>

In onderhavig advies schetst de Raad in de eerste plaats de gewijzigde context en uitdagingen sinds de Eerste Wijziging in 2005. Vervolgens gaat hij in op de wijzigingen die de Tweede Wijziging aanbrengt. Hierna staat de Raad stil bij de uitdagingen voor het Cotonou partnerschapsovereenkomst waarop de tweede wijziging geen antwoord biedt. Ten slotte bekijkt de Raad het belang voor Vlaanderen.

## 1. CONTEXT

De Raad schetst eerst de gewijzigde context sinds de Eerste Wijziging in 2005, waarna hij achtereenvolgens de uitdagingen voor de ACS-landen bespreekt evenals de uitdagingen voor de EU. Een en ander laat de Raad toe om in het verdere advies na te gaan of de Tweede Wijziging een adequaat antwoord biedt op het gewijzigde globale kader.

---

<sup>1</sup> Partnerschapsovereenkomst tussen de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000, PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3–353.

<sup>2</sup> Overeenkomst tot wijziging van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 – Slotakte – Verklaringen, PB L 209 van 11.8.2005, blz. 27–64.

<sup>3</sup> EUROPESE COMMISSIE, *Signature of the revised Cotonou Partnership Agreement*, 23.06.2010.

[ [http://ec.europa.eu/development/icenter/featured\\_20100623\\_revised\\_cotonou\\_agreement\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/icenter/featured_20100623_revised_cotonou_agreement_en.cfm) ]

Sinds 2005 is de internationale context waarin de Cotonou partnerschapsovereenkomst zich situeert ingrijpend gewijzigd, o.m. door de financieel-economische crisis, de gemeenschappelijke Afrika-EU Strategie, de moeilijke onderhandelingen over de Economisch Partnerschapsakkoorden (hierna: "EPA's") en de impact hiervan op de cohesie van de ACS-landen, de nieuwe hulparchitectuur met o.m. de Verklaring van Parijs en het Accra Actieplan, nieuwe thema's zoals voedselzekerheid en klimaat, de zoektocht naar coherentie tussen ontwikkeling en andere beleidsvelden (veiligheid, migratie, fragiliteit van staten, enz.), gewijzigd EU-beleid zoals de EU-gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling, en het streven naar samenhang in het ontwikkelingsbeleid ("Policy Coherence for Development").<sup>4</sup>

Naast deze globaal gewijzigde context, is ook de dynamiek gewijzigd binnen de ACS-groep zelf, die bestaat uit 79 landen verdeeld over zes subregio's. De meerwaarde van de ACS-constructie wordt meer en meer in vraag gesteld door de Europese zijde, gelet op regionaliseringstendensen binnen de club (cf. opkomst Afrikaanse Unie) en het geringe politieke gewicht van de ACS-landen als groep. Tekenend hiervoor zijn de regionale EPA-onderhandelingen en het stijgende belang van de Afrikaanse Unie als partner voor de EU. De EU werkt tevens meer en meer samen met regionale samenwerkingsverbanden zoals de Gemeenschappelijke Markt voor Oostelijk en Zuidelijk Afrika (COMESA) of de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) en heeft besloten om afzonderlijke regionale strategieën met Afrika, het Caribische Gebied en de Stille Oceaan te ontwikkelen. De gemeenschappelijke Afrika-EU Strategie, ondertekend in Lissabon in december 2007, is hiervan het bewijs.<sup>5</sup>

Ook op het niveau van de Europese Unie vallen er sinds 2005 belangrijke wijzigingen aan te stippen. In de eerste plaats hebben de nieuwe EU-lidstaten geen voorgeschiedenis inzake samenwerking met de ACS-landen en hebben zij vaak een andere geografische focus voor hun ontwikkelingsprogramma's. In de tweede plaats zullen de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon sedert 1 december 2009 en in het bijzonder de vernieuwingen inzake het extern optreden van de EU mogelijks ook effect hebben op de tenuitvoerlegging van de Cotonou partnerschapsovereenkomst met de ACS-landen.<sup>6</sup>

Het komt de Raad voor dat de grote uitdaging voor de Cotonou partnerschapsovereenkomst erin bestaat zich aan te passen aan de hierboven geschetste veranderingen op wereldvlak, op het niveau van de ACS-groep zelf en op Europees niveau. De herziening in 2010 van de Cotonou partnerschapsovereenkomst bood hiertoe de gelegenheid.

## 2. TWEEDE WIJZIGING

Algemeen kan men stellen dat de Tweede Wijziging de samenhang in het EU-ontwikkelingsbeleid, alsook de rol van niet-statelijke actoren probeert te verbeteren. De samenwerking en de politieke dialoog wordt verbeterd om de millenniumdoelstellingen, de klimaatverandering, voedselzekerheid, fragiele staten, hiv/aids, georganiseerde misdaad en hulp voor handel aan te pakken. De wijziging

---

<sup>4</sup> G. LAPORTE, *The 2010 Review of the Cotonou Partnership Agreement*. Powerpoint gepresenteerd op het Europees Economisch en Sociaal Comité in Brussel, 19.05.2009, 5.

<sup>5</sup> ECDPM, "The 2010 Revision and the Future of the Cotonou Partnership Agreement – Report of an informal seminar" in *ECDPM Discussion Paper*, (2008), 85, p.8 en 16; G. LAPORTE, *o.c.*, 6.

<sup>6</sup> Zie STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN (SARIV), *Verdrag van Lissabon*, Advies 2008/4, 20 februari 2008, 6; G. LAPORTE, *o.c.*, 7; ECDPM, "The 2010 Revision", *l.c.*, p. 10.

weerspiegelt tevens het toenemende belang van regionale integratie en maakt van de Afrikaanse Unie een partner van de overeenkomst.<sup>7</sup>

Deze Tweede Wijziging zal in werking treden op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum waarop de ratificatieakten van de EU-lidstaten en van tenminste twee derde van de ACS-staten, alsmede de akte van goedkeuring door de EU, neergelegd zijn. De Raad wijst op het belang van transparantie bij het onderhandelingsproces en bij de tenuitvoerlegging van de Tweede Wijziging, alsook op de noodzaak aan het stimuleren van het maatschappelijk debat met het oog op de volgende herziening.

De Raad gaat over tot een selectieve bespreking van de gewijzigde artikelen die volgens hem van strategisch belang zijn voor de Cotonou partnerschapsovereenkomst.

## 2.1. Nieuwe hulparchitectuur

---

Sinds de Eerste Wijziging in 2005 is de internationale hulparchitectuur ingrijpend gewijzigd. In de eerste plaats heeft de agenda voor de doeltreffendheid van hulp zijn intrede gedaan in het ontwikkelingsdiscours. Deze agenda ontstond door de ondertekening van de Verklaring van Parijs in maart 2005 en is opgebouwd rond vijf principes, nl. eigenaarschap, afstemming, harmonisering, resultaatgerichtheid en wederzijdse verantwoording. Het Accra Actieplan uit 2008 bouwde verder op de Verklaring van Parijs met het oog op de versnelling en de verbetering van de uitvoering ervan.

Naast deze agenda voor de doeltreffendheid van hulp is het engagement van de EU om samenhang in het ontwikkelingsbeleid na te streven één van de belangrijke veranderingen binnen de internationale hulparchitectuur. Vanuit het bewustzijn dat niet alleen ontwikkelingssamenwerking, maar ook andere beleidsvelden een sterke impact hebben op ontwikkelingslanden, heeft de EU het concept van samenhang in het ontwikkelingsbeleid ("policy coherence for development" of "PCD") ontwikkeld. Om synergieën tussen ontwikkelingsdoelen en andere beleidsvelden te stimuleren, ging de EU in 2005 akkoord om de PCD-benadering in 11 beleidsvelden toe te passen.<sup>8</sup>

### **Agenda voor de doeltreffendheid van hulp**

De Tweede Wijziging beklemtoont de agenda voor de doeltreffendheid van hulp inzake eigenaarschap, afstemming, harmonisering, resultaatgerichtheid en wederzijdse verantwoording (cf. de Verklaring van Parijs en het Accra Actieplan). Zij amendeert de Cotonou partnerschapsovereenkomst door diverse verwijzingen naar deze agenda in de tekst toe te voegen. In de *preamble* onderschrijven de partijen o.m. de agenda voor de doeltreffendheid van hulp. Ook *artikel 2* omtrent de grondbeginselen stelt dat de ACS-EU samenwerking zich laat leiden door de internationaal erkende agenda voor de doeltreffendheid van hulp. De gewijzigde tekst expliciteert dat de EU-partners voor ontwikkelingssamenwerking hun programma's zullen afstemmen op de ontwikkelingsstrategieën van de ACS-staten, hetgeen het principe van eigenaarschap en afstemming in de verf zet. De partijen zullen nauw samenwerken om de afstemming en harmonisering tussen donoren te bepalen en toe te passen. De politieke dialoog zal in lijn met *artikel 8(3)* tevens betrekking hebben op de agenda voor de doeltreffendheid van hulp.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> ECDPM, *Joint Council of Ministers agrees to strengthen ACP-EU partnership*. [ <http://www.ecdpm.org/> ]

<sup>8</sup> Handel, milieu, veiligheid, landbouw, visserij, sociale dimensie van globalisering, werkgelegenheid en menswaardig werk, migratie, onderzoek en vernieuwing, informatiemaatschappij, vervoer en energie. Zie EUROPESE COMMISSIE, *Samenhang in het ontwikkelingsbeleid – Sneller vorderingen boeken om de millenniumdoelstellingen voor de ontwikkeling te bereiken*, mededeling, COM(2005)134, 12.04.2005.

<sup>9</sup> ECDPM, *The EU and Africa- The political context for development*, Brief for BOND European Policy Group, [publicatie wordt binnen twee maanden verwacht], 1.

De Raad is verheugd dat de Tweede Wijziging de Cotonou partnerschapsovereenkomst aanpast aan de agenda voor de doeltreffendheid van hulp, één van de belangrijkste veranderingen in de internationale hulparchitectuur sinds de Eerste Wijziging uit 2005. De uitdaging voor de toekomst bestaat er volgens de Raad in om de grondbeginselen uit deze agenda ook in de praktijk in de Cotonou partnerschapsrelatie toe te passen.

### **Samenhang in het ontwikkelingsbeleid**

De Tweede Wijziging introduceert in *artikel 12* een duidelijkere verwijzing naar het engagement van de EU om samenhang in het ontwikkelingsbeleid na te streven: *“the parties are committed to addressing policy coherence for development in a targeted, strategic and partnership-oriented way, including strengthening dialogue on issues of policy coherence for development.”* De Commissie zal bovendien regelmatig het ACS-secretariaat op de hoogte brengen van de geplande voorstellen die mogelijks de belangen van de ACS-staten zouden kunnen aanbelangen, in zoverre deze betrekking hebben op de doelstellingen van de Cotonou partnerschapsovereenkomst.

De Raad hoopt dat deze wijzigingen kunnen bijdragen tot meer samenhang in het Europees beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden. Tot hiertoe bleef de verplichting van de EU onder artikel 12 vaak theoretisch volgens de ACS-groep.<sup>10</sup> De Tweede Wijziging zorgt echter niet voor een klachten- of monitoringprocedure om de EU ter verantwoording te roepen indien ze haar verplichtingen onder artikel 12 niet nakomt. De ACS-groep wordt enkel geïnformeerd bij de beleidsvoorbereidende fase. Op vraag van de ACS kan consultatie plaats vinden, waarna de ACS-staten en de ACS-groep via een schrijven hun bekommernissen en voorstellen tot amendementen kunnen overmaken. Indien de EU niet ingaat op deze opmerkingen, zal de EU hen inlichten over de beweegredenen. Er is aldus geen garantie dat de EU ook daadwerkelijk zal rekening houden met de bezorgdheden van de ACS-staten.<sup>11</sup> De Raad pleit voor een actieve wederzijdse informatieuitwisseling en een transparante operationalisering van artikel 12.

## **2.2. Nieuwe thema's**

---

De Tweede Wijziging amendeert de Cotonou partnerschapsovereenkomst zodat zij beter aansluit bij de nieuwe “globale agenda” van ontwikkelingssamenwerking die veel verder gaat dan “hulp voor armoedebestrijding” door de band te leggen met nieuwe thema's zoals klimaatverandering, voedselzekerheid en veiligheid.<sup>12</sup>

### **Klimaatverandering en voedselzekerheid**

De Raad is verheugd dat via de Tweede Wijziging klimaatverandering erkend wordt als transversaal thema in de Cotonou partnerschapsovereenkomst. De wijzigingen in de tekst beklemtonen het verband tussen klimaat, landbouw en voedselzekerheid. Een nieuw *artikel 32 bis* voorziet in versterkte steun aan mitigatie- en adaptatiemaatregelen, o.m. via institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw. Klimaatverandering moet tevens geïntegreerd worden in ontwikkelingsstrategieën.<sup>13</sup> De Raad is van mening dat men hierbij tevens had kunnen verwijzen naar het Europese financiële engagement in het kader van de klimaattop in Kopenhagen. Het Kopenhagen akkoord voorziet o.m. in “fast start” financiering voor de periode 2010-2012 voor een

---

<sup>10</sup> ACP, *Second revision of the Cotonou Agreement – Draft ACP Negotiation Mandate*, s.d. [ [http://www.onao.go.tz/docs/Second\\_revision\\_of\\_Cotonou.pdf](http://www.onao.go.tz/docs/Second_revision_of_Cotonou.pdf) ]

<sup>11</sup> CONCORD, *The Revision of the Cotonou Partnership Agreement (CPA)*, briefing paper presented at the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, 19<sup>th</sup> session, Tenerife, 29.03.2010-1.04.2010, 2; ECDPM, *The EU and Africa*, o.c., 2.

<sup>12</sup> Zie ook SARIV, *Vlaamse ontwikkelingssamenwerking: quo vadis?*, Advies 2009/26, 24 november 2009.

<sup>13</sup> CONCORD, o.c., 2.

totaal van ongeveer 30 miljard US\$, waarvan 7.2 miljard euro voor rekening van de EU zou zijn. De ACS-landen behoren immers tot de grote belanghebbenden voor deze financiële steun.

### **Veiligheid**

*Artikel 11* beklemtoont dat er geen sprake van (duurzame) ontwikkeling kan zijn zonder een veilige leefomgeving en vice versa. Het specifieke probleem van fragiele staten wordt zowel in de titel van het artikel als in de tekst geïntroduceerd. De actieve betrokkenheid van vrouwen bij vredesopbouw, conflictpreventie en –resolutie wordt beklemtoond. Conflictpreventie krijgt in hetzelfde artikel meer nadruk, evenals de strijd tegen ontplofbare oorlogsresten. De Raad verwelkomt de versterkte aandacht voor de band tussen veiligheid en ontwikkelingssamenwerking, alsook de klemtoon op conflictpreventie.<sup>14</sup>

### **Andere**

Ook de reeds iets oudere thema's zoals de millenniumdoelstellingen en HIV/aids krijgen door de Tweede Wijziging meer belang in de tekst. Zo worden de millenniumdoelstellingen bijvoorbeeld in *artikel 1* opgenomen bij de doelstellingen van het partnerschap. Er wordt een volledig nieuw *artikel 31 bis* gewijd aan hiv/aids.

## **2.3. Regionale integratie en nieuwe actoren van de samenwerking**

---

### **Regionale integratie**

(Sub)regionale integratie stond reeds in de Cotonou partnerschapsovereenkomst ingeschreven als doelstelling, nl. in *artikel 1*. De Tweede Wijziging zorgt ervoor dat regionale integratie, ook op continentaal niveau, nu ook in de grondbeginselen van de overeenkomst wordt ingeschreven (*artikel 2*). De politieke dialoog zal bovendien volgens *artikel 8(3)* ook betrekking hebben op thema's die voortvloeien uit regionale en continentale integratie. De regionale samenwerking en integratie, tot voor de Tweede Wijziging hoofdzakelijk bekeken vanuit economisch perspectief, krijgt via *artikel 29(a)* nu ook een meer politieke dimensie, vooral m.b.t. vrede en veiligheid.<sup>15</sup>

### **Actoren van de samenwerking**

Hoewel de rol van de regionale organisaties reeds algemeen erkend werd in de Cotonou partnerschapsovereenkomst en de Afrikaanse Unie (hierna: "de AU") via de Eerste Wijziging individueel werd vermeld<sup>16</sup>, winnen de regionale organisaties en de Afrikaanse Unie (hierna: "de AU") aan belang via de Tweede Wijziging. De ACS regionale organisaties en de AU worden expliciet erkend als "actoren van de samenwerking" (*artikel 6(1b)*). Tevens zullen de relevante regionale organisaties van de ACS en de AU betrokken worden bij de politieke dialoog over vrede en conflictbeheersing (*artikel 8(5)*).<sup>17</sup> De Raad is van oordeel dat hierdoor de regionale integratie via de politieke dialoog versterkt wordt.

Ook de ACS-nationale parlementen worden via *artikel 6(1a)* voor het eerst "actoren van de samenwerking" genoemd. *Artikel 2* geeft aan dat het partnerschap openstaat voor de parlementen en de lokale overheden in de ACS-staten. *Artikel 4* bevestigt deze rol van de nationale parlementen en lokale overheden die ook hulp kunnen krijgen bij de capaciteitsopbouw in kwetsbare gebieden.

---

<sup>14</sup> ECDPM, "The 2010 Revision", *l.c.*, p.6.

<sup>15</sup> ECDPM, *The EU and Africa*, *o.c.*, 1.

<sup>16</sup> De Eerste Wijziging in 2005 amendeerde de Cotonou partnerschapsovereenkomst zodat de AU één van de regionale organisaties was die voor bepaalde doelstellingen kon gemandateerd worden. Bijlage IV werd eveneens aangepast zodat de AU specifiek werd vernoemd als in aanmerking komende voor financiering via de intra-ACS enveloppe.

<sup>17</sup> CONCORD, *o.c.*, 1; ECDPM, *The EU and Africa*, *o.c.*, 1.

Volgens *artikel 8(1)* zullen de ACS nationale parlementen, indien nodig, betrokken worden bij de politieke dialoog.<sup>18</sup> Naar de mening van de Raad is het een goede zaak dat de Tweede Wijziging de rol van de nationale parlementen versterkt. Inzake monitoring heeft de Tweede Wijziging geen monitoringmechanisme (bv. ombudsman, inspectiepanel) op touw gezet dat waakt over de tenuitvoerlegging van de Cotonou Partnerschapsovereenkomst.<sup>19</sup> De Raad had tevens graag gezien dat de Tweede Wijziging de nationale parlementen expliciet een controlerol inzake de ACS-EU samenwerking had toebedeeld.

## 2.4. Economische en commerciële samenwerking

---

Doorheen de tekst zijn diverse verwijzingen naar de EPA's ingelast. Dit is o.m. het geval in *artikel 14*, waarin een paragraaf is toegevoegd krachtens welke de gezamenlijke instellingen en de instellingen opgericht onder de EPA's zullen streven naar coördinatie, samenhang en complementariteit en onderling informatie zullen uitwisselen. De paritaire parlementaire vergadering zal beraadslagen over thema's die betrekking hebben op ontwikkeling en het ACS-EU-partnerschap, met inbegrip van EPA's (*artikel 17*).<sup>20</sup> Deze institutionele wijzigingen zorgen volgens de Raad ervoor dat de gezamenlijke instellingen beter zijn afgestemd op de EPA's.

In het bijzonder het onderdeel over economische en commerciële samenwerking is aanzienlijk veranderd, gezien de internationale ontwikkelingen sinds 2005 op dit domein. Op verzoek van de ACS-groep werd *artikel 35* aangepast. In de herziene tekst richt de economische en commerciële samenwerking zich op de beperkingen inzake vraag en aanbod, meer bepaald de interconnectiviteit van de infrastructuur, economische diversificatie en handelsmaatregelen als een middel om de concurrentiepositie van de ACS-staten te verbeteren. De EU zal de ontwikkelingsstrategieën van de ACS-staten steunen door het mechanisme van hulp voor handel. Hulp voor handel wordt kortom erkend als een belangrijke ondersteuning voor ACS-ontwikkelingsstrategieën. Een andere wijziging beklemtoont dat de partijen bijzondere aandacht aan de noden besteden die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van de EPA's. De partijen gaan akkoord om hiertoe bestaande of nieuwe regionale financieringsmechanismen aan te wenden waardoor middelen uit het meerjarige financiële samenwerkingskader en andere bijkomende middelen kunnen aangewend worden (*artikel 37*).

De herziene tekst erkent de kwetsbare positie van vele ACS-staten door hun afhankelijkheid van basisproducten (*artikel 34*). De bestaande protocollen en verklaringen ter zake zijn echter geschrapt en er zijn geen bepalingen in de tekst toegevoegd waardoor de vraag van de ACS om een nieuw mechanisme voor alle basisproducten in de tekst zelf op te nemen, niet werd ingewilligd.<sup>21</sup> De bepaling over de gevolgen van multilaterale en bilaterale handelsliberalisering werd wel versterkt: "dergelijke liberalisering kan leiden tot de erosie van de voorkeursbehandelingen van de ACS-staten en een effect hebben op hun competitieve positie in de EU-markt, alsook op hun ontwikkelingsinspanningen die de EU probeert te ondersteunen. (*artikel 37bis(1)*)"

De Raad betreurt dat niet alle EU-ACS handelsmechanismen ("Generalised System of Preferences" (GSP), GSP plus, interim EPA's, EPA's met Cariforum) zijn opgenomen in het onderdeel inzake economische en commerciële samenwerking, zoals het Europees Parlement en de ACS-groep hadden gevraagd.<sup>22</sup> Terwijl de originele Cotonou partnerschapsovereenkomst (*artikel 37(6)*) nog verwees

---

<sup>18</sup> ECDPM, *The EU and Africa, o.c.*, 1-2; ECDPM, "The 2010 Revision", *I.c.*, p.11; CONCORD, *o.c.*, 1.

<sup>19</sup> ECDPM, "The 2010 Revision", *I.c.*, p.14 en p.17.

<sup>20</sup> CONCORD, *o.c.*, 1.

<sup>21</sup> ACP, *Second revision of the Cotonou Agreement – Draft ACP Negotiation Mandate*, s.d. [ [http://www.onao.go.tz/docs/Second\\_revision\\_of\\_Cotonou.pdf](http://www.onao.go.tz/docs/Second_revision_of_Cotonou.pdf) ]

<sup>22</sup> *Ibid.*; EUROPEES PARLEMENT, *Resolutie van het Europees Parlement van 20 januari 2010 over de tweede herziening van de partnerschapsovereenkomst ACS-EG (de Overeenkomst van Cotonou)*, T-4/2010, 2010.



naar alternatieve mogelijkheden voor minst ontwikkelde landen die besloten dat zij niet in de positie verkeerden om toe te treden tot EPA's, is deze verwijzing naar alternatieven niet aangehouden in de Tweede Wijziging. Dit strookt volgens de Raad niet met de geest van een recente resolutie van het Vlaams Parlement, waarin men de Vlaamse Regering vraagt om er in de Belgische en Europese besluitvorming op aan te dringen dat in de verdere onderhandelingen een grotere flexibiliteit wordt gehanteerd en een gedifferentieerde behandeling en meer gunstige handelsregimes voor ontwikkelingslanden worden aangereikt.<sup>23</sup>

Ten slotte is er ook een nieuw artikel toegevoegd dat handelt over raadplegingen. De EU zal het secretariaat van de ACS-groep en de ACS-staten informeren over geplande maatregelen inzake handelsliberalisering die de belangen van één of meerdere ACS-staten kunnen raken (*artikel 38bis*).<sup>24</sup>

## 2.5. Verdrag van Lissabon

---

De Raad verwelkomt dat de Europese Unie in deze Tweede Wijziging geanticipeerd heeft op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De EU heeft een verklaring neergelegd die wordt opgenomen in de slotakte. Als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon moeten verwijzingen naar "de Europese Gemeenschap" of "de Gemeenschap" in de tekst van de partnerschapsovereenkomst gelezen worden als "de Europese Unie". De EU zal de ACS-staten een uitwisseling van brieven voorstellen met als doel de overeenkomst aan te passen aan de institutionele wijzigingen in de EU die een gevolg zijn van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

De Raad adviseert om tevens, in opvolging van de institutionele wijzigingen ten gevolge van het Verdrag van Lissabon die een directe impact hebben in de ACS partnerlanden - zoals de omgevormde delegaties van de Europese Commissie tot EU-delegaties - een aantal operationele stappen te ondernemen. Zo stelt de Raad voor dat gedetailleerde briefings en vormingen opgezet worden voor het personeel van deze gewijzigde EU-delegaties, die niet enkel de wijzigingen in de Cotonou Partnerschapsovereenkomst omvatten, alsook richtlijnen omvatten die aangeven hoe deze wijzigingen in de praktijk kunnen worden omgezet en aan welke verplichtingen moet worden voldaan. Bijzondere aandacht dient te gaan naar het personeel dat instaat voor de politieke dialoog, de opvolging van de ontwikkelingssamenwerking en de samenwerking met de civiele maatschappij en niet-statelijke actoren.

## 3. UITDAGINGEN

Hoewel de Tweede Wijziging de Cotonou Partnerschapsovereenkomst op diverse manieren amendeerde zodat de overeenkomst beter de veranderingen op wereldvlak, op het niveau van de ACS-groep zelf en op Europees niveau reflecteert, bood de Tweede Wijziging niet op alle uitdagingen een antwoord. Hoewel één of beide partijen voorstander waren van amendementen ter zake, slaagden de partijen er niet in om tot een vergelijk te komen over bepalingen m.b.t. o.m. migratie, precieze bedragen voor ontwikkelingsfinanciering, alsook de politieke dialoog op basis van seksuele oriëntatie.

### 3.1. Migratie

---

<sup>23</sup> VLAAMS PARLEMENT, *Resolutie betreffende de goedkeuring van de Economische Partnerschapsovereenkomst met de Cariforum-staten enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds*, VR 2010 1607 MED.0371, 8 juli 2010, 3.

<sup>24</sup> ECDPM, *The EU and Africa, o.c.*, 3-4.

Hoewel zowel de EU als de ACS-groep voorstander waren van een amendering van *artikel 13* inzake migratie, slaagden de partijen hier niet in. De ACS-groep pleitte voor een geamendeerd artikel 13 dat duidelijker het verband tussen migratie en ontwikkeling zou leggen. In het kader van de strijd tegen armoede zou het artikel tevens concrete initiatieven moeten voorzien die onderzoek en gezamenlijke acties aanmoedigen met het oog op de ontwikkeling van mechanismen die de positieve aspecten van migratie op de ontwikkeling van de ACS-staten bevorderen, alsook beleid promoten dat de ontwikkeling van vaardigheden, het recht op mobiliteit van mensen, en circulaire migratie in rekening neemt. De discussie blokkeerde echter doordat de ACS weigerde te onderhandelen over het EU-voorstel om de bepalingen inzake terugkeer directe werking te verlenen en bindend te maken voor alle ACS-landen zodat er geen complementaire bilaterale akkoorden (“readmission agreements”) meer gesloten moeten worden.<sup>25</sup>

De Raad stelt vast dat beide partijen er niet in slaagden om artikel 13 m.b.t. migratie te amenderen zodat deze bepaling het gewijzigde denken en de samenwerking inzake migratie zou reflecteren. Hij vindt het positief dat er in een gezamenlijke verklaring werd afgesproken om de dialoog inzake het migratie artikel verder te zetten en over de vooruitgang ter zake te rapporteren aan de gemeenschappelijke ministerraad in 2011.<sup>26</sup>

### 3.2. Varia

---

Inzake ontwikkelingsfinanciering ging de EU niet in op de vraag van de ACS-groep om een indicatie te geven van de totale financiële steun in het volgende meerjarige financiële kader. Bijlage 1b inzake het meerjarige financiële kader voor de periode 2008 tot 2013 bleef ongewijzigd en verwijst naar bedragen voor de periode 2008-2013. Doordat de volgende herziening van de Cotonou Partnerschapsovereenkomst pas in 2015 zal plaats vinden en de onderhandelingen over de financiële perspectieven na 2013 nog moeten worden afgerond in Europees verband, is er een leemte van twee jaar waarbinnen geen duidelijkheid is over de financiële verplichtingen die de Unie op zich wil nemen.<sup>27</sup> De Raad hoopt dat de Unie alleszins een inspanning zal leveren om in het nieuwe financiële kader van de EU post 2013 minstens een even grote inspanning te leveren voor de uitvoering van deze partnerschapsovereenkomst als tijdens de huidige financieringsperiode.

De Raad vindt het een spijtige zaak dat discriminatie op basis van seksuele oriëntatie niet werd aangehouden als onderwerp voor de politieke dialoog. De ACS-groep weigerde in te gaan op het EU-voorstel tot opname van dergelijke bepaling.<sup>28</sup>

## 4. BELANG VOOR VLAANDEREN

Het welslagen van de Cotonou partnerschapsovereenkomst met het oog op het uitroeien van de armoede, het ondersteunen van duurzame ontwikkeling en de geleidelijke integratie van de ACS-staten in de wereldeconomie, is ook voor Vlaanderen van belang. In de eerste plaats zijn Zuid-Afrika, Malawi en Mozambique, de partnerlanden van de Vlaamse ontwikkelings samenwerking, lid van de ACS-groep. Tevens vormen de ACS-landen vanuit economisch perspectief niet onbelangrijke

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, 3; CONCORD, *o.c.*, 2. Zie ook E. KOEB en H. HOHMEISTER, The revision of Article 13 on Migration of the Cotonou Partnership Agreement – What’s at stake for the ACP?, ECDPM, februari 2010.

<sup>26</sup> *Joint Declaration on Migration and Development*, 19.03.2010.

[ <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/inmigraci.pdf> ]

<sup>27</sup> ECDPM, *The EU and Africa*, *o.c.*, 2.

<sup>28</sup> *Ibid.*

handelspartners voor Vlaamse bedrijven die omwille van de voortschrijdende globalisering nog aan belang wint.

De Raad merkt op dat de schriftelijke procedure werd gebruikt om de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (hierna: "ICBB") te betrekken bij dit dossier. Hij verwijst hierbij naar eerdere adviezen waarin hij de wens uitte dat de werking van de ICBB werd gedynamiseerd.<sup>29</sup> De beleidsnota buitenlandse beleid 2009-2014 verwees bovendien uitdrukkelijk naar het voornemen om tot periodiek overleg op de ICBB te komen.<sup>30</sup> De Raad betreurt het dan ook dat de ICBB reeds lange tijd niet is samengekomen.

## 5. CONCLUSIE

Hoewel de Tweede Wijziging hoofdzakelijk zorgt voor kleine wijzigingen aan de Cotonou partnerschapsovereenkomst, zijn de meeste wijzigingen volgens de Raad wel een stap in de goede richting om onderhavige overeenkomst aan te passen aan de ingrijpend gewijzigde context waarin de ACS-EU samenwerking zich situeert. Hiertoe werden o.m. volgende elementen in de partnerschapsovereenkomst geïntegreerd: de regionale dimensie, nieuwe uitdagingen zoals de klimaatverandering en de voedselcrisis, de rol van de Afrikaanse Unie bij de dialoog inzake vrede en veiligheid, de agenda voor de doeltreffendheid van hulp, de samenhang in het ontwikkelingsbeleid, de versterkte rol van de nationale parlementen en het verband tussen deze overeenkomst en de EPA's. Op het vlak van migratie en de financiële verplichtingen inzake ontwikkelingsfinanciering heeft de Tweede Wijziging de verwachtingen niet ingelost.

De Raad beklemtoont het belang van een goede tenuitvoerlegging van de Tweede Wijziging en de Cotonou partnerschapsovereenkomst opdat de ACS-EU samenwerking relevant blijft in een gewijzigde context. De Raad pleit voor een grote transparantie bij de tenuitvoerlegging van het akkoord en het stimuleren van het maatschappelijk debat hierover met het oog op de volgende herziening. 2020 zal de grote test worden voor de toekomst van de ACS-EU samenwerking aangezien in 2020 de twintigjarige Cotonou partnerschapsovereenkomst afloopt.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,



<sup>29</sup> SARiV, Advies 2009/26, o.c., 13; SARiV, *Memorandum: een Vlaamse Regering met een open blik op de wereld*, april 2009, 3.

<sup>30</sup> VLAAMS MINISTER VAN ECONOMIE, BUITENLANDS BELEID, LANDBOUW EN PLATTELANDSONTWIKKELING, *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014*, Brussel, 23 oktober 2009, 49.

Voorzitter  
Prof. Dr. Jan Wouters

Secretaris  
Freddy Evens

## Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

### Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

### Samenstelling

- 1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, K.U.Leuven)
- 2° Dirk Rochtus (docent internationale politiek, Lessius Hogeschool)
- 3° Hans De Belder (oud-diplomaat)
- 4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)
- 5° Leo Sleuwaegen (gewoon hoogleraar bedrijfseconomie en strategie, K.U.Leuven en Vlerick Leuven Gent Management School)
- 6° Kim Van der Borgh (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)
- 7° Karl Verlinden (gedelegeerd bestuurder Qualiphar)
- 8° Luc Vandembroucke (Senior Executive Vice President, Barco)
- 9° Hilde Plas (stafmedewerker VVSG)
- 10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)
- 11° Els Dirix (ABVV)
- 12° Jessie Van Couwenberghe (ACV)
- 13° Geert Eggermont (UNIZO)
- 14° Anneliese Daelemans (Voka-Vlaams Economisch Verbond)
- 15° Koen Detavernier (11.11.11.)<sup>31</sup>
- 16° Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)<sup>32</sup>
- 17° Milan Rutten (FOS, BTC-bestuur)
- 18° Isabel Vertriest (Oxfam Wereldwinkels)
- 19° Luc Glorieux (Afgewaardigd bestuurder B.A.A.V.)
- 20° Jan Van Steen (directeur Omnia)

### Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)  
Eva Haeverans (beleidsmedewerker)  
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)  
Charlotte Verroens (administratief deskundige)

---

<sup>31</sup> Plaatsvervanger Wiske Jult

<sup>32</sup> Plaatsvervanger Ann De Jonghe