

MIGRATIE EN ONTWIKKELINGS- SAMENWERKING: EEN GOED HUWELIJK?

FLOR DIDDEN • MAART 2020

11.11.11
VECHT MEE TEGEN ONRECHT





INLEIDING

In 2015 en 2016 nam het aantal asielaanvragen in Europa toe. Dit bracht migratie hoger op de Europese en Belgische politieke agenda. Europese en Belgische beleidsmakers maken daarbij een steeds sterkere link tussen migratie en ontwikkelingssamenwerking. Om het aantal aankomsten van verzoekers om internationale bescherming in Europa te beperken worden ook landen buiten de EU ingeschakeld. Dat proces wordt omschreven als **de externalisering van het Europese migratiebeleid**.

Ontwikkelingssamenwerking heeft een cruciale rol te spelen in de context van migratie. Toch bestaan er enkele wijdverspreide misvattingen over de link tussen migratie en ontwikkeling. Migratie verdient de nodige aandacht binnen buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking. Alleen dient die de juiste prioriteiten voor ogen te houden, met realistische verwachtingen.

In deze nota formuleert **11.11.11 samen met CNCD-11.11.11, Beweging.net, Caritas International, Dokters van de Wereld, Fairwork Belgium, FOS, Oxfam-Solidariteit, Orbit vzw, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, We Social Movements (WSM), Ciré en MOC (Mouvement Ouvrier Chrétien)** een aantal voorstellen voor de rol die ontwikkelingssamenwerking kan spelen in een context van internationale migratie en wijst ze op mogelijke risico's. We bespreken:

1. De wetenschappelijke literatuur over de link tussen migratie en ontwikkeling:

- De migratieparadox
- De positieve impact van migratie op ontwikkeling

2. De drie belangrijkste risico's:

- Een heroriëntering van ontwikkelingsmiddelen weg van de meest behoeftige mensen en regio's
- Een verschuiving van ontwikkelingsmiddelen naar projecten van migratiemanagement
- Geconditioneerde ontwikkelingssamenwerking die vooral Europese belangen dient

3. De rol die ontwikkelingssamenwerking kan spelen in:

- De landen van herkomst
- De landen die vluchtelingen opvangen in de buurlanden van conflicten
- De landen van transit
- In België

4. De aanbevelingen voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking

11.11.11
VECHT MEE TEGEN ONRECHT

in samenwerking met:



1. CONTEXT: ONTWIKKELINGSSAMENWERKING OM MIGRATIE TE BEHEERSEN

Het aantal vluchtelingen en andere migranten die aankomen in Europa is vandaag niet te vergelijken is met de piek van 2015 en 2016. Migratie blijkt echter nog steeds een politiek explosief dossier in verschillende Europese lidstaten. Getuige daarvan bijvoorbeeld de val van de Belgische regering over de goedkeuring van het VN-Migratiepact in Marrakesh en de verkiezingsuitslag in Vlaanderen van mei 2019, die volgens experts sterk beïnvloed werd door het migratiedebat.

In reactie op de bezorgdheden van vele kiezers en bij gebrek aan eensgezindheid over een gemeenschappelijk migratie- en asielbeleid binnen de Europese Unie kijkt de EU steeds vaker naar landen buiten de EU om het aantal aankomsten van verzoekers om internationale bescherming in Europa te beperken. Dat proces wordt omschreven als **de externalisering van het Europese migratiebeleid**. Het akkoord dat de 28 EU-lidstaten in maart 2016 met Turkije afsloten (EU-Turkey Statement) is daarvan het duidelijkste voorbeeld.

Ook binnen ontwikkelingssamenwerking kwam migratie hoog op de agenda te staan. Ontwikkelingssamenwerking wordt steeds vaker verpakt als *'het aanpakken van de grondoorzaken of de root causes van migratie'*. Via investeringen in de economie van Afrikaanse landen wil men de migratiedruk naar Europa verminderen. Een voorbeeld is het Duitse Marshallplan voor Afrika van bondskanselier Angela Merkel, met een sterke focus op het creëren van economische opportuniteiten die migratie moeten verminderen.

In België maakt het Vlaamse regeerakkoord van 2019 voor de eerste keer een expliciete koppeling tussen migratie en ontwikkelingssamenwerking. *"We selecteren landen die goed samenwerken met de EU in de strijd van mensenhandel en illegale migratie. We steunen die landen die de grondoorzaken van migratie aanpakken op lange termijn. Door hierop in te zetten kan ontwikkelingssamenwerking bijdragen aan beheersing van de migratiestromen."*¹ Het Belgische federale regeerakkoord maakte deze koppeling al in 2014.²

1. DE MIGRATIEPARADOX

“ *The development advances in Africa of recent decades have only served to inspire a will to migrate and an ability to do so. Those leaving represent the positive story of development gains on the continent.*” - **UNDP, oktober 2019 Scaling Fences**

De veronderstelling dat een boost van economische ontwikkeling in arme landen een directe daling van de emigratiecijfers met zich meebrengt verdient echter nuancering, zo wijst wetenschappelijk onderzoek aan.

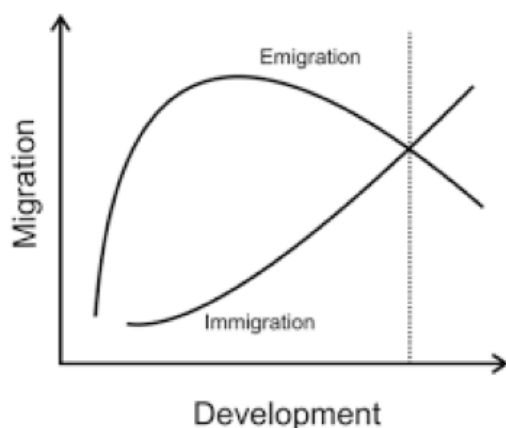
Het lijkt logisch dat mensen vooral van arme naar rijkere regio's migreren en de migratiedruk afneemt wanneer die eerste zich economisch ontwikkelen. Dat klopt voor middeninkomenslanden. Wanneer landen terecht komen in de bovenste groep van middeninkomenslanden met een BBP per capita van rond de 10.000 USD dalen de emigratiecijfers.³ Ook onderzoek van het *Centre d'Économie de*

1 Vlaamse Regering, Regeerakkoord 2019. <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering>

2 Zie bvb. regeerakkoord Michel I, oktober 2014. https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf

3 Aan de huidige groeicijfers zal dit in de armste landen niet gebeuren in de volgende decennia. ECFR, False Moves, oktober 2019. https://www.ecfr.eu/page/-/false_moves_migration_and_development_aid.pdf

Sorbonne geeft dat aan.⁴ Bij lage inkomenslanden zien we echter net het omgekeerde. Onderzoek van professor Hein de Haas wijst al vele jaren op deze **migratieparadox: hoe meer de basiscondities (die op lange termijn tot minder migratie leiden) in arme landen verbeteren hoe meer migratie mogelijk wordt op korte termijn**. Grafisch wordt dit voorgesteld met de migratiebult. Als maatstaf voor ontwikkeling gebruikt De Haas de Human Development Index, die naast BBP per capita ook rekening houdt met onderwijs en gezondheid.⁵



Figuur 1 - Relatie tussen internationale migratie en ontwikkeling

Dit wordt bevestigd door recenter onderzoek van het VN-Ontwikkelingsprogramma⁶ (UNDP) en *Center for Global Development*⁷ dat aantoonde dat de emigratiecijfers in arme landen in eerste instantie toenemen wanneer zij zich ontwikkelen. De reden is eenvoudig. Het vraagt een zekere mate van middelen, een sociaal netwerk en opleiding om internationaal te migreren. Net daarom zijn het niet de armste mensen die migreren en zijn meer ontwikkelde samenlevingen ook meer mobiel.⁸ Daarnaast gaat een louter economische kijk op migratie voorbij aan **de diversiteit aan motieven die meespelen bij de beslissing om te migreren**. Zo worden migratiepatronen in grote mate bepaald door sociale netwerken zoals familiale banden; aanwezigheid van diaspora en postkoloniale linken. Ook de veiligheid in een land, de mensenrechtensituatie en slecht bestuur en corruptie zijn belangrijke elementen. Recent onderzoek van UNDP bij 3.069 Afrikaanse migranten die via irreguliere kanalen naar Europa kwamen geeft aan dat economische oorzaken voor deze groep van mensen het zwaarst doorwegen maar dat ze voor slechts 1% de enige reden zijn. Voor 26% van de mensen spelen ook het gebrek aan goed bestuur en veiligheidsaspecten mee. 77% van de mensen geeft aan dat hun stem niet gehoord wordt. 58% geeft aan geen vertrouwen te hebben in de overheid.⁹ Bovendien wordt de ruimte voor civiele actoren (*changemakers*) om te werken aan maatschappelijke verandering in veel landen steeds kleiner. Via restrictieve wetten wordt het moeilijker om ngo's of vakbonden te registreren, om financiering te ontvangen of om activiteiten te organiseren. Kritische stemmen worden gestigmatiseerd en gecriminaliseerd en ook het fysieke en digitale geweld neemt

- 4 Berthélemy, Jean-Claude, Aid and Migration: Substitutes or Complements?, 2009. <https://ideas.repec.org/a/eee/wdev-el/v37y2009i10p1589-1599.html>
- 5 Hein De Haas, University of Oxford, Migration and Development: A Theoretical Perspective, juni 2010. https://heindehaas.files.wordpress.com/2016/06/haas-2010-international_migration_review.pdf
- 6 UNDP, Scaling Fences, oktober 2019. <https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/UNDP-Scaling-Fences-EN-2019.pdf>
- 7 CGDEV, Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries, februari 2018. <https://www.cgdev.org/publication/deterring-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries>
- 8 Zie ook : Caritas International, Welke impact heeft ontwikkeling op zuid-noord migratie?, juli 2018. <https://www.caritas-international.be/nl/asiel-migratie/welke-impact-heeft-ontwikkeling-op-zuid-noord-migratie-2/>
- 9 UNDP, Scaling Fences, oktober 2019. <https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/UNDP-Scaling-Fences-EN-2019.pdf>

toe.¹⁰ Ook klimaatverandering heeft een toenemende invloed op migratiebewegingen.¹¹

Onderzoekers zijn er steeds meer van overtuigd dat het klassieke model van *push*- en *pull*-factoren om migratie te verklaren onrecht doet aan een veel complexere realiteit die vooraf gaat aan een beslissing om te migreren. Nuttiger is het concept **aspiraties**. Aspiratie slaat op de wens om de eigen situatie te verbeteren. Dat kan in economisch opzicht zijn (om beter werk te vinden, een betere opleiding of meer vrijheid om als ondernemer te werken) maar ook socio-cultureel. Aspiraties worden de laatste decennia steeds meer bepaald door informatie over mogelijkheden elders (via radio, televisie, internet en mobiele telefonie) en de sterk toegenomen alfabetisering en scholing. Dat leidt tot een bredere blik op de wereld en voedt de wens om elders onderwijs en werk te zoeken. Hoe beter de opleiding van mensen, des te groter de kans dat zij moeten verhuizen of migreren om een baan te vinden die aansluit op hun opleiding en aspiraties.¹²

Dit alles maakt dat de **impact van het ontwikkelingsbeleid van Europese landen op migratiecijfers op korte tot middellange termijn eerder beperkt is**.

2. MIGRATIE MOTOR VAN ONTWIKKELING

Migratie hoeft dus niet per se begrepen te worden als een falen van ontwikkeling. Beide gaan hand in hand. Meer nog, migratie kan ontwikkeling in de herkomstlanden versterken, als het goed omkaard wordt.¹³

Het feit dat migratie in de herkomstlanden voor ontwikkelingskansen zorgt, wordt steeds meer erkend. De 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling (de Duurzame Ontwikkelingsdoelen – SDG's) erkent migratie als '*positieve kracht voor duurzame ontwikkeling*'. Internationale migratie is bijvoorbeeld van vitaal belang voor Afrikaanse economieën. Het volstaat om te kijken naar de geldtransfers van migranten naar hun familie en kennissen in ontwikkelingslanden (*remittances*) om het belang ervan in te zien. **Geldtransfers vormen een onmisbare inkomstenbron voor naar schatting 750 miljoen mensen.** De Verenigde Naties en de Wereldbank erkennen steeds meer het belang van geldtransfers voor het terugdringen van de armoede en de financiering van ontwikkeling. Hoewel het gaat om private stromen die in tegenstelling tot de officiële ontwikkelingssamenwerking geen publieke doelstelling beogen, valt hun belang niet te onderschatten. Onderzoek in 71 ontwikkelingslanden geeft aan dat een stijging van 10% van deze transfers naar een land, leidt tot een daling van 3,5% van het aantal mensen dat moet leven met minder dan 1 dollar per dag. Bij conflicten en natuurrampen zijn geldtransfers vaak de eerste vorm van hulp die de getroffen regio bereikt.¹⁴

Het bedrag aan geldtransfers naar ontwikkelingslanden steeg in 2018 met 9,6% tot 529 miljard dollar. In 2019 steeg het aantal *remittances* dat verstuurd werd naar ontwikkelingslanden tot een nieuw record van naar schatting 550 miljard dollar. Daarmee vormt ze voor het eerst de belangrijkste externe financieringsbron voor deze landen. **Het bedrag van geldtransfers is 3.6 keer zo hoog als de wereldwijde ontwikkelingssamenwerking (zie grafiek).** Remittances kunnen echter

10 11.11.11, Basisdossier Campagne Changemakers, september 2019. <https://changemakers.11.be/nieuws/shrinking-space>

11 11.11.11, Dossier Het gezicht van klimaatverandering, 2019. https://www.11.be/en/component/docman/doc_download/2128-11-dossier-het-gezicht-van-klimaatverandering

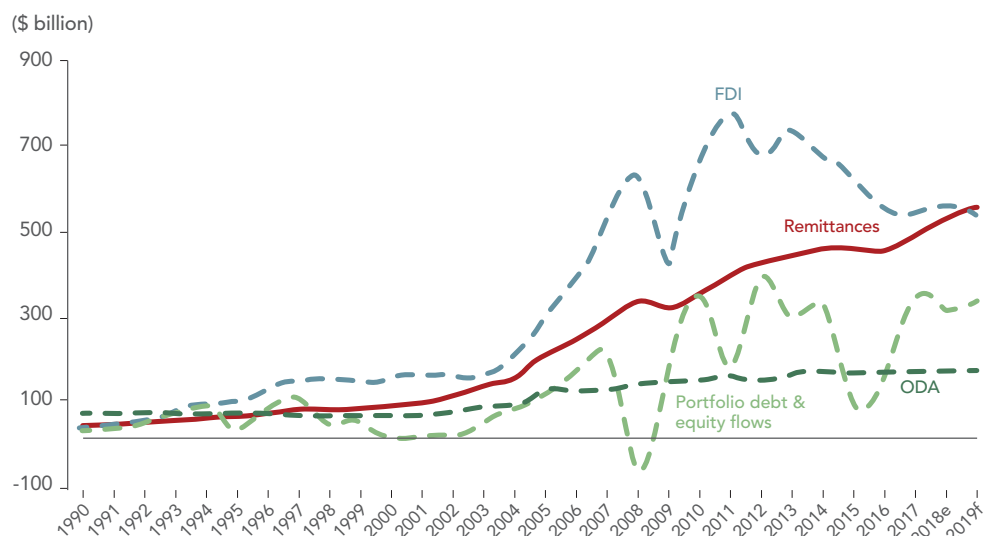
12 Hein de Haas, Wen er maar aan! Migratie en ontwikkeling: een ongemakkelijke boodschap, juni 2018. <https://geografie.nl/artikel/wen-er-maar-aan-migratie-en-ontwikkeling-een-ongemakkelijke-boodschap>

13 Caritas International, Rapport Ons Gemeenschappelijk Huis, mei 2019. https://www.caritasinternational.be/wp-content/uploads/2019/05/Rapport_Ons_Gemeenschappelijk_Huis.pdf

14 11.11.11, Onzichtbare stromen Remittances uit België, mei 2017. http://www.11.be/downloads/doc_download/1947-briefing-onzichtbare-stromen-remittances-uit-belgie-en-hoe-hun-impact-op-ontwikkeling-te-versterken

nooit een alternatief zijn voor de officiële ontwikkelingssamenwerking gezien het gaat om individuele geldtransfers die de armste mensen in de armste landen meestal niet bereiken.¹⁵

Figuur 2 - Remittance Flows to Low- and Middle-Income Countries Are Larger than Official Development Assistance and More Stable than Private Capital Flows, 1990–2019



Sources: World Bank staff estimates, World Development Indicators, and International Monetary Fund (IMF) Balance of Payments Statistics.

Notes: FDI = foreign direct investment; ODA = official development assistance. See appendix A in World Bank (2017) for data and forecast methods. e = estimates; f = forecasts.

TE HOGE TRANSFERKOSTEN VOOR REMITTANCES

De gemiddelde kost die transferbedrijven zoals Western Union en MoneyGram per transactie aanrekenen blijft met 7% erg hoog. **Dankzij een quasi monopolie positie op de markt slagen zij erin om disproportioneel hoge bedragen aan te rekenen.** Op die manier komt te weinig geld terecht bij de begunstigden. Voor **verzendingen naar sub-Sahara Afrika ligt de gemiddelde kost zelfs op 9,3%.** Dat is meer dan drie keer het streefdoel van 3% dat werd vastgelegd in de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling en bevestigd in het *Global Compact for Migration* (VN-migratiepact). Er is dus nog veel werk aan de winkel om deze doelstelling te bereiken.

11.11.11 werkte concrete aanbevelingen uit om de transferkosten te drukken en de ontwikkelingsimpact van *remittances* te verhogen.¹⁶

Migratie zorgt niet alleen voor financiële transfers. Migranten zijn ook belangrijke actoren van ontwikkeling. Ze vervullen een cruciale rol in het verbinden van landen en gemeenschappen in een context die steeds transnationaler wordt. Ze bevorderen handel, investeringen en culturele banden met herkomstlanden. Onderzoek geeft bijvoorbeeld aan dat wanneer het aantal migranten uit een bepaald land in België met 10% stijgt, dit een toename van 1,2% van de export en 3,6% van de im-

¹⁵ Werelbank, Migration and Development Brief april 2019. <https://www.knomad.org/sites/default/files/2019-04/Migrationanddevelopmentbrief31.pdf>.

¹⁶ 11.11.11, Onzichtbare stromen Remittances uit België, mei 2017. http://www.11.be/downloads/doc_down-load/1947-briefing-onzichtbare-stromen-remittances-uit-belgie-en-hoe-hun-impact-op-ontwikkeling-te-versterken

port uit dat land met zich meebrengt.¹⁷ **Migranten die later terugkeren naar het herkomstland brengen bovendien menselijk kapitaal en nieuwe skills mee.** Vaak zetten ze met het geld dat ze in een ander land gespaard hebben innovatieve ondernemingen met transnationale link op. Veel Aziatische landen zetten al vele jaren in op arbeidsmigratie als een ontwikkelingsmodel. Indiase migranten die in de IT-sector in de VS en Europa werkten, leverden een belangrijke bijdrage aan de groei van de sector in India. Ook in China werden de meeste internetbedrijven opgericht door teruggekeerde migranten.¹⁸

Veel mensen met een migratie-achtergrond nemen zelf het initiatief voor internationale ontwikkelings-samenwerkingsprojecten.¹⁹ Hun organisaties vallen in België meestal in de groep **4de-pijler-organisaties**. Dat zijn (vaak kleinschalige) projecten van ontwikkelingssamenwerking die niet uitgaan van een overheid, een internationale instelling of een erkende ngo. Diasporaorganisaties werken vaak met partners in moeilijk bereikbare of *vergeten* regio's. Aangezien geen enkele diaspora-organisatie erkend is als ngo bestaat er op dit moment amper specifiek beleid of ondersteuning voor ontwikkelingsinitiatieven die hun wortels hebben in migratie. Op stedelijk en regionaal niveau zijn er interessante samenwerkingen (bv. Antwerpen²⁰, Wallonie-Bruxelles²¹, Brussel²²) maar het federale ontwikkelingsbeleid heeft geen specifieke maatregelen voor diaspora-organisaties.

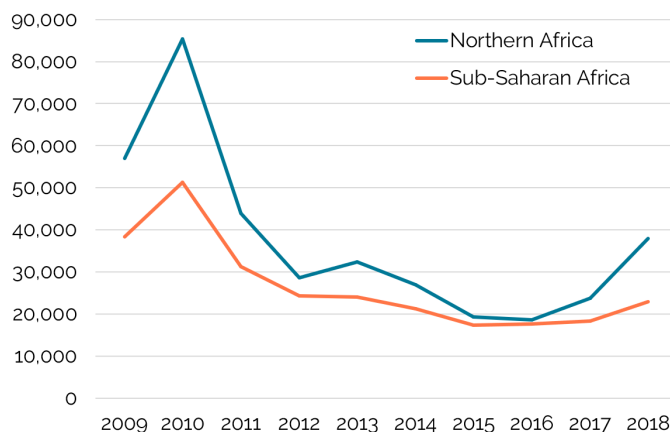
Volgens ontwikkelingseconomen zoals de invloedrijke Amerikaanse Michael Clemens biedt **arbeidsmigratie in bepaalde omstandigheden een veel groter perspectief om armoede terug te dringen dan alle andere instrumenten die voorhanden zijn.** Dat kan nog veel groter worden wanneer we haar volledige potentieel benutten.²³ Vandaag zijn er nauwelijks mogelijkheden voor Afrikaanse werknemers om naar de EU te migreren (zie grafiek). Bij gebrek aan legale toegangswegen proberen veel migranten via mensensmokkelaars Europa te bereiken. Een ruimer beleid inzake arbeidsmigratie tussen de EU en Afrikaanse landen kan ook de EU zelf heel wat voordelen opleveren gezien de noden op de arbeidsmarkt. Belangrijk daarbij is dat er niet enkel mogelijkheden zijn voor hooggeschoolden maar ook midden en praktisch geschoolde werknemers.²⁴

- 17 Sousso Bignandi ULG, Trade promotion effect of international migration : evidence from Belgium, september 2018. <https://matheo.uliege.be/handle/2268.2/5829>
- 18 Knomad, Leveraging Return Migration for Development: The Role of Countries of Origin, November 2016. <https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/WP%20Leveraging%20Return%20Migration%20for%20Development%20-%20The%20Role%20of%20Countries%20of%20Origin.pdf>
- 19 Zie ook : CNCD, Guide pratique du co-développement, 2012. <https://www.cncd.be/Guide-pratique-du-co-developpement>
- 20 CEMIS, Diaspora en ontwikkelingssamenwerking, november 2012. https://assets.antwerpen.be/srv/assets/api/download/23e72004-6ead-40e3-a3e0-f18652db1188/Diaspora_en_ontwikkelingssamenwerking.pdf
- 21 Wallonie-Bruxelles International. <http://www.wbi.be/fr/casiw>
- 22 Brulocalis, Le Programme de coopération internationale communale (CIC) 2017-2021. <https://www.brulocalis.brussels/fr/Matieres/Cooperation-internationale/programme-de-cooperation-internationale-communale/>
- 23 UNHerd, Free Minds: Michael Clemens, a global thinker in a world filled with narrow-minded nationalism, februari 2018. <https://unherd.com/2018/02/free-minds-michael-clemens-global-thinker-world-filled-narrow-minded-nationalism/>
- 24 11.11.11, ABVV, ACV, ACLVB, Beweging.net, Caritas International, FOS, Fairwork Belgium, Wereldsolidariteit, Making Migration Work - Arbeidsmigratie die werkt voor Noord en Zuid, 2018. https://www.11.be/downloads/doc_download/2041-11-dossier-arbeidsmigratie



The EU and legal migration pathways

First residence permits to work in the EU28, issued to citizens from...



Data: Eurostat.

Figuur 3 ²⁵



Innovatieve pilootprojecten zoals het Enabel project PALIM (*Pilot Project Addressing Labour Shortages Through Innovative Labour Migration*) dat een beperkte groep Marokkaanse IT'ers toeleidt naar de Belgische arbeidsmarkt zijn een uitzondering. Het PALIM project zet expliciet in op migratie als motor van ontwikkeling.²⁶

Toch is waakzaamheid geboden om te garanderen dat werknemers niet onderbetaald worden of werken in mensonwaardige omstandigheden (in de EU bekend als sociale dumping). Arbeidsmigranten kunnen hun **ontwikkelingsrol pas volop spelen wanneer hun rechten volledig gegarandeerd zijn en ze hun talenten ten volle kunnen benutten in waardige jobs**. Nationale en internationale normen, zoals normen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), dienen gerespecteerd te worden. Helaas is dat vaak niet het geval. Migranten zijn kwetsbaar voor misbruik zoals onderbetaling, late of zelfs geen betaling en een gebrek aan compensatie bij ziekte of ongeval. Vrouwen zijn extra kwetsbaar. Van de 164 miljoen arbeidsmigranten wereldwijd zijn er 42% vrouwen.²⁷ Ze komen vaker terecht in ongereguleerde sectoren zoals huishoudelijk werk waar de arbeidsnormen erg zwak zijn. Een gebrekkige toegang tot sociale bescherming en gezondheids- en moederschapzorg maakt hun situatie alleen maar erger. Dit soort problemen belemmeren ook het potentieel van migranten voor hun thuisland.²⁸

Om de arbeidsrechten van migranten in België én in ontwikkelingslanden te versterken is het belangrijk dat internationale verdragen zoals de VN-Conventie ter Bescherming van de Rechten van alle arbeidsmigranten en hun families, de IAO Conventie 143 en 189 betreffende misbuiken bij arbeidsmigratie, en IAO aanbeveling 190 en 204 betreffende de transitie van de informele naar de formele economie geratificeerd en geïmplementeerd worden.

²⁵ ISPI, The EU and legal migration pathways, December 2019. <https://twitter.com/emmevilla/status/1202866904173428736>

²⁶ Enabel, Project Palim, maart 2019. <https://www.enabel.be/nl/content/title-4>

²⁷ ILO, ILO Global Estimates on International Migrant Workers, 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_652001.pdf

²⁸ 11.11.11, ABVV, ACV, ACLVB, Beweging.net, Caritas International, FOS, Fairwork Belgium, Wereldsolidariteit, Making Migration Work - Arbeidsmigratie die werkt voor Noord en Zuid, 2018. https://www.11.be/downloads/doc_download/2041-11-dossier-arbeidsmigratie

Ook **mobilititeit binnen een regio** kan een motor van ontwikkeling zijn. Migratie tussen Afrikaanse landen heeft altijd al een belangrijke rol gespeeld als inkomensstrategie voor vele Afrikanen. **De Agenda 2063, het strategische ontwikkelingsplan van de Afrikaanse Unie (AU), noemt vrije beweging van personen als een cruciaal element voor het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen.** Vandaag kunnen inwoners van de Afrikaanse landen slechts naar 22% van de andere Afrikaanse landen reizen zonder visum. In West Afrika lanceerde de *Economic Community of West African States* (ECOWAS) in 2000 een regionaal paspoort dat een vlot verkeer van personen moet toelaten. Maar de implementatie ervan loopt traag. Bovendien dreigen EU migratiemanagement-maatregelen in een aantal transitlanden deze vooruitgang teniet te doen (zie 2.2). In 2018 nam de AU het *Free Movement of People Protocol* aan dat arbeidsmigratie tussen alle Afrikaanse landen moet faciliteren.²⁹

Migratie leidt niet automatisch tot ontwikkeling. Het gaat om een ontwikkelingspotentieel. Gericht beleid, zowel in de herkomst- als in de ontvangende landen en internationale samenwerking hieromtrent is noodzakelijk om dit potentieel te verzilveren.

2. DE RISICO'S VAN EEN STERKE LINK TUSSEN MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Toegenomen aandacht voor de *root causes* van migratie zou een goede zaak kunnen zijn. Zeker als die leidt tot meer middelen voor ontwikkelingssamenwerking. Dat laatste is echter niet het geval: **de wereldwijde ontwikkelingsbijdragen gingen er in 2018 op achteruit** (zie kaderstukje).

Bovendien zijn er heel wat risico's verbonden aan het toenemende belang van de migratieagenda in ontwikkelingssamenwerking. Drie risico's laten zich al voelen in het huidige beleid.

11.11.11
VECHT MEE TEGEN ONRECHT

OPGEBLAZEN CIJFERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

De officiële ontwikkelingssamenwerking (Official Development Aid of ODA) staat onder druk. Overheden beloofden al in de jaren zeventig om 0,7% van hun bruto nationaal inkomen (bni) te besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Niet alleen wordt die doelstelling niet gehaald, er wordt zelfs bespaard op de budgetten van ontwikkelingssamenwerking.

Bovendien bestaat een aanzienlijk gedeelte van wat wordt aangerekend als ODA uit uitgaven die niet bijdragen tot de bestrijding van armoede en ongelijkheid in ontwikkelingslanden. Zo bestaat de **Belgische officiële ontwikkelingssamenwerking nog steeds voor meer dan 11% uit de opvang van vluchtelingen in eigen land.** Die opvang is uiteraard heel belangrijk, maar net zoals tal van andere ngo's pleit 11.11.11 ervoor dat de uitgaven hiervoor niet bij het wereldwijde hulpbudget mogen gerekend worden. Ze dragen namelijk niet structureel bij aan de strijd tegen armoede en ongelijkheid in ontwikkelingslanden. Dit percentage mag dan wel gedaald zijn sinds 2016 (16,8%): het blijft een grote hap uit de totale hulp.³⁰ Het kan nochtans anders. Luxemburg bijvoorbeeld kiest er voor om de kosten van de opvang van vluchtelingen in Luxemburg niet aan te rekenen als ontwikkelingssamenwerking.

29 IOM, Free Movement of Persons in Africa: What are the benefits and challenges?, oktober 2018. <https://medium.com/@UNmigration/free-movement-of-persons-in-africa-what-are-the-benefits-and-challenges-f096c1ef6149>

30 11.11.11, Zorgwekkende daling ontwikkelingshulp, april 2019. <https://www.11.be/artikels/item/zorgwekkende-daling-ontwikkelingshulp>

2.1 SHIFT WEG VAN DE ARMSTE MENSEN IN DE ARMSTE LANDEN

Hoewel ontwikkelingssamenwerking de laatste decennia op veel vlakken sterke resultaten boekte (bv. de strijd tegen ziektes, toegang tot basisonderwijs, de daling van kindersterfte) blijven de uitdagingen groot. 820 miljoen mensen zijn vandaag ondervoed, 61 miljoen kinderen hebben geen toegang tot basisonderwijs, in Sub-Sahara Afrika sterven nog steeds 84 op 1.000 kinderen onder de vijf jaar. Ontwikkelingsexperten zijn het er over eens: publieke investeringen in publiek goed, zoals onderwijs en gezondheidszorg, blijven noodzakelijk.

Zeker de **allerarmste landen hebben hiervoor extra middelen en hefboomen nodig**. De aanpak van armoede en ongelijkheid zoals Europees vastgelegd in het Verdrag van Lissabon en in de Europese Consensus, en ook in de Belgische Wet op Ontwikkelingssamenwerking, is en blijft de *core business* van ontwikkelingssamenwerking. Eurobarometer onderzoek geeft aan dat 72% van de Belgen vindt dat de strijd tegen de armoede in de ontwikkelingslanden een topprioriteit van de EU moet zijn.³¹

Een **focus op regio's met hoge migratiecijfers³², leidt de schaarse middelen voor ontwikkeling net weg van regio's en bevolkingsgroepen met de hoogste noden.**³³ Het Europees Parlement wees in 2016 al op het risico dat de verschuiving van middelen uit het Europees ontwikkelingsfonds (EDF) naar het *Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) ervoor zou zorgen dat er minder middelen beschikbaar zouden zijn voor de armste landen.³⁴ De laatste jaren ging de ODA aan de minst ontwikkelde landen er effectief op achteruit (-3% in 2018).

2.2 BESTRIJDEN VAN DE GRONDOORZAKEN OF BESTRIJDEN VAN MIGRATIE?

11.11.11
VECHT MEE TEGEN ONRECHT

Daarnaast worden ontwikkelingsmiddelen steeds vaker geïnvesteerd in projecten van migratiemanagement, waarbij het ontwikkelingsperspectief ver zoek is en zelfs mensenrechten in het gedrang komen. Tekenend is het *EU Emergency Trust Fund* (EUTF). Het werd eind 2015 in volle Europese 'vluchtelingencrisis' gelanceerd vanuit een urgentie om de gronddoorzaken van irreguliere migratie aan te pakken. Wat startte als een noodfonds kreeg hoe langer hoe meer een structureel karakter. Ondertussen bedraagt het budget meer dan 4.2 miljard EUR. 85% daarvan komt uit de Europese budgetten voor ontwikkelingssamenwerking. **Het fonds dreigt steeds meer een instrument te worden om ontwikkelingsmiddelen te versluizen naar projecten voor migratiemanagement.**³⁵ EUTF projecten in twee landen tonen dat duidelijk aan:

- In 2017 bracht 11.11.11 een onderzoek uit dat aangaf dat 65% van de EUTF middelen in **Niger** gaan naar projecten van migratiemanagement zoals een versterking van grenswachters. Belangrijk daarin is de rol van de EU met betrekking tot de Nigerese wet tegen mensensmokkel. Deze wet kwam tot stand met sterke druk vanuit de EU, en de ondersteuning via projecten van het EUTF is

31 Europese Commissie, Eurobarometer 2019. https://www.developmentaid.org/api/frontend/cms/uploadedImages/2019/10/eurobarometer-2019-ebs-494-report_en-1.pdf

32 Zoals Mexico, de Filipijnen, India, Marokko, Turkije.

33 Van alle regio's heeft sub-Sahara Afrika de laagste aantallen van lange afstandsmigratie. Zie: Hein de Haas, Wen er maar aan! Migratie en ontwikkeling: een ongemakkelijke boodschap, juni 2018. <https://geografie.nl/artikel/wen-er-maar-aan-migratie-en-ontwikkeling-een-ongemakkelijke-boodschap>

34 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0221_EN.html en UNCTAD: https://unctad.org/en/PublicationChapters/edar2018_ch2_en.pdf

35 Zie ook Myria, Een nieuw paradigma voor het Europese asielmodel?, juli 2019. <https://www.myria.be/files/Myria-doc-9-NL.pdf>

cruciaal voor de implementatie ervan. Het onderzoek toont hoe deze wet migranten naar gevaarlijkere routes duwt en historische en legitieme migratiestrategieën van de lokale bevolking onder druk zet.³⁶

- Het meest zorgwekkend aan het EU Trust Fund is ongetwijfeld de steun aan de Libische kustwacht. Deze maakt mede mogelijk dat de kustwacht migranten op zee onderschept waarna ze terecht komen in een vicieuze cirkel van arbitraire detentie, misbruik en uitbuiting. UNSMIL, de VN missie in **Libië** stelde meermaals '*roekeloos en gewelddadig gedrag*' vast van de Libische kustwacht. Uit verschillende rapporten blijkt dat verschillende mensen die deelnamen aan de opleidingen van de EU betrokken zijn in mensenhandel. Niet alleen ngo's³⁷, ook het Europees Parlement³⁸, de VN-rapporteur voor de mensenrechten van migranten³⁹, de Mensenrechten-commissaris voor de Raad van Europa⁴⁰ en de VN missie in Libië uitten hun bezorgdheden over migratiemanagementprojecten van het EUTF.

Beide projecten roepen vragen op over het respecteren van de principes van *ownership* en *alignment* die vervat zijn in de Verklaring van Parijs over de Doeltreffendheid van de Hulp.⁴¹ **Eerder dan zich aan te sluiten bij de prioriteiten van het partnerland legt de EU eigen prioriteiten op in de samenwerking.** Het Europees Rekenhof bekritiseerde bovendien een gebrek aan duidelijke doelstellingen en monitoring van de projecten en uitte haar bezorgdheden over hun duurzaamheid.⁴² De bovenvermelde projecten gaan bovendien in tegen het *do no harm*-principe, een van de beginselen voor doeltreffende hulpverlening in fragiele situaties (waar ook de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich toe verbindt) dat stelt dat ontwikkelingssamenwerking geen onbedoelde schade mag berokkenen. Toch besloot de Belgische regering eind 2018 om opnieuw 2 miljoen in het EUTF te investeren. Hoewel de regering eerst had aangekondigd een grondige evaluatie van het fonds af te wachten alvorens nieuwe middelen te investeren.⁴³

36 11.11.11, Dossier Niger, juni 2017. http://www.11.be/downloads/doc_download/1957-11-dossier-niger-grenswacht-in-het-nieuwe-europese-migratiebeleid

37 Migreurop, Rapport Chronique d'un chantage, maart 2017. https://www.migreurop.org/IMG/pdf/cimade_cooperation_nueafrique_8p.pdf

38 Europees Parlement, Report on the EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid, juni 2016. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0221_EN.html

39 OHCHR, End of mission statement of the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales, on his visit to Niger, oktober 2018. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E>

40 CoE, Council of Europe: member states must assume more responsibility for rescuing migrants at sea and protecting their rights, juni 2019. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/council-of-europe-member-states-must-assume-more-responsibility-for-rescuing-migrants-at-sea-and-protecting-their-rights>

41 OECD, Paris Declaration and Accra Agenda for Action, 2005. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

42 ECA, EU trust fund for Africa: flexible emergency tool, but lacking focus, say auditors; December 2018. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR18_32/INSR_EUTF_AFRICA_EN.pdf

43 11.11.11, België investeert extra 2 miljoen in EU Trust Fund for Africa - reactie 11.11.11, januari 2018. <https://www.11.be/artikels/item/belgie-investeert-extra-2-miljoen-in-eu-trust-fund-for-africa>

2.3 GECONDITIONEERDE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: “MORE FOR MORE” OF “LESS FOR LESS”

Belgische⁴⁴ en Europese⁴⁵ beleidsmakers uitten de voorbije jaren meermaals hun ongenoegen over de gebrekkige medewerking van Afrikaanse landen aan terugkeerbeleid. Hoewel landen internationaal verplicht zijn om uitgewezen onderdanen opnieuw op te nemen, werken sommige herkomstlanden niet of nauwelijks mee aan het Europese terugkeerbeleid. In België keert naar schatting 6,5 procent van de uitgeprocedeerde verzoekers om internationale bescherming effectief terug naar het herkomstland.⁴⁶

Daarom pleiten Europese en Belgische⁴⁷ beleidsmakers ervoor om deze landen onder druk te zetten door te schrappen in de budgetten van ontwikkelingssamenwerking. Huidig minister van Ontwikkelingssamenwerking Alexander De Croo heeft zich meermaals verzet tegen deze zogenaamde *less for less*-aanpak. Hij verkoos een *more for more*-benadering: “*Dat houdt in dat je positieve incentives voorziet voor landen die meewerken aan menselijke en ordelijke migratie. Dat werkt beter dan een louter bestraffende aanpak gericht op het stopzetten van hulp*”, zo verklaarde De Croo.⁴⁸

Hoewel beter dan een *less for less*-aanpak, houdt ook een *more for more*-benadering risico's in. Wanneer middelen uit een beperkte pot vooral naar die landen gaan die 'goed' samenwerken, gaat dat ten koste van landen die daar niet voor kiezen. **Het probleem is bovendien dat men met deze aanpak in de eerste plaats niet de overheden in deze landen straft, maar de lokale bevolking.** Door de verminderde budgetten voor ontwikkelingssamenwerking, riskeren zij minder toegang te krijgen tot essentiële basisdiensten zoals onderwijs en gezondheidszorg.

Afrikaanse regeringen hebben ook redenen om niet zomaar mee te lopen in de Europese terugkeeragenda. **Maatregelen die de diaspora in het buitenland treffen, zijn extreem onpopulair in Afrikaanse landen gezien het belang van de relatie met de herkomstlanden.** In 2009 al sprongen jarenlange onderhandelingen over terugname van migranten tussen Mali en Frankrijk onder leiding van president Sarkozy af. Ook toen werd ontwikkelingssamenwerking in de schaal gelegd. De weigering om het terugnameakkoord te tekenen, werd in Mali zelf gevierd als een overwinning en een steun aan de landgenoten in het buitenland. Recenter kwam ook voormalig Nederlands minister van Buitenlandse Zaken Bert Koenders van een kale reis terug toen zijn Malinese ambtsgeenoot hem publiekelijk tegensprak over een vermeend terugnameakkoord.⁴⁹

Samenwerking rond migratie vraagt een volwassen dialoog met oog voor elkaars belangen. De plannen om het Europese migratiebeleid te externaliseren, draaien om Europese belangen. Het is weinig realistisch te denken dat politici buiten Europa niet ook opkomen voor hun belangen. **Op vra-**

44 Theo Francken, Terugkeerbeleid de puntjes op de i, februari 2018. <https://theotuurt.wordpress.com/2018/02/13/terugkeerbeleid-de-puntjes-op-de-i/>

45 Europese Commissie, Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, maart 2019. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306-com-2019-126-report_en.pdf

46 Tweede Kamer, Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, juni 2019. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=c946e3d9-8042-445a-9008-e6c37941453b&title=Rapport%20Onderzoekscommissie%20Langdurig%20verblijvende%20vreemdelingen%20zonder%20bestendig%20verblijfsrecht.pdf>

47 De Tijd, Theo Francken 'no more mister nice guy', September 2018. <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/theo-francken-no-more-mister-nice-guy/10053621.html>

48 Buitenlandse Zaken, Europese ontwikkelingsbudgetten geen stok achter de deur voor migratiebeleid, september 2016. https://diplomatie.belgium.be/nl/newsroom/nieuws/2016/europese_ontwikkelingsbudgetten_geen_stok_achter_de_deur_voor_migratiebeleid

49 NOS, Mali: geen akkoord met Koenders over terugkeer migranten, december 2016. <https://nos.nl/artikel/2148729-mali-geen-akkoord-met-koenders-over-terugkeer-migranten.html>

gen om legale toegangswegen te openen voor studenten en werknemers uit Afrikaanse landen wordt nauwelijks vooruitgang geboekt.⁵⁰ De vraag om Europees beleid uit te voeren kan op korte termijn misschien afgedwongen worden, ze zal nooit duurzaam zijn op langere termijn.⁵¹ De laatste jaren neemt het aantal informele terugnameovereenkomsten tussen de EU en Europese lidstaten en de landen van herkomst toe. **Via zogenaamde technische ‘Memoranda of Understanding’ wordt voorbijgegaan aan democratische controle van nationale parlementen en het Europese parlement.**⁵² Daardoor ontbreekt elke transparantie over de inhoud van die akkoorden.

Een eenzijdige focus op de bereidwilligheid van overheden om migratie te stoppen, kan er bovendien toe leiden dat regimes en actoren die migratie – desnoods met geweld – de kop indrukken op de eerste rij komen bij het uitdelen van ontwikkelingsmiddelen. Zo is Libië het nummer één ontvangende land in het EUTF.⁵³ De steun van de EU aan de Libische kustwacht leidde tot ernstige schendingen van mensenrechten.

3. HOE MOET HET DAN WEL MET MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING?

De enige weg naar een rechtvaardig én beter georganiseerd migratiebeleid verloopt via internationale samenwerking. Een volwassen dialoog met oog voor elkaars belangen maakt daar deel van uit. Het uitgangspunt moet zijn om **migratie beter te organiseren zodat zowel de migrant zelf als de herkomst-, transit- en bestemmingslanden daar beter van worden.** Het garanderen van rechten van migranten en een betere *burden sharing* met landen die veel vluchtelingen en andere migranten opvangen moeten daarin de rode draad zijn.

Ontwikkelingssamenwerking heeft daarin, vaak in samenwerking met andere beleidsdomeinen, een cruciale rol te spelen, zowel in de landen van herkomst als de landen van opvang en transit. **Migratie verdient de nodige aandacht binnen ontwikkelingssamenwerking.** De complexe relatie tussen migratie en ontwikkeling vraagt een verschillende aanpak voor elke context. We gaan hier dieper in op de rol die de Belgische ontwikkelingssamenwerking moet spelen in:

- De landen van herkomst
- Transitlanden
- Ontwikkelingslanden die een hoog aantal vluchtelingen en andere migranten opvangen
- De versterking van de ontwikkelingsimpact van migratie

Verschillende partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking zijn tegelijk landen van herkomst, transit als bestemming van migranten. Een gedifferentieerde aanpak is nodig.

50 HBS, When Will the Time Be Ripe for a European Legal Migration Policy?, September 2018. <https://eu.boell.org/en/2018/09/14/when-will-time-be-ripe-european-legal-migration-policy>

51 Thomas Spijkerboer, Er ligt al een vluchtelingenplan, het moet alleen nog worden uitgevoerd, juli 2019. <https://www.trouw.nl/ opinie/er-ligt-al-een-vluchtelingenplan-het-moet-alleen-nog-worden-uitgevoerd~b8ca2796/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.be%2F>

52 EPC, Discussion Paper Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system, oktober 2019. <http://www.epc.eu/en/Publications/Diminishing-safeguards-increasing-returns-Non-refoulement-gaps-in-the-2b1d1c>

53 Europese Commissie, Eu Trust Fund for Africa. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya>

3.1 IN DE LANDEN VAN HERKOMST: GRONDOORZAKEN AANPAKKEN

In landen van herkomst moet eerder dan migratie te stoppen, te ontraden of af te schrikken de doelstelling zijn om migratie vorm te geven zodat iedereen er beter van wordt. In samenwerking met andere beleidsdepartementen moet ontwikkelingssamenwerking ertoe bijdragen dat migratie op termijn een keuze wordt, geen noodzaak, en dat mensen die die keuze maken de mogelijkheid hebben om veilig te migreren. De migratieparadox geeft aan dat **succes daarbij niet gemeten kan worden aan dalende migratiecijfers op korte termijn. Aangezien migreren tot ontwikkeling van landen van herkomst leidt, moet het ontwikkelingsbeleid veilige en circulaire migratie faciliteren.**

Hoger vermeld onderzoek naar oorzaken van gedwongen migratie geeft aan dat het daarbij belangrijk is om niet alleen te focussen op economische aspecten maar ook **op goed en democratisch bestuur, mensenrechten en inspraak in het publieke leven**. De strijd tegen de krimpende ruimte voor kritische *changemakers* moet een prioriteit zijn in het Belgische ontwikkelingsbeleid.

⁵⁴ Daarnaast is het onvoldoende om in te zetten op “*jobs en meer investeringen*”, zonder aandacht voor goede arbeidsomstandigheden, leefbare lonen en sociale bescherming. Enkel **waardig werk** laat mensen toe om aspiraties te realiseren. Een te eenzijdige inzet op economische groei vergroot de ongelijkheid in plaats van ze te verkleinen. In de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is bovendien nood aan **investeringen in onderwijs en gezondheidszorg** om armoede en ongelijkheid aan te pakken. ⁵⁵

Ontwikkelingssamenwerking kan een belangrijke rol te spelen om perspectief te bieden aan mensen in de landen van herkomst. Ze kan die rol echter niet alleen spelen. Ook andere beleidsdomeinen hebben een impact. Eerlijke handel en fiscaliteit en een daadkrachtig klimaatbeleid kan levenssituaties duurzaam verbeteren. Er is nood aan **beleidscoherentie** voor ontwikkeling. Beleidscoherentie voor ontwikkeling is een proces met als doel de ontwikkelingsdoelstellingen op te nemen in alle beleidslijnen die een (positieve of negatieve) invloed op ontwikkelingslanden kunnen hebben. De bedoeling daarbij is om ook de inconsistenties tussen de verschillende domeinen van het Belgische beleid zoveel mogelijk weg te werken. Op Belgisch niveau is het versterken en verzekeren van de beleidscoherentie een van de doelstellingen van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.⁵⁶ De Belgische Adviesraad voor Beleidscoherentie voor Ontwikkeling formuleerde in 2016 een advies over de link tussen migratie en ontwikkeling op vraag van minister van Ontwikkelingssamenwerking Alexander de Croo.⁵⁷

3.2 LANDEN VAN TRANSIT

De laatste jaren werden veel middelen geïnvesteerd in grensbewaking **in transitlanden** met als doelstelling migratie af te remmen. Als gevolg daarvan kwamen migranten terecht in kwetsbare posities (zie Niger, Libië). Een andere aanpak is nodig. Die zet de rechten van migranten centraal gekoppeld aan een strikte monitoring. Projecten met een negatieve impact op de mensenrechtensituatie van migranten moeten stopgezet worden. Ontwikkelingssamenwerking moet de toegang

⁵⁴ 11.11.11, Basisdossier Campagne Changemakers, september 2019. <https://changemakers.11.be/nieuws/shrinking-space>

⁵⁵ ODI, Financing the end of extreme poverty, 2019. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12907.pdf>

⁵⁶ Wet Belgische Ontwikkelingssamenwerking, maart 2013. https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Wet_Belgische_Ontwikkelingssamenwerking_19%20maart_2013.pdf

⁵⁷ ABCO, Advies migratie en ontwikkeling, juli 2016. <http://www.ccpd-abco.be/advise/migrations-et-developpement/?lang=nl>

tot basisdiensten zoals medische zorgen en juridische hulp voor migranten in transit versterken. De Belgische en Europese diplomatie moet daarbij sterk optreden tegen overheden die rechten van migranten schenden en zich verzetten tegen refoulement, politiegeweld etc. Zeker als dat gebeurt in partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (zoals meermaals gedocumenteerd in het geval van Marokko).⁵⁸

80% van de Afrikaanse migratie vindt plaats binnen het eigen continent.⁵⁹ Het Belgische en Europese ontwikkelingsbeleid moet deze regionale mobiliteit aanmoedigen en ondersteunen. Processen zoals de Agenda 2063, het Free Movement of People Protocol van de Afrikaanse Unie (AU) en het regionaal paspoort van de *Economic Community of West African States* (ECOWAS) verdienen steun, zowel financieel als via de uitwisseling van expertise. In de praktijk gebeurt helaas vaak het omgekeerde: door mobiliteit tegen te werken (zie ook risico 2) ondermijnt de EU de regionale integratie in Afrika.⁶⁰ Projecten met een negatieve impact op regionale mobiliteit mogen niet langer steun krijgen. Daarbij moet de focus verlegd worden van een korte termijn doelstelling van minder migratie naar Europa naar een betere samenwerking op langere termijn.

3.3 DE OPVANG VAN VLUCHTELINGEN IN ONTWIKKELINGSLANDEN

Het aantal langdurige conflicten neemt toe. In 2017 steeg het aantal mensen dat meer dan vijf jaar ontheemd is tot 15.9 miljoen of 78% van alle vluchtelingen. 5.8 miljoen mensen zijn al langer dan 20 jaar ontheemd.⁶¹ In deze context is het belangrijk dat vluchtelingen niet alleen toegang hebben tot basisdiensten ('*bed, bad, brood*') maar ook tot **concrete integratieperspectieven** (werk, onderwijs, duurzaam verblijf). Velen⁶² verblijven in lage of middeninkomenslanden, die al te kampen hebben met ontwikkelingsuitdagingen. Veel van deze opvanglanden scoren zwak inzake inkomensgelijkheid en armoede, en worden dus voor enorme uitdagingen gesteld om vluchtelingen adequaat op te kunnen vangen.

Sinds 2016 (*New York Declaration*) is er daarom een groeiende internationale consensus over een nieuwe aanpak van vluchtelingencrises. Deze is erop gericht om vluchtelingen een waardig bestaan te laten opbouwen in het land van opvang, en op parallelle investeringen in lokale gemeenschappen (*host communities*) om sociale spanningen met nieuwkomers te vermijden.

Deze benadering werd verder verankerd in het **Global Compact on Refugees** (december 2018). Dit Compact schuift vier centrale doelstellingen naar voren (verlichting van de druk op opvanglanden; versterking van de zelfredzaamheid van mensen op de vlucht; grotere toegang tot oplossingen in derde landen; en creatie van de condities voor veilige en waardige terugkeer in het land van herkomst), en roept op tot **grotere en voorspelbaardere internationale solidariteit** (*predictable and equitable burden- and responsibility sharing*) om deze doelstellingen te halen. Op deze manier moet concrete vooruitgang geboekt worden in het bereiken van de drie internationaal erkende **duurzame oplossingen** (*durable solutions*) voor vluchtelingen: lokale integratie via kwaliteitsvolle opvang, hervestiging naar derde landen, en het recht op een veilige, vrijwillige en duurzame terugkeer.

58 Amnesty International, Morocco: Relentless crackdown on thousands of sub-Saharan migrants and refugees is unlawful, September 2018. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/09/morocco-relentless-crackdown-on-thousands-of-sub-saharan-migrants-and-refugees-is-unlawful/>

59 IOM, African migration to Europe: How can adequate data help improve evidence-based policymaking and reduce possible misconceptions?, November 2017. https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_11.pdf

60 DIE, The Influence of EU Migration Policy on Regional Free Movement in the IGAD and ECOWAS Regions, November 2019. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_11.2019.pdf

61 UNHCR, Global Trends, 2018. <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>

62 84% van de vluchtelingen leven in ontwikkelingslanden.

Dergelijke focus op duurzame oplossingen wordt ook naar voren geschoven in recente rapporten van 11.11.11 over de opvang van Syrische vluchtelingen in Libanon en Turkije.⁶³ Deze rapporten schuiven een hele reeks context-specifieke aanbevelingen naar voren om tot duurzame oplossingen voor Syrische vluchtelingen te komen.

Het *Global Compact on Refugees*, dat mee door België ondertekend werd, benadrukt expliciet de **link tussen migratie- en ontwikkelingsbeleid**: *“There is also increasing recognition of the development challenges posed by large refugee situations and the advantages of shared and inclusive economic growth in refugee-hosting areas from which all can benefit, in line with the 2030 Agenda for Sustainable Development (...) In low- and middle-income countries, additional financial and technical support from the international community is required to ensure successful local integration in a manner that takes into account the needs of both refugees and host communities”*. Daarnaast roept het *Global Compact* landen ook op om de impact van een vluchtelingensituatie op een opvangland en op de lokale gemeenschappen mee te nemen in de planning en formulering van ontwikkelingsbeleid.⁶⁴

Landen als België kunnen ontwikkelingslanden daarin bijstaan door te investeren in programma's van internationale organisaties die gericht zijn op de lange termijn integratie van vluchtelingen (zoals het gezamenlijk Wereld Bank UNHCR programma IDA18). Dat vraagt niet alleen financiële inspanningen maar ook inspanningen op wetgevend vlak en de uitwisseling van best practices tussen landen. Ook Europese en Belgische expertise inzake asiel, opvang en best practices op vlak van integratie kunnen een rol spelen. **In plaats van rechtsbescherming van vluchtelingen en andere migranten (zoals de VN-Vluchtelingenconventie) in Europa af te bouwen is er nood aan een uitbreiding van deze bescherming naar andere landen.**

3.4 IN BELGIË

Ook **in België zelf** kan ontwikkelingssamenwerking een positieve rol spelen door de ontwikkelingssympact van migratie te versterken in dossiers als arbeidsmigratie en *remittances* (zie hoger) of in het ondersteunen van diaspora organisaties die actief zijn in ontwikkelingssamenwerking.

Het is duidelijk dat het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol te spelen heeft maar dat ook samenwerking met andere departementen nodig is. Net als de Adviesraad voor Beleidscoherentie pleit 11.11.11 samen met CNCD-11.11.11, Beweging.net, Caritas International, Dokters van de Wereld, Fairwork Belgium, FOS, Oxfam-Solidariteit, Orbit vzw, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, We Social Movements (WSM), Ciré en MOC (Mouvement Ouvrier Crétien) de uitwerking van een globale en gedeelde visie en **migratiestrategie** die het potentieel van migratie voor ontwikkeling erkent en versterkt. Deze visie moet richting geven aan alle betrokken beleidsdepartementen. Het departement ontwikkelingssamenwerking neemt daarin de leiding. Alle betrokken beleidsdepartementen op federaal niveau (zijnde ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse zaken, asiel en migratie, integratie, werkgelegenheid en arbeid, financiën, sociale bescherming) worden betrokken. Maar ook de deelstaten zouden moeten betrokken worden gezien de belangrijke bevoegdheden inzake werk en integratie. Een dergelijke visie en strategie vertrekt best van de *Global Compact for Migration* en de *Global Compact on Refugees* en bevat concrete acties voor de implementatie van deze internationale referentiekaders.

63 11.11.11, Long Road to Return I en II: <https://www.11.be/en/news/item/long-road-to-return>, https://www.11.be/downloads/doc_download/2188-long-road-to-return-ii

64 Global Compact on Refugees, 2018. <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

4. AANBEVELINGEN VOOR DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

1. VISIE EN STRATEGIE

- Maak werk van een **Strategienota Migratie en ontwikkeling** die ook richting geeft aan andere betrokken beleidsdepartementen en beleidsniveaus. Uitgangspunt hierin is de Global Compact for Migration, de erkenning dat migratie bij kan dragen aan ontwikkeling en de drie internationaal erkende **duurzame oplossingen (durable solutions)** voor vluchtelingen vervat in de Global Compact for Refugees.
- Organiseer regelmatig overleg over de implementatie van deze strategie met de verschillende departementen en beleidsniveaus. Betrek daarin ook het middenveld.

2. GRONDOORZAKEN VAN GEDWONGEN MIGRATIE: BEHOUD FOCUS OP ARMSTE LANDEN EN REGIO'S

- Werk op de economische én andere gronddoorzaken zodat migratie op termijn een keuze wordt in plaats van een noodzaak. Ga voor een groeipad naar de 0,7% van het bni voor ontwikkelingssamenwerking. Besef daarbij dat dit niet op enkele jaren leidt tot verminderde migratie.
- Investeer prioritair in de minst ontwikkelde en meest fragiele landen.
- Bewaak en versterk de beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling en ga de ontwrichtende impact van handels-, fiscaal en klimaatbeleid tegen.
- Maak van de civiele ruimte een strategische prioriteit van de Belgische diplomatie en het ontwikkelingsbeleid: Neem hiertoe een strategienota 'Civiele Ruimte en Democratisering' aan.
- Het 'verminderen van migratiestromen naar België' mag geen criterium zijn bij de keuze van partnerlanden of het beoordelen van projecten.
- Maak de toekenning van budgetten van ontwikkelingssteun niet afhankelijk van medewerking aan het Belgische of Europese migratiebeleid. Schep daarin klaarheid door het parlement (de kamer van volksvertegenwoordigers) te betrekken in de onderhandelingen van terugname akkoorden.
- Reken de kosten van de opvang van vluchtelingen in België niet aan als ODA.

3. FACILITEER MIGRATIE ALS MOTOR VAN ONTWIKKELING

- Open veilige en legale migratiekanalen naar België
 - Evalueer of de nieuwe wetgeving rond arbeidsmigratie in Vlaanderen voldoende beantwoordt aan ontwikkelingsnoden, de noden van de arbeidsmigrant en de noden op de Vlaamse arbeidsmarkt. (regionale bevoegdheid economische migratie)
 - Zet verder in op pilootprojecten rond (circulaire) arbeidsmigratie zoals PALIM65 Garandeer daarbij dat de betrokken arbeidsmigranten goed geïnformeerd en begeleid worden over arbeidsrechten en migratierechten met onder meer betrokkenheid van de vakbonden.
- Verlaag de transferkost van remittances in België in samenwerking met betrokken beleidsdepartementen zoals Financiën en de private sector. ⁶⁵
- Erken het potentieel van diaspora-organisaties op het vlak van ontwikkelingssamenwerking
 - Betrek hen bij het ontwikkelingsbeleid ten aanzien van de landen waar ze actief zijn (vaak, maar niet uitsluitend, hun herkomstland).
 - Ondersteun de uitbouw van een structureel kader voor financiële steun, vorming en begeleiding van diaspora-initiatieven zodat zij netwerken kunnen verbreden, lokale betrokkenheid vergroten en capaciteiten om projecten in het ontwikkelingslanden te realiseren kunnen versterken.
 - Stimuleer de samenwerking tussen erkende ngo's en diaspora-organisaties en tussen diaspora-organisaties onderling.

4. BIED STEUN AAN ONTWIKKELINGSLANDEN DIE VLUCHTELINGEN EN ANDERE MIGRANTEN OPVANGEN

- Hanteer het kader van duurzame oplossingen (durable solutions) als algemeen uitgangspunt bij de steun aan ontwikkelingslanden die veel vluchtelingen en andere migranten opvangen.
- Lever een actieve bijdrage aan de verdere uitvoering en operationalisering van het UN Global Compact on Refugees, via concrete pledges tijdens de vierjaarlijkse Global Refugee Forums en een actieve deelname aan de tweejaarlijkse mid-term reviews van het Global Compact.
- Ondersteun programma's die voorzien in basisnoden van vluchtelingen in ontwikkelingslanden zoals cash-programma's (zoals ESSN in Turkije⁶⁷).
- Maak werk van een langere looptijd van hulpprogramma's (drie tot zes jaar) en flexibelere financieringsmechanismen die opengesteld worden voor kleinschalige projecten van lokale middenveldorganisaties (in lijn met de zogenaamde grand bargain),

⁶⁵ Enabel, Project Palim, maart 2019. <https://www.enabel.be/nl/content/title-4>

⁶⁶ 11.11.11, Onzichtbare stromen Remittances uit België, mei 2017. http://www.11.be/downloads/doc_download/1947-briefing-onzichtbare-stromen-remittances-uit-belgie-en-hoe-hun-impact-op-ontwikkeling-te-versterken

⁶⁷ 11.11.11, Long Road to Return II, december 2019. https://www.11.be/downloads/doc_download/2188-long-road-to-return-ii

- Bied steun aan de lange termijn integratie van vluchtelingen in ontwikkelingslanden⁶⁸
 - Ondersteun programma's van internationale organisaties die inzetten op lange termijn integratie van vluchtelingen.
 - Ondersteun programma's van internationale organisaties en overheden die de toegang van vluchtelingen op de arbeidsmarkt versterken. Daarbij is extra aandacht nodig voor de toegang tot de arbeidsmarkt voor vrouwen.
 - Ondersteun de ontwikkeling van wetgeving inzake internationale bescherming in ontwikkelingslanden. Zet daarin ook de expertise van Fedasil en het CGVS in.
 - Zet in op programma's die sociale cohesie versterken. Dit vergt extra aandacht voor host communities om sociale spanningen te ontmijnen.
 - Pleit er daarnaast voor dat vluchtelingen sneller een legale verblijfsstatus en toegang tot de lokale arbeidsmarkt krijgen in verblijfslanden.
- Betrek vluchtelingen zelf actiever bij de formulering van projecten en programma's.
- Specifiek voor de Syrische vluchtelingencrisis: verhoog de bijdrage aan het EU Trust Fund for Syria (EUTFS), en speel een actieve rol in discussies over het mandaat van het EUTFS post-2020.

5. ONDERSTEUN MIGRANTEN IN TRANSITLANDEN MET EEN RECHTENBENADERING EN 'DO NO HARM' ACCOUNTABILITY

- Geef geen steun aan projecten die migranten in meer kwetsbare posities duwen en een negatieve impact hebben op mensenrechten (bv. Niger, Libië).
- Vermijd steun aan projecten die regionale mobiliteit verhinderen (bv. Niger).
- Ondersteun het proces van visa liberalisering in Afrikaanse landen, de Agenda 2063 en het Free Movement of People Protocol van de Afrikaanse Unie (AU) en het regionaal paspoort van de Economic Community of West African States (ECOWAS) met financiële steun en capaciteitsversterking.
- Investeer in projecten die juridische hulp bieden aan migranten.
- Voorzie toegang tot basisdiensten zoals medische hulp, informatie en begeleiding voor kwetsbare migranten ongeacht hun migratiestatus.

⁶⁸ Zie ook 11.11.11, Long Road to Return I en II: <https://www.11.be/en/news/item/long-road-to-return>, https://www.11.be/downloads/doc_download/2188-long-road-to-return-ii



CONTACT

FLOR DIDDEN

Beleidsmedewerker Migratie

T +32) (0)2 536 11 95

M +32) (0)2 485 24 30 77

Flor.Didden@11.be



11.11.11

Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging

Vlasfabriekstraat 11

1060 Brussel

www.11.be