



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid
in Latijns-Amerika

ar nieuwe verhoudingen | IOB Evaluatie | nr. 382 | Op zoek naar nieuwe verhoudingen | IOB Evaluatie | nr. 382 | Op zoek naar nieuwe verhoudingen |



IOB Evaluatie

Op zoek naar nieuwe verhoudingen
Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid
in Latijns-Amerika

augustus 2013

Voorwoord

Terwijl het pessimisme over het herstel van de bedrijvigheid in Nederland aanhoudt, verschenen deze zomer in de pers meerdere berichten over nieuwe orders voor Nederlandse bedrijven in de maritieme en offshoresector vanuit Brazilië. Kort daarna bracht het Mexicaanse bedrijf América Móvil een bod uit om een meerderheidsbelang in het voormalige staatsbedrijf KPN te verwerven. Deze voorbeelden geven aan hoezeer de economische situatie in Nederland thans verbonden is geraakt met ontwikkelingen in Latijns-Amerika.

Deze evaluatie maakt een balans op de resultaten van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika gedurende de afgelopen jaren. Dit beleid is flink in beweging geweest. Eerst vanwege de afbouw van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de verminderde bilaterale inzet voor mensenrechtenbevordering. Daarna gevuld door een toegenomen belangstelling voor economische diplomatie en duurzame handels- en investeringsrelaties. Tegelijkertijd staan de inspanningen om de politieke betrekkingen te onderhouden onder druk vanwege de bezuinigingen op het postennet.

De belangrijkste vraag die wordt gesteld in deze evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) betreft: *hoe heeft het Nederlandse buitenlandbeleid zich aangepast aan de veranderingen in Latijns-Amerika?* De afname van structurele armoede, de groei van de middenklasse, de consolidatie van democratie en verbeteringen in de mensenrechtensituatie vragen om nieuwe verhoudingen. In de diplomatische betrekkingen biedt de geopolitieke opstelling van Latijns-Amerikaanse landen specifieke mogelijkheden voor strategische allianties op enkele mondiale dossiers. Daarnaast bestaat er een ruime behoefte aan de inzet van economische diplomatie, mede gezien de nog steeds dominante rol van de lokale overheid op het terrein van handel en investeringen.

| 3 |

Buitenlandbeleid is steeds meer een zaak waarin vakministeries, private partijen en maatschappelijke organisaties een eigenstandige rol spelen. Dat vereist ook een coördinerende inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarin ook voldoende ruimte moet zijn voor proactief beleid. De relaties met Latijns-Amerika zijn van bijzonder belang voor de bevordering van duurzaamheids- en coherentiedoelstellingen. Samenwerking in EU-verband en uitbesteding aan de EU-vertegenwoordiging worden – met wisselend resultaat – benut om de verminderde Nederlandse presentie te compenseren.

Deze evaluatie van de effectiviteit van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika kenmerkt zich door een geïntegreerde aanpak. De analyse van de beleidsintenties en de uitgevoerde activiteiten richt zich op het snijvlak van regio- en thematisch beleid. Daarbij wordt specifiek aandacht geschonken aan de wisselwerking tussen politieke doelstellingen, economische belangenbehartiging, armoedebestrijding en mensenrechten, en duurzame ontwikkeling. Bij de analyse op deelthema's is expliciet gekeken naar de wijze waarop Nederland inspeelt op de nieuwe mogelijkheden die voor de samenwerking met Latijns-Amerikaanse landen in het verschiet liggen.

Voorwoord

De evaluatie stond onder verantwoordelijkheid van inspecteur Nico van Niekerk, die ook het eindrapport heeft samengesteld. Hij werd daarin bijgestaan door onderzoeksmedewerker Kirsten Mastwijk. Aan deze evaluatie werkten een groot aantal personen mee. Een volledige lijst van betrokkenen is opgenomen in het colofon. Speciale dank gaat uit naar voormalig IOB inspecteur Phil Compernolle, die het onderzoek over economische diplomatie heeft uitgevoerd. Prof. Kees Konings coördineerde het onderzoek in de drie grote landen van de regio en dat naar het mensenrechtenbeleid. Hij voerde dit deels – samen met de collega's Prof. Michiel Baud en Prof. Wil Pansters – ook zelf uit. Voor het thema duurzame ontwikkeling leverden Jan Joost Kessler en Peter de Kooning bijdragen. In Brazilië waren Pedro Veiga en Sandra Rios van het onderzoeksbureau CINDES een belangrijke schakel voor de onderzoeksactiviteiten; zij droegen verder bij aan de organisatie van een succesvolle bijeenkomst van de Latijns-Amerikaanse referentiegroep voor deze studie. Omdat in dit onderzoek veel aandacht is besteed aan de betrekkingen met Brazilië, was de samenwerking met de ambassadeur in Brasilia, Kees Rade en zijn staf, en op het ministerie van Buitenlandse Zaken met Pieter van Vliet van de Directie Westelijk Halfrond (DWH) van grote betekenis. Namens DWH nam Mathijs Wolters, hoofd van de afdeling van Latijns-Amerika en de Cariben, deel aan de referentiegroep. Ook de medewerking van de staf van de Nederlandse ambassades in Mexico, Argentinië, Guatemala en Colombia is zeer gewaardeerd.

| 4 |

Met deze evaluatie beoogt de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken een bijdrage te leveren aan de beleidsontwikkeling en de discussies over de samenhang van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika. IOB draagt de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor dit rapport.

Prof. dr. Ruerd Ruben

*Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Aan deze evaluatie hebben meegewerkten:

Coördinatie/uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd en gecoördineerd door inspecteur Nico van Niekerk en onderzoeksmedewerker Kirsten Mastwijk van IOB.

Onderzoekers deelstudies

Landenstudies

- Kees Koonings - Brazilië (Bijzonder Hoogleraar Universiteit van Amsterdam/Universiteit Utrecht)
- Michiel Baud - Argentinië (Hoogleraar Universiteit van Amsterdam)
- Wil Pansters – Mexico (Bijzonder Hoogleraar Universiteit Utrecht/Rijksuniversiteit Groningen)

Mensenrechten en vredesopbouw

- Hoofdonderzoeker: Kees Koonings (Bijzonder Hoogleraar Universiteit van Amsterdam/Universiteit Utrecht)
 - Marie-Louise Glebbeek (Universiteit Utrecht)
 - Dirk Kruijt (Hoogleraar Emeritus Universiteit Utrecht)
 - Gustavo Porras Castejón (Consultant, Guatemala)
 - Pedro Valenzuela (Consultant, Colombia)

| 5 |

Economische diplomatie

- Hoofdonderzoeker: Phil Compernolle (ex-IOB, thans consultant SEO Economisch Onderzoek)
 - Bart Woelders (Onderzoeksmedewerker IOB)
 - Pedro da Motta Veiga (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brazilië)
 - Sandra Rios (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brazilië)
 - Eduardo Augusto Guimarães (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brazilië)
 - José Tavares de Araujo Jr. (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brazilië)
 - Peter van Bergeijk (Hoogleraar International Institute of Social Studies)
 - Mark Vancauteren (Centraal Bureau voor de Statistiek / Universiteit van Hasselt)
 - Marjolijn Jaarsma (Centraal Bureau voor de Statistiek)
 - Jamie Balthus (Centraal Bureau voor de Statistiek)

Aan deze evaluatie hebben meegewerkt

Duurzame ontwikkeling

- Hoofdonderzoeker: Jan Joost Kessler (Aidenvironment)
- Hoofdonderzoeker: Peter de Koning (Mekon Ecology)
 - Angela Andrade (Consultant, Colombia)
 - Eduardo Viola (Universidade de Brasília, Brazilië)
 - Laura Antoniazzi (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, Brazilië)
 - Marcelo Moreira (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, Brazilië)
 - Matias Franchini (Universidade de Brasília, Brazilië)
 - Rafael Gomez (Consultant, Colombia)
 - Robert Hofstede (Consultant, Bolivia/Colombia)

Meelezers IOB

- Geske Dijkstra
- Henri Jorritsma
- Marijke Stegeman
- Ruerd Ruben

| 6 |

Referentiegroep Nederland

- Cor van Beuningen (Directeur Socires)
- Kitty van der Heijden (Directie Klimaat, Energie, Milieu en Water, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Matthijs Wolters (Directie Westelijk Halfrond, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Arthur Mol (Hoogleraar Universiteit Wageningen)
- Roel van der Veen (Strategisch adviseur, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Selwyn Moons (Directie Buitenlandse Economische Betrekkingen, Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Referentiegroep Latijns-Amerika

- Alberto Rodriguez (Corporación para Estudios Interdisciplinarios y Asesoría Técnica, Colombia)
- Eduardo Viola (Universidade de Brasília, Brazilië)
- José Augusto Fernandes (Confederación Nacional de Industria, Brazilië)
- Juan Carlos Aguilar (Voormalig Staatssecretaris van Publieke Investeringen en Ontwikkelingssamenwerking van Bolivia, thans consultant)
- Lorena Ruano (Centro de Investigación y Docencia Económica, Mexico)
- Mariclaire Acosta (Voormalig Mensenrechtenambassadeur van Mexico, thans werkzaam voor Freedom House, Mexico)
- Miriam Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brazilië)
- Pedro da Motta Veiga (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brazilië)
- Ricardo Markwald (Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior de Brasil, Brazilië)
- Sander Werrie (Nederlandse ambassade Brasília)
- Sandra Rios (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brazilië)
- Sonia Montaño (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen	9
Lijst van afkortingen	11
Kaarten	12
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	14
1 Inleiding	30
1.1 Aanleiding voor de evaluatie	31
1.2 Doelstellingen en vragen	32
1.3 De opzet van deze evaluatie	33
1.4 De evaluatie van effectiviteit	36
1.5 Aanpak en uitvoering	37
1.6 Leeswijzer	39
2 Politieke en sociaal-economische veranderingen en hun gevolgen voor de betrekkingen tussen Nederland en Latijns-Amerika	40
2.1 Politieke en economische veranderingen	41
2.2 De ontwikkeling in de drie grote landen	48
2.3 Het buitenlandbeleid en de vorming van regionale allianties	55
2.4 De gevolgen voor Nederland	62
3 Het Nederlandse beleid en de inzet in Latijns-Amerika	66
3.1 Beleidsformulering	67
3.2 Het postennetwerk en de inzet van middelen	72
3.3 Samenwerking en kanaalkeuze	79
3.4 Het Nederlandse beleid vergeleken met andere Europese landen	81
3.5 Conclusies	84
4 De politieke doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid en de belangenbehartiging	86
4.1 Beleidsformulering	87
4.2 Beleidsuitvoering: politieke consultaties en het diplomatische verkeer	89
4.3 De perceptie van Nederland in de drie landen	93
4.4 De politieke doelstellingen op het gebied van <i>international governance</i>	95
4.5 Directe Nederlandse belangenbehartiging	103
4.6 Conclusies	108
5 Nederland en de EU in Argentinië, Brazilië en Mexico	110
5.1 Het Nederlandse beleid ten aanzien van de EU in Latijns-Amerika	111
5.2 De coördinatie van het EU-beleid in de drie grote landen	112
5.3 De gevolgen voor Nederland	122
5.4 Conclusies	124

6 Ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding	126
6.1 Context	127
6.2 Beleid en uitvoering	128
6.3 Resultaten	132
6.4 Exit-strategie in de partnerlanden	135
6.5 Bijdragen aan trilaterale ontwikkelingssamenwerking	136
6.6 Conclusies	138
7 Mensenrechten en vredesopbouw	140
7.1 Mensenrechten in Latijns-Amerika	141
7.2 Beleid en uitvoering	143
7.3 Steun aan mensenrechten in multilaterale fora	145
7.4 Steun aan mensenrechten in Argentinië, Brazilië en Mexico	149
7.5 Steun aan mensenrechten en vredesopbouw in Colombia en Guatemala	153
7.6 Conclusies	165
8 Economische diplomatie	166
8.1 Context	167
8.2 Beleid en uitvoering	173
8.3 Effectiviteit	184
8.4 Conclusies	196
9 Handel en duurzame productie: coherentie en synergie	198
9.1 Context	199
9.2 Beleid en uitvoering	202
9.3 De vier casestudies	206
9.4 Conclusies over coherentie tussen handel en duurzame productie	226
10 Beantwoording van de onderzoeksvragen	232
10.1 Hoe is in het Nederlandse buitenlandbeleid gereageerd op de veranderingen in Latijns-Amerika?	233
10.2 Positionering ten opzichte van andere actoren en de coördinatie in EU-verband	237
10.3 Resultaatbereik	240
10.4 Samenhang	241
10.5 Op zoek naar nieuwe verhoudingen	243
Bijlagen	246
Bijlage 1 Over IOB	247
Bijlage 2 Samenvatting Terms of Reference	249
Bijlage 3 Lijst van deelstudies	253
Bijlage 4 Literatuurlijst	255
Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2009-2013	269

Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen

Figuren

Figuur 1.1	Schematische weergave beleidsuitvoering regiobeleid en evaluandum	34
Figuur 8.1	Aandeel Latijns-Amerika in Nederlandse export en import van goederen en directe investeringen (2002-2009)	168
Figuur 8.2	Handelsbarrières in Latijns-Amerika (2008)	170
Figuur 8.3	Ease of Doing Business-scores voor Argentinië, Brazilië, Chili, Mexico en Venezuela	171
Figuur 8.4	Stafinzet economische afdelingen in Latijns-Amerika (2004-2011)	176
Figuur 8.5	Publiek-private steun aan sectoren in Latijns-Amerika (2004-2011)	180
Figuur 8.6	De gebruikers van economische diplomatie (2006-2011)	181
Figuur 8.7	Brede inzet economische diplomatie in de sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’	187
Figuur 8.8	Resultaten economische diplomatie in de sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’	190
Figuur 8.9	Gebruik van economische diplomatie door Nederlandse exporteurs van goederen	193
Figuur 9.1	Mondiaal landgebruik door Nederlandse consumptie (2005)	201

| 9 |

Tabellen

Tabel 1.1	Overzicht van de onderzoeksactiviteiten	35
Tabel 1.2	Overzicht deelstudies en landen	37
Tabel 2.1	Classificatie modaliteiten voor de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen	46
Tabel 2.2	Belangrijke samenwerkingsverbanden in Latijns-Amerika en samenwerkingsverbanden met een grote deelname van Latijns-Amerikaanse landen	60
Tabel 3.1	Doelstellingen buitenlandbeleid en uitwerking voor Latijns-Amerika	68
Tabel 3.2	Bezetting ambassades Latijns-Amerika (exclusief Suriname), in FTE's (2004-2014)	73
Tabel 3.3	Vergelijking bezetting Nederlandse posten in BRICS-landen, in FTE's (2004-2011)	76
Tabel 3.4	Omvang van de bevolking en economie BRICS-landen en van de Nederlandse export	77
Tabel 3.5	Overzicht bilaterale uitgaven Latijns-Amerika in miljoenen EUR (2004-2011)	77
Tabel 3.6	Buitenlandse betrekkingen van vakministeries met Latijns-Amerika	79
Tabel 4.1	Overzicht politieke consultaties en bezoeken (2005-2012)	90
Tabel 4.2	Vertegenwoordiging in Nederland: Argentinië, Brazilië en Mexico	94
Tabel 6.1	Overzicht ontwikkelingshulp aan Latijns-Amerika en de Caraïben (1990-2010) in miljarden USD	127
Tabel 6.2	Uitgaven per sector/thema en per land in miljoenen EUR (2004-2011)	129
Tabel 7.1	UPR-aanbevelingen door Nederland aan Latijns-Amerika (2008-2011)	146
Tabel 7.2	Evaluatie van projecten voor mensenrechten en vredesopbouw in Colombia	155
Tabel 7.3	Evaluatie van projecten voor mensenrechten en vredesopbouw in Guatemala	162
Tabel 8.1	Taakverdeling ministeries tijdens de evaluatieperiode	175

Tabel 8.2	Typen instrumenten van het economisch netwerk in Latijns-Amerika	179
Tabel 8.3	Internationale oriëntatie en economische diplomatie	182
Tabel 8.4	Resultaten kwantitatieve analyse economische diplomatie	195
Tabel 9.1	Beleidsontwikkeling duurzame ontwikkeling (2002-2011)	203
Tabel 9.2	De financiering door de overheid van duurzame ontwikkeling in Latijns-Amerika	205
Tabel 9.3	Casestudies en landen voor evaluatieonderzoek	206
Tabel 9.4	Indirecte en directe effecten (outcomes) in de productielanden	207
Tabel 9.5	Coherentie van handel/economische diplomatie met doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling en andere centrale doelstellingen van het Nederlands buitenlandbeleid	227

Tekstboxen

Box 5.1	Duitsland en Brazilië	116
Box 8.1	Nederlands beleid in perspectief	177
Box 9.1	De steenkoldialoog	216

Lijst van afkortingen¹

ALBA	<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América</i> (Bolivariaanse Alliantie voor Amerika)
BNP	Bruto Nationaal Product
BRICS	<i>Brazil, Russia, India, China, South Africa</i>
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i> (<i>United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean</i>)
DDR	Demobilisatie, ontwapening en re-integratie
DWH	Directie Westelijk Halfrond (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EU	Europese Unie
EUR	euro
FARC	<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</i> (Revolutionaire Strijdkrachten van Colombia)
G13	Groep van 13 donoren van Guatemala
G20	Groep van 20 grootste economieën ter wereld
G24	Groep van 24 donoren van Colombia
G4	Groep van vier landen (Brazilie, Duitsland, India en Japan) die aandringen op hervorming van de VN Veiligheidsraad
IDB	<i>Inter-American Development Bank</i>
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MAP	Midden-Amerika Programma
MERCOSUR/L	<i>Mercado Común del Sur / do Sul</i> (Zuidelijke Gemeenschappelijke Markt)
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MIB	Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MRF	Mensenrechtenfonds (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
MRR	VN Mensenrechtenraad
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NBSO	<i>Netherlands Business Support Offices</i>
NESO	<i>Netherlands Education Support Offices</i>
Ngo	Non-gouvernementele organisatie
OAS	<i>Organization of American States</i>
ODA	<i>Official Development Assistance</i>
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
OS	Ontwikkelingssamenwerking
R2P	<i>Responsibility to Protect</i>
RED	<i>Renewable Energy Directive</i>
RTRS	<i>Round Table for Responsible Soy</i>
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UPR	<i>Universal Periodic Review</i>
USD	Amerikaanse dollar
VN	Verenigde Naties
WTO	<i>World Trade Organization</i>

¹ Alleen afkortingen die in meer dan één hoofdstuk voorkomen zijn opgenomen in deze lijst.

Kaarten



Latijns-Amerika: staatkundig

Op zoek naar nieuwe verhoudingen



Latijns-Amerika: reliëf

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

1. Aanleiding en opzet van de evaluatiestudie

De afgelopen jaren hebben zich belangrijke politieke en sociaal-economische veranderingen voorgedaan in Latijns-Amerika. Aanhoudende economische groei, consolidering van de democratie en afnemende armoede hebben de situatie in het continent fundamenteel veranderd. Deze ontwikkelingen hebben nieuwe mogelijkheden voor Nederland gecreëerd, maar vragen er ook om de bestaande verhoudingen met de regio aan te passen aan de nieuwe situatie. Tegelijkertijd is het Nederlandse buitenlandbeleid aan snelle veranderingen onderhevig en dwingen bezuinigingen tot scherpere keuzes in prioriteiten.

Tegen deze achtergronden beoogt deze evaluatie na te gaan:

- a) hoe in het Nederlandse buitenlandbeleid ten aanzien van Latijns-Amerika is gereageerd op deze veranderingen;
- b) in hoeverre de beleidsintenties in de regio zijn uitgevoerd; en
- c) welke resultaten daarbij zijn geboekt.

De evaluatie besteedt verder aandacht aan de organisatie en de inrichting van het buitenlandbeleid en de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken in het bijzonder. Daarbij komen ook vragen over de samenhang en de coherentie van het beleid aan de orde.

| 15 |

De bevindingen van deze evaluatie zijn gebaseerd op archief- en dossieronderzoek en op vier deelstudies over:

- a) de politieke en diplomatieke betrekkingen met de drie grote landen Argentinië, Brazilië en Mexico;
- b) economische diplomatie in Brazilië;
- c) mensenrechten en vredesopbouw in Colombia en Guatemala; en
- d) de bijdragen aan coherentie en duurzame ontwikkeling in Brazilië, Colombia en Bolivia.

De evaluatie heeft betrekking op de periode 2004-2010, maar waar relevant is ook naar actuelere ontwikkelingen gekeken.

2. Beleidsontwikkeling

In de laatste decennia kenmerkten de Nederlandse betrekkingen met Latijns-Amerika zich door stabiele politieke en economische relaties, maar vergeleken bij andere regio's bevonden deze zich op een minder intensief niveau. De nabijheid van de regio ten opzichte van de overzeese koninkrijksdelen was een belangrijk motief om aandacht te schenken aan de regio. In de beleidsanalyses overheerste voorheen het beeld van een continent met problemen: economische stagnatie, autoritarisme, armoede en mensenrechtenschendingen. Het beleid ten aanzien van de regio was een weerspiegeling van de actieve en politieke betrokkenheid van Nederland bij deze ontwikkelingsproblemen. Dit uitte dit zich in ambitieuze beleidsdoelstellingen en een actieve inzet op uiteenlopende terreinen als mensenrechten, armoedebestrijding, goed bestuur, gender, milieu, versterking *civil society*, enzovoort. In de evaluatieperiode heeft Nederland voor meer dan EUR 800 miljoen aan

programma's en projecten gefinancierd. Het beleid voor economische belangenbehartiging was in eerste aanleg reactief.

Vanaf 2008 neemt de belangstelling voor het economisch potentieel van Latijns-Amerika snel toe en wordt onderkend dat dit Nederland mogelijkheden biedt om de van oudsher eenzijdig op Europa gerichte handelsrelaties te diversificeren. De aandacht voor economische diplomatie wordt vanaf 2011 verder aangescherpt en krijgt eerste prioriteit. Met Brazilië worden de relaties geïntensieveerd: het aantal bezoeken van Nederlandse bewindspersonen en handelsmissies neemt substantieel toe en, zij het pas in 2012, het postennetwerk is er uitgebreid. Vanwege de relevantie voor economische diplomatie is in november 2011 een ambassade in Panama geopend. Vanaf 2011 wordt de bilaterale ontwikkelingssamenwerking aan Latijns-Amerika grotendeels afgebouwd. Vanwege de bezuinigingen worden vijf ambassades op korte termijn gesloten (Ecuador, Uruguay, Bolivia, Nicaragua en Guatemala). Het uitgezonden personeel in de regio wordt in 2014 meer dan gehalveerd ten opzichte van de jaren ervoor. Het buitenlandbeleid zal – meer dan vroeger – in EU-verband worden vormgegeven.

3. De beleidsuitvoering per beleidsterrein

| 16 |

3.1 Deelterreinen

Politieke relaties en belangenbehartiging

Met de drie grote landen in de regio (Argentinië, Brazilië en Mexico) houdt Nederland reguliere politieke consultaties. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar Brazilië. Nederland ziet Brazilië thans als een strategische partner bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het buitenlandbeleid. Dit blijkt uit de hoge prioriteit die dit land krijgt in zowel de politieke als de economische betrekkingen van Nederland.

De verwachting dat Brazilië en Nederland een grote mate van gelijkgezindheid in standpunten zouden hebben, blijkt in de praktijk minder uit te komen. Brazilië maakt andere strategische keuzes en neemt in belangrijke internationale kwesties (de hervorming van de VN Veiligheidsraad, de werkwijze in de VN Mensenrechtenraad, de kwestie Iran, enzovoort) vaak andere standpunten in.

De aandacht en inspanningen van Nederland voor Argentinië en Mexico blijven ver achter bij die voor Brazilië en hebben de laatste jaren weinig urgentie uitgestraald. De geringe bilaterale prioriteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor Mexico sluit niet aan bij het toenemende economische en politieke belang van het land.

Het is moeilijk de ‘resultaten’ van diplomatische inspanningen volgens duidelijk omlijnde criteria aan te geven. Wel zijn er de volgende bevindingen:

- Nederland en Brazilië weten slechts zeer zelden elkaar positie of handelwijze te veranderen. Dat komt enerzijds omdat de standpunten over belangrijke dossiers van het

internationaal beleid verschillen, maar ook omdat vanuit Braziliaans perspectief het ‘gewicht’ van de EU en Nederland is afgangen.

- Nederland heeft de aanspraken van Brazilië op een groter aandeel in de besluitvorming van het IMF gesteund en is ook bereid onder voorwaarden aanpassingen in de zetelverdeling in de Veiligheidsraad van de VN te steunen. Toch blijft Brazilië ontevreden over het tempo waarin de veranderingen verlopen.
- Mexico is voor Nederland in het algemeen een waardevolle partner (en omgekeerd) in multilaterale aangelegenheden. De landen hebben succesvol samengewerkt op terreinen als de hervorming van de VN, klimaatverandering, vrede en veiligheid.
- In het geval van Brazilië heeft Nederland op enkele specifieke terreinen nichediplomatie bedreven en constructieve samenwerking kunnen bewerkstelligen. Bijvoorbeeld in de discussie over internationale militaire interventies bij binnenlandse of interstatelijke conflicten (*Responsibility to Protect*).
- Nederland heeft zijn ambities niet kunnen realiseren om met steun van de Latijns-Amerikaanse landen toegang te krijgen tot de tafel van de G20 of benoemingen te bewerkstelligen van Nederlanders op hoge internationale posities. Dat ligt niet aan de inspanningen die daarvoor zijn verricht, maar is vooral het gevolg van de veranderde politieke verhoudingen en de voorkeur van de drie landen om eigen Latijns-Amerikaanse kandidaten te steunen.

| 17 |

Nederland heeft actief gereageerd op de mogelijkheden voor samenwerking op het gebied van onderwijs in Brazilië en er is een overeenkomst gesloten om de komende jaren 2.500 Braziliaanse studenten in Nederland te laten studeren gefinancierd door Brazilië. De inspanningen van Nederland om te worden verwijderd van de Braziliaanse lijst van landen met speciale regimes voor *holdings* in verband met belastingvoordelen hebben vooralsnog niet tot resultaten geleid. Het afgesloten defensieverdrag met Brazilië kan zowel politieke (samenwerking vredesoperaties) als economische doelen (de levering van defensiemateriaal) dienen.

Mensenrechten en vredesopbouw

Nederland heeft vanaf 2004 op consequente en intensieve wijze veel aandacht gegeven aan de bevordering van mensenrechten. In de partnerlanden Colombia en Guatemala is politieke en financiële steun verleend aan de activiteiten van verschillende actoren (overheid, ngo's, VN, organisaties van slachtoffers, enzovoort) gericht op het bevorderen van de mensenrechten en de vredesopbouw. De belangrijkste resultaten van het werk in Guatemala hebben betrekking op de capaciteitsvergroting op het gebied van opsporing en rechtspraak en verminderen van de straffeloosheid. Zo heeft de Nederlandse steun aan lokale organisaties en de Nederlandse diplomatieke druk (samen met andere EU-lidstaten) ertoe bijgedragen dat in Guatemala processen zijn gestart tegen oud-presidenten die betrokken waren bij repressie en corruptie. In Colombia is bijgedragen aan het verzoeningsproces, de re-integratie van ex-strijders en het bevorderen van samenwerking en verzoening tussen de overheid en *civil society*-organisaties.

Nederland heeft er de afgelopen jaren voor gekozen zijn activiteiten op het gebied van mensenrechten in de drie grote landen van Latijns-Amerika (Argentinië, Brazilië en Mexico) te verminderen en zich op niches te concentreren. De actievere houding van de overheid en de toenemende aanwezigheid van nationale mechanismen en democratische controle voor het

bevorderen van het respect voor mensenrechten zijn goede gronden voor Nederland om zich een bescheiden bilaterale rol aan te meten. Dit gaat echter niet op voor Mexico, waar – gelet op de ernst van de mensenrechtensituatie – de Nederlandse inzet erg bescheiden is.

Economische diplomatie

Omdat in de Latijns-Amerikaanse regio handelsbelemmeringen en overheidsingrijpen belangrijke obstakels opwerpen voor het Nederlandse bedrijfsleven, is de inzet op economische diplomatie relevant.

Tussen 2002 en 2011 is het aandeel van Latijns-Amerika in de totale buitenlandse handel van Nederland met ongeveer 50 procent gegroeid. Het aantal Nederlandse exporteurs is gestaag toegenomen, vooral naar Chili, Mexico en Brazilië. Economische diplomatie (uitgaande handelsmissies en informatievoorziening) blijkt een significant positief effect te hebben op de Nederlandse export van goederen naar Latijns-Amerika. Maar ondanks de groei van de handelsrelaties, is het aandeel van Latijns-Amerika in de Nederlandse handel en buitenlandse investeringen nog relatief laag. De Nederlandse export naar de regio bedroeg over de periode 2009-2011 ongeveer 4,5 procent van de totale Nederlandse export.

In Brazilië heeft Nederland met economische diplomatie een concurrentievoordeel weten te ontwikkelen in de sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’. De Nederlandse overheid en Nederlandse bedrijven zijn samen op hoog niveau betrokken bij de ontwikkeling van beleid in de sector en hebben daarbij een goede reputatie opgebouwd.

Inkomende economische missies van de Braziliaanse overheid en het bedrijfsleven naar Nederland lijken uitzonderlijk effectief te zijn geweest bij het promoten van de Nederlandse expertise en het smeden van persoonlijke en zakelijke relaties. Deze missies zijn doorgaans kleiner dan de uitgaande missies, gericht op een enkel onderwerp of een specifieke sector, en sluiten goed aan bij de interesses en prioriteiten van Brazilië. Nederlandse bedrijven geven aan dat de meerwaarde van een uitgaande *economische missie* in de mogelijkheid ligt om zichzelf te promoten, om toegang te krijgen tot hoge ambtenaren en directieleden van staatsbedrijven, om in contact te komen met mogelijke handelspartners en om bestaande zakenrelaties te onderhouden. De contracten die tijdens de missies getekend worden, zijn overigens eerder ‘de kers op de taart’ dan een directe uitkomst van de missies.

Ontwikkelingssamenwerking: armoedebestrijding en sociale ontwikkeling

In Nicaragua en Bolivia was de bilaterale relatie vooral op ontwikkelingssamenwerking geconcentreerd. Met het oog op de Nederlandse prioriteit voor de Millennium Ontwikkelingsdoelen is veel steun verleend aan sociale sectoren in die landen. De effectiviteit van de Nederlandse hulp om de uitvoeringscapaciteit van de overheid in deze landen te vergroten was matig en is beperkt duurzaam gebleken. De steun aan de gezondheidszorg in Nicaragua heeft bijgedragen aan de verbetering van de directe toegang en de kwaliteit van de dienstverlening. In Bolivia is de toegang tot het basisonderwijs sterk uitgebreid, maar het is moeilijk vast te stellen in welke mate dat het resultaat is geweest van de door Nederland en andere donoren verleende steun. Voor de aanwezigheid in Guatemala en Colombia golden andere prioriteiten, namelijk bij te dragen aan de vredesopbouw en de

bestrijding van de straffeloosheid.

Het besluit om de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Latijns-Amerika af te bouwen is in overeenstemming met de afnemende behoefte aan bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de regio. De noodzaak om op korte termijn gevolg te geven aan het politieke besluit om te bezuinigen op ontwikkelingssamenwerking heeft de wijze waarop dit is gebeurd, sterk beïnvloed. De terugtrekking is, met uitzondering van Colombia, niet gebaseerd op een inhoudelijke analyse over de aflopende rol van de bilaterale hulp aan die landen. Zo heeft Nederland in Bolivia de afgelopen 50 jaar meer dan USD 1,13 miljard aan ontwikkelingssamenwerking besteed. Het besluit om deze hulp in korte tijd af te bouwen terwijl in de jaren vlak ervoor nog voor hoge bedragen verplichtingen zijn aangegaan, duidt niet op een weloverwogen strategie.

Het is nog te vroeg om de gevolgde exit-strategie in de partnerlanden te evalueren. Wel blijkt dat de voorziene overdracht van activiteiten naar andere donoren maar beperkt mogelijk is gebleken, omdat ook gelijkgezinde donoren hun aanwezigheid in de regio heroverwegen en te maken hebben met een aanzienlijk beperkter budget.

Duurzame productie en handel

Het afgelopen decennium is de aandacht voor de ecologische voetafdruk van de Nederlandse economie toegenomen. In totaal was in 2005 bijna 10 miljoen hectare nodig voor de Nederlandse consumptie, waarvan 85 procent buiten de nationale grenzen. Hiervan ligt ongeveer 2 miljoen hectare in Latijns-Amerika, vooral vanwege de soja-import uit Brazilië (geschat op 1,3 miljoen hectare).

Nederland heeft ambitieuze doelstellingen om duurzame ontwikkeling te bevorderen. Dit heeft zich in Latijns-Amerika vertaald in directe en indirecte bijdragen aan de verduurzaming van een aantal productie- en handelsketens die relevant zijn voor de economische betrekkingen met de regio:

- Met bijdragen van (mede door het ministerie van Buitenlandse Zaken) gesubsidieerde ngo's, het Nederlandse bedrijfsleven en de steun van de landbouwattachés op de ambassades, is via het Ronde Tafel Duurzame Soja-initiatief (RTS) certificering van duurzame soja tot stand gekomen. Het vooruitzicht is dat geïmporteerde soja in toenemende mate zal zijn gecertificeerd.
- Vanwege de zorg over de gevolgen van de import van bio-ethanol uit Brazilië voor de ontbossing en het verlies aan biodiversiteit in de regio heeft Nederland een positieve bijdrage geleverd aan de in 2009 in EU-verband tot stand gekomen *Renewable Energy Directive (RED)*. Op kleine schaal is – mede met subsidies van het ministerie van Buitenlandse Zaken – certificering van biobrandstoffen (2 procent van de markt) bereikt. Vanwege de grote interne vraag in Brazilië en de export naar andere landen buiten Europa is er thans echter nauwelijks sprake van export van biobrandstoffen naar de EU.
- Nederland is een belangrijke doorvoerhaven en gebruiker van steenkool uit Colombia (50 procent van het nationaal gebruik). Onder druk van Nederlandse ngo's is aandacht gekomen voor de sociale en milieugevolgen van de winning van kolen. Met sectorsteun aan het ministerie van Milieu heeft Nederland in Colombia een bijdrage geleverd aan de vergroting van het regulerende vermogen van de overheid op dit terrein en is de samenwerking tussen

overheid en ngo's bevorderd. In Nederland is de *Dutch Coal Dialogue* (DCD) tot stand gekomen, waarin vertegenwoordigers van energie- en mijnbouwbedrijven en ngo's duurzame en sociaal verantwoorde winning van steenkool beogen te bevorderen. De Nederlandse overheid is voorstander van zelfregulering en heeft zich in dit proces als waarnemer opgesteld.

- De bijdragen aan de verduurzaming van de houtproductie is op twee manieren vorm gegeven: via sectorsteun aan de ministeries van Milieu in Bolivia en Colombia en via specifieke projecten. Hoewel de duurzaamheid van de capaciteitsvergrooting van de ministeries in beide landen problematisch bleek, is er vooral in Colombia voortgang geboekt met het beschermen van de bossen. De Nederlandse overheid heeft daarnaast verduurzaming gestimuleerd door haar inkoopbeleid aan te passen en alleen nog duurzaam hout te kopen. Het marktaandeel van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in Nederland is toegenomen van 13,3 procent in 2005 tot 65,7 procent in 2011 (FSC- en PEFC-certificaten). Hiermee is de kabinetsooelstelling van 50 procent gehaald. Dit geldt nog niet voor het aandeel gezaagd tropisch loofhout, dat toenam van 15,5 procent in 2008 tot 39 procent in 2011.

3.2 Samenhang en Coherentie

| 20 |

Interdepartementale samenwerking: naar één buitenlandbeleid

In Brazilië zijn de bevindingen over het streven van de Nederlandse overheid naar één buitenlandbeleid positief. Het *Meerjaren Interdepartementaal Beleidsplan* (MIB) is in nauwe samenwerking met de vakministeries tot stand gekomen en de ambassade en de regiodirectie van het ministerie hebben hierbij een positieve rol gespeeld. Er zijn thans vier attachés van vakministeries op de ambassade werkzaam onder de politieke leiding van de ambassadeur. Het aantal bezoeken van de politieke leiding van andere ministeries is sterk gegroeid en voor vaktechnische dossiers coördineert de ambassade de contacten tussen de vakministeries.

De inzet van de landbouwattachés in Mexico en Argentinië heeft een belangrijke toegevoegde waarde, vanwege a) de concrete dienstverlening; b) de structurele exploratie om handelsbelangen op het gebied van landbouw te behartigen; en c) de continue inzet voor duurzame ontwikkeling. De samenwerking met het ministerie van Defensie rond de ondertekening van het Defensieverdrag met Brazilië is een ander goed voorbeeld van interdepartementale samenwerking. De samenwerking tussen de ambassade en het Netherlands Education Support Office (NESO) in Brazilië heeft tot concrete resultaten geleid, zoals het akkoord over de ontvangst van 2.500 Braziliaanse studenten in Nederland.

Coherentie

De resultaten van de inzet om coherentie tussen de verschillende beleidsterreinen te bevorderen zijn wisselend:

- In Brazilië is sprake van een adequate integratie van *politieke en economische diplomatie*. Economische missies worden aangegrepen voor politiek overleg en andersom. Een

voorbeeld is het bezoek van de kabinetschef van de Braziliaanse president aan de haven van Rotterdam met het oog op de nieuwe mogelijkheden die de Braziliaanse overheid heeft gecreëerd voor buitenlandse bedrijven om deel te nemen in grote infrastructurele werken.

- In de maritieme en havensector in Brazilië wordt maatschappelijk verantwoord ondernemen gehanteerd als aandachtspunt, maar het is veelal een aparte activiteit en nog te weinig geïntegreerd in de *economische diplomatie*.
- Bij de onderhandelingen over associatie- en vrijhandelsakkoorden pleit Nederland voor het aanmerken van *mensenrechtenclausules* als essentieel, waardoor de EU het desbetreffende verdrag, bij niet-naleving, in het uiterste geval kan opschorten.
- Bij de bevordering van *duurzaamheid* is op drie dossiers (soja, hout en biobrandstoffen) sprake van coherent beleid, omdat bijgedragen wordt aan de duurzame productie van goederen die in Nederland geconsumeerd worden. In het geval van steenkool heeft de ambassade in Colombia een goed netwerk aan contacten opgebouwd en bijgedragen aan de inspanning om de regulering van de mijnbouw in het land zelf te verbeteren. Daar is in Nederland echter weinig gebruik van gemaakt.

3.3 De rol van de overheid en de bijdrage van het ministerie van Buitenlandse Zaken

| 21 |

Met de toenemende rol van de vakministeries heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken niet meer het monopolie op het buitenlandbeleid. Bovendien vraagt de groeiende betekenis van de niet-statelijke actoren in de buitenlandse betrekkingen om nieuwe vormen van samenwerking en regulering. Voor de diverse terreinen zijn er verschillende bevindingen.

Economische diplomatie

Op het terrein van economische diplomatie is het ministerie van Buitenlandse Zaken bezig haar rol te verbreden. Er is een scala aan private organisaties met activiteiten die soms overlappen met die van de Nederlandse overheid. De overheid heeft echter een specifieke verantwoordelijkheid in Latijns-Amerika, vooral gezien de grote rol die verschillende Latijns-Amerikaanse overheden spelen in de economie, namelijk:

- het faciliteren van toegang voor Nederlandse bedrijven tot hoge ambtenaren en de directies van grote (staats)ondernemingen;
- het reduceren van handelsbarrières en het bevorderen van markttoegang door middel van contacten met buitenlandse overheden en instellingen (bijvoorbeeld bij specifieke problemen van Nederlandse bedrijven);
- het toegankelijk maken van informatie die via andere, private, kanalen niet of nauwelijks te verkrijgen is;
- het positioneren en promoten van Nederland en Nederlandse sectoren.

Gebleken is dat ook in relatief open economieën als die van Mexico economische diplomatie van belang is voor het oplossen van problemen en het faciliteren van contacten met de overheid.

Bevordering duurzame productie en handel

Het voorbeeld van de soja laat zien dat een proactieve rol van de Nederlandse overheid voor verduurzaming een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben. Proactief beleid (zie de RED-duurzaamheidscriteria) en diplomatische ondersteuning zijn voor Nederlandse bedrijven en ngo's soms nodig om gehoor te krijgen bij lokale overheden en andere actoren.

Een belangrijk instrument is het ondersteunen van multistakeholderpartnerschappen. Participerende bedrijven en maatschappelijke organisaties in Latijns-Amerika waarderen doorgaans de samenwerking met Nederlandse partners. Deze vorm van samenwerking wordt veelal als innovatief en effectief beoordeeld.

De Nederlandse overheid legt de ketenverantwoordelijkheid primair bij bedrijven, maar heeft te maken met druk vanuit het parlement en de publieke opinie om een actievere houding aan te nemen. Temeer daar de beoogde zelfregulering, zoals in het geval van de steenkoldialoog, niet tot de gewenste resultaten leidt.

Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechtenbeleid

Op beide terreinen zijn de Nederlandse ambassades in de partnerlanden erin geslaagd een uitgebreid en gevareerd netwerk aan relaties op te bouwen. Dit heeft het mogelijk gemaakt deze contacten te benutten om een bemiddelende rol te spelen in het overleg tussen ngo's met de lokale overheden. In landen als Colombia en Guatemala is hiermee de basis gelegd voor een langdurige en intensieve betrokkenheid bij de vredesopbouw en de bevordering van het respect voor mensenrechten. In het verleden is Nederland er in landen als Peru, Chili en Brazilië echter nauwelijks in geslaagd om de opgebouwde *goodwill* en ontwikkelingsrelaties te benutten om de betrekkingen op andere terreinen te ontwikkelen. Bij de snelle afbouw van de ontwikkelingssamenwerking in Colombia en Midden-Amerika dreigt hetzelfde te gebeuren.

3.4 Nederland en de EU in Latijns-Amerika

Nederland zet er op in om het beleid ten opzichte van Latijns-Amerika in toenemende mate in Europees overleg te ontwikkelen en uit te voeren. De verwachting daarbij is dat gezamenlijk EU-optreden meer invloed heeft. Dit zou bovendien kunnen compenseren voor de afgenoemde invloed van afzonderlijke landen. De resultaten van de inspanningen om de politieke en economische samenwerking in EU-verband te bevorderen zijn in Brazilië vooral nog teleurstellend. Dit geldt vooral voor het strategisch partnerschap dat in 2007 werd gesloten. Voor die teleurstellende resultaten zijn drie redenen: 1) De onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord tussen de EU en Mercosul zijn op dood spoor geraakt (over handelskwesties wordt aan beide kanten verschillend gedacht); 2) Brazilië exploreert actief alternatieve machtsallianties (inclusief belangrijke relaties met de VS en China); en 3) er is geen duidelijke en eenduidige EU-strategie ten opzicht van Brazilië. De verwachte effectiviteit van een gezamenlijk optreden wordt gehinderd door het gebrek aan consistentie en institutionele coherentie in het EU-buitenlandbeleid. Bovendien kost

de opbouw van de Europese delegatie en in het bijzonder de Europese Buitenlandse Dienst veel tijd. Ook in Mexico is de uitvoering van het strategisch partnerschap moeizaam, maar hier bestaat meer overeenstemming op politiek en economisch terrein.

Het blijkt dat gezamenlijk optreden het beste werkt wanneer er evidence gemeenschappelijke belangen op het spel staan, of bij kwesties waarover grote consensus bestaat. Dat geldt bijvoorbeeld voor het optreden van de EU in de kwestie Iran of bij het mensenrechtenbeleid. Op het gebied van economische diplomatie zijn de lidstaten veelal concurrenten. Er zijn vele andere terreinen en kwesties waarin vooral de grotere landen hun eigen plan trekken. Dan blijkt dat middelgrote landen als Zweden, Italië en Nederland de consequenties van de gewijzigde machtsverhoudingen sterker ondervinden. De grote landen zijn belangrijker om de EU te ondersteunen dan omgekeerd. Dat betekent dat kleine(re) lidstaten zoals Nederland, die wel meer (willen of moeten) steunen op de EU, indirect afhankelijker worden van de grote lidstaten. Dat stelt beperkingen aan de mate van ‘Europeanisering’ van het buitenlandbeleid in Latijns-Amerika.

Het voornemen om het Nederlands mensenrechtenbeleid in EU-verband te operationaliseren blijkt in de praktijk te worden bemoeilijkt door onvoldoende slagkracht en beperkte middelen van de EU-vertegenwoordigingen. Dit geldt minder voor Brazilië, maar kwam het scherpst aan het licht in Mexico. De optie om het Nederlands mensenrechtenbeleid meer via de EU uit te voeren vereist bovendien een actieve houding van Nederland, en dat is thans in de geëvalueerde Latijns-Amerikaanse landen niet altijd het geval.

| 23 |

4. Hoofdbevindingen

1. *Nederland heeft alert gereageerd op de mogelijkheden die zijn ontstaan om de politieke en economische betrekkingen met Brazilië te intensiveren. De herwaardering van het belang van Brazilië is niet gepaard gegaan met meer aandacht voor specifieke kansen voor Nederland in de Spaanssprekende landen van de regio.*

De beleidsintentie om in de politieke en economische betrekkingen hoge prioriteit te geven aan Brazilië sluit goed aan bij de mogelijkheden voor samenwerking met dit land. De Nederlandse ambassade heeft een belangrijke rol gespeeld bij de aanpassing van het beleid aan de nieuwe omstandigheden. De inzet van personeel is pas in 2012 aangepast, en is nog altijd bescheiden gelet op de aanzienlijke uitdaging om de mogelijkheden in dat land beter te benutten. De nadruk op Brazilië is niet gevolgd door een grotere aandacht voor de (toekomstige) mogelijkheden voor politieke en economische samenwerking in de overige landen van de regio. Met de relatief geringe prioriteit voor de Spaanssprekende landen van de Latijns-Amerikaanse regio verschilt Nederland van de grotere Europese landen. Hoewel de brede inzet van de grote EU-lidstaten voor een klein(er) land als Nederland wellicht niet tot de mogelijkheden behoort, is de Nederlandse aandacht voor de regio ook verhoudingsgewijs mager uitgevallen. De ervaringen in Brazilië leren dat een lange aanlooptijd nodig is om tijdig te kunnen profiteren van kansen voor economische en politieke samenwerking.

2. *Zonder aanvullende maatregelen te treffen hebben het sluiten van ambassades en de bezuinigingen op personeel tot gevolg dat de toekomstige opties voor Nederlandse belangenbehartiging in Latijns-Amerika aanzienlijk beperkt worden.*

In het verleden bleek al dat het in de landen waar ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's worden beëindigd, moeilijk is opgebouwde netwerken te behouden voor andere vormen van samenwerking. In de landen waarvoor de hulp nu wordt stopgezet, dreigt dit zich te herhalen. Met de beperkte inzet op ambassades in aan economisch belang winnende landen als Peru en Chili wordt het moeilijk om de mogelijkheden te verkennen voor economische betrekkingen op de middellange termijn.

3. *Economische diplomatie heeft een positief effect op de handelsbetrekkingen in de regio. De strategische inzet op economische diplomatie heeft Nederland in staat gesteld op deelterreinen een concurrentievoordeel te ontwikkelen. Bij de heroriëntatie van het Nederlandse buitenlandbeleid na 2011 is de nadruk soms te eenzijdig op economische diplomatie komen te liggen.*

Economische diplomatie met een sectorale focus en gericht op het bevorderen van samenwerking tussen potentiële partners en betrokkenen blijkt veelbelovend. In Brazilië is een strategisch netwerk in de maritieme en havensector ontwikkeld, waardoor Nederland er in geslaagd een goede reputatie op te bouwen die het zakendoen faciliteert. De grote ervaringen leren dat, om tot zakendoen te komen, een langdurige investering vereist is in het creëren van gunstige condities en het opbouwen van een goede reputatie. De grote EU-landen investeren in een breed pakket aan activiteiten, vanuit de verwachting dat de effecten ervan elkaar versterken en uiteindelijk doorwerken in de economische relaties met Latijns-Amerika. Hierbij vergeleken is de Nederlandse inzet na 2011 vrij eenzijdig gericht op economische belangenbehartiging en zijn er weinig middelen beschikbaar gesteld voor activiteiten op andere terreinen. Er bestaat nauwelijks of geen strategie om publieksdiplomatie te koppelen aan economische diplomatie. Bovendien is publieksdiplomatie nog beperkt ontwikkeld en heeft Nederland daar niet veel geld voor over.

4. *Het besluit om de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Latijns-Amerika af te bouwen is in overeenstemming met de afnemende relevantie van bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de regio.*

Aan een zelfstandige rol van Nederlandse traditionele ontwikkelingssamenwerking in Latijns-Amerika is steeds minder behoeft. De noodzaak om op korte termijn gevolg te geven aan het politieke besluit om te bezuinigen op ontwikkelingssamenwerking heeft de zorgvuldigheid waarmee de relaties worden afgebouwd, sterk beïnvloed.

5. *Nederland heeft zijn doelstellingen voor een actief mensenrechtenbeleid uitgevoerd, maar er is zorg over de blijvende aandacht voor universele mensenrechten en de continuïteit van de Nederlandse bijdragen in Guatemala en Colombia.*

In Colombia en Guatemala heeft Nederland bijgedragen geleverd aan de voortgang op het gebied van de vredesopbouw en het respect voor mensenrechten. De Nederlandse steun aan mensenrechtenactiviteiten in de regio is na 2011 gereduceerd. Dit lijkt logisch gelet op de voortgang die in veel landen op dit terrein geboekt is. Omdat uit de evaluatie het belang blijkt van bilaterale politieke steun voor kwetsbare organisaties en personen die opkomen voor de mensenrechten in hun land, is de continuïteit van de Nederlandse politieke steun aan mensenrechten zonder aanwezigheid ter plekke in genoemde landen een onderwerp van zorg.

6. *Op het gebied van duurzame productie en handel heeft Nederland bijgedragen aan de versterking van de lokale capaciteit voor regulering en toezicht op het gebied van het milieu. Certificering is succesvol als aanjager van maatregelen om de duurzame handel te bevorderen, maar de effecten ervan op de productieomstandigheden zijn nog beperkt.*

Goede nationale wetgeving en regulering in combinatie met een actief maatschappelijk middenveld zijn belangrijke ingrediënten voor de voortgang met duurzame productie. Dit zijn belangrijke factoren achter de voortgang die daarmee in Brazilië is geboekt. Nederland heeft getracht aan deze voorwaarden bij te dragen met de steun die het heeft verleend in Bolivia en Colombia. Maar in die landen is de voortgang op deze gebieden sterk afhankelijk van politieke en machtsfactoren en pas in tweede instantie van technische en financiële ondersteuning. Bij de sectorsteun voor beide landen is daar niet altijd voldoende rekening mee gehouden. Veel inspanningen voor duurzame productie en handel zijn nu gericht op inkoop en verwerking, en voorzien niet, zoals in het geval van de Colombiaanse steenkool, in de ondersteuning van activiteiten in de productielanden zelf. Een positieve uitzondering vormt de financiering van het Initiatief Duurzame Handel, dat ook actief is in Latijns-Amerika.

7. *Het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika komt tot stand door de samenwerking met een groot aantal niet-statelijke actoren. De ambassades hebben op meerdere terreinen daarvoor een relevant en omvangrijk netwerk ontwikkeld.*

Uit de evaluatie van economische diplomatie in Latijns-Amerika blijkt hoe belangrijk het opbouwen van een breed netwerk in een specifieke sector is om gunstige voorwaarden en een goede reputatie voor economische belangenbehartiging te creëren. De inspanningen op het gebied van mensenrechten kwamen tot stand dankzij de samenwerking met een breed netwerk aan ngo's en andere niet-statelijke actoren. Op het gebied van duurzame ontwikkeling is in Colombia en in Brazilië met succes de benadering van multistakeholderoverleg gevuld. Op het gebied van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking heeft Nederland een lange traditie van samenwerking met ngo's en lokale overheden. De beste samenwerking blijkt te ontstaan waar bilaterale inspanningen en die van particuliere organisaties complementair zijn.

8. *Het kost de Nederlandse overheid nog moeite om, in het geval van samenhangende doelstellingen van duurzame ontwikkeling, tot een duidelijke invulling van haar rol te komen.*

Waar tegengestelde belangen groter zijn, is er ruimte voor de overheid om een meer actieve bemiddelende rol spelen. De casestudie over duurzame soja laat zien dat een proactieve rol van de Nederlandse overheid voor de verduurzaming een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben. In het geval van steenkool heeft de overheid daar niet voor gekozen en zet zij in op zelfregulatie, maar deze heeft vooralsnog niet tot gewenste resultaten geleid. Het afspreken van duidelijke, concrete en verifieerbare doelen, zo direct mogelijk gerelateerd aan duurzame productie en handel, kan de effectiviteit van het beleid vergroten.

9. *De optie om het buitenlandbeleid met betrekking tot de grote Latijns-Amerikaanse landen in toenemende mate in EU-verband uit te voeren, werkt in de praktijk (nog) niet goed omdat de effectiviteit van het EU-beleid beperkt is.*

De resultaten van de strategische partnerschappen met Mexico en Brazilië zijn nogal teleurstellend, omdat er op politiek noch economisch gebied veel voortgang is geboekt. Nederland en andere middelgrote landen lijken aan het kortste eind te trekken als zij hun beleid Europeaniseren, terwijl de grote landen voorrang blijven geven aan hun eigen bilaterale relaties.

5. Aandachtspunten voor toekomstig beleid

Nederland is minder belangrijk geworden en heeft zichzelf ook kleiner gemaakt. Als gevolg van de veranderende machtsverhoudingen is de betekenis van Nederland op het wereldtoneel beperkter geworden. Dit besef is weliswaar aanwezig, maar is nog weinig uitgewerkt in het beleid met betrekking tot Latijns-Amerika. De ingezette richting van het beleid kan er gemakkelijk toe leiden dat de intensiteit van de betrekkingen langzaam afneemt en dat het accent wordt ingeperkt tot economische belangenbehartiging in een beperkt aantal landen. De politieke samenwerking wordt dan zoveel mogelijk overgelaten aan de EU. De netwerken en *goodwill* die zijn opgebouwd met Nederlandse ontwikkelings-samenwerking en activiteiten op het gebied van mensenrechten en duurzame ontwikkeling, worden dan niet meer benut om andere modaliteiten van samenwerking op nieuwe terreinen te ontwikkelen.

Een andere optie is mogelijk om de tendens van een afnemende Nederlandse aanwezigheid te mitigeren. Dit zou kunnen door de aandacht voor Spaanssprekende landen uit te breiden. Binnen de smalle marges van beschikbare middelen en bezuinigingen kan dat alleen indien er scherpe afwegingen worden gemaakt voor landen- en kanaalkeuze en indien specifiek wordt aangegeven hoe en waar Nederland de betrekkingen met de Latijns-Amerikaanse regio wil intensiveren. Daarbij zouden, naast Mexico, ook de betrekkingen kunnen worden aangehaald met enkele middelgrote landen met economisch potentieel en politieke verwantschap. De keuze voor nichediplomatie blijft daarbij belangrijk, maar ook daarvoor moeten een minimale inzet en de continuïteit ervan worden gegarandeerd.² Aan economische diplomatie wordt dan ook een bredere invulling gegeven. Reeds bestaande initiatieven op het gebied van milieu en duurzame productie kunnen worden benut voor vernieuwende vormen van samenwerking. Met het aanwenden van andere vormen en modaliteiten van diplomatieke aanwezigheid dan het reguliere postennetwerk kunnen de nadelen van de sluiting van de ambassades worden gecompenseerd. Ook de regionale benadering in Midden-Amerika en de toepassing van de transitiefaciliteit in Colombia bieden mogelijkheden om in die nieuwe richting te werken. Ondanks de beleidswijzigingen en de verminderde inzet in de regio wordt Nederland door

² Volgens de WRR (2010) moet nichediplomatie aan drie voorwaarden voldoen: a) het zijn prioriteiten die voor langere tijd worden gesteld; b) expertise in Nederland dient hiervoor te worden gebundeld en er moet worden geïnvesteerd in netwerkallianties; en c) nichediplomatie vraagt soms ook om een projectmatige aanpak met een eigen budget.

de grote Latijns-Amerikaanse landen nog steeds beschouwd als een relevant middelgroot land binnen de EU. Dat vraagt om een actievere inzet van Nederland in EU-verband en een zorgvuldige afweging van wat bilateraal moet gebeuren en wat via de EU kan lopen.

Voor een dergelijke optie zijn verder de volgende specifieke aandachtspunten van belang:

1. *Binnen de smalle marges van teruglopende middelen zijn scherpe keuzes in het regiobeleid noodzakelijk. Deze dienen recht te doen aan de differentiatie binnen het continent. Latijns-Amerika leent zich er goed voor om te experimenteren met andere vormen van samenwerking en diplomatische aanwezigheid dan het reguliere postennetwerk.*

De vraag of Nederland meer moet inzetten op politieke samenwerking met gelijkgezinde middelgrote landen in de regio is daarbij relevant. Het grote aantal landen op het continent, de specifieke kenmerken van subregio's en het bestaan van regionale samenwerkingsverbanden bieden mogelijkheden om meer te werken vanuit een regionale benadering. Daarmee is overigens al een begin gemaakt in Midden-Amerika vanuit Costa Rica. De Andesregio leent zich ook voor een regionale benadering, maar niet zonder extra inzet en aanvullende maatregelen. Overigens hebben ook andere EU-landen daarmee al ervaring opgedaan, waarvan geleerd kan worden. De opening van een kleine ambassade in Panama op experimentele schaal is een ander voorbeeld van de inzet volgens deze lijnen. Intensievere inzet van speciale ambassadeurs, zoals de Mensenrechtenambassadeur, en de speciale gezant voor natuurlijke hulpbronnen zijn andere mogelijkheden. Ook missies en samenwerkingsvormen rond duurzame ontwikkeling kunnen worden overwogen. Hetzelfde geldt voor de inzet van tijdelijk personeel en ondersteuningsmissies voor de uitvoering van specifieke activiteiten in projectvorm. Taakverdeling en samenwerking met de *like-minded* landen, waarmee in Midden-Amerika en de Andeslanden al veel ervaring is opgedaan, is een andere optie die onderzocht kan worden.

2. *Het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika is sterk afhankelijk van brede en diepe betrekkingen met een groot aantal relevante actoren.*

Uit de evaluatie van economische diplomatie bleek hoe belangrijk het is om een breed netwerk in een specifieke sector op te bouwen en om aanvullende activiteiten op te zetten om het zakendoen te faciliteren en daar gunstige voorwaarden voor te creëren. Nederland kan leren van het belang dat andere EU-landen hechten aan een bredere inzet van economische diplomatie. Daarvoor zijn meer 'investeringen' in de breedte en in de tijd nodig. Zo is het in Brazilië van belang de mogelijkheden buiten de drie grote industriële centra beter te verkennen en de betrekkingen op het niveau van de deelstaten te探索eren. Hetzelfde geldt voor de betrekkingen op andere terreinen (academische samenwerking, cultuur, enzovoort). Hiervoor zijn geen hoge investeringen noodzakelijk, maar wel middelen om het initiëren en onderhouden van de contacten te vergemakkelijken. Extra inspanningen zijn nodig om de opgebouwde netwerken in de landen waar de bilaterale ontwikkelingssamenwerking worden aangebouwd, te blijven benutten.

- 3. De vraag in welke mate de traditionele ontwikkelingssamenwerking met de regio opgevolgd kan worden door andere vormen van samenwerking (vooral op het gebied van duurzame productie, handel en klimaat), verdient nader onderzoek.*

In Latijns-Amerika is de inzet op en de aandacht voor internationale publieke goederen zeer relevant, vooral op het gebied van klimaat en duurzame (keten)ontwikkeling. De belangrijkste redenen daarvoor zijn: a) de grote Nederlandse betrokkenheid bij de grondstoffenhandel met de regio; en b) de bestaande initiatieven en ervaringen rond milieubeheer en verduurzaming van de productie en de handelsketens in de regio. Dit biedt goede kansen om, conform de doelstellingen van het huidige beleid, handel en duurzame ontwikkeling sterker met elkaar te verbinden. Voor zover de nieuwe invulling van de *Official Development Assistance* (ODA; zie ook het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over de financiering van internationaal klimaatbeleid) dit toelaat, zouden daar op bescheiden schaal middelen voor kunnen worden ingezet. Het stimuleren van samenwerking tussen Nederlandse en Latijns-Amerikaanse organisaties verdient hierbij meer aandacht dan het financieren van projecten. Bovendien is het zaak de goede reputatie op dit terrein van sommige Nederlandse multinationals in de regio beter te benutten.

- 4. Het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt een belangrijke rol in het buitenlandbeleid, niet alleen als coördinator maar ook als vakdepartement. Bij die rol hoort meer nadruk op regiospecifieke kennis.*

| 28 |

De regiodirectie Latijns-Amerika zou meer moeten investeren in het onderhouden van netwerken die relevant zijn voor haar kennis over de regio: denktanks, universiteiten en instituten voor toegepast onderzoek. Daarvoor zouden bijvoorbeeld de betrekkingen met de regionale VN-organisatie CEPAL moeten worden aangehaald. Vooral het systematischer volgen van economische ontwikkelingen in de regio en specifieke thema's die op de middellange termijn van belang zijn voor Nederland, verdient prioriteit. Bij de bezetting op de posten in de regio is regiokennis en talenkennis nog niet altijd vanzelfsprekend. De continuïteit in kennis en ervaring in de regio dient beter gewaarborgd te worden.

- 5. Omdat de beleidsintentie om het buitenlandbeleid in Latijns-Amerika meer in EU-verband uit te voeren vooralsnog slechts beperkte resultaten oplevert, is een actievere Nederlandse opstelling op specifieke thema's binnen de EU belangrijk.*

Nederland was tot voor kort een van de middelgrote landen die relatief veel bijdroegen aan de totstandkoming van het EU-beleid in de regio. Met de uitbreiding van de EU is deze invloed echter afgangen. Het is daarom raadzaam om zorgvuldig specifieke thema's en niches te kiezen voor de Nederlandse inbreng in het EU-beleid ten aanzien van de regio. Een goed voorbeeld is de inzet van Nederland om in het vrijhandelsakkoord met Colombia specifieke aandacht voor mensenrechten op te nemen. Nederland zal zich moeten beraden over de belangen en de onderdelen van het buitenlandbeleid die het in de regio bilateraal dan wel via de EU kan behartigen.

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

1

Inleiding

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

De afgelopen jaren zijn meerdere publicaties, rapporten en artikelen gewijd aan de toekomst van het Nederlandse buitenlandbeleid in het algemeen en dat van het ministerie van Buitenlandse Zaken in het bijzonder.³ In deze publicaties wordt vrijwel altijd verwezen naar de snel veranderende context van dit buitenlandbeleid:

- a) Door de ingrijpende verschuiving die heeft plaatsgevonden in de mondiale machtsverhoudingen, eisen nieuwe mogelijkheden hun plaats op in het tot dan toe door het Westen gedomineerde internationale stelsel. Er is een breed gedragen besef dat de invloed van de Europese Unie (EU), en Nederland in het bijzonder, kleiner is geworden.
- b) Steeds vaker hebben vakministeries en agentschappen eigen doelstellingen voor internationale aangelegenheden. Ook nemen zij autonoom deel aan internationale netwerken. De vertrouwde afbakening tussen binnen- en buitenland vervaagt hierdoor steeds verder.
- c) Het hele internationale stelsel is veel meer hybride geworden. Dit komt door de toenemende rol van niet-statelijke actoren, die zich weinig meer aantrekken van staatsgrenzen.

Ook binnenlandse factoren hebben een grote invloed op de ontwikkeling van het buitenlandbeleid. De binnenlandse steun voor een actief buitenlandbeleid is onder druk komen te staan. Als gevolg van de financieel-economische crisis worden bezuinigingen doorgevoerd die niet alleen de bestedingen op ontwikkelingssamenwerking en defensie treffen, maar ook het ministerie van Buitenlandse Zaken en haar postennetwerk. Zowel het vorige als het huidige kabinet hebben benadrukt dat de nationale (economische) belangen een belangrijke leidraad dienen te vormen voor het buitenlandbeleid.

Deze factoren leidden tot een groeiende consensus over de noodzaak om zowel de inhoud als de organisatie van het buitenlandbeleid aan te passen, om zo beter in te kunnen spelen op genoemde veranderingen. Zo pleitte de WRR in zijn advies over het buitenlandbeleid voor een scherpere prioriteitsstelling en voor het ontwikkelen van niches op terreinen waar Nederland goed in is en belangen heeft. Verder bevatte het rapport de aanbeveling om het buitenlandbeleid veel meer vorm te geven in EU-verband⁴. En zeer recent gaf de zogeheten Groep van Wijzen in een tussenrapport aanbevelingen voor de hervorming van de Nederlandse diplomatie, om deze beter af te stemmen op de nieuwe omgeving.⁵

Tegen deze achtergrond heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) een evaluatie uitgevoerd van de ontwikkeling van de Nederlandse betrekkingen met Latijns-Amerika. Een aantal factoren geeft hiertoe aanleiding. In de eerste plaats hebben zich de afgelopen jaren in deze regio belangrijke politieke en sociaal-economische veranderingen voorgedaan, waarbij de opkomst van Brazilië als politieke en economische wereldmacht de

³ WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankeringsstrategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Hellema, D., M. Segers & J. Rood (2011). *Bezinning op het buitenland. Het Nederlandse buitenlandbeleid in een onzekere wereld*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael & Universiteit Utrecht.

⁴ WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankeringsstrategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁵ Groep van Wijzen (2013). *Modernisering van de diplomatie, tussenrapport van de Groep van Wijzen*.

meest opvallende is. In de tweede plaats is in de internationale politiek het gewicht van vooral Mexico en Brazilië snel toegenomen. Tot slot maken een snelle economische groei, economische hervormingen en een verbeterd zakelijk klimaat het continent steeds aantrekkelijker voor het bedrijfsleven. Voor al deze ontwikkelingen kan de vraag worden gesteld hoe daar in het Nederlandse buitenlandbeleid op is gereageerd en in welke mate nieuwe kansen zijn ontstaan en mogelijkheden zijn benut. De evaluatie beoogt terug te kijken vanuit het perspectief van de veranderingen in de regio en aan te sluiten bij actuele vraagstukken die van belang zijn voor de betrekkingen van Nederland met Latijns-Amerika.

Het beleid in de regio biedt tevens de mogelijkheid om in te gaan op thema's die te maken hebben met de positie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit geldt in het bijzonder voor de veranderende rol van het ministerie ten opzichte van de vakministeries, het bedrijfsleven, ngo's en andere niet-statelijke actoren. Ook biedt deze evaluatie de gelegenheid na te gaan hoe de inzet op de coördinatie van het buitenlandbeleid in EU-verband in de praktijk uitwerkt. De evaluatie bouwt voort op de ervaringen met eerdere regio-evaluaties van IOB, waarin meerdere onderdelen van het buitenlandbeleid in onderlinge samenhang aan de orde komen.⁶

1.2 Doelstellingen en vragen

Doel van de evaluatie is bij te dragen aan een verantwoording over het gevoerde beleid en aan de beleidsontwikkeling. De nadruk ligt hierbij op de analyse van het uitgevoerde beleid en op het toetsen van de resultaten van de beleidsintenties en de uitvoering daarvan. Op basis van deze bevindingen kunnen we aandachtspunten formuleren voor toekomstig beleid.

De centrale vragen van de evaluatie zijn een uitwerking van de belangrijkste vragen die deel uitmaken van een beleidsdoorlichting:⁷

- 1) Op welke wijze is in het buitenlandbeleid gereageerd op de veranderingen in de regio?
- 2) Op welke wijze is vorm gegeven aan het beleid en zijn de beleidsintenties uitgevoerd?
- 3) Welke resultaten zijn behaald?
- 4) In welke mate zijn de intenties voor coherentie en samenhang in het beleid gerealiseerd?

Voorafgaand aan de evaluatie is een beleidsreconstructie uitgevoerd. Hierbij zijn de belangrijkste doelstellingen geïdentificeerd die relevant zijn voor het regio-beleid. Aan de hand van deze doelstellingen is de keuze bepaald van de belangrijkste terreinen waarop bovenstaande vragen worden beantwoord.

⁶ IOB (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken; IOB (2011). *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004 -2008*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁷ Zie voor een samenvatting van de Terms of Reference (ToR) de bijlage. De volledige tekst is digitaal beschikbaar. De evaluatie betreft een beleidsdoorlichting conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Deze terreinen zijn:

- 1) de politieke doelstellingen van het buitenlandbeleid en de Nederlandse belangenbehartiging;
- 2) economische belangenbehartiging;
- 3) het beleid voor de bevordering van mensenrechten;
- 4) armoedebestrijding en sociale ontwikkeling;
- 5) de bevordering van duurzame productie en handel.

Verder zijn vier specifieke vragen geformuleerd met betrekking tot de inrichting en organisatie van het buitenlandbeleid in de regio. Deze evaluatie beoogt immers ook bij te dragen aan de discussie daarover. Het gaat om de volgende vragen:

- 1) In welke mate krijgt het streven naar één buitenlandbeleid, door versterking van de interdepartementale samenwerking, vorm in het regiobeleid?
- 2) Welke taakopvatting volgt de overheid op de verschillende beleidsterreinen ten opzichte van niet-statelijke actoren?
- 3) In welke mate krijgt de beleidsintentie om het buitenlandbeleid meer in EU-verband uit te voeren gestalte en welke gevolgen heeft dit voor de effectiviteit van het beleid?
- 4) In welke mate worden coherentie (voorkomen dat effecten van afzonderlijke inspanningen elkaar tegenwerken) en synergie (afstemming opdat effecten van verschillende beleidsterreinen elkaar versterken) in het beleid bevorderd en met welk resultaat?

| 33 |

1.3 De opzet van deze evaluatie

Met deze evaluatie worden beleidsintenties en beleidsuitvoering getoetst in overeenstemming met de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van het ministerie van Financiën.⁸ Daarom is allereerst een inventarisatie gemaakt van de voor de regio relevante beleidsdoelstellingen vanaf 2004. Het geformuleerde beleid ten aanzien van een regio is veelal terug te vinden in:

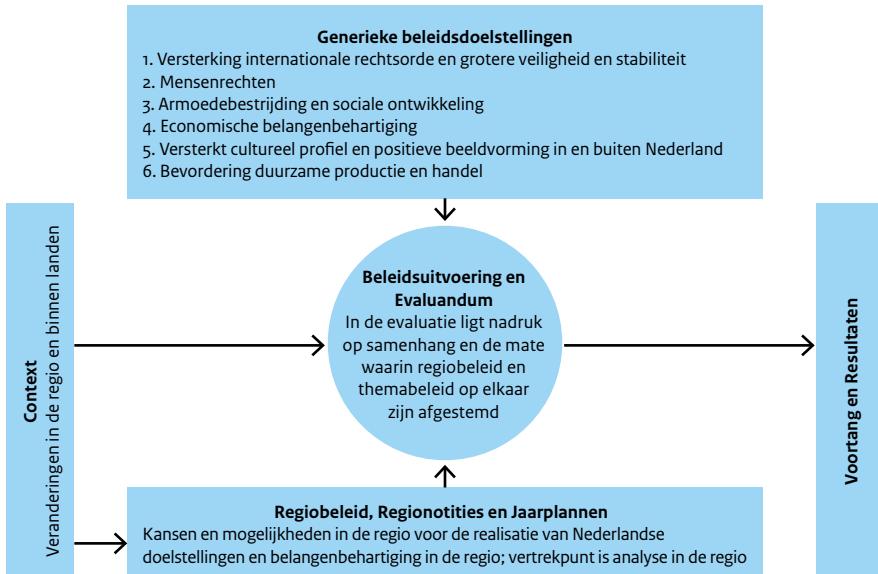
- a) generieke thematische beleidsnotities met meer of minder expliciete verwijzingen naar de invulling ervan per regio of land;
- b) notities waarin het buitenlandbeleid voor een specifieke regio wordt uitgewerkt en de jaarplannen van de ambassades. Hierin worden het Nederlandse buitenlandbeleid en de thematische prioriteiten geoperationaliseerd en nader uitgewerkt voor de betreffende regio of het betreffende land.

In de praktijk bestaan er grote variaties in samenhang tussen generiek en regionaal beleid. Een belangrijk deel van het generieke beleid wordt centraal vanuit Den Haag aangestuurd en de toewijzing van middelen vindt veelal langs thematische lijnen plaats. De mate waarin de beleidsformulering zich laat leiden door de analyse van de mogelijkheden en kansen in de regio verschilt per thema en per land.

De beleidsanalyse richt zich dus op het snijvlak van regio- en thematisch beleid. In Figuur 1.1 is geprobeerd dit grafisch weer te geven.

⁸ Zoals opgenomen in de Staatscourant van 31 augustus 2012.

Figuur 1.1 Schematische weergave beleidsuitvoering regiobeleid en evaluandum



| 34 |

De algemene vragen van de evaluatie zijn tevens de leidraad voor de evaluatie van het thematisch beleid dat in de regio wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd is de evaluatie meer dan de optelsom van de uitkomsten van de thematische evaluaties, omdat:

- a) de regionale context een belangrijke referentie is voor de beoordeling van het Nederlandse beleid (in tegenstelling tot evaluaties van thematisch beleid, waar veelal de beleidsdoelstellingen het belangrijkste uitgangspunt zijn);
- b) vanuit regioperspectief zicht kan worden verkregen op de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen en de manier waarop inspanningen via verschillende beleidsterreinen en kanalen samen uitwerken;
- c) bij de evaluatie van de effectiviteit van de Nederlandse inspanningen en de verklaringen voor de bevindingen veel aandacht wordt geschenken aan de regionale context.

Methoden en onderzoeksactiviteiten

Gelet op de diversiteit in thema's en landen en de vermelde problemen voor het evalueren van de effectiviteit van beleid, zijn per deelstudie meerdere onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Voor het onderzoek naar de politieke doelstellingen is de beleidsreconstructie aan de hand van archiefonderzoek belangrijk geweest. Bij het thema economische diplomatie is gebruikgemaakt van een beschrijvende statistische beschrijving en is een kwantitatieve studie uitgevoerd naar de invloed van economische diplomatie op veranderingen in de handelsvolumes. Het onderzoek in de landen had tot doel specifieke onderdelen verder uit te zoeken of te verifiëren, veelal aan de hand van achtergrondgesprekken met betrokkenen die vanuit verschillende perspectieven oordelen. In een aantal gevallen (duurzame handel en mensenrechten in Colombia) is ook veldonderzoek gedaan om primaire data te verzamelen. Een samenvattend overzicht van de onderzoeksactiviteiten staat in Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Overzicht van de onderzoeksactiviteiten

Thema/deelstudie	Onderzoeksactiviteiten/informatiebronnen
Politieke doelstellingen en belangenbehartiging	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsreconstructie aan de hand van interne documentatie en achtergrondgesprekken ministerie en ambassade • Literatuurstudie over buitenlandbeleid van de drie landen • Drie 'veldstudies' in Brazilië, Mexico en Argentinië (met respectievelijk in de drie landen de volgende aantal interviews): <ul style="list-style-type: none"> a) staf Nederlandse ambassade en ministerie (11, 5, 7) b) lokale overheid (6, 8, 3) c) Nederlandse bedrijfsleven (0, 4, 5) (voor Brazilië: zie onder economische diplomatie) d) EU-delegatie en selectie andere ambassades (10, 9, 6) e) externe deskundigen (5, 3, 4) f) organisaties (0, 2, 7)
Mensenrechten	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsreconstructie aan de hand van projectdocumentatie, interne berichten, jaarplannen ambassades en achtergrondgesprekken ministerie en ambassades. Daarnaast is gebruikgemaakt van beschikbare evaluatierapporten • Twee 'veldbezoeken' aan Colombia en Guatemala met per land 60 interviews met: <ul style="list-style-type: none"> a) staf ministerie van Buitenlandse Zaken en Nederlandse ambassade b) lokale overheidsfunctionarissen c) vertegenwoordigers van ngo's en multilaterale instellingen d) EU-delegatie en selectie andere ambassades
Ontwikkelingssamenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Eerder uitgevoerde IOB evaluatiestudies en (op kwaliteit getoetste) evaluatiestudies van derden (ODI, NOVIB, Programmavaluaties e.a.)
Economische diplomatie	<ul style="list-style-type: none"> • Kwantitatieve analyse door het CBS (zie deelrapport Economische diplomatie)
	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews met verschillende groepen stakeholders: Nederlandse overheid (9), diplomatiek netwerk Brazilië (7), Braziliaanse overheid (5), bedrijven(19), belangenorganisaties (5) en deskundigen (5).
	<ul style="list-style-type: none"> • Casestudie Havens en maritieme sector: sectoranalyse, interviews betrokkenen
Ontwikkelingssamenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Geen primair onderzoek: overzicht bestaande evaluatiestudies over effectiviteit: IOB onderzoek basisonderwijs Bolivia, Seksuele en Reproductieve Gezondheidsrechten (SRGR) Nicaragua, Algemene Begrotingssteun Nicaragua e.a.
Duurzame productie en handel	<ul style="list-style-type: none"> • Sectorstudies Hout in Colombia en Bolivia: veldstudies met 37 interviews met lokale overheid, bedrijfsleven, ngo's en academici (37 interviews) en inventarisatie bestaande evaluatierapporten • Casestudie Soja: veldstudie in Argentinië en Brazilië (28 interviews) en literatuurstudie over soja en duurzame ontwikkeling • Casestudie Steenkool: veldstudie in Colombia met literatuurstudie en 16 interviews met Colombiaanse overheid, bedrijfsleven en ngo's • Casestudie Bio-ethanol: veldstudie in Brazilië met 23 interviews met betrokken stakeholders van overheid, belangenorganisaties en ngo's • Casestudie Klimaat, in opdracht van IOB: paper over Braziliaanse positie internationale klimaatonderhandelingen en 21 interviews met Braziliaanse ex-onderhandelaars, ministeries en ngo's

Latijns-Amerikaanse onderzoekers hebben een belangrijk aandeel gehad in de uitvoering van het onderzoek in de verschillende landen. Het onderzoek naar de economische diplomatie is in Brazilië uitgevoerd door het Braziliaanse onderzoeksinstituut Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) en door twee deskundigen uit de haven- en maritieme sector. In de twee landenstudies over mensenrechten hebben twee lokale deskundigen in het onderzoeksteam geparticipeerd. Voor de casestudies rond duurzame productie hebben in totaal zeven nationale deskundigen deelonderzoeken uitgevoerd.

1.4 De evaluatie van effectiviteit

In de thematische hoofdstukken is zo veel als mogelijk aangegeven tegen welke doelstellingen en, indien beschikbaar, tegen welke indicatoren het oordeel over de effectiviteit van het beleid heeft plaatsgevonden. Uit de voor deze evaluatie uitgevoerde beleidsreconstructie blijkt dat er nogal wat beperkingen zijn voor de mate waarin het beleid een leidraad vormt voor de toetsing van effectiviteit. De volgende redenen liggen hieraan ten grondslag:

- | 36 |
- a) Bij de activiteiten op het terrein van politieke en economische diplomatie gaat het, vanwege hun aard, veelal niet om duidelijk omlijnde interventies met concrete doelstellingen. Nederlandse inspanningen verhouden zich veelal maar indirect tot de resultaten en beogen vooral verbeteringen in de voorwaardenscheppende sfeer aan te brengen.
 - b) De mate waarin het beleid wordt geëxpliciteerd, verschilt per thema. Bij sommige thema's worden heel concrete kwantificeerbare doelstellingen gesteld en voor andere thema's alleen algemene doelstellingen. Soms zijn ook de te verrichten inspanningen niet uitgewerkt.
 - c) De uitvoering van het beleid kost tijd en het is niet altijd mogelijk een concrete periode aan te geven waarin de beoogde resultaten zijn bereikt. Bovendien veranderen sommige doelstellingen en prioriteiten in de tijd.

Voor de evaluatieopzet heeft dit drie consequenties:

- a) Waar concrete doelstellingen zijn geformuleerd, kunnen deze voor de beoordeling van de geboekte voortgang als leidraad worden genomen. In andere gevallen kan er alleen toetsing op de algemene doelstellingen plaatsvinden en kunnen veel minder precieze uitspraken over doelbereik worden gedaan. Voor sommige specifieke thema's kan ook aan benchmarking worden gedaan door de Nederlandse inzet te vergelijken met die van andere EU-lidstaten.
- b) Waar nodig wordt aangegeven op welke periode de bevindingen betrekking hebben.
- c) De evaluatievraag over effectiviteit kan in het geval van politieke en economische diplomatie veelal alleen beantwoord worden door aan te geven of er betere voorwaarden zijn gecreëerd voor het behalen van resultaten. De resultaten kunnen niet of slechts beperkt worden toegekend aan de verrichte inspanningen. Wel is veelal de plausibiliteit van de bijdragen aan te geven.

1.5 Aanpak en uitvoering

Voor deze evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika is onderzoek gedaan naar vijf prioritaire thema's in zeven landen. Een overzicht van dit onderzoek, met een opgave van de landen waarop de thema's betrekking hebben, staat in Tabel 1.2.

	Brazilië	Argentinië	Mexico	Colombia	Bolivia	Guatemala	Nicaragua
Bevordering politieke doelstellingen buitenlandbeleid (inclusief belangenbehartiging en publieksdiplomatie/culturele samenwerking)	x	x	x				
Bevordering van mensenrechten	x	x	x	x		x	
Armoedebestrijding en sociale ontwikkeling					x	x	x
Economische belangenbehartiging	x	x	x				
Bevordering duurzame productie en handel: dossiers	Soja, hout, biobrandstoffen	Soja		Hout en steenkool	Hout		

| 37 |

De gekozen thema's komen overeen met de belangrijkste prioriteiten (beleidsmatig en in inspanningen) in het beleid in de regio. Sommige thema's zijn buiten beschouwing gelaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de thema's veiligheid en drugsbestrijding en consulaire dienstverlening. Over dat laatste thema heeft IOB een evaluatieonderzoek uitgevoerd in 2011.⁹

Er zijn drie landenstudies uitgevoerd waarin de wisselwerking tussen context, landen- en themabeleid centraal staat. Daarbij is gekozen voor de drie grootste landen van de regio, die bovendien alle lid zijn van de G20. Veel aandacht gaat naar uit naar Brazilië, wat in overeenstemming is met de hoge prioriteit die in het Nederlandse beleid aan de betrekkingen met dit land is toegekend. In alle drie de landenstudies komen zowel politieke als economische doelstellingen aan de orde en wordt aandacht besteed aan de bevordering van de mensenrechten.

Vanwege de omvang en intensiteit van de Nederlandse inspanningen op het gebied van mensenrechten en vredesopbouw in Colombia en Guatemala is ervoor gekozen in deze landen een deelstudie uit te voeren. In het geval van de doelstelling armoedebestrijding en

⁹ IOB (2011). *Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij economische diplomatie wordt geen aandacht besteed aan de inzet van het bedrijfsleven instrumentarium.

sociale ontwikkeling is de keuze gemaakt voor Bolivia en Nicaragua, waar op die terreinen de meeste bestedingen hebben plaats gevonden. Ook is gebruikgemaakt van recenter IOB evaluatieonderzoek over de effectiviteit van de Nederlandse hulp aan Bolivia en Nicaragua.¹⁰

In het geval van de deelstudie over de bevordering van duurzame productie en handel zijn vier voor de regio relevante dossiers geselecteerd op basis van de volgende criteria: de omvang van de handel, de omvang van de inspanningen en de ingezette middelen en de mate waarin deze dossiers aandacht hebben gekregen in de Tweede Kamer en in het maatschappelijke debat. Deze criteria leidden tot de keuze voor de dossiers hout, soja, biobrandstoffen en steenkool (zie ook Tabel 1.2).

Een overzicht van de deelstudies en de rapporten is opgenomen in Bijlage 3 bij deze evaluatie. In de deelstudies is een veel uitgebreidere bewijsvoering voor de bevindingen opgenomen dan in dit eindrapport kan worden weergegeven. De deelstudies zijn elektronisch beschikbaar via de IOB website.

Afbakening

De evaluatie betreft Latijns-Amerika in algemene zin; het onderzoek concentreert zich op Zuid- en Midden-Amerika. Aan de relaties met de Caraïben en de relaties tussen de Caribische delen van het Koninkrijk en Venezuela wordt hier geen aparte aandacht besteed, behalve waar dit relevant is voor de betrekkingen met Zuid-Amerika. Ook de betrekkingen met Suriname vormen geen onderwerp van deze evaluatie, vanwege het bijzondere karakter daarvan.

De ToR vermeldt dat de evaluatie zich concentreert op de periode 2004-2010 en dat, waar relevant, recente ontwikkelingen worden meegenomen. Het begin van de periode die geëvalueerd wordt, valt samen met het verschijnen van de beleidsnotitie *Verre buren, goede vrienden*.¹¹ Omdat de uitvoering van de evaluatie later is begonnen dan voorzien en gelet op het belang van recente beleidswijzigingen, is besloten waar mogelijk en zinvol ook recenter beleid en beleidsuitvoering in de evaluatie te betrekken.

In het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zijn buitenlandse betrekkingen gedefinieerd als een Koninkrijksaangelegenheid. Dit betekent dat het Koninkrijk de internationale betrekkingen voor zijn vier landen onderhoudt en dat de landen binnen het Koninkrijk geen afzonderlijke buitenlandse betrekkingen kunnen onderhouden. Omdat twee van de drie beleidsnota's (2004 en 2009) over Latijns-Amerika beleidsdocumenten van het land Nederland zijn, wordt in deze evaluatie geen aparte aandacht besteed aan de betrekkingen van het Koninkrijk met Latijns-Amerika.¹²

¹⁰ Zie voor volledige verwijzingen daarover hoofdstuk 6.

¹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Caraïben*. Den Haag.

¹² IOB heeft in 2003 een evaluatie uitgevoerd over de buitenlandse belangenbehartiging van de Koninkrijksdelen: IOB (2003). *Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De evaluatie concentreert zich op de activiteiten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Omdat het ministerie de verantwoordelijkheid voor veel thema's deelt met andere ministeries en omdat de verschillende vakgebieden in toenemende mate in één buitenlandbeleid geïntegreerd zijn, worden de activiteiten in de context van het bredere buitenlandbeleid geplaatst. De samenhang in het buitenlandbeleid is bovendien een specifiek aandachtspunt.

Proces van evaluatie

Voor deze evaluatie heeft tussentijds regelmatig terugkoppeling plaatsgevonden met betrokken beleidsmedewerkers, evenals verificatie bij de betrokken directies. In Nederland heeft de referentiegroep advies uitgebracht over zowel de opzet als de conceptversie van het rapport. In Latijns-Amerika is het conceptrapport tijdens een tweedaagse vergadering in Brazilië besproken met een referentiegroep die bestond uit externe deskundigen uit de academische wereld en denktanks. Deelnemers waren afkomstig uit Mexico, Colombia, Brazilië en Bolivia en van de regionale VN-organisatie CEPAL.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de regionale context voor deze evaluatie: de veranderingen in Latijns-Amerika zijn immers het uitgangspunt voor de evaluatie. Het hoofdstuk geeft een overzicht van de gevolgen van de veranderingen voor het Nederlands buitenlandbeleid. In hoofdstuk 3 komt de vraag aan de orde hoe in het beleid gereageerd is op deze veranderingen. Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsontwikkeling, de inzet van personeel, middelen en publieksdiplomatie in de regio.

| 39 |

In de daarop volgende thematische hoofdstukken gaat het steeds om de vragen hoe op de veranderingen in de regio is gereageerd, of de beleidsintenties zijn uitgevoerd en met welke resultaten. Hoofdstuk 4 gaat over de bevordering van de politieke doelstellingen van het buitenlandbeleid en de Nederlandse belangenbehartiging. Hoofdstuk 5 beschrijft de coördinatie van het beleid in EU-verband en hoofdstuk 6 de Nederlandse inzet op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Hoofdstuk 7 gaat in op de Nederlandse inzet voor mensenrechten en vredesopbouw. Hoofdstuk 8 behandelt de economische belangenbehartiging van Nederland in Latijns-Amerika. En hoofdstuk 9 gaat over de bevordering van duurzame handel en productie. Hoofdstuk 10 tot slot geeft een antwoord op de centrale vragen van deze evaluatie.

2

Politieke en sociaal-economische veranderingen en hun gevolgen voor de betrekkingen tussen Nederland en Latijns-Amerika

In dit hoofdstuk schetsen we de regionale context voor de evaluatie. Achtereenvolgens komen aan de orde de politieke en economische veranderingen in Latijns-Amerika in het algemeen (paragraaf 2.1) en in de drie grote landen Argentinië, Brazilië en Mexico in het bijzonder (paragraaf 2.2). Paragraaf 2.3 gaat over het buitenlandbeleid van Argentinië, Brazilië en Mexico. We besluiten dit hoofdstuk met de gevolgen die alle veranderingen in Latijns-Amerika hebben voor de betrekkingen van Nederland met de regio.¹³

2.1 Politieke en economische veranderingen

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw had Latijns-Amerika te kampen met economische crises. De oplossing voor deze crises werd gezocht in de hervormingen die bekend zijn geworden onder de noemer van de Washington Consensus. Maatregelen zoals het saneren van de hoge begrotingstekorten en schulden, het bestrijden van de inflatie en het bevorderen van vrijhandel en marktwerking in plaats van staatsinterventionisme werden in belangrijke mate afgedwongen door de internationale instellingen, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. De maatregelen droegen eraan bij dat de inflatie werd beteugeld en de overheidsfinanciën op orde werden gebracht.¹⁴

Toch bleven de resultaten van het hervormingsbeleid mager: ze beantwoordden niet aan de verwachtingen over economische groei, werkgelegenheid en inkomensverbetering. De economische hervormingen van de Washington Consensus werden meestal uitgevoerd door centrumrechtse of rechts-populistische regeringen. Deze stonden voor de uitdaging economische stabilisering, electorale steun en democratische legitimiteit met elkaar te verenigen.¹⁵ De groeiende sociale tegenstellingen leidden rond de eeuwwisseling tot sociale onvrede en massale protesten. Nergens was echter sprake van een terugkeer naar autoritaire regimes, ondanks het groeiende besef dat de kwaliteit van democratie en burgerschap in veel Latijns-Amerikaanse landen tekort schoot.¹⁶

| 41 |

¹³ De passages over Brazilië, Argentinië en Mexico in de paragrafen 2.2 en 2.4 zijn grotendeels ontleend aan de drie landenstudies van respectievelijk Prof. Dr. K. Koonings, Prof. Dr. M. Baud en Prof. Dr. W. Pansters. Zij gaven ook nuttig commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk. In dit hoofdstuk zijn niet alle bronnen opgenomen: voor de volledige referenties zie de uitgevoerde deelstudies in Bijlage 1.

¹⁴ Zie voor een terugblik: Birdsall, N. et al. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand*. Working Paper 213. Washington: Center for Global Development; Edwards, S. (2012). *Left Behind, Latin America and the false promise of Populism*. Chicago: The University of Chicago Press. OECD/ECLAC (2012). Deze auteur meent dat de hervormingen niet consequent zijn doorgevoerd: OECD/ECLAC (2012). *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*. OECD Publishing.

¹⁵ Weyland, K. (2004). 'Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed record.' *Latin American Politics and Society* 46(1), pp. 135-157.

¹⁶ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

2.1.1 Politieke veranderingen

De teleurstellingen over de resultaten van het hervormingsbeleid vertaalden zich ook politiek. Vanaf 1998 kwamen in een groot aantal landen (centrum)linkse politici aan de macht, die zich afzetten tegen de orthodox-liberale varianten van het hervormingsbeleid. Nieuwe leiders als Lula in Brazilië, Morales in Bolivia en Correa in Ecuador wonnen snel aan populariteit, omdat zij stem gaven aan grote groepen van de bevolking die zich tot dan toe niet vertegenwoordigd hadden gevoeld in het politieke systeem.¹⁷ Een groot verschil met de jaren zeventig is dat de veranderingen in de machtsverhoudingen, inclusief regeringswisselingen van rechts naar links en omgekeerd, zich binnen de democratische kaders voltrokken. Met een enkele uitzondering werden verkiezingen als eerlijk en vrij beoordeeld en, in tegenstelling tot het laatste decennium van de vorige eeuw, de meeste presidenten maakten hun gehele regeringsperiode vol.¹⁸

De gunstige economische conjunctuur van een stijgende vraag naar grondstoffen heeft het voor de nieuwe leiders mogelijk gemaakt een grotere politieke autonomie van de internationale financieringsinstellingen te verwerven en, na het vaak orthodoxe hervormingsbeleid, een meer eigen koers te gaan varen. De sterk gestegen inkomsten maakten het bovendien mogelijk middelen vrij te maken om de sociale dienstverlening aan de bevolking uit te breiden en de armoede te bestrijden.

| 42 |

In Brazilië werd oud-vakbondsman en leider van de linkse Arbeiderspartij Lula in 2003 tot president gekozen en in 2006 herkozen. In 2011 werd hij opgevolgd door partijgenote Dilma Rousseff. In Argentinië won de linkse Peronist Néstor Kirchner de verkiezingen. Hij werd in 2007 opgevolgd door zijn vrouw Christina Fernández de Kirchner, die ook de verkiezingen van 2011 won (zie verder paragraaf 2.2). In Chili was gedurende 22 jaar de brede centrumlinkse Concertación-coalitie aan de macht, met de sociaaldemocraten Ricardo Lagos in 2000 en Michelle Bachelet in 2006 als president. Deze coalitie probeerde de resultaten van het vrijemarktbeleid te combineren met verdieping en vernieuwing van het sociaal beleid. Met de aanhoudende economische groei over een lange periode steeg de welvaart, nam de werkgelegenheid toe en ontstond een brede middenklasse. Tegelijkertijd echter nam de ongelijkheid toe en werd de economische positie van de middenklassen kwetsbaar, omdat deze in belangrijke mate afhankelijk bleef van consumptief krediet. Aan deze lange regeringsperiode van centrumlinks kwam een verrassend einde toen de centrumrechtse kandidaat Piñera in december 2009 de verkiezingen won.

¹⁷ Voor een systematisch overzicht van de samenhang tussen politieke en economische ontwikkelingen: Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America, development and democracy beyond the Washington Consensus*. London: Zed Books. Zie voor een analyse die niet uitgaat van het veelgemaakte onderscheid tussen gematigd sociaaldemocratische en radical-populistische gekozen regeringen: Cameron, M. A. (2009). 'Latin America's Left Turns: beyond good and bad.' *Third World Quarterly* 30(2), pp. 331-348.

¹⁸ Controversieel waren de gemeente- en presidentsverkiezingen in Nicaragua en de presidentsverkiezingen in Mexico van 2006, toen de kandidaat van de PRD Lopez Obrador de overwinning van Calderón aanvocht. Ortega's verkiezingswinst in 2006 was korte tijd omstreden door gebruik van geweld en corruptie, maar hij maakte wel zijn eerste termijn vol. Zijn herverkiezing in 2011 werd niet betwist. Het 'constitutioneel' afzetten van de gekozen 'linkse' presidenten van Honduras (2009) en Paraguay (2012) werd, onder aanvoering van Brazilië, door de Latijns-Amerikaanse landen scherp bekritiseerd.

Verreweg de meest spraakmakende leider in de regio was de Venezolaanse president Hugo Chávez (1998-2013), die zich profileerde als vertegenwoordiger van het nieuwe Latijns-Amerikaanse socialisme. In eigen land voerde Chávez een actief sociaal beleid dat hem een grote populariteit onder de arme(re) bevolking verschafte. De financiering van dit beleid kwam voor een groot deel uit de olieopbrengsten (die de helft van de overheidsinkomsten uitmaken). Zowel prijsdalingen, inefficiënt management en onvoldoende investeringen voor onderhoud en exploratie, leidden echter tot een daling van de inkomsten. De voorspellingen over de onhoudbaarheid van het economische model lijken thans bewaarheid te worden: het land kampt met hoge inflatie en toenemende tekorten aan levensmiddelen en andere consumptiegoederen. Venezuela steunt de linkse regeringen van Bolivia, Ecuador, Nicaragua met olie en leningen. Samen met Cuba vormen deze landen de Bolivariaanse Alliantie voor Amerika (ALBA).

In Bolivia kwam de leider van de Beweging voor het Socialisme, Evo Morales, in 2005 aan de macht. Voorstanders van Morales prezen hem omdat zijn regering veel heeft gedaan voor de sociaal-economische emancipatie van de Indiaanse bevolking. Tegenstanders verweten hem polarisatie, waardoor het land verdeeld raakte, en slecht sociaal-economisch overheidsbestuur. De nieuwe constituties die in Bolivia, Ecuador en Venezuela van kracht werden om de nieuwe machtsverhoudingen te institutionaliseren, zorgden voor een grote interne verdeeldheid en voedden de kritiek op autoritaire tendensen bij de nieuwe machthebbers en op een excessieve concentratie van de macht bij de uitvoerende macht.

| 43 |



De Zuid-Amerikaanse presidenten Nicolas Maduro (Venezuela), Evo Morales (Bolivia), en Rafael Correa (Ecuador) bij een bijeenkomst van UNASUR in Cochabamba, Bolivia. Xinhua | Hollandse Hoogte.

In hun economisch beleid onderscheiden Chili, Colombia en Peru zich (samen met Mexico, Costa Rica en Panama) van de ALBA-landen, doordat ze een openmarktbeleid volgen en streven naar verdere liberalisering van hun economieën. In de internationale politieke betrekkingen hebben de regeringen van deze landen zich vaak kritisch opgesteld tegenover Chávez. In Peru heeft de aanhoudende hoge economische groei weliswaar geleid tot een forse groei van de middenklassen, maar blijkt de armoede in de hooglanden hardnekkig. Colombia, na Argentinië het grootste Spaanssprekende land van Zuid-Amerika (46 miljoen inwoners in 2012), is lange tijd gebukt gegaan onder aanhoudend geweld en interne gewapende conflicten. Onder de centrumrechtse president Uribe (2002-2010) is een hard offensief ingezet tegen de guerrillabewegingen en is de veiligheidssituatie verbeterd. Gedurende zijn regeringsperiode hield de economische groei aan. Ondanks de sociale programma's en verbeteringen in de sociale dienstverlening bleef de armoede echter hoog: 46 procent armoede, waarvan 16 procent extreem (2009).¹⁹ Colombia is een van de weinige landen in de regio waar de armoede niet daalt en de inkomenongelijkheid toeneemt. Onder Uribe's opvolger Santos (sinds 2010) zijn in 2012 vredesonderhandelingen gestart met de guerrillabeweging Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

De situatie in Midden-Amerika wijkt erg af van die in Zuid-Amerika. In Nicaragua werd Sandinistenleider Daniel Ortega in 2007 tot president gekozen en in 2011 herkozen. Hoewel zijn sociaal beleid ten goede komt aan de arme bevolking van het land, is hij politiek omstreden.²⁰ Zo werden de verkiezingen van 2011 niet als fair beoordeeld. In Guatemala is de frustratie over de resultaten van het vredesproces dat volgde op de burgeroorlogen in de jaren zeventig en tachtig, groot. De onveiligheid en het geweld hebben een grote impact op het leven van vooral de armere bevolking in vrijwel alle Midden-Amerikaanse landen, met de relatieve uitzondering van Costa Rica en Panama.

| 44 |

2.1.2 Sociaal-economische veranderingen

De lange periode van stagnatie en crisis is vanaf het begin van deze eeuw gevuld door een periode van aanhoudende economische groei: voor de hele regio bedroeg deze gemiddeld 5 procent over de periode 2004-2010. Na een korte terugval als gevolg van de economische wereldcrisis die in 2008 begon, herstelde Latijns-Amerika zich opmerkelijk snel.²¹ Brazilië en Mexico behoren thans tot de grootste economieën van de wereld (in 2011 respectievelijk nummer zes en twaalf). Het bruto nationaal product (bnp) per hoofd van de bevolking van Brazilië, Mexico en Argentinië benadert het gemiddelde van de vijftien nieuwe lidstaten van de EU, namelijk USD 12.080 (zie hiervoor verder paragraaf 2.2). Toch is het gemiddelde inkomen per capita voor de EU als geheel nog altijd vier maal zo hoog als dat voor Latijns-Amerika: respectievelijk USD 32.615 tegenover USD 8.403.²²

¹⁹ Koonings, C. G., D. Kruijt & P. Valenzuela (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia*. Amsterdam. Rapport in opdracht van IOB.

²⁰ IOB (2010). *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²¹ CEPAL (2012). *Latin America and the Caribbean and the European Union: striving for a renewed partnership*. Santiago: CEPAL. Cijfers betreffen Latijns-Amerika en de Caraïben.

²² Wereldbank (2012). *Data*. [Online]. <http://data.worldbank.org> (geraadpleegd op 25/04/13).

De groei is, behalve in Mexico, in de eerste plaats het gevolg van de sterke groei van de export van voedselproducten, grondstoffen en energiebronnen naar andere opkomende economieën (China en India).²³ In de tweede plaats heeft de economische groei te maken met de uitbreiding van de interne markten en de toename van de koopkracht van de middenklasse. Hoe groot die middenklasse is, hangt af van de definitie die daarvoor wordt gebruikt. Een recente Wereldbankstudie hanteert als maatstaf een blijvend inkomen per huishouden van USD 10 tot USD 50 per dag. Volgens dit criterium is de Latijns-Amerikaanse middenklasse tussen 2003 en 2009 gegroeid van 103 miljoen naar 152 miljoen mensen, ofwel 30 procent van de bevolking. In de derde plaats heeft ook het macro-economisch beleid in belangrijke mate bijgedragen aan gunstige voorwaarden voor de economische groei. De buitenlandse schuld nam sterk af en begrotingstekorten werden teruggedrongen en in veel landen omgezet in een overschot (gemiddeld 0,4 procent).²⁴

Mede dankzij actief sociaal beleid en succesvolle *conditional cash transfer*-programma's is de bevolking die in armoede leeft (volgens het criterium minder dan USD 4 per dag vóór de 'lage middenklasse'), in Latijns-Amerika afgenomen van 41,4 procent in 2000 tot 28 procent in 2010.²⁵ Maar armoede is hardnekig in specifieke regio's en onder bepaalde bevolkingsgroepen: onder andere de Indiaanse bevolking in Midden-Amerika en de Andes en in het zuiden van Mexico. Met de grote interne ongelijkheid blijft Latijns-Amerika zich negatief onderscheiden van andere regio's in de wereld.²⁶

| 45 |

Om armoede en ongelijkheid verder terug te dringen zijn nieuwe uitgaven op het gebied van onderwijs en gezondheid noodzakelijk. De hoop is dat deze groeiende middenklasse een positieve invloed kan uitoefenen op de verbetering van de dienstverlening door de overheid en het afleggen van de verantwoording daarover.²⁷ Voor de financiering hiervan is het noodzakelijk de belastinginkomsten te verhogen. De belastingopbrengsten in de regio, uitgedrukt als percentage van het bnp, zijn weliswaar gestegen tot 19,4 procent (2010), maar dit is nog altijd substantieel lager dan het gemiddelde van de OECD-landen (33,8 procent).²⁸ De verschillen tussen de Latijns-Amerikaanse landen zijn groot. De belastingopbrengsten in Venezuela bedragen 11,5 procent, die in Guatemala 12,3 procent en die in Mexico 18,8 procent. Hiertegenover staan Brazilië (32 procent) en Argentinië (33,5 procent), waar de percentages het gemiddelde van de OECD-landen wel benaderen.

²³ Zie OECD/ECLAC (2012). *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*. OECD Publishing, p. 33 voor een uitsplitsing naar verschillende soorten grondstoffen.

²⁴ OECD/ECLAC (2012). *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*. OECD Publishing.

²⁵ Ferreira, F. et al. (2012). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington: World Bank. Zie ook: The Economist (2012). 'Class in Latin America, The expanding Middle Class'. The Economist. 10 November 2012. De bevolking die leeft van USD 4 tot USD US 10 per dag valt binnen de categorie 'lage middenklasse'.

²⁶ Gini-coëfficiënt als percentage: Brazilië 55 procent (2005), Argentinië 48,8 procent. Maar in Zuidoost-Azië gaat economische groei ook gepaard met grote ongelijkheid: China 46,9 procent (2004) maar Indonesië en Vietnam hebben lagere cijfers. Omdat geen betrouwbare recentere cijfers beschikbaar zijn, is het moeilijk recente tendensen aan te geven. Wel neemt de ongelijkheid in Latijns-Amerika recentelijk af. Data: UNDP Human Development Index (2011).

²⁷ The Economist (2010). 'Democracy Latino-style, visible disorder, hidden progress. A special report on Latin America'. The Economist. Sept 11 2010.

²⁸ OECD/ECLAC/CIAT (2012). *Revenue Statistics in Latin America*. Paris.

2.1.3 De afhankelijkheid van grondstoffen

In 2010 vertoonden negen landen van de regio een bnp-groei die hoger was dan het gemiddelde van 5 procent. Deze landen hebben een hoog aandeel grondstoffen in de export (tot meer dan 75 procent) en een groot aandeel fiscale inkomsten uit grondstoffen (tot 49 procent gemiddeld over de periode 2004-2008).²⁹ Het gaat om: Argentinië (landbouwgrondstoffen), Chili (mijnbouw), Colombia (koolwaterstoffen en mijnbouw), Mexico (koolwaterstoffen), Peru (mijnbouw), Venezuela (koolwaterstoffen) en Brazilië (landbouwgrondstoffen en koolwaterstoffen), Ecuador (koolwaterstoffen) en Bolivia (gas). Al deze landen zijn voor hun overheidsuitgaven sterk afhankelijk van de export van grondstoffen. Deze afhankelijkheid is in de afgelopen periode voor deze landen verder toegenomen, behalve voor Brazilië en Mexico.

De snelle groei van de export van grondstoffen heeft er in veel landen toe geleid dat de modaliteiten voor de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen zijn herzien, vooral in de energie- en mijnbouwsector. Deze bestaan op dit moment uit een mix van private, gemengde en staatsgeleide modellen (zie Tabel 2.1). In de meeste landen is met succes geprobeerd een groter aandeel van de opbrengsten van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen aan de staatskas ten goede te laten komen.

| 46 |

Tabel 2.1 Classificatie modaliteiten voor de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen

Economisch model	Olie/Gas	Mijnbouw
Staatsgeleid model	Ecuador, Mexico, Venezuela	
Staatsgeleid model maar met grotere rol private bedrijven	Bolivia, Brazilië, Colombia	Chili
Privaat model	Chili, Peru, Argentinië	Colombia, Mexico, Peru

Bron: Damonte, G. (2011). ELLA Policy Brief: Gas Sector Investment Policy: The Latin American Experience. Lima: ELLA, Practical Action Consulting. Tordo, S., T. Brandon, & N. Arfaa (2012). Can National Oil Companies Create Value for their Countries? Washington; World Bank. Volume II National Oil Companies and Value Creation: Detailed Case Studies.

In Mexico is de oliesector een belangrijke financier van de overheidsuitgaven. Hoewel Mexico een openmarktbenedering nastreeft, geldt deze benadering niet voor de oliesector. Het staatsbedrijf PEMEX heeft het monopolie op de oliewinning en levert een derde van de inkomsten van de overheid. Maar het onderhoud van de productiecapaciteit en de investeringen die nodig zijn voor de nieuwe diepzee-exploratie van olie, worden nu in belangrijke mate gefinancierd met leningen; voor investeringen in de exploratie en exploitatie van nieuwe voorraden zijn onvoldoende middelen beschikbaar.³⁰ De nieuwe president Peña Nieto heeft aangekondigd de oliesector te zullen hervormen om het voor

²⁹ Sinnott, E., J. Nash & A. de la Torre (2010). *Natural resources in Latin America and the Caribbean: beyond booms and busts?* Washington, DC: World Bank.

³⁰ Tordo, S., T. Brandon & N. Arfaa (2012). *Can National Oil Companies Create Value for their Countries?* Washington: World Bank. Volume II National Oil Companies and Value Creation: Detailed Case Studies. Zie ook *The Economist*.

buitenlandse bedrijven mogelijk te maken aan de exploratie deel te nemen.³¹ Het Braziliaanse Petrobrás is een geïntegreerde olie- en gasonderneming. Het bedrijf is ontstaan als een staatsbedrijf met een meerderheidsaandeel van de Braziliaanse staat maar met financiële en commerciële autonomie en ruime mogelijkheden voor deelname van privékapitaal in de vorm van joint ventures. Nadat grote diepzeeverraderen olie zijn ontdekt, is het legale kader voor de oliewinning in juni 2010 gewijzigd.³² Petrobrás is uitgegroeid tot een van de grootste internationale bedrijven met activiteiten in 27 landen. Het bedrijf heeft een sterke reputatie.

Zuid-Amerika is zich in rap tempo aan het ontwikkelen tot een van de grootste voedselleveranciers van de wereld. Latijns-Amerika's aandeel in de wereldvoedselproductie is 11 procent (2010: in waarde). Het grootste potentieel voor de uitbreiding van bebouwbare grond concentreert zich in Brazilië en Argentinië. Brazilië is erin geslaagd zijn enorme landbouwpotentieel snel uit te bereiden, voornamelijk door het savannegebied te benutten voor de verbouw van soja. Ook wanneer rekening wordt gehouden met beperkingen vanuit milieuoverwegingen, is het potentieel voor uitbreiding groot: Brazilië kent nog een zeer extensieve veehouderij, met slechts één stuk vee per hectare.³³

De perspectieven voor economische groei lijken goed maar zijn maar sterk afhankelijk van de ontwikkelingen in de wereldeconomie. De groeiende afhankelijkheid van de export van grondstoffen maakt de regio kwetsbaar voor veranderingen in de vraag doordat de groei in China afneemt. De afhankelijkheid leidt bovendien tot vragen over de duurzaamheid van de economische groei. De grootste vrees is dat China Latijns-Amerika weer terugdringt in de traditionele rol van exporteur van grondstoffen en dat de handel met China de groei van de industriële productie in de regio zal ondermijnen.³⁴

| 47 |

De belangrijkste uitdaging waar Latijns-Amerika zich voor gesteld ziet, is het benutten van de inkomsten uit de export voor een grotere diversificatie van de economie en voor het verhogen van de productiviteit en het concurrentievermogen. Om dit te bewerkstelligen zijn omvangrijke investeringen nodig in infrastructuur, onderwijs en innovatie. De conclusie van de overzichtsstudie van OECD/ECLAC naar de economie van Latijns-Amerika in 2012 vat dit als volgt samen:

³¹ The Economist (2013). 'Mexico's new president, working through a reform agenda'. *The Economist* April 6 2013.

³² 'The sector and company reforms undertaken by the government in the late 1990s further strengthened competition by lifting the company's monopoly and creating a strong independent regulator. The establishment of a concessionary system with a fair fiscal regime enabled profitable upstream investment by Petrobrás and others, notwithstanding a challenging operational environment.' Bron: Tordo, S., T. Brandon & N. Arfaa (2012). *Can National Oil Companies Create Value for their Countries?* Washington: World Bank. Volume II National Oil Companies and Value Creation: Detailed Case Studies.

³³ The Economist (2011). 'The 9 billion-people question, a special report on feeding the world'. *The Economist*. February 26 2011.

³⁴ Gallagher, K. & R. Porzecanski (2010). *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press

*'If governments do not act now, exports will continue to be concentrated in low-added value primary products with oligopolistic markets that hinder the entry of new firms and do not facilitate income redistribution and social inclusion.'*³⁵

De ecologische gevolgen van de toegenomen grondstofexploitatie en landbouwproductie zijn een thema van zorg. Ook in Latijns-Amerika vormt een toenemend intensief landgebruik een belangrijke oorzaak van ontbossing, de afname van de biodiversiteit en de aantasting van ecosystemen. In de periode 1990-2009 nam het landbouwareaal (inclusief graasgronden) in Zuid-Amerika toe met 0,87 procent per jaar. In Zuid-Amerika wordt deze expansie veroorzaakt door uitbreiding van de veeteelt en de verbouw van soja, en in mindere mate palmolie en suikerriet. Daarnaast komen veel milieuproblemen, zoals bodem- en watervervuiling en ontbossing, voort uit de mijnbouw en de gas- en olie-exploitatie. De indirekte milieueffecten hangen samen met de ontsluiting van deze gebieden voor verdere ontginding. De veranderingen in het landgebruik hebben ertoe geleid dat de Latijns-Amerikaanse regio met 12 procent bijdraagt aan de wereldwijde koolstofemissies: met een aandeel aan de wereldbevolking van 8,5 procent, is dit boven het gemiddelde.³⁶

Naast ecologische gevolgen heeft de grondstofexploitatie ook sociale gevolgen. Het aantal conflicten in de mijnbouwgebieden is sinds 1990 blijven toenemen, omdat de belangen van de gemeenschappen in de regio veelal ondergeschikt werden gemaakt aan de economische belangen.³⁷ Tegelijkertijd heeft de overheid in een land als Brazilië succesvol geïnterveneerd bij de bestrijding van bijvoorbeeld slechte arbeidsomstandigheden in de rietsuikerroogst en kinderarbeid.³⁸ Ook heeft Brazilië veel voortgang geboekt met het reduceren van de ontbossing, met de milieubescherming en vooral met een schonere energievoorziening (zie hoofdstuk 9).

2.2 De ontwikkeling in de drie grote landen

Meer dan 60 procent van de totale bevolking van de Latijns-Amerikaanse regio³⁹ woont in de drie grote landen: Brazilië, Mexico en Argentinië. Vanwege de nadruk die in deze evaluatie ligt op de politieke en economische betrekkingen met deze landen, behandelen we in deze paragraaf de ontwikkelingen aldaar wat uitgebreider.

³⁵ OECD/ECLAC (2012). *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*. OECD Publishing.

³⁶ UNEP (2010). *Latin America and the Caribbean. Environmental Outlook*. Washington: UNEP.

³⁷ <http://www.conflictosmineros.net>; <http://www.cptnacional.org.br>; UNEP (2010). Dit is goed gedocumenteerd in Brazilië, waar tussen 2005 en 2011 het aantal landconflicten met 40 procent is toegenomen (in totaal 14 miljoen ha in 2011), vooral door expansie van soja en veeteelt.

³⁸ ILO (2005). *Forced labour in Latin America*. Cornell University, ILR School.

³⁹ Regio: Mexico, Midden-Amerika en Zuid-Amerika.

2.2.1 Argentinië

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, werd de linkse kandidaat van de Peronistische Justicialista partij, Nestor Kirchner, in april 2003 enigszins verrassend gekozen tot president van Argentinië. Hij was de vierde president in vier jaar en erfde een land dat in politieke en economische chaos verkeerde. Argentinië was in december 2001 getroffen door een crisis zonder weerga, die tot een faillissement van de staat leidde en veel Argentijnen een groot deel van hun vermogen kostte. Het land was vrijwel bankroet; de buitenlandse schuld bedroeg rond de USD 81 miljard. Het zette de terugbetaling van zijn buitenlandse schulden stop en bevroor de banktegoeden van de Argentijnse bevolking (de zogeheten *corralito*). Uiteindelijk leidden onderhandelingen met het IMF en buitenlandse crediteuren tot een zogeheten *haircut*, waarmee de staatsschuld met 70 procent werd teruggebracht. Argentinië heeft zich in de jaren hierna weer in redelijke mate van de crisis hersteld. Tussen 2003 en 2008 was de gemiddelde economische groei 8,5 procent, met name dankzij de export van soja. Kirchner maakte de mensenrechten tot een belangrijk thema. Gedurende zijn regering werden de amnestiewetten geannuleerd en processen tegen de leiders van de Vuile Oorlog opnieuw gestart. Ook leverde de Argentijnse justitie enkele Argentijnse verdachten aan het buitenland uit.

De economische groei na 2003 heeft de Kirchner-regering in staat gesteld een actiever sociaal beleid te voeren. De sociale programma's hebben aanvankelijk de populariteit van de regering ondersteund. Echter, anders dan de *conditional cash transfers* in landen als Brazilië en Mexico, zijn deze programma's in mindere mate onderdeel van een structureel sociaal beleid, waardoor ze door critici van de regering als instrumenten worden gezien van een populistisch politiek model.

Bij de verkiezingen van 2007 stelde Nestor Kirchner zich niet kandidaat. In plaats daarvan schoof hij zijn vrouw Cristina Fernandez de Kirchner naar voren, die een ideologisch meer uitgesproken beleid voerde. Al snel na haar aantraden ontstond een groot conflict met de landbouwsector over de verhoging van flexibele belastingen op de agrarische productie. Het conflict duurde enkele maanden en veroorzaakte een grote sociale onrust.⁴⁰ Uiteindelijk moest de regering in juli 2008, mede door de dissidente stem van vicepresident Julio Cobos, de plannen terugtrekken. Veel waarnemers zien deze episode als een keerpunt in de politieke stellingname van de president. De strijd tegen de oude elite en de politieke polarisatie werden centrale elementen van het regeringsbeleid. In 2009 presenteerde de regering de mediawet, die als doel had de diversiteit van het medialandschap te waarborgen maar volgens tegenstanders leidde tot meer controle van de overheid en beknotting van de persvrijheid. Omdat het land vrijwel was afgesneden van de internationale kapitaalmarkten, waren de reserves de belangrijkste bron voor afbetaling van de nog openstaande schulden. Om de reserves te beschermen en kapitaalvlucht tegen te gaan nam de regering tal van maatregelen om de verkoop van dollars te beperken.

⁴⁰ Giarracca, N. & M. Tebal (coord.) (2010). *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires: Antropofagía.

2.2.2 Brazilië

De economische groei van Brazilië na 2002 wordt vaak aangewezen als het belangrijkste fundament voor de gedaanteverandering van Brazilië en de snel toegenomen internationale betekenis van het land. In 2011 was Brazilië de zesde economie van de wereld. De economische en sociale veranderingen in Brazilië gingen hand in hand met (en zijn wellicht voor een belangrijk deel een product van) politieke stabiliteit en de consolidering van de democratie. Lula kwam in 2003 aan de macht als leider van de Partido dos Trabalhadores (PT). Deze partij werd door vakbondsleden opgericht na de grote stakingen van de metaalarbeiders. Ze werd gesteund door progressieve sociale bewegingen, linkse en marxistische politieke groeperingen en aan de Katholieke Kerk gelieerde ngo's en volksbewegingen, zoals de beweging van landlozen. Nadat de PT aanvankelijk radicale oppositie tegen het economisch beleid van president Cardoso (1995-2002) had gevoerd, koos Lula in de verkiezingen van 2002 voor een gematigder profiel om de stemmen van het politieke midden naar zich toe te trekken. Ook deed hij veel moeite om continuïteit en stabiliteit uit te stralen.⁴¹ Na zijn verkiezingszege in 2002 vormde Lula een centrumlinkse alliantie. Deze continueerde het beleid van de vorige regering op de meeste belangrijke beleidsthema's. De belangrijkste verschillen waren dat het sociaal beleid van Lula ambitieuzer was dan dat van zijn voorganger, al was het verschil op dit terrein gradueel, en dat de buitenlandpolitiek meer activistisch was. In feite kunnen we vanaf 1994 spreken van een periode van relatieve politieke stabiliteit en beleidsmatige continuïteit in Brazilië.⁴²

| 50 |

De snelle stijging van de inkomsten uit de export van grondstoffen heeft het Lula mogelijk gemaakt de systematische politiek van armoedebestrijding, die onder zijn voorganger Cardoso was ingezet, te intensiveren. Het belangrijkste onderdeel van dit beleid, de *Bolsa Família* ('familiebeurs'), is het boegbeeld geworden van de regeerperiode van Lula. In 2009 was het aantal armen vergeleken met het niveau van het begin van de jaren negentig gedaald tot iets meer dan 20 procent en het aantal extreem armen tot 7,3 procent. Ook op het platteland en in het historisch arme en achtergebleven noordoosten nam de armoede significant af. Het succes van het armoedebeleid is niet alleen te verklaren door de *Bolsa Família*. Ook de relatief gestage economische groei en werkgelegenheid na 2002 en het stelselmatig verhogen van het reële wettelijk minimumloon en de kleine pensioenen spelen een rol. De economische groei en de toegenomen welvaart in het land hebben verder gezorgd voor een aanzienlijke toename van de middenklasse. Naar schatting kan op dit moment meer dan de helft van de bevolking, oftewel circa 104 miljoen mensen, zich tot deze sociale laag rekenen. Zij profiteren het meest van de economische opgang van het afgelopen decennium.⁴³

⁴¹ Luiz Inácio Lula da Silva, *Carta ao Povo Brasileiro*, 22 Juni 2001. Gepubliceerd op de website van de Fundação Perseu Abramo, het wetenschappelijk bureau van de PT op 9 Mei 2006 [Online] <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva> (geraadpleegd 05/03/2012).

⁴² Er bestaan verschillende verklaringen voor de pragmatische en gematigde opstelling van de PT in de regering. Belangrijk daarbij is te beseffen dat de PT altijd binnen de bestaande democratische kaders en instituties heeft geopereerd en daar zelf ook onderdeel van uitmaakt. Het besef was groot dat de bevolking de verworvenheden van stabiliteit en groei niet op het spel wilde zetten voor radicale experimenten.

⁴³ Cijfers gepresenteerd door de Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República. Dit presidentiële orgaan definieert als middenklasse die huishoudens die een inkomen per capita hebben tussen BRL 291 en BRL 1.019 per maand.

De politiek stabiele situatie in het land is mede te verklaren doordat er nauwelijks sprake is van grote politiek-inhoudelijke controverses. Hierdoor is het gemakkelijker om pragmatische coalities in het Congres te sluiten. Verder beschikken zowel de president als de fractieleiders in het Congres over voldoende politieke instrumenten om het parlement tot de orde te roepen, al moeten daarvoor veelal wel tegenprestaties in de vorm van gunsten worden verleend en – zoals bleek uit het zogeheten *mensalão*-schandaal – ook illegale activiteiten worden gefinancierd.⁴⁴ Ten slotte zijn er op dit moment geen vetospelers, rechts of links, binnen het politiek bestel of binnen de civiele maatschappij, die de democratie ter discussie stellen. De depolitisering van de strijdkrachten lijkt, één generatie na de regiemwisseling, voltooid. Lula's opvolger en partijgenoot Rousseff heeft de bestrijding van corruptie tot één van de speerpunten van haar regeringsbeleid gemaakt. Haar eerste regeringsjaar werd gekenmerkt door het ontslag van een opvallend groot aantal ministers, omdat zij betrokken waren bij (eerdere) corruptieaffaires. Mede vanwege een groot aantal corruptieschandalen staat Brazilië op de 73^e plaats op de ranglijst van Transparency International in 2011 (107 landen). Daarbij zij opgemerkt dat de media zich de afgelopen twintig jaar steeds sterker hebben opgeworpen als waakhonden tegen de corruptie.

Mede vanwege de omvang van de nationale economie was het economisch beleid in Brazilië traditioneel veel meer gericht op het bevorderen van de binnenwaartse ontwikkeling. Brazilië kende in de periode 1950-1980 al een succesvol industrialisatiebeleid, gebaseerd op importsubstitutie. De reactie op de economische crisis van de jaren tachtig was gematigder dan in de meeste andere landen van de Latijns-Amerikaanse regio en er was meer sprake van pragmatische liberalisering. Daarbij ging veel aandacht uit naar het risico dat de graduele opening van de economie naar buiten toe *niet* ten koste mocht gaan van de opbouw van de eigen industrie.

Het Braziliaanse model combineert de handhaving van fiscale discipline en inflatiecontrole met staatsinterventionisme om de nationale ontwikkeling te promoten. Daarvoor zoekt de Braziliaanse industrie naar toegevoegde waarde door de export van agro-industriële goederen en hoogwaardige industrieproducten zoals auto's en vliegtuigen. Ondanks deze inspanningen is de economische groei nog in sterke mate gebaseerd op de productie van grondstoffen, voedsel en energie. Het aandeel van *manufacturing* in het bnp is gedaald van 16,5 procent in 2004 tot 13,5 procent eind 2010. Een tendens die nog versterkt zal worden. Immers, met de ontdekking van grote nieuwe oliereserves kan het land een netto-exporteur van aardolie en petrochemische producten worden.

De inspanningen om de nationale industrie uit te breiden worden gehinderd door meerdere factoren. Vanwege de bittere herinneringen aan de tijden van hyperinflatie wordt de inflatie onder controle gehouden door een hoge rentestand, hetgeen nieuwe investeringen duur maakt. De totale investeringsquote (de afgelopen jaren onder de 19 procent van het bnp) behoort tot de laagste van de groep opkomende markten en is ook laag in vergelijking met andere landen uit de regio. De investeringen in de infrastructuur

⁴⁴ Het *mensalão*-schandaal staat voor de omkoping door hoge PT-leiders van parlementsleden in ruil voor steun aan wetsvoorstellen van de regering.

bedragen slechts 2 procent van het bnp. Verder wijst de Braziliaanse regering op de negatieve gevolgen van de instroom van buitenlands kapitaal, waardoor de nationale munt duur is en de export van fabricaten minder concurrerend. Volgens critici dreigt dit alles de industrialiseringstrategie van de afgelopen zeventig jaar terug te draaien. Brazilië zou zelfs het risico lopen van de-industrialisering, *Dutch disease* en een nieuwe afhankelijkheid van grondstoffenprijzen op de wispelturige wereldmarkt.⁴⁵

Hoewel er dus veel bewondering is voor het Braziliaanse ‘*milagro*’ (wonder), bestaan over de vooruitzichten van de economische groei in Brazilië twijfels, nu deze in 2011 en 2012 onder de verwachtingen is gebleven. Deze achterblijvende economische groei kan weliswaar deels worden toegeschreven aan de mondiale recessie, maar analisten wijzen ook op structurele knelpunten in Brazilië, zoals de al genoemde toegenomen afhankelijkheid van de export van grondstoffen, de tekortschietende infrastructuur en beperkingen in de innovatiecapaciteit. Critici van het Braziliaanse model stellen dat een snellere groei alleen mogelijk is indien het land maatregelen neemt om meer private investeringen te bevorderen, handelsobstakels te verminderen en bovenal het concurrentievermogen te vergroten.⁴⁶

| 52 | Bovendien bestaat in Brazilië, evenals in andere landen, de vrees dat bij het teruglopen van de economische groei de nu nog sterk op de creditcard gebaseerde consumptie van de middelenklassen in gevaar komt. Nu al neemt het aantal wanbetalers snel toe en komen meer en meer mensen in de problemen omdat zij hun schulden niet meer af kunnen betalen. Dit zal een verdere negatieve uitwerking hebben op de economische groei. In reactie op deze bedreigingen kondigde president Dilma Rousseff in 2012 een serie maatregelen af om de economie te stimuleren. Onderdeel van deze maatregelen is een ambitieus investeringsprogramma om de infrastructuur en de industriële basis van de Braziliaanse economie te versterken.⁴⁷ De onvrede over de stagnante economie, in combinatie met het uitblijven van verbeteringen in de dienstverlening door de overheid en de aanhoudende corruptie, wordt veelal aangevoerd als verklaring voor de protesten en manifestaties tegen het regeringsbeleid van juni 2013. De president heeft de protesten aangegrepen om te proberen de vastgelopen politieke hervormingen een nieuwe impuls te geven; zij kondigde aan om de (deels al voorgenomen) verbeteringen van de sociale dienstverlening te versnellen. De combinatie van (sluimerend) protest, toenemende politieke wedijver en het wereldkampioenschap voetbal zullen ertoe leiden dat Brazilië in het verkiezingsjaar 2014 prominent aanwezig is in de internationale berichtgeving.

⁴⁵ Koonings, K. (2012). *Brazilië als paradigma, ontwikkeling, ongelijkheid en democratie in de 'B' van BRICS. Inaugurale rede Universiteit van Amsterdam 29 maart 2012.*

⁴⁶ Economist (2012). ‘Brazil's economy stalled, a long awaited recovery still fails to materialize’. *The Economist*. Dec 8-14 2012. Het grootste probleem, zo wordt in het artikel gesigneerd, is dat in Brazilië het erg duur is om zaken te doen (hoge belastingen, bureaucratie, overwaardering munt). De overheid heeft in 2012 een aantal forse maatregelen genomen (waaronder renteverlaging en het goedkoper maken van elektriciteit), maar de effecten daarvan blijven vooralsnog uit. Terwijl de investeringsquote in Brazilië 18,7 procent van het bnp is, bedraagt deze 30 procent in Peru en 27 procent in Chili en Colombia.

⁴⁷ Cintra, L. A. (2012). ‘Destino, o fator privado.’ *Carta Capital* 17 (711), pp. 32-37.

2.2.3 Mexico

Wellicht de grootste politieke verandering in de afgelopen decennia in Mexico is het verlies van de partijpolitieke dominantie van de Partido Revolucionair Institucional (PRI) aan het einde van de vorige eeuw. Een steeds meer complexe, mobiele en mondige burgerij kwam gaandeweg op gespannen voet te staan met de Mexicaanse variant van continentaal autoritarisme, en de economische hervormingen en de modernisering van de staat ondermijnden de traditionele controlemechanismen van de PRI. Ook de technocratische bestuurlijke elites van de PRI raakten steeds meer vervreemd van hun achterban. Hierdoor veroverde vanaf het midden van de jaren tachtig de centrumrechtse Partido Acción Nacional (PAN) machtsposities in de noordelijke grensstaten, die ze later uitbreidde naar andere delen van het land. In 1997 raakte de PRI zo voor het eerst in haar geschiedenis de meerderheid in het parlement kwijt. Deze ontwikkelingen zijn mede de uitkomst van institutionele hervormingen en van een reeks van aanpassingen in de electorale wetgeving, die de bewegingsruimte van politieke partijen vergrootten. Door dit alles kon de PAN in 2000 de federale macht veroveren. De nieuwe president Vicente Fox beloofde economische ontwikkeling, transparantie, *rule of law*, en een afrekening met het duistere verleden van het PRI-systeem. Ook al zijn veel van de hooggespannen verwachtingen niet uitgekomen, sinds 2000 is het politieke landschap pluralistischer dan ooit, de wettelijke en institutionele kaders zijn daaraan aangepast, de PRI heeft afstand genomen van haar historische machtsaanspraken, en de kanalen voor het politiek en ideologisch debat zijn verbreed. De toegang tot de macht op alle niveaus is opengebroken en het publieke domein wordt niet langer overheerst door PRI en de staat.

De nieuwe electorale spelregels werden in 2006 zwaar beproefd, toen na een zeer polariserende verkiezingsstrijd de sociaaldemocratische López Obrador de uitslagen maandenlang betwistte. De kandidaat van de PAN, Felipe Calderón (2006-2012), behaalde opnieuw een, zij het nipte, overwinning. Het presidentschap van Calderón heeft enerzijds in het teken gestaan van de verharding van de strijd tegen de georganiseerde misdaad, met als gevolg een aanzienlijke toename van het geweld in het land, en anderzijds van de gevolgen van de mondiale financiële crisis van 2008. Teleurstellingen over de resultaten van acht jaar regeren door de PAN en frustratie over het aanhoudende geweld en de criminaliteit hebben ertoe bijgedragen dat de partij van Calderón in 2012 een zware nederlaag leed. De PRI heroverde toen het presidentschap met een ruime marge.

In sociaal-economische zin is Mexico veranderd van een land met een naar binnen gericht ontwikkelingsmodel, waarin de staat als economische actor een belangrijke rol speelde, in een land met zeer open, op export gerichte en gedereguleerde economie. Bovendien is de staat middels privatiseringen drastisch afgeslankt: alleen in de olie-industrie is het staatsmonopolie blijven bestaan.⁴⁸ In vergelijking met de landen van Zuid-Amerika is de Mexicaanse economie veel minder afhankelijk van de export van grondstoffen. Ook is ze sterk georiënteerd op de Verenigde Staten (VS). Hoewel de economische groei in Mexico door de economische crisis in de VS lager is uitgevallen dan in Zuid-Amerika, toont ze de

⁴⁸ Liberalisering van de olie-industrie in Mexico is onderwerp van met enige regelmaat terugkerende hevige en ideologische politieke debatten.

afgelopen jaren, mede als gevolg van het voorzichtige herstel in de VS, weer verbetering. Aan het einde van de jaren tachtig tekende Mexico een groot aantal vrijhandelsverdragen, waarvan die met de VS en Canada (1994) verreweg de belangrijkste zijn. Mexico heeft in de afgelopen twee decennia veel buitenlands kapitaal weten aan te trekken. Zo is de bankensector grotendeels in buitenlandse handen gekomen. Waar Brazilië de afgelopen jaren een formidabele exporteur van agrarische producten en grondstoffen is geworden, is Mexico vooral uitgegroeid tot een exporteur van industriële producten. De Mexicaanse auto-industrie bijvoorbeeld is een van de belangrijkste in de wereld geworden.

Terwijl de grondstoffen exporterende landen, zoals Brazilië, hun export fors zagen toenemen als gevolg van de groeiende vraag vanuit China, kreeg Mexico te maken met een dalende rijverheidsproductie als gevolg van de goedkope Chinese importen. Mexico heeft een groot handelstekort met China (meer dan 50 miljard in 2012).⁴⁹ Tegelijkertijd zijn de ontwikkelingen aan verandering onderhevig. Zo profiteert Mexico in toenemende mate van de stijgende productie- en vervoerkosten van de Chinese producten. Het verschil in uurloon tussen China en Mexico is sterk afgenomen, waardoor Mexico weer aan aantrekkingskracht heeft gewonnen als vestigingsplaats voor productiebedrijven.⁵⁰ De klachten over oneerlijke concurrentie als gevolg van de onderwaardering van de Chinese munt en de goedkope financiering van Chinese bedrijven via de Chinese ontwikkelingsbanken, leiden tot spanningen in de economische relatie tussen China en Mexico en andere landen in de regio.

In Mexico is de inkomensongelijkheid tussen 1982 en 2008 toegenomen. De armste 30 procent van de Mexicaanse bevolking moest het in 1984 doen met 9 procent van het inkomen, en met 8,5 procent in 2008. Daarentegen zag de rijkste 10 procent van het land het inkomen toenemen van 32,8 procent tot 36,3 procent.⁵¹ Aan de top van het Mexicaanse economisch systeem staat een rijke elite, waarbinnen zich een kleine groep extreem rijken heeft gevormd. Het meest bekende voorbeeld van deze extreem rijken is Carlos Slim, al sinds enkele jaren de rijkste man van de wereld.⁵² Een ononderbroken economische groei sinds de ernstige peso-crisis van 1995 heeft gezorgd voor een forse groei van de middenklasse en hun consumptieve bestedingen. Aan de onderkant van de samenleving echter staat een omvangrijke groep die zijn toevlucht heeft gezocht tot de informele economie en/of migratie naar de VS.

⁴⁹ El Economista (2013). 'Reducir el déficit comercial, prioridad de EPN en China'. *El Economista*, 26 de abril 2013.

⁵⁰ Volgens een studie van HSBC Bank was het uurloon van een Chinese arbeider in 2000 nog USD 0,32 ten opzichte van USD 1,51 in Mexico; in 2011 waren die cijfers respectievelijk USD 1,63 in China en USD 2,10 in Mexico. Het minimumloon in Shanghai is inmiddels hoger dan in Mexico City. Bron: The Economist. (2012). Señores, start your engines. *The Economist*. November 24, 2012.

⁵¹ Zie de historische statistieken van het Instituto Nacional de Estadística y Geografía, beschikbaar op www.inegi.org.mx. Opgemerkt dient te worden dat sinds 2000 het inkomensaandeel van de armste 30 procent van de bevolking aan het toenemen is na een langdurige periode van een verslechtering waarin hun relatieve positie verslechterde. Dit is mede te danken aan armoedebestrijdingsprogramma's.

⁵² Sergio Aguayo heeft berekend dat in 2010 de negen rijkste Mexicaanse ondernemers(families) USD 90 miljard waard waren, terwijl in 1994 nog 24 ondernemers(families) goed waren voor USD 44 miljard. Zie Aguayo, S. (2010). *Vuelta en U: Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Mexico Stad: Taurus, p. 252.

2.3 Het buitenlandbeleid en de vorming van regionale allianties

De ontwikkeling van het buitenlandbeleid in Brazilië, Mexico en Argentinië is in belangrijke mate het resultaat van de volgende factoren:

- a) De snelle economische groei en de consolidering van de democratie hebben geleid tot een groeiend bewustzijn onder de politieke leiders en de bevolking van het toegenomen belang van de regio in de wereld. Vooral Brazilië wil de toename van de verworven economische macht nu ook politiek verzilveren en zoekt in allianties met andere opkomende markten naar mogelijkheden om een groter aandeel te verwerven in de besluitvorming in internationale fora en organisaties.
- b) Als gevolg van de afname van de eenzijdige afhankelijkheid van de VS, de groeiende invloed van China en een sterke afname van de afhankelijkheid van de behoefte aan leningen van de internationale financiële instellingen is er meer ruimte voor autonoom buitenlandbeleid.
- c) De economische groei en de snelle globalisering dwingen de drie landen om hun buitenlandbeleid meer en meer in dienst te stellen van de behartiging van de economische belangen. Hun opstelling in de onderhandelingen over internationale handel is daar een voorbeeld van.
- d) Het buitenlandbeleid wordt ook gevormd vanuit *nationale politieke overwegingen* en om uitdrukking te geven aan ideologische en/of nationalistische waarden. Niet zelden is er een tegenstelling tussen het ideologische discours van het buitenlandbeleid en de pragmatische koers die in de praktijk wordt gevuld.

Het buitenlandbeleid werken we hieronder voor elk van de drie landen verder uit.

| 55 |

2.3.1 Argentinië

Het buitenlandbeleid van Argentinië wordt van oudsher gekenmerkt door:⁵³

- nadruk op nationale belangen, die in de tweede helft van de twintigste eeuw langzaam werd verbreed naar een politiek van integratie in Latijns-Amerika (*latinoamericanismo*);
- grote nadruk op de internationale (handels) belangen;
- grote invloed van binnenlandse politieke verhoudingen op de buitenlandse politiek, waardoor de buitenlandse politiek soms sterk is gericht op kortetermijnbelangen;
- een centrale rol voor de president in het buitenlandbeleid;
- een traditie van ideologisch pragmatisme in de buitenlandse betrekkingen (*realismo periférico*).⁵⁴

⁵³ Zie bijvoorbeeld Malamud, A. (2011). 'Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, pragmatic, or simply Peronist?', in: Gian Luca Gardini and Peter Lambert (eds.), *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave. Ook: Lorenzini, M. E. (2009). 'El diseño de la Política Exterior Argentina, in: *La relación bilateral argentino-chilena 1999-2007. ¿Alianza estratégica o profundización del vínculo bilateral? Análisis desde el enfoque de las macro y micro-relaciones*, Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario.

⁵⁴ 'Objetivos estratégicos; Secretaría de Relaciones Exteriores', <http://www.mrecic.gov.ar/>. De twee volgende ainea's zijn daarop gebaseerd.

Argentinië hecht groot belang aan zijn integratie in de wereld en streeft ernaar de internationale rechtsorde en het multilateralisme te versterken. Het land bepleit actief het respect voor de mensenrechten en stelt zich expliciet tot doel om actief te blijven participeren in de vredesoperaties van de VN. Argentinië streeft een ‘volwassen’ relatie na met de VS en de EU: een relatie die is gericht op samenwerking op alle mogelijke terreinen. Tezelfdertijd wil het de banden met de landen in Azië en Afrika aanhalen. Ook ijvert Argentinië permanent om de soevereiniteit over de Malvinas-eilanden (ook Falklands-eilanden genoemd) en de omliggende wateren terug te krijgen en bestrijdt het de aanspraak van het Verenigd Koninkrijk op deze gebieden. Op basis van de VN-resolutie waarin elke koloniale overheersing werd afgewezen, claimt Argentinië de sovereiniteit van dit gebied.⁵⁵

Vanaf 2003 hebben ideologische en binnenlandse factoren een belangrijke rol gespeeld in het Argentijnse buitenlandbeleid. Onder de huidige regering zijn conflicten, soms confrontaties, met de buitenwereld toegenomen. In haar toespraken bekritiseert de president, Cristina Fernández de Kirchner, regelmatig Europa en de VS. De Argentijnse regering laat zich in toenemende mate leiden door een sterk nationalisme enerzijds en een sterke ‘zuidelijke’ agenda anderzijds, en zoekt daarom aansluiting bij de ‘anti-imperialistische’ agenda van ALBA.

| 56 |

In 2012 besloot de Argentijnse regering de olieraffinaderijen van YPF (dat in meerderheid eigendom is van het Spaanse bedrijf REPSOL) te nationaliseren. Hiermee kwamen de relaties met Spanje, en daarmee met de EU, ernstig onder druk te staan. In maart 2012 hebben veertien leden van de World Trade Organization (WTO, waaronder de EU en de VS) een klacht ingediend tegen Argentinië vanwege nieuwe importrestricties die het land had afgekondigd. Binnen de Mercosur – de douane-unie tussen Brazilië, Argentinië, Uruguay, Paraguay en Venezuela – zijn er nog steeds wrijvingen in de handelsbetrekkingen met Brazilië.⁵⁶

2.3.2 Brazilië

In Brazilië gaf President Lula leiding aan een koersverlegging in de richting van groter zelfbewustzijn, autonomie, nationaal belang en diversificatie van de internationale allianties. Brazilië sloot zich niet meer ‘als vanzelfsprekend’ aan bij de traditionele noordelijke bondgenoten VS en EU, maar zoekt zijn eigen weg via flexibele allianties in een multipolaire mondiale krachtenveld. Lula zag een rol voor Brazilië weggelegd in het internationaal propageren van de eigen nationale agenda: economische dynamiek, sociale rechtvaardigheid op mondiale schaal en het vermogen bruggen te slaan door diplomatie te bedrijven binnen de internationale rechtsorde. Lula zocht daarvoor nieuwe arena's en nieuwe partners. Voorts maakte Brazilië veel werk van het verbeteren van de diplomatische positie in Afrika en het Midden-Oosten. Het land speelde een leidende rol in het verzet van ontwikkelingslanden tegen de voorstellen van de rijke landen tijdens de conferentie in Cancún van de Doha-ronde van WTO-onderhandelingen in 2003.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld *Question of the Malvinas Islands*, document verspreid door de Argentijnse ambassade in Nederland.

⁵⁶ Bijvoorbeeld Latin American Weekly Report (2013). Argentine-Brazil: Relations strained over Vale, 14 March 2013 (WR-13-11).

Brazilië voert sinds 2003 een beduidend activistischer en assertiever buitenlands beleid dan daarvoor. Hierbij stelt het de eigen economische, diplomatische, politieke en geostrategische belangen centraal. Dit beleid reflecteert het toegenomen belang van het land als *emerging middle power* (als lid van het semiformele blok van BRICS⁵⁷ en als zesde economie in termen van bnp in 2011) en van de centrumlinkse coalitie die sinds 2003 aan de macht is.

Het gaat hier niet zozeer om een breuk met maar wel om een aanscherping van de traditie van ‘pragmatisch nationalisme’. Dit beleid wordt geschaagd door (meestal) competent en behoedzaam diplomatiek optreden. Het belang en het prestige van Brazilië als internationale speler zijn de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. Dit komt tot uitdrukking in de snelle uitbreiding van de diplomatieke staf van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het aantal Braziliaanse ambassades wereldwijd. Met president Lula nam het gewicht van presidentiële diplomatie toe, maar ook president Dilma Rousseff houdt sterke controle over het Braziliaanse buitenlands beleid.

Brazilië heeft wereldwijd gewonnen aan belang en geloofwaardigheid: als grote economie en als land dat een missie heeft om de internationale economische en politieke verhoudingen te hervormen. Brazilië onderhoudt de traditionele banden met Noord-Amerika en Europa en ziet zich nadrukkelijk als onderdeel van de westerse wereld, dat waarden deelt als liberalisme en democratie. Multilaterale allianties en het primaat van internationale rechtsprincipes staan hoog aangeschreven in de Braziliaanse buitenlandse politiek en binnen de cultuur van het op een solide professionele reputatie bogende ministerie van Buitenlandse Zaken, het Itamaraty.

| 57 |

Brazilië zoekt meer invloed en een bemiddelende, indien mogelijk leidende rol via flexibele (Zuid-Zuid) allianties in internationale fora. Een goed en succesvol voorbeeld is zijn rol in de Doha-ronde van WTO, als intermediair tussen enerzijds VS en EU en anderzijds India en China. Brazilië is prominent aanwezig in de WTO-G20, klimaatconferenties, en de financiële G20 (het was voorzitter in 2008). Gebieden waar Brazilië's economische en geopolitieke belang toeneemt, zijn Afrika en de Zuid-Atlantische/Indische samenwerking. Zo werd in 2003 het samenwerkingsverband IBSA (India, Brazilië, Zuid-Afrika) opgericht.

Anders dan de sceptici (vaak afkomstig uit het Noorden) die vinden dat de BRICS-landen vooral verschillen en tegengestelde belangen hebben, zien Braziliaanse diplomaten en onderzoekers een duidelijke *raison d'être* voor BRICS: politieke machtsvorming in een wereld die in toenemende mate multipolaire is. Vanuit het Braziliaanse diplomatieke en politieke perspectief is het BRICS-blok geen concurrent van maar een aanvulling op andere blokken, inclusief de G20. BRICS ontwikkelt niet alleen een op de internationale gemeenschap gerichte agenda, maar ook een interne agenda van uitwisseling en samenwerking op een steeds groter aantal terreinen. Toch lijkt het beïnvloeden van de internationale hervormingsagenda het belangrijkste motief achter BRICS. Brazilië tracht vooral Rusland af te remmen in zijn ambitie BRICS te institutionaliseren.

⁵⁷ BRICS staat voor de opkomende economieën: Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

Door de strategische keuze om in BRICS-verband te opereren hangt Brazilië op tal van belangrijke onderwerpen van het buitenlandbeleid andere standpunten aan dan de VS en de EU. De intensivering van de economische betrekkingen met China is vergezeld gegaan van de intensivering van de politieke betrekkingen met dat land. De EU heeft er relatief minder prioriteit door gekregen. De moeizame onderhandelingen over een handelsakkoord tussen de EU en de Mercosur-landen zijn eveneens van invloed op de betrekkingen tussen Brazilië en de EU.

De belangrijkste posities in het buitenlandbeleid van Brazilië sinds 2003 kunnen we als volgt typeren:

- Brazilië heeft nu en in de nabije toekomst geen (noemenswaardige) militair-strategische ambities buiten het eigen grondgebied. Er is geen sprake van militarisme in het buitenlandbeleid.⁵⁸ Het land is een krachtig pleitbezorger van *soft power* en de internationale rechtsorde.
- Brazilië heeft principes van nationale soevereiniteit en niet-inmenging hoog in het vaandel staan, met daarbij een belangrijke rol voor klassieke diplomatie en multilaterale kanalen. Sinds 2003 neemt het land in brandhaardkwesties zoals Iran en Palestina eigenstandige posities in.
- Brazilië geeft expliciet prioriteit aan de ontwikkeling en de stabiliteit in de eigen regio, die sinds de jaren 1990 gedefinieerd wordt als Zuid-Amerika.
- Brazilië streeft naar hervormingen van de samenstelling en de *governance* van internationale en multilaterale instellingen en naar de versterking van de eigen positie hierin. Het belangrijkste punt is de ambitie de Veiligheidsraad van de VN te hervormen (uitbreiding aantal permanente en tijdelijke zetels) én zelf een van de nieuwe permanente zetels in te nemen.
- Brazilië treedt langzaam maar zeker assertiever op naar de traditionele westerse machten om hen erop te wijzen dat zij verantwoordelijkheid moeten nemen voor de oplossing van de mondiale financiële crisis.

| 58 |

2.3.3 Mexico

Het Mexicaanse buitenlandbeleid is decennia lang geworteld geweest in postrevolutionaire principes van non-interventie, een sterke nadruk op nationale soevereiniteit en zelfbeschikking en het bewaken van de autonomie ten opzichte van de VS. De toenemende integratie van Mexico in de wereldconomie en diepgaande integratie (NAFTA) en samenwerking met de VS leidden ertoe dat deze principes op de tocht kwamen te staan. De politieke machtwisseling van 2000, waarbij de PRI de verkiezingen verloor, heeft een verdergaande kentering teweeggebracht. Sindsdien accepteert Mexico internationale monitoring van electorale processen en het mensenrechtendossier. Het land ondertekende een reeks van belangrijke verdragen op dit terrein en nam zelfs een internationaal prominente rol op zich. Zo steunde Mexico de oprichting van het Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties en was het daarvan de eerste voorzitter. Daarmee neemt Mexico in het internationale domein een assertieve en zelfbewuste positie in. De Mexicaanse minister van Buitenlandse Zaken Patricia Espinosa (2006-2012) formuleerde de hedendaagse prioriteiten van het buitenlandbeleid als volgt:

- 1) ondersteunen van de economische, sociale en politieke ontwikkeling van het land door

⁵⁸ Dit heeft onder meer te maken met het gegeven dat het Braziliaanse grondgebied al ruim een eeuw geopolitiek is geconsolideerd, dat het land geen externe militaire bedreigingen kent, en dat tot 1990 de militairen zich toelegden op hun rol als *political army* in de binnenlandse arena.

- een effectieve invoeging van Mexico in de wereld;
- 2) een bijdrage leveren aan de inspanningen van de internationale gemeenschap op het gebied van de verspreiding van democratische waarden, fundamentele vrijheden en mensenrechten en duurzame ontwikkeling;
- 3) verbeteren van de positionering van Mexico in de internationale arena;
- 4) beschermen en actief bevorderen van de rechten van Mexicanen in het buitenland.⁵⁹

Mexico ziet zichzelf steeds meer als een middelgrote speler (*potencia media*), en streeft naar een overeenkomstige buitenlandse politiek. Terwijl eerder het principe van non-interventie leidend was (i.e. een taboe op externe bemoeienis met interne Mexicaanse angelegenheden), werkt Mexico nu mee aan internationale visitaties, veroordeelde het de staatsgreep in Honduras (2009) en stelt het zich actief op in de Veiligheidsraad. Meer in het algemeen legt Mexico een actieve houding aan de dag in allerhande multilaterale fora – hetgeen overigens kan bogen op een lange traditie –, deels als strategie om (enige) afstand tot de dominante positie en invloed van de VS te creëren. Mexico speelt ook een actieve rol in multilaterale discussies over nieuwe vormen van *global governance*. Eerst door deel te nemen aan de G5 (met China, India, Brazilië, en Zuid-Afrika) en later door het lidmaatschap van de G20, waarvan het in 2012 als eerste Latijns-Amerikaans land voorzitter werd. Andere terreinen waarop Mexico multilateraal actief is, zijn de klimaatverandering (COP16 in Cancún, 2010) en non-proliferatie. Mexico worstelt nog altijd met de deelname aan internationale (gewapende) vredesmissies en het Mexicaanse leger staat gereserveerd tegenover deelname aan internationale militaire missies.⁶⁰

| 59 |

In de internationale positionering van Mexico nemen de betrekkingen met de VS een overheersende plaats in: handel, investeringen, migratie, veiligheid en een duizenden kilometers lange grens vormen de pijlers onder dit beleid. De afgelopen zes jaar is de relatie met de VS vooral belast door de problematiek van de internationale drugshandel, en het daarmee gepaard gaande geweld. Hoewel de relatie met de VS een dominant uitgangspunt zal blijven in de buitenlandse relaties van Mexico, neemt dit niet weg dat het land ook belang toekent aan diversificatie van het buitenlandbeleid. Zo hebben de betrekkingen tussen Mexico en de meest dynamische landen van Zuidoost-Azië een meer systematisch karakter gekregen. Het aantal vertegenwoordigingen van Mexico in de regio is toegenomen, en sinds 2000 hebben belangrijke politieke consultaties en staatsbezoeken plaatsgevonden. Een en ander heeft in 2005 geleid tot een handelsverdrag met Japan, een politieke toenadering tot India en de vorming van een Mexicaans-Koreaans samenwerkingsverband.

De ontwikkeling van de relaties tussen Mexico en China wordt sterk beïnvloed door de nieuwe economische verhoudingen in de wereld, in het bijzonder sinds de toetreding van China tot de WTO in 2001. Een toetreding overigens waarmee Mexico, onder druk van nationale ondernemers, met terughoudendheid heeft ingestemd, hetgeen aanleiding was

⁵⁹ Espinosa Cantellano, P. (2010). 'La política exterior del México democrático; análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe', in Torres, B. & Vega, G. (eds.). *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales*, Mexico Stad: El Colegio de México, p. 400.

⁶⁰ Dat heeft te maken met de grootschalige binnenlandse inzet van het leger in de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

voor politieke fricties tussen Mexico Stad en Beijing. Deze terughoudendheid hangt samen met het feit dat Mexico vooral competitieve handelsbetrekkingen onderhoudt, dit in tegenstelling tot Argentinië, Brazilië, Chili en Venezuela, die alle sterk complementaire handelsbetrekkingen met China onderhouden. Zo zijn Mexico en China elkaars concurrenten op het gebied van de industriële productie voor de Mexicaanse en vooral de Amerikaanse markt. Bovendien kampt Mexico met een groot tekort op de handelsbalans met China. Terwijl de waarde van de totale handel tussen beide landen tussen 1990 en 2006 spectaculair is toegenomen van USD 24 miljoen tot bijna USD 25 miljard, bedroeg het Mexicaanse tekort in 2006 bijna USD 23 miljard.⁶¹ De bilaterale contacten zijn erop gericht om op lange termijn meer evenwichtige commerciële, financiële, technologische en culturele banden te ontwikkelen. Daartoe zijn na 2000 de betrekkingen op het hoogste politieke niveau sterk geïntensiveerd. In multilateraal verband blijft de APEC nog steeds het voornaamste institutionele platform. Gezien het dynamische karakter van de Pacific-regio is de verwachting dat Mexico zal blijven investeren in de verbreding en verdieping van zijn relaties in de Zuidoost-Aziatische regio.

2.3.4 De relaties tussen de landen en regionale allianties

De veranderingen in het buitenlandbeleid hebben ook gevolgen voor de onderlinge verhoudingen in de Latijns-Amerikaanse regio en de ontwikkeling van regionale allianties. Een overzicht van de belangrijkste regionale allianties is opgenomen in Tabel 2.2.

| 60 |

Tabel 2.2 Belangrijke samenwerkingsverbanden in Latijns-Amerika en samenwerkingsverbanden met een grote deelname van Latijns-Amerikaanse landen

Naam verband	Oprichting	Leden	Doel samenwerking
Organization of American States (OAS)	1948	Alle onafhankelijke Amerikaanse landen	Economische samenwerking en het ondersteunen van vredesprocessen en democratisering
Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)	1989	Chili, Mexico, Peru, Canada, VS en 16 Aziatische en Pacifische landen	Stimuleren van economische groei, samenwerking, handel en investering in de regio
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	1991	Argentinië, Brazilië, Uruguay, Venezuela en Paraguay (geschorst)	Douane-unie in Zuid-Amerika
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	2004	Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Venezuela, en 3 Caraïbische eilandstaten	Economisch-politiek samenwerkingsverband
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	2008	Alle 12 onafhankelijke Zuid-Amerikaanse landen	Politieke, sociale en economische integratie
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	2010	Alle onafhankelijke Latijns-Amerikaanse en Caraïbische landen	Alternatief voor OAS

⁶¹ De cijfers zijn van Banco de México, zoals opgenomen in Cornejo, R. (2010). 'México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones', in Garza Elizondo, H. e.a. *Paradigmas y Paradojas*, pp. 358-359. Voor de kwestie van de WTO zie ook Anguiano, E. (2007). 'México y su relación con la potencias emergentes en Asia', in Vega Cánovas, G. (ed.), México. *Los retos ante el futuro*, Mexico Stad, El Colegio de México, pp. 368-371.

Argentinië ijvert voor een verdergaande regionale integratie, met name door middel van de douane-unie Mercosur en Unasur. Zo wil het land de democratie en de sociale rechtvaardigheid in de regio consolideren. Met name Brazilië, Chili en Mexico worden genoemd als strategische partners.

Brazilië streeft naar een prominente rol in Zuid- en Latijns-Amerika: een rol die terug gaat tot de oprichting van Mercosul (*Mercado Comum do Sul*) in 1991. Het land ambieert een leidende rol in de regio op basis van *soft power* zonder inmenging van buiten. Ook streeft het naar een revitalisering van de Mercosul en een uitbouw van de Unie van Zuid-Amerikaanse Naties (Unasul). Vanwege interne meningsverschillen binnen de Mercosul en omdat Brazilië en Argentinië op handelsgebied op meerdere dossiers tegenover elkaar staan, vordert de economische regionale integratie langzaam.

In het algemeen kan Brazilië goede relaties met al zijn buren claimen, ongeacht de politieke kleur van hun regeringen. Brazilië bemiddelt net zo makkelijk tussen de Colombiaanse regering en de FARC als tussen het Witte Huis en Hugo Chávez. Hoewel er bij de Argentijnen en de Mexicanen uiteraard weinig animo is om zich in de regio door de Brazilianen de kaas van het brood te laten eten, spreekt het absolute economische, geografische en demografische gewicht van Brazilië hier voor zichzelf.

Terwijl in Mexico, met name tijdens de regering-Fox, de relaties met sommige Latijns-Amerikaanse landen, waaronder Cuba, verslechterden, heeft de regering van Calderón zich juist ingespannen om die relaties te herstellen en uit te bouwen. Dit deed ze deels als reactie op Braziliës recente leiderschapsambities in de regio en in de wereld.⁶² Mexico heeft zich sterk gemaakt voor een nieuwe vorm van multilateralisme in de regio door actief de oprichting van de *Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe* (CELAC) te bevorderen en deze mogelijkwijs uit te bouwen tot het voornaamste Latijns-Amerikaanse politieke forum: naast de OAS, maar zonder de VS en Canada. Hiermee wordt tevens getracht een tweedeling te voorkomen tussen een zuidelijke (onder Braziliës leiderschap) en een noordelijke regio (waarin Mexico een doorslaggevende rol speelt). Een poging van Mexico om een vrijhandelsverdrag met Brazilië te ondertekenen is op niets uitgelopen, vanwege de geringe belangstelling van Brazilië en de tegenwerking van Mexicaanse ondernemers. Daarnaast speelt het belang van Midden-Amerika en het proces van Midden-Amerikaanse integratie (SICA), waar Mexico een vermeldenswaardige rol speelt. Aan de ene kant kan het land bogen op een geschiedenis van bemiddeling tussen strijdende partijen tijdens de burgeroorlogen in deze regio. Aan de andere kant heeft het land niet hoeft kunnen voorkomen dat de in Mexico opererende georganiseerde misdaad zich in toenemende mate heeft verplaatst of vertakt naar Midden-Amerika, met een aanzienlijke verslechtering van de veiligheidssituatie in de regio tot gevolg. Een andere voor Mexico belangrijke en gecompliceerde kwestie betreft de uit Midden-Amerika afkomstige (veelal

| 61 |

⁶² Voor de verslechterende relaties tussen Mexico en Cuba (en Venezuela), zie bijvoorbeeld Guajardo Soto, G. (2010). 'Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Fox', in Garza Elizondo, H. e.a. (eds.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*, Mexico Stad, El Colegio de México, pp. 283-311. Inzake Cuba, interview met Ana Covarrubias, Mexico Stad, 19 oktober 2012.

illegale) migranten, die via Mexico naar de VS willen reizen. Mexico is zeer actief geweest in de oprichting van de Alianza del Pacífico met Colombia, Peru en Chili, dat door soms gezien wordt als tegenhanger van het Mercosur-blok. Maar ondanks genoemde verschillen en spanningen tussen landen en subregio's is pragmatisme een belangrijke basis voor het buitenlandbeleid van de meeste landen en bestaat er een tendens tot groeiende samenwerking in de regio.

2.4 De gevolgen voor Nederland

De in dit hoofdstuk beschreven kenmerken van de context en de veranderingen in de regio hebben gevolgen voor de betrekkingen met Nederland. De belangrijkste worden hieronder per thema kort samengevat. De wijze waarop het Nederlandse beleid rekening heeft gehouden met deze kenmerken en veranderingen, komt aan de orde in de thematische hoofdstukken 4 tot en met 9.

Politiek-diplomatieke betrekkingen

De belangrijkste gevolgen van de beschreven veranderingen in Latijns-Amerika zijn:

- | 62 |
- a) Op politiek terrein moet Europa rekening houden met toenemende aanspraken van Latijns-Amerikaanse landen op een groter aandeel in de besluitvorming binnen de internationale organisaties. Het ligt in de verwachting dat dit aandeel ten koste zal gaan van de Europese landen en in het bijzonder van de middelgrote en kleinere landen als Nederland.
 - b) De wijzigende machtsverhoudingen leiden ertoe dat Nederland als zelfstandige partner voor grote landen als Brazilië en Mexico aan belang verliest, en meer in EU-verband zal moeten optrekken.
 - c) Voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid zijn vooral Brazilië en Mexico belangrijke partners. Dit vanwege hun mondiale aspiraties, onder meer in VN-verband, en het gewicht dat zij kunnen hebben bij de oplossing van mondiale vraagstukken van vrede en veiligheid, klimaat en energie. Hoewel er meer en minder grote verschillen in standpunt en benadering bestaan, biedt het pragmatisme dat het beleid van beide landen kenmerkt, goede kansen voor samenwerking, zeker op specifieke terreinen.

Brazilië zet als *emerging middle power* niet in op harde machtspolitiek maar op internationaal recht en multilaterale fora; de Nederlandse diplomatieke en geostrategische positionering past hierbij. Maar Brazilië stelt zich in economische, diplomatieke, geostrategische en mondiaal-politieke (duurzaamheid, klimaat, mensenrechten) kwesties niet als vanzelfsprekend op langs de lijn van de Noord-Atlantische mogendheden. Op essentiële thema's als respect voor soevereiniteit en autonomie en op het gebied van de mensenrechten zijn er zelfs aanzienlijke en soms fundamentele verschillen van inzicht.

Mexico kan voor Nederland een preferente partner zijn als het gaat om politieke samenwerking in multilateraal verband, bijvoorbeeld op de terreinen van mensenrechten en klimaatbeleid. Mexico profileert zichzelf in geopolitiek opzicht als een scherpere punt tussen Noord- en Midden-Amerika, en als een schakel tussen de Atlantische en de Pacifische wereld.

Die positie is van belang voor Mexico's in toenemende mate zelfbewuste optreden en koers in multilaterale fora en internationale vraagstukken (klimaat, veiligheid). Mexico's veelzijdige internationale oriëntatie wordt in de praktijk beperkt door de strategische en overheersende betrekkingen met de VS.

Europa blijft een belangrijke strategische speler voor zowel Brazilië als Mexico maar het belang van de EU is wel afgangen. De conflicten met EU-lidstaten op meerdere onderwerpen beperken de mogelijkheden voor bilaterale politieke samenwerking met Nederland.

Economische belangenbehartiging

De economische groei in Latijns-Amerika biedt Nederland mogelijkheden om de traditioneel eenzijdig op Europa gerichte handelsrelaties te diversificeren. De groeiende consumptie van de opkomende middenklasse biedt nieuwe kansen voor de afzet van producten: van kaas tot medische instrumenten. De grote Nederlandse bedrijven hebben in drie grote Latijns-Amerikaanse landen vestigingen en dus belangen, sommige al verschillende decennia: Shell, Unilever, Philips, Heineken, ING, DSM.

Het economisch beleid wordt in veel Latijns-Amerikaanse landen nog altijd gekenmerkt door een grote rol van de overheid en regulering van buitenlandse handel en investeringen. Om die reden is in de relatie met deze landen een grotere rol weggelegd voor de Nederlandse overheid en economische diplomatie.

| 63 |

In veel landen is het vanwege de groei van de export van grondstoffen en landbouwproducten noodzakelijk de vervoersinfrastructuur uit te breiden en aan te passen. Nederland heeft goede papieren om in Brazilië in te gaan op de vraag naar buitenlandse deelname in nieuwe infrastructurele projecten, vooral in de haven- en binnenvaartsector. De diepzeoliovoorraden in Mexico en Brazilië bieden kansen voor Nederlandse offshorebedrijven en voor nieuwe investeringen. In de Mexicaanse olie- en gasindustrie bestaat de mogelijkheid dat de huidige wetgeving de komende jaren zal worden geliberaliseerd. Een dergelijk initiatief vereist buitenlandse expertise en investeringen en Nederlandse bedrijven hopen dan in de markt te zijn als potentiële uitvoerders.

Mexico heeft zijn internationale concurrentiepositie sterk verbeterd en bezit het potentieel van een grote groeier die (sommige) BRICS-landen achter zich zou kunnen laten. Als platform om toegang te krijgen tot de Noord-Amerikaanse markt biedt Mexico kansen voor de Nederlandse handel en investeringen. Toenemende internationale handel vanuit Mexico vereist tevens investeringen in maritieme en andere infrastructuur in het land zelf. Logistieke en transporttechnische innovaties zullen de komende jaren vooral aandacht krijgen met het oog op de kansen in de havensector en de omringende infrastructuur. Ook is in Mexico veel belangstelling voor Nederlandse havenmanagementsystemen. En op het gebied van technologie en knowhow in de tuinbouw en dierlijke productie vullen Mexico en Nederland elkaar goed aan: dit biedt goede kansen om de handel uit te breiden. Maar er zijn ook beperkingen. Het Mexicaanse bedrijfsleven is van nature sterk georiënteerd op de Noord-Amerikaanse markt. Dit vormt een rem op de mogelijke verdieping van de betrekkingen met Europa en Nederland.

Er zijn ook redenen voor voorzichtigheid bij de inschatting van de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in Brazilië. Die voorzichtigheid heeft te maken met de obstakels voor structurele economische groei in dit land op de middellange termijn. Vanwege het specifieke aanbod van Nederland (maritieme sector en infrastructuur) hoeven deze echter niet direct van invloed te zijn op de toekomstige betrekkingen.

Op het gebied van de internationale economische relaties zijn de verhoudingen tussen Argentinië en de EU gevoelig en bestaan er sterk uiteenlopende visies. Zo maakt de EU zich zorgen over de verhoging van het protectionisme. Deze visie heeft recentelijk aan kracht gewonnen door de maatregelen die de Argentijnse regering heeft genomen met betrekking tot de energiesector en de valutamarkt.

Ontwikkelingssamenwerkingsrelaties

Gelet op de snelle stijging van het bnp per hoofd van de bevolking en het gegeven dat alle landen in Midden- en Zuid-Amerika tot de middeninkomenslanden behoren, is de behoefte aan de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking voor armoedebestrijding afgenoem. Veel landen hebben zelf een succesvol sociaal beleid (*cash transfer-programma's*) gevoerd en op dit gebied grote voortgang geboekt. Hoewel ongelijkheid een groot probleem blijft, ligt het niet voor de hand dat dit een werkterrein is waar de Latijns-Amerikaanse landen een rol toekennen aan een bilaterale Europese donor, althans niet in traditionele verhoudingen van ontwikkelingssamenwerking. Maar er zijn tal van knelpunten en belemmeringen voor de sociaal-economische ontwikkeling in de regio die aanleiding kunnen vormen voor andere vormen van samenwerking in de regio: innovatie, onderwijs, milieu, water, maatschappelijk verantwoord ondernemen, enzovoort.

| 64 |

Duurzame ontwikkeling

Latijns-Amerika bevat een van de grootste bestanden aan biodiversiteit. Om die reden is samenwerking met landen uit de regio op het gebied van duurzame ontwikkeling en internationaal klimaatbeleid van belang. De export uit Latijns-Amerika wordt sterk gedomineerd door primaire grondstoffen en Nederland is voor veel van die geëxporteerde grondstoffen een belangrijke doorvoerhaven (Rotterdam). Gelet op de omvang van de Nederlandse *footprint* in Latijns-Amerika, liggen op dat continent verantwoordelijkheden en mogelijkheden om de internationale doelstellingen op het terrein van duurzame ontwikkeling te helpen realiseren.

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

3

Het Nederlandse beleid en de inzet in Latijns-Amerika

In dit hoofdstuk staan het Nederlandse beleid en de Nederlandse inzet met betrekking tot de Latijns-Amerikaanse regio centraal. Paragraaf 3.1 beschrijft de wijze waarop het beleid is geformuleerd en paragraaf 3.2 gaat over de ontwikkeling van het postennetwerk en de inzet van middelen. In paragraaf 3.3 staat de samenwerking met de vakministeries en andere actoren centraal en wordt een overzicht gegeven van de kanalen die voor de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid worden ingezet. Een vergelijking van de Nederlandse beleidsinzet met die van andere EU-landen komt aan de orde in paragraaf 3.4. Paragraaf 3.5 bevat de conclusies.

3.1 Beleidsformulering

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika wordt gevormd door een wisselwerking tussen generiek thematisch en regiobeleid. De beleidsformulering vindt plaats op verschillende niveaus:

- a) generiek beleid: algemene doelstellingen buitenlandbeleid;
- b) generiek thematisch beleid: al of niet nader gespecificeerd voor de regio;
- c) regiobeleid: het beleid ten aanzien van de regio's is vastgesteld in de regionotities van 2004, 2009 en 2011;
- d) de jaar- en meerjarenplannen van de ambassades.

| 67 |

De regiospecifieke notities van 2004 en 2009 verwoorden het belang van Latijns-Amerika voor Nederland als volgt:

- 1) Veel landen in Latijns-Amerika zijn belangrijke coalitielidmaatschappen bij het bevorderen van de internationale rechtsorde inclusief de mensenrechten.
- 2) Nederland streeft naar uitbreiding van handel en investeringen in de regio.
- 3) Nederland heeft direct belang bij vrede en veiligheid, het bevorderen van stabiliteit en het bestrijden van terrorisme en illegale drugs- en wapenhandel in Latijns-Amerika, omdat de Koninkrijksdelen, de Nederlandse Antillen en Aruba, deel uitmaken van deze regio.⁶³
- 4) Nederland heeft zich gecommitteerd om bij te dragen aan duurzame ontwikkeling, waarbij de Millennium Ontwikkelingsdoelen en internationale verdragen als leidraad dienen. Dit geldt ook ten aanzien van Latijns-Amerika.

De uitwerking van de doelstellingen verschilt per thema; zie Tabel 3.1.

⁶³ Door de Koninkrijksband van Nederland met de Nederlandse Antillen en Aruba en het feit dat de buitenlandse betrekkingen een Koninkrijksaangelegenheid zijn, kunnen aspecten van het Nederlandse buitenlandbeleid in veel gevallen niet los worden gezien van het beleid dat in Koninkrijksverband wordt nagestreefd. Niettemin zijn de beleidsnotities een beleidsstuk van het land Nederland (2009).

Tabel 3.1 Doelstellingen buitenlandbeleid en uitwerking voor Latijns-Amerika

Doelstellingen	Uitwerking doelstellingen
Versterking <i>international governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> Steun voor Nederlandse standpunten ten aanzien van hervormingen door VN en internationale organisaties
Vrede en veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> Internationaal: medestanders vinden voor Nederlandse standpunten (VN, vredesmissies enz.) via politieke consultaties met Argentinië, Mexico en Brazilië In Latijns-Amerika: bijdragen aan vredesopbouw en bestrijding straffeloosheid in Colombia en Guatemala. Specifieke doelstellingen zijn terug te vinden in de gesteunde sectorprogramma's en betreffen onder meer toename strafvervolging, re-integratie oud-strijders en terugkeer internal displaced persons (IDP's)
Bevordering van respect voor mensenrechten	<ul style="list-style-type: none"> Prioriteiten: vrouwen, media, LHBT⁶⁴. In de afzonderlijke landen specifieke doelgroepen: Indiaanse bevolking in Brazilië, Guatemala en Andeslanden Versterken rechtsstaat in Colombia en Guatemala
Bevordering van handel en investeringen	<ul style="list-style-type: none"> Uitbreiding van handel en investeringen in opkomende markten in de regio Nadruk op topsectoren. Brazilië en Panama zijn prioriteitslanden, maar ook inzet in Mexico, Peru, Colombia en Peru Inbreng Nederlandse prioriteiten bij EU-onderhandelingen over vrijhandelsverdragen Midden-Amerika, Colombia en Peru; vlottrekken onderhandelingen met Mercosur
Armoedebestrijding	<ul style="list-style-type: none"> Sterke inzet op Millennium Ontwikkelingsdoelen in Nicaragua en Bolivia Verbeteren van goed bestuur en uitvoeringscapaciteit overheid. Specifieke doelstellingen sectorsteun op outputniveau (capaciteitsvergroting overheid) en impact (uitbreiding dienstverlening en verbeterde onderwijsprestaties)
Bevordering van Duurzame Ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> Versterken milieusector Colombia en Bolivia Bevordering duurzame handelsketens in Latijns-Amerika: hout, steenkool, soja, biobrandstoffen Voor biobrandstoffen, soja en hout: concrete kwantitatieve doelstellingen voor invoer en inkoop door overheid van gecertificeerde import Bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen
Direkte belangenbehartiging (exclusief consulair)	<ul style="list-style-type: none"> Bevorderen vrij goederen- en kapitaalverkeer Afsluiten verdragen voor samenwerking op defensiegebied: Brazilië. Publieksdiplomatie: <ul style="list-style-type: none"> 1) een positieve beeldvorming van Nederland in het buitenland bewerkstelligen 2) de beleidsdoelen van Nederland in het buitenland ondersteunen en bevorderen

In de hierna volgende hoofdstukken werken we de beleidsintenties per thema verder uit, om aan te geven tegen welke criteria de uitvoering en de resultaten van die intenties beoordeeld worden. In het vervolg van dit hoofdstuk concentreren we ons op de regiospecifieke notities.

2004-2009

De regionotitie van 2004 bevat een systematische analyse van de problemen in Latijns-Amerika en de wijze waarop Nederland kan bijdragen aan de oplossing ervan. De notitie is ambitieus en bevat een lange lijst van thema's en actiepunten op uiteenlopende terreinen die de hoge ambities van het Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid uit die tijd reflecteert. Ook geeft de notitie blijk van optimisme over de bijdragen die Nederland met ontwikkelingssamenwerking kan leveren aan gecompliceerde thema's als goed bestuur en capaciteitsopbouw bij de lokale overheden.⁶⁵

De actualisering van de nota uit 2009 toont een verdere concentratie op de specifieke Nederlandse belangen, zoals economische betrekkingen, personenverkeer, het winnen van steun voor Nederlandse standpunten en beeldvorming. In vergelijking met 2004 is het ambitieniveau teruggeschoefd. De notitie voorziet dat Brazilië en Mexico in de huidige eeuw zullen gaan behoren tot de grootste economieën van de wereld, terwijl de Latijns-Amerikaanse economieën tegelijkertijd worden afgeschilderd als eenzijdig afhankelijk van grondstoffen en landbouw, weinig dynamisch en niet-moderniserend.⁶⁶ De nota is sceptisch over de 'Bolivariaanse' variant van de verschuiving naar linkse politiek in de regio sinds 2000. De nota bevestigt de continuering van de ontwikkelingssamenwerking met vijf partnerlanden: met Bolivia en Nicaragua om de Millennium Ontwikkelingsdoelen te bereiken, met Colombia en Guatemala voor vrede, rechtsorde en mensenrechten, en met Suriname voor brede bilaterale samenwerking.

| 69 |

In beide notities gaat het ministerie uit van een beperkte of bescheiden politieke rol van Nederland. Zoals minister van Buitenlandse Zaken Bot in 2004 bij de presentatie van de notitie *Verre Buren, Goede Vrienden* in de Tweede Kamer opmerkte: 'Er is zeker geen gebrek aan belangstelling, maar er zijn veel gebieden in de wereld die aandacht nodig hebben. De rol van Nederland in Latijns-Amerika is beperkt. Nederland is één van de vele spelers en zeker niet de grootste'.⁶⁷ Nederland speelt een actieve rol, maar niet de eerste viool als het gaat om de relaties van de internationale gemeenschap met Latijns-Amerika. Ook levert het op bescheiden wijze een bijdrage in bilateraal en multilateraal kader.⁶⁸

In de beleidsnotitie staat dat de buitenlandse betrekkingen van Nederland met Latijns-Amerika van groot belang zijn voor de staten Aruba, Sint Maarten en Curaçao, dit vanwege hun geografische ligging. Dat geldt in het bijzonder voor de betrekkingen met Venezuela en

⁶⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Den Haag, p. 29.

⁶⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Actualisering beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika*. Den Haag, pp. 3-5

⁶⁷ TK 2004-2005, 259653, nr. 3.

⁶⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Den Haag, pp. 12 en 30.

Brazilië. Vertegenwoordigers van deze staten nemen deel aan de handelsmissies naar landen in de regio. Nederland streeft naar een goede samenwerking met de overzeese rijkssdelen om de illegale handel in drugs aan te kunnen pakken. De betrekkingen met Venezuela hebben in het recente verleden onder druk gestaan vanwege de scherpe kritiek van dat land op de openstelling van de luchthavens in Curaçao en Aruba voor Noord-Amerikaanse verkenningsvluchten (*Forward Operating Locations – FOL's*).

In de notities is er aandacht voor een integrale aanpak. Hieraan worden twee betekenissen gegeven:

- a) De activiteiten van de overheid, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld worden zo goed mogelijk op elkaar afgestemd.
- b) Activiteiten op het gebied van buitenlandse politiek, vrede en veiligheid, economie en handel, ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en milieu beïnvloeden elkaar resultaat en worden daarom goed op elkaar afgestemd.

In de notitie van 2009 wordt uitgegaan van een geïntegreerde aanpak tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken als het gaat om de ontwikkeling van de lokale private sector en de actieve bijdrage die het bedrijfsleven kan leveren in het kader van duurzame ontwikkeling.

| 70 |

Na 2011

Onder de eerste regering-Rutte (2010-2012) krijgt de bevordering van de Nederlandse economische belangen de hoogste prioriteit in het buitenlandbeleid. Het nationaal belang wordt richtinggevend hiervoor. Omdat 70 procent van de wereldwijde economische groei de komende jaren in opkomende markten zal worden gerealiseerd, wil Nederland meer profiteren van de snel groeiende afzetmarkten. In vergelijking met andere Europese landen exporteert en investeert Nederland weinig naar, bijvoorbeeld, de BRICS-landen of andere snelle groeiers (waaronder Colombia). Verder maakt het regeerakkoord duidelijk dat het gezien de financieel-economische crisis noodzakelijk is scherpe keuzes te maken en stuurt het aan op een kleiner en goedkoper postennetwerk.⁶⁹

De wijzigingen in het Nederlandse buitenlandbeleid hebben directe gevolgen voor de betrekkingen met Latijns-Amerika. Dit komt tot uiting in de actualisering van het beleid, zoals vastgelegd in de zogeheten *Latijns-Amerikabrief* van november 2011.⁷⁰ Deze brief houdt een substantiële koerswijziging in ten opzichte van het beleid tot dan toe, namelijk:

- a) Vanwege de nadruk op economische belangenbehartiging krijgen de betrekkingen met Brazilië de eerste prioriteit.
- b) Tegen de achtergrond van afspraken die zijn gemaakt in het kader van de bezuinigingen en de beleidsnotitie over de modernisering van de Nederlandse diplomatie, wordt het postennetwerk in Latijns-Amerika in omvang teruggebracht.

⁶⁹ Rood, J. (2012). 'Het buitenland onder Rutte: terug naar het verleden?' In: *Internationale Spectator*, Jaargang 66 Nr. 9.

⁷⁰ Brief aan de Tweede Kamer van 18 november 2011, *Het Buitenlandse beleid van het Koninkrijk der Nederlanden in Latijns-Amerika*. Den Haag.

- c) De ontwikkelingssamenwerking in Latijns-Amerika wordt sterk teruggebracht: van de vijf partnerlanden worden er vier geschrapt (Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Suriname).⁷¹ De bilaterale samenwerking met Midden-Amerika op het terrein van mensenrechten en goed bestuur wordt voortgezet via een regionaal ontwikkelingssamenwerkingsprogramma gericht op veiligheid/stabiliteit en mensenrechten/democratie in de regio: het Midden-Amerika Programma (MAP). Colombia blijft op de landenlijst als zogeheten transitieland, waarbij de relatie van ontwikkelingssamenwerking wordt omgezet naar een bredere samenwerking op vooral economisch gebied.⁷²
- d) De bilaterale betrokkenheid bij duurzame ontwikkeling in de regio wordt teruggebracht; wel is er meer aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Deze beleidsveranderingen worden vanaf 2011 in snel tempo uitgevoerd. Daarmee is het beleid ten aanzien van Latijns-Amerika in 2013 substantieel veranderd ten opzichte van de periode waarin het beleid uit de eerdere twee notities werd uitgevoerd.

Kanttekeningen bij de beleidsformulering

Bij de wijze waarop het regiobeleid wordt geformuleerd, valt een aantal zaken op:

- a) De notitie van 2004 past nog goed in de traditie van de wens dat Nederland een actieve rol speelt in de buitenlandse politiek, met een breed gamma aan aspiraties, standpunten en activiteiten. Nederland wil meepraten en handelen op een groot aantal terreinen en ontleent deze aspiratie aan de hoge inzet op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten in de regio.⁷³ Maar de ambities zijn niet altijd in overeenstemming met de mogelijkheden en veranderingen in de regio zelf (zie ook hoofdstuk 2). De politieke ambities van het buitenlandbeleid daarentegen zijn bescheidener geformuleerd.
- b) De nadruk op ontwikkelingssamenwerking in de notitie heeft de visie op de ontwikkelingen in de regio beïnvloed: de nadruk ligt op problemen en op de noodzaak voor Nederland om bij te dragen aan de oplossing ervan. Dit perspectief heeft het zicht belemmerd op de snelle veranderingen die in de regio hebben plaatsgevonden (veelal door eigen inspanningen en binnenlandse ontwikkelingen).⁷⁴
- c) Terwijl in de regionotitie van 2004 nog moeite is gedaan om concrete resultaatgebieden en actiepunten aan te geven, beperken de erop volgende notities zich tot een schets van de algemene beleidslijnen en de algemene beleidsactiepunten. Daarbij is er weinig aandacht voor de te verwachten resultaten. Ook een nadere omschrijving van de taakopvatting die de overheid op de verschillende beleidsterreinen heeft, is achterwege gelaten. Het verband tussen activiteiten en resultaten is moeilijk te leggen. Op deze wijze is het niet goed mogelijk de voortgang te monitoren.
- d) De notities beogen in de eerste plaats de vertaling weer te geven van de Nederlandse beleidsdoelstellingen voor de regio. Dat leidt er toe dat zij een opsomming bevatten van de belangrijkste thematische doelstellingen in de regio. In de beleidsontwikkeling is er

⁷¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag.

⁷² TK 2011-2012, 29653, nr. 12.

⁷³ Zie bijvoorbeeld pagina 10 in: WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁷⁴ Voorbeelden hiervan zijn te vinden in het Meerjarig Samenwerkingsprogramma Postennetwerk (2008-2012) van Brazilië en van de ontwikkelingssamenwerkingspartnerlanden.

echter minder aandacht voor de ontwikkeling vanuit het regioperspectief: het analyseren welke kansen en mogelijkheden de regio biedt voor de ontwikkeling van de betrekkingen met Nederland.⁷⁵

De voor de uitwerking van het beleid noodzakelijke contacten met Latijns-Amerikaanse onderzoekscentra en denktanks, zoals de Comisión Económica para América Latina (CEPAL) of de regionale instellingen als de Inter-American Development Bank (IDB), zijn beperkt. Voor het uitwerken van de regionoties zijn wel contacten gelegd met Nederlandse wetenschappers en maatschappelijke organisaties. Maar veel inbreng uit die kringen is sterk gericht op thema's rond ontwikkelingssamenwerking en op historische thema's. De aandacht in wetenschappelijk Nederland gaat vooral uit naar de Indiaanse bevolking in de Andes en Midden-Amerika of naar thema's als geweld en de problemen in de grote steden. Daarbij vergeleken is de aandacht voor de politieke en economische ontwikkelingen van de grote landen in de regio, zoals Brazilië, gering. In het geval van Latijns-Amerika is er ook veel minder samenwerking tussen beleidsmakers en wetenschappers dan in het geval van Afrika en het Afrikastudiecentrum.⁷⁶

3.2 Het postennetwerk en de inzet van middelen

| 72 |

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken is de Directie Westelijk Halfrond (DWH) verantwoordelijk voor de vorming en de interdepartementale coördinatie van het buitenlandbeleid voor de bilaterale betrekkingen die het Koninkrijk onderhoudt met de landen van het Westelijk Halfrond. Mexico valt onder Noord-Amerika en de medewerker voor dit land heeft ook activiteiten in de portefeuille die betrekking hebben op de Verenigde Staten. De overige landen vallen onder de afdeling Latijns-Amerika en de Caraïben: een afdeling met acht beleidsmedewerkers en een hoofd.⁷⁷ De directie adviseert de ambtelijke en politieke leiding van het ministerie en fungeert als expertisecentrum en eerste aanspreekpunt voor landen en regio's van het Westelijk Halfrond. De directie is daarnaast het eerste aanspreekpunt voor het beleid van de Europese Unie (EU) ten aanzien van het Westelijk Halfrond en participeert in de relevante geografische Raadswerkgroepen van de EU. DWH stuurt via de jaarplancyclus de posten in de regio aan, en coördineert inkomenende en uitgaande bezoeken van en naar de regio van de bewindslieden van Buitenlandse Zaken.

⁷⁵ De notities bevatten wel een algemene beschrijving van de situatie in de regio. In de notitie van 2004 is deze uitgebreider; in de latere notities is deze summier.

⁷⁶ Zie voor het debat daarover in de VS: Nain, M. (2012). 'Rethinking Latin America, Foreign Policy is More than Development' in: *Foreign Affairs*. Vol. 92 No 2. Het Centrum voor Studie en Documentatie voor Latijns-Amerika van de Universiteit van Amsterdam (CEDLA) heeft sinds een jaar een buitengewoon hoogleraar voor Brazilië studies voor een dag in de week aangesteld. Aan de Universiteit Leiden houdt één wetenschappelijk hoofdmedewerker zich vrij exclusief bezig met Brazilië-studies. Rond de Amazonia en duurzame ontwikkeling zijn wel meerdere wetenschappers in Nederland actief.

⁷⁷ Tijdens de evaluatieperiode was deze afdeling lange tijd opgedeeld in een deel voor Zuid-Amerika en een deel voor Midden-Amerika en het Caraïbisch gebied.

Begin 2012 waren er veertien ambassades en twee consulaten-generaal (CG) die een rol speelden bij de uitvoering van het regiobeleid in Latijns-Amerika.⁷⁸ In 2011 waren er in totaal 79 fulltime functies voor uitgezonden personeel en bijna 185 voor lokaal personeel. De uitgezonden attachés van de vakministeries zijn hierbij niet meegeteld. In de beleidsformulering en de personele inzet is de Nederlandse nadruk op ontwikkelingssamenwerking goed terug te vinden. De bezetting van de ambassades in de partnerlanden Bolivia, Guatemala, Colombia, Nicaragua (waar relatief grote ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's plaatsvinden) is aanmerkelijk groter dan op de ambassade in het grootste land van het continent: Brazilië. Bij de inschatting van de bezetting moet overigens rekening worden gehouden met het gegeven dat wereldwijd ongeveer de helft van de posten uit zogeheten kleine posten bestaat: veelal met niet meer dan twee uitgezonden medewerkers. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de bezetting van de ambassades in Latijns-Amerika.

Tabel 3.2 Bezetting ambassades Latijns-Amerika (exclusief Suriname), in FTE's (2004-2014)

	2004		2007		2011		2013		2014* (projectie)	
	uitg	lok	uitg	lok	uitg	lok	uitg	lok	uitg	lok
Bogota	9,0	16,9	10,0	18,8	11,0	21,5	9,0	21,5	10,0	21,5
Brasilia	5,0	15,0	4,0	16,9	5,0	17,5	6,0	23,5	5,0	19,5
. Rio De Janeiro Cg	2,0	10,8	2,0	12,7	2,0	7,0	2,0	9,0	2,0	7,0
. Sao Paulo Cg	2,0	10,0	2,0	10,0	3,0	13,0	4,0	18,0	3,0	14,0
Buenos Aires	6,0	11,0	6,0	11,0	6,0	10,7	5,0	9,2	5,0	10,2
Caracas	6,0	13,0	6,0	13,0	4,0	13,7	3,0	11,7	2,0	11,7
Guatemala	8,0	8,0	8,0	8,9	8,0	5,5	8,0	5,5	-	-
La Paz	12,0	23,7	12,0	23,7	11,0	18,8	9,0	20,3	-	-
Lima	6,0	15,9	4,0	15,9	4,0	13,4	3,0	13,4	2,0	13,0
Managua	9,0	13,7	9,0	15,6	7,0	13,0	7,0	14,0	-	-
Mexico	4,0	14,9	5,0	14,9	5,0	14,9	3,0	16,0	3,0	16,0
Montevideo	2,0	6,0	2,0	6,0	2,0	6,0	-	-	-	-
Panama-Stad	-	-	-	-	-	-	2,0	2,5	2,0	2,5
Quito	4,0	13,8	3,0	13,8	3,0	9,4	-	-	-	-
San Jose	8,0	17,0	6,0	17,9	5,0	13,0	5,0	18,0	4,0	11,9
Santiago De Chile	4,0	10,0	4,0	10,0	3,0	11,0	2,0	9,0	2,0	9,0
Subtotaal	87,0	199,6	83,0	209,0	79,0	188,4	68,0	191,6	40,0	136,3
Totaal	286,6		292,0		267,4		259,6		176,3	

* Het gaat hier om een inschatting. De besluitvorming daarover vindt later in 2013 plaats. Bron: Formatie- en bezettingsoverzicht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). 'Uitg' staat voor uitgezonden personeel en 'Lok' voor lokaal personeel.

⁷⁸ Een Nederlandse vertegenwoordiging kan onder andere zijn: een ambassade, een consulaat(-generaal) of een permanente vertegenwoordiging. Waar in deze notitie kortheidshalve wordt gesproken van post, worden alle vertegenwoordigingen daaronder mede begrepen.

De kerntaken van een post zijn in volgorde van belangrijkheid: economie en handel, politiek (waaronder mensenrechten) en consulaire dienstverlening. De omvang van de bezetting van de ambassades in de ‘grote landen’ Argentinië en Mexico is de laatste jaren stabiel geweest. De ambassade in Argentinië is sinds 2013 ook verantwoordelijk voor Uruguay en Paraguay inclusief de honorair-consulaten daar. Er is op dit moment geen extra personeelsformatie voorzien om deze extra taken te vervullen. De ambassade in Mexico is ook geaccrediteerd voor Belize.

Met de in 2011 aangekondigde wijzigingen verandert de personele inzet drastisch. Tussen 2013 en 2014 worden vijf ambassades gesloten: Ecuador, Uruguay, Bolivia, Nicaragua en Guatemala. Het uitgezonden personeel in de regio wordt in 2014 meer dan gehalveerd ten opzichte van 2004. Het grootste deel van de reductie is het gevolg van het beëindigen van de ontwikkelingssamenwerking en de sluiting van de ambassades in de betreffende partnerlanden. Maar ook op de ambassades in Venezuela, Peru en Chili neemt het aantal personeelsleden af ten opzichte van 2004. Nadat de ambassades er gesloten zijn, vallen Ecuador en Bolivia onder het ambtsgebied van de ambassade in Peru, terwijl Nicaragua en Guatemala onder die van Costa Rica vallen. De uitbreiding van taken voor deze ambassades heeft vooralsnog niet geleid tot een uitbreiding van het personeel. De mededeling in de notitie van 2011 dat met de wijzigingen het Koninkrijk ‘goed vertegenwoordigd blijft in de regio’, is zo een wel erg positieve voorstelling van zaken.⁷⁹

Met het sluiten van de ambassade nemen de toekomstige mogelijkheden om in de betreffende landen te lobbyen voor Nederlandse belangen, sterk af. In landen waarmee een relatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking werd onderhouden, wordt het bovendien moeilijker om de bestaande netwerken en ervaringen te continueren en deze te benutten voor andere vormen van samenwerking op het gebied van duurzame productie en handel of economische diplomatie.

Of Nederland, met de inzet van twee uitgezonden medewerkers in veelbelovende opkomende economieën als Peru en Chili, ook voldoende aandacht kan besteden aan de mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven op de middellange termijn, valt te betwijfelen. Maar over de vraag hoe, gelet op de schaarse middelen, de inzet moet worden beoordeeld ten opzichte van die in landen in andere continenten, kan deze evaluatie geen uitspraken doen: deze vraag maakt geen onderdeel van het onderzoek uit. Ook in Afrika worden vier ambassades gesloten, namelijk in Eritrea, Zambia, Burkina Faso en Kameroen. De eerste drie hiervan gaan dicht omdat de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met deze landen wordt beëindigd. In interne notities daarover worden de flexibele inzet van diplomaten en de toepassing van een regionale benadering (zoals thans wordt toegepast in

⁷⁹ Zie de regionnotitie uit 2011: TK 2011-2012, 29653 nr. 12, p. 5.



| 75 |

Panama-stad, waar Nederland in 2011 een nieuwe ambassade heeft geopend. Hollandse Hoogte.

Midden-Amerika) aangegeven als mogelijkheden om de genoemde nadelen van de sluiting (deels) op te vangen.⁸⁰

Om de uitbreiding van de economische relaties te bevorderen is vanaf de zomer van 2012 het postennetwerk in Brazilië uitgebreid. Ook is een nieuwe ambassade in Panama geopend. De uitbreiding van het postennetwerk betreft overigens uitsluitend personeelsuitbreiding. De financiële middelen voor nieuwe initiatieven, publieksdiplomatie en cultuur zijn zeer bescheiden: in de orde van grootte van tienduizenden euro's per ambassade.

⁸⁰ Interventie minister Rosenthal tijdens de besprekking van de notitie op 20 december 2011: 'Het is een misverstand te veronderstellen dat bilaterale belangen alleen behartigd kunnen worden door de aanwezigheid van diplomatische vertegenwoordigingen. Wij hebben veel meer contacten met die landen dan alleen via de ambassades en er worden missies naar Latijns-Amerikaanse landen gestuurd. In landen waar wij, om naar ons oordeel goede redenen, de ambassade sluiten, is de diplomatische presentie via regionale verbindingen en flexibilisering van de ambassades geregeld. De ambassade in Buenos Aires bedient dan de Southern Cone en de ambassade in Peru heeft nadrukkelijk de opdracht gekregen om Ecuador te bedienen en daar het netwerk te onderhouden. In landen waar ambassades sluiten, wordt de consulaire aanwezigheid systematisch versterkt.' TK Verslag van een algemeen overleg gehouden op 20 december 2011 over Latijns-Amerika en Caribisch gebied.

De ambassade in Brasília is lange tijd een kleine post geweest, met een ambassadeur, een plaatsvervangend ambassadeur, een ambassadesecretaris en een Hoofd Bedrijfsvoering / Consulaire Zaken.⁸¹ De bezetting is tussen 2006 en 2011 niet wezenlijk veranderd. Interne inspecties in 2006 en 2011 leidden tot de constatering dat de bezetting van het postennetwerk hier bescheiden is en dat zij is achtergebleven bij de groeiende belangen en de aanzienlijke kansen voor het bedrijfsleven in Brazilië en de status van Brazilië als strategisch focusland.⁸² In haar jaarverslag over 2011 vermeldt de ambassade dat de huidige bezetting maar net voldoende is om de reguliere taken uit te kunnen voeren. Ook laat de bezetting weinig ruimte voor de noodzakelijke nieuwe initiatieven omdat de post veel tijd moet besteden aan de in aantal toegenomen inkomende bezoeken.⁸³ Hierop werden, in de zomer van 2012, de ambassade in Brasilia en het consulaat-generaal in Rio de Janeiro uitgebreid met één fte. Het volledige postennetwerk in Brazilië omvat vanaf die tijd: de ambassade en twee consulaten-generaal, met in totaal twaalf uitgezonden medewerkers. Het handelsnetwerk in Brazilië bestaat uit de Economische Afdeling (EA) en de Landbouw, Natuur en Voedsel-afdeling te Brasilia, de consulaten-generaal te São Paulo en Rio de Janeiro en twee Netherlands Business Support Offices (NBSO), respectievelijk te Recife en Porto Alegre. In Brazilië is dus een inhaalslag gemaakt. Wel blijft het postennetwerk er aanzienlijk kleiner dan de Nederlandse vertegenwoordigingen in de andere BRICS-landen, zoals blijkt uit Tabel 3.3.

| 76 |

Tabel 3.3 Vergelijking bezetting Nederlandse posten in BRICS-landen, in FTE's (2004-2013)

	2004		2007		2011		2013	
	UITG	LOK	UITG	LOK	UITG	LOK	UITG	LOK
Brazilië (incl. 2 CG's)	9,0	35,8	8,0	39,6	10,0	37,5	12,0	50,5
Rusland (incl. 1 CG)	28,0	44,8	29,0	46,7	29,0	46,9	28,0	49,9
India (incl. 1 CG)	28,0	41,9	16,0	41,9	16,0	60,9	18,0	68,3
China (incl. 3 CG's)	34,0	32,0	33,0	28,8	33,0	109,0	27,0	97,2
Zuid-Afrika (incl. 1 CG)	25,0	36,9	24,0	42,5	23,0	39,6	13,0	26,9
Subtotaal	124,0	191,4	110,0	199,5	111,0	293,9	98,0	292,8
TOTAAL	315,4		309,5		404,9		390,8	

Bron: Formatie- en bezettingsoverzicht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). 'Uitg' staat voor uitgezonden personeel en 'Lok' voor lokaal personeel.

Een oordeel over de omvang van het postennetwerk is overigens sterk afhankelijk van de criteria die men hiervoor aanlegt. In Tabel 3.4 is een vergelijking gemaakt op basis van de omvang van de bevolking en de economie alsmede de handelsvolumes.

⁸¹ Toen eind 2005 de bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Brazilië werd beëindigd, werd de bezetting van de ambassade met één fte verminderd.

⁸² Interne inspecties en rapportage ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011.

⁸³ HMA Brasilia (2013). Jaarplan 2012, p. 2.

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

Tabel 3.4 Omvang van de bevolking en economie BRICS-landen en van de Nederlandse export

	BNP (PPP, current miljarden USD, 2012)	Bevolking in miljoenen (2012)	Omvang export uit NL (miljoenen EUR, 2011)
Brazilië	2.328,8	198,7	2.281,5
Rusland	3.267,3	143,5	6.404,5
India	4.749,2	1.237,0	1.863,9
China	12.435,4	1.351,0	6.696,4
Zuid-Afrika	572,6	51,2	1.828,3

Bron: <http://data.worldbank.org>; <http://statline.cbs.nl>.

Uit Tabel 3.3 blijkt dat de bezetting van het postennetwerk in Brazilië achterblijft bij die in India. Dit correspondeert niet met de omvang van de Nederlandse export maar wel met de bevolkingsomvang van het land. Voor een beoordeling van de beleidsratio tussen prioriteiten en inzet zijn echter specifiekere criteria en nader onderzoek nodig.

Tabel 3.5 geeft een overzicht van de inzet van financiële middelen in de regio.

Tabel 3.5 Overzicht bilaterale uitgaven Latijns-Amerika in miljoenen EUR (2004-2011)

Onderwerp	Bedrag	Landen	Periode	Omvat
Ontwikkelings-samenwerking partnerlanden	693,2	Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua	2004-2011	Uitgaven voor milieusector, sociale sectoren, private en productieve sector, goed bestuur en versterking rechtsstaat, mensenrechten en vredesopbouw, emancipatie en gelijkheid, overige uitgaven ontwikkelingssamenwerking
Mensenrechten niet-partnerlanden	10,5	Argentinië, Brazilië, Chili, Ecuador, El Salvador, Honduras, Mexico, Panama, Peru, Uruguay, Venezuela, Regionaal	2004-2011	Mensenrechtenfonds, centrale en decentrale uitgaven
Milieu niet-partnerlanden	37,1		2004-2011	Centrale en decentrale uitgaven voor biodiversiteit en bossen, klimaat, energie en milieutechnologie, integraal waterbeheer, en themadoorsnijdende programma's
Overige uitgaven ontwikkelings-samenwerking niet-partnerlanden	8,7	Argentinië, Brazilië, Chili, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Mexico, Panama, Peru, Uruguay, Venezuela	2004-2011	Goed bestuur, HIV/aids, algemene ODA-activiteiten, Exit-programma's, noodhulp, schuldverlichting, speciale multilaterale activiteiten, gender-gelijkheid

Bedrijfsleven instrumentarium	183,6	Argentinië, Brazilië, Chili, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay	2005-2011	Uitgaven voor Nederlands Senior Experts, Programma Samenwerking Opgemende Markten, FMO (Enterpreneurial Development Bank), Centraal Bureau tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden, Ontwikkelingsrelevante Infrastructuur Ontwikkelingslanden (ORIO daarvoor ORET) Agriterra, e.a.
Medefinancierings-organisaties	400,0	Midden-Amerika en Andes, met concentratie in Colombia en Bolivia	2004-2011	Betreft een schatting van de ondergrens
Initiatief Duurzame Handel	p.m.	Latijns-Amerika	2010-2015	EUR 100 miljoen voor vijf jaar. Deel van de subsidie wordt ingezet in Latijns-Amerika (soja, hout en palmolie)
Netherlands Institute for Multiparty Democracy	12,2	Bolivia, Colombia en Midden-Amerika	2004-2011	Landen- en regionale programma's ⁸²
Publieksdiplomatie	1,0			Betreft een schatting
Totaal	1.346,3			

| 78 |

De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking vormen verreweg de grootste geldstroom naar de Latijns-Amerikaanse regio. Op de tweede plaats komt de inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium. Na 2013 zal de geldstroom sterk afnemen, vooral omdat de bilaterale ontwikkelingssamenwerking weg valt. Ook de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties vertonen een dalende trend.

De afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar de publieksdiplomatie. De doelstellingen van publieksdiplomatie zijn: een positieve beeldvorming van Nederland in het buitenland bewerkstelligen en de bevordering van de algemene beleidsdoelen van Nederland ondersteunen. Het gaat dus niet om pure ‘Holland-promotie’ (zonder beleidsinhoud), maar om de presentatie van de politieke, maatschappelijke, economische en culturele waarden aan de ene kant en de mogelijkheden en ambities van Nederland in het buitenland aan de andere kant. De laatste jaren zijn de inspanningen gericht op vijftien focuslanden: landen waarmee Nederland een historische binding heeft, die van groot politiek of economisch belang zijn of die een voortrekkersrol hebben in een regio (waaronder Brazilië). Na 2013 wordt het aantal landen uitgebreid tot 36 (waaronder Mexico). Door de bezuinigingen en taakstellingen krimpen de budgetten: in 2011 was er wereldwijd EUR 8 miljoen beschikbaar voor aan publieksdiplomatie gerelateerde activiteiten, in 2012 was dit EUR 7 miljoen en voor 2013 is EUR 6 miljoen gereserveerd. In Brazilië is de belangrijkste inspanning op het terrein van publieksdiplomatie de viering van het Jaar van Nederlands-Braziliaanse betrekkingen in 2011. Voor de uitvoering van de activiteiten in dit kader was een beperkt budget beschikbaar: EUR 330.000, waarvan 40 procent gesponsord door het Nederlands bedrijfsleven in Brazilië.

⁸⁴ Bron: Jaarverslagen Netherlands Institute for Multiparty Democracy 2004-2011.

3.3 Samenwerking en kanaalkeuze

De Nederlandse betrekkingen met Latijns-Amerika zijn veel breder dan wat het ministerie van Buitenlandse Zaken onderneemt. In hoofdstuk 1 werd al het groeiende aandeel van andere actoren in het buitenlandbeleid vermeld. Het ministerie van Buitenlandse Zaken moet dan ook steeds meer rekening houden met de noodzaak het buitenlandbeleid met die andere actoren af te stemmen, zorgvuldig haar taakopvatting te bepalen en zich te positioneren ten opzichte van hen.

3.3.1 Interdepartementale samenwerking en coördinatie

Omdat de internationale component in het beleid van de vakministeries toeneemt, wordt het Nederlandse buitenlandbeleid steeds meer een interdepartementale taak. Voor Latijns-Amerika is dit geïllustreerd in Tabel 3.6.

Tabel 3.6 Buitenlandse betrekkingen van vakministeries met Latijns-Amerika

Ministerie	Onderwerpen (niet uitputtend)
Ministerie van Financiën	<ul style="list-style-type: none"> Standpuntbepaling in internationale fora ten aanzien van posities regionale G20-leden (Brazilië, Mexico en Argentinië) Investerings- en belastingaangelegenheden Investering Beschermingsovereenkomsten
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	<ul style="list-style-type: none"> Binnenvaart, havens, waterbeheer en klimaat. (Cancun, Rio+) Deelname economische missies infrastructuurfonds in Brazilië
Ministerie van Economische Zaken en Landbouw (de verantwoordelijkheid voor internationaal ondernemen en MVO zijn voor een belangrijk deel ondergebracht bij het Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen dat vanaf 2012 onderdeel uitmaakt van het ministerie van Buitenlandse Zaken)	<ul style="list-style-type: none"> Economische diplomatie Onderhandelingen vrijhandelsverdragen Maatschappelijk verantwoord ondernemen in de regio Duurzame energie/biobrandstoffen Fytosanitaire aangelegenheden en behartiging agrarische belangen.
Ministerie van Onderwijs en Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> Universitaire samenwerking en onderwijsmissie Brazilië Culturele samenwerking
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	<ul style="list-style-type: none"> Coördinatie rond de relaties Koninkrijksdelen met Latijns-Amerika
Ministerie van Defensie	<ul style="list-style-type: none"> Defensieverdrag met Brazilië Leverantie defensiemateriaal
Ministerie van Veiligheid en Justitie	<ul style="list-style-type: none"> Op het gebied van WOTS Rechtshulpverzoeken Internationale drugsbestrijding (Colombia, Bolivia) Politiesamenwerking (regionale attaché)

Inmiddels is ongeveer 25 procent van het personeelsbestand op de posten afkomstig van een ander departement of ander overheidsorgaan; in 2012 waren dit er in totaal 285.⁸⁵ Attachés zijn thans afkomstig van meer departementen en diensten dan in het verleden. Nederland kent een geïntegreerde aanpak van economische diplomatie, met in toenemende mate de inzet van alle medewerkers van het postennet (naast economische zaken, ook politieke zaken, ontwikkelingssamenwerking, culturele zaken en attachés). Alleen de Nederlandse attachés zijn specialisten op hun gebied (innovatie, landbouw).

De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de coördinatie van het gehele buitenlandbeleid en voor de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. In de praktijk van het werk op de ambassade betekent dit dat het vakdepartement de attaché rechtstreeks aanstuurt, maar dat de ambassadeur integraal leiding geeft aan de post en verantwoordelijk is voor de consistentie met betrekking tot de gehele internationale agenda. De regiodirectie op het ministerie van Buitenlandse Zaken fungeert als aanspreekpunt in het contact tussen de ambassadeur en de overheidsorganen in Nederland.

Binnen Latijns-Amerika is deze ontwikkeling het sterkst merkbaar in Brazilië. De nieuwe meerjarenplanning voor Brazilië (de zogeheten *Meerjarige interdepartementale Beleidsplanning*) kwam in nauwe samenwerking met de vakministeries tot stand. Op de ambassade zijn landbouw-, defensie- en innovatie-attachés van vakministeries werkzaam. Uit een in 2009 uitgevoerd onderzoek onder het bedrijfsleven naar de behoefte aan of zin van de stationering van een Technisch Wetenschappelijk Attaché⁸⁶ in Brasilia bleek dat het bedrijfsleven de inzet van zo'n attaché steunt. In 2012 werd de Technisch Wetenschappelijk Attaché ook daadwerkelijk gestationeerd. In september 2012 is op de ambassade een defensieattaché geplaatst voor militaire samenwerking. Het aantal bezoeken aan Brazilië door de politieke leiding van andere ministeries is sterk toegenomen. In de woorden van de ambassadeur: 'Wanneer ik in Nederland ben, besteed ik meer tijd aan overleg op de vakministeries dan op mijn eigen ministerie'.⁸⁷

Naast de vakministeries zijn ook verschillende provincies en gemeenten en aan de overheid gerelateerde instellingen actief in Latijns-Amerika. Zo hebben de gemeenten Rotterdam en Amsterdam en de provincie Noord-Brabant meerdere handelsmissies uitgevoerd naar Latijns-Amerika. De haven van Rotterdam is op reguliere basis actief in Brazilië en in andere landen van de regio. In het kader van de reductie van de uitstoot door fossiele brandstoffen onderneemt Rotterdam missies om de samenwerking met Brazilië te ontwikkelen bij het benutten van alternatieve energiebronnen. Verder zijn er programma's van universitaire samenwerking en andere publieke instellingen, zoals de Sociaal-Economische Raad, in de regio.

⁸⁵ Een attaché is een uitgezonden medewerker van een departement (niet zijnde Buitenlandse Zaken) of van een ander overheidsorgaan, die tijdelijk werkzaam is op een post. In het dagelijks gebruik wordt de term attaché veelal gebruikt onder toevoeging van de specialisatie of vakaanduiding (bijv. defensie-, landbouw-, verkeers- of culturele attaché). Overigens is de verwachting dat de bezuinigingen de komende jaren weer zullen leiden tot een afname van het aantal attachés met 65 fte. Bron: TK 2012-2013, 33400-V, nr. 8.

⁸⁶ Het is de taak van de TWA's om vraag naar en aanbod van kennis en technologie tussen Nederlandse en buitenlandse partijen bijeen te brengen.

⁸⁷ Mondelinge communicatie mei 2012.

3.3.2 Kanaalkeuze

De Nederlandse betrekkingen met de regio verlopen via de samenwerking met diverse actoren en kanalen. Er bestaat geen beleid dat de taakopvatting van de overheid specificeert in meer algemene zin. Maar voor specifieke beleidsthema's is die taakopvatting wel af te leiden uit verspreide notities en jaarplannen van de posten.

In de beleidsnotities wordt vermeld dat het beleid ten opzichte van Latijns-Amerika in toenemende mate in Europees overleg wordt ontwikkeld en geïmplementeerd. Intensieve afstemming vindt plaats met de andere Europese lidstaten, binnen Europese werkgroepen als EU Committee on Latin America (COLAT) en Raadswerkgroep Latijns-Amerika (AMLAT), en op hoger niveau tot aan de Europese Raad. Bij de verwezenlijking van de Nederlandse beleidsdoelstellingen wil Nederland in toenemende mate gebruik maken van de hefboomfunctie van de EU. De intentie is om de inzet van Nederland in de EU te intensiveren.

De beleidsdocumenten vermelden verder de noodzaak van een toenemende inzet op *multilaterale kanalen*, waaronder de Verenigde Naties (VN), de gespecialiseerde VN-instellingen, regionale organisaties zoals de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS), het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank en de ontwikkelingsbanken, zoals de IDB. Dat geldt ook voor mensenrechten waarvoor thans het uitgangspunt geldt: ‘waar mogelijk multilateraal, waar noodzakelijk bilateraal’ (zie ook hoofdstuk 7). Nederland levert verder bijdragen aan internationaal klimaatbeleid en duurzame ontwikkeling via het Global Environmental Facility (GEF) en andere gespecialiseerde organisaties.

| 81 |

De samenwerking met Nederlandse ngo's is traditioneel intensief op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten (vooral Colombia en Guatemala), maar in toenemende mate geconcentreerd op thema's die te maken hebben met duurzame ontwikkeling. Bij de onderhandelingen over vrijhandelsverdragen vindt overleg plaats met het bedrijfsleven en ngo's.

3.4 Het Nederlandse beleid vergeleken met andere Europese landen

Bij een vergelijking van het Nederlandse beleid in Latijns-Amerika met dat van andere Europese landen moet uiteraard rekening gehouden worden met de grootte van de landen, de omvang van de belangen in de regio en de geschiedenis van de relaties. Toch biedt een vergelijking wel interessante aanknopingspunten.⁸⁸

Duitsland kent al bijna twee eeuwen lang historische en culturele banden met de Latijns-Amerikaanse regio, en in Chili, Brazilië, Mexico en Argentinië bestaan relatief grote Duitssprekende gemeenschappen. In Brazilië zijn deze gemeenschappen geconcentreerd in de zuidelijke deelstaten (Santa Catarina, Rio Grande do Sul). Sinds de jaren vijftig is Duitsland

⁸⁸ De vergelijking met Spanje is hier niet opgenomen, omdat de betekenis van Spanje in de regio vanwege historische redenen sterk afwijkt van die van de andere EU-lidstaten. Bovendien heeft Spanje de betrekkingen geïnstitutionaliseerd in een afzonderlijk Iberisch-Latijns-Amerikaans samenwerkingsverband.

(tot 1990 West-Duitsland) voor Brazilië een voorbeeld en een steunpilaar voor industriepolitiek en technologie (auto-industrie in de jaren vijftig, petrochemie en kernenergie in de jaren zeventig, industriële innovatie nu). In alle genoemde landen merkt Duitsland dat het koesteren van sterke historische banden een positieve grondslag biedt voor de onderlinge betrekkingen.⁸⁹ Zo investeert het fors in de relaties met Argentinië en Mexico. In de regio zijn maar liefst 184 aan het Duitse onderwijsysteem geassocieerde Duitse scholen, waarvan 37 (volledig erkende) Duitse scholen. Duitsland heeft op dit moment van alle Europese landen het meest actieve beleid ten aanzien van Latijns-Amerika. Dit uit zich in een zichtbare aanwezigheid van de Duitse overheid en haar programma's, maar ook door de belangstelling van ngo's, denktanks en universitaire instituties in alle grote en middelgrote Latijns-Amerikaanse landen.⁹⁰ Er is een regionale beleidsnotitie waarin Duitsland de belangrijkste prioriteiten en te ondernemen activiteiten toelicht en uitwerkt.⁹¹

Het Verenigd Koninkrijk heeft relatief laat gereageerd op de ontwikkelingen in Latijns-Amerika, en die in Brazilië in het bijzonder. Inmiddels heeft het land een forse correctie doorgevoerd op het eerder ingezette beleid voor de afwaardering van Latijns-Amerika en het sluiten van ambassades. Bij zijn bezoeken aan Latijns-Amerika in 2012 deed de minister van Buitenlandse Zaken Hague veel moeite om ruchtbbaarheid te geven aan deze koerswijziging: '*The days of our diplomatic retreat from Latin America are over*'. Bovendien kondigde hij 'de meest ambitieuze inspanning om de betrekkingen met de regio te versterken' aan.⁹²

| 82 |

Een land dat qua omvang beter te vergelijken is met Nederland, is Zweden. Het beleid van dit land biedt een goed voorbeeld van de kansen die een vroege inzet zou kunnen bieden. Al jarenlang onderhoudt Zweden goede politieke relaties met de Arbeiderspartij (Partido dos Trabalhadores, PT) in Brazilië. Deze relaties gaan terug op historische steun aan ondergrondse vakbonden en verzet tegen de militaire dictatuur en zijn gekoppeld aan de decennialange aanwezigheid van Zweedse multinationals die belangrijke (consumptie) goederen voor de interne markt fabriceren (zoals Ericsson, Saab/Scania, Electrolux). De Zweedse regering levert bovendien een langjarige, geduldige inzet in de hoop militair materieel te kunnen leveren (in casu het Saab Gripen-gevechtsvliegtuig). Lula is als president meerdere malen in Zweden geweest.⁹³ Zweden zet ook in op een ambitieuze bezoekagenda. Zo is het land erin geslaagd een bijzondere consultatieve relatie op te bouwen tussen de Zweedse minister van Buitenlandse Zaken en zijn Braziliaanse ambtgenoot. Zweden was op het hoogste niveau (minister-president Reinfeld) vertegenwoordigd op de Rio+20-

⁸⁹ Interview Duitse ambassade Brasília, september 2012.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld: Auswärtiges Amt, Alemania (2010). *América Latina y el Caribe. Lineamientos del Goberno Federal*.

⁹¹ Idem.

⁹² 'We are cementing this commitment in bricks and mortar, re-opening our Embassy in El Salvador, a new consulate here in Brazil in Recife, and expanding our diplomatic staff across Latin America. British Ministers have made 37 visits to the continent in the first 18 months – nearly half of them to Brazil, and we have set targets to double our trade with Brazil, Mexico and Colombia by 2015. We have moved our diplomatic engagement with Brazil to a wholly different level within British government, because we recognise your country's growing impact on the economic and political landscape of the world. (...) In every way, Britain is back in Brazil and we are proud to be here'. Bron: Website UK in Brazil: <https://www.gov.uk/government/world/brazil>. Uitgesproken tijdens bezoek aan Brazilië op 19 december 2012.

⁹³ Interview Zweedse ambassade, Brasília, september 2012.

conferentie in 2012, iets waar Brazilië veel waarde aan hecht. In mei 2011 werd minister-president Reinfeld tijdens een bezoek aan Brazilië ontvangen door president Rousseff. In augustus van datzelfde jaar bezocht de Braziliaanse minister van Buitenlandse Zaken Patriota Zweden voor een tweedaags bezoek. Toen werd afgesproken dat de twee landen jaarlijks op ministersniveau formele consultaties zullen houden. Het bezoek werd afgesloten met een gedetailleerd communiqué, waarin de afspraken over samenwerking zijn gespecificeerd.

De grote EU-landen investeren alle in een breed pakket van activiteiten, vanuit de verwachting dat de effecten ervan elkaar versterken en uiteindelijk doorwerken in de economische relaties met Latijns-Amerika. Hierbij vergeleken is de Nederlandse inzet na 2011 vrij eenzijdig gericht op economische belangenbehartiging en zijn er weinig middelen beschikbaar voor activiteiten op andere terreinen.

Voor wat betreft de beschikbare middelen voor culturele samenwerking opereert Nederland meer op het niveau van de Scandinavische landen (beperkt budget, *géén* permanent cultureel instituut) dan op het niveau van landen als Frankrijk en Duitsland, die grotere budgetten en een netwerk van culturele instituten ter beschikking hebben. Het budget voor de organisatie van het Brazilië-jaar van Frankrijk bedroeg enkele miljoenen euro's. Maar ook Zweden heeft bijvoorbeeld met het bezoek van minister-president Reinfeld in 2011 met publieksdiplomatie hoger ingezet dan Nederland.⁹⁴

| 83 |

Alleen Noorwegen publiceerde in 2011 een specifieke landenstrategie voor Brazilië.⁹⁵ Hieraan lagen uitvoerige politieke discussies ten grondslag, evenals openbare consultaties met belanghebbenden en deskundigen uit beide landen, zowel in Noorwegen als in Brazilië.⁹⁶ Terwijl Nederland koos voor een grotendeels ambtelijke exercitie voor intern gebruik, werd de Noorse strategie een publiek document. Het meerjarenplan voor de Nederlandse vertegenwoordiging in Brazilië (MIB) wordt veel sterker beheerst door economische thema's die belangrijk zijn voor Nederland. De Noorse strategie oogt wat breder en is gevatt in een discourse van 'samenwerking'. In het geval van oliewinning, energietechnologie, sport en cultuur hopen de Noren van de Brazilianen te kunnen leren. In vorm vertonen de Noorse strategie en het Nederlandse meerjarenplan vooral overeenkomsten: ze werken thema's uit en benoemen de inzet die kan worden verwacht van de Nederlandse dan wel Noorse regeringen. Het is ook duidelijk dat Nederland en Noorwegen op het gebied van maritieme en offshoretechnologie, watertransport en logistiek concurrenten zijn.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld de speciale gezamenlijke uitgaven van de Kamer van Koophandels van Noorwegen en Zweden van november 2011.

⁹⁵ The ministry of Foreign Affairs (2011). *The Norwegian Government Starategy for Cooperation between Brasil and Norway*. [Online]. http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2011/brazil_strategy.html?id=636328 (geraadpleegd op 01/04/13).

⁹⁶ Interview Noorse ambassade, Brasília, september 2012. Voor het MIB voerden het ministerie en de ambassadeur wel een serie consultaties uit met vakministeries en derden.

De recente herwaardering van Brazilië door Nederland loopt in de pas met het beleid van andere Europese landen en dat van de EU zelf. Geen van de voor dit onderzoek geconsulteerde diplomatieke vertegenwoordigingen maakte melding van een expliciete prioriteit van de betrekkingen met Brazilië vóór 2009. Er is een verband met de interne politieke dynamiek van Brazilië. Pas vanaf 2007, met het begin van de tweede termijn van president Lula en met het uitkristallisieren van Brazilië's economisch en diplomatiek succes, veranderden de meeste landen van houding.

3.5 Conclusies

In de formulering van het Nederlands regiobeleid in Latijns-Amerika ligt de nadruk op de operationalisering van Nederlands beleid naar de regio. De aandacht voor een analyse van de kansen en mogelijkheden vanuit het perspectief van de regio zelf blijft daarbij achter. Er wordt onvoldoende geïnvesteerd in het onderhouden van de daarvoor noodzakelijke expertise en kennis in de regio. Een duidelijke explicitering over de taakopvatting van de overheid op verschillende terreinen ontbreekt. De wijze waarop de notities zijn opgesteld, geeft weinig mogelijkheden om de voortgang van de beleidsuitvoering te monitoren.

| 84 |

Ontwikkelingssamenwerking heeft een grote stempel gedrukt op de Nederlandse kijk op Latijns-Amerika en de inzet daarvoor. Doordat de Nederlandse rol te veel is bezien vanuit het perspectief van armoedebestrijding, is een gelijkwaardige samenwerking bemoeilijkt. De nadruk op ontwikkelingssamenwerking heeft bovendien het zicht belemmerd op de snelle en in meerdere opzichten positieve ontwikkelingen in veel Latijns-Amerikaanse landen. Deze nadruk is ook terug te vinden in de inzet van middelen en personeel. Lange tijd was de bezetting van het postennetwerk in Nicaragua en Bolivia vele malen groter dan die in Brazilië. Hoewel dit inmiddels is gecorrigeerd, is de uitbreiding van het postennetwerk in Brazilië pas medio 2012 geconcretiseerd.

De omvang van de ambassades in verhouding tot de uit te voeren taken kan niet los worden gezien van de huidige context, waarin het ministerie forse bezuinigingen moet doorvoeren en zowel het beleid, de werkwijze als de inrichting van het postennetwerk ter discussie staan. Hoewel vier ambassades in de regio worden gesloten, worden tegelijkertijd het postennetwerk in Brazilië uitgebreid en een ambassade in Panama geopend. Om die reden kan niet uitsluitend worden gesproken van een verminderde belangstelling voor de regio en is er ook sprake van een reallocatie van minder middelen, om deze in overeenstemming te brengen met de nieuwe prioriteiten van het beleid. Maar voor het geheel worden de ambities en de inzet ten aanzien van het Latijns-Amerikaanse continent sterk gereduceerd en zijn er nog maar beperkte middelen voor de behartiging van de Nederlandse politieke en economische belangen.

Het Nederlandse beleid van vermindering van de inzet en inkrimping van het postennetwerk wijkt af van dat van grotere Europese landen in de Latijns-Amerikaanse regio. Hoewel de brede inzet van de grote EU-lidstaten voor een klein(er) land als Nederland niet tot de mogelijkheden behoort, kan hiervan wel worden geleerd hoe belangrijk deze

landen het vinden om de economische betrekkingen in te bedden in brede relaties en te verbinden met activiteiten op andere terreinen.

Nederland loopt niet erg uit de pas met andere Europese landen waar het gaat om de ‘herwaardering’ van het (economisch) belang van Latijns-Amerika in het algemeen en de aandacht voor Brazilië in het bijzonder. Maar landen als Zweden hebben wel eerder en hoger ingezet om politieke en economische diplomatie te bedrijven en aan elkaar te verbinden.

4

De politieke doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid en de belangenbehartiging

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de politieke doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika. In de eerste paragraaf vatten we de belangrijkste beleidsintenties van het buitenlandbeleid samen voor de drie grootste landen: Argentinië, Brazilië en Mexico. Paragraaf 4.2 gaat over de activiteiten die Nederland heeft ondernomen om die doelstellingen te realiseren. In paragraaf 4.3 staat vervolgens de vraag centraal wat de perceptie van de betrekkingen met Nederland in de drie landen is. In paragraaf 4.4 gaan we aan de hand van enkele concrete thema's na hoe Nederland de doelstellingen op het gebied van internationale *governance* heeft nastreefd en welke voortgang hierbij is geboekt. Paragraaf 4.5 analyseert de Nederlandse belangenbehartiging. Tot slot trekken we enkele conclusies.⁹⁷

4.1 Beleidsformulering

Het regiobeleid vermeldt het belang om medestanders te verkrijgen voor de Nederlandse beleidsagenda op mondial niveau en noemt dit als een belangrijk doel voor de diplomatieke inzet in de regio.⁹⁸ Nederland voert zijn politieke doelstellingen in de drie grote Latijns-Amerikaanse landen uit vanuit de volgende overwegingen:

- a) Het lidmaatschap van de G20⁹⁹ en de groeiende rol van Brazilië, Mexico en (zij het in mindere mate) Argentinië in de internationale fora vormen een belangrijk motief om goede betrekkingen met deze landen te onderhouden.
- b) Nederland deelt met deze landen een groot aantal waarden dat samenwerking op het gebied van vredesopbouw, mensenrechten en non-proliferatie mogelijk maakt.
- c) De landen – vooral Brazilië, en daarna ook Mexico en Argentinië – zijn potentieel belangrijke handelspartners met wie Nederland zijn voornemen tot uitbreiding van de economische betrekkingen met landen buiten de EU kan realiseren.

| 87 |

Nederland wil zich profileren als een bijzonder land, dat de Latijns-Amerikaanse landen aantrekkelijke kansen te bieden heeft. In dit verband wordt verwezen naar:

- a) de vooraanstaande Nederlandse rol op het gebied van ontwikkelingssamenwerking;
- b) de Nederlandse bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor vrede en stabiliteit, ook als het gaat om bijdragen aan (VN-/internationale) vredesmissies;
- c) het relatief grote aandeel van Nederland in de internationale handel en investeringen.

⁹⁷ Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op de door IOB uitgevoerde beleidsreconstructie voor de drie landen en de drie landenrapporten van respectievelijk Prof. Dr. K. Koonings, Prof. Dr. M. Baud en Prof. Dr. W. Pansters: voor de volledige referenties zie het overzicht met uitgevoerde deelstudies in Bijlage 1. Ook is gebruikgemaakt van CINDES (2012). *Overview of Brazilian economic international integration policies and possible impacts on bilateral cooperation with the Netherlands*. Rio de Janeiro CINDES 2012. Studie uitgevoerd in opdracht van IOB.

⁹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Actualisering beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika*. Den Haag.

⁹⁹ De G20 werd in 1999 opgericht als overlegplatform voor ministers van Financiën en presidenten van de Centrale Banken van de twintig grootste economieën. Vanaf 2008 (Washington) ontmoeten ook de leiders van de deelnemende landen elkaar (een of twee keer per jaar).

Nederland, zo staat in de beleidsdocumenten van de ambassades, is interessant als bruggenbouwer en als ingang naar Europa, en naar de EU in het bijzonder. En de publiciteit rond het Internationaal Strafhof in de Latijns-Amerikaanse pers versterkt het imago van ‘Den Haag’ als juridische hoofdstad van de wereld.

Hoewel de meeste doelstellingen lang gelijk zijn gebleven, zijn de onderlinge prioriteitsstelling en de geografische nadruk van het beleid voor de Latijns-Amerikaanse regio wel veranderd, vooral ten aanzien van Brazilië. Lange tijd kende Nederland geen buitengewone betekenis toe aan de betrekkingen met dit land. Zo zijn in de regionale beleidsnotitie *Verre buren, goede vrienden* (2004) weinig specifieke referenties aan Brazilië terug te vinden. Het land leek te worden meegenomen in de langzame afwaardering van de Nederlandse belangstelling voor Latijns-Amerika. Na 2008, met het staatsbezoek van president Lula, veranderde dit echter snel: Brazilië werd één van de vijftien strategische landen voor het buitenlandbeleid, en één van de 21 prioritaire landen van het ministerie van Economische Zaken.¹⁰⁰ In 2011 kende het kabinet in de *Latijns-Amerikabrief* aan Brazilië een sleutelrol toe in de regio: een reden om de diplomatieke banden sterk te houden en zo nodig uit te breiden. In deze brief lag het accent nog veel sterker dan voorheen op de economische belangen van Nederland. Ook in de notitie *Modernisering van de Nederlandse diplomatie* (2011) zag het kabinet het, vanwege het toenemende belang van dit land, als gewenst de relaties met Brazilië te intensiveren.

| 88 |

De politieke betekenis van Argentinië voor Nederland is bescheiden. In het beleidskader van het postennetwerk behoort Argentinië echter wel tot de groep landen waarmee Nederland een bilaterale politieke dialoog in stand wil houden. Ook andere motieven spelen aan Nederlandse kant een rol bij de ontwikkeling van de bilaterale relaties met Argentinië. Zo is, mede geïnspireerd door het koninklijk huwelijk en de belangstelling voor de Argentijnse cultuur, het toerisme vanuit Nederland naar Argentinië toegenomen. Daarnaast heeft de ambassade in Buenos Aires bijzondere aandacht voor de relaties van het Koninklijk Huis met het land.

Nederland vindt Mexico belangrijk vanwege de overeenkomsten die het met dit land heeft op een aantal voor Nederland belangrijke doelstellingen op het gebied van het buitenlands beleid, zoals *multilateral governance*, non-proliferatie, mensenrechten, en klimaatbeleid. Nederland heeft veel waardeering voor de constructieve rol die Mexico speelt in het internationaal overleg over deze thema's. Hoewel de politieke samenwerking en de economische diplomatie belangrijk zijn, kent Nederland, in vergelijking met Brazilië, aan Mexico een veel minder hoge prioriteit toe.

De algemene doelstellingen van het Nederlands buitenlandbeleid, zoals vastgelegd in de memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Financiën en in het regiobeleid, worden geoperationaliseerd in de (meer)jarenplannen van de ambassades. In het geval van Brazilië werd in 2008 een zogeheten strategische meerjarenplanning

¹⁰⁰ Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Buitenlandse markten, Nederlandse kansen. Den Haag*.

(2008-2012) vastgesteld. Het document bevatte ambitieuze doelstellingen en intenties op uiteenlopende terreinen, zoals een actieve opstelling ten opzichte van mensenrechten en milieu. De landenanalyse was kritisch ten aanzien van de ontwikkelingen in het land en bleek al snel verouderd, zowel in visie als in de planning van de activiteiten. Het erop volgende *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader* (MIB) van 2012 kwam tot stand in nauwe samenwerking met de vakministeries. In het MIB domineren de economische thema's sterk. Zo is er aandacht voor de kansen van en de mogelijkheden voor de Nederlandse topsectoren¹⁰¹, de activiteiten in dit kader en de te verwachten resultaten.¹⁰² De overige beleidsthema's zijn internationale stabiliteit en veiligheid, grensoverschrijdende criminaliteit, mensenrechten, en partnerschap in ontwikkelingssamenwerking. Het MIB vormt de weerslag van het Nederlandse besef van de veranderende status van Brazilië, en besteedt meer aandacht aan de uitwerking naar concrete activiteiten en te verwachten resultaten dan de voorgaande meerjarenplanning.

De jaarplannen van Mexico en Argentinië zijn, in overeenstemming met de instructies daarvoor uit Den Haag, beknopt en geven hierdoor weinig inzicht in de activiteiten en de te verwachten resultaten. In het geval van Argentinië zijn de Nederlandse ambities bescheiden en weinig expliciet. Bij economische diplomatie gaat het meer om het aanduiden van relevante sectoren (energie en milieu, de havens en de scheepvaartsector en de creatieve industrie) dan om echte plannen. Ook de versterking van de rechtsorde en de mensenrechten waren tot voor kort belangrijke aandachtspunten. In het geval van Mexico is de politieke samenwerking belangrijk: het land is een interessante partner vanwege de grote overeenkomst in visie en standpunten op een aantal voor Nederland belangrijke doelstellingen van het buitenlandbeleid. Het belang van economische diplomatie voor dit land is de afgelopen jaren toegenomen en sinds 2012 wordt gewerkt aan een meer structurele aanpak daarvan. Het profiel en de werkzaamheden van de ambassade in Mexico zijn de laatste jaren dan ook veranderd: de ambassade wil inzetten op een nieuwe positionering in een dynamische opkomende markt die andere prioriteiten met zich meebrengt dan in het verleden. In Mexico gaat de hoofdaandacht dan ook uit naar de economische diplomatie, met daarnaast geselecteerde interventies op thema's als ontwapening en non-proliferatie en een aantal specifieke interventies op het gebied van mensenrechten en incidentele culturele activiteiten.¹⁰³ Het gegeven dat de Nederlandse ambassade als enige Europese vertegenwoordiging gevestigd is in het dure zakendistrict Santa Fé, is daarvoor een duidelijk signaal.

| 89 |

4.2 Beleidsuitvoering: politieke consultaties en het diplomatieke verkeer

Zoals vermeld in hoofdstuk 1, is het niet goed mogelijk diplomatieke inspanningen te evalueren volgens een duidelijke interventiestrategie en eenduidige criteria voor

¹⁰¹ Hightech systemen en materialen, voedsel en bloemen, de creatieve industrie, chemie, pensioenen en sociale verzekeringen, infrastructuur, transport en logistiek en milieu.

¹⁰² *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brazilië 2012-2016*, 26 juni 2012.

¹⁰³ Communicatie met de ambassade hierover in juni 2013.

effectiviteit. Met de bevindingen van ons onderzoek kunnen we echter wel meer inzicht verschaffen in de gevolgde werkwijze en de geboekte voortgang bij de politieke doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika.

Nederland geeft prioriteit aan de betrekkingen met de drie grote Latijns-Amerikaanse landen vanwege de snelle groei van hun economieën en hun rol in de internationale politiek. Zowel Brazilië als Argentinië en Mexico zijn aangemerkt als prioriteit voor reguliere politieke consultaties. De wijze waarop Nederland hieraan inhoud geeft, verschilt aanmerkelijk per land. Zo geeft Nederland sinds 2008 vrij exclusieve voorrang aan de uitbreiding van de relaties met Brazilië, waarbij de nadruk ligt op de intensivering van de economische betrekkingen. Deze beleidsintenties zijn in belangrijke mate gerealiseerd. Vanaf 2007 is een intensief bezoekersprogramma uitgevoerd en vanaf 2012 is het postennetwerk in Brazilië uitgebreid. Uit het overzicht van de formele contacten met de drie landen tussen 2005 en 2012 (zie Tabel 4.1) blijkt dat sinds 2008 de frequentie van de Nederlandse bezoeken op hoog niveau aan Brazilië sterk is toegenomen. Hoewel het merendeel gemengde politieke en economische missies betreft, ligt er een duidelijke prioriteit bij de economische diplomatie.

Tabel 4.1 Overzicht politieke consultaties en bezoeken (2005-2012)

| 90 |

Bezoek	Brazilië	Argentinië	Mexico
Staatsbezoek/Bezoeken Koninklijk Huis	2003 (Koningin Beatrix) 2012 (kroonprinselijk paar)	2006 (Koningin Beatrix en kroonprinselijk paar)	2009 (Koningin Beatrix en kroonprinselijk paar)
Staatsbezoek inkomend	2008 (President Lula)		
Bilaterale contacten Nederlandse minister-president en president	2009 (Balkenende)	2008 (Balkenende, en marge van EU/LAC-top)	2008 (Balkenende en marge van EU-Latijns-Amerika en de Cariben (LAC-top)) 2009 (Balkenende en marge van G20-top)
Minister van Buitenlandse Zaken uitgaand	2007 (Bot) 2010 (Verhagen) 2012 (Rosenthal)	2006 (Bot in combinatie met staatsbezoek)	2006 (Bot) 2009 (Verhagen in combinatie met staatsbezoek)
Minister van Buitenlandse Zaken inkomend / politieke consultatie	2008 (tijdens staatsbezoek) 2010	2005 (Viceminister) 2007 (Viceminister) 2012 (Viceminister)	
Politieke consultatie uitgaand op hoog ambtelijk niveau		2005 (Buenos Aires)	2007 (Den Haag)
Politieke consultatie inkomend op niveau viceminister of hoog ambtelijk niveau		2005 (Buenos Aires) 2009 (Den Haag) 2012 (Den Haag)	2005 (Den Haag) 2008 (Den Haag)
Uitgaande bezoeken andere ministers	2011 (minister van Defensie Hillen)		
Uitgaande bezoeken Staatssecretarissen	2008 (Timmermans over culturele samenwerking)		

Het staatsbezoek van president Lula in 2008 was een belangrijk moment in de ontwikkeling van de Nederlandse betrekkingen met Brazilië. De president tekende vijf *Memoranda of Understanding* (MoU) voor samenwerking op uiteenlopende terreinen, waaronder biobrandstoffen, havens en infrastructuur. De poging om de nieuwe president Rousseff in aansluiting op een bezoek aan Duitsland in 2012 ook naar Nederland te halen, mislukte. Op dit moment is vooral Nederland de partij die het initiatief neemt om de bilaterale betrekkingen te intensiveren. Zowel de bezoeken van de minister van Buitenlandse Zaken Verhagen in 2010 als het bezoek van minister Rosenthal in mei 2012 boden goede mogelijkheden om specifieke thema's van Nederlands belang te bespreken.¹⁰⁴ Bij bezoeken van Nederlandse vakministers slaagt de ambassade er vrijwel altijd in hen in contact te brengen met de Braziliaanse ministers ('we krijgen altijd de nodige drie kwartier').¹⁰⁵ De deelname van het kroonprinselijk paar aan de handelsmissie in november 2012 faciliteerde de toegang tot hoge Braziliaanse autoriteiten. Het is de ervaring van de ambassade dat het niet moeilijk is om bij de Brazilianen op verschillende niveaus binnen te komen. Zij heeft frequente contacten met de Europa-directie en de West-Europa-afdeling van het Braziliaanse ministerie van Buitenlandse Zaken.



| 91 |

Staatsbezoek van de Braziliaanse president Luiz Inácio Lula da Silva aan Nederland op uitnodiging van koningin Beatrix in april 2008. Wiebe Kiestra | Hollandse Hoogte.

¹⁰⁴ Reguliere periodieke consultaties op hoog ambtelijk niveau zijn feitelijk vervangen door frequente ontmoetingen op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken. Hier zien we een verschil met bijvoorbeeld Noorwegen en Zwitserland, die reguliere politieke consultaties op het niveau van viceministers belangrijk vinden. Wel stuurde Noorwegen de afgelopen jaren een groot aantal bewindspersonen naar Brazilië. Interviews Noorse en Zwitserse ambassades, Brasilia, september 2012.

¹⁰⁵ Achtergrondgesprekken op de ambassade in Brasilia.

De diplomatieke betrekkingen met Brazilië kenmerken zich de afgelopen vijf jaar door een wijziging in de opstelling van Nederland: er is sprake van een groeiende realiteitszin over de positie van Nederland ten opzichte van Brazilië. Het is voor Nederland lastiger dan vroeger om de Braziliaanse overheid te interesseren voor de Nederlandse inbreng en belangen. De concurrentie van andere landen is groot en vanuit Braziliaans perspectief is het belang van Nederland afgnenomen. Dit geldt ook voor de Braziliaanse relatie met de EU en de EU-lidstaten. Zoals vermeld in hoofdstuk 2, voert Brazilië een actieve en steeds succesvoller strategie om allianties wereldwijd te diversificeren. Dit houdt in dat Brazilië meer opties voor zichzelf creëert en niet langer, in diplomatieke termen, een vragende partij is tegenover de traditionele Noord-Atlantische grootmacht(en).

De inzet van Nederland op de betrekkingen met Argentinië en Mexico is ver achtergebleven bij die met Brazilië. In Argentinië maakte het staatsbezoek van 2006 intensieve politieke besprekingen mogelijk. Ook werd het mogelijk nieuwe commerciële en culturele contacten te leggen. In mei 2007 waren er bilaterale politieke consultaties in Den Haag over mensenrechten in multilateraal kader, non-proliferatie en de inzet voor een douaneovereenkomst. Toch werd de in de jaarplannen vermelde beleidsintentie voor regelmatig vervolgoverleg met de Argentijnse autoriteiten niet gerealiseerd. Pas in oktober 2012 vond tussen de twee landen een nieuwe politieke consultatie plaats. Argentinië heeft geen hoge prioriteit bij de beleidsmakers en is politiek niet erg ontvankelijk voor Nederlandse initiatieven. Bovendien zijn er conflictpunten, zoals de terugbetaling van de schuld van de in de Club van Parijs verenigde crediteuren (zie paragraaf 4.5). Ook houdt de ambassade zich met enige regelmaat bezig met troubleshooting voor Nederlandse bedrijven die met de Argentijnse autoriteiten in problemen komen. De incidenten hebben echter niet verhinderd dat Nederland stabiele relaties met Argentinië onderhoudt, zij het met een lagere intensiteit dan met Brazilië.

Het staatsbezoek van 2009 aan Mexico gaf een krachtig signaal over het belang dat Nederland hecht aan de betrekkingen met het land. Het bood tevens de gelegenheid voor intensief overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken. Ondanks de Nederlandse voorname hiertoe en de verzoeken door de ambassade aan Den Haag, zijn vervolgonderhandelingen op hoog niveau echter uitgebleven. Zo ging het in september 2010 geplande bezoek van minister-president Balkenende in het kader van de 200-jarige onafhankelijkheid van Mexico om uiteenlopende redenen niet door.¹⁰⁶ Andersom heeft ook de minister van Buitenlandse Zaken van Mexico Nederland niet bezocht.

De Nederlandse positie ten aanzien van Mexico kan het best worden omschreven als ambivalent. Nederland erkent het politieke en economische belang van het land en heeft goede ervaringen op het gebied van politieke samenwerking in multilateraal verband (bijvoorbeeld mensenrechten en klimaatbeleid). Tegelijkertijd worden deze punten onvoldoende

¹⁰⁶ In oktober 2010 was in het kader van politieke consultaties een bezoek van de directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Mexico voorzien. Dit bezoek is afgewezen vanwege de kabinetswisseling. Voorstellen om politieke consultaties op een lager niveau te houden, werden door Mexico niet geaccepteerd. Voor 2011-2012 was door de regiodirectie een strategische reisagenda voor Mexico opgesteld, met als doel het beïnvloeden van het Mexicaanse voorzitterschap van de G20. De meeste van deze uitgaande bezoeken zijn echter niet doorgegaan. Bron: interne berichten Ministerie van Buitenlandse Zaken.

geoperationaliseerd en vertaald in het bilaterale beleid. Het blijkt bovendien moeilijk om bij de leiding van het departement aandacht te krijgen voor Mexico. De perceptie dat Mexico zich zeer sterk richt op de Verenigde Staten (VS) en dat het land, in tegenstelling tot andere landen, binnen de invloedssfeer van de VS ligt, is daar mogelijk een verklaring voor. Meer in het algemeen is ook de geringere prioriteit voor Latijns-Amerika, in vergelijking met andere prioriteiten, een reden: bij drukke agenda's van de leiding leidt uitstel niet zelden tot afstel.¹⁰⁷

4.3 De perceptie van Nederland in de drie landen

Om een beeld te krijgen van de waardering die Brazilië, Argentinië en Mexico hebben voor Nederland en het belang dat zij in hun buitenlandse betrekkingen aan Nederland hechten, is daar in de gesprekken met informanten explicet naar gevraagd.¹⁰⁸ Hieronder beschrijven we de perceptie van de drie landen kort.

De waardering van Brazilië voor Nederland lijkt gemiddeld te zijn. Als EU-lid is Nederland niet van bovengemiddeld belang: Nederland is eerder vragende dan biedende partij en moet 'in de rij aansluiten'. De betrekkingen zijn waardevol, en voor Brazilië belangrijker dan op grond van de omvang van Nederland verwacht zou worden. De Nederlandse opstelling wordt gezien als stabiel en voorspelbaar ('*Holanda não surprende*') en de bilaterale relaties als goed en fluïde. Braziliaanse diplomaten noemen daarbij vooral de economische betrekkingen, de historische banden, en wetenschap en technologie als belangrijke gebieden. Met betrekking tot de economische banden wijzen zij op de betekenis van Rotterdam voor de Braziliaanse goederenuitvoer en op die van Nederland als investeerder. De omvang van de Nederlandse investeringen wordt door Brazilië gerelateerd vanwege de fiscale voordelen die bedrijven hebben als zij zich in Nederland vestigen. Brazilië erkent bovendien het belang van Nederland als 'semibuur' (met de landen en gebiedsdelen van het Koninkrijk in het Caraïbisch gebied). Verder benadrukt Brazilië explicet de betekenis van de met Nederland gedeelde koloniale geschiedenis.

| 93 |

Voor Mexico is Nederland een belangrijke partner vanwege de omvangrijke economische betrekkingen, vooral in de vorm van Nederlandse investeringen of acquisitions in Mexico. In 2010, toen Heineken een grote overname deed, was Nederland zelfs de grootste investeerder in Mexico. De Mexicaanse overheid zou in het bijzonder de handelsbetrekkingen met Nederland willen bevorderen. Daarnaast kijkt Mexico, in het licht van de recentelijk door het Mexicaanse ministerie van Buitenlandse Zaken opgestarte afdeling voor ontwikkelingssamenwerking, met belangstelling naar de ervaringen van Nederland op dit terrein. Nederland bezit voor Mexico in een breder Europees verband een 'semistrategische' positie.

¹⁰⁷ Mexico is als enige Latijns-Amerikaanse land ondergebracht bij de afdeling Noord-Amerika van de Directie Westelijk Halfvond van het ministerie. Eén van de redenen hiervoor is de Mexicaanse deelname aan het North American Free Trade Agreement (NAFTA) met de Verenigde Staten en Canada.

¹⁰⁸ Door gesprekken te voeren met verschillende stakeholders (wetenschappers, collega-ambassades en overheidsvertegenwoordigers) is geprobeerd de subjectiviteit bij de interpretatie van achtergrondgesprekken te verminderen. Voor de opgave van de gevoerde gesprekken zie de verantwoording daarover in de betreffende landenrapporten.

In gesprekken met Mexicaanse diplomaten en wetenschappers valt enige teleurstelling te beluisteren over de relatief geringe prioriteit van Nederland voor Mexico. Tegelijkertijd wordt de goede multilaterale samenwerking in allerlei fora erkend. Men is op de hoogte van de aanstaande sluiting van de Nederlandse ambassades in meerdere Latijns-Amerikaanse landen en betreurt met name het besluit van Nederland om zijn rol in Midden-Amerika en zijn bijdrage aan de bestrijding van de rechteloosheid en de georganiseerde misdaad te verminderen. Daar komt bij dat andere Europese landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, recentelijk zijn gestart met trilaterale ontwikkelingssamenwerking met Mexico in Midden-Amerika, waar dit met Nederland niet mogelijk is gebleken (zie ook hoofdstuk 6).

In Argentinië bestaat in principe een positieve houding ten opzichte van de EU en dus ook Nederland. Alle Argentijnse vertegenwoordigers benadrukken de Argentijnse verwantschap met Europa en de Europese cultuur. Zij wijzen op de gedeelde waarden en normen en de vanzelfsprekendheid van de relaties met het 'oude' continent. Dit leidt ertoe dat Europa en Argentinië in de internationale arena vaak gelijksortige visies hebben op gebieden als mensenrechten, vredesmissies of non-proliferatie. Deze samenwerking wordt door beide partijen erkend en gewaardeerd. Tegelijkertijd wordt erkend dat deze vanzelfsprekende relatie niet ten volle benut wordt. Dit kan verklaard worden door factoren die zowel aan Argentijnse als aan Europese kant liggen en die samengevat kunnen worden als een gebrek aan politieke urgentie. Het Nederlandse staatsbezoek van 2006 was een moment van intensieve politieke besprekingen, die gepaard gingen aan nieuwe commerciële en culturele contacten. Aan dit intensieve contact werd weinig vervolg gegeven.

| 94 |

Op de ministeries van Buitenlandse Zaken in de drie landen zijn de relaties met Nederland belegd in een landeneenheid samen met een of meerdere grote Europese landen. Deze eenheid maakt onderdeel uit van de Europa-eenheid op het ministerie van Buitenlandse Zaken in de betreffende landen. Alle drie de landen beschikken over een ambassade in Den Haag: Tabel 4.2 geeft de bezetting weer.

Tabel 4.2 Vertegenwoordiging in Nederland: Argentinië, Brazilië en Mexico

	Leiding	Aantal staf	Attachés	Economisch medewerker	Totaal stafmedewerkers	Consulaat-generaal
Argentinië	Minister	3	Militair		5	-
Brazilië	Buitengewoon gevoldmachtigd ambassadeur	4	--		5	Amsterdam en Rotterdam
Mexico	Buitengewoon gevoldmachtigd ambassadeur	1	1 Land- en luchtmacht en 1 adjunct en 1 marine-attaché	1 (Raad Economische Zaken)	6	Amsterdam en Gorinchem

Bron: Website Rijksoverheid Ambassades, consulaten en overige vertegenwoordigingen, februari 2013.

4.4 De politieke doelstellingen op het gebied van *international governance*

Nederland zet in op een intensievere samenwerking met de gelijkgezinde Latijns-Amerikaanse landen binnen de multilaterale fora, vooral op het gebied van de hervorming van de VN, de Mensenrechtenraad, de vredesopbouw, de non-proliferatie en de ontwapening.¹⁰⁹ Hieronder beschrijven we voor een aantal dossiers de standpunten van Nederland en de drie grote landen van de regio en de inspanningen die zijn verricht om de doelstellingen te realiseren. De beperking tot Brazilië, Argentinië en Mexico is gebaseerd op de omvang en het politieke gewicht van die landen in de Latijns-Amerikaanse regio en op het wereldtoneel. De keuze van de dossiers komt overeen met de prioriteiten van het Nederlands buitenlandbeleid.¹¹⁰

4.4.1 Verenigde Naties/Veiligheidsraad

Nederlands standpunt

Nederland is voorstander van een geleidelijke aanpassing van de zetelverdeling in de Veiligheidsraad (VR) aan de veranderde machtsverhoudingen. Het heeft daarom meegewerktdaan voorstellen voor een overgangsbenadering, waarbij het creëren van nieuwe langetermijnzetels het uitgangspunt is voor verdere onderhandelingen. Nederland kan onder bepaalde voorwaarden instemmen met additionele permanente leden, namelijk:

- a) een harde, procedureel vastgelegde reviewclausule, dan wel een tijdslijniet voor de huidige hervorming;
- b) het perspectief van een gezamenlijke EU-zetel dient in beeld te blijven;
- c) geen nieuwe vetorechten;
- d) speciale aandacht voor de bijdragen aan de VN (financieel en vredesmissies) en specifieke criteria, zoals de ODA-inspanning.¹¹¹

Nederland bepleit een transitie van tien tot vijftien jaar waarin het aantal tijdelijke leden van de Veiligheidsraad (VR) kan worden uitgebred en enkele leden langere (of aaneengesloten) termijnen kunnen vervullen. Nederland volgt hier in feite het standpunt van de EU- en VR-leden (met vetorecht) Frankrijk en Verenigd Koninkrijk. Nederland is kritisch over de huidige werking van het VN-systeem. Gebrek aan samenhang en taakverdeling kenmerkt en belemmert het functioneren van de raad. Dit ligt niet aan de instellingen alleen: ook de leden van de VN zelf hebben hier de hand in. Nederland blijft zich daarom inzetten om de VN-instellingen relevanter, effectiever en efficiënter te maken.

Het perspectief en standpunt van de Latijns-Amerikaanse landen

De drie Latijns-Amerikaanse landen zijn het in principe eens over de noodzaak de VN te hervormen, maar verschillen over de wijze waarop deze hervormingen moeten worden

¹⁰⁹ TK 2007-2008, Aanhangsel 2627.

¹¹⁰ Het thema non-proliferatie is niet in dit hoofdstuk opgenomen. Dit onderwerp komt wel in de landenrapporten aan de orde.

¹¹¹ ODA staat voor: *Official Development Assistance*.

uitgevoerd. Samen met Duitsland, India en Japan maakt Brazilië onderdeel uit van de zogeheten G4. Deze groep dringt al jarenlang aan op een verandering in de samenstelling van het hoogste VN-orgaan en wil hierin zelf een permanente plek opeisen. De G4 gaat ervan uit dat verandering mogelijk is door een meerderheidsbesluit. Het VN-Handvest kan namelijk worden aangepast als twee derde van de leden van de Algemene Vergadering daarmee instemt. Brazilië (en de G4) vindt dat het vetorecht van alle permanente leden moet worden afgeschaft. Zolang dit niet gebeurt, moeten ook de nieuwe permanente leden vetorecht krijgen. Brazilië, thans tijdelijk lid van de Veiligheidsraad, brengt daarbij steeds naar voren dat een blijvend uitstel van de hervormingen de legitimiteit en geloofwaardigheid van de VN ernstig aantast.¹¹²

Mexico en Argentinië zijn lid van de zogenaamde Consensus-beweging, die een toename baleert van het aantal tijdelijke leden en meent dat VN-lidstaten eensgezindheid moeten bereiken over de hervorming van de Veiligheidsraad. China zit op dezelfde lijn als de Consensus-beweging, die verder ook landen als Zuid-Korea en Pakistan omvat. De acceptatie van India als lid van de Veiligheidsraad ligt moeilijk bij Argentinië, omdat dat land geen partij is bij het Non-proliferatie Verdrag. Terwijl Mexico en Argentinië juist voorstander zijn van een uitbreiding van het aantal tijdelijke leden van de Veiligheidsraad, streeft Brazilië een uitbreiding van het aantal permanente leden van de raad na.

| 96 |

Inspanningen en overleg

De hervorming van de Veiligheidsraad is sinds 2008 een vast agendapunt in de ontmoetingen tussen de Nederlandse en Braziliaanse ministers van Buitenlandse Zaken. In verkennende gesprekken met Brazilië over dit onderwerp kwam de mogelijkheid aan de orde van een Nederlandse rol bij het zoeken naar oplossingen voor de paststelling. Nederland stelde daarbij voor de mogelijkheid te overwegen van een tussenoplossing, door bijvoorbeeld de termijn voor de ‘semipermanente’ leden te verlengen tot tien jaar, in plaats van de vijf jaar die de grote EU-leden met permanente zetels in de Veiligheidsraad voorstelden. Brazilië stelde zich echter terughoudend op ten aanzien van de Nederlandse ideeën over een dergelijke overgangsstrategie als vertrekpunt voor de onderhandelingen.

Ook in de bilaterale contacten met Argentinië en Mexico kwamen de VN-hervormingen aan de orde. Alleen met Mexico is het daarbij tot concrete samenwerking gekomen. Zo nodigde Mexico Nederland (en dertien andere landen) in 2005 uit om samen te werken aan de hervorming van de VN, in de Groep van Vrienden van de Hervorming, ook wel bekend als de ‘Fox-groep’. Als lid van deze groep nam Nederland (vertegenwoordigd door de minister-president) deel aan informele gesprekken, en heeft het tijdens de VN-top in 2005 input geleverd op het thema van de VN-hervorming.¹¹³ Mexico heeft zich bijzonder ingespannen ten gunste van de institutionele ‘verzwarening’ van het thema van mensenrechten binnen de

¹¹² Zie bijvoorbeeld: United Nations (2011). Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations [Online]. <http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-REPORT-OF-THE-SECURITY-COUNCIL.html> (geraadpleegd op 01/03/13).

¹¹³ Deze groep leidt sinds de Mexicaanse regeringswisseling in 2006 een ‘slapend bestaan’.

VN.¹¹⁴ Mexico en Nederland zijn beide lid van de Genève Groep: een informeel verband van de top 16-contribuanten aan de VN (op basis van verplichte bijdragen) waarvan de leden tweemaal per jaar bijeenkomen om onder meer te spreken over VN-begrotingen, toezicht en personeelsbeleid. Brazilië is geen lid van deze groep.

Nederland zocht in 2008 steun van Brazilië (als G20-voorzitter) voor de hervorming van de ontwikkelingssamenwerkingsrol van de VN, omdat Brazilië de G77 (een verzameling van 77, voormalige, ontwikkelingslanden) zou kunnen bewerken. Nederland pleitte hierbij voor de *Delivering as One*-benadering: één loket voor alle ontwikkelingssamenwerking in VN-verband.¹¹⁵ Brazilië liep er in 2009 nog niet echt warm voor, maar verzette zich er ook niet tegen. Het gaf aan flexibiliteit van de VN-hulp belangrijk te vinden en te begrijpen dat arme landen hierin willen ‘winkelen’.¹¹⁶

In de contacten met de drie Latijns-Amerikaanse landen wees Nederland regelmatig op de noodzaak tot een betere coördinatie tussen de VN-instellingen. Nederland organiseerde daarover in juni 2007 een regionale conferentie in Managua. Tijdens de politieke consultatie van 2007 probeerde het Argentinië mee te krijgen in de inspanningen om de VN te hervormen, maar zonder zichtbare resultaten.

Voortgang

| 97 |

Het is duidelijk dat de rol van Nederland als bilaterale partner bescheiden is vergeleken met de belangstelling van Brazilië, Argentinië en Mexico om deze kwesties met de grote EU-lidstaten te bespreken. Nederland heeft een zekere belangstelling om, samen met andere landen die geen direct eigen belang hebben, een rol te spelen in de gesprekken over de hervormingen van de VN. Tot nu toe blijft het echter vooral bij een uitwisseling van standpunten en een verkenning van de oplossingen. Nederland vraagt Brazilië (en de G4) mee te gaan in de interim-strategie, terwijl Brazilië hoopt dat Nederland het G4-standpunt actief wil bevorderen. Volgens Brazilië heeft Nederland daar een goede positie voor, als gewaardeerd VN-lid zonder direct eigen politiek belang bij de hervorming van de Veiligheidsraad. Nederland is niet ongenegen zo'n rol te spelen, maar veel schot zit er niet in. Dit is niet zoveer het gevolg van een onwil om met Brazilië samen te werken, maar vooral van de omvang van de internationaal-politieke belemmeringen rond de hervorming van de VN en de Veiligheidsraad. De vaste leden met vetorecht blokkeren het G4-voorstel, terwijl de G4 (ook gezien de ruime steun voor hun ideeën onder VN-leden) niet zonder meer willen meegaan met het transitiecompromis, uit vrees dat de hervorming van de Veiligheidsraad daarmee op de lange baan wordt geschoven.

¹¹⁴ Zie Heller, C. (2008). 'Continuidad y cambio en la participación de México en la organización de las Naciones Unidas', in Ana Covarrubias (ed.), *Temas de Política Exterior*, vooral pp. 455-466. De auteur was jarenlang vertegenwoordiger van Mexico bij de VN.

¹¹⁵ 'We recommend the establishment of One UN at country level, with one leader, one programme, one budget and, where appropriate, one office.' UN (2006). *Delivering as One. Report of the Secretary General's High Level Panel*, p. 2. [Online]. <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf> (geraadpleegd 01/03/13).

¹¹⁶ Koonings, C. G. (2013). Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Brazilië. Rapport in opdracht van IOB.

4.4.2 IMF en de Wereldbank

Nederlands standpunt

Nederland ziet in dat opkomende economieën een grotere zeggenschap moeten krijgen binnen de internationale financiële verhoudingen, omdat dit hun betrokkenheid daarbij vergroot. Bovendien zouden ze hierdoor geneigd zijn eerder bij te dragen aan de middelen die de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) ter beschikking hebben.

Nederland wil vooral de slagkracht vergroten van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank, door deze te hervormen en toe te rusten voor de financiële crisis. Het stemgewicht van de ontwikkelings- en transitielanden in de Wereldbank moet toenemen met ten minste 3 procent. Nederland streeft hierbij een model na waarbij de stemmen tussen ontwikkelde landen worden herverdeeld op basis van hun financiële bijdragen aan de fondsen van de bank.

Het perspectief en standpunt van de Latijns-Amerikaanse landen

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is er veel veranderd in de relaties tussen de IFI's en de grote Latijns-Amerikaanse landen. In die periode behoorde Brazilië nog tot de zogeheten schuldenlanden en moest het zich onderwerpen aan de voorwaarden van deze instellingen om toegang te houden tot betalingsbalanssteun en ontwikkelingskredieten. Anno 2012 kent het BRICS-land Brazilië een groot overschat op de betalingsbalans, heeft het substantiële internationale valutareserves, en opereert het als crediteur.¹¹⁷ Om deze reden vindt Brazilië dat het meer zeggenschap zou moeten hebben in het bestuur en beheer (*governance*) van de IFI's. Zo verklaarde de Braziliaanse minister van Financiën Guido Mantega in 2012 dat Brazilië niet meer bereid was bij te dragen aan het IMF als zijn deelname in de Board niet zou worden uitgebreid. Hij vroeg ook een grotere bijdrage van de Europese landen bij de bestrijding van de crisis, met als argument dat Europa de crisis zelf heeft veroorzaakt en bovendien over meer middelen beschikt dan Brazilië.¹¹⁸

Ook Mexico heeft de hervormingen van de internationale financiële instellingen ondersteund. Het land pleitte ervoor de opkomende landen meer invloed te geven bij het vinden van oplossingen voor mondiale economische uitdagingen. Mexico heeft de uitbreiding van de middelen voor het IMF en de Wereldbank ondersteund en zich sterk gemaakt voor een grotere stem van ontwikkelingslanden in de besluitvormingsprocedures. Het land is er voorstander van de regulering van het mondiale financiële systeem te herzien en de Doha-onderhandelingen voort te zetten.¹¹⁹

¹¹⁷ Volgens cijfers van de Banco Central bezat Brazilië in 2010 USD 257 miljard aan valutareserves en had het land een kredietoverschat van USD 42 miljard met het buitenland.

¹¹⁸ Latin America Weekly Report (2012). Mantega's 'war' on interest rates. 19 April 2012 (WR-12-15), p. 7.

¹¹⁹ Aranda Bezaury, L. (2012). The role of Mexico in the G20. De auteur was staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en G20-sherpa. De Doha-onderhandelingen staan voor de wereldwijde onderhandelingen over vrijhandel.

Activiteiten en overleg

Het gewicht van landen binnen het IMF (financieel en stem) wordt bepaald door het financiële belang dat zij in de instelling innemen; dit gebeurt op basis van quota. De quota worden regelmatig herzien aan de hand van een formule waarin economisch gewicht, openheid, variabiliteit van de handel en officiële reserves een rol spelen. In de praktijk echter worden veel correcties op de formule toegepast om tot politiek aanvaardbare uitkomsten te komen.¹²⁰

Nederland steunde steeds de voorstellen voor quotawijzigingen: wijzigingen die vooral ten goede kwamen aan Brazilië. Waar Brazilië pleitte voor een verdere ophoging tot 6 procent, hield Nederland echter vast aan de G20-afspraak van 3 procent. Nederland vindt het belangrijk te spreken over de totale omvang van het IMF op de lange termijn, en de totale omvang van de quota daarop te baseren. Het is daarom dat Nederland, samen met de EU, meent dat Brazilië niet alleen maar zeggenschap moet opeisen in de IFI's, maar ook met concrete suggesties moet komen voor de aanpak van de financiële en economische crisis. Het gevoel bestaat dat, terwijl Nederland aandringt op institutionele veranderingen en middelenuitbreiding (door de opkomende economieën) bij het IMF en de Wereldbank, Brazilië primair gericht is op een herschikking van de stemverhoudingen. Nederland verschilt van mening met Brazilië over de noodzaak de bijdragen aan de International Development Association (IDA) mee te laten wegen in de formule die de nieuwe aandelenverhouding bepaalt in de Wereldbank.

| 99 |

Toen in 2012 een nieuwe president voor de Wereldbank moest worden gekozen, en voor het eerst meerdere kandidaten een kans maakten, steunde Brazilië de Latijns-Amerikaanse kandidaat (de Colombiaan Ocampo) en Nederland de door de VS voorgestelde kandidaat. De BRICS-landen trokken daar overigens niet één lijn. Uiteindelijk werd de VS-kandidaat gekozen; de Colombiaan trok zich terug.

Voortgang/resultaten

Bij de quotaherziening van 2010 nam het Nederlandse aandeel af tot 1,83 procent. Ook daalde de stem van de Nederlandse kiesgroep van de vijfde naar de twaalfde plek. Brazilië wilde bij die quotaonderhandelingen binnen de top tien eindigen en bereikte die plaats door grote politieke druk uit te oefenen op de quotaberekeningen, dit ten koste van Canada.¹²¹ De quotaherziening werd afgerond in januari 2011: hiermee verschoof zes procent van de quota van de oververtegenwoordigde naar de ondervertegenwoordigde landen.¹²² Nederland steunde de quotaherziening uiteindelijk en Brazilië profiteerde daarvan. Toch blijft het land ontevreden over het tempo waarin de veranderingen binnen het IMF verlopen. Om tegemoet te komen aan de wens om opkomende landen een groter aandeel in het bestuur van het IMF te geven, hebben Nederland en België besloten om vanaf 1 november 2012 hun zetel in het dagelijks bestuur te gaan delen. Ook zal één nieuwe gezamenlijke kiesgroep worden gevormd. Nederland en België geven hiermee gevolg aan de afspraak gemaakt in de G20 dat twee zetels

¹²⁰ Bakker, A. 'Naar een effectieve Nederlandse positie in een veranderende wereld', in: Hellema, D., M. Segers & J. Rood (2011). *Bezinning op het buitenland, Het Nederlandse buitenlandbeleid in een onzekere wereld*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael & Universiteit Utrecht.

¹²¹ Idem, p. 105.

¹²² <http://www.imf.org>. Factsheets IMF quotas March 2013. Thans is het Nederlandse aandeel weer wat gestegen tot 2,17 procent.

van ontwikkelde Europese economieën in het IMF-bestuur vrij worden gemaakt voor invulling door opkomende economieën.¹²³

4.4.3 G20

Nederlands standpunt en inzet

De Nederlandse inzet voor de G20 was tweeledig. In de eerste plaats ging het erom de steun te verwerven van de Latijns-Amerikaanse G20-leden voor Nederlandse deelname aan de top zelf en/of aan voorbereidende bijeenkomsten. In de tweede plaats wilde Nederland het standpunt beïnvloeden van de Latijns-Amerikaanse G20-leden over de hervormingen van de mondiale economisch-financiële governance en daarbij de Nederlandse visie overbrengen.

Het perspectief en standpunt van de Latijns-Amerikaanse landen

Mexico en Brazilië participeren actief in de G20 en waren voorzitter in 2012 respectievelijk 2008. Voor Brazilië is deelname aan de G20 in de eerste plaats een erkenning voor zijn status als een van de grootste economieën in de wereld. De belangrijkste en meest controversiële thema's die Brazilië in de G20 aan de orde stelt, zijn de wisselkoersenproblematiek en de controle over het kapitaalverkeer.¹²⁴ De Braziliaanse minister van Financiën sprak in 2010 in dit verband over een wisselkoersenoorlog. Hiermee doelde hij op de gevolgen van grote financiële injecties en wisselkoersdalingen van rijke landen, met als doel de eigen export te stimuleren ten koste van die van Brazilië en andere landen. In 2013 herhaalde hij deze klacht: '*The latest round of stimulus measures has led to fresh accusations that some countries may be seeking to deliberately weaken their currencies and gain an advantage by boosting their exports at the expense of those from other countries.*'¹²⁵

| 100 |

Inzet en activiteiten

Nederland nam in de periode 2008-2010, in de persoon van premier Balkenende, als 'genodigde staat' deel aan de eerste vijf G20-bijeenkomsten. In de bilaterale contacten met de drie grote Latijns-Amerikaanse landen heeft Nederland veel moeite gedaan om steun te verwerven voor de Nederlandse deelname, met als argument de plaats van Nederland op de ranglijst van grootste economieën en de relatief grote omvang en internationale betekenis van de Nederlandse financiële sector. Nederland heeft deze steun bij meerdere gelegenheden gezocht. Zo vroeg minister-president Balkenende tijdens zijn werkbezoek aan Brazilië, begin maart 2009, president Lula om Braziliaanse steun voor een permanente Nederlandse deelname aan de G20. De premier wees op de waarde van deze deelname en noemde de thema's die voor Nederland belangrijk waren.¹²⁶ Brazilië was echter van mening, net als de

¹²³ Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 4 juli 2012 betreffende IMF stoel.

¹²⁴ Tedesco Lins, del, M. A. & L. Pignatari Silva (2011). *Brazil and the G20: Recent Development Strategy and Strength among 'New' Emerging Economies*. [Online]. Zie ook: CINDES (2012). *Overview of Brazilian economic international integration policies and possible impacts on bilateral cooperation with the Netherlands*. Rio de Janeiro CINDES 2012. In opdracht van IOB. http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_3.pdf (geraadpleegd op 02/05/13).

¹²⁵ The Wall Street Journal/Dow Jones Newswires 15 februari 2013

¹²⁶ Dat waren: centrale rol IMF; herziening architectuur IFI; einde van tax havens; global charter for sustainable development en global governance structure; aanpakken 'niet-functionerende' beloningssystemen; voorkeuren protectionisme en impuls Doha-ronde; strijd tegen klimaatverandering en succes in Kopenhagen; inzet voor Millennium Ontwikkelingsdoelen. Bron: Interne berichten Ministerie van Buitenlandse Zaken.

andere Latijns-Amerikaanse G20-leden, dat Europa in de G20 al oververtegenwoordigd was. Hierbij ging het uit van de noodzaak tot een redelijke balans tussen de verschillende regio's. Desondanks steunde Brazilië wel de deelname van Spanje. Na 2008 bracht Nederland zijn ideeën over de wenselijke agenda en uitkomsten van de G20 vooral over tijdens bilaterale ontmoetingen op hoog politiek niveau (ministers, Nederlandse regeringsleider, Braziliaans staatshoofd). Langs deze weg nam het ook kennis van de Braziliaanse inzet. In 2009 waren beide landen het erover eens dat de G20 stappen moest zetten voor verscherping van het banken-toezicht, hervorming van de internationale financiële instellingen, en een herstart van de Doha-ronde met als doel snel tot een afronding te komen.

In het jaar dat Mexico begon met de voorbereidingen van zijn voorzitterschap (2011), probeerde Nederland wederom tevergeefs een vaste positie in de G20 te krijgen. Mexico deed hierbij moeite om zoveel mogelijk niet-G20-landen, internationale organisaties, het maatschappelijk middenveld en *think tanks* bij de gesprekken en onderhandelingen te betrekken. Zo werd Nederland uitgenodigd voor de voorbereidende vergadering van onderministers van Financiën in december 2011 en voor de bijeenkomsten van de ministers van Landbouw over voedselzekerheid in de Mexicaanse hoofdstad in mei 2012. Van die laatste gelegenheid heeft staatssecretaris Bleker uiteindelijk geen gebruikgemaakt.

Voortgang/resultaten

| 101 |

Nederland kan weinig gewicht in de schaal leggen als het erom gaat het standpunt van de grote Latijns-Amerikaanse landen over G20-aangelegenheden te beïnvloeden. Brazilië was (in 2009) bereid om op het niveau van de ministers van Financiën met Nederland te overleggen over G20-kwesties.¹²⁷ Maar uiteindelijk heeft het land niets kunnen betekenen voor de Nederlandse ambitie tot (permanente) deelname aan de G20. Brazilië had hier niet echt belang bij, andere allianties wogen zwaarder. Bovendien was het gewicht van Nederland op zichzelf niet groot genoeg om deelname af te dwingen. Na 2009 heeft Nederland niet meer geprobeerd deze kwestie bij Brazilië aan te kaarten.

Hoewel Nederland er actief voor heeft gelobbyd, kreeg het uiteindelijk ook geen uitnodiging voor de G20-top in Mexico in juni 2012. Mexico besloot prioriteit te geven aan de Latijns-Amerikaanse regio, met als argument dat Nederland strikt genomen wel tot de twintig grootste economieën ter wereld behoort, maar dat grote weerstand bestond tegen een te groot aantal Europese landen aan tafel. Deze zouden een te geringe toegevoegde waarde hebben, terwijl de deelname van opkomende economieën als Indonesië en Zuid-Afrika wel waardevol werd geacht.¹²⁸

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Bakker, A. 'Naar een effectieve Nederlandse positie in een veranderende wereld', in: Hellema, D., M. Segers & J. Rood (2011). *Bezinning op het buitenland, Het Nederlandse buitenlandbeleid in een onzekere wereld*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael & Universiteit Utrecht.

4.4.4 De Nederlandse doelstellingen voor vrede en veiligheid: internationale vredesinterventies en Responsibility to Protect

Nederlands standpunt en beleidsintenties

Nederland is een krachtig pleitbezorger van vreedzame oplossingen voor interstatelijke en binnenstatelijke conflicten. Daarbij heeft het zich bereid getoond tot deelname aan VN-vredesoperaties ('blauwhelmen') en waarnemingsmissies onder de vlag van de EU, evenals aan internationale gevechtsmissies. Nederland ziet zich als een van de pioniers van *Responsibility to Protect* (R2P). De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de VN in New York was covoortzitter van de groep Friends of R2P.¹²⁹ Nederland ziet Brazilië als een mogelijke partner op dit terrein, en heeft hiervoor als specifieke beleidsintentie opgenomen: het bevorderen van bilaterale contacten en uitwisselingsbezoeken tussen militairen en de voor vredesoperaties verantwoordelijke militaire autoriteiten.

Het perspectief en standpunt van de Latijns-Amerikaanse landen

Brazilië propageert een eigen visie op deze problematiek: *Responsibility while Protecting* (RwP).¹³⁰ Kern van deze visie is het primaat van preventie en het zorgvuldig afwegen van de consequenties van militair ingrijpen. Hieraan ligt de overweging ten grondslag dat militaire interventies niet alleen vaak disproportionele schade aanrichten maar ook in strijd kunnen zijn met het internationaal recht of de resoluties van de Veiligheidsraad van de VN.¹³¹ Brazilië noemt de recente interventies in Irak en Libië als voorbeelden. Sinds eind 2009 onderneemt Brazilië diplomatische actie om deze visie uit te dragen en er steun voor te vinden. Brazilië heeft deelgenomen aan een aantal internationale vredesoperaties onder de vlag van de VN (in El Salvador, Mozambique, Angola, Oost-Timor en Haïti), maar niet aan internationale gevechtsmissies.

| 102 |

Overleg en samenwerking

Nederland en Brazilië denken verschillend over het gebruik van militaire middelen voor het afdwingen van vrede of het beschermen van bevolkingsgroepen tegen massieve schendingen van het humanitair recht. In het overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken over militaire interventies van de NAVO (Kosovo, Libië), heeft Nederland steeds benadrukt dat de NAVO buitenterreitorium altijd onder mandaat van de Veiligheidsraad opereert. De VN heeft militaire macht nodig om uitvoering te geven aan zijn resoluties en de NAVO heeft daarvoor de capaciteit. Brazilië op zijn beurt benadrukt dat de NAVO niet de plaats van de Veiligheidsraad moet innemen, maar uit moet gaan van een VN-mandaat. De Nederlandse suggestie dat Brazilië een speciale relatie met de NAVO zou kunnen opbouwen en zou kunnen participeren in *joint reflection* seminars, wordt in bilaterale consultaties verder

¹²⁹ Aanvaard in een resolutie van de Algemene Vergadering van de VN als uitkomst van de 2005 World Summit (Resolutie 60/1, 24 oktober 2005). Zie voor achtergronden en documenten de website van de internationale ngo-coalitie voor R2P: <http://www.responsibilitytoprotect.org>

¹³⁰ Spektor, M. (2013). 'Humanitarian Interventionism Brazilian style?', in *Americas Quarterly* Vol. 6 no. 3 Summer 2012.

¹³¹ United Nations (2011). *Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General* [Online]. <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (geraadpleegd 01/04/13).

besproken. De NAVO wil graag samenwerken met landen als Brazilië, bijvoorbeeld in vredesmissies.¹³²

Verschil van inzicht omtrent R2P hoeft niet te betekenen dat Nederland en Brazilië niet samen kunnen werken. Zo organiseerden beide landen in mei 2012 een seminar over de Braziliaanse en Nederlandse visies hierover. De beide ministers van Buitenlandse Zaken (Rosenthal en Patriota) waren aanwezig. Minister Rosenthal gaf in zijn toespraak aan dat R2P *work in progress* is, en dat R2P ingaat op een aantal oprechte dilemma's van R2P maar niet in de plaats daarvan zou moeten komen.¹³³

Brazilië blijft in bilaterale consultaties het standpunt herhalen dat het R2P-beginsel geen grotere gevolgen voor de bevolking mag hebben dan het handhaven van een op zich onwenselijke situatie.

Nederland heeft de samenwerking met Brazilië op dit thema verder vorm gegeven in een, samen met Brazilië, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken georganiseerde, bijeenkomst en marge van de ministeriële week tijdens de herfstzitting van de VN Veiligheidsraad. De ambassade heeft daarbij effectief samengewerkt met de Directies Europa en VN van het Braziliaanse ministerie van Buitenlandse Zaken.¹³⁴

| 103 |

Resultaten/voortgang

Ondanks de bescheiden rol die Nederland kan claimen in de bilaterale contacten over internationale veiligheid is de uitwisseling van gedachten en de organisatie van het seminar over R2P een goed voorbeeld van de 'nichediplomatie' die past bij de nieuwe positie van Nederland. De gedachtewisseling kreeg een vervolg tijdens het hierboven genoemde *side event* van de Algemene Vergadering van de VN, dat Nederland en Brazilië samen organiseerden. Mogelijk dragen deze activiteiten bij aan meer begrip voor en overleg rond het conflict in Syrië. In het in december 2011 gesloten bilaterale verdrag voor samenwerking tussen Nederland en Brazilië op defensiegebied is ook de samenwerking en uitwisseling op het gebied van VN-missies opgenomen.

4.5 Directe Nederlandse belangenbehartiging

Een belangrijke dimensie van het bilaterale beleid betreft de behartiging van de directe nationale belangen, zoals het welzijn en de veiligheid van Nederlanders in het buitenland, regulering van personenverkeer en migratie, steun aan het Nederlandse bedrijfsleven, versterken van het cultureel profiel en de beeldvorming over Nederland. Deze paragraaf gaat

¹³² Koonings, C. G. (2013). *Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Brazilië*. Rapport in opdracht van IOB.

¹³³ Rijksoverheid (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, at the opening of the CEBRI conference, 'Approaches to International Security: the Brazilian and Dutch experience'*, Brasilia, 29 May 2012 [Online]. <http://braziliel.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/braziliel/nederlandse-ambassade-in-brasilia/speech-uri-rosenthal.pdf> (geraadpleegd 01/03/13).

¹³⁴ Interview ambassade (AS1 politieke zaken), Brasilia, september 2012.

over de belangenbehartiging van de belangrijkste relevante dossiers (het consulaire werk maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie).¹³⁵ De meeste thema's hebben betrekking op de samenwerking met Brazilië.

De Nederlandse positie op de lijst voor bijzondere belastingregimes voor holdings

Een belangrijke vorm van belangenbehartiging is het vergemakkelijken van het personen- en goederenverkeer, zoals dat gebeurt met het afsluiten van verdragen. Het meest recente voorbeeld is het in 2013 met Argentinië afgesloten douaneverdrag. Verder zijn er investeringsbeschermingsovereenkomsten met bijna alle landen in de regio, behalve met Brazilië, Bolivia, Colombia en Venezuela.

Nederland heeft zich ingespannen om te worden verwijderd van de Braziliaanse 'grijze' lijst van landen met een speciaal regime voor *holdings*. Zowel tijdens het bezoek van minister voor Economische Zaken Van der Hoeven (2010), het bezoek van staatssecretaris voor Financiën Weekers (2012) en het bezoek van minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal (mei 2012) aan Brazilië is hiervoor gepleit: Nederland zou ten onrechte op de lijst staan omdat het geen speciaal *holding*regime heeft.¹³⁶ Nederland staat op het standpunt dat belastingplichtigen kunnen profiteren van verschillende belastingsystemen en dat, zolang er geen wereldwijde geharmoniseerde belastingwetgeving bestaat, alle landen daarmee te maken hebben. De omvang van de financiële stromen met Nederlandse Bijzondere Financiële Instellingen als tussenschakel bedroeg in 2009 EUR 11,2 miljard, waarvan EUR 53 miljoen uit Latijns-Amerika.¹³⁷ Brazilië gaf aan open te staan voor argumenten, en geen vooringenomen positie te hebben. In mei 2012 echter ontving Nederland als antwoord dat de Nederlandse bezwaren tegen de plaatsing op de zwarte lijst worden verworpen en dat de zaak vooralsnog niet is opgelost.¹³⁸

| 104 |

Terugvordering van schulden Argentinië / Club van Parijs

Begin 2002 stopte Argentinië met het voldoen van zijn schulden (hoofdsom en rentebetalingen) aan de in de Club van Parijs verenigde crediteuren. De betalingsachterstanden zijn opgelopen tot meer dan USD 6,5 miljard. Nederland is de vijfde grootste schuldeiser. De oorspronkelijke schuld aan Nederland bedroeg USD 427 miljoen,

¹³⁵ Dit thema is recent onderwerp van evaluatie geweest: IOB (2011). *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹³⁶ Op zijn weblog (juni 2012) schrijft staatssecretaris Weekers daarover: 'Nadat minister De Jager daarover een brief stuurde aan de Braziliaanse fiscus is Nederland op een 'grijze lijst' geplaatst. Maar we zouden uiteraard graag definitief verwijderd worden van die lijst, om de simpele reden dat Nederland geen speciaal regime heeft voor *holdings* en we niet op verkeerde lijstjes willen figureren. Dat hindert namelijk de investeringsbereidheid. De heer Bareto laat me weten dat ik binnen een paar dagen duidelijkheid zal krijgen over de zaak. Welke kant het op zal gaan wordt niet duidelijk. Ook over het heronderhandelen van het belastingverdrag krijg ik helaas geen definitief uitsluitsel. Brazilië houdt op dit moment alle verdragen tegen het licht. Dat moet uiteraard in samenhang gebeuren en zal langere tijd in beslag nemen'. Bron: Rijksoverheid (2012). Weblog Frans Weekers [Online]. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/frans-weekers/weblog> (geraadpleegd 01/09/12).

¹³⁷ Ministerie van Financiën (2011). *Antwoord van de staatssecretaris van Financiën Weekers op schriftelijke vragen van het Lid Braakhuis van 30 mei 2011*.

¹³⁸ Als bronnen voor het onderzoek wordt documentatie van het Amerikaanse Congres en de Nederlandse ngo-onderzoeks groep SOMO genoemd. Zie SOMO. *The Netherlands: a tax haven?*

maar deze is, met de geaccumuleerde boeterente, inmiddels opgelopen tot meer dan USD 500 miljoen. Zolang deze schulden niet zijn afbetaald, is het voor Argentinië vrijwel onmogelijk om geld te lenen op de internationale kapitaalmarkt.

De onderhandelingen over deze schulden verkeren al lange tijd in een impasse. Oorzaak is de weigering van Argentinië – om politieke redenen – om een programmarelatie aan te gaan met het IMF.¹³⁹ Argentinië heeft ook geprobeerd met afzonderlijke landen tot bilaterale oplossingen te komen. Samen met Duitsland is Nederland geen voorstander van dergelijke bilaterale overeenkomsten. Ook het voorstel van de Argentijnse autoriteiten om Nederland, in ruil voor schuldverlaging, toegang te geven tot milieugerelateerde projecten in Argentinië, via publieke of private bedrijven, was niet acceptabel voor Nederland. Het Nederlandse standpunt blijft dat Argentinië zijn schulden moet betalen en dat Nederland geen bilaterale regeling zal treffen maar alleen via de Club van Parijs wil onderhandelen.¹⁴⁰

Hoger onderwijs en innovatie

Sinds de opening van het Nuffic NESO-kantoor in Brasília in december 2008 kreeg de aantrekkingskracht van het Nederlands hoger onderwijs in Brazilië een impuls. Met de Netherlands Education Support Offices (NESO) wil Nederland het Nederlands hoger onderwijs in Brazilië op drie niveaus positioneren: bij de overheid, bij de instellingen voor hoger onderwijs, en bij studenten. Door de institutionele afspraken tussen NESO en de Braziliaanse *counterparts* op federaal niveau is het aantal samenwerkingsprojecten de afgelopen vier jaar behoorlijk toegenomen. NESO werkt daarbij met bestaande kanalen en middelen, zoals de moederorganisatie Nuffic. Het ministerie van Buitenlandse Zaken levert de fondsen voor het *Netherlands Fellowship Program*, waar studenten een aanvraag kunnen indienen voor een studie in Nederland.¹⁴¹

| 105 |

Deze impuls is verder versterkt na de start van het programma *Ciência sem Fronteiras* (CsF, Wetenschap zonder Grenzen): één van de speerpunten van de regering van Dilma Rousseff. Binnen dit beurzenprogramma kunnen tot 2016 in totaal 100.000 Braziliaanse studenten op het niveau van bachelor, master en PhD in het buitenland studeren of onderzoek doen in exacte, technologische en toegepaste vakgebieden. Nederland behoort voor Brazilië tot de belangrijkere landen op het gebied van wetenschap en technologie, omdat het sterk op innovatie is gericht en goed is in de samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven. NESO is hier voortvarend op ingegaan, met een aanbod voor 2.500 studieplaatsen. Dit aanbod heeft Brazilië verwelkomd, bij monde van minister Raupp van Wetenschap, Technologie en Innovatie tijdens zijn ontmoeting met minister Rosenthal in mei 2012.

¹³⁹ Argentinië loste in 2002 in één keer zijn schuld aan het IMF af. Sinds 2006 vinden geen art. IV-missies van het IMF meer plaats in Argentinië. Op dit moment ontwikkelt zich een nieuw conflict, omdat het IMF geen vertrouwen heeft in de statistieken die het statistische bureau van de overheid aanlevert. Pas als de Argentijnse autoriteiten betrouwbare cijfers over de nationale schuld en vooral ook de inflatie weten te presenteren, wil de IMF weer met Argentinië onderhandelen.

¹⁴⁰ Interne berichten Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁴¹ Interview NESO, Brasília, september 2012.

Beide ministers toonden zich een groot voorstander van trilaterale samenwerking tussen overheid, hoger onderwijs instellingen en bedrijfsleven, en beschouwen deze als een win-winsituatie.¹⁴² In de eerste ronde zijn 160 Braziliaanse studenten op bachelor niveau (zowel universiteiten als hogescholen) geaccepteerd.¹⁴³

In tegenstelling tot andere landen, zoals Spanje en Duitsland, heeft Nederland geen actief onderwijsbeleid ten aanzien van Argentinië. Wel zijn er goede contacten en uitwisselingen tussen de Hogeschool Eindhoven en Argentijnse instellingen, op het gebied van de creatieve industrieën. De andere overeenkomsten tussen Nederlandse en Argentijnse onderwijsinstellingen (onder meer in het kader van het Erasmus Mundus programma) gaan buiten de officiële kanalen om. De ambassade heeft geen inzicht in de aard, omvang en praktische uitvoering van die overeenkomsten.

Ook in Mexico is een NESO-kantoor (sinds 2006) actief bezig met de promotie van en voorlichting over de studiemogelijkheden in Nederland. Het gaat er daarbij vooral om Nederland op de kaart te zetten als land waar Engelstalig onderwijs te volgen is. Eind 2012 studeerden ongeveer 450 Mexicaanse studenten in Nederland, waarvan iets minder dan 10 procent met een zogeheten *Orange Student Scholarship*. Gezien het feit dat Mexicaanse studenten traditioneel gericht zijn op de VS en Spanje (met 5.000 studenten), is dit aantal een succes te noemen. Het institutionele speelveld van NESO in Mexico is echter niet eenvoudig. Aan de ene kant zijn er meer dan 125 formele samenwerkingsovereenkomsten tussen Nederlandse en Mexicaanse instellingen van hoger onderwijs (of onderdelen daarvan, zoals faculteiten): sommige hiervan leiden een slapend bestaan, maar bieden wel een potentieel goede uitgangspositie. Aan de andere kant is er, in vergelijking met Brazilië, vooralsnog een minder soepele en succesvolle samenwerking met de Mexicaanse instelling voor wetenschap en technologie (CONACyT). Hoog bezoek van de Nuffic heeft weinig concrete resultaten opgeleverd. De Mexicanen zijn veelal geïnteresseerd in samenwerking op het gebied van de technische vakken. Zij verwachten echter dat Nederland over de brug komt, bijvoorbeeld door een substantiële reductie van het collegegeld. Hiertoe is Nederland echter niet bereid. De rol van de ambassade in dezen is beperkt. Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben wel overeenkomsten met CONACyT.

Defensiesamenwerking

Om defensiemateriaal te mogen leveren stelde Brazilië een defensie-akkoord als voorwaarde aan Nederland. Het conceptverdrag voor samenwerking is in maart 2011 aangeboden aan de Braziliaanse autoriteiten en vervolgens onderhandeld op technisch niveau tussen beide ministeries van Defensie. Medio juli 2011 is het conceptverdrag voorgelegd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit kader voerde de Nederlandse ambassadeur gesprekken met de defensieadviseur op het Braziliaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Brazilië wilde het defensieverdrag aangrijpen om de samenwerking en de dialoog met Nederland te intensiveren, bijvoorbeeld over de ervaring met de inzet van VN-blauwhelmen; hiervoor zou een werkgroep in het leven geroepen worden die twee keer per jaar bijeenkomt. Op 7 december 2011 tekenden Defensieminister Hans Hillen, die daarvoor een bliksembezoek aan Brazilië bracht, en zijn

¹⁴² Interne berichten Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁴³ Interview NESO, Brasília, september 2012.

Braziliaanse ambtgenoot Celso Amorim het samenwerkingsverdrag.¹⁴⁴ De samenwerking geldt op het gebied van defensietechnologie, logistieke ondersteuning en training. Ook vinden beide landen elkaar in het uitwisselen van ervaringen met buitenlandse inzet.

Internationaal Strafhof

Zowel Brazilië als Argentinië en Mexico hebben het Statuut van Rome ondertekend en steunen het Internationale Strafhof in Den Haag. De Nederlandse ambassades in de drie landen hebben weinig specifieke activiteiten ondernomen om Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld te profileren. Met Mexico is er bilateraal overleg geweest over het Strafhof. Daarnaast heeft Nederland een poging gedaan om van Mexico een extra bijdrage te verkrijgen voor de financiering van het Strafhof, maar de poging bleef zonder resultaat.¹⁴⁵

Benoemingen en kandidaturen

Nederland heeft meerdere malen bij Brazilië, Argentinië en Mexico gelobbyd als het ging om de benoeming van Nederlanders op belangrijke posten van internationale organisaties. Meestal kiezen deze landen ervoor om een Latijns-Amerikaanse kandidaat te steunen of, in het geval van Brazilië, een kandidaat uit een van de BRICS- of ontwikkelingslanden. Een voorbeeld is de lobby voor de kandidatuur van Melkert als directeur-generaal van de International Labour Organization (ILO).¹⁴⁶ De gezochte steun bleef uit en Melkert werd niet gekozen. Ook voor de benoeming van de Nederlandse kandidaat Kortenhorst bij de Global Environment Facility werd tevergeefs bij Brazilië gelobbyd.¹⁴⁷ Op zijn beurt steunde Nederland in maart 2013 in EU-verband de Braziliaanse kandidatuur voor Roberto Azevedo als directeur-generaal WTO niet. Azevedo werd desondanks wel gekozen. Het is de eerste keer dat een Latijns-Amerikaan de WTO gaat leiden. Slechts in zeldzame gevallen lukt het om kandidatuursteun uit te ruilen. Zo spraken de Nederlandse en Braziliaanse regeringen in maart 2009 af elkaars kandidaten voor het WTO-Geschillenpanel te steunen. Overleg is er verder over mogelijke steun voor de Nederlandse kandidatuur voor het tijdelijk lidmaatschap van de Veiligheidsraad voor 2017-2018.

| 107 |

Suriname

De ontwikkelingen in Suriname zijn voor Nederland een belangrijk onderwerp in de bilaterale betrekkingen met Brazilië. In het overleg daarover voert Nederland aan dat president Bouterse in Nederland is veroordeeld tot elf jaar hechtenis in verband met drugshandel en is verdacht van betrokkenheid bij de executies van 1982. Brazilië beziet de relaties met Suriname vanuit een geheel ander perspectief. Het land wil rust en stabiliteit

¹⁴⁴ Het feit dat de Nederlandse minister speciaal voor deze gelegenheid voor één dag naar Brazilië vloog, maakte een positieve indruk. Interview ambassade (CdP) Brasília, september 2012.

¹⁴⁵ Mexico adviseert Nederland om flexibel te zijn en zijn vrijgevigheid nog wat te verlengen. Bron: Interne berichten Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁴⁶ In de algemene evaluatie van de lobby voor Melkert die het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft gemaakt, werd opgemerkt dat het noodzakelijk is het krachtenveld, het samenspel met sociale partners, de wijze van campagne voeren, de samenwerking tussen departementen van te voren in kaart brengen.

¹⁴⁷ Interne berichten Ministerie van Buitenlandse Zaken. In een gesprek met de ambassadeur gaf Brazilië aan vanwege het voorzitterschap van de Rio+20-conferentie geen kandidaten te steunen voor functies bij duurzaamheids-/milieuorganisaties. De solidariteit met kandidaten van andere BRICS-landen speelt in het Braziliaanse beleid normaliter een belangrijke rol.

aan de strategisch belangrijke noordgrens en ziet goede kansen om, in samenwerking met Suriname, de grensstreek tot ontwikkeling te brengen. Ook de positie van de (veelal illegale) Braziliaanse goudzoekers in Suriname is van invloed op de relaties tussen beide landen.¹⁴⁸ Brazilië respecteert het Nederlandse standpunt over president Bouterse, maar geeft voorrang aan een goede relatie met het buurland: het ontwikkelingsmodel in Suriname werkt positief uit voor de bevolking en het land zet zich in om het grensconflict met Guyana vreedzaam op te lossen. Ook zal Brazilië de ambassade in Suriname uitbreiden, dit gezien het belang van het land. Het is niet te verwachten dat Brazilië te winnen is voor het Nederlandse standpunt ten aanzien van Suriname.

Culturele samenwerking in Brazilië

Hoewel in Brazilië veel aandacht bestaat voor de met Nederland gedeelde geschiedenis, in casu de West-Indische Compagnie in Pernambuco van 1630 tot 1654, spelen de thema's van de gedeelde geschiedenis en de culturele erfenis een geringe rol in de huidige Nederlandse benadering van Brazilië, die door zakelijke overwegingen wordt gedomineerd. De ambassade stelt zich terughoudend op en aarzelt om de historische banden diplomatiek in te zetten.¹⁴⁹ Tijdens zijn bezoek in november 2008 bood (toenmalig) staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken Timmermans, in het kader van de culturele samenwerking, Brazilië technische en financiële steun voor de vertaling van de historische archieven en voor archeologisch werk in Fort Oranje. Verzoeken vanuit Brazilië voor de financiering van een Braziliaans-Nederlands Huis in Recife rondom de (overblijfselen van de) gebouwen uit de periode van de West-Indische Compagnie (zoals forten en een synagoge) werden echter niet gehonoreerd, omdat dit een bredere culturele samenwerking in de weg zou staan. Nederland geeft meer prioriteit aan de uitwisseling van de hedendaagse cultuur, maar heeft daarvoor maar heel beperkte middelen beschikbaar. In het bilaterale beleid is de ambassade afhankelijk van centrale cultuurfondsen en het bedrijfsleven.

| 108 |

4.6 Conclusies

De Nederlandse diplomatische betrekkingen met Brazilië zijn de afgelopen jaren gewijzigd als gevolg van veranderde machtsverhoudingen en de opkomst van Brazilië. Nederland is tegenwoordig vooral de partij die het initiatief neemt als het erom gaat de bilaterale betrekkingen te intensiveren. Als EU-lid bevindt Nederland zich op een intermediair niveau voor Brazilië: Nederland is belangrijker voor Brazilië dan op grond van de omvang van ons land zou mogen worden verwacht maar heeft geen bovengemiddelde prioriteit.

De aandacht en inspanningen van Nederland voor Argentinië en Mexico blijven ver achter bij die voor Brazilië en hebben de laatste jaren weinig urgentie uitgestraald. Argentinië heeft geen grote prioriteit bij de beleidsmakers en is politiek niet erg ontvankelijk voor Nederlandse initiatieven. De geringe prioriteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor Mexico wordt door de Mexicanen betreurd en sluit niet aan bij het toenemende economische en politieke belang van het land.

¹⁴⁸ Interne berichten Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁴⁹ Interview ambassade (CdP), Brasília, september 2012.

De verwachtingen over een grote mate van gelijkgezindheid in standpunten blijken in het geval van Brazilië in de praktijk veelal te hoog gespannen. Dit is vooral zichtbaar met betrekking tot de hervorming van de VN Veiligheidsraad, de werkwijze in de VN Mensenrechtenraad en andere interventies waar de landen anders denken over de invulling van soevereiniteit. Met Mexico bestaat meer overeenstemming op tal van internationale dossiers.

Zoals aangegeven is het moeilijk de ‘resultaten’ van diplomatieke inspanningen volgens duidelijk omliggende criteria aan te geven. Wel zijn er de volgende bevindingen:

- Nederland en Brazilië weten slechts zelden elkaars positie of handelwijze te veranderen. Dat komt enerzijds omdat over belangrijke dossiers van internationaal beleid de standpunten verschillen, maar ook omdat Brazilië de ambitie heeft van een nieuwe wereldmacht, terwijl Nederland steeds ‘kleiner’ is geworden.
- Nederland heeft de aanspraken van Brazilië op een groter aandeel in de besluitvorming van het IMF gesteund en is ook bereid onder voorwaarden aanpassingen in de zetelverdeling in de Veiligheidsraad van de VN te steunen. Toch blijft Brazilië ontevreden over het tempo waarin de veranderingen verlopen.
- Mexico is voor Nederland in het algemeen een waardevolle partner (en omgekeerd) in multilaterale aangelegenheden. De landen hebben succesvol samengewerkt op terreinen als de hervorming van de VN, klimaatverandering, vrede en veiligheid.
- In het geval van Brazilië is Nederland op enkele specifieke terreinen goed geslaagd in nichediplomatie te bedrijven en heeft het constructieve samenwerking kunnen bewerkstelligen (bijvoorbeeld in de discussie over R2P). Wel is het zaak om bij dergelijke thema’s continuïteit en toekomstige inzet te garanderen.
- Nederland heeft zijn ambities niet kunnen realiseren om met steun van de Latijns-Amerikaanse landen toegang te krijgen tot de bijeenkomsten van de G20 of benoemingen te bewerkstelligen van Nederlanders op hoge internationale posities. Dat ligt niet aan de inspanningen maar is vooral het gevolg van de veranderde politieke verhoudingen en de voorkeur van de drie landen om eigen Latijns-Amerikaanse kandidaten te steunen.

| 109 |

Bij de behartiging van nationale belangen heeft Nederland wisselende resultaten behaald. Nederland heeft actief gereageerd op de mogelijkheden voor samenwerking op het gebied van onderwijs in Brazilië. Maar de beoogde verwijdering van Nederland van de Braziliaanse lijst van bijzondere belastingregimes heeft vooralsnog niet tot resultaten geleid. Het afsluiten van het defensieverdrag met Brazilië kan zowel politieke doelen (samenwerking vredesoperaties) als economische doelen (de levering van defensiemateriaal) dienen. Bij de uitruil van benoemingen en andere concrete dossiers lopen de belangen uiteen en is het moeilijker tot afspraken te komen.

Er bestaat niet of nauwelijks een strategie om publieksdiplomatie te koppelen aan economische diplomatie. Publieksdiplomatie is nog beperkt ontwikkeld en Nederland heeft daar niet veel geld voor over.

5

Nederland en de EU in Argentinië, Brazilië en Mexico

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de optie om het Nederlandse buitenlandbeleid meer in EU-verband uit te voeren, in de praktijk uitwerkt. Na een korte uitleg over de beleidsintenties in dit verband (paragraaf 5.1) behandelen we in paragraaf 5.2 de relaties tussen de Europese Unie (EU) en de drie grote landen van de regio. Paragraaf 5.3 gaat over de positie van Nederland in EU-verband en de consequenties hiervan voor het Nederlands beleid. De laatste paragraaf bevat de conclusies.

5.1 Het Nederlandse beleid ten aanzien van de EU in Latijns-Amerika

Vanaf 2004 krijgt de EU een steeds belangrijker plaats in de formulering van het Nederlandse buitenlandbeleid ten aanzien van Latijns-Amerika. In de beleidsnota van 2004 was het EU-verband van belang voor interregionale handelsafspraken, sociale cohesie, migratie en milieu. De regionotitie van 2009 voorziet in een ‘hefboomfunctie’ van de EU op een aanzienlijk groter aantal (voorheen vooral bilaterale) beleidsterreinen. Nederland verwacht van de EU dat de ‘historisch sterke banden’ met Latijns-Amerika worden verdiept, onder meer door invulling te geven aan de strategische partnerschappen met die regio en met de grote landen Brazilië en Mexico. In de beleidsbrief van 2011 geeft de regering aan dat ‘nog meer dan voorheen ingezet [zal] worden op beïnvloeding van het EU-beleid om Nederlandse doelstellingen (...) te realiseren’. Het gaat hierbij vooral om doelstellingen gericht op handel, investeringen, belangen van het bedrijfsleven en mensenrechten. Daartoe zou het wenselijk zijn de relatie met Spanje en Portugal aan te trekken, vanuit de veronderstelling dat deze landen veel invloed hebben op het EU-beleid ten aanzien van Latijns-Amerika.¹⁵⁰

| 111 |

In de relatie met Latijns-Amerika hoopt Nederland dat de EU een grotere rol kan spelen, om drie redenen:

- 1) belangrijke thema's kunnen alleen maar op interregionaal of multilateraal niveau worden aangepakt (handel, klimaat);
- 2) de EU zou aanzienlijk meer slagkracht hebben dan afzonderlijke lidstaten (zeker de middelgrote en kleine, en met name tegenover de grote Latijns-Amerikaanse landen);
- 3) de gevolgen van bezuinigingen op de uitgaven van het Nederlandse buitenlandbeleid kunnen daarmee deels opgevangen worden.

Nederland heeft het standpunt dat de tweejaarlijkse topontmoetingen tussen regeringsleiders uit beide regio's, de EU en het LAC (Latijns-Amerika en Caraïben) meer richting moeten krijgen en meer actiegericht moeten zijn. De vertegenwoordiging van Nederland bij de consultaties op EU-LAC-niveau wisselt. In Lima (2008) was Nederland op het hoogste niveau vertegenwoordigd (zowel de minister-president als de minister van Buitenlandse Zaken), in Madrid (2010) alleen ambtelijk. Toen minister van Buitenlandse

¹⁵⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Den Haag; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Den Haag, p. 3; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Het buitenlands beleid van het Koninkrijk in Latijns-Amerika*. Den Haag, pp. 2, 12.

Zaken Timmermans de top in Santiago de Chile (2013) bijwoonde, wilde hij daarmee het signaal afgeven dat Nederland de betrekkingen met Latijns-Amerika serieus wil verdiepen. Nederland zette tijdens de onderhandelingen vooral in op mensenrechten, non-proliferatie en antiprotectionisme.¹⁵¹

5.2 De coördinatie van het EU-beleid in de drie grote landen

De gemeenschappelijke geschiedenis van en de intensieve betrekkingen tussen de samenlevingen van beide regio's worden veelal aangehaald als verklaring voor het bestaan van gedeelde waarden (democratie, welzijnsstaat, mensenrechten), die een goede basis zouden vormen voor dialoog en samenwerking tussen de EU en Latijns-Amerika. De verschuiving in de economische en politieke machtsverhoudingen leidt er echter toe dat de prioriteit die de Latijns-Amerikaanse landen geven aan de relaties met de EU, vermindert en niet meer vanzelfsprekend is. Zo hebben de Latijns-Amerikaanse landen meer en meer belangstelling om de politieke betrekkingen met Zuidoost-Aziatische landen aan te halen, dit vanwege het groeiende belang van de economische betrekkingen met deze regio.

| 112 |

Hoewel de commerciële relaties met de EU aan gewicht verliezen ten opzichte van China en andere Aziatische landen, blijft de omvang ervan belangrijk. In 2009 was de EU na China de tweede belangrijkste handelspartner van Latijns-Amerika. De export naar Latijns-Amerika vertegenwoordigt 6,3 procent van de totale export van de EU.¹⁵² De EU heeft handelsverdragen met Mexico, Peru, Colombia en Midden-Amerika. Ook blijft de EU verreweg de grootste investeerder in de regio. De belangrijke rol die Spanje traditioneel speelt in de relaties met de regio, staat als gevolg van de crisis op de tocht. Tijdens de Ibero-Amerikaanse top in 2012 in Madrid vroegen Spanje en Portugal om steun in de vorm van investeringen uit Latijns-Amerika en de migratie verloopt nu in omgekeerde richting: het aantal migranten uit Spanje en Portugal naar Latijns-Amerika neemt sterk toe.

Het EU-beleid ten aanzien van Latijns-Amerika is vastgesteld in de nota *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership* uit 2009.¹⁵³ De belangrijkste terreinen waarop de regio's samenwerken, zijn internationale politiek, handel, innovatie en onderwijs en milieu. Van de tien strategische partnerschappen die de EU in de wereld heeft, zijn er twee afgesloten met de Latijns-Amerikaanse landen Brazilië en Mexico. De ervaringen met deze partnerschappen worden hieronder verder toegelicht.

Na het Verdrag van Lissabon is de belangrijkste vernieuwing in het EU-buitenlandbeleid de introductie van de figuur van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken. Deze geeft leiding aan een nieuwe diplomatische dienst: de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), en aan de Unievertegenwoordigingen in het buitenland. Het kost echter tijd om de nieuwe dienst op te bouwen en vorm te geven, ook in de verhouding tot de lidstaten.

¹⁵¹ Persbericht ministerie van Buitenlandse Zaken 26 januari 2012.

¹⁵² <http://www.eeas.europa.eu/la/> geraadpleegd op 5 juli 2013.

¹⁵³ Commission of the European Communities (2009). *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership*. [Online]. http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_en.pdf (geraadpleegd op 01/03/2013).

5.2.1 De Europese Unie en Brazilië

De EU en Brazilië sloten in 2007 een strategisch partnerschap, waarin werd afgesproken samen te werken op een groot aantal thema's van onderling en mondiaal belang. Dit partnerschap bouwt voort op eerdere akkoorden tussen de EU (of de Europese Commissie) en Brazilië en Mercosur sinds begin jaren 1990.¹⁵⁴ De samenwerking is vastgelegd in driejaarlijkse gezamenlijke actieplannen en wordt vormgegeven middels jaarlijkse topontmoetingen, frequente politieke en technische consultaties en een groot aantal gezamenlijke *Memoranda of Understanding* (MoU's) en programma's. De reikwijdte van de strategische samenwerking is, afgaande op de *Joint Action Plans*, veelomvattend.¹⁵⁵ De EU-landenstrategie voor Brazilië over de periode 2007-2013 voorzag in een bijdrage aan de ontwikkelingssamenwerking van EUR 61 miljoen.



Dilma Rousseff, president van Brazilië, met de voorzitter van de Europese Raad Herman van Rompuy en voorzitter van de Europese Commissie José Manuel Barroso, tijdens de EU-Brazilië top in 2011. Polaris Images | Hollandse Hoogte.

De EU heeft een mensenrechtenbeleid voor Brazilië en voert met dit land jaarlijks een mensenrechtendialoog, afwisselend in Brasília en Brussel. Brazilië waardeert de samenwerking met de EU op dit terrein, maar prefereert het multilaterale kader van de VN-Mensenrechtenraad in Genève. Brazilië is vooral geïnteresseerd in een partnerschap met de EU vanuit de verwachting dat deze samenwerking de erkenning voor de status van Brazilië als opkomende macht zou bevestigen, en de toegang tot kennis en technologie zou

¹⁵⁴ Zie bijvoorbeeld het verslag van de vijfde EU-Brazilië-top in november 2011 (V European Union - Brazil Summit Joint Statement Brussels, 4 October, 2011).

¹⁵⁵ Zie Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan 2008-2011; en Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan 2011-2014.

vergemakkelijken. Voor de EU op haar beurt was het bevorderen van de economische betrekkingen een belangrijke reden voor het partnerschap, evenals, zij het niet zo geëxpliciteerd, de verwachting dat Brazilië een matigende invloed zou kunnen uitoefenen op de radicalere linkse regeringen in de regio.¹⁵⁶

Het duurde meer dan een jaar voordat het partnerschap concreet kon worden ingevuld in de vorm van een Gezamenlijk Actieplan. Het regelmatige overleg dat plaats vindt in het kader van het partnerschap, heeft de uitwisseling van standpunten geïntensiveerd en het diplomatische verkeer vergemakkelijkt. Binnen de EU neemt de overeenstemming toe over de meerwaarde van de EU als het coördinerend kader voor mensenrechtenkwesties.¹⁵⁷ Brazilië en de EU hebben twee overeenkomsten getekend: een voor wetenschappelijke en technologische samenwerking en een met Euratom over het gebruik van nucleaire energie. Daarnaast hebben de EU en Brazilië een programma voor trilaterale ontwikkelingssamenwerking in Mozambique opgezet.

In de literatuur en in gesprekken met betrokkenen overheerst een gevoel van teleurstelling over de resultaten die zijn geboekt ten aanzien van de betrekkingen tussen Brazilië en de EU.¹⁵⁸ Het strategisch partnerschap met de EU wordt weliswaar keurig uitgevoerd, maar het is moeilijk om aan de indruk te ontkomen dat dit ietwat obligaat geschiedt. Zichtbare resultaten zijn tot nu toe beperkt. Brazilië is teleurgesteld in de verwachte EU-steun bij het doorvoeren van hervormingen in de internationale organisaties. Het strategisch partnerschap is er slechts beperkt in geslaagd om samenwerking en overeenstemming op macro-economisch gebied te bevorderen.

| 114 |

Voor de tegenvallende resultaten zijn meerdere verklaringen aan te voeren. De Eurocrisis heeft ertoe geleid dat de EU-interne problemen thans de hoogste prioriteit hebben bij de Europese regeringsleiders. Tegelijkertijd worden de Braziliaanse verwachtingen over de mogelijkheden van toenemende investeringen vanuit Europa en de vruchten van de economische samenwerking hierdoor getemperd.

Maar er zijn ook meer structurele redenen. Brazilië opereert actief in verschillende machtsallianties en neemt op veel belangrijke internationale kwesties samen met de BRICS-landen andere standpunten in dan de EU, die op veel thema's van internationale politiek meer aansluiting zoekt bij de Verenigde Staten (zie hoofdstuk 2). De meningsverschillen, hoewel volgens sommige auteurs meer tactisch dan inhoudelijk van aard, maken het niet gemakkelijk overeenstemming in de dialoog te bereiken. Voor Brazilië is de EU

¹⁵⁶ Gomes Saraiva, M. (2013). 'Brazil's strategic partnerships: the place of the European Union', prepared for delivery at the 2013 Congress of the Latin American Association, Washington DC May 29 - June 1, 2013.

¹⁵⁷ Mondelingen communicatie van de Nederlandse ambassadeur in Brasilia en achtergrondgesprekken met ambassades van andere EU-lidstaten. Volgens stafleden van bijvoorbeeld de Zweedse ambassade is de mensenrechtenwerkgroep de beste van alle EU-werkgroepen in Brasilia (interview Zweedse ambassade, Brasilia, september 2012).

¹⁵⁸ Gratius, S. (2012). *Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning*. European Strategic Partnership Observatory. Working Paper 2 / July 2012. Madrid: ESP/FRIDE. Iglesias (2012). 'The EU and Brazil: What crisis? What partner? What Strategy', in: *Partners in crisis: EU strategic partnerships and the global Economic Downturn*. Madrid. ESP/FRIDE.

daarom geen vanzelfsprekende partner meer.¹⁵⁹ Terwijl grote EU-lidstaten als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk ernaar streven hun traditioneel bevorrechte en dominante positie in de multilaterale organisaties te handhaven, zoekt Brazilië de bestaande orde te doorbreken en grotere zeggenschap in de multilaterale organisaties te verkrijgen. Brazilië blijft aandringen op een wijziging in de quota's bij het IMF, terwijl de EU maar moeilijk afstand kan doen van haar bevorrechte machtspositie. Zo vraagt Brazilië, in ruil voor zijn bijdragen aan de kapitaalsuitbreiding van het IMF (zoals de extra bijdrage in 2012 van USD 10 miljard om de Eurocrisis te bestrijden), een groter aandeel in de besluitvorming.

Een ander belangrijk obstakel voor de voortgang is de decennialange stagnatie in de onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord tussen de EU en Mercosul.¹⁶⁰ De belangrijkste obstakels zijn enerzijds het verzet in Europa om de belemmeringen voor de import van agrarische producten te verminderen en anderzijds het verzet van Braziliaanse kant om de invoer van industriële producten en het dienstenverkeer te liberaliseren. De snelle toename van de Chinese import van industriële goederen heeft in Brazilië de vrees voor de bedreiging van de eigen industrie aangejaagd en is de aanleiding geweest voor een groeiend protectionisme, zoals de maatregel om tijdelijk de tarieven op de auto-importen te verhogen. Meningsverschillen zijn er niet alleen over het industriebeleid en de handelsliberalisering, maar ook over de controle over het kapitaal- en valutaverkeer. Zo verzet Brazilië zich tegen een rigide gereguleerd internationaal regime en staat het erop de soevereiniteit te behouden, evenals de autonomie om zelf economisch beleid te voeren. En in de ogen van de EU heeft Brazilië geen alternatief voor of uitgewerkte eigen visie op hoe de crisis te bestrijden. Ook heeft de EU kritiek op het feit dat Brazilië enerzijds insisteert in zijn sovereiniteit en anderzijds niet wil inzien dat multilateralisme niet vrijblijvend is. Die positie leidt gemakkelijk tot allerlei vormen van conjunctureel protectionisme. Terwijl de betrekkingen met de grote EU-landen voor Brazilië belangrijk blijven, lijkt de EU er toch vooral te zijn om de gemeenschappelijke handelsbelangen van de lidstaten te beschermen.¹⁶¹ De perspectieven op een akkoord met de Mercosur zijn verslechterd, nu Venezuela hier deel van gaat uitmaken en de onderlinge verschillen over de handelsbetrekkingen zijn toegenomen.

| 115 |

Een derde belangrijke reden voor de tegenvallende resultaten van het strategisch partnerschap is het ontbreken van een duidelijke en eenduidige EU-strategie ten opzichte van Brazilië. Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk hebben zelf ook bilaterale strategische partnerschappen met Brazilië afgesloten. Hierdoor weet Brazilië niet goed wat het van de EU kan verwachten en tot wie het zich moet richten. Het vertrouwen van Brazilië in het vermogen van de EU om haar interne verdeeldheid te boven te komen, de eigen (euro)crisis op te lossen en met één stem te spreken over internationale vraagstukken, is in de loop der tijd niet toegenomen.

¹⁵⁹ Gratius, S. (2012) *Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning*. European Strategic Partnership Observatory. Working Paper 2/july 2012. Madrid: ESP/FRIDE.

¹⁶⁰ CINDES (2012). *Overview of Brazilian economic international integration policies and possible impacts on bilateral cooperation with the Netherlands*. Studie in opdracht van IOB. Rio de Janeiro: 2012.

¹⁶¹ Gomes Saraiva, M. (2013). 'Brazil's strategic partnerships: the place of the European Union', prepared for delivery at the 2013 Congress of the Latin American Association, Washington DC May 29-June 1, 2013.

Vooralsnog heeft dit tot gevolg dat het voor Brazilië aantrekkelijker en belangrijker is om bilateraal zaken te doen met – vooral – de grote EU-lidstaten (Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk).¹⁶² Op hun beurt geven deze landen ook voorrang aan bilaterale belangen en bilaterale actie, evenals Spanje en Portugal, die hun eigen gang gaan en eigen prioriteiten hebben. Alleen de kleine EU-lidstaten leunen sterk op de EU voor informatie, toegang en dienstverlening (23 lidstaten hebben een vertegenwoordiging in Brazilië).¹⁶³

Box 5.1 Duitsland en Brazilië

Een goed voorbeeld van het grote gewicht van krachtig ingezette bilaterale actie is het grootste en machtigste EU-lid: Duitsland. Duitsland beroept zich op nauwe historische en culturele banden met Brazilië (vanwege immigratie en samenwerking in de industriepolitiek sinds de late negentiende eeuw) en geeft daar een gezicht aan, onder andere dankzij een forse ambassade (met 25 uitgezonden diplomaten de grootste in Latijns-Amerika), vier consulaten-generaal, vijftien honorair consuls, vijf vestigingen van het Goethe Instituut, drie Braziliaans-Duitse kamers van koophandel, een Wetenschap- en Technologiehuis in São Paulo en een budget voor bilaterale ontwikkelingssamenwerking van EUR 240 miljoen (voor twee jaar). Brazilië zoekt samenwerking met Duitsland op het gebied van industriepolitiek en innovatie, werkt met Duitsland samen in de G4 (met ook India en Japan) ten behoeve van de hervorming van de Veiligheidsraad van de VN, en staat dichter bij Duitsland in bepaalde internationale kwesties (zoals de Libië-interventie) dan bij andere Europese mogendheden. Duitsland beoogt uitbreiding van de politieke dialoog met Brazilië. Tegen deze achtergrond is het niet zo verwonderlijk dat Duitsland het EU-verband vooral ziet als een kader waarbinnen bepaalde standpunten tegenover Brazilië benadrukt kunnen worden. Duitsland ziet Nederland als gelijkgestemde partner binnen de EU als het om handelskwesties gaat en wil de EU benutten om protectionistische tendensen van Brazilië tegen te gaan.

| 116 |

Het EU-beleid ten opzichte van Brazilië is breed maar nog weinig uitgekristalliseerd en ongedefinieerd. Het lukt de EU nog niet om een duidelijke politieke partner voor Brazilië te zijn. Om die reden zet Brazilië niet sterk in op de EU, maar diversifieert het zijn machtsstrategieën. Het gewicht van de bilaterale betrekkingen tussen Brazilië en de grote EU-landen overheerst.

¹⁶² Interview Directie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken, Brasília, september 2012.

¹⁶³ Interview Delegatie EU, Brasília, september 2012.

5.2.2 De Europese Unie en Mexico

De relaties tussen Mexico en de Europese Unie zijn bijzonder. Geen enkel land heeft zoveel en zulke omvattende verdragen met de EU gesloten: een Globaal Akkoord (2000) en een Strategisch Partnerschap (2009). Een belangrijke motivatie voor de EU om de strategische relatie met Mexico aan te gaan, is wat zij de ‘multidimensionale brugfunctie’ van Mexico noemt: het land heeft binnen de OECD een brug geslagen naar de belangen en percepties van ontwikkelingslanden, en kan een rol spelen in het bereiken van consensus in de regionale betrekkingen tussen de EU en Latijns-Amerika.

Nederland heeft het strategisch partnerschap tussen de EU en Mexico van harte toegejuicht, maar acht het wel van belang het partnerschap operationeel en resultaatgeoriënteerd in te vullen.¹⁶⁴ Het strategisch partnerschap omvat economische samenwerking en een politieke dialoog (over veiligheid en mensenrechten). Elke twee jaar vindt afwisselend in Mexico en een van de EU-lidstaten de Mexico-EU-top plaats: de laatste was in Los Cabos, Mexico, in juni 2012. Daarnaast zijn er tweejaarlijkse ontmoetingen op ministerieel niveau en diverse sectorale dialogen over onderwerpen als onderwijs, wetenschap en technologie, sociale cohesie en milieu.¹⁶⁵ Verder is er een tweejaarlijkse dialoog met de *civil society*.

De bilaterale samenwerking tussen de EU en Mexico gedurende de afgelopen jaren is vastgelegd in de *Country Strategy Paper 2007-2013*, dat een specifieke sectie bevat over sociale cohesie, inclusief mensenrechten. Tussen 2007 en 2013 financierde de EU internationale samenwerking met Mexico ter waarde van EUR 55 miljoen. Hiermee beoogt Europa een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van Mexico door op drie prioriteitsterreinen ervaringen, kennis en *best practices* uit te wisselen: sociale cohesie, duurzame economie en concurrentievermogen, en onderwijs en cultuur. De EU is een van de grootste donoren in het mensenrechtenfonds van Mexico middels het *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR). Hiermee zijn tussen 2002 en 2010 zo'n 54 projecten gefinancierd, met een totale waarde van EUR 7,5 miljoen, gericht op het bestrijden van geweld tegen vrouwen, de hervorming van Mexico's rechtsstelsel en harmonisatie van de nationale wetgeving met internationale mensenrechteninstrumenten.¹⁶⁶

| 117 |

Het belangrijkste anker van de betrekkingen tussen de EU en Mexico is het Globale Akkoord uit 2000 en daarbinnen het vrijhandelsakkoord. Industriële goederen zijn daarin vrijwel geheel van invoerheffingen vrijgesteld, terwijl voor veel agrarische producten juist (vaak zeer hoge) heffingen bestaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij melkproducten; vleesproducten en bepaalde fruitsoorten zijn helemaal uitgesloten. Voor bepaalde producten bestaan quota (soms zonder invoerheffing), maar die worden in de meeste

¹⁶⁴ Deze positie was ingegeven door eerdere ervaringen met het strategisch partnerschap met Brazilië, waaraan een jaar na ondertekening nog geen zinvolle invulling was gegeven.

¹⁶⁵ Council of the European Union (2010). *Mexico-European Union Strategic Partnership Joint Executive Plan*. Brussel.

¹⁶⁶ Council of the European Union (2008). *Fourth Mexico EU Troika Summit, Lima, Peru, 17 May 2008 Joint Communiqué*. Brussel. IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

gevallen in de handel van Mexico naar Europa niet gevuld.¹⁶⁷ De handel in agrarische producten in beide richtingen bedraagt niet meer dan 4 à 5 procent van de totale handel tussen de twee regio's. Het succes van het vrijhandelsverdrag met de VS (NAFTA uit 1994) heeft geleid tot een intensivering van de onderlinge handelsrelaties en verklaart mede waarom het vrijhandelsakkoord met de EU niet heeft geleid tot een substantiële vergroting van de handel tussen Mexico en de EU. Europese bedrijven investeren wel op grote schaal in Mexico omdat het een platform is dat toegang biedt tot de Amerikaanse markt.¹⁶⁸

In 2011 hebben beide partijen het verdiepen van de handelsliberalisering als gemeenschappelijk belang onderstreept. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de herzieningsclausules van het Akkoord op het gebied van landbouw, diensten en investeringen, en mogelijk andere sectoren. De verwijzing naar de dienstensector is niet toevallig, aangezien in Mexico vooral in de telecommunicatie ernstige (*de facto* en wettelijke) belemmeringen bestaan voor buitenlandse investeringen. Bovendien is de context, zoals die bestond ten tijde van het oorspronkelijke Akkoord, sterk veranderd en heeft Mexico nu ook vrijhandelsverdragen met Midden-Amerika, Colombia en Chili. Ook werkt het aan een Pacifische Alliantie met bevriende Latijns-Amerikaanse naties, en aan een Transpacifisch Partnerschap met Aziatische landen.

| 118 |

De EU en Mexico voeren sinds 2010 een intensieve dialoog over mensenrechten, waarbinnen ook individuele gevallen van mensenrechtenverdedigers aan de orde komen. In deze dialoog wordt de samenwerking op het gebied van mensenrechten in multilaterale kaders besproken en komt de ontwikkeling van de mensenrechtensituatie in Mexico en de EU aan de orde. Meerdere malen wijzen vertegenwoordigers van EU-lidstaten daarbij op de spanningen tussen Mexico's externe (of internationale) positionering als een voor de EU 'like-minded country', en de interne praktijken van mensenrechtenschendingen. Mexico bekritiseerde tijdens deze dialoog de Europese lidstaten over hun mensenrechtenbeleid en bracht een uitgebreid document in met mensenrechtenschendingen en het niet-nakomen van internationale verdragen door verschillende EU-landen. Op deze manier gaven de Mexicanen uiting aan de 'reciprociteit' waar zij in de aanloop naar de vergadering op stonden. Nederland werd in dit document aangesproken op het niet-nakomen van het *Committee on the Elimination of Discrimination against Women*-verdrag, het migratiebeleid en de discriminatoire praktijken van de SGP.¹⁶⁹ De tweede dialoog vond plaats in maart 2011 in Brussel, en de derde vond plaats in oktober 2012 in Mexico Stad. Tijdens deze laatste twee bijeenkomsten was er bijzondere aandacht voor de problematiek van de rechten van migranten.

¹⁶⁷ Dit is heel anders bij het akkoord tussen de EU en Chili, waar die quota wél worden gevuld en zelfs worden overschreden.

¹⁶⁸ Eind 2012 is geschat dat Europese investeringen in Mexico zo'n 80 miljard euro waard zijn, terwijl Mexicaanse bedrijven voor zo'n 10 miljard euro in Europa hebben geïnvesteerd. Zie Karel de Gucht (Europese Commissaris voor Handel), 'Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world' (speech), 14 november 2012, Mexico Stad.

¹⁶⁹ IOB (2012). Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico. (Intern document).

De Europese delegatie in Mexico is klein: slechts vijf professionele diplomaten. De EU heeft bijvoorbeeld geen eigen landbouwraad. De geringe omvang van de delegatie is in contrast met de grote verwachtingen die met name de kleine(re) Europese landen hebben over de slagkracht van de EU-delegatie in Mexico. Veel lidstaten slanken immers hun ambassades af en wensen hun buitenlandbeleid meer via de EU te kanaliseren. Het EU-overleg van de *Heads of Mission* bestaat uit 21 vertegenwoordigers van in Mexico aanwezige lidstaten, en dient vooral voor de uitwisseling van informatie. De inbreng van de lidstaten in het overleg is ongelijkwaardig: grote landen als Spanje, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk beschikken over het vermogen, de netwerken en de wil om zaken bilateraal aan de orde te stellen. Kortom, ‘als het om serieuze zaken gaat doen we het zelf’, zoals een hoge functionaris op de ambassade van een groot Europees land stelde. Duitsland en Spanje hebben netwerken op het hoogste niveau van de belangrijkste Mexicaanse ministeries, en kunnen, indien gewenst, problemen zelf aanpakken. In het geval van Spanje is het zelfs zo dat alle tien subnationale provincies in Mexico hun eigen lobby’s en officiële vertegenwoordigingen hebben en bezig zijn met economische belangenbehartiging. De grote landen hebben doorgaans ook een grote informatievoorsprong. Zo heeft Duitsland bijvoorbeeld een ‘eigen kantoor’ in de vorm van een technisch ondersteuningsteam binnen het Mexicaanse ministerie van Energie. Voor veel dossiers geldt dat de grote lidstaten belangrijker zijn om de EU te ondersteunen dan omgekeerd. Dat betekent ook dat de kleine(re) lidstaten, die wel meer (moeten) steunen op de EU, indirect meer afhankelijk worden van de grote lidstaten.

| 119 |

Gezien de krachtsverhoudingen tussen de Europese lidstaten en de EU-delegatie is het niet verwonderlijk dat Mexico er de voorkeur aan geeft om bilateraal zaken te doen met individuele Europese landen. Er bestaat aan Mexicaanse zijde geen wantrouwen jegens de EU, maar wel de indruk dat het niet eenvoudig is om greep te krijgen op de EU, om een helder beeld te krijgen wie op welk terrein beslissingen neemt en communiceert. De Mexicaanse betrekkingen met de EU verlopen net zo goed via Berlijn en Parijs als via Brussel. Ter illustratie: nog voordat Peña Nieto als nieuwe president van Mexico werd geïnaugureerd, legde hij een uitgebreid kennismakingsbezoek af aan Spanje en korte bezoeken aan Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Brussel deed hij niet aan. Van Mexicaanse zijde wordt gebruikgemaakt van de ruimte om bilateraal betrekkingen te blijven organiseren. Voor de Mexicaanse overheid en voor sociale organisaties is de EU soms een moeilijk te doorgronden institutie.

5.2.3 De Europese Unie en Argentinië

Omdat de EU geen strategisch partnerschap heeft met Argentinië vindt de ontwikkeling van de betrekkingen op een ander niveau plaats. Daarom besteden we hier alleen kort aandacht aan enkele thema’s.

In de EU-landenstrategie voor de periode 2007-2013 voor Argentinië had de EU voor ontwikkelingssamenwerking een bedrag begroot van EUR 65 miljoen. De drie prioriteiten voor deze hulp waren onderwijs, steun aan het midden- en kleinbedrijf en versterking van bilaterale relaties, onder meer door academische en andere uitwisselingsprogramma’s.¹⁷⁰ De

¹⁷⁰ European Commission (2007). Argentina Country Strategy 2007-2013. E/2007/753. Brussel.

ontwikkelingssamenwerking met Argentinië is nu zo goed als afgebouwd en zal in deze vorm niet worden hernieuwd. Wel wordt gezocht naar nieuwe, meer gelijkwaardige vormen van samenwerking, vooral op het gebied van wetenschap en technologie.

De EU-vertegenwoordiging in Buenos Aires kent een kleine diplomatieke staf. Maandelijks vindt overleg plaats met alle Europese vertegenwoordigingen. De meeste Europese landen stellen zich nog afwachtend op tegenover de EU-vestiging. De grotere lidstaten geven er meestal de voorkeur aan om buiten de EU om te handelen. Tevens maken de financiële en materiële beperkingen van de EU-vertegenwoordiging het soms ook lastig om effectief op te treden. In de praktijk betekent dit vaak dat een van de lidstaten het initiatief neemt om een bepaalde thematiek met de Argentijnse autoriteiten te bespreken.

De EU-delegatie in Argentinië is actief op het gebied van de regulering van handelsbetrekkingen, vooral op fytosanitair gebied. Zo was de EU bijvoorbeeld in staat een potentieel probleem met de Argentijnse honingimport bevredigend op te lossen.

De toenemende verschillen over handelskwesties en het conflict met Spanje over de nationalisatie van de Argentijnse olieraffinaderijen van YPF (dat in meerderheid eigendom is van het Spaanse Repsol) hebben ertoe bijgedragen dat de betrekkingen tussen Argentinië en de EU onder spanning zijn komen te staan. Daarbij komt nog de stagnatie in de onderhandelingen over een handelsakkoord met de Mercosur, waar Argentinië er niet in slaagt de meningsverschillen met Brazilië te overbruggen.

| 120 |

De EU voert een zogeheten mensenrechtendialoog met Argentinië. Hoewel de samenwerking op dit terrein met de Argentijnse autoriteiten de laatste jaren moeizaam is geworden en de financiële middelen zijn teruglopen, vervult het mensenrechtenprogramma een belangrijke rol in de Argentijnse samenleving en is het een interessant dossier waarop de EU met Argentinië kan samenwerken. Hiernaast ondersteunt de EU enkele jaarlijks terugkerende activiteiten, zoals de onderwijsbeurs *Europosgrados* en het EU-filmfestival.

De effectiviteit van de EU-vertegenwoordiging in Buenos Aires wordt tot nu toe beperkt. Meerdere factoren liggen hieraan ten grondslag:

- De EU-vertegenwoordiging in Buenos Aires heeft een relatief kleine staf en haar effectiviteit wordt beperkt door een gebrek aan financiëlen en materiële ondersteuning.
- Het mandaat van de vertegenwoordiging is onduidelijk. De Europese landen, vooral de grotere, geven uiteindelijk vaak de voorkeur aan hun eigen bilaterale relaties met de Argentijnse overheid. Zaken die een algemeen Europees belang betreffen, zijn vaak zo belangrijk dat zij in Brussel worden beslist.
- De EU-vestiging heeft nog geen duidelijke beleidslijn of strategie kunnen vormen, waardoor haar activiteiten coherentie ontberen en het risico lopen een zeker ad-hoc-karakter te vertonen.¹⁷¹

¹⁷¹ Deze bevindingen komen voort uit de gevoerde gesprekken tijdens het onderzoek in Argentinië met de EU-delegatie en ambassades van de EU-lidstaten. Zie het betreffende landenrapport zoals vermeld in bijlage 3.

De meeste Europese landen vertonen in het algemeen bovendien een zeker gebrek aan commitment met de EU-vestigingen. Zij laten de Europese betrekkingen met Latijns-Amerika vaak grotendeels over aan Spanje en Portugal. Aan die houding lijkt het risico verbonden dat het Europese beleid te veel wordt gemonopoliseerd door Spanje en dat bilaterale spanningen tussen Argentinië en Spanje, zoals in de Repsol-kwestie, te veel van invloed zijn op de betrekkingen met de EU als regio. Andersom is het ook zo dat juist in de huidige, wat gepolariseerde verhoudingen tussen de Europese landen en Argentinië, het een voordeel is dat er in sommige gevoelige dossiers een Europees standpunt kan worden geformuleerd.

5.2.4 Samenvattend

Het gezamenlijk optreden door de EU werkt het best wanneer er evidente gemeenschappelijke belangen op het spel staan of bij kwesties waarover een grote consensus bestaat. Bijvoorbeeld in de kwestie Iran, het mensenrechtenbeleid, of de klimaatverandering. Ook op economisch terrein is er in eerste instantie een heldere werkverdeling: de EU houdt zich bezig met handelspolitiek, waarbij het gaat om het ontwikkelen van algemene kaders van regelgeving, en de individuele lidstaten houden zich bezig met (nationale) handelsbevordering, waarbij ze elkaar concurrenten zijn. Maar aangezien handelspolitiek en handelsbevordering uiteindelijk zeer nauw met elkaar verbonden zijn, is ook hier de afbakening tussen belangen en competenties van de EU en die van de lidstaten uiteindelijk niet eenvoudig te maken. Op veel andere terreinen trekken vooral de grotere landen hun eigen plan en tekenen ze, zoals in het geval van Brazilië, hun eigen strategische partnerschappen.

| 121 |

De effectiviteit van de politieke samenwerking tussen de Latijns-Amerikaanse regio en de EU is vooralsnog beperkt: het partnerschap is een goed kader voor de uitwisseling van ideeën en het voeren van een dialoog, maar mist concrete doelstellingen en richting, waardoor er ook geen tastbare resultaten zijn. Het partnerschap heeft bovendien weinig gedaan om de verschillen in standpunt en visie op macro-economisch gebied, die zijn ontstaan als gevolg van crisis, te helpen verminderen. De teleurstelling daarover betreft vooral de samenwerking met Brazilië, omdat de verschillen van mening die met dit land moeten worden overbrugd groter zijn dan in het geval van Mexico.

Voor de beperkte resultaten bestaan meerdere verklaringen. Het gebrek aan consistentie en institutionele coherentie in het beleid en de organisatie van de EU is er een.¹⁷² Sommige auteurs wijzen op een inherente weeffout in de formule van het strategisch partnerschap: de dialoog wordt aangegaan tussen één land en een collectief van landen met een onderlinge grote diversiteit aan standpunten.¹⁷³ Dit probleem kan alleen overwonnen worden door het EU-beleid meer coherent te maken. Zolang de EU zelf verdeeld is en geen gemeenschappelijk standpunt kan ontwikkelen over belangrijke kwesties van het internationaal economisch beleid, zal het moeilijk zijn te verwachten dat de dialoog met een land als Brazilië tot veel resultaat zal leiden. Overigens komt de dominante rol van Spanje in de relaties tussen Europa

¹⁷² Reynart, V. (2012). 'The Europe's Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence', in: *The Hague Journal of Diplomacy* 7 (2012), pp. 207-226.

¹⁷³ AFET (2011). *The EU foreign policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies*. Brussel: Directorate General for External Policies.

en Latijns-Amerika als gevolg van de economische crisis onder druk te staan.

Het gevaar bestaat dat de EU weliswaar belangrijk blijft als handelspartner, maar voor het overige een platform wordt om kwesties als klimaat, mensenrechten en democratisering betrekkelijk vrijblijvend mee te bespreken. Wanneer het om serieuze kwesties gaat, is het dan beter bilateraal zaken te doen. Niet zelden ook verschillen de lidstaten onderling van mening over concrete kwesties, waardoor de Latijns-Amerikaanse landen meer onderhandelingsruimte krijgen. Maar ook de interne verdeeldheid in de regio zelf is een obstakel voor verdere samenwerking.

5.3 De gevolgen voor Nederland

Voor zowel Brazilië als Argentinië en Mexico is een gebrek aan effectiviteit van de EU in deze landen geconstateerd. Dit houdt verband met de ongelijksoortige wijze waarop de afzonderlijke lidstaten zich tot de EU-delegatie verhouden. Grote Europese landen bezitten het vermogen, de netwerken en de politieke wil om de voor hen wezenlijke zaken bilateraal aan de orde te stellen. De grote landen zijn belangrijker om de EU te ondersteunen dan omgekeerd. Dat betekent dat kleine(re) lidstaten zoals Nederland, die wel meer (willen of moeten) steunen op de EU, indirect meer afhankelijk worden van de grote lidstaten.

| 122 | Nederland moet in deze complexe omgeving opereren en streeft er in de drie landen bewust naar om een deel van de betrekkingen te laten verlopen via de Europese delegatie. Dit genereert enerzijds mogelijkheden voor het realiseren van Nederlandse beleidsvoornemens, en anderzijds nieuwe onduidelijkheden en onzekerheden (op het gebied van coördinatie, informatie, en netwerken).

Nederland doet daarbij haar best het eigen profiel en de eigen invloed binnen de EU te behouden. De Nederlandse ambassade in Brazilië, bijvoorbeeld, is zich ervan bewust dat Nederland als afzonderlijke bilaterale partner voor de grote onderwerpen van het internationale beleid slechts van beperkt belang is. Om die reden zoekt ze naar nicheonderwerpen waarop Nederland zich bilateraal kan profileren, terwijl ze tegelijkertijd actief de coördinatie van het EU-buitenlandbeleid in Brazilië steunt.

Nederland zet zich in om zijn eigen profiel en invloed binnen de EU te behouden. Het heeft in zowel Argentinië als Brazilië en Mexico moeite gedaan om het buitenlandbeleid meer op EU-niveau te coördineren. In Brazilië wordt Nederland door de collega-ambassades van de EU-lidstaten gewaardeerd binnen de groep van vertegenwoordigers van de lidstaten en de EU-delegatie. Het is een *founding member* van de EU, stelt zich actief op, is goed geïnformeerd en heeft vaak het postuur van een grote lidstaat, mede dankzij het relatief omvangrijke en goed gespreide postennetwerk. De EU-delegatie ziet graag dat Nederland een actieve rol speelt als het ernaar gaat het werk van de EU in Brazilië te verdiepen en andere lidstaten, zowel in Brussel als in Brasilia, te ‘activieren’.

Het is moeilijk de kosten en baten van de inzet via de EU tegen elkaar af te wegen. Met de EU kan op tal van belangrijke politieke doelstellingen van het Nederlandse beleid meer *leverage* worden opgebouwd. Dat geldt zeker voor de vele onderwerpen van het buitenlandbeleid die

betrekkelijk onomstreden zijn. Maar, zoals vermeld, de resultaten in het kader van het strategische partnerschap vallen nogal tegen. Op het terrein van handel kan Nederland baat hebben bij de afgesloten handelsverdragen in de regio, maar de onderhandelingen met de Mercosur zijn in een lange impasse geraakt. En op dit terrein moet rekening worden gehouden met binnen de EU strijdige belangen. Dit blijkt bijvoorbeeld bij de onderhandelingen over vrijhandelsakkoorden, waarbij Nederland samen met Zweden en het Verenigd Koninkrijk sterker wil inzetten op vrijhandel.¹⁷⁴

Waar Nederland eraan gehouden is EU-standpunten over bilaterale conflicten te onderschrijven, heeft dit ook een weerslag op de bredere relaties tussen de EU en Latijns-Amerika. Voorbeelden zijn het onopgeloste conflict tussen Argentinië en het Verenigd Koninkrijk rondom de Malvinas- of Falklandeilanden, en het besluit om de Argentijnse olieraffinaderijen van YPF (dat in meerderheid eigendom is van het Spaanse bedrijf Repsol) te nationaliseren. Hiermee kwamen de relaties tussen Argentinië en Spanje en de EU ernstig onder druk te staan. Het leidde ook tot stagnatie van de onderhandelingen in de Club van Parijs over de uitstaande Argentijnse schulden aan Europa. Maar daar staat tegenover dat gevoelige politieke kwesties nu in EU-verband kunnen worden aangekaart en niet direct de bilaterale relaties hoeven te beïnvloeden. Ditzelfde speelt in Brazilië. Vertegenwoordigers van de overheid aldaar hebben opgemerkt dat Nederland zich nauwelijks of niet bilateraal manifesteert ten aanzien van de onderhandelingen met de Mercosur. Daarmee worden soms lastige onderwerpen vermeden en kan Nederland zich op specifieke terreinen coöperatief opstellen. Tegelijkertijd heeft dit als nadeel dat Nederland ook afwezig is bij de lobby voor specifieke Nederlandse belangen, zoals de toegang tot diensten en vooral in de maritieme en havensector.¹⁷⁵

| 123 |

Dit alles stelt beperkingen aan de mate van ‘Europeanisering’ van het buitenlandbeleid. In een analyse van het buitenlandbeleid van de EU-lidstaten ten aanzien van Latijns-Amerika constateert de Mexicaanse onderzoeker Ruano dat in toenemende mate kleine en middelgrote landen ‘*downloaders*’ worden van EU-beleid en weinig zelf meer ‘*uploaden*’.¹⁷⁶ Dit geldt ook voor Nederland. Nederland behoorde tot voor kort tot de landen met een middelpositie: vooral op de terreinen van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking had Nederland in EU-verband een grote inbreng. Nu doet zich de strijdige situatie voor dat niet alleen Nederland maar ook andere EU-lidstaten hun bilaterale aanwezigheid in Latijns-Amerika verminderen en meer over willen laten aan de EU, terwijl zij er tegelijkertijd niet voor zijn dat de delegaties en de buitenlandse dienst van de EU meer personeel en middelen krijgen.

¹⁷⁴ Een goede illustratie daarvan is de voordracht van de Zweedse minister voor Handel op de voorbereidingsconferentie voor de ECLAC-EU-top in Santiago: Bjorling, E. (2012). ‘Social inclusion and environmental sustainability’. Address at seminar on investment for economic growth. Santiago de Chile: CEPAL.

¹⁷⁵ Terwijl andere lidstaten zich wel actiever bemoeien met de onderhandelingen over dit thema is Nederland daarin terughoudend, ook indien het specifieke Nederlandse belangen betreffen. De onderhandelaars van Braziliaanse kant benadrukkten dat Nederland een positief imago behoudt van een land dat zich meer concentreert op de technische samenwerking in de sector. Zie hiervoor het onderzoek van CINDES (2012). *Overview of Brazilian economic international integration policies and possible impacts on bilateral cooperation with the Netherlands*. Studie in opdracht van IOB. Rio de Janeiro: 2012.

¹⁷⁶ Ruano, L. (2013). *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge.

Het optreden in EU-verband kan nog maar beperkt bijdragen aan het realiseren van de Nederlandse beleidsdoelen. Het is om die reden noodzakelijk dat Nederland vooralsnog bijdraagt aan de versterking van de EU in de regio.

Het vinden van een uitweg uit deze dilemma's is sterk afhankelijk van de weg die Nederland met het eigen buitenlandbeleid wil inslaan. Hoeveel 'eigen' buitenlandbeleid heeft Nederland nodig in Latijns-Amerika en welke belangen wil het bilateraal behartigen? Over een groot aantal belangrijke politieke kwesties bestaat overeenstemming in EU-verband. Het belang van eigenstandig Nederlands overleg is daarom van relatief belang, tenzij Nederland op specifieke kwesties een bemiddelende of andere sleutelrol kan spelen.

Het meer inzetten op de EU brengt ook verplichtingen met zich mee: enerzijds om in de landen zelf ook een actieve bijdrage te blijven leveren aan het EU-beleid en anderzijds om in Brussel in de overlegorganen daarvoor een actieve rol te blijven spelen. Om in de stroom van dagelijkse thema's die op de agenda staan niet door de grote landen en de commissie te worden weggespeeld, is het belangrijk selectief te zijn in de keuze van thema's waar Nederland in EU-verband op wil inzetten.¹⁷⁷

| 124 |

5.4 Conclusies

De inspanningen om het EU-beleid in de drie grote Latijns-Amerikaanse landen vorm te geven hebben tot gemengde resultaten geleid. De belangrijkste redenen daarvoor zijn:

- *Gebrek aan beleidsconsistentie en institutionele coherentie.*¹⁷⁸ Het is lastig een beeld te krijgen van de politieke koers van de EU en de vertaling daarvan in het buitenlandbeleid. Het onderscheid tussen de competenties van de Raad van de ministers van Buitenlandse Zaken, de Europese Raad (regeringsleiders), en de rol van de Europese Diplomatiese Dienst maakt het moeilijk een antwoord te geven op de vraag hoe het besluitvormingsproces over het buitenlandbeleid in de EU verloopt. Deze observatie sluit aan bij de bevindingen van onderzoekers dat na het Verdrag van Lissabon het institutionele kader voor het buitenlandbeleid van de EU gecompliceerder is geworden en dat er sprake is van gebrek aan consistentie en aan horizontale en institutionele coherentie.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Dit was ook onderwerp van intern overleg op het ministerie geweest met de verantwoordelijke beleidsmedewerkers voor het Westelijk Halfrond op de permanente vertegenwoordiging in Brussel. Intern verslag van de lunchlezing van de coördinerende ambtenaar voor het Westelijk Halfrond: v.d. Bogaerts (2012). Zie voor dit argument in meer algemene zin: Ham, P. van den & van Schaik (2012). Heeft Nederland nog wel een eigen buitenlands beleid (nodig)? Of zou de Europese Unie dit moeten overnemen? Euroforum.nl analyse. Den Haag: Clingendael.

¹⁷⁸ Reynart, V. (2012). 'The Europe's Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence', in: *The Hague Journal of Diplomacy*. 7 (2012), pp. 207-226

¹⁷⁹ Zie ook: Auswärtiges Amt (2012). *Final Report on the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain* [Online]. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626322/publicationFile/171798/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf> (geraadpleegd 17/09/12).

- *Het onderscheid tussen het buitenlandbeleid van de lidstaten en het EU-buitenlandbeleid is niet helder.* In Brazilië zetten de meeste EU-lidstaten sterk in op economische diplomatie; zij maken de politieke betrekkingen hieraan ondergeschikt. Spanje en Duitsland hebben veel invloed op de besluitvorming binnen de EU over het buitenlandbeleid in Latijns-Amerika, maar voeren zelf ook een actief buitenlandbeleid gericht op deze landen. Het is voor de partnerlanden in Latijns-Amerika dan ook lastig een onderscheid te maken tussen deze bilaterale belangen en de EU-belangen. Vaak verkiezen zij het om rechtstreeks zaken te doen op bilateraal niveau. Voor de Latijns-Amerikaanse landen is de EU geen substituut voor de bilaterale banden met de grote EU-landen.
- *De opbouw van de Europese delegatie en in het bijzonder de EDEO kost tijd.* Het kost tijd om de nieuwe dienst op te bouwen en vorm te geven, ook in de verhouding tot de lidstaten.
- *Concurrentie economische belangenbehartiging.* Vooral in Brazilië zetten de meeste EU-lidstaten sterk in op economische belangenbehartiging. De uitvoering daarvan is voor een belangrijk deel bilateraal. Omdat in veel sectoren sprake is van concurrentie met andere lidstaten, ligt het voor de hand dat dit een rem zet op de coördinatie en de informatie-uitwisseling door de EU.

De grote lidstaten, zoals Duitsland en Spanje, hebben vanwege hun bijzondere relaties met de Latijns-Amerikaanse regio een grote voorsprong in kennis en contacten. Tegelijkertijd bezuinigen veel lidstaten op hun postennetwerk, vanuit de veronderstelling dat de EU een grotere verantwoordelijkheid neemt bij de uitvoering van het buitenlandbeleid. Hierdoor klagen de (kleine) Europese delegaties dat zij onvoldoende zijn uitgerust en vanwege de bezuinigingen op de posten van de lidstaten ook minder een beroep op hen kunnen doen voor ondersteuning.

| 125 |

Nederland was tot voor kort een van de middelgrote landen die relatief veel bijdroeg aan de totstandkoming van beleid in EU-verband. De mogelijkheden daartoe nemen af. Nederland zal zich moeten beraden over de belangen en onderdelen van het buitenlandbeleid die het in de regio bilateraal dan wel via de EU kan behartigen. Zolang de EU echter nog weinig effectief is om het beleid in EU-verband vorm te geven, zal een extra inspanning van Nederland binnen de EU noodzakelijk zijn.

6

Ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding

Dit hoofdstuk gaat over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in Latijns-Amerika en het verloop van de huidige afbouw ervan. Eerst beschrijven we de context van de ontwikkelingssamenwerking (paragraaf 6.1) en het beleid en de inzet van middelen daarvoor (paragraaf 6.2). Paragraaf 6.3 geeft een overzicht van de resultaten van eerder IOB evaluatieonderzoek. Paragraaf 6.4 behandelt de zogeheten exit-strategie die Nederland volgt bij de partnerlanden en paragraaf 6.5 gaat over de Nederlandse intenties om de Zuid-Zuid-samenwerking te bevorderen. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

6.1 Context

In hoofdstuk 2 zijn de vorderingen vermeld ten aanzien van de armoedebestrijding. Deze vorderingen zijn veelal het gevolg van de combinatie van economische groei en een actief sociaal beleid van de overheid. Desondanks blijft de ongelijkheid binnen en tussen de landen nog altijd groot. Terwijl in landen als Chili, Costa Rica en Uruguay de armoede-index onder de 20 procent ligt, bedraagt deze in Bolivia meer dan 50 procent en in Nicaragua 42,5 procent.¹⁸⁰ De slechte sociaal-economische situatie onder de Indiaanse bevolking in Midden-Amerika en de hooglanden van de Andes blijkt hardnekkig.

Tabel 6.1 Overzicht ontwikkelingshulp aan Latijns-Amerika en de Caraïben (1990-2010) in miljarden USD					
	1990	1995	2000	2005	2010
Ontwikkelingslanden	58,55	59,14	49,78	108,65	131,09
Latijns-Amerika en de Caraïben	5,23	6,38	4,84	6,71	10,81
Waarvan:					
Bilateraal	4,19	4,81	3,86	4,86	7,89
Multilateraal	1,03	1,54	0,94	1,83	2,90
ODA aan Latijns-Amerika als een percentage van bnp	0,49%	0,37%	0,24%	0,26%	0,22%
Percentage van totale ODA bestemd voor Latijns-Amerika en de Caraïben	8,90%	10,80%	9,70%	6,20%	8,20%

Bron: United Nations (2012). *Sustainable Development 20 Years on from the Earth Summit: Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean*. [Online.] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/q6o98/riomas20-ingles.pdf> (geraadpleegd op 10/05/2013).

De officiële ontwikkelingshulp aan de Latijns-Amerikaanse regio in absolute cijfers stijgt nog altijd. Daarentegen is het aandeel van de regio in de totale *Official Development Assistance* (ODA) de afgelopen twee decennia gedaald. Tabel 6.1 geeft hiervan een overzicht, waaruit blijkt dat de betekenis van ODA voor de regionale economie in Latijns-Amerika afneemt.

¹⁸⁰ Poverty Headcount at national poverty line % of population; data uit 2009. <http://data.worldbank.org/>

De buitenlandse investeringen in de regio bedroegen in de periode 1990-2009 gemiddeld USD 48,2 miljard en in 2010 USD 113 miljard. De inkomsten uit overmakingen door migranten stabiliseerden in 2010 op USD 58,9 miljard, nadat ze in 2009 scherp waren gedaald. De grootste ontvangers van ODA in de regio zijn Haïti (noodhulp), Colombia, Nicaragua en Bolivia: samen ontvingen zij 40 procent van alle ODA (2010). Onder invloed van de Millennium Ontwikkelingsdoelen is de hulp voor de sociale sectoren gestegen. De totale ODA voor milieubescherming bedroeg in 2010 ongeveer 4 procent van de totale ODA voor Latijns-Amerika. De regio is een belangrijke leverancier van globale publieke goederen (vooral klimaatmitigatie) en de tendens om meer ODA daaraan te besteden, mag volgens de Comisión Económica para América Latina (CEPAL) in haar rapport over duurzame ontwikkeling niet ten koste gaan van de ODA voor directe armoedebestrijding.¹⁸¹

6.2 Beleid en uitvoering

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aan Latijns-Amerika is jarenlang verbonden geweest met de politieke ontwikkelingen op het continent.¹⁸² Zo refereerde president Lula van Brazilië tijdens zijn staatsbezoek aan Nederland in 2008 regelmatig aan de steun die hij van de Nederlandse vakbeweging en medefinancieringsorganisaties had gekregen, toen hij in de jaren zeventig en tachtig als vakbondsleider te maken had met de repressie van het militaire regime.¹⁸³ Ook president Bachelet van Chili verwees tijdens haar staatsbezoek aan Nederland in 2009 naar de Nederlandse steun voor de slachtoffers van de repressie van het militaire regime onder generaal Pinochet, en noemde daarbij specifiek de Nederlandse bijdrage aan de democratisering van het land.

| 128 |

Bilaterale ontwikkelingssamenwerking

Sinds eind jaren negentig concentreert de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich steeds meer in een beperkt aantal landen en sectoren. In 2004 werden de ontwikkelingsrelaties met Costa Rica, Peru en Brazilië afgebouwd en in de landenselectie van 2008 werd de bilaterale hulp beperkt tot vier zogeheten partnerlanden: Guatemala, Colombia, Nicaragua en Bolivia. Deze vier partnerlanden hebben tussen 2004 en 2011 gezamenlijk meer dan EUR 693 miljoen van het totaal van bijna EUR 750 miljoen aan bilaterale ontwikkelingssamenwerking ontvangen. In Tabel 6.2 staat een overzicht van de bestedingen per land en per sector.

¹⁸¹ Idem.

¹⁸² Nederland is er vaak nauwelijks in geslaagd deze goodwill en de ontwikkelingsrelaties te benutten voor een verdere ontwikkeling van de betrekkingen met deze landen. Zie bijvoorbeeld: Gennip, J. van (2012). ‘Nu Nederland profiteert, trekt het zich terug’, in: NRC Handelsblad, 28 februari 2012.

Hoofdonderzoeker van de Rijksuniversiteit Leiden P. Silva heeft dit in een voorbereidingsbijeenkomst voor deze evaluatie uitgewerkt voor Chili: een land waar Nederland deze goodwill nauwelijks heeft weten te benutten voor politieke en economische samenwerking.

¹⁸³ President Lula had nadrukkelijk gevraagd om een ontmoeting met de vertegenwoordigers van FNV, ICCO en Oxfam Novib.

Tabel 6.2 Uitgaven per sector/thema en per land in miljoenen EUR (2004-2011)

Thema	Guatemala	Colombia	Nicaragua	Bolivia	Niet-partnerlanden LA	Totalen
Milieusector	52,4	78,1		54,6	37,2	222,2
Sociale sectoren (onderwijs & gezondheid)			77,0 ¹⁸⁰	90,7	0,3	168,0
Private en productieve sector		7,6	34,6	49,8		92,1
Goed bestuur en versterking van de rechtsstaat	21,5	9,1	48,3	33,6	4,1	116,6
Mensenrechten en vredesopbouw	28,4	36,0	1,1		10,5	76,0
Emancipatie en equality	0,4			2,4	0,6	3,4
Overig (niet in jaarplannen genoemd) ¹⁸¹	12,4	23,8	11,6	19,8	3,7	71,3
Totaal	115,1	154,6	172,6	250,9	56,4	749,7

Bron: Financieel beheersysteem Ministerie van Buitenlandse Zaken.

| 129 |

In Bolivia en Nicaragua gingen vanaf 2000, mede onder invloed van de Nederlandse prioriteit voor steun aan de Millennium Ontwikkelingsdoelen, de meeste middelen voor ontwikkelingssamenwerking naar de sociale sectoren. De motivatie daarvoor is echter niet direct terug te voeren op een specifieke Nederlandse expertise op die terreinen. Ook toen, na de ontdekking van een grote gasreserve in Bolivia, de inkomsten van de Boliviaanse overheid sterk stegen, ging Nederland voort met een omvangrijke steun aan de overheid en aan het ministerie van Onderwijs in het bijzonder. Daarbij verzette Nederland veel werk om de hulp te laten aansluiten op de doelstellingen van de Parijs Agenda, die onder meer *ownership* en donorcoördinatie beoogden te bevorderen. De prioriteit voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) in Nicaragua sloot goed aan bij de Nederlandse prioriteiten voor *gender* en reproductieve gezondheid en de behoeften aan ondersteuning.

Guatemala en Colombia werden door minister van Ontwikkelingssamenwerking Koenders in 2007 ingedeeld in de categorie ‘fragiele staten’. De hulp zou zich in deze landen vooral concentreren op vredesopbouw en mensenrechten. Daarnaast omvatte de ontwikkelingssamenwerkingsportefeuille in deze landen ook andere thema’s: 45 respectievelijk 50 procent van de totale uitgaven ging naar de milieusector in deze landen.

¹⁸⁴ Waarvan ruim EUR 17 miljoen voor HIV/aids en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR).

¹⁸⁵ Het gaat hier om thema’s zoals noodhulp, kleine ambassadeprojecten, cultuur & sport, algemene ODA, onderzoeksprogramma’s, schuldverlichting, sectordoorsnijdende programma’s en beleidsondersteuning ontwikkelingssamenwerking.

In 2011 moest het aantal partnerlanden worden teruggebracht van 36 naar 15. De *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking* beschrijft de uitkomst van het selectieproces. Onder de uit te faseren landen bevonden zich vier van de vijf voormalige partnerlanden in Latijns-Amerika: Bolivia, Guatemala, Nicaragua en Suriname. Alle Latijns-Amerikaanse landen vielen af omdat het inkomensniveau er was toegenomen.¹⁸⁶

Bij de Nederlandse besluitvorming over de afbouw van de ontwikkelingssamenwerkingsrelaties in de Latijns-Amerikaanse regio is een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- Het bnp-criterium en de traditionele ODA-criteria houden te weinig rekening met verschillen tussen de Latijns-Amerikaanse landen. Zo betoogt onder andere de Economische Commissie voor Latijns-Amerika van de VN dat 90 procent van de landen in de regio weliswaar tot de middeninkomenslanden behoren, maar dat achter deze classificatie een grote verscheidenheid schuil gaat aan kenmerken en financieringsbehoeften. Nieuwe vormen van samenwerking en financiering zijn ook in Latijns-Amerika nog steeds noodzakelijk, zo is de redenering.¹⁸⁷
- Voor Bolivia en Nicaragua lijkt het besluit om de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie af te bouwen niet zozeer ingegeven door een inhoudelijke analyse van de resultaten en de perspectieven van de hulp per land, het lijkt vooral het gevolg van de noodzaak om te bezuinigen. Enkele jaren voor het stopzetten van de hulp zijn voor relatief hoge bedragen nog verplichtingen aangegaan.
- De argumentatie in 2008 om actief te blijven in Guatemala was niet zozeer gemotiveerd vanuit doelstellingen van armoedebestrijding, als wel a) vanwege de situatie van straffeloosheid en mensenrechtenschendingen en b) omdat Nederland er, door de combinatie van politieke en financiële steun, een toegevoegde waarde had. Deze motivatie bleek drie jaar later echter onvoldoende om de hulp aan dit land te continueren.¹⁸⁸ Wel is het zo dat met het Midden-Amerika Programma de hulp aan Guatemala op andere wijze wordt voortgezet (zie paragraaf 6.4).
- In Colombia is al in een vroeger stadium aandacht gegeven aan de noodzaak de traditionele ontwikkelingssamenwerking om te vormen tot nieuwe vormen van samenwerking. De ingezette transitiestrategie sluit daarop aan.¹⁸⁹

| 130 |

¹⁸⁶ In het selectieproces is gekeken naar het inkomens- en armoedeniveau, de mogelijkheid om de speerpunten vorm te geven, de omvang van het hulpprogramma, de mate van goed bestuur, democratisering en naleving van mensenrechten en corruptiebestrijding, en het perspectief op het behalen van ontwikkelingsresultaten.

¹⁸⁷ Zo varieert het percentage armen in de regio van 10 procent in Uruguay tot 69 procent in Honduras. Zie ECLAC (2011). *Financing for development and middle-income countries: new challenges*.

¹⁸⁸ Dit was aanleiding voor een motie van de leden Ferrier en De Lange, die de regering vroegen de Kamer te informeren over de manier waarop de Nederlandse successen op het gebied van mensenrechten, straffeloosheidsbestrijding en de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit in Guatemala zullen worden gecontinueerd, wanneer de Nederlandse ambassade daar haar deuren sluit. Bron: TK 2011-2012, 32605, nr. 83.

¹⁸⁹ De ambassade stuurde daarover tussen 2010 en 2011 meerdere berichten en voorstellen naar de leiding op het ministerie; bron interne berichtgeving ministerie. Een ervan was getiteld: 'Naar internationale samenwerking: voorbij de gedateerde karikatuur van ontwikkelingssamenwerking' (2010).

Net als Nederland zijn ook de Scandinavische landen hun hulp aan Latijns-Amerika aan het reduceren. Dit staat in contrast tot het beleid van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, die allebei nog substantiële programma's financieren in onder andere Brazilië. Duitsland zet daarbij sterk (EUR 240 miljoen voor twee jaar, inclusief kredieten) in op globale publieke goederen op het gebied van milieu, duurzaamheid en energie.¹⁹⁰ Het Verenigd Koninkrijk loopt voorop met trilaterale ontwikkelingssamenwerking, waarbij de ervaring en capaciteit van het Department for International Development wordt gebundeld met die van de Brazilianen.¹⁹¹

De bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsrelaties van Nederland met Guatemala, Nicaragua en Bolivia worden thans in snel tempo afgebouwd.¹⁹² De sluiting van de ambassade in La Paz (Bolivia) is voorzien voor 31 december 2013. Vanaf 2014 is de ambassade in Peru geaccrediteerd voor Bolivia. De betrekkingen met Nicaragua en Guatemala worden vanaf medio 2013 vanuit San José (Costa Rica) onderhouden.

De kanalisering van middelen via multilaterale en private kanalen

Naast de bilaterale hulp draagt Nederland ook via multilaterale organisaties indirect bij aan ontwikkelingsprogramma's in Latijns-Amerika. Dit geldt vooral voor organisaties waarvoor Nederland een belangrijke donor is, zoals de Global Environment Facility (GEF), het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP) en het bevolkingsfonds van de VN (UNFPA). De Nederlandse bijdrage aan de IDB is qua omvang symbolisch: slechts EUR 2,5 miljoen in 2008. Wel financierde Nederland tot aan 2009 Trustfunds met de IDB: één voor milieu (USD 7 miljoen) en één voor water (USD 10 miljoen). Nederland is formeel lid van de CEPAL, maar al vele jaren nauwelijks meer actief.

| 131 |

Op het gebied van mensenrechten zijn nog altijd veel door Nederland gesteunde particuliere organisaties actief in de regio. Ook op andere terreinen zijn door het ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierde particuliere organisaties actief, zoals het Nederlands Instituut voor Multipartijen Democratie, Programma Uitzending Managers, Stedenbanden Nicaragua en SNV. De Nederlandse ngo Solidaridad is in Latijns-Amerika werkzaam op het gebied van duurzame ontwikkeling en certificering. Meerdere programma's van deze ngo worden gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het totale budget voor ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie (EU) aan Latijns-Amerika in de periode 2007-2013 bedroeg EUR 3 miljard; het maximale budget voor leningen via de Europese Investeringsbank is vastgesteld op EUR 2,8 miljard. Het landenbeleid dat de EU hanteert voor ontwikkelingssamenwerking, en waaraan Nederland via het Europees Ontwikkelingsfonds bijdraagt, wijkt af van dat van Nederland. Tot aan 2012 gingen er vanuit de EU nog altijd omvangrijke middelen voor ontwikkelingssamenwerking naar landen als Mexico en Brazilië. Pas met de in 2013 uitgebrachte beleidsnotitie *Agenda for Change* wordt de landenlijst van de EU aangepast.¹⁹³

¹⁹⁰ Interview Duitse ambassade Brasília, september 2012.

¹⁹¹ Interview Britse ambassade Brasília, september 2012.

¹⁹² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Nota Modernisering Nederlandse Diplomatie*. Den Haag.

¹⁹³ European Union (29011). *Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*.

6.3 Resultaten

In deze paragraaf concentreren we ons op de Nederlandse ontwikkelingshulp aan de sociale sectoren, aan goed bestuur en aan begrotingssteun in Latijns-Amerika. De resultaten van de evaluatie van de Nederlandse inspanningen op het gebied van mensenrechten en vredesopbouw in Guatemala en Colombia komen aan de orde in hoofdstuk 7. De bevindingen over de milieusector in deze landen en in Bolivia zijn samengevat in hoofdstuk 9.

Bilaterale hulp

De hulp aan de sociale sectoren in Nicaragua en Bolivia is onderwerp geweest van eerder IOB evaluatieonderzoek. In Bolivia ging het daarbij om de Nederlandse steun aan basisonderwijs in de periode 2000-2009. Uit het onderzoek bleek dat de toegang tot onderwijs voor meisjes en achtergestelde bevolkingsgroepen in de evaluatieperiode is toegenomen, vooral in de rurale gebieden. Er zijn echter niet voldoende data beschikbaar om de voortgang direct te herleiden tot het onderwijsbeleid. De uitvoeringscapaciteit van het Boliviaanse ministerie van Onderwijs is verbeterd, maar sinds de regeringswisseling in 2005 is deze, door het gebrek aan continuïteit van beleid, instituties en personeel, slechts beperkt duurzaam gebleken. In de evaluatie wordt geconstateerd dat Nederland meer had moeten inzetten op een goede monitoring van het onderwijsbeleid.¹⁹⁴

| 132 |

Nederland heeft ook omvangrijke steun gegeven aan het decentralisatieproces in Bolivia. Uit een onderzoek naar de langetermijneffecten van deze steun blijkt dat, in de vijftien jaar sinds de start van dit proces, de gesteunde gemeenten in de marginale rurale gebieden een aanzienlijke transformatie hebben ondergaan: burgemeesters en raden worden gekozen, de gemeentelijke budgetten zijn sterk toegenomen en op lokaal niveau vindt er – ondanks alle problemen daarbij – een meer participatieve besluitvorming over de dienstverlening aan de burgers plaats. Tegelijkertijd zijn er problemen van transparantie bij de verdeling van de fondsen over de gemeenten en zijn, als gevolg van de decentralisatie, de budgetten en activiteiten vaak klein en versnipperd. Ook de politisering van de gemeentepolitiek is niet zelden een probleem.¹⁹⁵ Van de inspanningen op het gebied van goed bestuur zijn de programma's voor de capaciteitsvergroting van het ministerie van Financiën en het beheer van overheidsfinanciën het meest succesvol gebleken.

¹⁹⁴ IOB (2011). *Unconditional trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁹⁵ IOB (2012). *Equity, accountability and effectiveness in decentralization politics in Bolivia*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit onderzoek vormt onderdeel van het promotieonderzoek van medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken J.W. Le Grand.



De centrale markt in Granada, Nicaragua. Veel van de Nederlandse OS programma's in Nicaragua waren specifiek op vrouwen gericht. Cosmos Photo | Hollandse Hoogte.

| 133 |

Uit de landenevaluatie van Nicaragua blijkt dat de Nederlandse sectorsteun aan de gezondheidszorg in Nicaragua de toegang tot de voorzieningen en de dienstverlening heeft vergroot. Ook is mede door de Nederlandse steun vooruitgang geboekt bij het terugdringen van de kindersterfte. Verder zijn de verschillen tussen stad en platteland, tussen rijke en arme departementen, tussen hoge en lage inkomensgroepen en tussen hoge en lage opleidingsniveaus iets afgangen. De onderlinge verschillen in de kinder- en zuigelingsterfte zijn echter nog steeds groot. Nederland heeft de strafbaarstelling van therapeutische abortus in Nicaragua veelvuldig aan de orde gesteld. Hoewel de abortuswetgeving niet is aangepast, zijn initiatieven daartoe inmiddels wel in gang gezet. Druk van Nederland en andere donorlanden en de steun aan maatschappelijke organisaties waren erop gericht het gedoogbeleid voor therapeutische abortus uit te breiden en uiteindelijk het verbod af te schaffen. Hiernaast is, mede door de Nederlandse bilaterale hulp en door Nederland gesteunde ngo's, de behandeling van mensen met HIV/aids sterk toegenomen, evenals de kennis over hoe de ziekte wordt overgedragen. De inspanningen ter bevordering van de SRGR onder jongeren hebben bijgedragen aan een hoger anticonceptiegebruik en een lichte daling van het aantal tienerzwangerschappen tussen 2001 en 2007.¹⁹⁶

In Nicaragua heeft Nederland gedurende de evaluatieperiode ook sterk ingezet op de algemene begrotingssteun, om goed bestuur en democratisering te bevorderen. Dit laatste

¹⁹⁶ IOB (2010). *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken en IOB (2013) *Turning a Right into Practice, Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

is echter niet gelukt. Wel heeft de algemene begrotingssteun bijgedragen aan verbeteringen in het financieel management, vooral dankzij de technische ondersteuning. Ook heeft het maatschappelijk middenveld, door de grotere transparantie in het begrotingsproces en in het sociaal-economisch beleid, meer mogelijkheden gekregen om de regering kritisch te volgen. Het macro-economisch effect van de begrotingssteun was dat de binnenlandse schulden werden afgelost. Vanwege de problemen in Nicaragua met goed bestuur hebben Nederland en de meeste andere donoren in 2010 besloten de begrotingssteun te stoppen.¹⁹⁷

De hulp via de medefinancieringsorganisaties

Over de periode 2004-2012 hebben de Nederlandse medefinancieringsorganisaties met door de overheid gesubsidieerde middelen naar schatting voor meer dan EUR 500 miljoen in Latijns-Amerika besteed.¹⁹⁸ Verreweg het grootste deel van deze hulp was bestemd voor de versterking van de maatschappelijke organisaties en de *civil society*. De belangrijkste doelgroepen waren: vakbonden, vrouwenorganisaties, organisaties van Indiaanse bevolkingsgroepen en organisaties actief op het terrein van seksuele en reproductieve rechten. Er zijn een groot aantal project- en sectorale evaluaties beschikbaar maar slechts een deel rapporteert over de resultaten van deze hulp. Toen Oxfam Novib zich in 2010 terugtrok uit Latijns-Amerika, heeft deze organisatie een regionale meta-evaluatie laten uitvoeren op basis van eerder uitgevoerde afzonderlijke evaluaties van het werk van 77 partnerorganisaties.¹⁹⁹ De studie is positief over de kwaliteit van het partnernetwerk van Oxfam Novib en hun bijdragen aan de democratisering en het respect voor mensenrechten. Vooral in Brazilië zijn de door Oxfam Novib gesteunde organisaties erin geslaagd het overheidsbeleid te beïnvloeden op thema's als participatie in de besluitvorming van marginale bevolkingsgroepen en gelijkheid van vrouwen.

| 134 |

Steun aan Indiaanse gemeenschappen en organisaties was een belangrijke prioriteit van de Nederlandse medefinancieringsorganisaties. In de periode 2002-2010 zou hieraan in Latijns-Amerika EUR 43 miljoen zijn besteed. De bevindingen van de programma-evaluatie wijzen uit dat de belangrijkste resultaten van de medefinancieringsorganisaties niet alleen liggen op het gebied van het bevorderen van een grotere toegang tot markten en bronnen. De belangrijkste resultaten zijn geboekt door lobby en beleidsbeïnvloeding van overheidsbeleid, waardoor meer structurele veranderingen konden worden bereikt.²⁰⁰ De IOB evaluatie over de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua komt tot soortgelijke bevindingen. Ook hebben, mede dankzij de Nederlandse steun, vrouwenorganisaties op meerdere terreinen succesvol wetgeving bepleit voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en maatregelen om vrouwen te beschermen tegen seksueel geweld.²⁰¹

¹⁹⁷ IOB (2010). *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Studie in opdracht van IOB door G. Dijkstra en A. Grigsby.

¹⁹⁸ Oxfam Novib rapporteerde over de periode 2003-2009 een besteding van EUR 88,5 miljoen aan 176 partnerorganisaties.

¹⁹⁹ CDR (2011). *Misión Cumplida? información de Evaluación de OXFAM-NOVIB-Latin America*. The Hague: NOVIB.

²⁰⁰ ETC/PARTOS (2010). *Indigenous Peoples, PARTOS Joint Evaluation Synthesis Report*. Den Haag. Deze studie is beoordeeld in de *Evaluatie methodische kwaliteit van Programma-evaluaties van het Medefinancieringsstelsel 2007-2010*: de kwalificatie van deze evaluatie was op de meeste criteria redelijk en op sommige 'matig'. Bron: IOB (2011). *Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²⁰¹ IOB (2010). *Evaluatie van de activiteiten van de Medefinancieringsorganisaties in Nicaragua*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

6.4 Exit-strategie in de partnerlanden

Tijdens het overleg met de Tweede Kamer is de uitfasering van de ontwikkelingshulp regelmatig aan de orde geweest.²⁰² Het is nu nog te vroeg om de gevolgde exit-strategieën te evalueren. Wel kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de uitvoering ervan.

Volgens een conservatieve schatting heeft Nederland in de periode 1960-2012 in totaal USD 1,17 miljard bilaterale hulp aan Bolivia gegeven (exclusief omvangrijke hulp via het particuliere kanaal).²⁰³ De uitgaven van particuliere organisaties worden geraamd worden op ten minste EUR 400 à 500 miljoen. Ook deze hulp is of wordt grotendeels afgebouwd. Gelet op deze verregaande betrokkenheid over een lange periode is de afsluiting van de hulp in drie jaar tijd een snelle stap. Bovendien heeft Nederland in de jaren direct voorafgaand aan de stopzetting nog omvangrijke verplichtingen op zich genomen. Zo werd in 2011 en 2012 nog EUR 37 miljoen respectievelijk EUR 33,7 miljoen uitgegeven: evenveel als of meer dan de bestedingen in andere landen, waar de hulprelatie wel gehandhaafd wordt. Een graduele aanpak van de uitfasering is dus niet aan de orde. De snelle afbouw is begrijpelijk vanuit de noodzaak in korte tijd bezuinigingen door te voeren, maar mogelijk risicovol vanuit effectiviteitsoverwegingen.

Voor Guatemala en Nicaragua wordt een beperkt aantal activiteiten binnen de thema's goed bestuur / justitie en veiligheid opgenomen in het Midden-Amerika Programma (MAP). De ambassade in San José (Costa Rica) coördineert dit programma. Het MAP beoogt met een regionale aanpak de grensoverschrijdende veiligheids- en mensenrechtenproblematiek in de regio aan te pakken, en sluit hiermee aan bij de regionale veiligheidsstrategie van de Midden-Amerikaanse landen zelf. Het MAP is erop gericht een bijdrage te leveren aan de bestrijding van onveiligheid, het tegengaan van mensenrechtenschendingen, en het terugdringen van criminaliteit en destabilisering in de Midden-Amerikaanse regio.²⁰⁴ Voor de periode 2012-2015 is jaarlijks een bedrag van EUR 15 miljoen gereserveerd.²⁰⁵ De gewenste overdracht van activiteiten naar andere donoren blijkt beperkt mogelijk, aangezien ook zij hun aanwezigheid in de regio heroverwegen en/of te maken hebben met een aanzienlijk beperkter budget.²⁰⁶

²⁰² TK 2010-2011, 32605 nr. 48; TK 2010-2011, 32605 nr. 49; TK 2011-2012, 32605 nr. 71.

²⁰³ Beantwoording Kamervragen over de beleidsnota *Wat de wereld verdient*, 21 juni 2013: de opgave is USD 1,13 miljard en daar zijn de uitgaven over EUR 37 miljoen (USD 44 miljoen) van 2012 bij opgeteld.

²⁰⁴ HMA Guatemala (2011). *Exit-strategie ontwikkelingssamenwerking Guatemala*; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *MJSP voor het Midden-Amerika programma (MAP)*.

²⁰⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Meerjaren Strategisch Plan (MJSP) 2012-2015. Midden-Amerika Programma (MAP)*. Den Haag.

²⁰⁶ In Nicaragua heeft Nederland lange tijd sterk ingezet op mensenrechten en gender. De overdracht van deze steun is lastig omdat Nederland samen met Zweden en Noorwegen de drijvende kracht achter deze thema's was, en ook de andere twee donoren zich inmiddels uit Nicaragua hebben teruggetrokken. HMA Managua (2011). *Exit-strategie 2012-2013 Managua – Nicaragua*.

In Colombia heeft de Nederlandse ambassade al eerder moeite gedaan om afstand te nemen van de traditionele ontwikkelingssamenwerking en om deze meer te integreren in een bredere aanpak, die verbindingen legt met andere doelstellingen van het Nederlands beleid.²⁰⁷ Hierdoor is voor Colombia nu een overgangsfase voorzien in de vorm van een zogeheten transitiefaciliteit tot eind 2014. Deze transitiefaciliteit moet de bilaterale ontwikkelingsrelatie omvormen naar een wederzijds profijtelijke economische samenwerking met Colombia en twee andere voormalige partnerlanden. Het transitieprogramma voorziet in financiële steun voor economische samenwerking gericht op duurzame ontwikkeling en *corporate social responsibility*. Hierbinnen zijn water, duurzame handel, *biobased* economie en klimaatverandering de belangrijkste sectoren. De steun die Nederland nu geeft aan de milieusector en de private sector, wordt deels opgenomen in de transitiefaciliteit en zal zich richten op *corporate social responsibility* en duurzame handel. Nederlandse experts hebben op verzoek van de Colombiaanse overheid aanbevelingen gedaan voor een duurzaam waterbeheer in Colombia. De Nederlandse watersector wordt ook actief betrokken bij het integraal watermanagement in Colombia, dankzij het imago en de expertise die Nederland de afgelopen jaren heeft opgebouwd bij de ontwikkelingssamenwerking in de milieusector (vooral water). Toen in 2012 dertien bedrijven en kennisinstellingen uit de watersector onder leiding van de Nederlandse klimaatgezant een bezoek brachten aan Colombia, is in het bijzijn van president Santos het Colombiaans Nederlands Water Partnerschap gelanceerd. Dit partnerschap voorziet in een meerjarige en constructieve samenwerking in de watersector tussen beide landen.

| 136 |

6.5 Bijdragen aan trilaterale ontwikkelingssamenwerking

Nederland heeft in het algemeen, en voor Brazilië in het bijzonder, intenties geformuleerd om de Noord-Zuid- en Zuid-Zuid-samenwerking op het gebied van ontwikkelingssamenwerking te bevorderen. In het recente meerjarenplan voor Brazilië (MIB) staat bijvoorbeeld dat het de moeite waard is om na te gaan of Nederland met Brazilië een samenwerkingsovereenkomst kan sluiten ‘om onze opgedane ervaring op ODA-gebied te delen met Brazilië, en in bepaalde ontvangende landen gebruik te maken van de technische *knowhow* van Brazilië in sectoren waar dat land een comparatief voordeel heeft, zoals biobrandstoffen en tropisch landbouwonderzoek’.²⁰⁸ Daarnaast ziet het MIB mogelijkheden om met Brazilië te overleggen over multilaterale ontwikkelingssamenwerking omdat het land op dat gebied een actieve rol in speelt.

Sinds 1987 heeft Brazilië zelf ook een agentschap voor internationale samenwerking: het Agência Brasileira de Cooperação valt onder het Braziliaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Braziliaans Agentschap voor Internationale Samenwerking moet het doen zonder substantieel budget (schattingen tussen de 0,02 en 0,04 procent van het bnp) en is vooral gericht op het coördineren van (technische) samenwerking tussen Braziliaanse instanties met

²⁰⁷ Zie bijvoorbeeld de notities van de ambassade over de toekomst van de hulp aan Latijns-Amerika en de voorstellen om daar concrete invulling aan te geven.

²⁰⁸ HMA Brasilia (2012). *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brazilië 2012-2016*, p. 16.

partnerlanden en (internationale) organisaties.²⁰⁹ Zuid-Zuid-samenwerking heeft een hoge prioriteit. Brazilië is daarom geïnteresseerd in zogeheten trilaterale samenwerking: dat wil zeggen samenwerking tussen Zuid, Zuid en Noord. Brazilië wil zich onderscheiden van andere donoren door de soevereiniteit van de landen waar wordt gewerkt, te respecteren en geen voorwaarden aan de hulp te verbinden.

In 2008 vond Nederland nog dat het terughoudend moest reageren op Braziliaanse voorstellen voor trilaterale ontwikkelingssamenwerking.²¹⁰ Deze terughoudendheid had te maken met het verleden, toen zich obstakels voordeden met betrekking tot de uitgangspunten en de procedures voor een dergelijke samenwerking. Zo stuitte het voorstel van Brazilië tot trilaterale samenwerking met Suriname bij dit land op bezwaren. In 2010 zijn wel afspraken met Brazilië gemaakt voor trilaterale samenwerking met Mozambique; Nederland had hierbij belangstelling voor biobrandstoffen en privaat-publieke partnerschappen. Door gebrek aan belangstelling en capaciteit bij de Nederlandse ambassade in Maputo is daar echter weinig van terechtgekomen.²¹¹ Nederland loopt met trilaterale samenwerking achter bij andere donoren. Duitsland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de EU hebben overeenkomsten afgesloten voor samenwerking in onder meer Haïti, Midden-Amerika en Lusofoon Afrika. Gelet op het beperkte budget dat beschikbaar is en de reeds bestaande samenwerking met andere Europese landen is de ruimte om nu nog initiatieven voor trilaterale samenwerking te ontwikkelen beperkt. Over de efficiëntie en effectiviteit van deze vorm van samenwerking is nog weinig bekend.

| 137 |

In Mexico, waar goed bekend is dat Nederland haar ambassades in meerdere Latijns-Amerikaanse landen gaat sluiten, wordt de Nederlandse terugtrekking betreurd. Er is weinig begrip voor dit besluit, omdat Nederland economische belangen in de regio heeft. Daarbij gaat het ook om de potentiële rol die het in Midden-Amerika kan spelen en zijn bijdrage aan de bestrijding van rechteloosheid en georganiseerde misdaad. Een ander probleem is dat een trilaterale ontwikkelingssamenwerking tussen Mexico en Nederland in Midden-Amerika vooralsnog niet mogelijk is gebleken; dit in tegenstelling tot andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk. Mexico hecht echter grote waarde aan dergelijke consultaties.²¹² Ook Duitsland is actief met nieuwe initiatieven voor trilaterale samenwerking in de regio. Het heeft in dit kader een regionaal fonds opgericht waarmee projecten voor 50 procent medegefincierd worden (tot een maximum van EUR 300.000) en de inzet van Duitse experts mogelijk wordt gemaakt. Een voorbeeld van zo'n project is het programma voor klimaatadaptatie dat Mexico en Duitsland in Bolivia uitvoeren.²¹³ Zweden is actief in trilaterale

²⁰⁹ Schattingen over de omvang van de hulp: Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute (Briefing Paper 5/2010). Zie ook de website van het Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.gov.br>.

²¹⁰ Interne berichten Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²¹¹ Koonings, C. G. (2013). Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Brazilië. Rapport in opdracht van IOB.

²¹² Pansters, W. G. (2013). Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Mexico (2006-2012). Rapport in opdracht van IOB.

²¹³ Over de ervaringen hiermee vond op 28 mei 2013 een workshop plaats: *Regional Programmes in Latin America: Approaches and Lessons Learned*, organized by Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sand EC, Brussels May 28 2013.

samenwerking met Chili. Universiteiten uit Chili en Zweden ondersteunen een private universiteit in Bolivia met de introductie van nieuwe technologie voor houtbewerking.

6.6 Conclusies

De betekenis van ontwikkelingssamenwerking ten opzichte van andere externe geldstromen in Latijns-Amerika neemt snel af. De financiering voor sociaal-economische ontwikkeling komt in toenemende mate uit nationale en eigen regionale bronnen. Uit evaluaties blijkt bovendien dat de traditionele bilaterale hulp om met begrotingssteun het bestuur te verbeteren en de democratisering te bevorderen, weinig effectief is. Om die reden is het begrijpelijk dat de huidige bilaterale hulp aan Latijns-Amerika aan herbezinning toe was.

Onder invloed van de Millennium Ontwikkelingsdoelen en de Parijse Agenda heeft Nederland lang vastgehouden aan modaliteiten, prioriteiten en begrotingssteun voor de sociale sectoren, terwijl de relevantie van die sectoren juist aan het afnemen was. Dit in tegenstelling tot de steun voor duurzame ontwikkeling, die wel goed te verbinden is met de Nederlandse doelstellingen op het gebied van duurzame productie en handel, en die een soms directe link heeft met de Nederlandse economie (zie daarvoor hoofdstuk 9).

| 138 |

In het geval van Bolivia en Nicaragua is er zorg over het plotselinge karakter van het besluit de hulp op korte termijn te stoppen. Twee argumenten lagen aan die kritiek ten grondslag: a) het besluit is niet ingegeven door een gedegen inhoudelijke analyse van de resultaten en de perspectieven van de hulp per land, maar lijkt vooral het gevolg van de noodzaak te bezuinigen, en b) er is weinig moeite gedaan om na te gaan of de hulp zou kunnen worden omgezet in andere vormen van samenwerking, daarbij voortbouwend op de bestaande ervaringen en gebruikmakend van de bestaande netwerken in het land. In Colombia is aan beide factoren juist wel veel aandacht gegeven.

De stopzetting van de hulp aan Guatemala is vooral te verklaren in termen van de inkomenstriteria, maar valt niet goed te begrijpen vanuit inhoudelijke overwegingen en de hoge prioriteit in het buitenlandbeleid voor mensenrechten.

De afbouw van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking betekent het einde van een lange geschiedenis van actieve Nederlandse betrokkenheid bij de versterking van het democratiseringsproces, goed bestuur en de vredesopbouw in Latijns-Amerika. Er zijn geen inspanningen of plannen om de opgebouwde netwerken en ervaringen in de toekomst op een andere wijze te benutten. Ook zijn voor Latijns-Amerika de voornemens van Nederland om te werken aan nieuwe vormen van ontwikkelingssamenwerking, en met name trilaterale ontwikkelingssamenwerking, niet gerealiseerd.

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

7

Mensenrechten en vredesopbouw

In dit hoofdstuk maken we de balans op van de resultaten van de Nederlandse inspanningen op het gebied van de mensenrechten en de vredesopbouw in Latijns-Amerika. Na een korte schets van de mensenrechtensituatie in de regio in paragraaf 7.1 komen in paragraaf 7.2 het beleid en de ingezette middelen aan de orde. De samenwerking met de drie grootste Latijns-Amerikaanse landen binnen de VN Mensenrechtenraad staat centraal in paragraaf 7.3, en de Nederlandse steun aan nationale mensenrechtkensties in diezelfde landen in paragraaf 7.4. Vanwege de omvang van de bestedingen voor mensenrechten en vredesopbouw in de partnerlanden Colombia en Guatemala zijn aparte deelstudies uitgevoerd naar de resultaten van deze steun; deze zijn samengevat in paragraaf 7.5. In de laatste paragraaf trekken we enkele conclusies.²¹⁴

7.1 Mensenrechten in Latijns-Amerika²¹⁵

De afgelopen decennia is de situatie met betrekking tot de mensenrechten in Latijns-Amerika ingrijpend veranderd. Tot en met de jaren tachtig van de vorige eeuw waren het de militaire regimes die de toon zetten, met repressief geweld tegen zowel civiele als gewapende opposanten. Na 1990 en het einde van de Koude Oorlog maakten bijna alle landen in de regio een proces door van transitie naar en consolidering van de democratie. In Centraal-Amerika (Nicaragua, El Salvador, Guatemala) schiep dit proces de voorwaarden voor onderhandelde vredesakkoorden tussen de staat en de gewapende oppositie. Sindsdien hebben de overheden van vrijwel alle landen in de Latijns-Amerikaanse regio het respecteren en bevorderen van de mensenrechten tot een formele politieke en beleidsmatige doelstelling gemaakt. Zij hebben het systematisch schenden van mensenrechten afgezworen.

| 141 |

De meeste Latijns-Amerikaanse landen hebben inmiddels de belangrijkste internationale mensenrechtenverdragen ondertekend. Ook nemen diverse landen actief deel aan internationale relevante fora zoals de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (VN). Het Inter-Amerikaanse mensenrechtensysteem, dat de mensenrechten in de regio al sinds 1959 monitort, wordt tegelijkertijd steeds vaker wordt bekritiseerd. Recentelijk gebeurde dit nog door Brazilië, Bolivia, Ecuador, Peru en Venezuela.²¹⁶ Deze landen menen dat de Inter-American Commission on Human Rights haar mandaat te buiten gaat door uitspraken te doen over hun nationale angelegenheden. Ook wordt de roep om hervormingen van het mensenrechtensysteem van de Organization of American States (OAS) de laatste jaren steeds luider.

²¹⁴ Voor Colombia en Guatemala zijn voor deze evaluatie twee landenstudies uitgevoerd: Koonings, C. G., D. Kruijt & P. Valenzuela (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia*. En Koonings, C. G., D. Kruijt & P. Valenzuela (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia*. Paragraaf 7.4 is gebaseerd op de drie landenstudies over de landen van respectievelijk Prof. M. Baud, Prof. K. Koonings en Prof. W. Pantsers (zie voor de volledige literatuuropgave de voetnoten in hoofdstuk 4 en de deelstudies in de bijlage).

²¹⁵ Prof. Dr. K. Koonings leverde waardevolle informatie aan voor het schrijven van deze paragraaf.

²¹⁶ Dit systeem bestaat uit het Inter-American Court of Human Rights dat sinds 1979 in Costa Rica is geïnstalleerd, en de in 1959 opgerichte Inter-American Commission on Human Rights. Bron: <http://www.oas.org/en/iachr>.

Democratisering heeft bovendien ruimte geschapen voor een groot aantal nationale en internationale mensenrechtenorganisaties, die de naleving van mensenrechten in de regio bewaken. Vaak richten deze organisaties zich op de schendingen van de mensenrechten in het autoritaire verleden. De juridische en historische verwerking van de mensenrechtenschendingen die staten vóór 1990 hebben gepleegd, is in een aantal landen (soms opnieuw) op de maatschappelijke en politieke agenda terecht gekomen. Met wisselend succes. Zo is in Argentinië grote voortgang geboekt bij de vervolging van militairen die verdacht worden van mensenrechtenschendingen tijdens en na de dictatuur van 1976-1983. Ook in Chili, Uruguay en Guatemala zijn juridische procedures tegen militairen en hun handlangers gevoerd. In verschillende landen zijn nationale waarheids- en verzoeningscommissies geïnstalleerd; meest recent (2011) gebeurde dit in Brazilië. En hoewel de recente veroordeling van oud-dictator Efraín Rios Montt van Guatemala wegens genocide en misdaden tegen de menselijkheid korte tijd later weer werd herroepen, is deze uitspraak toch een historische: nooit eerder werd een (voormalig) staatshoofd door een gerechtshof in eigen land veroordeeld voor volkerenmoord.

Dit betekent echter niet dat nieuwe mensenrechtenschendingen in de regio (door toedoen of door nalatigheid van staten dan wel regeringen) zijn uitgebannen. Ondanks hervormingen van de justiesector is in de meeste Latijns-Amerikaanse landen de rechtspraak traag en de behandeling van gevangenen slecht. Ook worden mensenrechtenverdedigers nog altijd bedreigd, opgepakt of zelfs vermoord, ondanks de afkondiging van nationale mensenrechtenstrategieën en het opzetten van speciale instanties en programma's.²¹⁷ En de rechten van kwetsbare groepen zoals inheemse volkeren, (illegale) migranten, en vrouwen en meisjes worden nog altijd veelvuldig geschonden.

| 142 |

Met de consolidering van de democratie is bovendien een paradoxale situatie ontstaan die in meer of mindere mate kenmerkend is voor alle Latijns-Amerikaanse landen: het geweld is er toegenomen. In sommige gevallen (Brazilië, El Salvador, Honduras) vallen hierbij zelfs meer dodelijke slachtoffers dan tijdens de periodes van militaire dictatuur en burgeroorlog in het (recente) verleden. In het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw is Latijns-Amerika de regio met de meeste geweldsdoden ter wereld. Vuurwapengebruik is de belangrijkste oorzaak, en jonge mannen in de steden zijn meestal de slachtoffers. Op het eerste gezicht lijkt het te gaan om de gevolgen van de toenemende criminaliteit, in het bijzonder de productie en verhandeling van drugs, en om de snelle verbreiding van criminale bendes van jonge mannen in de perifere zones van de steden. Dit ‘nieuwe’ geweld lijkt vooral sociaal-economisch en crimineel van aard te zijn, en niet politiek in de zin van het streven naar gewelddadige toe-eigening of verdediging van staatsmacht. Toch kunnen de politieke dimensies niet worden genegeerd. Hardhandige bestrijding van misdaad door de staat leidt er veelvuldig toe dat de rechten van verdachten worden geschonden, evenals die van generieke bevolkingsgroepen die sociaal, geografisch of etnisch geassocieerd worden met ‘criminale marginaliteit’.

²¹⁷ Amnesty International (2012). *Amnesty International Report 2012. The state of the world's human rights*. [Online]. <http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/air12-report-english.pdf> (geraadpleegd op 28/02/2013); Human Rights Watch (2012). *World Report 2012. Events of 2011*. [Online]. <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2012.pdf> (geraadpleegd op 28/02/13).

Het handhaven van de principes en de praktijken van een democratische rechtsorde is een gecompliceerd maar niet minder belangrijk vraagstuk, zowel vanuit nationaal en regionaal als vanuit internationaal perspectief.²¹⁸ Criminele netwerken van politici, staatsdienaren en criminelen maken dat de geweldsoptie in Latijns-Amerika een ‘normaal’ onderdeel van politiek en bestuur is geworden. De militarisering van de misdaad- en drugsbestrijding (‘de oorlog tegen drugs’) maakt dat de contouren van de rechtsstaat vervagen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Colombia, waar het voortdurende gewapend conflict niet meer los is te zien van de productie van cocaïne en de transnationale handel in drugs en wapens. Het is ook het geval in Mexico, waar de regering in 2007 openlijk de oorlog verklaarde aan de drugskartels. Maar een dergelijke vervaging van de contouren van de rechtsstaat speelt ook in Midden-Amerika en andere landen.

7.2 Beleid en uitvoering

Het Nederlands mensenrechtenbeleid voor Latijns-Amerika kan worden herleid op twee beleidskaders: het algemeen mensenrechtenbeleid en het regiospecifiek beleid voor Latijns-Amerika.

Voor het algemene Nederlands mensenrechtenbeleid zijn twee beleidsnotities bepalend voor de periode die in deze evaluatie centraal staat: de *Mensenrechtenstrategie* uit 2007 en de *Mensenrechtennotitie* uit 2011. De strategie uit 2007 stelt als prioriteiten voor Nederland: de afschaffing van de doodstraf; het verbod op marteling en wrede, onmenselijke en vernederende behandeling; vrijheid van godsdienst en bescherming van religieuze minderheden; vrouwenrechten; kinderrechten, de bescherming van mensenrechtenverdedigers en de bestrijding van discriminatie op basis van seksuele geaardheid.²¹⁹ Voor de uitvoering van deze beleidsprioriteiten zijn de samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld en gezamenlijke initiatieven met internationale, nationale en lokale mensenrechtenorganisaties essentieel.²²⁰ Een van de voornaamste instrumenten is het Mensenrechtenfonds (MRF), dat in 2008 werd opgericht.²²¹ Doel van dit fonds is de financiering van projecten om de mensenrechten te beschermen in landen waarmee Nederland geen ontwikkelingsrelatie heeft. Het jaarlijkse budget van het MRF liep uiteen van EUR 20 miljoen (2008) tot EUR 27,5 miljoen (2011). Tussen 2008 en 2011 zijn 105 projecten in diverse Latijns-Amerikaanse landen gefinancierd, met een totale waarde van EUR 8,1 miljoen.²²²

| 143 |

²¹⁸ Deze alinea is gebaseerd op een bijdrage van Prof. Dr. K. Koonings.

²¹⁹ TK 2007-2008, 31263, nr.1, pp. 33-60.

²²⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007). *Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*. Den Haag.

²²¹ Zie ook de IOB evaluatie over het Mensenrechtenfonds: IOB (2012). *Evaluation of Dutch support to human rights projects 2008-2011*. The Hague: Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

²²² Het gaat hier om de volgende landen: Argentinië, Brazilië, Chili, Ecuador, El Salvador, Honduras, Mexico, Panama, Peru, Uruguay en Venezuela. Daarnaast zijn enkele regionale projecten gefinancierd.

De actualisering van de mensenrechtenstrategie die in 2011 verscheen, richt zich op die terreinen waar vrijheid, veiligheid en welvaart elkaar versterken. Doodstraf, marteling en kinderrechten worden niet langer explicet genoemd. Nieuwe prioriteiten zijn vrijheid van meningsuiting (inclusief persvrijheid), internetvrijheid en fundamentele arbeidsnormen (inclusief maatschappelijk verantwoord ondernemen, MVO). De actualisering legt meer nadruk op selectiviteit en effectiviteit van het beleid. Nederland streeft hierbij een werkverdeling na tussen gelijkgezinde landen (zowel EU-lidstaten als derde landen) enerzijds en internationale instellingen anderzijds: ‘(...) multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig’.²²³

Het andere bepalende beleidskader voor de Nederlandse inzet op mensenrechten in de Latijns-Amerikaanse regio zijn de regionale beleidsnotities van 2004, 2009 en 2011. Deze regionale notities zijn per land uitgewerkt in de jaarplannen van de ambassades. Hierin staat dat Nederland zich onder meer richt op het versterken van de internationale rechtsorde, de eerbiediging van de mensenrechten en het vergroten van de vrede en veiligheid in de regio. Dit gebeurt via bilaterale steun aan de partnerlanden en via centrale fondsen voor de andere Latijns-Amerikaanse landen waar deze zaken in het geding zijn. Onder minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders zijn Colombia en Guatemala benoemd tot zogeheten ‘fragiele staten’.²²⁴ Nederland streeft er in deze landen naar de veiligheid van burgers te verbeteren, bij te dragen aan een legitieme overheid met voldoende capaciteit, en vredesdividend te creëren. Ten slotte ziet Nederland de Latijns-Amerikaanse landen als belangrijke coalitiepartners bij het bevorderen van de internationale rechtsorde en de mensenrechten binnen multilaterale fora zoals de VN Mensenrechtenraad.

| 144 |

De bilaterale inzet van Nederland voor de mensenrechten in de Latijns-Amerikaanse regio is in de afgelopen jaren afgangen. Tot 2010 werd gesproken over het voeren van een ‘kritische politieke dialoog met Latijns-Amerikaanse landen waar straffeloosheid en mensenrechtenschendingen voorkomen’.²²⁵ In de kamerbrief over het kabinetsbeleid uit 2011 echter wordt de wens uitgesproken om de proactieve rol voor mensenrechten in Latijns-Amerika voortaan te delegeren aan de Europese Unie (EU). Hiervoor zou Nederland de zogeheten ‘hefboomfunctie’ van EU-demarches en -verklaringen, toppen tussen de EU en Latijns-Amerika, en de EU-mensenrechtenstrategieën willen benutten. Ook via de vrijhandels- en associatieverdragen tussen de EU en de Latijns-Amerikaanse landen wil Nederland zijn prioriteiten op het gebied van de mensenrechten bevorderen. Niet alleen wil Nederland meer delegeren aan de EU, ook wil het meer samenwerken in multilateraal verband, bijvoorbeeld via de OAS, waar Nederland een waarnemersstatus heeft, en de VN Mensenrechtenraad.

²²³ Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Verantwoordelijk voor vrijheid: mensenrechten in het buitenlands beleid*. Den Haag. Inmiddels is in april 2013 een nieuwe mensenrechtennotitie uitgebracht: de beleidsnotitie *Respect en recht voor iedereen* (2013). De prioriteiten in deze notitie betreffen de bescherming van mensenrechtenverdedigers en -organisaties, gelijke rechten voor vrouwen en de rechten van de gemeenschap van lesbies, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT).

²²⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*. Den Haag, pp. 21-23.

²²⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Actualisering beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika*. Den Haag.

Mensenrechtenraad.²²⁶ Daarnaast wordt, met de publicatie van de *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking* in 2011, de bilaterale inzet voor mensenrechten en vredesopbouw in de partnerlanden Guatemala (2013) en Colombia (2014) stopgezet. Wel is vanaf 2012 het Midden-Amerika Programma (MAP) in uitvoering genomen. Dit programma beoogt via een regionale aanpak bij te dragen aan de bestrijding van onveiligheid, het tegengaan van mensenrechtenschendingen, en het terugdringen van criminaliteit en destabilisering in de Midden-Amerikaanse landen.²²⁷ Vanaf 2011 is het aantal Latijns-Amerikaanse landen dat aanspraak kan maken op een bijdrage uit het centrale Mensenrechtenfonds (MRF), teruggebracht tot twee. Voortaan komen alleen Mexico en Venezuela nog in aanmerking voor financiering, terwijl Brazilië en Colombia financiering krijgen voor MVO-projecten.²²⁸

7.3 Steun aan mensenrechten in multilaterale fora

Binnen de VN Mensenrechtenraad heeft Nederland, op basis van de Universal Periodic Review (UPR), aandacht gevraagd voor de mensenrechtensituatie in diverse Latijns-Amerikaanse landen. Daarnaast heeft Nederland samengewerkt met enkele Latijns-Amerikaanse landen om aandacht te vragen voor de mensenrechten op internationaal niveau.

| 145 |

7.3.1 De Universal Periodic Review

De VN Mensenrechtenraad (MRR) behandelt de naleving van mensenrechtenverdragen wereldwijd. Deze Mensenrechtenraad is, in het kader van de VN-hervormingen, in 2006 is opgericht ter vervanging van de VN-Mensenrechten Commissie. De MRR is een ondersteunend politiek orgaan binnen het VN-systeem: de 47 leden worden gekozen door de Algemene Vergadering van de VN voor een periode van drie jaar. Eén van de belangrijkste instrumenten waarmee de MRR voor alle 193 VN-lidstaten de stand van zaken op het gebied van mensenrechten toetst, is de Universal Periodic Review (UPR). Deze toetsing vindt plaats aan de hand van de geratificeerde mensenrechtenverdragen en de verplichtingen die voortkomen uit het Internationaal Humanitair Recht. Elk land ondergaat per UPR-ronde minimaal één keer een review, en per jaar worden 42 UPR-rapporten gepubliceerd. Voorafgaand aan de presentatie van een rapport kunnen andere landen schriftelijke vragen indienen. Nadat het UPR-rapport is gepresenteerd, wordt een Interactieve Dialoog met alle VN-lidstaten georganiseerd (dus ook de landen die geen zitting hebben in de MRR). Lidstaten kunnen dan opmerkingen maken over het rapport en aanbevelingen doen om de mensenrechtensituatie in het betreffende land te verbeteren. Tijdens de hierop volgende UPR-ronde worden de lidstaten geacht te rapporteren over de doorgevoerde aanbevelingen.²²⁹

²²⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Den Haag; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Actualisering beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika*. Den Haag; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Kabinetsbeleid Latijns-Amerika*. Den Haag.

²²⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Beleidsbrief regionale benadering*. Den Haag.

²²⁸ Voorheen konden alle landen uit de regio nog een beroep doen op het MRF.

²²⁹ <http://www.upr-info.org>.

Tijdens de eerste UPR-ronde²³⁰ heeft Nederland in totaal 527 aanbevelingen gedaan aan 151 landen. Van deze aanbevelingen waren er 47 gericht aan 15 Latijns-Amerikaanse landen (zie Tabel 7.1).²³¹ Alle Nederlandse aanbevelingen zijn aangenomen. Alleen Peru onthield zich van een antwoord.²³² Wanneer de Nederlandse aanbevelingen worden vergeleken met de hierboven beschreven prioriteiten van het mensenrechtenbeleid en het Latijns-Amerika beleid, valt op dat de nadruk vooral ligt op de gelijke rechten voor vrouwen en voor lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders ofwel LHBT's (12) en op de vrijheid van meningsuiting (7). Over de ondersteuning van mensenrechtenverdedigers en de aanpak van mensenrechtenschenders (5) – thema's die nadrukkelijk werden genoemd in het regiospecifieke beleid voor Latijns-Amerika en dat van de afzonderlijke landen – deed Nederland slechts een beperkt aantal aanbevelingen. Andere belangrijke onderwerpen uit de beleidsnotities voor Latijns-Amerika waarop Nederland aanbevelingen deed, zijn de versterking van de rechtsorde en justitie (6) en de aandacht voor inheemse rechten (3).

Tabel 7.1 UPR-aanbevelingen door Nederland aan Latijns-Amerika (2008-2011)

Thema	Aantal	Landen
Gelijke rechten voor vrouwen en LHBT's	12	Bolivia, Chili, El Salvador, Honduras, Mexico, Nicaragua, Uruguay
Vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid	7	Honduras, Mexico, Nicaragua
Ondersteuning van mensenrechtenverdedigers	3	El Salvador, Peru
Aanpakken van mensenrechtenschenders	2	Chili, Honduras
Arbeidsrechten	2	Panama
Rechten van gedetineerden	5	Ecuador, El Salvador, Panama, Uruguay
Overige thema's, waarvan:	16	
Justitie en wetgeving	6	Bolivia, Brazilië, Guatemala, Mexico, Peru
Inheemse rechten	3	Bolivia, Chili, Panama
Totaal	47	

Bron: <http://www.upr-info.org>.

Nederland was één van de eerste landen die zich in april 2008 vrijwillig aanboden voor een UPR. Tijdens de Interactieve Dialoog over de Nederlandse UPR deden 27 verschillende landen 31 aanbevelingen aan Nederland. De meeste aanbevelingen hadden betrekking op de islamofobie, uitingen van racisme, migratie- en integratiekwesties, en de relatie tussen de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting. Onder de aanbevolende landen bevonden zich ook drie Latijns-Amerikaanse. Zo adviseerde Brazilië Nederland om

²³⁰ De eerste UPR-ronde liep van 2008 tot 2011, de tweede van 2012 tot 2016. De tweede ronde wordt in deze evaluatie niet behandeld omdat hij buiten de evaluatieperiode valt.

²³¹ De aanbevelingen aan Latijns-Amerikaanse landen die buiten deze evaluatie vallen (Cuba, de Caraïbische eilanden), zijn niet meegeteld. Er zijn geen aanbevelingen gedaan aan Venezuela en Paraguay.

²³² Peru heeft slechts 3 van de 21 gedane aanbevelingen geaccepteerd, 1 afgewezen en geen antwoord gegeven op de overige 17 aanbevelingen. Bron: <http://www.upr-info.org>.

twee optionele protocollen van internationale verdragen te ratificeren: het internationale verdrag tegen marteling en het verdrag voor de rechten van het kind tijdens gewapende conflicten. Nederland accepteerde deze aanbeveling. Van de drie aanbevelingen die Mexico deed over de rechten van asielzoekers en migranten, accepteerde Nederland er één; de overige twee werden verworpen. Ook de aanbeveling van Peru over de internationale conventie ter bescherming van migrantenrechten werd verworpen.²³³

7.3.2 Samenwerking binnen de Mensenrechtenraad

Hoewel er binnen de Mensenrechtenraad geen sprake was van systematische samenwerking tussen de Latijns-Amerikaanse landen en de West-Europese landengroep (waartoe Nederland behoorde), werden de Latijns-Amerikaanse landen wel gezien als ‘natuurlijke’ partner van Europa. Wanneer Europa zocht naar medestanders voor bepaalde onderwerpen of resoluties, werd al snel naar de Latijns-Amerikaanse lidstaten gekeken, want ‘zonder Latijns-Amerika kan je het wel vergeten’.²³⁴ Voor de bepaling van het Nederlandse standpunt binnen de MRR is het EU-standpunt de belangrijkste leidraad. Voorafgaand aan een dergelijke gezamenlijke standpuntbepaling vindt meestal eerst een EU-overleg plaats. Tijdens het Nederlandse lidmaatschap (2006-2010) is op een aantal thema’s samengewerkt met de drie grootste Latijns-Amerikaanse leden van de MRR: Argentinië, Brazilië en Mexico.²³⁵

| 147 |

Argentinië speelt volgens Nederlandse waarnemers binnen de MRR een ‘positieve maar behoedzame rol’: het land functioneerde daarbij als bruggenbouwer tussen de West-Europese landen en de Latijns-Amerikaanse groep.²³⁶ Argentinië richtte zich vooral op een bestendiging van de mensenrechten binnen de internationale rechtsorde. Binnen de MRR maakte Argentinië zich hard voor thema’s die voortvloeden uit het eigen verleden, zoals gedwongen verdwijningen, martelingen en het recht op waarheid. Onderwerpen waarop Nederland en Argentinië in multilateraal verband samenwerkten, waren onder andere vrouwen- en kinderrechten, en LHBT-rechten.²³⁷ Dankzij Argentinië zijn veel andere Latijns-Amerikaanse landen overgehaald een verklaring over de rechten voor LHBT’s te ondertekenen. Verder namen Nederland en Argentinië beide zitting in de *Group of Friends on the Resolution on Violence against women*. Desondanks heeft Nederland voorafgaand aan de tweede UPR in 2012 een vraag gesteld over de recente toename van gender-gerelateerd geweld in Argentinië.²³⁸ Op het gebied van de bescherming van godsdienstvrijheid zitten Nederland en Argentinië niet op dezelfde lijn. Waar dit voor Nederland een essentieel onderdeel is van het mensenrechtenbeleid, heeft Argentinië zich (net als de meeste andere Latijns-Amerikaanse landen) hierover sinds de eerste MRR-bijeenkomst van stemming onthouden.

²³³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Mensenrechtenrapportage 2008. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie ‘Naar een menswaardig bestaan’*. Den Haag; <http://www.upr-info.org>.

²³⁴ Interview permanent vertegenwoordiger Genève.

²³⁵ Deze landen zijn sinds de oprichting in 2006 in wisselende samenstelling ook lid van de MRR (geweest).

²³⁶ Interne berichten ministerie van Buitenlandse Zaken.

²³⁷ TK 2007-2008, 31263, nr. 18. Tijdens het bezoek van de mensenrechtenambassadeur in maart 2008 zijn deze en andere mogelijke onderwerpen voor samenwerking in multilateraal verband besproken.

²³⁸ <http://www.upr-info.org>.

Hoewel Brazilië het belang van de mensenrechten in de internationale verhoudingen onderschrijft en waarde hecht aan multilaterale inspanningen voor de mensenrechten, had het binnen de MRR een andere invalshoek dan Nederland. Het land nam een zakelijke houding aan, met steeds vaker standpunten die passen bij de *Realpolitik* van een grootmacht. Zo wierp Brazilië zich, samen met de andere BRICS-landen, op als bemiddelaar bij conflicten. Het zocht daarnaast een balans tussen mensenrechtenprincipes enerzijds en anderzijds het principe van niet-inmenging bij interne aangelegenheden, het afwijzen van landenveroordelingen, en de gekoesterde geopolitieke bondgenootschappen (binnen Zuid-Amerika en in BRICS-verband). De Braziliaanse positie wijkt daarom af van die van Europa en Nederland. Terwijl de EU een rol ziet weggelegd voor veroordelende landenresoluties, is Brazilië daar pertinent op tegen. Wel is de houding van Brazilië ten aanzien van het veroordelen van ernstige mensenrechtenschendingen sinds het aantreden van president Rousseff in 2011 iets flexibeler. Brazilië pleit ervoor dat Europese landen andere partijen eerder in de consultaties betrekken, in plaats van alleen met de EU-landen onderling de standpunten af te stemmen. Thema's waarop Nederland en Brazilië samenwerkten, zijn de rechten van vrouwen (inclusief de bestrijding van geweld tegen vrouwen), de kinderrechten en de LHBT-rechten. Zo hebben beide landen samengewerkt voor een resolutie over geweld tegen vrouwen en organiseerden ze samen met de Verenigde Staten een ministeriële bijeenkomst over de bestrijding van geweld tegen meisjes.²³⁹

| 148 |

Mexico is geen voorstander van het bilateraal afhandelen van mensenrechten, maar hecht veel belang aan goed functionerende multilaterale organen zoals de MRR. Het land was in 2005 en 2006 één van de pleitbezorgers van de oprichting van de MRR, en was in het eerste jaar (2006/2007) zelfs voorzitter. Nederland beschouwt Mexico als een gelijkgezind land en omschrijft de multilaterale mensenrechtenpositie als 'helder en herkenbaar'.²⁴⁰ Mexico deed vaak mee met voor de West-Europese landengroep belangrijke onderwerpen, zoals vrouwen- en kinderrechten. Ook was het land in 2007 (samen met de EU) een van de coauteurs van de VN-resolutie over een wereldwijd moratorium op de doodstraf, een feit dat Nederland waardeerde. Zelf hecht Mexico veel waarde aan thema's als terrorisme, migratie en rechten van minderheden, zoals bleek uit de aanbevelingen die het Nederland gaf tijdens de UPR in 2008. Ook vroeg Mexico aandacht voor verschillende mensenrechtenkwesties in de EU²⁴¹ en wees het op door Europese landen niet nagekomen verdragen. Dit betrokken multilaterale 'mensenrechtengesicht' naar buiten staat echter op gespannen voet met de interne mensenrechtensituatie in Mexico. Deze 'gescheiden circuits' hebben ertoe geleid dat een land als Zweden twee aparte beleidslijnen hanteert als het om mensenrechten en Mexico gaat: één voor samenwerking in multilaterale fora en één voor de dialoog over de binnenlandse situatie.

²³⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010). *Mensenrechtenrapportage 2009. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. Den Haag.

²⁴⁰ Interview permanent vertegenwoordiger Genève.

²⁴¹ Dit gebeurde tijdens de eerste bijeenkomst van de mensenrechtendialoog tussen de EU en Mexico in mei 2010. Tijdens deze bijeenkomst wees Mexico op gevallen van marteling, geweldsmisbruik, internetvrijheid, feminicidios en huiselijk en gender-based geweld en racisme en xenofobie in verschillende EU-lidstaten.

7.4 Steun aan mensenrechten in Argentinië, Brazilië en Mexico

Nederland heeft tijdens de evaluatieperiode niet alleen samengewerkt met Argentinië, Brazilië en Mexico als het gaat om de mensenrechten op internationaal niveau. Nederland heeft zich ook ingespannen om bij te dragen aan de mensenrechtensituaties in deze landen zelf, onder andere met behulp van het Mensenrechtenfonds (MRF).

7.4.1 Argentinië

Nederland en Argentinië hebben lange tijd een sterke relatie gekend op het gebied van de mensenrechten. Al tijdens de militaire dictatuur was Nederland actief betrokken bij de steun aan Argentijnse mensenrechtenorganisaties, zoals de (Dwaze) Moeders van het Plaza de Mayo. De Nederlandse overheid en de Nederlandse samenleving hebben in 1978 openlijk steun verleend aan de Dwaze Moeders: een steun waarvoor in Argentinië nog steeds erkenning bestaat. De prioriteiten van Nederland in de periode 2007-2011 lagen bij de verwerking van het dictatoriale verleden, de bevordering van de nationale mensenrechtendialoog, de verbetering van de situatie in gevangenissen en de verbetering van de mediavrijheid. Vanaf 2009 kwam daar aandacht bij voor de emancipatie van jongeren en vrouwen.²⁴² De ambassade werkte daarbij nauw samen met zowel mensenrechten-ngo's als de Argentijnse overheid.²⁴³ Ook heeft Nederland actief bijgedragen aan de EU-mensenrechtendialoog, die sinds 2008 jaarlijks plaatsvindt.²⁴⁴ Na 2011, toen Argentinië van de landenlijst van het MRF verdween, zijn de activiteiten van Nederland op mensenrechtengebied sterk afgangen.

| 149 |

Om haar doelstellingen te bereiken heeft de ambassade tussen 2007 en 2011 voor bijna EUR 875.000 een beroep gedaan op het MRF voor de financiering van mensenrechtenprojecten in Argentinië.²⁴⁵ Met dit geld heeft Nederland bijgedragen aan de versterking van een aantal belangrijke mensenrechten-ngo's in het land, en de bevordering en naleving van de mensenrechten in het Argentijnse apparaat van veiligheids- en politiediensten. Zo kwam het gedragsprotocol voor sociaal protest van de Argentijnse Veiligheidsdiensten uit 2011 tot stand dankzij de door Nederland gesteunde ngo Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Het Casa Anne Frank heeft zich met steun van de Nederlandse ambassade ontwikkeld van een rondreizende tentoonstelling tot een zelfstandig centrum. En de ngo Memoria Abierta zette zich in voor de herinnering aan de dictatuur en wat zij 'Staatsterrorisme' noemt, en ontving in dit kader behalve financiering in 2004 ook de Prins Claus-prijs voor haar positieve bijdrage aan de democratische cultuur.

²⁴² HMA Buenos Aires (2006-2011). Jaarplannen 2006-2011.

²⁴³ TK 2007-2008, Kamervragen (aanhangsel) 60.

²⁴⁴ De jaarlijkse of halfjaarlijkse politieke dialoog tussen de EU en derde landen is één van de instrumenten die de EU gebruikt om het respect voor mensenrechten en internationale rechtsorde te promoten. De EU voert een mensenrechtendialoog met vijf Latijns-Amerikaanse landen: Colombia, Mexico, Argentinië, Brazilië en Chili. Bron: European Union-EEAS. EEAS (2013). The EU's human rights dialogues [Online]. http://eeas.europa.eu/human_rights/dialogues/index_en.htm (geraadpleegd op 01/03/13).

²⁴⁵ De hoogte van het toegekende MRF-bedrag liep in deze periode terug van EUR 250.000 in 2007 naar EUR 160.000 in 2009. In 2010 steeg de toekenningsom naar EUR 215.000 om in 2011, het laatste jaar dat Argentinië in aanmerking kwam voor het MRF, weer te dalen naar EUR 60.000. Bron: Financieel beheersysteem ministerie van Buitenlandse Zaken.

De inspanningen van de ambassade hebben geleid tot een positieve beeldvorming van Nederland als pleitbezorger voor de mensenrechten. Zo kreeg de Nederlandse jurist Theo van Boven, die als directeur van het Mensenrechtenbureau van de VN strijd voerde tegen het militaire regime in Argentinië, de hoogste onderscheiding voor buitenlanders. De ambassade heeft op het gebied van de mensenrechten vertrouwensrelaties opgebouwd met zowel de Argentijnse overheid als de *civil society*-organisaties.

Met het besluit om de Nederlandse mensenrechtenactiviteiten in Argentinië af te bouwen en om Argentinië van de landenlijst van het MRF te halen, komt praktisch een einde aan de Nederlandse betrokkenheid bij de mensenrechten in dit land. De argumentatie voor dit besluit is in overeenstemming met de observaties van internationale mensenrechtenorganisaties als Human Rights Watch: de mensenrechtensituatie in Argentinië is in vergelijking met andere landen in de Latijns-Amerikaanse regio relatief gunstig, en de Argentijnse overheid kent tegenwoordig zelf een grote prioriteit toe aan de veroordeling van de schenders van mensenrechten tijdens de militaire dictatuur. Waar nodig kan Nederland via de EU-mensenrechtendialoog zijn politieke inspanningen voortzetten.

7.4.2 Brazilië

| 150 |

Hoewel in Brazilië ook na het militair bewind sprake was van mensenrechtenschendingen, waren deze geen reden voor Nederland om zich hiermee bilateraal actief te bemoeien. Het belangrijkste argument hiervoor was dat de Braziliaanse overheid en diverse maatschappelijke organisaties deze problemen onderkenden en zelf probeerden aan te pakken. Zo had Brazilië sinds de jaren negentig een actieve mensenrechtenstrategie (inclusief een speciaal secretariaat en een minister voor mensenrechten). Ook werden activiteiten ontplooid om de mensenrechten te bevorderen, hoewel deze niet altijd even effectief waren. Tot 2010 richtte de beperkte Nederlandse inzet in Brazilië zich op de bestrijding van huiselijk geweld en mensenhandel, de bescherming van inheemsen en de verbetering van de situatie van gevangenen.²⁴⁶ Vanaf 2011 kwam daar ook aandacht bij voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en in 2012 werd de aandacht voor de mensenrechten op EU-niveau geïntensiveerd met behulp van de EU-mensenrechtendialoog. Daarnaast ziet Nederland een rol weggelegd voor bilaterale actie gericht op bepaalde ‘niches’ van het mensenrechtenbeleid. Het gaat hier om projecten voor kwetsbare groepen (inwoners van *favelas*, inheemsen, mensenrechtenverdedigers en groepen die negatieve effecten ondervinden van infrastructurele megaprojecten) en de bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen.²⁴⁷ Eind 2012 sprak minister Ploumen voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking met de leider van de Kayapó-indianen, die strijden tegen de aanleg van de Belo Monte-dam. De minister legde daarbij de link tussen de handelskansen voor Nederlandse bedrijven en het belang van het behoud van het Amazonegebied.²⁴⁸

²⁴⁶ Deze onderwerpen kwamen ook aan bod tijdens het bezoek van de Mensenrechtenambassadeur aan Brazilië in november 2008. Bron: HMA Brasilia (2006-2010). Jaarplannen 2006-2010.

²⁴⁷ HMA Brasilia (2012). Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brazilië 2012-2016, pp. 15-16; interviews ambassade.

²⁴⁸ Rijksoverheid (2012). Nieuwsbericht Rijksoverheid.nl [Online]. <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/07/ploumen-spreekt-met-indianenleider-over-amazonegebied.html> (geraadpleegd op 05/03/13).

Hoewel Brazilië vanaf 2011 geen prioriteitsland meer is voor het MRF, kan de ambassade nog wel projecten financieren die binnen de pilot ‘intensivering maatschappelijk verantwoord ondernemen’ passen. Het gaat hierbij om activiteiten op het snijvlak van het bedrijfsleven en de mensenrechten.

De ambassade in Brazilië heeft in de periode 2007-2011 met behulp van het MRF iets meer dan EUR 400.000 aan mensenrechtenprojecten uitgegeven.²⁴⁹ Het ging hierbij onder andere om projecten van lokale ngo’s voor een onderzoek naar de mensenhandel tussen Brazilië en zijn buurlanden, de organisatie van een nationale conferentie over de verbetering van de medische voorzieningen voor gedetineerden en een internationaal symposium over *gender-gelijkheid* in Rio de Janeiro. Door workshops te organiseren rondom de wet gericht op het tegengaan van huiselijk geweld (*Lei Maria da Penha*) uit 2006, is getracht kennis over de wet en de oorzaken van huiselijk geweld te verspreiden onder een kwetsbare groep vrouwen. Mede dankzij de Nederlandse ambassade is maatschappelijk verantwoord ondernemen in 2011 opgenomen als thema in de EU-mensenrechtenstrategie voor Brazilië. Nederland maakt als een van de weinige EU-landen een koppeling tussen de thema’s maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en mensenrechten. De ambassade heeft in 2012 enkele projecten op dit terrein gefinancierd, waaronder de organisatie van een workshop over *business and human rights* door de MVO-organisatie Ethos en een onderzoek naar de MVO-criteria voor leningen van Braziliaanse financiële instellingen (vergelijkbaar met de Nederlandse ‘eerlijke bankwijzer’) door de vooraanstaande Braziliaanse ngo Conectas.

| 151 |

De Nederlandse houding ten aanzien van mensenrechten in Brazilië kan het beste worden omschreven als pragmatisch. Nederland stelt zich terughoudend op omdat a) Nederland de Braziliaanse inspanningen om de mensenrechtensituatie te verbeteren erkent en waardeert, en b) de Braziliaanse overheid te kennen heeft gegeven geen behoefte te hebben aan buitenlandse inmenging in interne aangelegenheden. Nederland kiest ervoor om in multilateraal kader toe te zien op de naleving van internationale verdragen, bij te dragen aan de EU-mensenrechtendialoog en zich verder te concentreren op de hierboven beschreven niches. Een gevolg van deze keuze is dat Nederland er in het geval van gevoelige kwesties, zoals de bouw van de Belo Monte-dam in de staat Para, voor kiest om niet actief te interveniëren. De Nederlandse ambassadeur laat zich informeren, bezoekt de regio en spreekt met diverse belanghebbenden, maar spreekt zich niet uit. De recente keuze om zich in Brazilië te richten op de bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen past binnen de economische prioriteit die Nederland aan het land toekent (zie ook hoofdstuk 8).

7.4.3 Mexico

Tot 2006 had Nederland geen specifieke strategie voor de bescherming van de mensenrechten in Mexico. Deze werden slechts incidenteel binnen de multilaterale fora aan de orde gesteld. Na 2006 kwam hier verandering in: een aantal door de ambassade geformuleerde beleidsprioriteiten leidde ertoe dat de inzet werd geïntensiveerd. De Nederlandse inzet richtte zich voornamelijk op de bestrijding van het geweld tegen vrouwen

²⁴⁹ In 2007 kreeg Brazilië EUR 25.000 toegekend uit het MRF. De daaropvolgende twee jaren steeg dit bedrag tot EUR 100.000, en in 2010 zelfs tot EUR 120.000. In 2011 is EUR 79.000 uit het MRF naar Brazilië gegaan, en in 2012 wederom EUR 100.000. Bron: Financieel beheersysteem Ministerie van Buitenlandse Zaken.

(*feminicidios*) en op de reproductieve rechten (vanaf 2010). Vanaf 2009/2010 werd er ook meer ingezet op *lobby & advocacy*-activiteiten voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen en netwerkbijeenkomsten over vrouwenrechten. Ook trachtte de ambassade meer coherentie in haar activiteiten te brengen.

Tussen 2007 en 2011 gebruikte de ambassade EUR 400.000 uit het MRF voor de financiering van diverse kleine projecten gericht op de hierboven beschreven prioritaire thema's.²⁵⁰ Zo heeft de ambassade een project gefinancierd om de zichtbaarheid van het Mexicaanse *feminicidio*-probleem te vergroten, door gevallen te registreren en rapporten hierover te publiceren. Het succes van dit project is terug te vinden in recente wetswijzigingen, die *feminicidio* aanduiden als een strafbaar feit. Ook heeft het Mexicaanse congres een voorstel van de uitvoerende ngo Católicas por el Derecho a Decidir (CDD) aangenomen als verplicht onderdeel van een *gender*-sensitief onderzoeksprotocol. In samenwerking met de vooraanstaande internationale ngo Article 19 zijn in 2009/2010 veiligheidstrainingen voor journalisten gefinancierd. In Mexico, waar journalisten regelmatig met geweld en bedreigingen te maken hebben, is dit een zeer relevant thema.²⁵¹ Verder nam Nederland deel aan de EU-mensenrechtendialoog voor Mexico. Deze dialoog vond plaats langs twee lijnen: 1) samenwerking en coördinatie in het kader van het multilaterale mensenrechtenregime, en 2) dialoog over de mensenrechtensituatie in zowel de EU als Mexico.²⁵² Voor de [152] Mensenrechtendialoog heeft Nederland input geleverd voor verschillende werkgroepen en nam samen met andere lidstaten deel aan de monitoring van de mensenrechtensituatie in de verschillende regio's van het land.

Hoewel Mexico de afgelopen jaren in toenemende mate met ernstige mensenrechtenproblemen te kampen heeft gehad, zag Nederland hierin geen aanleiding om zijn beleid en zijn inspanningen op dit terrein te intensiveren. Het budget waar de ambassade over kon beschikken voor de financiering van mensenrechtenprojecten, bleef weliswaar stabiel maar was beperkt: een bedrag van ongeveer EUR 75.000 a 100.000 op jaarbasis. Ook heeft de Mensenrechtenambassadeur na 2005 geen bezoek meer aan Mexico gebracht. Wel is Mexico na 2011 gehandhaafd op de lijst van landen die in aanmerking komen voor financiering van projecten uit het Mensenrechtenfonds. Hoewel naast vrouwenrechten sinds 2011 ook persvrijheid één van de prioriteiten van het algemene Nederlands mensenrechtenbeleid is, is het voor de ambassade niet mogelijk gebleken dit thema evenveel aandacht te geven. Immers, de fondsen zijn beperkt en het is noodzakelijk om meer coherentie te brengen in het beleid. Andere overwegingen zijn de taakverdeling met andere donoren en het gegeven dat er via het Medefinancieringsprogramma ook al een programma wordt gefinancierd ter bevordering van de vrijheid van meningsuiting.²⁵³

²⁵⁰ Van 2007 tot 2010 was jaarlijks EUR 75.000 uit het MRF beschikbaar, in 2010 en 2011 was dit bedrag opgelopen naar EUR 100.000. Bron: Financieel beheersysteem Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²⁵¹ De Internationale Federatie van Journalisten beschouwt Mexico zelfs als één van de gevaarlijkste landen ter wereld voor journalisten.

²⁵² Ook vóór 2010 was er al een dialoog, maar meer op ad-hocbasis. Bron: HMA Mexico (2007-2011). Jaarplannen 2007-2011; TK 2011-2012, Kamervragen (aanhangsel) 259.

²⁵³ Het gaat hier om de MFS II-alliantie 'Free Press Unlimited 2.0' die in 2011 van start is gegaan, onder andere in Mexico.

7.5 Steun aan mensenrechten en vredesopbouw in Colombia en Guatemala

7.5.1 Colombia

Colombia wordt vaak omschreven als een land 'met twee gezichten'. Aan de ene kant is het land een moderne democratie met een functionerende rechtsstaat en een concurrerende markteconomie. Aan de andere kant worden delen van het land al bijna vijftig jaar sociaal, economisch en politiek gegijzeld door illegale gewapende groeperingen zoals de FARC en de ELN.²⁵⁴ Colombia is een gedeeltelijk fragiele staat: de staatsinstituties worden weliswaar niet bedreigd, maar het land heeft wel serieuze veiligheidsproblemen.²⁵⁵ Gerelateerd aan deze problemen zijn de schendingen van de rechten van kwetsbare groepen zoals inheemse volkeren, Afro-Colombianen, binnenlandse ontheemden, mensenrechtenverdedigers en vakbondsleiders. Bij deze kwesties zijn vaak illegale gewapende groepen als de guerrilla en paramilitairen betrokken. Daarnaast blijkt een steeds grotere verwevenheid te bestaan tussen deze groepen en de productie en handel in drugs, wat naast gijzeling de belangrijkste financieringsbron van het gewapende conflict is geworden.²⁵⁶ Hoewel het interne gewapende conflict officieel nog altijd niet over is, kent Colombia een groot aantal vredesinitiatieven die thans worden uitgevoerd. Nederland is één van de donoren die het Colombiaanse vredesproces via een geïntegreerde aanpak van het interne conflict en de drugsproblematiek ondersteunt. Daarbij worden zowel nationale, multilaterale als civiele actoren betrokken.

| 153 |

Beleid en inzet

In de periode 2004-2011 was één van de centrale doelstellingen van de Nederlandse ambassade te Bogotá het verlenen van steun aan het vredesproces en aan goed bestuur. Het ging hierbij om het versterken van relevante staatsinstituties, het verminderen van de polarisatie tussen de overheid en de *civil society*, het monitoren van de demobilisatie, ontwapening en de re-integratie (DDR) van voormalige strijders, het bevorderen van gerechtigheid en genoegdoening aan de slachtoffers, en het beschermen van de mensenrechten en de mensenrechtenverdedigers. Tot 2008 lag de nadruk op de (internationale) mensenrechtendialoog en het onderhandelingsproces met de paramilitairen.²⁵⁷ Na 2008 verschoof de aandacht naar *transitional justice* en de wederopbouw. In totaal heeft Nederland tussen 2004 en 2011 in Colombia EUR 45,1 miljoen uitgegeven aan mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur. Dit is bijna een derde (29 procent) van de totale uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking in dit land in diezelfde periode (EUR 154,6 miljoen). De ambassade hanteerde daarbij een tweesporenbeleid: financiële ondersteuning van internationale instellingen die het vredesproces faciliteren en financiering van

²⁵⁴ HMA Bogotá (2008). *Multi-Annual Strategic Plan 2008-2011* Bogotá.

²⁵⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten*. Den Haag, pp. 21-22.

²⁵⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Actualisering beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika*. Den Haag, p. 10.

²⁵⁷ Zo heeft de Nederlandse ambassade tussen 2005-2008 ook bijgedragen aan de vredesbesprekingen tussen de Colombiaanse overheid en de guerrillagroep ELN. Deze onderhandelingen zijn later afgebroken. De Nederlandse betrokkenheid bij deze onderhandelingen vormt geen onderdeel van deze evaluatie.

vredesinitiatieven van de Colombiaanse staat en de *civil society*.²⁵⁸ Daarbij moet worden opgemerkt dat de Colombiaanse staat ongeveer 90-95 procent van dit soort initiatieven zelf finanziert. De Colombiaanse regering ziet de steun van buitenlandse donoren als steun voor het vredesproces.

Een van de belangrijkste en meest duidelijke manieren waarop de Nederlandse ambassade zich op het politieke vlak heeft ingezet voor de vredesopbouw in Colombia, is de deelname aan het overlegorgaan G24. De G24 is een groep van donoren en bevriende naties van Colombia²⁵⁹, die in 2003 de *London Declaration* ondertekenden. De G24 zette zich, door middel van diverse subwerkgroepen, in voor een trilaterale dialoog tussen de Colombiaanse overheid, de *civil society* en de internationale gemeenschap. Ook hield de G24 toezicht op het verloop van het vredesproces. UNDP was verantwoordelijk voor het secretariaat²⁶⁰, terwijl het voorzitterschap om het half jaar rouleerde. Nederland was tweemaal voorzitter van de G24: in 2006 en in 2010. Het Nederlandse voorzitterschap in 2010 volgde op een periode van interne strubbelingen en een moeizame samenwerking met de Colombiaanse autoriteiten. Onder Nederlandse leiding is de samenwerking tussen de G24 en de Colombiaanse autoriteiten echter weer verbeterd. Daarnaast ondertekenden vertegenwoordigers van de Colombiaanse regering, onafhankelijke staatsinstellingen, maatschappelijke organisaties en de internationale gemeenschap de belangrijke *Gezamenlijke Verklaring voor de Mensenrechten in Colombia*. Na de verkiezing van president Santos in 2011 nam de polarisatie tussen de regering en de *civil society* af. Hiermee was er volgens de Colombiaanse overheid ook minder bestaansrecht voor de G24. Met de ondertekening van de gezamenlijke verklaring was bovendien een belangrijke doelstelling van de G24 bereikt. Daarom werd besloten de G24 te ontbinden. De samenwerking met twee landen die zich binnen de internationale gemeenschap aan verschillende kanten van het spectrum bevonden, respectievelijk Zweden en de Verenigde Staten, illustreert de Nederlandse strategische ‘middenpositie’.

| 154 |

Ook door middel van de EU-menserrechtdialoog met Colombia heeft Nederland getracht een bijdrage te leveren aan de verbetering van de mensenrechtensituatie. Deze dialoog vindt sinds 2009 twee maal per jaar plaats tussen vertegenwoordigers van de Colombiaanse regering, de EU-delegatie in Colombia en de ambassadeurs van de EU-lidstaten. Aanvankelijk was er veel kritiek op de inhoud en organisatie van de dialoog. Na 2011 is de dialoog echter verbeterd omdat deze beter voorbereid wordt door de EU-vertegenwoordiging en omdat de Colombiaanse regering er actiever en op een hoog niveau aan deelneemt.²⁶¹

²⁵⁸ HMA Bogotá (2005). *Multi-Annual Strategic Plan 2005-2008*; HMA Bogotá (2008). *Multi-Annual Strategic Plan 2008-2011 Bogotá*.

²⁵⁹ Voor een overzicht van alle deelnemers aan de G24, zie Koonings, C. G., D. Kruijt & P. Valenzuela (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia. Rapport in opdracht van IOB*.

²⁶⁰ Tussen 2005 en 2008 grotendeels gefinancierd door Nederland, daarna door Canada en Zweden (tot 2010).

²⁶¹ European Commission (2012). *Evaluation of the Commission of the European Union's co-operation with Colombia*. [Online]. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1315_vol1_en.pdf (geraadpleegd op 13/03/2013).

Projecten

Voor deze evaluatie hebben we de Nederlandse steun aan vijf projecten nader bekeken. Deze projecten zijn gezamenlijk goed voor iets meer dan een derde van de uitgaven aan mensenrechten en vredesopbouw tussen 2004 en 2011. In Tabel 7.2 staan de belangrijkste kenmerken en de bevindingen van de evaluatie over de resultaten van deze projecten.²⁶²

Tabel 7.2 Evaluatie van projecten voor mensenrechten en vredesopbouw in Colombia

Project	Looptijd	Uitgaven 2004-2011 (EUR)	Doelstellingen	Resultaten
Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)	09/02-04/13	1.738.355	Bescherming en bevordering van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht door het verlenen van juridische bijstand aan het Congres en door te lobbyen bij het Grondwettelijk Hof.	Deelname aan internationale mensenrechtennetwerken; organisatie van workshops over mensenrechten; beïnvloeding van belangrijke wetgevende processen gerelateerd aan gedwongen verdwijningen; advies over de uitvoering van de wet <i>Justicia y Paz</i> .
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)	10/04-11/10	2.270.966	Deelname aan de nationale processen van waarheidsvinding, gerechtigheid, verzoening en genoegdoening en het begeleiden van slachtoffers van het gewapend conflict.	Publicatie thematische rapporten over het DDR-proces; oprichting van drie regionale CNRR-kantoren, waardoor tienduizenden slachtoffers zijn geregistreerd; publicatie rapporten ten behoeve van het nationaal historisch geheugen; agendering van verzoening en genoegdoening binnen het publieke debat.
Alta Comisión de Reparación (ACR)	11/07-07/10	2.200.507	Projectsteun voor het geven van psychosociale steun aan gedemobiliseerde militairen en het begeleiden van hun re-integratie in de samenleving.	Resultaten teleurstellend en veel doelstellingen niet gehaald. 10.005 psychosociale profielen opgesteld (maar niet gebruikt); 892 gedemobiliseerde militairen hebben een baan gevonden; geen leiders opgeleid.

²⁶² Voor een uitgebreider overzicht van deze projecten en hun resultaten, zie Koonings, C. G., D. Kruijt & P. Valenzuela (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia. Rapport in opdracht van IOB*.

Mensenrechten en vredesopbouw

Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP – via OAS in Washington)	12/04-04/14	7.577.486	Het faciliteren van het vredesproces met de illegale gewapende groepen; monitoren en verifiëren van het DDR-proces; initiëren van lokale initiatieven gericht op reconciliatie tussen gewapende groepen en de lokale bevolking.	Verankering van de Vredesmissie in de Colombiaanse samenleving; versterkte aanwezigheid in problematische departementen; meer dan 395 slachtofferbijeenkomsten, 412 vrijwillige bekentenissen en 79 verhoren bijgewoond; meer dan 32 veldbezoeken afgelegd; 41 punten voor hervorming van de wet Justicia y Paz voorgesteld; meer dan 100 bijeenkomsten met verschillende staatsinstellingen bijgewoond.
Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM – via twee ngo's)	11/06-07/08	1.302.436	Via SECAB: Consolidatie van ontwikkelingsprocessen in de Serranía de Macarena door het aanbieden van alternatieve inkomsten voor de cocaelt en ruimtelijke ordening en ecologische restauratie van het gebied.	Gemeenschapsorganisaties zijn versterkt; toegenomen vertrouwen in de overheid onder de lokale bevolking; enkele lokale infrastructurele werken uitgevoerd; meer bewustzijn gecreëerd over de negatieve impact van cocaelt op het milieu; verbeterde veiligheidssituatie.
	08/08-10/13	1.110.326	Via FUPAD: Bijdragen aan stabiliteit en veiligheid in de Macarena (in het kader van het consolidatieplan PCIM) door het lokale bestuur en de burgerparticipatie te versterken, economische groei te stimuleren en bij te dragen aan landordening en eigendomsrechten.	Resultaten behaald op het gebied van landordening en eigendomsrechten; versterking van burgerorganisaties; uitbreiding van legale gewassen (alternatief voor cocaelt); overheidspresentatie toegenomen, maar instituties nog erg zwak.
Totaal		16.200.076		

| 156 |

De Nederlandse steun kenmerkt zich door een combinatie van politieke en diplomatische activiteiten en de inzet om de wisselwerking tussen en de samenwerking met de activiteiten van internationale organisaties, ngo's en *civil society*-organisaties en de overheid te verbeteren. Op deze wijze is getracht de synergie te bevorderen tussen de inspanningen van de verschillende actoren. De belangrijkste resultaten zijn:

- De Colombiaanse ngo CCJ heeft zich weten te ontwikkelen tot een vooraanstaande en onafhankelijke mensenrechtenorganisatie die nationaal en internationaal wordt erkend. Ook de Nationale Commissie voor Verzoening en Genoegdoening (CNRR) heeft zich stevig weten te verankerken in de Colombiaanse samenleving. Daarmee heeft de CNRR de slachtoffers van het gewapend conflict een duidelijke stem gegeven en het verzoeningsproces in het kader van de wet *Justicia y Paz*²⁶³ op de kaart gezet.
- De Vredesmissie van de OAS (MAPP) heeft zich weten te ontwikkelen van een omstreden programma met een vaag mandaat tot een professionele organisatie die door alle betrokkenen (overheid, *civil society*, slachtoffers en de internationale gemeenschap) wordt gewaardeerd en gerespecteerd. Dit is, gezien de complexe omgeving waarbinnen de Vredesmissie opereert, geen geringe prestatie.
- De resultaten van het ACR-programma zijn teleurstellend gebleken. Een zeer complexe context (demobilisatie terwijl het conflict nog doorging), tekortkomingen in de institutionele opzet van de organisatie en het gebrek aan monitoring door donoren, inclusief Nederland, leidden tot tegenvallende resultaten. Als gevolg hiervan heeft de Nederlandse ambassade de steun aan het project voortijdig stopgezet.
- Aparte vermelding verdient de steun aan het pilotproject voor de Serranía de la Macarena: een project om de aanwezigheid van de overheid en de sociaal-economische ontwikkeling te versterken: Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM). Dit project werd uitgevoerd in een afgelegen regio die de FARC lange tijd als strategische uitvalsbasis gebruikte. Vanwege de complexe militaire situatie in deze regio en de aanwezigheid van het Colombiaanse leger werd het project lange tijd als controversieel beschouwd: veel donoren onthielden zich van steun. Zweden, veelal een met Nederland gelijkgestemde donor, houdt zich nog altijd afzijdig van het Macarena-project. Voor de Colombiaanse overheid was buitenlandse steun (zowel financieel als politiek) echter van groot belang, vooral tijdens de tweede fase van het project. Nederland was, samen met de Verenigde Staten, de enige donor die het PCIM van het begin af aan steunde, via twee Colombiaanse ngo's.²⁶⁴ Nederland was zich bewust van de kritieken van andere donoren, maar heeft er bewust voor gekozen om enkel civiele, socio-economische en politieke dimensies van het Macarena-project te steunen. Ook heeft Nederland er met succes bij de Colombiaanse regering op aangedrongen de leiding van het project niet alleen in handen van het leger te leggen, maar er ook civiele partijen bij te betrekken. Ten slotte heeft Nederland zijn invloed als donor aangewend om de politie verantwoordelijk te maken voor de veiligheid in de regio, in plaats van het leger.

²⁶³ Deze wet, uitgevaardigd in 2005, had als doel het faciliteren van het vredesproces, de re-integratie van leden van gewapende groeperingen (paramilitairen en guerrillero's), en het garanderen van het recht op waarheid, gerechtigheid en genoegdoening van de slachtoffers van het gewapend conflict.

²⁶⁴ Colombia financiert zelf meer dan 75 procent van het project. Vanaf 2010 zijn ook Duitsland, Spanje en de Europese Unie betrokken bij het Macarena-plan. Zweden, een donor die in veel opzichten een soortgelijk profiel als Nederland heeft, neemt echter openlijk afstand van het project.

Het belang van een goede monitoring blijkt duidelijk uit de resultaten van de laatste twee projecten. In het geval van het Macarena-project heeft de ambassade nauwlettend de voortgang van het programma gemonitord, zowel op technisch als op inhoudelijk niveau. Door deze actieve en intensieve betrokkenheid was Nederland goed op de hoogte van de resultaten²⁶⁵ en de uitdagingen van het project en heeft het zijn invloed kunnen aanwenden om het project te verbeteren. Maar in het geval van het ACR-programma zijn de resultaten teleurstellend en door onvoldoende monitoring werden de interne problemen pas relatief laat duidelijk.

Waardering Nederlandse steun

Uit de interviews die zijn gehouden met de belangrijkste vertegenwoordigers van de overheid, particuliere organisaties en donoren in Colombia, blijkt dat Nederland tijdens de evaluatieperiode een goede reputatie heeft opgebouwd. De voornaamste argumenten daarvoor zijn:

- | 158 |
- a) Nederland heeft een zogeheten ‘voortrekkersrol’ op zich genomen door steun te verlenen aan vernieuwende en soms omstreden projecten.
 - b) Nederland heeft meerdere malen een belangrijke bemiddelende rol gespeeld. De resultaten van het Nederlands voorzitterschap van de G24 in 2010 zijn hier een goed voorbeeld van. Ook het feit dat de ambassade zowel projecten van mensenrechtenngo’s als vredesinitiatieven van de overheid en de internationale gemeenschap steunde, is veelzeggend in een land waar lange tijd sprake was van een polarisatie tussen de overheid en de *civil society*.
 - c) Het portfolio van de ambassade werd gekenmerkt door een hoge mate van synergie tussen de verschillende gesteunde projecten. Daarmee is de bijdrage meer dan de optelsom van de afzonderlijke projecten geweest.²⁶⁶

Dankzij deze reputatie heeft de ambassade zowel op de gesteunde projecten zelf als op het Colombiaans beleid een zekere mate van invloed kunnen uitoefenen.

Hoewel de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met alle partnerlanden in Latijns-Amerika wordt afgebouwd, kent Colombia een overgangsfase in de vorm van een transitiefaciliteit. Deze faciliteit loopt van 2012 tot eind 2014. Zij richt zich op het omvormen van de bilaterale ontwikkelingsrelatie naar een wederzijds profijtelijke economische samenwerking tussen Nederland en Colombia. Voor de steun aan de mensenrechten en de vredesopbouw betekent dit dat de inzet verschuift van financiële naar politieke steun.

7.5.2 Guatemala

Hoewel de burgeroorlog na 36 jaar in 1996 officieel is geëindigd, wordt Guatemala nog altijd gekenmerkt door een geweldscultuur. Tegenwoordig heeft het land te maken met nieuwe

²⁶⁵ Het Macarena-plan is in 2008, 2009 en 2011 door verschillende instanties geëvalueerd. Voor een uitgebreid overzicht van de behaalde resultaten, zie: Koonings, C. G., D. Kruijt & P. Valenzuela (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia. Rapport in opdracht van IOB.*

²⁶⁶ Zie voor een toelichting bij deze argumenten het deelrapport over Colombia.

vormen en actoren van geweld en onveiligheid. Ook is er sprake van hoge niveaus van armoede en sociale uitsluiting. In 2012 bevond Guatemala zich nog onder de twintig meest gewelddadige landen ter wereld, met 34 moorden per 100.000 inwoners.²⁶⁷ Straffeloosheid, geweld tegen vrouwen, de rechten van inheemse volkeren en het voortbestaan van de doodstraf zijn de meest prangende mensenrechtenkwesties. Deze onderwerpen kwamen ook ter sprake tijdens de laatste UPR van Guatemala begin 2013. De sterke parallelle structuren die het land in zijn greep houden en de grote straffeloosheid waren redenen voor de Guatemalteekse regering om samen met de VN in 2006 de Internationale Commissie tegen Straffeloosheid (CICIG) op te richten.²⁶⁸ De veroordeling in 2013 van oud-dictator Efraín Rios Montt wegens genocide werd gezien als een historisch keerpunt: voor de eerste keer erkende een rechter dat er in Guatemala sprake was van genocide. Het feit dat het vonnis later weer is herroepen, doet geen afbreuk aan het feit dat het hierbij, zeker voor een land als Guatemala, om een ongekende gebeurtenis ging.²⁶⁹



| 159 |

Het strafproces tegen de Guatemalteekse oud-dictator José Efraín Rios Montt in april 2013. Xinhua | Hollandse Hoogte.

²⁶⁷ The Economist (2013). 'Guatemala. Edging back from the brink'. The Economist. Jan 26 - Feb 1, 2013.

²⁶⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Actualisering beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika*. Den Haag, pp. 10-11.

²⁶⁹ 'Dit vonnis is een wonder in een land dat lang gold als een nagenoeg mislukte staat', aldus Marlies Stappers van de mensenrechten-ngo Impunity Watch in een interview met het NRC Handelsblad. Bron: NRC Handelsblad (2013). *Aanklager Guatemala wil steun na vonnis*. [Online]. <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/13/aanklager-guatemala-wil-steun-van-nederland-na-vonnis/> (geraadpleegd op 14/05/13).

Beleid en inzet

Nederland was in Guatemala als één van de eerste donoren betrokken bij de vredesakkoorden van 1996 en heeft vanaf het begin steun verleend aan de vredesopbouw en de bescherming van de mensenrechten. Zowel de ambassade in Guatemala als het ministerie in Den Haag hebben zich hiervoor ingezet.²⁷⁰ In de laatste paar jaren hebben veel organisaties die zich aanvankelijk op mensenrechten en de genoegdoening van slachtoffers concentreerden, hun werkterrein uitgebreid naar de bestrijding van straffeloosheid en de versterking van de justitie. Deze verandering is ook terug te vinden in het beleid van Nederland en veel andere donoren.

Eén van de centrale doelstellingen van de Nederlandse ambassade tussen 2004 en 2011 was gericht op de vermindering van de straffeloosheid, het geweld en de onveiligheid in Guatemala. Hiertoe heeft Nederland diverse activiteiten uitgevoerd, gericht op de versterking van de justitie- en veiligheidssector, de verzoening na het interne conflict en de bescherming van de meest kwetsbare groepen in de samenleving: vrouwen, de inheemse bevolking en mensenrechtenactivisten. De uitgaven voor mensenrechten en vredesopbouw in Guatemala bedroegen tussen 2004 en 2011 in totaal EUR 49,9 miljoen. Dit bedrag komt neer op iets meer dan 43 procent van de totale uitgaven voor dit land aan ontwikkelingssamenwerking (EUR 115,1 miljoen) in diezelfde periode. Het merendeel van de Nederlandse steun was bedoeld voor ngo's en multilaterale spelers, zoals UNDP, die toezicht hielden op de Guatemalteekse overheid, en in mindere mate voor de overheid zelf. Ook andere donoren kenden deze verdeling: volgens SEGEPLAN, de Guatemalteekse organisatie die de hulp coördineerde, was minder dan 46 procent van de hulpgelden bestemd voor centrale en decentrale overheden en ging de overige 54 procent direct naar ngo's en de lokale kantoren van multilaterale instellingen.²⁷¹

| 160 |

Behalve het geven van project- en programmasteun aan ngo's en multilaterale instellingen heeft de Nederlandse ambassade zich ook op politiek vlak ingespannen voor de mensenrechten en de vredesopbouw. Zij werkte daarbij nauw samen met andere bilaterale donoren zoals Noorwegen, Zweden, Duitsland, Groot-Brittannië en USAID. Samen met Duitsland was Nederland initiatiefnemer voor de oprichting van de donor-coördinatiegroep 'G13', die de hulp met de Guatemalteekse overheid afstemt. De Nederlandse ambassadeur was voorzitter van de G13 in de tweede helft van 2011, ten tijde van de Guatemalteekse presidentsverkiezingen. De proactieve houding van Nederland in deze lastige periode werd door de andere donoren unaniem geroemd. Met Groot-Brittannië heeft Nederland daarnaast de Filtergroep voor mensenrechten opgericht: een groep met een aantal EU-ambassadeurs die maandelijks bijeen kwamen om specifieke mensenrechtenschendingen en bedreigingen te bespreken en vervolgstappen te bepalen. Zo zijn er gezamenlijke statements/veroordelingen uitgesproken en woonden de leden diverse

²⁷⁰ Zo hebben onder andere voormalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Koenders en de mensenrechtenambassadeur in 2008 een bezoek gebracht aan Guatemala waarbij bij de lokale autoriteiten aandrang op actie ter verbetering van de veiligheids- en mensenrechtensituatie. Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Mensenrechtenrapportage 2008. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. Den Haag.

²⁷¹ Volgens SEGEPLAN zelf valt dit te wijten aan het ontbreken van een ontwikkelingsplan voor de lange termijn en sterk leiderschap bij de Guatemalteekse autoriteiten. Bron: interview SEGEPLAN.

high profile-processen van ex-presidenten, ex-ministers en anderen bij. Ook onderhield de Filtergroep nauw contact met het Openbaar Ministerie en de Ombudsman voor Mensenrechten en probeerde zij bij de overheid zaken aan te kaarten door middel van gezamenlijke demarches.²⁷² De leden omschreven dit als een delicate en soms risicovolle kwestie waarbij zij probeerden de diplomatieke relaties niet te beschadigen.

Met de EU-vertegenwoordiging in Guatemala bestond geen specifieke samenwerking. Volgens diverse donoren profileerde de EU-vertegenwoordiging zich niet als leidende of coördinerende partij, maar eerder als nog een bilaterale donor. Zij richtte zich voornamelijk op inheemse rechten en jongerenkwesties. De EU leek geen specifieke politieke agenda te hebben en leek volgens sommige EU-lidstaten vooral risicomijdend te opereren. Binnen de G13, waarvan de EU ook lid was, waren het de lidstaten die initiatief toonden en het leiderschap op zich namen, niet de EU.

Ten slotte onderhield de ambassade nauwe contacten met het Nederland-Guatemala Platform tegen straffeloosheid. Dit platform functioneerde als overlegorgaan voor Nederlandse en Guatemaalense organisaties²⁷³ die zich inzetten voor de bestrijding van de straffeloosheid in Guatemala. De samenwerking was erop gericht de activiteiten van de verschillende organisaties op elkaar af te stemmen. De Nederlandse ambassade en afgevaardigden van de regiodirectie van het ministerie in Den Haag schoven twee maal per jaar aan bij de bijeenkomsten. Ook financierde de ambassade geregeld bijeenkomsten en verschillende publicaties van het platform.

| 161 |

Projecten

Voor deze evaluatie hebben we de steun aan vier organisaties (zeven projecten) nader bekeken. Deze steun is gezamenlijk goed voor ruim 30 procent van de uitgaven aan mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur in Guatemala tussen 2004 en 2011. In Tabel 7.3 staan de belangrijkste kenmerken en de bevindingen van de evaluatie over de resultaten van deze projecten.²⁷⁴

²⁷² TK 2006-2007, Kamervragen (aanhangsel) 967.

²⁷³ Aanvankelijke oprichters waren de Nederlandse ngo's Solidaridad, ICCO, HIVOS, OXFAM-Novib en CORDAID die op hun beurt hun Guatemaalense counterparts uitnodigden: Fundación Myrna Mack, CALDH, ICCPG en anderen. De Nederlandse ngo Impunity Watch finanziert de Guatemaalense coördinatie.

²⁷⁴ Voor een uitgebreider overzicht van deze projecten, zie Kruijt, D., M. L. Glebbeek & G. Porras Castejón (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Guatemala. Rapport in opdracht van IOB.*

Tabel 7.3 Evaluatie van projecten voor mensenrechten en vredesopbouw in Guatemala

Project	Looptijd	Uitgaven 2004-2011 (EUR)	Doelstellingen	Resultaten
Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG – via UNDP)	01/08-09/11	5.970.390	Bestrijding van straffeloosheid door parallelle structuren binnen het justitiesysteem op te sporen, te ontmantelen en te vervolgen.	209 (voor)onderzoeken afgesloten; 62 lopende onderzoeken (waarvan 20 als ‘toegevoegd aanklager’); 6 veroordelingen (waarvan een ex-president en 2 ex-ministers); 4 wetsvoorstellen aangenomen; aanwezig bij meer dan 700 juridische verklaringen, gerechtelijke huiszoeken en aanhoudingen (per 08/11).
Centro para la Acción Legal de Derechos Humanos (CALDH)	11/04-12/09	1.425.821	Project voor versterken van mensenrechten en oplossen van landconflicten door bevordering van burgerlijke participatie in het Chiquimula departement.	Oprichting van sociale beweging met vertegenwoordiging op nationaal niveau; Maya pleitbezorgers en vrouwendennetwerk voor mensenrechtentoezicht gecreëerd.
	08/10-07/13	847.735	Verbeterde toegang tot rechtspraak, versterkte burgerparticipatie en behoud van het historisch geheugen.	Bijgedragen aan successen ten aanzien van vervolging en berechting; 6 ex-commando’s gevangen genomen voor slachting Dos Erres; 5 betrokkenen veroordeeld voor bloedbad Plan de Sánchez; ex-dictator Efraín Ríos Montt in staat van beschuldiging gesteld. ²⁷²
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)	07/02-06/07	653.449	Vermindering van geweld door alternatieve conflictbemiddeling in vijf departementen.	Departementale netwerken gecreëerd tussen ambtenaren verantwoordelijk voor de rechtsgang; kennis over alternatieve conflictbemiddeling toegenomen; vertrouwen van bevolking in justitie gegroeid.
	07/07-12/12	1.250.313	Onderzoek, informatieverspreiding en het aanspannen van strategische rechtszaken bedoeld voor de consolidatie van de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten.	ICCPG heeft zich ontwikkeld tot een professioneel expertisecentrum met een duidelijk en gerespecteerd profiel binnen het justitie- en veiligheidsdebat.
Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a Víctimas del Enfrentamiento Armado (DIGAP) / Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST – via UNDP)	01/04-12/09	5.733.326	DIGAP: Bijdragen aan het vredesproces door middel van (het coördineren van) psychosociale hulp aan slachtoffers, opravingen en schadeloosstelling.	Capaciteiten van betrokken civil society-organisaties ten aanzien van het verzoeningsproces zijn versterkt; 783 forensisch-antropologische onderzoeken zijn verricht.
	01/10-12/14	4.096.962	PAJUST: Ondersteuning van de ontwikkeling van de capaciteiten van de Guatemalteekse overheid en civil society op het gebied van <i>transitional justice</i> en de onderlinge afstemming van activiteiten.	15 miljoen documenten uit Politiearchieven gedigitaliseerd; Vredesarchieven gesloten.
Totaal		15.881.034		

²⁷⁵ Het proces is lange tijd vertraagd door zijn advocaten en Ríos Montt ontket alle betrokkenheid tot nu toe. Bron: <http://www.prenslibre.com>.

Net als in Colombia kenmerkte de Nederlandse steun in Guatemala zich door het zoeken naar synergie tussen politiek-diplomatische activiteiten en ondersteuning van zowel de internationale organisaties en ngo's als, zij het in mindere mate, Guatemalteekse overheidinstellingen. De samenwerking met de overheid is echter veelal gecompliceerd gebleken vanwege politieke problemen en de zwakke uitvoeringscapaciteit. Om deze redenen heeft Nederland, samen met andere donoren, veel steun gegeven in tijd en geld aan de in 2006 opgerichte onafhankelijke Internationale Commissie tegen Straffeloosheid (CICIG), die onderdeel is van het VN-apparaat.²⁷⁶ CICIG heeft als taak de straffeloosheid te bestrijden door parallelle structuren binnen het justitieel systeem op te sporen en te ontmantelen en de personen te vervolgen die betrokken zijn bij deze illegale activiteiten. Ook probeert de commissie de capaciteiten van het Openbaar Ministerie, de nationale politie en de wetgevende macht te versterken door het geven van training. CICIG heeft een groot aandeel in de ondersteuning van de openbaar aanklager. In de zes jaar sinds de oprichting heeft CICIG met wisselend succes resultaten weten te behalen met onderzoek en strafrechtelijke vervolging. Een belangrijk resultaat van het werk van CICIG is dat zij heeft aangetoond dat straffeloosheid wel degelijk bestreden kan worden. Een ander resultaat is het besef dat ook in Guatemala 'niemand boven de wet staat'.²⁷⁷ Desalniettemin bestaat er ook kritiek op de commissie vanwege de hoge kosten van haar werk en de problemen om het werk af te stemmen op de lokale omstandigheden.²⁷⁸

| 163 |

Ook de Nederlandse steun aan andere organisaties, zoals het onderzoeksinstituut ICCPG en de mensenrechten-ngo CALDH, is van belang geweest voor een blijvende pressie om straffeloosheid en schendingen van de mensenrechten te bestrijden. Resultaten zijn er vooral in de voorwaardenscheppende sfeer: rapportages, lobby, ondersteuning van processen enzovoort. Een aantal successen wordt ook door internationale organisaties als Human Rights Watch direct toegeschreven aan de inspanningen van de mede door Nederland gesteunde organisaties.²⁷⁹ Resultaten in termen van blijvende vermindering van straffeloosheid en vermindering van mensenrechtenschendingen zijn vooralsnog moeilijk aantoonbaar.

De resultaten van het DIGAP-programma zijn beperkt gebleven en ook het PAJUST-programma kent tegenvallende resultaten. Een reden om deze programma's toch te blijven steunen was dat op deze wijze de samenwerking en de relaties met de overheid in 2008 konden worden onderhouden.

Waardering Nederlandse steun

Ook in Guatemala waardeerde zowel de Guatemalteekse *civil society*, de internationale gemeenschap als de ondersteunde overheidinstellingen de Nederlandse inzet op het

²⁷⁶ TK 2006-2007, 30800-V, nr. 114; TK 2007-2008, 31263, nr. 18.

²⁷⁷ Interview HMA Guatemala.

²⁷⁸ De werkzaamheden van CICIG worden gefinancierd met behulp van een special basket fund, waarin in 2012 17 verschillende donoren aan bijdroegen. Zie ook: Kruijt, D., M. L. Glebbeek & G. Porras Castejón (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Guatemala. Rapport in opdracht van IOB.*

²⁷⁹ Zie bijvoorbeeld Human Rights Watch (2012). *World Report 2012. Events of 2011, chapter Guatemala.*

gebied van mensenrechten en vredesopbouw. Deze positieve waardering is gebaseerd op de volgende argumenten:

- a) De directe en actieve rol die de Nederlandse ambassade speelde bij de versterking van de justitie- en veiligheidssector, de verzoening na het interne conflict en de bescherming van de mensenrechten.
- b) De openbare politieke en diplomatische Nederlandse steun voor de openbaar aanklager in de strijd tegen de straffeloosheid in Guatemala en de demonstratieve aanwezigheid van de ambassadeur en andere stafleden bij belangrijke processen zoals dat tegen voormalig dictator Rios Montt. In een interview naar aanleiding van de veroordeling van Rios Montt zei openbaar aanklager Claudia Paz y Paz dat zij veel steun ondervond van het werk van onder meer de Nederlandse ambassade: ‘de aanwezigheid van de internationale gemeenschap is heel belangrijk. Die beschermt mij bij mijn werk’.²⁸⁰
- c) De belangrijke rol die de ambassade speelde bij de internationale coördinatie, zoals de gezamenlijke inspanningen binnen de G13 en de Filtergroep. De Filtergroep is in rapporten van Amnesty International en de Europese Commissie bestempeld als een *best practice* en wordt als een voorbeeld beschouwd voor andere landen waar de mensenrechten in het geding zijn.²⁸¹
- d) Het zoeken door de ambassade naar complementariteit met andere (Nederlandse) organisaties zoals Impunity Watch en het Nederland-Guatemala Platform, waarin een aantal Nederlandse ngo’s met activiteiten in Guatemala samenwerken.²⁸² Tegelijkertijd bestond er ook kritiek op de ‘verwevenheid’ tussen het Nederland-Guatemala Platform en de ambassade. Omdat de ambassade zowel aanschoof bij de bijeenkomsten van het Platform als ook activiteiten van het Platform financierde (zowel direct als indirect), ontstond onduidelijkheid naar buiten toe over door het Platform geuite meningen.

| 164 |

De diplomatische relaties tussen Nederland en Guatemala zullen na de sluiting van de ambassade regionaal worden afgehandeld vanuit San José, Costa Rica. Met het nieuwe Midden-Amerika Programma wil Nederland de veiligheids- en mensenrechtenproblematiek in onder andere Guatemala regionaal aanpakken, omdat deze kwesties een grensoverschrijdend karakter kennen. Concreet voor Guatemala houdt dit in dat enkele mensenrechten- en goedbestuur projecten op regionale schaal zullen worden geïmplementeerd.

²⁸⁰ In hetzelfde interview riep zij Nederland nogmaals op niet te vertrekken uit Guatemala, juist na een historisch vonnis als dat tegen Rios Montt. Bron: NRC Handelsblad (2013). *Aanklager Guatemala wil steun na vonnis*. [Online].

[http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/13/aanklager-guatemala-wil-steun-van-nederland-na-vonnis/\(geraadpleegd op 14/05/13\).](http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/13/aanklager-guatemala-wil-steun-van-nederland-na-vonnis/(geraadpleegd op 14/05/13).)

²⁸¹ Amnesty International (2008). *European Union: Rising to the challenge of protecting human rights defenders*. London: Amnesty International; TK 2006-2007, 30800-V, nr. 114.

²⁸² Zo gaf één respondent aan dat hij zelf nooit akkoord zou zijn gegaan met de naam ‘Platform’ voor een overlegorgaan dat wél door zijn land medegefincierd werd, maar waar het geen jurisdictie over had. Bron: Kruijt, D., M. L. Glebbeek & G. Porras Castejón (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Guatemala. Rapport in opdracht van IOB*.

7.6 Conclusies

Binnen de VN Mensenrechtenraad heeft Nederland actief gebruikgemaakt van de Universal Periodic Review (UPR) om aandacht te vragen voor mensenrechtenkwesties in Latijns-Amerika. Ook de Latijns-Amerikaanse landen hebben gebruikgemaakt van de UPR om Nederlandse mensenrechtenkwesties aan de kaak te stellen. Daarnaast heeft Nederland zowel tijdens als na zijn lidmaatschap van de Mensenrechtenraad samengewerkt met de drie grootste Latijns-Amerikaanse leden op het gebied van vrouwen- en kinderrechten en de rechten van de LHBT-gemeenschap: Argentinië, Brazilië en Mexico.

Nederland heeft er de afgelopen jaren voor gekozen zijn activiteiten op het gebied van mensenrechten in Latijns-Amerika te verminderen of op niches te concentreren. De actieve houding van de overheid om schendingen uit het verleden voor de rechter te brengen en de relatief gunstige situatie van mensenrechten in Argentinië zijn daar goede argumenten voor. In Brazilië vormen de aanwezigheid van nationale mechanismen en democratische controle voor het bevorderen van respect voor mensenrechten redenen voor Nederland om een bescheiden bilaterale rol te spelen. De keuze voor het werken op specifieke niches en maatschappelijk verantwoord ondernemen past daarbij. Gelet op de ernst van de mensenrechtensituatie in Mexico is de Nederlandse inzet in dat land erg bescheiden.

| 165 |

De benadering in de partnerlanden Colombia en Guatemala kenmerkte zich door de nadruk op politieke steun binnen een breder kader van mensenrechten en vredesopbouw. De resultaten van de afzonderlijke projecten in Guatemala zijn wisselend, maar de meesten hebben wel bijgedragen aan de politieke druk op de overheid om concessies te doen en meer aandacht aan het bestrijden van straffeloosheid te besteden. In Colombia heeft de combinatie van politieke druk en projectsteun door Nederland en enkele gelijkgezinde landen bijgedragen aan de geboekte vorderingen op het gebied van verzoening en vredesopbouw.

Hoewel de hulp aan Guatemala deels nog via het Midden-Amerika Programma wordt voortgezet, zijn met het stoppen van het bilaterale programma en het sluiten van de ambassade de mogelijkheden voor de door betrokkenen zo belangrijk gevonden politieke steun en bescherming beperkt geworden.

Het voornemen om het Nederlandse mensenrechtenbeleid in EU-verband te operationaliseren blijkt in de praktijk te worden bemoeilijkt door onvoldoende slagkracht en onvoldoende middelen van de EU-vertegenwoordigingen. Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken constateerde dit al in 2011.²⁸³ De optie om het Nederlandse beleid via de EU uit te voeren vereist bovendien een actieve houding van Nederland, en dat is in de geëvalueerde Latijns-Amerikaanse landen thans niet altijd het geval.

²⁸³ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2011). *Het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie. Tussen ambitie en ambivalentie*. Den Haag: AIV.

8

Economische diplomatie

Dit hoofdstuk gaat over economische diplomatie: de inzet van overheidsrelaties en overheidsinvloed om handel en investeringen in Latijns-Amerika te bevorderen.²⁸⁴ Na een schets van de economische betrekkingen tussen Nederland en Latijns-Amerika en de karakteristieken van deze markt (paragraaf 8.1) komen achtereenvolgens het beleid, de uitvoering (paragraaf 8.2) en de effectiviteit van economische diplomatie aan de orde (paragraaf 8.3). De effectiviteit is zowel kwalitatief als kwantitatief geëvalueerd. Een kwalitatieve casestudie van de sector 'havens, maritiem transport en logistiek' in Brazilië geeft inzicht in de mate waarin en de manier waarop economische diplomatie handel en investeringen faciliteert. Met de kwantitatieve analyse wordt op basis van handelsdata gemeten of economische diplomatie invloed heeft op de handelsvolumes van Nederlandse exporteurs naar Latijns-Amerika. Paragraaf 8.4 bevat enkele conclusies.

8.1 Context

8.1.1 Handels- en investeringsstromen

Het economisch belang van Latijns-Amerika is in de afgelopen tien jaar substantieel toegenomen. Aanpassingen in het macro-economisch beleid, stijgende prijzen voor primaire goederen en de economische crisis in Europa liggen hieraan ten grondslag. Tussen de verschillende landen in Latijns-Amerika bestaan evenwel grote verschillen. Zoals vermeld in hoofdstuk 2 zijn de grootste drie economieën, Brazilië, Mexico en Argentinië, moeilijk met elkaar te vergelijken. Hiervoor verschillen zij te veel in grootte, politiek, economisch beleid en andere onderliggende socio-economische indicatoren, zoals schulden, arbeidsmarkt, productiviteit.

| 167 |

Het groeiend economisch belang van Latijns-Amerika komt ook tot uiting in de handel met Nederland. In de periode 2002-2011 namen zowel de Nederlandse export naar de regio als de Nederlandse import vanuit de regio toe. De import van goederen uit Latijns-Amerika nam toe van EUR 5,2 miljard in 2002 tot EUR 10,6 miljard in 2011. 70 procent van de import komt uit drie landen: Argentinië, Brazilië en Mexico. Daarnaast importeerde Nederland voor EUR 2,0 miljard aan diensten.

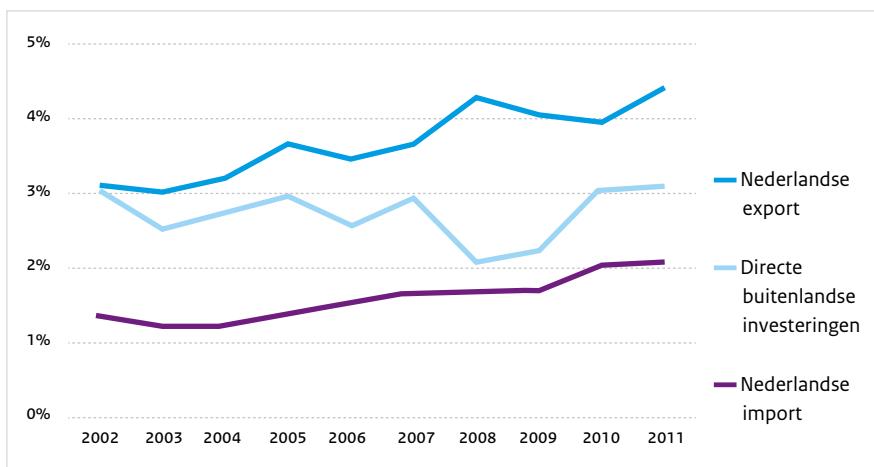
In 2011 exporteerden ten minste 3.500 Nederlandse bedrijven naar de Latijns-Amerikaanse regio; 64 procent hiervan behoort tot het kleinbedrijf.²⁸⁵ De totale exportwaarde in dat jaar was EUR 5 miljard. De sectoren industrie en vervoer, opslag en communicatie en reparatie

²⁸⁴ Dit hoofdstuk is gebaseerd op een uitgebreidere analyse van de Nederlandse inzet van economische diplomatie in Latijns-Amerika (2004-2011): IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Waar expliciete vermelding van bronnen ontbreekt, voert dit hoofdstuk terug naar deze analyse. De economische en handelsdata die in dit hoofdstuk zijn vermeld, zijn (tenzij anders vermeld) gebaseerd op Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011*. Rapport in opdracht van IOB; De Nederlandse Bank (2012). *Directe Investeringen: Standen*. [Online]. www.statistics.dnb.nl/index.cgi?lang=nl&todo=Balan (geraadpleegd op 25/04/13); Wereldbank (2012). *Data*. [Online]. <http://data.worldbank.org> (geraadpleegd op 25/04/13).

²⁸⁵ IOB gebruikt de definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek: kleinbedrijf ≥ 49 werknemers, middenbedrijf ≥ 50 en ≤ 249 werknemers en grootbedrijf ≥ 250 werknemers.

van consumentenartikelen en handel zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 90 procent van de export. Populaire landen zijn onder meer Brazilië, Chili, Argentinië en Mexico. Dit laatste land is met 34 procent van de exportwaarde de belangrijkste exportbestemming binnen de regio. Daarnaast exporteerde Nederland voor EUR 3,6 miljard aan diensten naar Latijns-Amerika. Zie ook Figuur 8.1.

Figuur 8.1 Aandeel Latijns-Amerika in Nederlandse export en import van goederen en directe investeringen (2002-2009)



| 168 |

Bron: CBS statline en statistics.dnb.nl.

Indien we export en import samen nemen is het duidelijk dat Brazilië de belangrijkste handelspartner is: de totale handel met Brazilië had een omvang van EUR 6,3 miljard tegenover EUR 2,9 miljard met Mexico.²⁸⁶ Desondanks blijft het aandeel van Latijns-Amerika in de totale Nederlandse handel klein: over de periode 2009-2011 bedroeg het aandeel in de export van goederen gemiddeld 4,5 procent van het Nederlandse totaal. Dit is vergelijkbaar met de Nederlandse export naar Italië. De handel tussen Nederland en Latijns-Amerika wordt grotendeels ingegeven door het comparatieve voordeel van beide kanten.²⁸⁷ Zo profiteren Nederlandse bedrijven over het algemeen van een comparatief voordeel op kennisintensieve producten, terwijl Latijns-Amerika een duidelijk comparatief voordeel heeft op primaire en grondstof-intensieve goederen. Overigens varieert het comparatief voordeel per land en in de tijd. Zo is het Nederlands comparatief voordeel op kennisintensieve producten de laatste jaren afgenomen.

²⁸⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011*. Rapport in opdracht van IOB.

²⁸⁷ Het comparatieve voordeel is gemeten aan de hand van de ratio van export vanuit Nederland en import van goederen uit Latijns-Amerika, geordend volgens de factor intensiteit. Bron data: Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011*. Rapport in opdracht van IOB.

Het belang van Latijns-Amerika als bestemming voor Nederlandse²⁸⁸ directe buitenlandse investeringen (bdi) bleef in de periode 2002-2011 gelijk, met circa 3 procent van het totaal. In de periode 2009-2011 was de stand van de Nederlandse directe buitenlandse investeringen in de regio gemiddeld EUR 19,6 miljard.²⁸⁹ In 2009 hadden Nederlandse bedrijven een meerderheidsbelang in 600 Latijns-Amerikaanse dochterondernemingen met een totaal van ruim 90.000 werknemers en een totale jaaromzet van EUR 27,6 miljard. Nederland investeert het meest in Brazilië (2 procent van de totale Nederlandse bdi) en Mexico (1 procent)²⁹⁰. Van de kleinere landen is Colombia een belangrijke bestemming voor Nederlandse investeringen. Alle grote Nederlandse multinationals zijn vertegenwoordigd in Latijns-Amerika en bedrijven als KLM, Philips, Unilever, Shell en ABN AMRO waren er al voor de Tweede Wereldoorlog actief. Vooral in Brazilië breiden de activiteiten van Nederlandse bedrijven zich uit. DSM kocht in 2012 een grote producent van veevoer op voor EUR 465 miljoen en SBM Offshore boekte in 2013 een megaorder voor ruim EUR 2,7 miljard voor de bouw van twee drijvende olieproductie- en opslagplatforms, die verhuurd worden aan de Braziliaanse olieproducent Petrobrás.²⁹¹ Ook andere Nederlandse ondernemingen als IHC Merwede, Van Oord en Boskalis doen uitgebreid zaken met Petrobrás. Maar er zijn ook negatieve ervaringen: Douwe Egberts werd bijvoorbeeld geconfronteerd met fraudepraktijken.²⁹²

De Latijns-Amerikaanse directe investeringen in Nederland (standen) tussen 2009 en 2011 waren vele malen kleiner: gemiddeld EUR 334 miljoen. In 2009 hadden Latijns-Amerikaanse bedrijven slechts 16 dochterondernemingen in Nederland, met een totaal van driehonderd werknemers en een omzet van EUR 127 miljoen. De helft van deze bedrijven is Braziliaans. Petrobrás, de grootste Braziliaanse multinational, opende in 2010 een kantoor in Rotterdam. Meer recent verwierf het Mexicaanse América Móvil 25 procent van de aandelen KPN.

| 169 |

8.1.2 De Latijns-Amerikaanse markt

De nog bescheiden handels- en investeringsstromen laten zich op het eerste gezicht verklaren door de geografische afstand tussen Nederland en Latijns-Amerika. Maar ook de afstand in taal en cultuur maken het voor Nederlandse bedrijven relatief duur om de Latijns-Amerikaanse markt te betreden en, eenmaal daar, hun zaak te leiden of investeringen te controleren.

²⁸⁸ In Latijns-Amerika – alsook elders in de wereld – wordt discussie gevoerd over de oorsprong van de Nederlandse investeringen. De Braziliaanse Centrale Bank stelt dat het merendeel van de investeringen uit Nederland geen Nederlandse oorsprong hebben. Wanneer wordt gekeken naar oorsprong, is Nederland niet de grootste, maar de elfde investeerder in Brazilië. *Censo de Capitais Estrangeiros no País 2011 – Ano-Base 2010 Resultados Preliminares*. [Online]. www.bcb.gov.br/Rex/Censo2010/port/Resultados_preliminares_Censo_2011.pdf (geraadpleegd op 25/04/13).

²⁸⁹ De Nederlandse Bank (2012). Directe Investeringen: Standen. [Online].

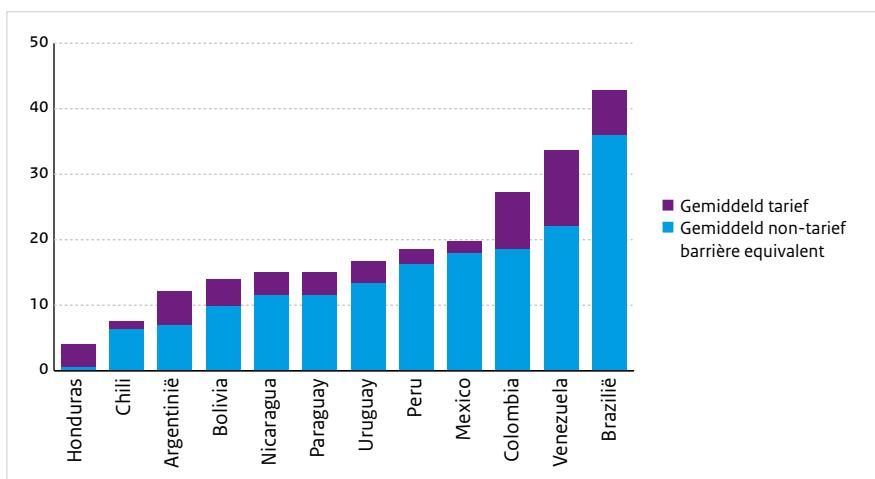
²⁹⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011. Rapport in opdracht van IOB*.

²⁹¹ http://www.sbmoffshore.com/?press-release=contracts_finalised-for-alphabeta; persbericht van 15 juni.

²⁹² 'Brazilië blijft veelbelovend maar ook complexe markt' in het *Financiële Dagblad* van 16 juni 2003.

Ook het economisch en handelsbeleid van de individuele Latijns-Amerikaanse landen kunnen handel en investeringen bemoeilijken. In de eerste plaats bestaan er in sommige landen aanzienlijke tarifaire en non-tarifaire handelsbarrières. Deze hebben vooral een sterke impact op de handel in goederen. Belangrijke non-tarifaire barrières zijn bijvoorbeeld de fytosanitaire eisen aan landbouwproducten (bijvoorbeeld pootgoed) en gecompliceerde douane procedures. Het zijn vooral de onduidelijkheid en de onvoorspelbaarheid van dergelijke maatregelen die de handel belemmeren.²⁹³ Figuur 8.2 geeft de hoogte van de handelsbarrières weer voor de belangrijkste landen in de regio.

Figuur 8.2 Handelsbarrières in Latijns-Amerika (2008)



Bron: Inter-American Development Bank (2012). *Trade and Integration Monitor*. Washington DC.

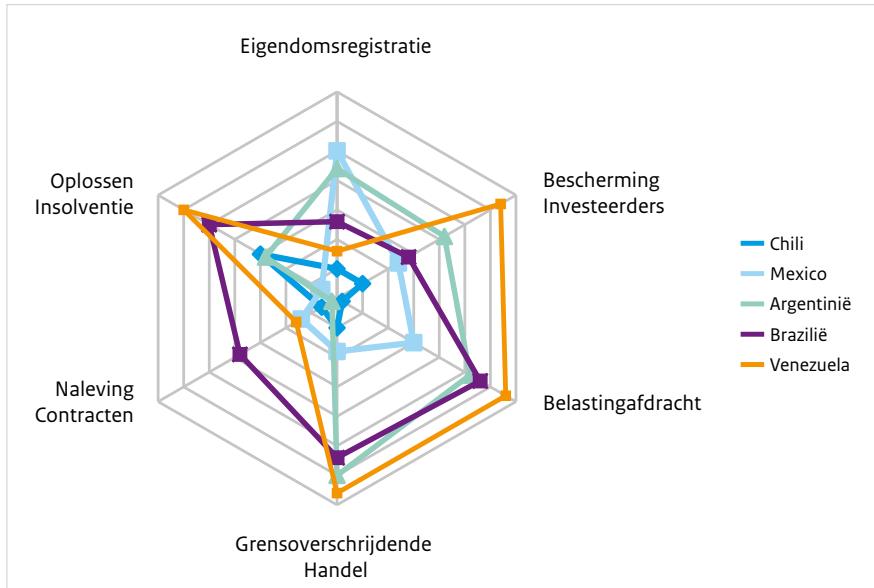
Hiernaast is het interne zakenklimaat van belang voor de handel in goederen en diensten, evenals voor investeringen. Interne economische – maar ook sociale en politieke – factoren, zoals inflatie, corruptie, bureaucratie, arbeidsmarktregulering, belastingen en regulering beïnvloeden ook de markttoegang en het succes van Nederlandse ondernemingen in het buitenland. Een graadmeter voor de omgeving waar de Nederlandse bedrijven mee te maken krijgen, is de zogeheten *Ease of Doing Business*-index van de Wereldbank. Deze index meet hoe makkelijk het is om een bedrijf in een land te starten en te beheren: bijvoorbeeld hoe lang het duurt om eigendom te registreren of hoeveel bescherming er is voor buitenlandse investeerders.

Figuur 8.3 geeft de aard van het zakenklimaat weer voor de vijf belangrijkste zakenpartners in Latijns-Amerika.²⁹⁴

²⁹³ Volgens de Inter-American Development Bank zou het negatieve effect van non-tarifaire handelsbarrières in Latijns-Amerika om deze reden zes keer hoger zijn dan het negatieve effect van tarifaire handelsbarrières. Inter-American Development Bank (2012). *Trade and Integration Monitor*. Washington D.C.

²⁹⁴ Doing Business (2012). *Doing Business 2012 – Doing Business in a More Transparent World*. Washington.

Figuur 8.3 Ease of Doing Business-scores voor Argentinië, Brazilië, Chili, Mexico en Venezuela



Bron: IOB, eigen bewerking.

| 171 |

De Latijns-Amerikaanse landen verschillen sterk in hun handelsbarrières en zakenklimaat. Hierdoor is het voor buitenlandse bedrijven in sommige landen makkelijker om zaken te doen dan in andere. Zo kenmerkt Argentinië zich door relatief lage handelsbarrières in combinatie met een zeer sterke overheidsbemoeienis. Bovendien is het beleid sinds 2003 in toenemende mate protectionistisch, waarbij dispuiten met belangrijke buitenlandse partijen niet worden geschuwd. Brazilië heeft hoge non-tarifaire handelsbarrières en voert een protectionistisch handelsbeleid gericht op verhoging van de binnenlandse productie en de buitenlandse investeringen. Dit uit zich onder andere in de zogeheten *local content rules*: eisen aan buitenlandse bedrijven om bij hun activiteiten lokale middelen in te zetten. Daarnaast heeft een groot aantal binnenlandse factoren een negatieve impact op de kosten van productie en investering (de *Custo Brasil*). In bepaalde sectoren (zoals de havensector en de petrochemische sector) speelt de overheid een grote rol.²⁹⁵

Mexico heeft zich sinds de politieke en economische crisis van 1982 ontwikkeld van een relatief gesloten naar een open economie. Het land heeft een groot aantal vrijhandelsverdragen gesloten. Vooral het Noord-Amerikaans Vrijhandelsverdrag (NAFTA) biedt kansen voor Mexicaanse en buitenlandse ondernemers. Daarentegen spelen non-tarifaire handelsbarrières in Mexico een grote rol. Ook de veiligheidssituatie in de noordelijke deelstaten wordt gezien als een belangrijke barrière, vooral voor startende exporteurs uit het midden- en kleinbedrijf. Tegelijkertijd speelt de overheid een grote rol in bepaalde sectoren, zoals de petrochemische sector. Zo is de exploratie en exploitatie van olie en gas vooralsnog voorbehouden aan staatsbedrijf PEMEX (zie hoofdstuk 2).

²⁹⁵ CINDES (2012). *Overview of Brazilian Trade and Industrial Policies and Bilateral Economic Relations with The Netherlands*. Rapport in opdracht van IOB; European Commission (2012). *Trade and Investment Barriers Report 2012*. Brussels.

8.1.3 Economische diplomatie in Latijns-Amerika: waarom?

Economische diplomatie kan worden gedefinieerd als ‘de inzet van overheidsrelaties en overheidsinvloed om internationale handel en investeringen te bevorderen’.²⁹⁶ In dit hoofdstuk gebruiken we de term ‘economische diplomatie’ echter vooral in de betekenis van commerciële diplomatie. Oftewel: de inzet van overheidsrelaties en overheidsinvloed ter bevordering van de commerciële belangen van een Nederlands bedrijf of een groep Nederlandse bedrijven in het buitenland. Hierbij ligt de nadruk op niet-financiële steun aan bedrijven, zoals informatieverschaffing, organisatie van economische en handelsmissies²⁹⁷, en ondersteuning van bedrijven door het Nederlandse postennetwerk.²⁹⁸

Waarom geeft de Nederlandse overheid Nederlandse bedrijven in Latijns-Amerika steun in de vorm van economische diplomatie? Het bestaan van kansen voor deze bedrijven is op zichzelf onvoldoende als motivatie hiervoor. Kansen kunnen bedrijven namelijk zelf het beste grijpen. In een aantal situaties is de inzet van economische diplomatie echter wel geëigend, namelijk wanneer:

- overheidsbetrokkenheid vereist is omwille van de handelscultuur, om politieke onzekerheid weg te nemen, of omdat specifieke kennis niet vrijelijk beschikbaar is;
- de aard van het product overheidsbetrokkenheid vereist (aan vraagzijde en/of aanbodzijde);
- er sprake is van belemmerende (interpretatie van) regelgeving;
- de belangen van Nederlandse bedrijven worden geschaad door een buitenlandse overheid;
- de Nederlandse overheid kan bijdragen aan de promotie van Nederland of een sector van de Nederlandse economie als geheel.

| 172 |

Uit de analyse van de Latijns-Amerikaanse markt in de vorige subparagraaf blijkt dat deze criteria hier zonder meer van toepassing zijn. In landen met veel non-tarifaire handelsbarrières of complexe regulering kan de Nederlandse overheid bedrijven steun bieden door haar lokale aanwezigheid, expertise en informatieveoordelen. In landen waar de overheid met regelmaat protectionistische maatregelen neemt, kan de overheid ingrijpen wanneer belangen van Nederlandse bedrijven geschaad worden. In landen waar de overheid en staatsbedrijven een belangrijke rol spelen in de economie, kan de Nederlandse overheid bedrijven helpen toegang te krijgen tot hoge ambtenaren en directieleden. Zo kunnen Nederlandse bedrijven gebruik maken van de goede relaties die de Nederlandse overheid onderhoudt met de overheid van het desbetreffende land. Gemeenschappelijke promotie van Nederland of bepaalde sectoren – het zogeheten ‘Holland branding’ – en publieksdiplomatie kunnen hier ook voor worden ingezet.

²⁹⁶ IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. De gebruikte definitie beperkt zich tot een categorie van de economische diplomatie waarin handelsdiplomatie en commerciële diplomatie vallen. Zie voor meer volledige definities: IOB (2012). *Economic Diplomacy in Practice*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.

²⁹⁷ IOB onderscheidt economische missies (onder leiding van een bewindspersoon of hoge ambtenaar) en handelsmissies (overige).

²⁹⁸ Financiële steun, zoals exportkredietverzekeringen en subsidies voor startende exporteurs, wordt in deze evaluatie niet meegenomen. Ook de inzet van de Nederlandse overheid om buitenlandse investeringen naar Nederland aan te trekken, laten we hier buiten beschouwing.

Of, en hoe, economische diplomatie kan worden ingezet, blijft echter sterk afhankelijk van het land, de sector, en het soort bedrijf (grootte, producten). Een andere bepalende factor is of het gaat om de bevordering van handel of van investeringen. Bovendien zullen de opbrengsten van economische diplomatie moeten opwegen tegen de kosten ervan.

8.2 Beleid en uitvoering

8.2.1 Beleid

In 2010 is economische diplomatie voor het eerst expliciet genoemd als een van de drie speerpunten van het Nederlands buitenlandbeleid. Toch waren handelsbevordering en economische diplomatie al jaren eerder een doorlopend beleidsthema binnen de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken.

In de afgelopen tien jaar heeft het Nederlandse beleid op het gebied van economische diplomatie zich in toenemende mate toegespitst op specifieke landen of regio's²⁹⁹ en sectoren³⁰⁰. Vooral in opkomende markten worden op de lange termijn grote effecten verwacht indien Nederlandse bedrijven zich er tijdig positioneren. Brazilië is, als enige in Latijns-Amerika, dan ook een van de prioriteitslanden van het ministerie van Economische Zaken. Bovendien hebben alle negen zogeheten topsectoren het land benoemd tot prioriteit voor hun internationaliseringstrategie. De benoeming van Brazilië tot prioriteitsland heeft ertoe geleid dat het economisch netwerk er is uitgebreid: dit in een tijd waarin ambassades elders werden gesloten. Naast Brazilië is met de opening van een ambassade in Panama in november 2011 het economisch netwerk versterkt, vanwege de kansen die de uitbreiding van het Panamakanaal biedt. Tot slot heeft Colombia een speciale status gekregen als 'transitieland'. De Nederlandse overheid wil in Colombia een transitie bewerkstelligen van ontwikkelingssamenwerking naar een 'wederzijds profijtelijke economische relatie'.³⁰¹

| 173 |

De nadruk binnen dit beleid is steeds meer komen te liggen op de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden.³⁰² In lijn hiermee is het aantal instrumenten en subsidies teruggebracht en is het instrumentarium meer strategisch van aard geworden. Zo zijn recentelijk verschillende ondersteunende programma's (zoals 2g@there) opgegaan in het programma *Partners for International Business* (PIB), waarbij de financiële bijdrage van de overheid sterk is afgangen. Ook is sinds 2004 gezocht naar mogelijkheden om de

²⁹⁹ Brazilië, China, Duitsland, Frankrijk, de Golfstaten, India, Japan, Oekraïne, Polen, Roemenië, Rusland, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten / Canada en Vietnam.

³⁰⁰ De zogeheten topsectoren: hightech systemen en materialen, voedsel en bloemen, de creatieve industrie, chemie, pensioenen en sociale verzekeringen, infrastructuur, transport en logistiek en milieu.

³⁰¹ Voor voormalige partnerlanden Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika is middels de transitiefaciliteit ruime financiering beschikbaar voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies, kennisverwerving en promotionele activiteiten. In Colombia is bijvoorbeeld een Holland House gefinancierd ter ondersteuning van het Nederlands bedrijfsleven.

³⁰² Deze nadruk op een verdeling van taken laat onverlet dat de overheid nauw samenwerkt met de private sector binnen zogeheten publiek-private partnerschappen. Een voorbeeld van een publiek-privaat partnerschap is de Dutch Trade Board (DTB), opgericht in 2004.

samenwerking te versterken tussen de verschillende onderdelen van het economisch netwerk en tussen het economisch netwerk en andere afdelingen binnen de posten, zoals politieke zaken en culturele zaken. Ook binnen de Nederlandse vertegenwoordiging in Latijns-Amerika werken de verschillende afdelingen steeds meer samen. Zo is de landbouwraad opgenomen in de economische afdelingen en wordt culturele samenwerking ingezet voor economische doeleinden. Tot slot is er bij de beleidsformulering voor economische diplomatie aandacht voor de coherentie met beleid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en duurzaamheid.³⁰³

In de beleidsplannen voor Latijns-Amerika en het Caribisch gebied komt economische diplomatie steeds duidelijker aan bod. Waar het beleid voor Latijns-Amerika in 2004 nog sterk was gericht op ontwikkelingssamenwerking, groeide in 2009 de aandacht voor het bevorderen van de Nederlandse handel en investeringen. Pas in 2011 werd economische diplomatie een prioriteit voor de regio, terwijl ontwikkelingssamenwerking langzaamaan werd stopgezet. De aanpak voor economische diplomatie is vervolgens uitgewerkt in de meerjarige strategische plannen en de jaarplannen van de ambassades en de landbouwraden. De uitwerking varieert per land. In het nieuwste meerjarig plan voor de Nederlandse vertegenwoordiging in Brazilië (MIB) wordt veel aandacht besteed aan economische diplomatie en wordt ingezet op economische diplomatie voor alle negen topsectoren. Dit plan werd opgesteld in nauw overleg met het ministerie van Economische Zaken en de private sector (Dutch Trade Board-Brazilië). In Argentinië en Mexico is de beleidsformulering en aanpak van economische diplomatie lange tijd beperkt gebleven tot reguliere activiteiten. In Mexico is pas vanaf 2012 een meer structurele aanpak gevuld met een actief beleid gericht op de identificatie van mogelijkheden. In 2007 zijn er plannen gemaakt voor een regionale aanpak van economische diplomatie, maar daar is in de praktijk weinig uitvoering aan gegeven.

| 174 |

8.2.2 Uitvoering

Verantwoordelijkheden

Tijdens de evaluatieperiode (2004-2010) waren het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken gezamenlijk verantwoordelijk voor het internationale economisch beleid (zie Tabel 8.1). Het ministerie van Economische Zaken speelde de grootste rol bij de vormgeving van het beleid en het instrumentarium. Het economisch netwerk van een prioriteitsland als Brazilië had met dit ministerie dan ook het meeste contact. Het ministerie van Buitenlandse Zaken was verantwoordelijk voor het management van het postennetwerk in het geheel.

³⁰³ In de *Beleidsagenda Internationaal Ondernemen* (2008) legt het ministerie van Economische Zaken een sterke nadruk op maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit is ook het geval in de meer recente Exportbrief (2012). Daarnaast wordt maatschappelijk verantwoord ondernemen consequent besproken in de beleidsbrieven voor Latijns-Amerika en de Caraïben.

Bij de uitvoering zijn overigens ook andere vakministeries betrokken. In de eerste plaats geldt dat voor het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De landbouwattachés op de ambassades spelen een belangrijke rol bij de behartiging van de belangen van het agrarische bedrijfsleven. En verder het ministerie van Financiën (bijvoorbeeld exportkredietverzekeringen, belastingverdragen), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (bijvoorbeeld in de watersector), het ministerie van Defensie (bijvoorbeeld bij ondersteuning aan specifieke bedrijven) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (bijvoorbeeld kennisuitwisseling, onderzoek & ontwikkeling). Daarnaast zijn de lokale overheden van enkele grote steden betrokken bij de uitvoering van economische diplomatie, zoals de havensteden Amsterdam en Rotterdam.

Tabel 8.1 Taakverdeling ministeries tijdens de evaluatieperiode

Ministerie van Buitenlandse Zaken	Ministerie van Economische Zaken
Beleid <ul style="list-style-type: none"> Coördinatie van de Strategische Reisagenda (sinds 2011). Het ministerie coördineert alle uitgaande en inkomende economische missies met de dertien meest belangrijke partnerlanden 	Beleid <ul style="list-style-type: none"> Voorbereiding van Nederlandse inzet voor EU-onderhandelingen met derden of binnen de Wereldhandelsorganisatie Ontwikkeling van bilaterale handels- en investeringsovereenkomsten Monitoring van handelsbelemmeringen
Postennet <ul style="list-style-type: none"> Belangenbehartiging op politiek en economisch gebied Faciliteren van economische en handelsmissies en andere programma's Verzameling van informatie over buitenlandse markten Publieksdiplomatie en culturele samenwerking 	NL EVD Internationaal <ul style="list-style-type: none"> Voorziening van informatie en advies aan bedrijven Ondersteuning van promotionele activiteiten van bedrijven Management van programma's en subsidies Verlening van eerstelijns diensten via het netwerk van Netherlands Business Support Offices Aantrekken van investeringen via het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA). Positioneren van Nederland op buitenlandse markten

| 175 |

Postennetwerk

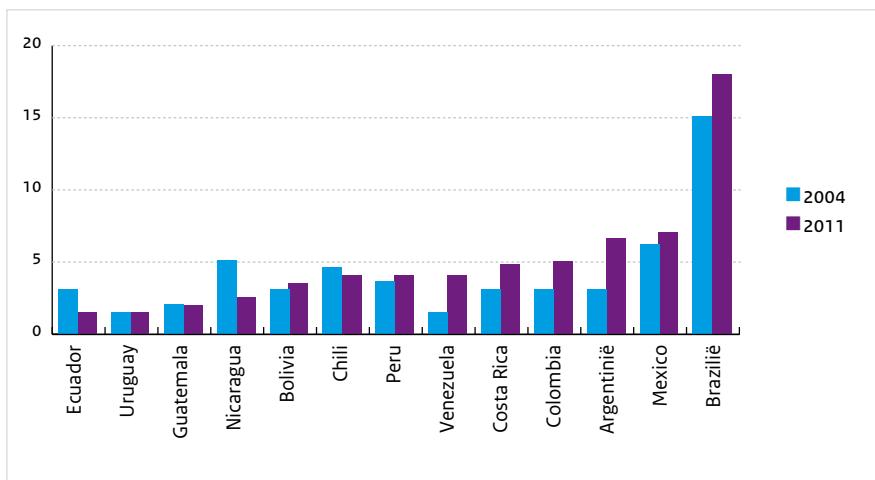
Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken was het postennetwerk de belangrijkste inzet op het gebied van economische diplomatie. Gedurende de evaluatieperiode had Nederland ambassades in dertien verschillende Latijns-Amerikaanse landen. Daarnaast waren er twee consulaten-generaal (Sao Paulo en Rio de Janeiro in Brazilië) en 55 honorair consulaten in Latijns-Amerika. In aanvulling hierop was er een Netherlands Business Support Office (NBSO) in Recife (Brazilië), in Porto Alegre (Brazilië) en, tot 2010, in Monterrey (Mexico).³⁰⁴ In de meeste Latijns-Amerikaanse landen zijn de economische afdelingen van de posten gegroeid. In een aantal landen echter werden zij juist kleiner, vooruitlopend op de sluiting van de ambassade (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay). Ook in Chili nam de

³⁰⁴ Het NBSO in Monterrey werd in 2010 gesloten omdat er vanuit de markt onvoldoende vraag was naar ondersteuning. Bron: Interne berichten Ministerie van Buitenlandse Zaken.

grootte van het economisch netwerk iets af. De grootte van het economisch netwerk in elk land is aangegeven in Figuur 8.4.

Het economisch netwerk van elk land bestaat uit carrièrediplomaten, lokale medewerkers en attachés van verschillende vakministeries. Waar lokale medewerkers en attachés geselecteerd kunnen worden op hun kennis en ervaring in specifieke sectoren, zijn de uitgezonden diplomaten over het algemeen generalisten. Tot op heden heeft het personeelsbeleid zich niet gericht op het uitvoeren van economische diplomatie (denk aan training, selectie, managementsystemen).

Figuur 8.4 Stafinzet economische afdelingen in Latijns-Amerika (2004-2011)



| 176 |

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (Hoofddirectie Personeel en Organisatie)³⁰⁵, bewerking door IOB (2012).

Nederlandse bedrijven zijn uiteraard niet alleen aangewezen op de Nederlandse overheid voor het ondersteunen van hun buitenlandse activiteiten. Er is een scala aan organisaties, met en zonder winstoogmerk, die hen kunnen helpen met internationaal zakendoen. Hun werk overlapt soms met dat van de Nederlandse overheid.³⁰⁶ De private steun mist weliswaar de inzet van overheidsinvloed en overheidsrelaties, maar kan wel meer specifieke dienstverlening bieden dan de overheid: denk aan de zogeheten tweedelijns-, of *post-match*-diensten, zoals bedrijfsplannen, audits of advies over bedrijfsfinanciering en belastingen. Uit de interviews die voor de evaluatie zijn gehouden, blijkt dat Nederlandse bedrijven over het algemeen vinden dat de overheid een specifieke, unieke rol te vervullen heeft bij het bevorderen van internationale handel en investeringen. Het gaat dan om:

³⁰⁵ Voor het berekenen van de stafinzet van een economisch netwerk heeft IOB aan elke medewerker een gewicht toegekend naar gelang functie en aantal arbeidsuren. De totale stafinzet van het economisch netwerk is de som van de beleidsmedewerkers van de ambassade, consulaten-generaal en NBSO's.

³⁰⁶ Te denken valt aan het werk van private adviesbureaus, maar ook werkgeversorganisaties, brancheverenigingen, de Kamers van Koophandel, het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH) en exportvereniging Fenedex.

- 1) het opheffen van handelsbarrières en het bevorderen van markttoegang middels contacten met buitenlandse overheden en instellingen;
- 2) het faciliteren van toegang voor Nederlandse bedrijven tot hoge ambtenaren en de directie van grote (staats)ondernemingen (door lobby- en netwerkactiviteiten, aanbevelingen en introducties, het bieden van een ‘keurmerk’). het toegankelijk maken van geprivilegerde informatie op basis van het unieke netwerk (dus nadrukkelijk niet wat al toegankelijk is via private kanalen, die vaak meer gespecialiseerde bedrijfs- of sectorkennis in huis zouden hebben);
- 3) het positioneren en promoten van Nederland en Nederlandse sectoren als geheel in plaats van per bedrijf en het coördineren van de activiteiten van verschillende bedrijven en actoren (bijvoorbeeld in economische- en handelsmissies, beurzen, Holland branding).

Box 8.1 Nederlands beleid in perspectief

De manier waarop economische diplomatie wordt uitgevoerd, ligt verankerd in de geschiedenis en de cultuur van een land, de manier waarop private en publieke partijen samenwerken, en de organisatie van de publieke sector. Vergelijken we het Nederlandse model met dat van omringende landen, dan springen enkele kenmerken in het oog:

- 1) In Nederland is het de overheid die het beleid voor economische diplomatie formuleert en uitvoert. Nederland lijkt hiermee op het Verenigd Koninkrijk. Nederland onderscheidt zich van Duitsland, waar een deel van de uitvoering is uitbesteed aan het internationale netwerk van Duitse Kamers van Koophandel.
- 2) Alle medewerkers van het Nederlandse postennet in een bepaald land delen de verantwoordelijkheid voor economische diplomatie. Nederland heeft een geïntegreerde aanpak waarbij de verschillende medewerkers van het postennet (economische zaken, politieke zaken, ontwikkelingssamenwerking, culturele zaken en attachés) steeds vaker samenwerken.
- 3) Nederland kent geen personeelsstrategie voor economisch medewerkers, zoals speciale rekrutering, training of een specifiek beoordelingskader. Alleen de attachés zijn specialisten op hun gebied. Andere landen gebruiken vaker gespecialiseerde werknemers, zoals lokaal gerekruteerde journalisten of mensen met expertise in het bedrijfsleven. Deze landen (met name Duitsland en België) kennen ook een sterkere scheiding tussen commerciële en diplomatische werkzaamheden.

- 4) Nederland vraagt bedrijven sinds kort om een nominale bijdrage voor het gebruik van zijn diensten of voor de deelname aan programma's. Dit beleid komt overeen met het beleid van andere landen. Net als in de andere landen heeft het tot doel alleen de meest geïnteresseerde bedrijven te selecteren. In het Verenigd Koninkrijk werken sommige diensten met een kostendekkend uurtarief. Het gaat hier om diensten die de private sector doorgaans ook kan leveren, zoals marktinformatie of advies. Dit model wordt in Nederland niet gebruikt.

Instrumenten en programma's

Zoals gezegd concentreert deze evaluatie zich op de niet-financiële instrumenten ter bevordering van de Nederlandse internationale handel en investeringen. Op landenniveau zijn de meest zichtbare typen instrumenten: consultatie en ondersteuning, informatieverzameling, en economische en handelsmissies.

Een bijzondere vorm van ondersteuning is *troubleshooting*: in Mexico hangt dit nauw samen met de verslechterde veiligheidssituatie. Een groot Nederlands bedrijf dat penicilline produceert in het noorden van Mexico heeft de hulp van de ambassade ingeroepen om de Mexicaanse overheid te doordringen van de noodzaak tot bescherming van gevoelige transporten van chemische precursors. Een ander Nederlands bedrijf heeft afpersingspraktijken aan de kaak gesteld en hiervoor via de Nederlandse ambassade aandacht gevraagd en gekregen binnen de EU, en ten slotte bij de Mexicaanse overheid. Een groot Nederlands overslagbedrijf ervaart veiligheidsinbreuken op zijn bedrijfsterreinen aan de Mexicaanse oostkust. In deze gevallen zoekt de ambassade (eventueel in samenwerking met de EU of andere lidstaten) contact met de Mexicaanse autoriteiten op het hoogste niveau en dringt zij aan op optimaal optreden van politie of leger ter plaatse. In Argentinië heeft de Nederlandse ambassade regelmatig geïnterveneerd bij voorkomende conflicten tussen Nederlandse bedrijven en de Argentijnse autoriteiten.³⁰⁹

De verschillende instrumenten staan niet op zichzelf; zij zijn afhankelijk van de kennis en ervaring van de medewerkers van de Nederlandse vertegenwoordiging in de Latijns-Amerikaanse landen en van de relaties die zij met de lokale overheden en bedrijven hebben opgebouwd. Bovendien doet de Nederlandse vertegenwoordiging vaak actief aan publieksdiplomatie. Ook dat zou de kansen voor Nederlandse bedrijven (positief) kunnen beïnvloeden.

³⁰⁷ Onder meer voor het laten doen van een zakenpartnerscan.

³⁰⁸ Dit heeft volgens interviews met NL EVD Internationaal in Nederland ook daadwerkelijk geleid tot een verminderde vraag naar informatiediensten.

³⁰⁹ Zie de betreffende landenstudies over Mexico en Argentinië zoals vermeld in hoofdstuk 2.

Tabel 8.2 Typen instrumenten van het economisch netwerk in Latijns-Amerika

Consultatie en ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> Bilaterale consultatie over specifieke handelsbarrières Onderhandeling van bilaterale Memoranda of Understanding en intentiebrieven Netwerken met overheidsinstanties en (semi)overheidsondernemingen Bijval en ondersteuning verlenen aan Nederlandse ondernemingen die in contact staan met buitenlandse overheidsinstanties en (semi)overheidsondernemingen Overheidsinterventie bij handelsbelemmeringen (troubleshooting)
Informatieverzameling	<ul style="list-style-type: none"> Verzameling van informatie op het gebied van macro-economische, sociale en politieke ontwikkelingen of met betrekking tot wet- en regelgeving. Nadruk op informatie die niet vrijelijk beschikbaar is Verzameling van meer specifieke informatie met betrekking tot bepaalde sectoren of bepaalde onderwerpen (zoals de douane). Nadruk op informatie die niet vrijelijk beschikbaar is Gerichte ondersteuning van bedrijven of groepen bedrijven door het verzamelen van specifieke informatie met betrekking tot een bepaald project of mogelijke partners (verkoopagent, distributeur, investeerders, kopers). Deze informatie wordt doorgaans verwerkt in een marktscan (sinds 2012 zakenpartnerscan genoemd)
Economische Missies	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteuning van economische missies onder leiding van een bewindspersoon en/of leden van het Koninklijk Huis. Onder andere het organiseren van rondetafelgesprekken, seminars, recepties, handelsbeurzen, bezoeken aan lokale ondernemingen en overheden en matchmaking. Daarnaast ook ondersteuning voor logistiek en accommodatie Ondersteuning van economische missies georganiseerd door NL EVD Internationaal, brancheverenigingen of andere private actoren

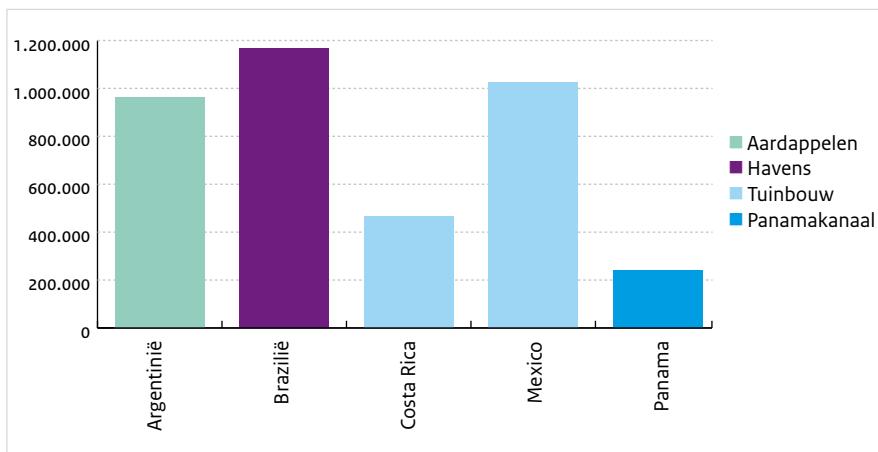
| 179 |

De instrumenten voor economische diplomatie worden meestal niet in isolatie ingezet. De organisatie NL EVD Internationaal van het ministerie van Economische Zaken biedt ze vaak aan als combinatie in sectorspecifieke programma's aan Nederlandse ondernemers. Het programma '2G@there' is hiervan een goed voorbeeld.³¹⁰ Dit programma ondersteunde groepen bedrijven uit een specifieke sector, zoals tuinbouw of havens, bij het zich positioneren in een van de Latijns-Amerikaanse landen. Naast een subsidie voor deelname aan handelsmissies en beurzen of voor het oprichten van een Holland House (zoals voor de maritieme sector in Brazilië), ontvingen deze bedrijven ondersteuning van het economisch netwerk: bijvoorbeeld een introductie bij de Braziliaanse overheid of Petrobrás. Ook met andere programma's als *Government-to-Government* (G2G) en *Knowledge-to-Knowledge* (K2K) en *Partners for Water* werden Nederlandse bedrijven gesteund bij het zich positioneren op de Latijns-Amerikaanse markt. Deze programma's faciliteerden de uitwisseling van kennis en ervaring met lokale overheden, kennisinstituten en bedrijven. Kenmerkend voor al deze programma's is dat zij consortia van bedrijven steunen ter versterking van een sector.

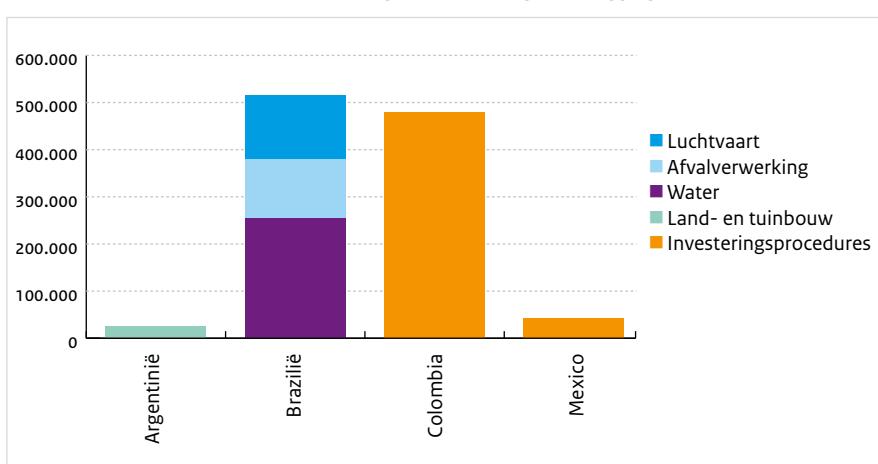
³¹⁰ Het 2G@there-programma is in 2011 opgegaan in het nieuwe *Partners for International Business* (PIB) en daarmee beëindigd.

Figuur 8.5 Publiek-private steun aan sectoren in Latijns-Amerika (2004-2011)

zG@there (Toezeggingen in EUR)



Government-to-Government en Knowledge-to-Knowledge (Toezeggingen in EUR)



Bron: Data NL EVD Internationaal.

Gebruik economische diplomatie in Latijns-Amerika

Volgens gegevens van NL EVD Internationaal hebben in de periode 2006-2011 in totaal 999 exporterende Nederlandse bedrijven gebruikgemaakt van informatie en economische missies³¹¹ voor het Latijns-Amerikaanse continent.³¹²

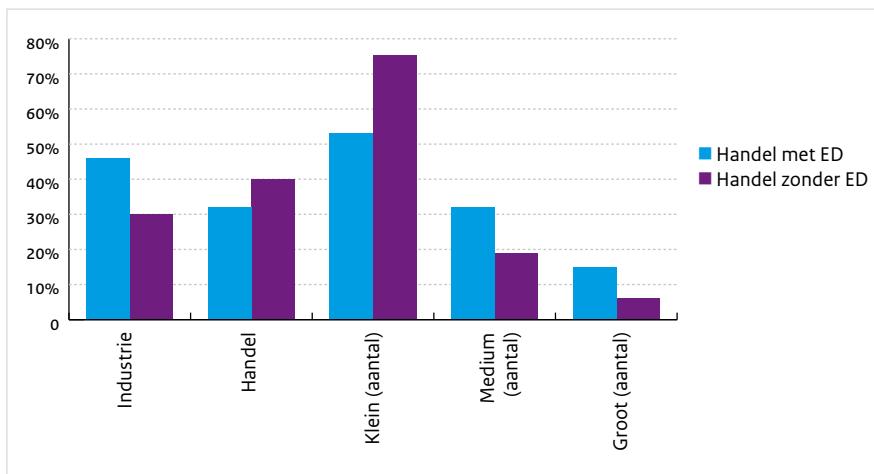
³¹¹ Een aantal handelsmissies werd gesubsidieerd onder het Collectieve Promotieprogramma dat tussen 2005 en 2011 bestond.

³¹² Dit is een minimumschatting omdat bedrijven niet altijd via NL EVD Internationaal informatie en advies inwinnen maar ook rechtstreeks ambassades en consulaten benaderen. Bovendien zijn de diensten van de NBSO's hierin niet meegenomen.

Dit is slechts een klein deel van de ruim 9.400 bedrijven die met Latijns-Amerikaanse landen handelen.

Door de informatie over het gebruik van economische diplomatie te koppelen aan de informatie over handelsvolumes van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) ontstaat een beeld van de typische gebruiker van economische diplomatie. Hierbij moet worden aangemerkt dat de data van het CBS over de export van goederen gaan. We kunnen dus geen uitspraken doen over het gebruik van economische diplomatie onder exporteurs van diensten of door investeerders.

Figuur 8.6 De gebruikers van economische diplomatie (2006-2011)



| 181 |

Bron: Eigen uitwerking door IOB op basis van data van het CBS en EVD.

In vergelijking tot bedrijven die geen gebruik maken van economische diplomatie, behoren de bedrijven die dit instrument wel gebruiken relatief vaker tot het middenbedrijf. Ook behoren zij relatief vaak tot de industriesector. Tabel 8.3 laat zien dat bedrijven met een grotere internationale oriëntatie en met een relatief grote verscheidenheid aan te verhandelen goederen, vaker het instrument van economische diplomatie benutten. Zij weten blijkbaar de weg te vinden naar de diensten van de overheid, terwijl kleine of nieuwe exporteurs dit minder vaak doen.³¹³

³¹³ Er is ook een grote groep relatief kleine bedrijven die wel van economische diplomatie gebruik hebben gemaakt maar geen goederen naar Latijns-Amerika exporteerden. Deze bedrijven hebben ook overduidelijk weinig internationale ervaring met de export van goederen (gemiddeld drie bestemmingen en vier goederen). Dit zou kunnen wijzen op een gebrekige voorselectie (door NL EVD Internationaal), maar kan ook het resultaat zijn van de beperkte database en het ontbreken van informatie over andere internationale activiteiten (export van diensten of investeringen).

Tabel 8.3 Internationale oriëntatie en economische diplomatie

	Handel met ED	Handel zonder ED
Gemiddeld aantal landen	42	30
Gemiddeld aantal goederen	51	39

Bron: IOB op basis van CBS rapport (zie bijlage 3).

Verschillende soorten bedrijven hebben verschillende behoeften. Uit interviews blijkt bijvoorbeeld dat vooral kleine bedrijven economische missies van belang vinden voor het opzetten van nieuwe contacten (zowel met buitenlandse partners als met Nederlandse collega's). De grote Nederlandse multinationals hebben al een eigen netwerk in het buitenland en gebruiken de missies meer voor het onderhouden van contacten en voor de uitstraling die uitgaat van een bezoek samen met een bewindspersoon of een lid van het Koninklijk Huis. Grote bedrijven zijn ook minder afhankelijk van de overheid voor het vergaren van informatie. Daarentegen hebben zij wel belang bij diplomatieke en politieke steun wanneer zich specifieke problemen voordoen.³¹⁴

Uit de CBS-data blijkt dat bedrijven die gebruik maakten van economische diplomatie, gemiddeld genomen een hogere exportwaarde hebben dan bedrijven die geen gebruik maakten van missies of informatie; bedrijven die naar Mexico exporteren, vormden hierop een uitzondering. Voor Latijns-Amerika is de exportwaarde gemiddeld 50 procent hoger dan de exportwaarde van bedrijven die geen economische diplomatie gebruikten. Of hier sprake is van een causaal verband, komt hierna aan de orde.

8.2.3 Economische diplomatie in de Mexicaanse tuinbouwsector

De werkzaamheden van de landbouwattachés vormen een lange traditie van economische diplomatie voor de agrarische sector. Een belangrijk verschil met de werkzaamheden van de diplomaten op de economische afdeling van de ambassades is dat de landbouwattachés specialisten zijn op hun vakgebied. Een goed voorbeeld van economische diplomatie in deze sector vormt Mexico: een van de grootste en snelst groeiende producenten en exporteurs van land- en tuinbouwproducten ter wereld.

De Mexicaanse tuinbouwsector profiteert van het milde klimaat, het grote areaal aan vruchtbare land, de lage arbeidskosten, een grote binnenlandse afzetmarkt en handelsverdragen waaronder het Noord-Amerika Vrijhandelsverdrag en het EU-Mexico Vrijhandelsverdrag. De Mexicaanse federale overheid en verscheidene deelstaten voeren actief beleid om de productie en kwaliteit van de tuinbouwproducten te doen toenemen. Het gebruik van kassen neemt in hoog tempo toe. Nederland wordt in Mexico gezien als een kwalitatief hoogstaand en innovatief land op het gebied van de tuinbouw. Dit heeft ertoe geleid dat de Mexicaanse overheid toenadering heeft gezocht tot Nederland. Ook Mexicaanse producenten zijn geïnteresseerd in de Nederlandse expertise en de ervaring met intensieve kastuinbouw op kleine stukken grond.

³¹⁴ Zo is in Argentinië de Nederlandse overheid gevraagd op te treden bij een conflict tussen de Argentijnse overheid en Shell over prijsverhogingen voor diesel. In Mexico hebben de Europese ambassades gezamenlijk opgetreden toen problemen op de luchthaven van Mexico Stad de belangen schaadden van verschillende Europese luchtvaartmaatschappijen, waaronder KLM.

Er is evenwel een aantal belemmeringen voor de bilaterale handel in agrarische producten. In de eerste plaats hanteert Mexico hoge invoertarieven voor agrarische producten. De meeste agrarische producten zijn, ook onder het EU-Mexico Vrijhandelsverdrag, onderhevig aan vaak hoge heffingen en quota. Wel wordt voor een aantal soorten landbouwapparatuur en -producten nultarieven gehanteerd. Ten tweede zijn er belemmeringen door fytosanitaire eisen. Een derde probleem is de financiering: deze was vaak moeilijk te verkrijgen en duur. Exportfinanciering woog daarom zwaar bij het tot stand komen van de transacties.

De Nederlandse inzet

De Nederlandse inzet op dit thema begon in 2000 met een haalbaarheidsstudie die gefinancierd werd onder het Programma Economische Samenwerkingsprojecten, gevolgd door enkele handelsmissies en seminars in de jaren erna. In 2003 bezocht de Mexicaanse minister van Landbouw Nederland, met als hoofddoel het verstevigen van de bilaterale landbouw- en handelsrelaties. Tijdens dit bezoek is een *Memorandum of Understanding* getekend, dat nader is uitgewerkt in een werkplan. De te ondernemen activiteiten omvatten het opstellen van een legaal raamwerk voor de garantie van eigendomsrechten voor bloemvarieëteiten, stimulering van investeringen, discussies over fytosanitaire procedures en gezamenlijke commerciële en promotionele activiteiten.

| 183 |

De ondertekening van het memorandum werd direct opgevolgd door een handelsmissie van de Nederlandse tuinbouwsector aan Mexico in januari 2003. In 2006 was er een handelsmissie van de sector kasgroententeelt en in 2010 van de sier- en groentesector. Ook namen Nederlandse bedrijven en de landbouwraad in 2005, 2007 en 2009 deel aan de Mexicaanse tuinbouwbeurs. Tot slot is er in 2010 een 2G@there-project opgestart: Mexicultura. Dit project is erop gericht de Nederlands-Mexicaanse samenwerking op het gebied van duurzame tuinbouw te intensiveren. De landbouwraad heeft een belangrijke rol gespeeld bij de promotie van de Mexicaans-Nederlandse samenwerking in de tuinbouwsector.

Uitkomsten

In de tuinbouwsector is de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven sinds 2003 actief geweest. In de Mexicaanse deelstaat Quarétaro is een agropark opgezet dat zich profileert als *High Tech Greenhouse Cluster*. Voor dit park heeft de deelstaat 805 hectare land gedoneerd en heeft het Mexicaanse rurale ontwikkelingsfonds *Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural* (FOCIR) financiering beschikbaar gesteld. Eind 2012 is meer dan 300 hectare verkocht, waarvan inmiddels 170 hectare operationeel is. De gebruikte kassen zijn van Nederlandse makelij. De landbouwraad is sterk betrokken geweest bij de matchmaking tussen Nederlandse en Mexicaanse bedrijven. Sinds 2011 is de Universiteit van Wageningen betrokken bij een tweede project dat ook steun ontvangt van de Nederlandse ambassade, de Mexicaanse overheid, lokale kennisinstellingen en FOCIR. Doel van dit project is het opzetten van een zogeheten *Greenport*. Tot dusver is in dit kader alleen een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Voor Nederlandse bedrijven kan de opzet van deze *Greenport* van belang zijn: denk aan de mogelijke levering van uitgangsmateriaal, machines, technische expertise en kassen. Het project heeft dus veel bijgedragen aan het creëren van

goede voorwaarden om tot zaken te komen. Of dat uiteindelijk ook gebeurt, moet nog worden afgewacht.

Beoordeling van de aanpak

De Nederlandse inzet van economische diplomatie in de tuinbouwsector wordt van zowel Nederlandse als Mexicaanse zijde als succesvol beschouwd en wel om drie redenen. In de eerste plaats vanwege de bereidheid om langdurig te investeren in termen van tijd, middelen en contacten. Ten tweede omdat bestendige interpersoonlijke contacten zijn opgebouwd tussen de landbouwraad en (sub)nationale bestuurders. Deze contacten zijn sterk gebaseerd op wederzijdse professionele erkenning. Een derde succesfactor is de geografische afbakening tot twee regio's: deze afbakening heeft de ambassade in staat gesteld diepgaande kennis te verkrijgen van de regionale situatie, waaronder actoren, transportverbindingen en de markt.

8.3 Effectiviteit

8.3.1 Aanpak

Economische diplomatie is slechts een van de vele factoren die het succes van buitenlandse handel en investeringen bepalen. Het is bovendien een relatief kleine factor:
[184] bedrijfskarakteristieken (grootte, exportervaring, prijsstelling) en het zakenklimaat in een bepaald land (wet- en regelgeving, concurrentie, enzovoort) zijn bepalender. Omdat een direct verband tussen het leggen van contact en het sluiten van een contract³¹⁵ lastig te vinden is, hebben we ervoor gekozen de effectiviteit van economische diplomatie in twee stappen te evalueren:

- 1) een casestudie in de sector 'havens, maritiem transport en logistiek' in Brazilië om het effect van economische diplomatie op uitkomstniveau te onderzoeken. In deze casestudie gaan we na of economische diplomatie bijdraagt aan geschikte condities voor zakendoen;³¹⁶
- 2) een kwantitatieve analyse om het effect van economische diplomatie op impactniveau te onderzoeken. Hierbij meten we het effect van economische diplomatie op de handel met Latijns-Amerika.³¹⁷

³¹⁵ Minister Rosenthal: 'We have to turn contacts into contracts.' Rijksoverheid (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, during Foreign Secretary William Hague's visit* [Online]. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2012/07/09/speech-by-the-minister-of-foreign-affairs-uri-rosenthal-during-foreign-secretary-william-hague-s-visit.html> (geraadpleegd op 24/04/13).

³¹⁶ In deze brede sector kan dat gaan om export van goederen (bijvoorbeeld toeleveranciers voor de scheepsbouw), van diensten (bijvoorbeeld training, advies) en investeringen (bijvoorbeeld in Braziliaanse havens).

³¹⁷ De kwantitatieve analyse richt zich uitsluitend op de handel in goederen. Dit is de enige vorm van internationale handel waarover het Centraal Bureau voor de Statistiek goede cijfers heeft. Dit bemoeilijkt de interpretatie van de uitkomsten.

8.3.2 Kwalitatieve analyse: casestudie Brazilië

Aanpak

Voor de casestudie naar economische diplomatie in de sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’ in Brazilië is eerst een analyse van de sector gemaakt.³¹⁸ Hiernaast is een vijftigtal semigestructureerde interviews gehouden met verschillende partijen in Brazilië en Nederland. De effectiviteit van de Nederlandse economische diplomatie in deze sector is vervolgens bepaald op basis van het oordeel vanuit verschillende invalshoeken (triangulatie). De meningen van de direct betrokkenen aan de aanbodzijde (het economisch netwerk in Brazilië, de Nederlandse overheid en participerende Nederlandse bedrijven) en aan de vraagzijde (Braziliaanse overheid en Braziliaanse bedrijven) zijn vergeleken met die van concurrerende overheden en van bedrijven die geen gebruik maakten van economische diplomatie (*benchmark*).

Motivatie economische diplomatie

De sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’ kent duidelijke barrières voor Nederlandse bedrijven die door tussenkomst van de Nederlandse overheid geslecht zouden kunnen worden. In de eerste plaats spelen de federale en deelstatelijke overheden een grote rol in de havens, de binnenvaart en de scheepsbouw. Ook (semi)staatsbedrijven zoals Petrobrás spelen een belangrijke rol in de sector. Ten tweede kunnen buitenlandse bedrijven hinder ondervinden van een complexe regelgeving en jurisdictie voor de sector. Tot slot biedt de sector kansen voor collectieve markttoetreding. Hierbij kan de overheid een faciliterende en coördinerende rol spelen. Bovenstaande punten zijn in overeenstemming met de eerder beschreven criteria voor de inzet van economische diplomatie (zie paragraaf 8.1.3). Tegelijkertijd hoeft de Nederlandse overheid in Brazilië geen grote rol te spelen op het gebied van informatievoorziening. De markt is voldoende transparant en er zijn veel private partijen die eerste- en tweedelijnsdiensten kunnen bieden en over meer specifieke kennis beschikken dan de overheid.

³¹⁸ De analyse is uitgevoerd in nauwe samenwerking met het Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) te Rio de Janeiro.



| 186 |

Een sleepboot van de Rotterdamse haven brengt de Braziliaanse megatanker Vale Minas Gerais eind 2012 naar het Ertsoverslagbedrijf Europort. Ries van Wendel de Joode | Hollandse Hoogte.

Het Nederlandse economisch netwerk is sinds 2007 actief in de sector ‘havens, transport en logistiek’. Verschillende instrumenten worden gebruikt (zie ook Figuur 8.7):³¹⁹

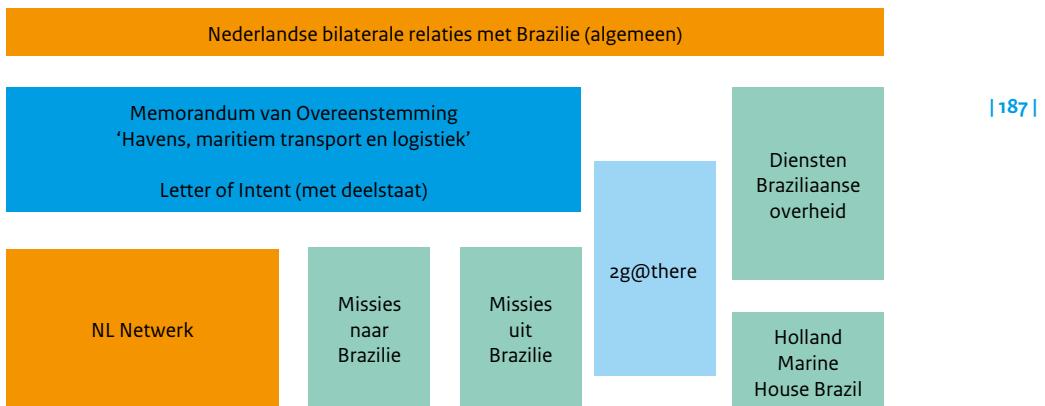
- 1) *Inzet van het postennetwerk.* Het gaat hierbij om de inzet van economisch medewerkers met sectorspecifieke kennis (1,5 fte), bredere samenwerking met de federale en deelstatelijke overheden en publieksdiplomatie. Het postennet zorgt daarnaast voor het verzamelen van informatie en het ondersteunt economische en handelsmissies.
- 2) *Bilaterale overeenkomsten.* Het *Memorandum of Understanding* (2008) vormt het raamwerk voor de verdere samenwerking. Onder het memorandum is een actieplan opgesteld en een bilaterale werkgroep ingesteld. In de werkgroep waren private en publieke partijen uit beide landen vertegenwoordigd. Naast het memorandum heeft de Nederlandse overheid een intentiebrief getekend met de deelstaat Rio Grande do Sul: deze beoogt de bilaterale samenwerking in de sector te bevorderen.
- 3) *2G@there programma.* Het 2G@there-programma ‘Brazilië Zeehavens, Intermodale achterlandlogistiek en Scheepsbouw’ werd gestart in april 2009. Het programma geeft deels invulling aan het *Memorandum of Understanding* en het daarbij behorende actieplan, maar is breder dan dat. Onder het programma hebben de Nederlandse overheid en de private sector nauw samengewerkt en zijn verschillende activiteiten ontplooid, zoals beursbezoeken, een uitgaande handelsmissie en diverse kleinere activiteiten. Ook

³¹⁹ Opgemerkt dient te worden dat de sector ook baat kan hebben bij economische diplomatie die niet specifiek op de sector is gericht. Zo zet Nederland sterk in op het voorkomen van dubbele belastingen. Ook andere bilaterale afspraken (bijvoorbeeld ter bescherming van investeringen) en publieksdiplomatie kunnen een bijdrage leveren.

werden masterclasses opgezet, met de Nederlandse én de Braziliaanse overheid als co-financiers. In Rio de Janeiro is een Holland Marine House Brazil opgericht om de belangen van de Nederlandse scheepsbouwsector te behartigen en de Nederlandse bedrijven ter plekke te ondersteunen. In de periode 2009-2012 heeft de Nederlandse overheid in totaal iets meer dan EUR 1 miljoen aan het programma uitgegeven.

- 4) *Economische en handelmissies.* Tussen 2004 en 2011 waren er vele inkomende en uitgaande missies, voorafgaand aan of aansluitend op het *Memorandum of Understanding* en het 2G@there-programma. In totaal bezocht een Nederlandse bewindspersoon en een bedrijfendelegatie Brazilië in die periode zesmaal, vaak in het kader van de sector uit deze casestudie. Ook zijn handelmissies georganiseerd met subsidie uit het programma Collectieve Promotieactiviteiten van NL EVD Internationaal. Tot slot zijn diverse Nederlandse overheden, bedrijven en instellingen die Brazilië bezochten, door het diplomatische netwerk ondersteund. Relevante Braziliaanse bewindspersonen bezochten Nederland frequent, en werden daarbij doorgaans vergezeld door een bedrijfendelegatie.

Figuur 8.7 Brede inzet economische diplomatie in de sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’



Uitkomsten

Met de inzet van economische diplomatie heeft Nederland zichzelf – ook in vergelijking met concurrerende landen – stevig weten te positioneren in de sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’ in Brazilië. Zo zijn de Nederlandse overheid en de Nederlandse bedrijven samen op hoog niveau betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid in deze sector. Ook hebben Nederland en de Nederlandse bedrijven een goede reputatie in de sector opgebouwd. Dit blijkt uit een uitgebreide analyse van de interviews door sectorspecialisten met de Braziliaanse overheid en Braziliaanse bedrijven uit de sector.³²⁰ Hiernaast hielden deze specialisten interviews met het economisch netwerk en met de betrokken Nederlandse bedrijven. Uit deze interviews komen de volgende succesfactoren van economische diplomatie naar voren:

³²⁰ CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Econômica Holandesa no Brasil: Estudo de caso do Setor Portuário. Rapport in opdracht van IOB.*

- 1) Het werk van het *economisch netwerk* in Brazilië. De Braziliaanse partners en Nederlandse bedrijven waarderen dit als ‘attent, orecht en technisch sterk’. De inzet van lokale medewerkers bevorderde de continuïteit van de contacten. Regelmatig echter beschikte het netwerk over onvoldoende capaciteit om proactief economische diplomatie te kunnen uitvoeren; er was bijvoorbeeld te weinig ondersteuning voor de organisatie van uitgaande missies en onvoldoende voorselectie van bedrijven of ondersteuning bij de opvolging van gelegde contacten. De recente uitbreiding van het economisch netwerk, en een betere prioritering van de werkzaamheden, moet de capaciteit verbeteren.
- 2) Het *Memorandum of Understanding*. Dit wordt gezien als een nuttige – en waarschijnlijk noodzakelijke – koepel voor de samenwerking tussen Nederlandse bedrijven en de Braziliaanse overheid. Het memorandum werkte als kapstok voor economische missies en het 2G@there-programma. Bovendien hoeft de Braziliaanse overheid bepaalde werkzaamheden die onder het memorandum vielen, zoals adviesdiensten of trainingen, niet meer aan te besteden.³²¹ Door deze samenwerking op hoog niveau met de Braziliaanse overheid heeft Nederland kunnen laten zien te beschikken over kennis en ervaring waaraan de Braziliaanse overheid behoeft heeft. Tegelijkertijd hebben de Braziliaanse overheid en de Nederlandse overheid en bedrijven langdurige relaties kunnen opbouwen. Tot slot beschikken de Nederlandse bedrijven die betrokken waren bij het opstellen van meerdere masterplannen, over strategisch inzicht in de Braziliaanse markt.³²²
- 3) Het 2G@there-programma. Sommige bedrijven zien dit programma als een katalyserende factor voor de activiteiten van Nederlandse bedrijven in de (haven)logistieke sector in Brazilië. Het programma is een nuttig vehikel geweest voor de implementatie van het *Memorandum of Understanding*. Daarnaast heeft het programma bijgedragen aan de totstandkoming van een hechtere onderlinge samenwerking tussen de Nederlandse bedrijven. Bedrijven wijzen elkaar bijvoorbeeld op mogelijke kansen of openbare aanbestedingen. De meningen over de daadwerkelijke impact van het programma variëren echter aanzienlijk.³²³ Het Holland Marine Brazil House was de eerste jaren weinig succesvol als het erom ging de belangen van de Nederlandse maritieme sector te bevorderen. Er was sprake van een gebrekige organisatie en strategie.³²⁴
- 4) *Inkomende missies* van de Braziliaanse overheid en het Braziliaanse bedrijfsleven naar Nederland. Deze – eventueel gecombineerd met een training – lijken uitzonderlijk effectief te zijn geweest in het promoten van de Nederlandse expertise en het smeden van persoonlijke en zakelijke relaties. Deze missies zijn doorgaans klein en gericht op een enkel onderwerp of een enkele sector. Daarmee sluiten ze van nature aan op de interesses van Brazilië. Dit in tegenstelling tot sommige uitgaande missies van Nederland naar Brazilië. In vergelijking met andere landen besteedt Nederland echter nog weinig aandacht en middelen aan de inkomende missies.³²⁵

³²¹ Dit betekent dat Nederlandse bedrijven zelf concurrentie kunnen ervaren van overeenkomsten tussen de Braziliaanse overheid en andere overheden. Zo heeft een Nederlands trainingsbureau, dat is gevestigd in Brazilië, last van de training die een Belgische haven nagenoeg gratis aanbiedt als onderdeel van de MoU tussen Brazilië en België.

³²² Interviews Nederlands bedrijfsleven en Braziliaanse overheid en bedrijfsleven.

³²³ Interviews Nederlands bedrijfsleven en Braziliaanse overheid en bedrijfsleven. PWC (2012). Eindrapport Evaluatie 2G@there 2007-2011. Rapport in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

³²⁴ Het HMHB maakte in 2012 een doorstart met een bredere invalshoek (bijvoorbeeld ook de jachtbouw) en wordt momenteel gefinancierd onder het PIB-programma.

³²⁵ Interviews Nederlands bedrijfsleven en Braziliaanse overheid en bedrijfsleven.

- 5) *Economische missies van Nederland naar Brazilië.* Deze missies worden over het algemeen nuttig bevonden. Nederlandse bedrijven geven aan dat de meerwaarde van een economische missie ligt in de mogelijkheid om zichzelf te promoten, de mogelijkheid om toegang te krijgen tot hoge ambtenaren en directieleden van staatsbedrijven, en de mogelijkheid om in contact te komen met mogelijke handelspartners en bestaande zakenrelaties te onderhouden. De contracten die tijdens de missies getekend worden, zijn overigens veelal meer ‘de kers op de taart’ dan een directe uitkomst van missies.³²⁶ De uitgaande economische missie die het beste aansluit bij verwachtingen van de deelnemers kan op basis van het onderzoek in de sector als volgt worden gereconstrueerd.³²⁷ Een missie dient in overeenstemming te zijn met de Braziliaanse agenda en in te gaan op een vraag of behoefte van Braziliaanse zijde. De missie dient kort te zijn, met een duidelijk accent op een bepaalde sector en met een specifiek doel. De missie dient te worden geleid door een bewindspersoon met voldoende kennis (zoals een vakminister), in een stijl die past bij het land. Tot slot dienen organisatoren en deelnemers de missie goed op te volgen; daar moeten ze dan wel de capaciteit voor hebben. Uit de interviews met Nederlandse bedrijven en betrokkenen bij de overheid blijkt dat de missies naar Brazilië sterk variëren in de mate waarin ze aan deze criteria voldoen.

De hamvraag is of de sterke positionering van Nederland in de sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’ ook heeft geleid tot meer handel en investeringen door Nederlandse bedrijven. Figuur 8.8 geeft een overzicht van de resultaten in de sector. Onder de koepel van de bilaterale overeenkomst heeft de Braziliaanse overheid contracten gesloten voor werkzaamheden door enkele Nederlandse bedrijven. Deze contracten zijn direct verbonden met de inzet van economische diplomatie (kolom 1). Andere Nederlandse bedrijven in Brazilië kunnen hebben geprofiteerd van de verbeterde concurrentiepositie van Nederland door de inzet van economische diplomatie, maar dit is moeilijker te bewijzen (kolom 2). Tot slot liggen er in deze sector nog veel kansen voor Nederlandse bedrijven. Denk aan de export van goederen (bijvoorbeeld toeleveranciers scheepsbouw), diensten (bijvoorbeeld ingenieursdiensten) en investeringen (bijvoorbeeld door de haven van Rotterdam). Om die kansen te benutten kunnen de bedrijven in de toekomst gebruikmaken van het Nederlandse netwerk en de opgebouwde reputatie (kolom 3).

| 189 |

³²⁶ Interviews. Een nieuw contract wordt dikwijls direct toegeschreven aan een economische missie. Agentschap NL schrijft bijvoorbeeld het volgende: ‘De Nederlandse handelsmissie die van 18 tot 23 november 2012 Brazilië bezocht, was succesvol [...]. Een goed voorbeeld hiervan is verzekeraar Atradius, die met oliegigant Petrobrás het grootste contract van de missie afsloot, ter waarde van ruim 770 miljoen euro.’ [Online]. www.agentschapnl.nl/actueel/nieuws/handelsmissie-brazili%C3%AB-groot-succes (geraadpleegd 01/04/13).

³²⁷ Interviews Nederlands bedrijfsleven, Braziliaanse overheid, Nederland economisch netwerk in Brazilië en beleidsmedewerkers Den Haag.

Figuur 8.8 Resultaten economische diplomatie in de sector 'havens, maritiem transport en logistiek'

Direct verband ED	Mogelijk indirect verband ED	Toekomst
(bijv. onderdeel van zg@there of memorandum)	(bijv. via introducties, opgebouwde reputatie van NL)	(voortbouwend op reputatie en positie)
Haven van Rotterdam: Advies Ministerie van Havens over Masterplan Havens Advies modernisering haven van Suape	Haven van Rotterdam: Deelneming in de haven Porto Central, Espirito Santo	Deelneming of advies Haven van Suape
STC Group: Oprichting STC Brasil (training-, advies- en onderzoeksureau)	Arcadis Logros: Ontwikkeling van het Masterplan voor Achterlandverbindingen	Werkzaamheden staat Rio Grande do Sul
Amports/NEA: Advies Rio Grande do Sul overheid Advies Masterplan Achterlandverbindingen	Overige Nederlandse bedrijven actief in de sector (Boskalis, van Oord, Damen, Royal Haskoning, MKB)	Werkzaamheden staat Pará Holland Marine House Brazil
		Voortzetting samenwerking met Braziliaanse overheid (bijv. op gebied van corridorvorming)

| 190 |

Overigens moet worden opgemerkt dat de hier bestudeerde sector zeer moeilijk toegankelijk was. De binnenlandse maritieme sector werd lange tijd beschermd als onderdeel van het Braziliaanse industriële beleid. Ook privatisering van de havens is nog steeds een gevoelige kwestie in Brazilië, zeker in het geval van buitenlandse betrokkenheid. Dit vereist geduld en een langetermijnperspectief, ook bij het meten van uitkomsten.

Economische diplomatie en de aandacht voor MVO en duurzame ontwikkeling in de sector

In de casestudie is ook gekeken naar de samenhang tussen economische diplomatie en duurzame ontwikkeling in de sector 'havens, maritiem transport en logistiek'. De Nederlandse ambassade in Brasilia besteedde aandacht aan maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) middels een programma dat gefinancierd werd vanuit het mensenrechtenfonds.³²⁸ In de case studie sector is echter weinig sprake van integratie van

³²⁸ Voorbeelden van gefinancierde projecten zijn: Seminar 'Business and human rights' (over suikerriet, kleding industrie en World Cup) georganiseerd door de Braziliaanse organisatie Ethos (2011); onderzoek over de bankaire sector; en een uitwisseling tussen de Braziliaanse en Nederlandse National Contact Points voor de OECD Richtlijnen voor Multinationals (2012). Zie ook hoofdstuk 7 over de Nederlandse steun aan mensenrechten in Brazilië.

duurzame ontwikkeling en MVO in de inzet van economische diplomatie.³²⁹ Hoewel het de intentie is om MVO standaard aan bod te laten komen tijdens economische missies (bijvoorbeeld in presentaties of voorselectie), had geen van de geinterviewde bedrijven uit de casestudiesector hier ervaring mee. Duurzame ontwikkeling werd ook niet explicet genoemd als een van de doelstellingen van het 2G@there-programma of de bilaterale overeenkomst, noch werden relevante activiteiten georganiseerd in de in deze casestudie bestudeerde sector.³³⁰

Toch zijn duurzame ontwikkeling en MVO niet onbelangrijk in de casestudiesector. Enerzijds omdat er in Nederland en Latijns-Amerika in dit opzicht zorgen bestaan over Nederlandse bedrijven die actief zijn in deze sector. Zelfs in het geval dat deze kritiek niet gegrond is, dreigt een zekere mate van reputatieschade voor Nederlandse bedrijven. Anderzijds zijn duurzame ontwikkeling en MVO van belang omdat zij het Nederlands bedrijfsleven in de bestudeerde sector ook kansen bieden. Hoewel Brazilië een uitvoerige milieuwetgeving kent, kampt het land met implementatieproblemen in de havensector.³³¹ Nederlandse bedrijven, die wél kennis en ervaring op het gebied van MVO en duurzame ontwikkeling hebben, zouden hierbij een rol kunnen spelen. De geinterviewde bedrijven geven echter blijk van enige terughoudendheid om hierbij koploper te zijn, omdat dit hun concurrentiepositie zou kunnen schaden. In dit geval zou de Nederlandse overheid zich sterker kunnen inzetten om de kennis en ervaring van Nederlandse bedrijven op het gebied van MVO en duurzame ontwikkeling te promoten en om te werken aan een beter overleg tussen de betrokken Braziliaanse autoriteiten en de relevante Nederlandse bedrijven, bijvoorbeeld in het kader van technische samenwerking onder het *Memorandum of Understanding*.³³²

³²⁹ Wel moet aangemerkt worden dat MVO sterker naar voren komt in andere sectoren dan in de biobrandstoffensector. In 2008 werd een discussie over biobrandstoffen georganiseerd tijdens een gerelateerde economische missie. Tijdens een economische missie in november 2011 sprak de staatssecretaris voor Landbouw met enkele NGOs over de controversiële Braziliaanse Bos Wet. Een aanvraag voor een soortgelijk gesprek over de impact van dammen en andere infrastructurele projecten op de Amazone tijdens de economische missie in april 2012 werd echter afgewezen door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). Berichtenverkeer. Den Haag. Interviews.

³³⁰ Interviews private sector, economisch netwerk in Brazilië, Agentschap NL, ministerie van Economische Zaken. Beleidsverantwoordelijken bij de Directie Buitenlandse Economische Betrekkingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken menen dat er meer aandacht voor MVO is geweest dan uit de door IOB gehouden interviews blijkt. Zij wijzen op de presentaties die over MVO worden gegeven bij handelsmissies en de MVO-verklaring die bedrijven sinds kort moeten ondertekenen voorafgaand aan een missie.

³³¹ Voor een uitgebreidere analyse van de havensector met een inventarisatie door de Braziliaanse havenautoriteit, zie ook Kitzmann, D. & M. Asmus (2006). *Gestão ambiental portuária: desafios e possibilidades*. RAP Rio de Janeiro 40 (6), pp. 104-160.

³³² CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Econômica Holandesa no Brasil: Estudo de caso. 1ª parte. Rapport in opdracht van IOB*.

8.3.3 Kwantitatieve analyse: impact op handelsvolumes

Aanpak

De inzet van economische diplomatie heeft geleid tot een betere positionering van Nederland in de Braziliaanse havensector, zo blijkt uit de casestudie. De vervolgvaag is of dit ook heeft geleid tot meer handel en investeringen vanuit Nederland naar Latijns-Amerika.³³³

Uit het merendeel van de internationale economische studies – met zeer uiteenlopende methodes, variabelen en data – blijkt er bewijs te zijn voor zo'n positieve relatie:³³⁴ economische diplomatie heeft over het algemeen een significante invloed op de handelsstromen. Hieronder liggen echter grote verschillen tussen landen en instrumenten. Omdat de belangrijkste studie over Nederland op dit gebied helaas niet specifiek Brazilië of een ander Latijns-Amerikaans land behandelt,³³⁵ is voor deze evaluatie een nieuwe kwantitatieve analyse uitgevoerd van het effect van economische diplomatie op de Nederlandse export van goederen naar Latijns-Amerika in de periode 2006-2011. De analyse combineert:³³⁶

- | 192 |
- a) informatie van CBS over bedrijven die goederen exporteren naar Latijns-Amerika (dus exclusief diensten en investeringen);
 - b) informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de Nederlandse vertegenwoordigingen in Latijns-Amerika, en meer specifiek de stafinzet van de economische afdeling;
 - c) informatie van het Agentschap NL over bedrijven die gebruik hebben gemaakt van:
 - economische missies met bewindspersonen of hoge ambtenaren en handelsmissies die gesubsidieerd werden via het CPA-programma; en
 - informatievoorziening via NL EVD Internationaal (zie Figuur 8.9).

Figuur 8.9 geeft aan in welke mate het Nederlandse bedrijfsleven gebruik heeft gemaakt van economische diplomatie.

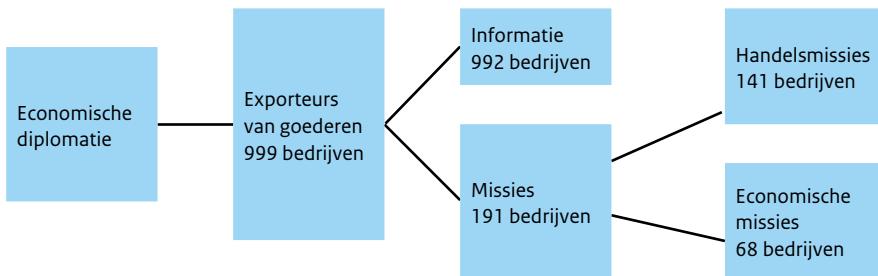
³³³ Doordat gegevens over Nederlandse investeringen ontbreken, is het helaas alleen mogelijk hier de relatie tussen economische diplomatie en handel te bespreken.

³³⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving: IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Den Haag.

³³⁵ Centraal Planbureau (2010). *Export margins and export barriers: uncovering market entry costs of exporters in the Netherlands*. Den Haag.

³³⁶ De databases van het CBS en Agentschap NL zijn niet volledig. De data van het CBS betreffen alleen de export van goederen – dus geen import, export van diensten en/of buitenlandse investeringen – naar Latijns-Amerika. De database van Agentschap NL is eveneens voor verbetering vatbaar. Bovendien verschilt de ambassade informatie ook rechtstreeks aan bedrijven. En, zoals beschreven, bevat economische diplomatie nog vele andere activiteiten die niet systematisch geregistreerd worden door het economische netwerk of Agentschap NL.

Figuur 8.9 Gebruik van economische diplomatie door Nederlandse exporteurs van goederen



Het is mogelijk dat de inzet en het gebruik van economische diplomatie beïnvloed worden door bestaande handelsstromen, bijvoorbeeld omdat het Nederlandse economisch netwerk zich concentreert op de huidige grote handelspartners.³³⁷ De analyse kijkt daarom eerst naar de waarschijnlijkheid dat bedrijven gebruik maken van economische diplomatie en vervolgens naar de impact die het gebruik van economische diplomatie heeft op de exportwaarde. De twee stappen zien er zodoende als volgt uit:

- 1) het schatten van het effect op het gebruik van economische diplomatie (informatie en missies) van: marktkarakteristieken (afstand tot Nederland, grootte van de markt), bedrijfskarakteristieken (exportervaring), en het economisch netwerk (aantal werknemers);
- 2) het schatten van het effect op de Nederlandse export van goederen naar Latijns-Amerika van: markt- en bedrijfskarakteristieken (inclusief het aantal producten dat een bedrijf exporteert als maatstaf van de mate van internationalisering),³³⁸ en het gebruik van economische diplomatie (stap 1), maar dan alleen dat deel dat niet bepaald wordt door de bestaande handel (het zogenoemde exogene deel).³³⁹

| 193 |

³³⁷ Dit is de zogeheten endogeniteit van economische diplomatie. Als daar geen rekening mee gehouden wordt, zou het effect kunnen worden overschat (omdat het deels veroorzaakt wordt door het effect van handel op economische diplomatie in plaats van omgekeerd).

³³⁸ In de tweede stap wordt een zogeheten *fixed effects*-regressie geschat. Hiermee worden ongeziene verschillen tussen bedrijven (bijvoorbeeld eigendom, cultuur) weggewerkt, die mogelijk ook invloed hebben op het effect van economische diplomatie (selection bias).

³³⁹ De zogeheten *fitted residuals* (met 1 jaar vertraging in het effect). Zie ook, bijvoorbeeld, Creusen, H., & Lejour, A. (2013). Market entry and economic diplomacy. *Applied Economics Letters*, 504-507; en Badinger H. (2012). *Export Credit Guarantees and Export Performance. Evidence from Austrian Firm-Level Data*. Vienna: WIFO.

Uitkomsten

Het gebruik van economische diplomatie kan de waarde van de export van goederen door Nederlandse bedrijven naar Latijns-Amerika helpen verhogen. Dit blijkt uit de kwantitatieve analyse van het effect van economische diplomatie op de handelsstromen (zie Tabel 8.4). Hierbij worden twee specificaties gehanteerd: (a) het gebruik van economische diplomatie, en (b) invloed van economische diplomatie op de exportwaarde.³⁴⁰ De verklarende variabelen die zijn opgenomen in het eerste model, omvatten de marktkarakteristieken (inkomen, exportgroei, geografische afstand), bedrijfskenmerken (exportwaarde als proxy voor ervaring) en het netwerk van economische vertegenwoordiging. De verklarende variabelen in het tweede model betreffen naast markt- en bedrijfskenmerken ook het gebruik van economische diplomatie, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke zelfselectie en endogene effecten.

De eerste stap van de analyse maakt duidelijk dat de grootte van de economische vertegenwoordiging in Latijns-Amerikaanse landen een positieve en significante invloed heeft op het gebruik van economische diplomatie. Daar waar een groter economisch netwerk aanwezig is, maken meer bedrijven gebruik van dit instrument.³⁴¹ Het gebruik van economische diplomatie wordt verder beïnvloed door het economisch belang van het land in kwestie (inkomen per hoofd van de bevolking) en door de exportervaring van een bedrijf (gemiddelde exportwaarde wereldwijd). De afstand van Nederland tot Latijns-Amerikaanse landen is niet van belang voor de mate waarin bedrijven gebruikmaken van economische diplomatie (de landen worden waarschijnlijk als even ver beschouwd).

| 194 |

Uit de tweede stap blijkt dat het gebruik van missies en informatie een significant en positief effect heeft op de waarde van de export van Nederlandse bedrijven die handelen met Latijns-Amerika. Daarnaast wordt de exportwaarde positief beïnvloed door de exportervaring van een bedrijf (gemiddelde exportwaarde wereldwijd). Gezamenlijk verklaren deze twee factoren 32 procent van de toename in de exportwaarde van Nederlandse bedrijven. Het aantal producten dat een bedrijf exporteert, heeft geen effect. Wanneer Brazilië – als grootste economie van Latijns-Amerika – uit de steekproef wordt gehaald, gelden dezelfde effecten.

In deze tweede stap is de grootte van de economische afdeling in een land niet apart meegenomen. Dit sluit niet uit dat het economisch netwerk ook een eigenstandig effect kan hebben op de exportwaarde van Nederlandse bedrijven. Om dit vast te stellen is echter een betere registratie van activiteiten nodig: meer dan alleen het aantal en het type werknemers op de economische afdeling van een post.³⁴²

³⁴⁰ Voor nadere specificatie, zie: IOB (2013). *Economic diplomacy in practice: Evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*.

³⁴¹ Hierbij moet worden aangemerkt dat uit de analyse ook volgt dat de economische vertegenwoordiging endogeen is. Dat wil zeggen: ook bepaald wordt door de handelsstromen tussen Nederland en de desbetreffende Latijns-Amerikaanse landen.

³⁴² Zoals besproken in Tekstbox 8.1, kennen sommige andere landen een betere registratie van de activiteiten voor economische diplomatie (zoals de tijdsregistratie van het Verenigd Koninkrijk met daarin specifieke componenten als advisering, netwerken, introducties, promotie, enzovoort).

Tabel 8.4 Resultaten kwantitatieve analyse economische diplomatie

	(1)	(2)
Afhankelijke variabele	Gebruik economische diplomatie	Exportwaarde Nederlandse bedrijven
Steekproefgrootte ³⁴⁰	26.447	14.516
Periode	2006-2011	2007-2011
Methode	Probit	Fixed effects
Economische diplomatie (exogene deel, 1 tijdsperiode later)		+++
Economische vertegenwoordiging	+	
(Log) afstand tot Nederland		fixed
(Log) bnp per capita	+	+
(Log) gemiddelde wereldwijde exportwaarde per bedrijf	+	++
Groei export	0	
Gemiddeld aantal exportproducten		0
Verklarende waarde van het model (R2)		32 procent

Noot: Een plus-teken geeft een significantieniveau aan van 0,01. Meerdere plus-tekens geeft een hogere coëfficiënt aan. Andere variabelen zijn niet significant.

De uitkomsten in Tabel 8.4 betreffen het Latijns-Amerikaanse continent als geheel. De resultaten zijn in lijn met uitkomsten van eerdere onderzoek van onder meer Nitsch en Van Bergeijk.³⁴⁴ Ze maskeren verschillen in de effectiviteit van economische diplomatie tussen landen, sectoren en bedrijven. De voor dit onderzoek beschikbare data staat een verdere uitsplitsing naar sectoren of instrumenten echter niet toe.

³⁴³ De steekproef voor de tweede stap is kleiner, omdat de economische diplomatie met een jaar vertraging wordt opgenomen.

³⁴⁴ Nitsch, V. (2007). 'State visits and international trade'. In: *World Economy*. Oxford: Blackwell Publishing; IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: methoden en resultaten van onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze voorstudie is door professor van Bergeijk van het ISS uitgevoerd in opdracht van IOB.

8.4 Conclusies

Ondanks het groeiende economisch belang van het continent, is het aandeel van Latijns-Amerika in de Nederlandse handel en buitenlandse investeringen nog relatief laag. Bij het vergroten van dit aandeel zou economische diplomatie een rol kunnen spelen, vooral als er sprake is van marktbelemmeringen die overheidsingrijpen vereisen. Of en hoe economische diplomatie het beste kan worden gebruikt, is sterk afhankelijk van het land, de belemmeringen, de sector, het soort bedrijf (grootte, producten) en of het gaat om handel of investeringen. Uiteraard moeten de opbrengsten van economische diplomatie ook opwegen tegen de kosten ervan. Economische diplomatie in Latijns-Amerika is dus geëigend, maar niet overal en niet altijd.

De Nederlandse overheid kan – in aanvulling op een groot aantal private organisaties – een specifieke, unieke rol vervullen bij het bevorderen van de handel en investeringen van Nederlandse bedrijven in Latijns-Amerika. Dit heeft vooral te maken met de grote rol die verschillende Latijns-Amerikaanse overheden spelen in de economie.

Uit gesprekken met bedrijven blijkt dat de Nederlandse overheid vooral een rol zou kunnen spelen bij:

- | 196 |
- a) het faciliteren van de toegang voor Nederlandse bedrijven tot hoge ambtenaren en de directie van grote (staats)ondernemingen;
 - b) het verwijderen van handelsbarrières en het bevorderen van markttoegang middels contacten met buitenlandse overheden en instellingen (bijvoorbeeld bij specifieke problemen van Nederlandse bedrijven);
 - c) het toegankelijk maken van gepriveerde informatie op basis van het unieke netwerk;
 - d) het positioneren en promoten van Nederland en Nederlandse sectoren als nationale overheid (als het ware een kwaliteitszegel).

In de beleidsdocumenten voor Latijns-Amerika wordt over maatschappelijk verantwoord ondernemen gesproken als een middel om duurzame ontwikkeling op het continent te bevorderen, en meer recentelijk ook als een middel om de Nederlandse concurrentiepositie te verbeteren. Uit de case studie blijkt dat dit thema in de praktijk echter nog nauwelijks onderdeel is geweest van de economische diplomatie. Toch zijn er in sommige sectoren, zoals in de sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’, zeker mogelijkheden voor het Nederlands bedrijfsleven op het gebied van duurzame ontwikkeling en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Met de strategische inzet van economische diplomatie heeft Nederland een concurrentievoordeel weten te ontwikkelen in de sector ‘havens, maritiem transport en logistiek’ in Brazilië. De Nederlandse overheid en Nederlandse bedrijven waren samen op hoog niveau betrokken bij de ontwikkeling van het beleid in deze sector. Zij hebben zo een goede reputatie opgebouwd.

Succesfactoren in deze sector waren met name:

- a) een gewaardeerd economisch netwerk dat over uitgebreide sectorspecifieke kennis beschikt (ondanks periodes met capaciteitsproblemen);
- b) een sectorbrede bilaterale overeenkomst tussen de Nederlandse en de Braziliaanse overheid, die een koepel vormt voor de samenwerking tussen Nederlandse bedrijven en de Braziliaanse overheid;
- c) de inzet van uitgaande missies, en vooral ook het gebruik van – vaak kleinere – inkomende missies, gericht op een specifiek onderwerp of een specifieke sector en aansluitend bij de interesses van de Braziliaanse partners.

Tot slot kunnen we constateren dat Nederlandse handelsmissies en informatievoorziening in het algemeen een positief effect hebben gehad op de Nederlandse export van goederen naar Latijns-Amerika. Het effect op investeringen kon vanwege een tekort aan data niet worden onderzocht.

9

Handel en duurzame productie: coherentie en synergie

Dit hoofdstuk gaat over de Nederlandse doelstellingen ten aanzien van duurzame productie en handel in Latijns-Amerika.³⁴⁵ De evaluatie geeft inzicht in de mate waarin de verschillende beleidsdoelstellingen op het terrein van handel en de bevordering van duurzame productie behaald zijn en met elkaar samenhangen, en is daarmee een belangrijke toets voor het coherentiebeleid van de overheid.

Na een beschrijving van de Latijns-Amerikaanse context en de Nederlandse betrokkenheid bij de handel en duurzame productie in de regio (paragraaf 9.1), volgt in paragraaf 9.2 een overzicht van de Nederlandse beleidsintenties en de uitvoering ervan. Voor de evaluatie zijn vier deelstudies uitgevoerd, namelijk over soja, biobrandstoffen, steenkool en hout. De bevindingen van deze deelstudies staan in paragraaf 9.3. Tot slot trekken we enkele conclusies.

9.1 Context

Handel en productiepatronen

De handelsrelatie tussen de Europese Unie (EU) en Latijns-Amerika wordt sterk gedomineerd door grondstoffen: in 2011 maakten deze 60 procent uit van de export naar de EU (zie ook hoofdstuk 2). Voor individuele landen is dit percentage hoger: 86 procent in het geval van Bolivia, 74 procent voor Brazilië en 92 procent voor Colombia.³⁴⁶ De sterke groei van de grondstoffenexport heeft bijgedragen aan de aanhoudende economische groei in Latijns-Amerika, maar is ook de oorzaak van veel milieuproblemen. De uitbreiding van de landbouw leidt in veel regio's direct of indirect tot ontbossing, verlies van biodiversiteit, landdegradatie en bodem- en watervervuiling. Mijnbouw en oliewinning leiden tot landdegradatie en watervervuiling. Daarnaast brengen de exploitatie en de productie van grondstoffen ook sociale problemen met zich mee.³⁴⁷ De werkomstandigheden zijn vaak slecht en in veel landen wordt niet voldaan aan de nationale arbeidswetten en de internationale conventies voor arbeid. Veel van deze problemen concentreren zich in de mijnbouw: het aantal sociale conflicten in Latijns-Amerikaanse mijnbouwgebieden neemt sinds 1990 nog steeds toe.³⁴⁸ Vooral in de Andes-landen en in Guatemala zijn de verhoudingen tussen de plaatselijke bevolking en de mijnbouwondernemingen veelal gespannen. Ook zijn er veel conflicten die te maken hebben met landeigendom, vooral rond de uitbreiding van monocultuurplantages.

| 199 |

In de meeste Latijns-Amerikaanse landen zijn de sterke afhankelijkheid van grondstoffen (voor economie en export) en de gevolgen daarvan voor het milieu inmiddels een belangrijk onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie.

³⁴⁵ Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op de deelstudies die zijn uitgevoerd door Jan Joost Kessler en Peter de Koning; zie het overzicht met deelstudies in Bijlage 3. Voor een volledige bronnenvermelding, zie de betreffende deelstudies.

³⁴⁶ Sinnott, E., J. Nash & A. de la Torre (2010). *Natural resources in Latin America and the Caribbean: beyond booms and busts?* Washington, DC: World Bank.

³⁴⁷ UNEP (2010). *Latin America and the Caribbean. Environmental Outlook.* Washington: UNEP.

³⁴⁸ <http://www.conflictosmineros.net/> (geraadpleegd op 1 december 2012).

In Latijns-Amerika wordt niet zelden geïrriteerd gereageerd op de Europese bezorgdheid over de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, zoals de ontbossing van de Amazoneregio. Brazilië is trots op zijn bio-ethanolproductie als hernieuwbare energiebron en snapt de kritiek van de EU op dit punt niet. In Brazilië komt 80 procent van de elektriciteit van hernieuwbare bronnen, terwijl in Europa, en in Nederland in het bijzonder, het gebruik van fossiele brandstoffen (kolen) juist weer toeneemt. Daarnaast heeft Brazilië de afgelopen jaren een actief overheidsbeleid gevoerd op milieugebied, en hebben wetgeving en handhaving geleid tot een substantiële afname van de ontbossing en de sociale conflicten.³⁴⁹ Ook eisen multinationals in toenemende mate van hun toeleveranciers dat deze zich bij de productie houden aan de bestaande sociale en milieuwetgeving.

Nederlandse betrokkenheid

Voor veel grondstoffen uit Latijns-Amerika is de Rotterdamse haven de poort tot Europa. De waarde van de import vanuit deze regio nam in de periode 2004-2011 toe van EUR 1,8 tot EUR 5 miljard: een toename van 177 procent. Het aandeel grondstoffen, zoals landbouwproducten, vlees, olie, kolen, ijzererts, in de import uit deze regio nam in deze periode toe van 70 naar 77 procent. Een belangrijk deel van de import uit de regio was bestemd voor de doorvoer (zie ook de deelstudies over soja en steenkool in paragraaf 9.3).

| 200 |

De voor Nederland belangrijkste grondstof (in volume en waarde) uit Latijns-Amerika is soja: een belangrijk voederproduct voor de Nederlandse intensieve veehouderij. De soja-import is sinds 1992 tariefvrij en kreeg een extra impuls in 2001, toen het gebruik van beendermeel werd verboden vanwege het risico op BSE ('gekke koeienziekte'). De Nederlandse varkenshouderij en pluimvee-industrie, samen verantwoordelijk voor 35 procent van de sojaconsumptie, zouden zonder tariefvrije soja-importen niet concurrerend kunnen zijn. Een andere belangrijke grondstof uit Latijns-Amerika is steenkool. De Nederlandse energieproductie is voor 20 procent afhankelijk van kolencentrales en ongeveer de helft van de hiervoor benodigde kolen komt uit Colombia. Verder is de EU de belangrijkste mondiale markt voor zaaghout uit Latijns-Amerika, met Brazilië als voornaamste exporteur (45 procent in 2011) en Nederland in de top drie van importeurs. Nederland staat in de top vijf van importeurs van dit product. In 2008 importeerde de EU 2,4 miljard liter bio-ethanol, waarvan 77 procent, geproduceerd op basis van suikerriet, afkomstig was uit Brazilië. Voor alle boven genoemde producten is Rotterdam een belangrijke doorvoerhaven.³⁵⁰

Het afgelopen decennium is er meer aandacht gekomen voor de ecologische voetafdruk³⁵¹ van de Nederlandse economie. Figuur 9.1 geeft een overzicht van die voetafdruk in landgebruik. In totaal was in 2005 bijna 10 miljoen hectare nodig voor de Nederlandse consumptie, waarvan 85 procent buiten de nationale grenzen: dat is ruim drie keer het

³⁴⁹ ILO (2005). *Forced labour in Latin America*. Cornell University, ILR School.

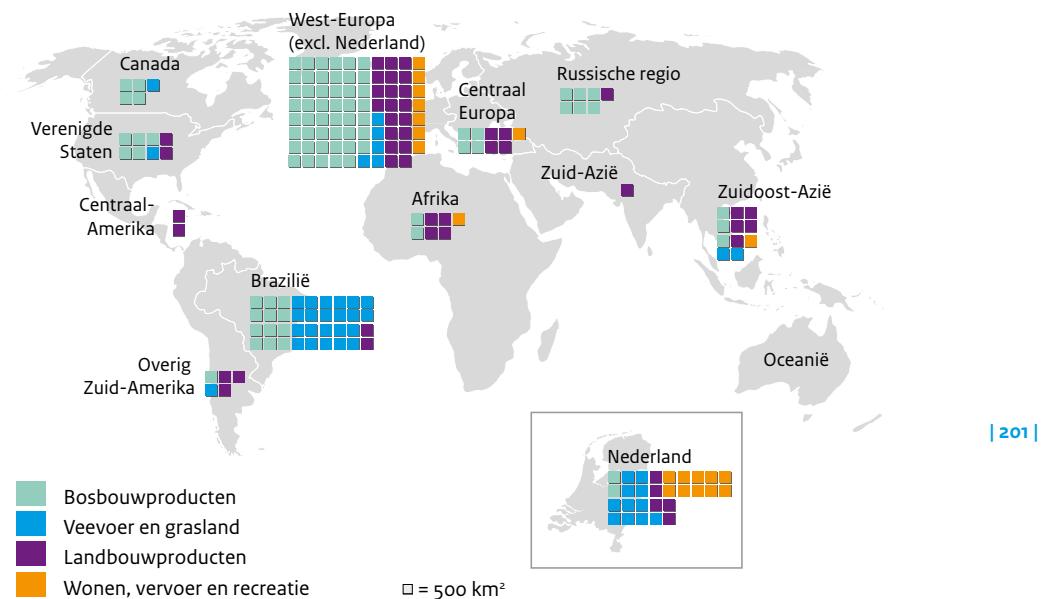
³⁵⁰ Voor de bronnen voor deze data zie de betreffende deelstudie per product zoals opgenomen in de bijlage 3.

³⁵¹ De ecologische voetafdruk is een hypothetisch getal dat aangeeft in hoeverre een land binnen zijn ecologische capaciteit produceert. Deze is groot (negatief) als een land meer importeert dan het kan produceren.

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

Nederlandse landoppervlak. Van dit areaal ligt ongeveer 2 miljoen hectare (20 procent) in Latijns-Amerika. Dit heeft vooral te maken met de soja-import uit Brazilië: het hiervoor benodigde areaal wordt geschat op 1,3 miljoen hectare.³⁵²

Figuur 9.1 Mondiaal landgebruik door Nederlandse consumptie (2005)³⁵³



| 201 |

Bron: Oorschot, M. van, Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H. en van der Esch, S. (2012). De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep? PBL-rapport nr 500411002. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

De afgelopen decennia is in Nederland het bewustzijn gegroeid over de samenhang tussen consumptie en productie, ook met betrekking tot Latijns-Amerika. De discussie over de samenhang tussen soja-import, vleesconsumptie en de aantasting van het tropisch bos is hier een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is de aandacht voor de relatie tussen biobrandstoffen, ontbossing en de lokale voedselproductie in Latijns-Amerika; deze relatie is bijvoorbeeld onderwerp van een recente internationale campagne van Oxfam Novib.³⁵⁴ Ook de energievoorziening door kolencentrales is een gevoelig onderwerp, niet alleen vanwege de CO₂-uitstoot die ermee gepaard gaat, maar ook vanwege de gevolgen van steenkoolwinning in Latijns-Amerika voor mens en milieu.

³⁵² Oorschot, M. van, Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H. en van der Esch, S. (2012). De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep? PBL-rapport nr 500411002. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

³⁵³ Landgebruik voor consumptie van de Nederlandse burgers en overheid besloeg in 2005 een gebied ter grootte van drie maal het landoppervlak van Nederland. Het merendeel daarvan (ongeveer 85 procent) ligt buiten Nederland.

³⁵⁴ Oxfam Novib (2012). Voedsel in de tank? Amsterdam: Profundo.

9.2 Beleid en uitvoering

9.2.1 Beleidsontwikkelingen

Nederland onderschrijft de doelstellingen die zijn geformuleerd op de *World Summit for Sustainable Development* (WSSD) in 2002, en definieert duurzame ontwikkeling als het in samenhang beheren van de domeinen *people* (sociaal), *planet* (milieu) en *profit* (economie).³⁵⁵ Onder duurzame productie en handel wordt verstaan een vorm van productie en handel die bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. Vanaf 2003 is het Nederlandse beleid op het gebied van duurzame ontwikkeling vastgelegd in opeenvolgende notities en beleidsplannen. Het eerste *Beleidsprogramma Internationale Biodiversiteit* (2002-2006) concentreerde zich op de landbouwproductketens, het ondersteunen van internationaal erkende keurmerken en het promoten van duurzame productie. Op termijn zouden alle producten uit natuurlijke hulpbronnen die Nederland gebruikt, duurzaam moeten zijn. Meer specifiek gaat het hierbij om: mijnbouw, energiewinning, toerisme, financiële sector, hout, agro-grondstoffen (soja, palmolie, vismeel en biomassa) en veenwinning.³⁵⁶ In het volgende *Beleidsprogramma Biodiversiteit* (2008-2011) lag het accent vooral op het duurzaam gebruik van de biodiversiteit en het integreren van biodiversiteitsaspecten in de economische groei. In de *Grondstoffennotitie* van 2011 wees het ministerie van Buitenlandse Zaken op de noodzaak de aanvoer van grondstoffen zeker te stellen. Ketenbeheer en het belang van op de lange termijn gerichte duurzame productie en klimaatadaptatie zijn daarbij van belang.³⁵⁷ In het recente beleid valt op dat duurzame ontwikkeling, biodiversiteit en milieu steeds meer worden behandeld als transversale thema's, die als doel hebben de synergie en coherentie van het beleid te versterken en waarbij meerdere ministeries betrokken zijn (zie Tabel 9.1). De specifieke rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken hierbij betreft enerzijds het doen naleven van (internationale of nationale) duurzaamheidsnormen en anderzijds het bevorderen van duurzame economische ontwikkeling.

| 202 |

³⁵⁵ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003). *Duurzame Daadkracht. Actie programma duurzame ontwikkeling*. Den Haag.

³⁵⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008). *Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd*. Den Haag.

³⁵⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Grondstoffennotitie*. Den Haag.

Tabel 9.1 Beleidsontwikkeling duurzame ontwikkeling (2002-2011)

Beleidsdocument	Jaar	Prioriteiten /focus	Betrokken ministeries
Beleidsprogramma Internationale Biodiversiteit	2002-2006	Versterken van beschermde gebieden, bufferzones en andere ecologische netwerken; verduurzamen van het gebruik van biodiversiteit; verminderen van negatieve effecten van Nederlands handelen op de biodiversiteit	BZ, EZ, LNV, OC&W, VROM, V&W
Actieprogramma Duurzame Daadkracht	2003	Water, energie, gezondheid, landbouw en biodiversiteit	BZ, VROM
Beleidsprogramma Internationale Biodiversiteit II	2008-2011	Handelsketens en biodiversiteit; betalen voor biodiversiteit; biodiversiteit werkt; ecologische netwerken en marinebiodiversiteit en visserijketens	BZ, EZ, LNV, OC&W, VROM, V&W
Kabinettsvisie Maatschappelijk verantwoord ondernehmen	2008-2011	Op basis van OECD richtlijnen, internationale arbeids- (ILO) en mensenrechten, onder meer ketenverantwoordelijkheid	EZ, BZ
Kamerbrief Kabinettsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling	2008	Water en klimaatadaptatie, duurzame energie, biobrandstoffen, biodiversiteit, voedsel en vlees	BZ, EZ, LNV, VROM, V&W
	2009	Duurzame ontwikkeling, internationaal klimaatbeleid	
Mensenrechtenbeleid (laatste versie)	2011	Internationale arbeidsrechten (ILO) en mensenrechten, nu ook in relatie tot handel	BZ, SZW
Grondstoffennotitie	2011	Zeker stellen van de aanvoer van grondstoffen en ketenbeheer en het belang van langetermijn-, duurzame productie en klimaatadaptatie	BZ, EZ, I&M

| 203 |

In 2009 publiceerde de Nederlandse regering de *Kabinettsvisie non-trade concerns*.³⁵⁸ Deze *non-trade concerns* betreffen de omstandigheden waaronder de productie plaats vindt of verhandeld wordt. Met deze visie wilde het kabinet duurzaamheidsvraagstukken en mensenrechten onderdeel maken van het handelsbeleid, om op een positieve manier wenselijk gedrag te kunnen belonen of ongewenst gedrag te kunnen straffen.

³⁵⁸ Ministerie van Economische Zaken (2009). *Kabinettsvisie non-trade concerns en handelsbeleid*. Den Haag.

De afgelopen jaren heeft ook het bedrijfsleven een toenemende belangstelling getoond voor de sociale en milieuspecten van de productie en de handel. Zo committeerden de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in de SER zich in 2008 aan het bevorderen van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO).³⁵⁹ De Kabinetsvisie MVO 2008-2011 speelde hierop in: de Nederlandse overheid zou bedrijven stimuleren om te voldoen aan de richtlijnen van de OECD op dit gebied³⁶⁰ en aan de *Guiding principles on business and human rights* van de Verenigde Naties. Ook onderschrijft het kabinet de conventie van de International Labour Organization (ILO) op het gebied van de arbeidsrechten.³⁶¹

De overheid verwacht dat Nederlandse bedrijven zich in het buitenland aan deze richtlijnen houden. Het Nationale Contact Punt (NCP) van het ministerie van Buitenlandse Zaken moet hen daarbij helpen. Nederland heeft geen specifieke wet- en regelgeving om maatschappelijk verantwoord ondernemen bij bedrijven af te dwingen. Echter, veel nationale wet- en regelgeving op sociaal en milieugebied geeft de kaders aan voor MVO, met als eerste principe het voldoen aan de lokale wet- en regelgeving. Ontvangers van exportkredieten en investeringssubsidies uit de overheidsfondsen hiervoor moeten voldoen aan criteria met betrekking tot MVO. In april 2012 nam de Tweede Kamer een motie aan waardoor Nederlandse bedrijven die gebruik maken van overheidssubsidies en deelnemen aan internationale handel, moeten voldoen aan de richtlijnen van de OECD en dit inzichtelijk moeten maken door een *due diligence*-proces uit te voeren.³⁶²

| 204 |

Ook in het Nederlandse beleid voor mensenrechten wordt een directe link gelegd met MVO. Zo staat in de mensenrechtennotitie van 2011 dat Nederland zich intensief inzet voor de toepassing van de bovengenoemde richtlijnen en bestaande (mensenrechten)standaarden voor internationaal ondernemen.³⁶³ In de notitie krijgen de arbeidsrechten expliciet aandacht, waarbij vooral kinderarbeid, gedwongen arbeid, niet-discriminatie en vrijheid van associatie worden genoemd. Het gaat hier om rechten die ook in de handelsverdragen consequent moeten worden toegepast.

De regionale beleidsnotities voor Latijns-Amerika verwijzen alleen in zeer algemene termen naar duurzame handel of klimaatdoelstellingen. In het nieuwe (2012) *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader* (MIB) voor Brazilië (zie hoofdstuk 3) staat alleen in algemene termen dat Nederland beoogt bij te dragen aan het verduurzamen van de productie- en handelsketens en dat Nederland de dialoog met Brazilië hierover wil stimuleren. Ook

³⁵⁹ SER (2012). *Eindevaluatie IMVO*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

³⁶⁰ OECD (2011). *Guidelines for Multinational Enterprises*. [Online].

<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm> (geraadpleegd op 01/05/13).

³⁶¹ Nederland was nauw betrokken bij het tot stand komen van de recente versie van de OECD-richtlijnen (participatie door VNO-NCW, FNV en CNV). VNO-NCW en het Ministerie van EL&I organiseerden in december 2011 een conferentie om de private sector te informeren over de nieuwe OECD- en VN-richtlijnen.

³⁶² Tweede Kamer (2011-2012). 26 485, nr. 139 (motie van het lid Verhoeven c.s.). De term verwijst naar ‘gepaste zorgvuldigheid’ bij het verstrekken van informatie over de bedrijfsvoering en productie.

³⁶³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Verantwoordelijk voor vrijheid, Mensenrechten in het buitenlandbeleid*. Den Haag.

mitigatie en klimaatverandering komen in het MIB kort aan de orde, maar deze worden niet nader uitgewerkt.³⁶⁴ Volgens de ambassade heeft deze beperkte aandacht te maken met het feit dat Den Haag met betrekking tot Brazilië geen hoge prioriteit geeft aan het thema duurzaamheid en dat de, beperkte, staf alle prioriteit bij de economische diplomatie moet leggen. Een andere reden is dat milieu en duurzame ontwikkeling vooral ‘ontwikkelingssamenwerkingsonderwerpen’ zijn gebleven en dat van een goede integratie tussen thematisch en regiobeleid onvoldoende sprake is. In Colombia daarentegen heeft de Nederlandse ambassade veel initiatieven genomen om het milieubeleid te verbinden met andere beleidsterreinen. Ze koos daarbij voor een brede inzet rond duurzame ontwikkeling. In tegenstelling tot Brazilië had de ambassade in Colombia daarvoor ook de middelen en het personeel.

9.2.2 Bestedingen en inzet van middelen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op verschillende manieren middelen ingezet om haar beleidsintenties in, of gerelateerd aan, Latijns-Amerika met betrekking tot handel en duurzame productie te realiseren: via het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal, en via ngo’s en andere organisaties. Tabel 9.2 geeft nadere informatie over deze hulp. Verreweg de meeste financiële steun heeft het ministerie verleend in de vorm van bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Veel van deze steun was bestemd voor de capaciteitsopbouw van het ministerie van Milieu in deze landen en direct (parken) of indirect gericht op het behoud van tropisch bos.

| 205 |

Tabel 9.2 De financiering door de overheid van duurzame ontwikkeling in Latijns-Amerika

Kanaal	Bestedingen
Bilaterale sectorsteun in partnerlanden	Totaal EUR 191,5 miljoen (periode 2004-2011), waarvan: <ul style="list-style-type: none"> Bolivia EUR 54,3 miljoen (waarvan een derde via ngo’s); Colombia EUR 78,1 miljoen (ruwweg de helft via ngo’s); Guatemala EUR 52,5 miljoen (aanvankelijk vooral via ngo’s, daarna deels sectorsteun overheid).
Multilateraal	Jaarlijkse contributie aan het Global Environment Facility (GEF) niet regionaal gespecificeerd.
	ACTO (Regionale Associatieverdragsorganisatie voor de Amazone) het regionale Amazoneprogramma: circa EUR 10 miljoen tussen 2006 en 2010.
	FLEGIT-initiatief (<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>) van de EU (via diverse activiteiten, circa EUR 3 miljoen tot 2011).
	Het Forest Carbon Partnership Facility van de Wereldbank (circa EUR 15 miljoen; niet regionaal gespecificeerd). ³⁶⁵

³⁶⁴ HMA Brasilia (2012). *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brazilië 2012-2016*.

³⁶⁵ Meer details en andere activiteiten gerelateerd aan duurzame productie en handel staan beschreven in de rapportage over het uitvoeringsprogramma Biodiversiteit d.d. 14 april 2009 (LNV, DN 2009/332).

Nederlandse ngo's	<p>Het Initiatief Duurzame Handel (IDH) ontvangt sinds 2009 publieke fondsen voor het stimuleren van duurzame handel. Hierbij ging het voor het programma duurzame soja in de evaluatieperiode om EUR 566.783, plus een additionele EUR 352.375 als cofinanciering door bedrijven en andere fondsen.³⁶⁶ Het IDH steunt ook het programma <i>The Amazon Alternative</i>.</p> <p>Via de stichting Tropenbos zijn ook programma's voor capaciteitsopbouw in Colombia gefinancierd. Gemiddeld enkele EUR miljoenen per jaar maar na 2008 sterk aflopend en thans nog maar enkele kleine activiteiten.</p> <p>Via het Medefinancieringsstelsel (MFSI en MFS II) en het Schokland-fonds hebben Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's) en ngo's die in de evaluatieperiode actief waren in Latijns-Amerika, subsidies ontvangen. In de periode 2008-2011 bedroeg alleen al de financiering door Solidaridad voor het duurzame-sojaprogramma EUR 4,5 miljoen, een bedrag dat deels uit publieke fondsen kwam. MFO's waren samen met andere organisaties in Latijns-Amerika ook actief op lobbygebied. De totale bijdrage wordt geschat op EUR 10 miljoen.</p>
-------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

| 206 |

9.3 De vier casestudies

Voor de evaluatie van de beleidsintenties op het gebied van duurzame productie en handel zijn vier casestudies uitgevoerd. De bevindingen per casestudie zijn vastgelegd in afzonderlijke deelrapporten. In deze paragraaf presenteren we de bevindingen van de casestudies op hoofdlijnen en trekken we enkele conclusies.

Drie criteria lagen ten grondslag aan de keuze voor de casestudies:

- 1) Een belangrijk deel van de import van het product is afkomstig uit Latijns-Amerika.
- 2) Er bestaat een verband tussen de consumptie in Nederland (en de EU) en de gevolgen van de productie voor duurzame ontwikkeling in Latijns-Amerika.
- 3) In de Nederlandse beleidsontwikkeling en de discussies daarover in de Tweede Kamer hebben deze dossiers relatief veel aandacht gekregen.

Tabel 9.3 Casestudies en landen voor evaluatieonderzoek

Product	Landen
Soja	Brazilië (Paraguay en Argentinië)
Bio-ethanol	Brazilië
Hout en niet-hout bosproducten	Brazilië, Bolivia en Colombia
Steenkool	Colombia

³⁶⁶ IDH (2012). *Leveraging investments, creating impact. Annual report 2011*. Utrecht: Initiatief Duurzame Handel.

In elke casestudie is gekeken naar de context, de Nederlandse betrokkenheid, de beleidsintenties en de uitvoering, de resultaten en de mate waarin deze kunnen worden toegerekend aan de Nederlandse bijdrage. Tabel 9.4 geeft een overzicht van de proxy-indicatoren aan de hand waarvan de Nederlandse bijdrage is beoordeeld.

Tabel 9.4 Indirecte en directe effecten (outcomes) in de productielanden

Indirecte effecten: enabling environment	Directe effecten: duurzame productie en handel
<ul style="list-style-type: none">• Beleid (ontwikkeling en uitvoering) relevant voor duurzame productie• Coherentie tussen economie, sector en duurzaamheid beleid• Initiatieven voor duurzame productie en handel• Samenwerking tussen actoren in de keten	<ul style="list-style-type: none">• Aantal hectaren met duurzame productie• Volume van duurzame productie en handel• Effecten van duurzame productie en handel op sociale en milieuduurzaamheid• Macro- en indirecte effecten van duurzame productie en handel

9.3.1 Soja

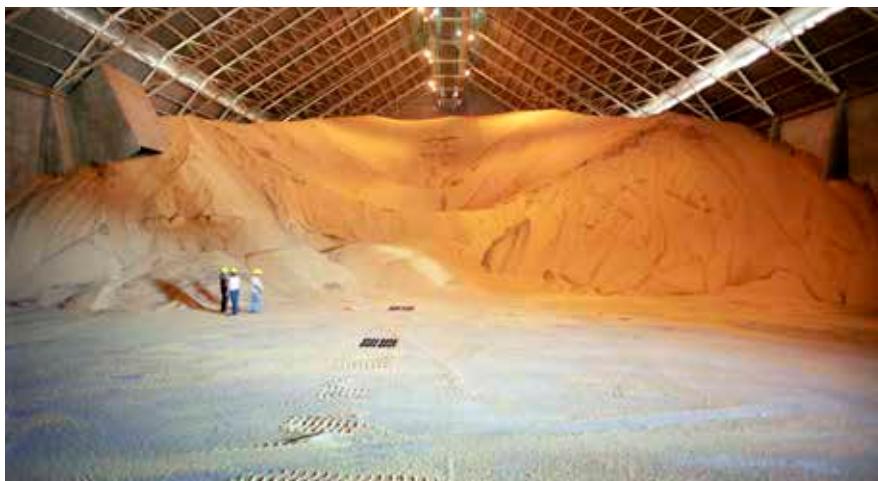
Context

Als gevolg van de toenemende vleesproductie en het gebruik van soja als veevoer is in de periode 1995-2010 de vraag naar soja meer dan verdubbeld. In deze periode nam de totale mondiale productie toe tot 264 miljoen ton in 2011. Hiervan kwam 44 procent uit Latijns-Amerika, vooral uit Brazilië (26 procent) en Argentinië (16 procent). In Brazilië nam het areaal voor de sojateelt in de periode 2004-2011 toe met 39 procent tot circa 23 miljoen hectare; hierop werd ongeveer 70 miljoen ton soja verbouwd. Deze toename was mogelijk door de ontginning van het achterland, het Amazonegebied en de Cerrado-savanne. In toenemende mate wordt soja ook in Brazilië verwerkt, onder meer voor de kippenindustrie (een belangrijk exportproduct). Ook voor Argentinië was soja, en biodiesel op basis van soja, een aantal jaren één van de belangrijkste exportproducten, met een sterke export naar de EU. Omdat de biodiesel op basis van soja niet voldoet aan de duurzaamheidscriteria van de EU (Hernieuwbare Energie Richtlijn, RED), is de Argentijnse soja-export afgangen. Het aandeel in de mondiale sojaproductie van Paraguay (2,7 procent) is gering, maar van groot belang voor de lokale economie. Tot 2009 was de EU de belangrijkste importmarkt voor soja, daarna nam China deze positie over. De vraag naar soja neemt overigens nog steeds toe, vooral vanuit China, en de prijzen blijven aantrekkelijk.

| 207 |

De sojateelt in Latijns-Amerika brengt meerdere duurzaamheidsproblemen met zich mee. Omdat de productiviteit al snel optimaal was, kon de sojaproductie alleen in omvang groeien door een uitbreiding van het areaal landbouwgrond. In veel regio's van Brazilië was deze uitbreiding in de vorige eeuw direct of indirect oorzaak van ontbossing, en daarmee van een afname van de biodiversiteit en de ecosysteemdiensten. De belangrijkste sociale problemen bij de sojaproductie zijn conflicten en mensenrechtenschendingen rond landgebruik. De landconflicten spelen zich nu vooral af bij de areaaluitbreiding voor de sojateelt in de Cerrado in Maranhão en Tocantins. In de belangrijke sojaproductiegebieden in de Braziliaanse deelstaten Mato Grosso en Paraná nemen de landconflicten volgens het

onderzoeksbureau ICONE inmiddels in aantal af. In Paraguay zijn sinds de jaren tachtig meer dan 100.000 kleine boeren van hun land verdreven voor de sojaproductie.³⁶⁷ Door de snelle mechanisatie van de productie bieden de intensieve sojaplantages weinig werkgelegenheid: ongeveer één permanente arbeider per 500 hectare.³⁶⁸



| 208 |

Opslag en overslag van soja in Rosario, Argentinië. Piet den Blanken | Hollandse Hoogte.

Nederlandse betrokkenheid

In de periode 2004-2007 was Nederland goed voor meer dan 20 procent van de Europese soja-import (jaarlijks 9 miljoen ton). Daarvan consumeerde het 1,8 miljoen ton zelf; de rest werd doorgevoerd. De importen bestaan uit sojabonen, sojameel en sojaolie. Het aandeel sojabonen nam in deze periode af ten gunste van de andere twee producten. Sojameel kwam in de evaluatieperiode vooral uit Brazilië (toename van 42 tot 52 procent), Argentinië (afname van 53 tot 44 procent) en Paraguay (rond 5 procent). De totale Nederlandse import (inclusief doorvoer) is ongeveer 4 procent van de Braziliaanse sojaproductie en 7 procent van de Argentijnse productie (2009).

Ongeveer 50 procent van de wereldwijde sojaproductie is genetisch gemodificeerd en dit aandeel blijft toenemen. In 2011 schafte de EU haar strenge nultolerantiebeleid³⁶⁹ voor genetische modificatie af en inmiddels is er een importtoestemming voor drie variëteiten genetisch gemodificeerde soja. Een studie uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw heeft aangetoond dat de effecten op de sociale en milieuduurzaamheid niet zozeer afhankelijk zijn van of de soja al dan niet genetisch gemodificeerd is, maar vooral van de landbouwpraktijk.³⁷⁰

³⁶⁷ <http://www.towardfreedom.com/americas/2898-a-coup-over-land-the-resource-war-behind-paraguay-crisis> (geraadpleegd op 01/05/2013).

³⁶⁸ http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/agriculture/soy/impacts/social/ (geraadpleegd op 01/05/2013).

³⁶⁹ <http://www.vlees.nl/dossiers/diervoer/gmos>; MVO (2011). Fact sheet Soy. Product Board. Rijswijk.

³⁷⁰ Frank et al. 2011. Sustainability of current GM crop cultivation. WUR report 386.

Beleidsintenties

In 1995 verenigde een aantal Nederlandse ngo's hun krachten in de Dutch Soy Coalition, met als doel het beperken van de negatieve gevolgen van de productie, het transport, de verwerking en de consumptie van soja. Deze coalitie legde contacten met bedrijven die belangstelling hadden voor duurzame soja in de Latijns-Amerikaanse landen. Nederlandse ngo's en voorloperbedrijven organiseerden in Nederland in 2004 de eerste multistakeholderbijeenkomst, gevolgd door de eerste internationale conferentie rond dit thema in Zuid-Amerika in 2005. Sinds 2008 is er een trilaterale overleg tussen overheid, bedrijven en ngo's over de voortgang op het gebied van duurzame soja: de rondetafelconferentie rond duurzame soja (de *Round Table for Responsible Soy*, RTRS).

In reactie hierop en op publicaties over de ecologische voetafdruk van de Nederlandse soja-importen heeft het ministerie van Landbouw in juni 2007 enkele algemene doelstellingen voor soja geformuleerd:³⁷¹

- ondersteuning van het rondetafelinitiatief, zowel financieel als door het faciliteren van het multistakeholderproces, om te komen tot een standaard voor duurzaamheid;
- stimuleren van de politieke dialoog in relevante Latijns-Amerikaanse landen (Brazilië en Argentinië);
- een proactieve rol spelen in EU- en internationaal verband;
- een actieve rol spelen in WTO-verband, om de handel in duurzame soja mogelijk te maken;
- ondersteunen van onderzoek naar duurzame soja;
- dialoog stimuleren in internationaal verband, bijvoorbeeld over de rol van China in de sector.

| 209 |

Beleidsuitvoering

De Nederlandse overheid heeft in overeenstemming met de beleidsintenties daarvoor de *Round Table for Responsible Soy* (RTRS) actief ondersteund, onder meer door financiële steun aan pilotprojecten, aan de jaarlijkse conferentie en aan onderzoek. De Landbouwraden van de Braziliaanse en Argentijnse ambassades faciliteerden contacten met overheden en andere actoren, waren als waarnemer aanwezig bij bijeenkomsten en informeerden Den Haag hierover op een reguliere basis. Ook droegen zij bij aan de beleidsontwikkeling op het gebied van duurzame soja in Nederland.³⁷²

De Nederlandse overheidsbijdrage aan de duurzame sojaproductie in de evaluatieperiode wordt geschat op EUR 6 miljoen. De financiering is deels direct (bijvoorbeeld de financiering van een pilotproject in het kader van de RTRS) en vooral indirect (via subsidies aan Nederlandse ngo's en hun zuidelijke ngo-partners, inclusief het Schokland-fonds). Deze gelden zijn vooral gebruikt voor de ondersteuning van het RTRS-proces, de ondersteuning van lokale ngo's, voor onderzoek en voor de capaciteitsopbouw bij producenten. Sinds 2008 coördineert het Initiatief Duurzame Handel de ondersteuning, met overheidssubsidie en op basis van cofinanciering. Het door de Nederlandse overheid gefinancierde onderzoek naar

³⁷¹ IZ 2007/971, *Duurzame soja*.

³⁷² Zie hiervoor het IOB landenrapport over Argentinië: Baud, J. M. (2013). *Beleidsevaluatie Nederland-Argentinië 2005-2012. Rapport in opdracht van IOB*.

de milieu- en sociale gevolgen van sojaproductie was ook van invloed op de keuze van de Nederlandse overheid om het RTRS-initiatief te (blijven) ondersteunen. De uitwerking van de Nederlandse beleidsdoelstellingen voor duurzame soja in EU- of internationaal verband (WTO, FAO, China) heeft tot nu toe weinig aandacht gekregen (in tijd en financiën). Er is ook niet of nauwelijks over gerapporteerd. Sinds 2010 probeert het Initiatief Duurzame Handel ook andere Europese landen bij het RTRS-initiatief te betrekken.

Resultaten en directe effecten

Een belangrijk resultaat op het gebied van duurzame soja is de totstandkoming van de RTRS-standaard in 2010. Een aantal overlegondes en veldtesten, onder andere gesteund met Nederlandse financiering, ging hieraan vooraf. De standaard is neutraal ten aanzien van genetisch dan wel niet-genetisch gemanipuleerde soja. Ook is een Annex ontwikkeld voor het gebruik van de RTRS-standaard voor de productie van bio-energie op basis van soja. In december 2011 besloot een coalitie van Nederlandse bedrijven dat per 2015 alle in Nederland te gebruiken soja (1,8 miljoen ton per jaar) RTRS-gecertificeerd dient te zijn.³⁷³ Een besluit dat ook internationaal als een mijlpaal wordt gezien.

Overigens trokken zich in 2009 tijdens het RTRS-proces twee belangrijke Braziliaanse spelers terug, te weten de Braziliaanse producentenassociatie APROSOJA (die 25 procent van de producenten vertegenwoordigt) en de Association of Vegetable Oil Industries (ABIOVE). Ook de Argentijnse boerenorganisatie FUNDAPAZ stapte op. Zij vonden dat de criteria voor de standaard te hoog werden ingezet en veel verder gingen dan de regulering door de nationale wetgeving. Ze zagen dit als niet haalbaar en onwenselijk. Ook vonden ze dat het proces te veel gedomineerd werd door Europese spelers en dat te weinig rekening werd gehouden met het verwachtingspatroon van de lokale spelers. Mede als gevolg van deze terugtreding is in Brazilië een aantal initiatieven voor alternatieve standaarden tot stand gekomen, zoals ProTerra (niet-genetisch gemanipuleerd, gebaseerd op de eerdere Basel-criteria), Ecosocial en SojaPlus.

In 2008 importeerde Nederland de eerste voor duurzaamheid gecertificeerde soja: in totaal 133.000 ton. Deze productie kwam in belangrijke mate tot stand door de initiatieven en investeringen van Nederlandse ngo's en bedrijven. In 2011 is 80.000 ton RTRS-gecertificeerde soja geproduceerd en zijn 28.000 boeren getraind om aan de standaard te kunnen voldoen. In 2012 bedroeg de productie van RTRS-soja 430.000 ton, waarvan naar verwachting 300.000 ton via Nederland werd geimporteerd. Dit is overigens minder dan de doelstelling voor dat jaar, namelijk 500.000 ton. In 2012 was 15 procent van alle soja-import in Nederland RTRS-gecertificeerd. Daarnaast produceerde Brazilië in 2011 4,2 miljoen ton duurzame soja volgens de ProTerra-standaard. Het is twijfelachtig of deze soja ook aan de RTRS-standaard voldoet, maar het is in ieder geval een verbetering ten opzichte van de reguliere sojaproductie. De productie van RTRS-soja is in Argentinië tot nu toe zeer beperkt en in Paraguay nog niet van de grond gekomen.

³⁷³ IDH (2011), 15 december. Persbericht.

Of de certificering ook lokale sociale en milieueffecten heeft, is niet bekend. Bovendien is de omvang van de gecertificeerde productie nog gering. In Brazilië gaat het vooral om grote producenten (zodat grote volumes RTRS-soja kunnen worden gecertificeerd). Hier is slechts 16 procent van de sojaproductie in de handen van familiebedrijven.³⁷⁴ Specifieke activiteiten blijven noodzakelijk om ervoor te zorgen dat ook deze kleine boeren profiteren van de duurzame productie.

Attributie

Nederland heeft met zijn beleid bijgedragen aan de totstandkoming van de RTRS-standaard, vooral door consequent optreden, actieve ondersteuning van het RTRS-proces en proactieve bemiddeling tussen markt en overheidspartijen. De doelstelling voor 2015 bedraagt een import voor de Nederlandse consumptie van 1,8 miljoen ton duurzame RTRS-soja: dit is slechts een gering aandeel van de Braziliaanse sojaproductie (3 procent) en van de wereldproductie (1 procent). Het Initiatief Duurzame Handel heeft als aanvullende doelstelling dat in 2015 10 à 15 procent van de totale soja-import door de EU aan de RTRS-standaard voldoet; het accent ligt hierbij op België, de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk. Deze insteek op de EU had eerder kunnen worden ingezet. Immers, de omvang van de EU-markt is veel groter (met Rotterdam als belangrijkste doorvoerhaven) en daarom een belangrijke aanleiding om te investeren in duurzame productie (zoals dat ook het geval was bij de verduurzaming van de ethanolproductie uit suikerriet).

| 211 |

Het is aannemelijk dat de discussies over onder andere sojacertificering van invloed zijn geweest op de toegenomen aandacht voor duurzame productie in het Braziliaans beleid. Door dit beleid is de ontbossing in Brazilië bijvoorbeeld afgangen van 2,1 miljoen hectare per jaar tussen 2000 en 2004 tot 465.600 hectare per jaar in 2011. Het Sojamoratorium en de Boswet spelen hierbij een belangrijke rol. Volgens het Sojamoratorium mag geen soja meer worden gekocht dat afkomstig is uit gebieden die na 2006 zijn ontbost, en de Boswet schrijft voor dat grondeigenaren in het Amazonegebied 80 procent van hun land bebost moeten houden. Ook Nederlandse bedrijven hebben het Sojamoratorium onderschreven en ondersteund. Dit heeft echter niet verhinderd dat de ontbossing in de Braziliaanse Cerrado-savanne (ca. 750.000 hectare per jaar), die een direct gevolg is van de uitbreiding van het soja-areaal, voortduurt.³⁷⁵

Hoewel niet te kwantificeren, zijn ook andere indirecte effecten van de sojacertificering in de productielanden van groot belang. Dat geldt bijvoorbeeld voor de capaciteitsopbouw (van producenten), de brede bewustwording over duurzaamheid in de productieketens, de overlegcultuur tussen ngo's en bedrijven en de wijze waarop lokale initiatieven voor duurzame soja tot stand kunnen komen. Deze indirecte effecten kunnen op den duur een

³⁷⁴ Solidaridad, 2012. <http://www.isealliance.org/sites/default/files/Gert%20van%20Bijl%20presentation.pdf> (geraadpleegd op 01/05/2013).

³⁷⁵ Vitali, I. (2011). WWF. *WSoja and the Cerrado: Brazil's forgotten jewel.* [Online]. http://assets.wwf.org.uk/downloads/soya_and_the_cerrado.pdf (geraadpleegd op 01/03/2013). WWF (2011).

grottere impact hebben dan de directe effecten.³⁷⁶ In tegenstelling tot Brazilië zijn er in Argentinië weinig aanwijzingen voor dergelijke veranderingen. Dit wordt geweten aan de centralistische beleidscontext in het land. Nederlandse ngo's en het Nederlands bedrijfsleven hebben hier wel verduurzamingsactiviteiten uitgevoerd maar minder vat gekregen op het spelersveld. In Paraguay is de recente politieke omwenteling ingezet vanuit de belangen in landeigendom en de sojasector en is de positie van de regering zeer zwak. Hier heeft Nederland enige invloed gehad via de activiteiten van Nederlandse ngo's en hun lokale partners.

De perspectieven voor schaalvergroting van de certificering zijn beperkt. In de sojasector zal de vraag vanuit China toenemen en in 2020 naar verwachting 70 procent van de Braziliaanse sojaproductie uitmaken. Het is twijfelachtig of Chinese importeurs en consumenten bereid zijn het huidige model van certificering te volgen. Het versterken van de nationale wetgeving, voor zover deze overeenkomt met criteria voor duurzame soja, is een mogelijk alternatief voor certificering. Certificering lijkt in dat geval vooral een tussenstation, met als belangrijk indirect effect een opwaartse druk voor andere bedrijven en steviger overheidsbeleid, zoals duurzame-keteninitiatieven, sojamoratorium, zonering suikerriet.

9.3.2 Steenkool

| 212 |

Context

De kolenproductie is voor Colombia een belangrijke bron van inkomsten: zij is goed voor rond 20 procent van de export en 2 procent van het bruto buitenlands product. Tussen 2005 en 2011 nam de productie van kolen toe van 59,7 tot 85,8 miljoen ton. De productie was vrijwel geheel bestemd voor de export.

Er bestaat vooralsnog geen duurzaamheidsstandaard voor kolen. Ook zijn er geen systematische gegevens beschikbaar over de productieomstandigheden. Met enige regelmaat verschijnen in Colombia artikelen en rapporten over misstanden met betrekking tot de mijnbouw in Colombia, en de kolenwinning in het bijzonder.³⁷⁷ Deze misstanden hebben vooral te maken met milieu- en sociale effecten. Milieueffecten van de dagbouw zijn landdegradatie, erosie, stof en verlies van natuurlijke vegetatie. De sociale effecten hebben vooral betrekking op de slechte arbeidsomstandigheden, de drinkwatervervuiling en de gedwongen verhuizing van lokale bewoners. Daarnaast zijn er klachten over de schending van mensenrechten en vooral de onderdrukking van vakbonden.

³⁷⁶ Zoals ook aangegeven in een studie naar effecten van verduurzaming in ketens: *Steering Committee of the State-of-Knowledge Assessment of Standards and Certification. (2012). Toward sustainability: The roles and limitations of certification.* Washington, DC: RESOLVE, Inc.

³⁷⁷ Voor deze deelstudie is in Colombia onderzoek gedaan naar de activiteiten van de ambassade op het terrein van milieu en de weerslag van die activiteiten op de discussies over en het beleid voor de duurzaamheidsaspecten van steenkoolwinning. De opzet van deze deelstudie voorzag niet in eigen primair onderzoek naar de omstandigheden waaronder steenkool in Colombia wordt gewonnen. Zie ondermeer Nitro (2012). *Conflictividad en el sector minero-enérgético en Colombia.* Nitro PDF/Cordaid. Zie voor een uitgebreider overzicht van de Colombiaanse documentatie: Aidenvironment (2013). *Coal Production Colombia.*

Nederlandse betrokkenheid

Nederland is een grote importeur van steenkool, waarbij het grootste deel (in 2010 meer dan 70 procent) bestemd is voor de doorvoer.³⁷⁸ In 2011 kwam 63 procent van de voor de Nederlandse energieopwekking gebruikte steenkool uit Colombia, in 2012 was dit 47 procent.³⁷⁹ Door de berichten over de slechte arbeidsomstandigheden bij de exploitatie van mijnen en de gevolgen van de exploitatie voor het milieu in Colombia en andere landen, is de steenkoolimport in Nederland vanaf 2008 onderwerp van discussie, zowel in als buiten het parlement. Als reactie hierop werd vanaf juli 2010 de steenkoldialoog gestart (zie Tekstbox 9.1).

Beleidsintenties

De bevordering van duurzame handel tussen Colombia en Nederland is één van de Nederlandse prioriteiten in de relatie met Colombia.³⁸⁰ In het ontwikkelingssamenwerkingsprogramma met dit land stelt Nederland het bevorderen van de capaciteit van de Colombiaanse overheid voor de uitvoering van het milieubeleid als belangrijk doel. Met de sectorsteun aan het ministerie van Milieu wil het de regulerende en toezichthoudende rol van de Colombiaanse overheid versterken. In het jaarplan voor 2012 zijn in het kader van de transitie en de bevordering van duurzame handel ook specifieke doelstellingen opgenomen om de dialoog over de mijnbouw in Colombia te bevorderen.

| 213 |

Beleidsuitvoering

De Nederlandse ambassade in Colombia heeft een actieve rol gespeeld bij het nastreven van de doelstellingen op het gebied van de duurzame productie en handel:

- Over een lange periode is omvangrijke budgetsteun verleend voor het ministerie van Milieu en voor de vergroting van de regulerende capaciteit van de Colombiaanse overheid op het gebied van het milieu.³⁸¹ De totale steun aan de milieusector in de periode 2004-2011 bedroeg EUR 78 miljoen.
- Langdurige steun is verleend aan milieuorganisaties en ngo's in Colombia, om de maatschappelijke discussie en lobby met betrekking tot milieuvraagstukken te bevorderen. Hiervoor is in vier jaar tijd (2012-2015) EUR 5 miljoen uitgetrokken.
- Naar aanleiding van de aandacht in Nederland voor de steenkoolimport heeft de ambassade gezorgd voor reguliere informatieverstrekking aan de in Nederland betrokken beleidsafdelingen van de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken. Ook heeft zij contact onderhouden met de Nederlandse ngo's die actief zijn op dit terrein en hun Colombiaanse partnerorganisaties.
- De ambassade heeft proactief en samen met andere donoren, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, invloed uitgeoefend op het maatschappelijk verantwoord

³⁷⁸ SOMO (2012). *The black box, obscurity and transparency in the Dutch coal supply chain*.

³⁷⁹ Energie-Nederland, geciteerd in Dutch Coal Dialogue, Final Report 2013.

³⁸⁰ Dit staat in de jaarplannen van de ambassade in Colombia en werd nog eens bevestigd in het antwoord op 6 maart 2013 van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Ploumen op vragen van het Tweede Kamerlid Mulder over bloedkolen uit Colombia.

³⁸¹ Zie voor een beschrijving van de inzet en resultaten: IOB (2008). *Sectorsteun in milieu en water*. Den Haag, en het landenrapport Colombia door Peter Newborn en Lidia Cabral van het Overseas Development Institute.

ondernemen en de duurzaamheid in de mijnbouwsector. Dit was mogelijk dankzij langdurige promotie van de *Voluntary principles on security and human rights* en de OECD-richtlijnen. In 2013 was Nederland voorzitter van de *Voluntary principles on security and human rights* dialoog over veiligheid en mensenrechten tussen overheden, bedrijven in de mijnbouw en energiesector en ngo's.

- De ambassade heeft de contacten met bedrijven in Colombia gefaciliteerd om te komen tot een keuze van pilots om naleving van internationale richtlijnen te toetsen waarvoor in Nederland belangstelling stond (zie Tekstbox 9.1).

Resultaten en effecten

De Colombiaanse overheid heeft zowel de *Voluntary Principles on Security and Human rights* als de OECD-richtlijnen voor multinationale ondernemingen ondertekend. Hiermee zijn een kader en een instrument beschikbaar voor de dialoog over duurzaamheid en mensenrechten, en voor activiteiten om die te bevorderen. De Nederlandse ambassade heeft de toepassing van de richtlijnen over een lange tijd gesteund en gestimuleerd.

Verder heeft de ambassade eraan bijgedragen dat het thema van de mijnbouw op de Colombiaanse agenda kwam en onderwerp is van het maatschappelijk debat. Zo heeft zij de dialoog helpen bevorderen tussen de verschillende stakeholders, dankzij de relaties die ze in voorgaande jaren had opgebouwd. Uit interviews met lokale beleidsmakers blijkt dat Nederland in Colombia wordt gezien als een partner in een constructieve dialoog rond het vraagstuk van de mijnbouw en het milieu, dankzij de *collaborative approach* en langdurige en consequente ondersteuning van de milieusector.

| 214 |

Er is in Colombia echter nog een lange weg te gaan om de verbeterde wet- en regelgeving ook daadwerkelijk toe te passen. De resultaten van de Nederlandse steun aan de milieusector geven een gemengd beeld:³⁸² enerzijds is er op onderdelen voortgang geboekt, anderzijds zijn er beperkingen omdat de politieke positie van het ministerie van Milieu zwak is in vergelijking met andere betrokken ministeries en de regionale overheden. De regulering van de mijnbouwsector in Colombia is dan ook nog steeds relatief zwak.³⁸³ Het blijkt dat de voorgenomen proefinspecties van mijnen in het kader van de steenkoldialoog nog niet hebben plaats gevonden. Het National Contact Point voor het indienen van klachten is relatief snel (in juni 2012) ingesteld en nog in opbouw. Positief is de oprichting van het Nationale Agentschap voor de verlening van milieulicenties. Deze goed uitgeruste organisatie kan een belangrijke rol gaan spelen bij de zonering van regio's waarvoor mijnbouwconcessies kunnen worden verleend en regio's waar dat vanwege milieuredenen niet mogelijk is. Of daarmee ook beter toezicht op de toekenning van licenties zal plaatsvinden, is ook afhankelijk van andere factoren. Een groot probleem blijft het toezicht op de kleine illegale mijnbouw, vooral in afgelegen gebieden.

³⁸² Newborne, P. et al. (2010). *Review of the Sector-wide Approach in environment in Colombia (2007-2010)*. Report of the review mission commissioned by the Royal Netherlands Embassy in Bogota. London: ODI.

³⁸³ Colombia hangt in de lagere klassen van de internationale beleidsindex voor investeringen in de mijnbouwsector, met een daling in de periode 2009-2012 naar positie 64 (van de 93) (Fraser Institute, 2012).

Toch hebben de internationale druk en aandacht voor de problemen bij de steenkoolwinning invloed op sommige van de betrokken bedrijven. Het lokale bedrijf Cerrejón scoort nu beter op verschillende internationale standaarden (OECD, GRI, UN *guiding principles*, EITI) dan andere bedrijven uit dezelfde sector, zoals Drummond en Glencore. Ook heeft het bedrijf voortgang geboekt met het instellen en toepassen van klachtenprocedures en het geven van aandacht aan de sociale omstandigheden.³⁸⁴ Maar het blijft moeilijk om een betrouwbaar beeld te krijgen van de mate waarin dit alles ook daadwerkelijk leidt tot verbetering van de arbeidsomstandigheden en de reductie van de negatieve gevolgen van de mijnbouw voor het milieu.

De beleidsdiscussie in Nederland

Terwijl Nederland enerzijds actief het milieubeleid en de reguleringscapaciteit in Colombia ondersteunde, werd de import van kolen door Nederland uit Colombia onderwerp van discussie in Nederland zelf.³⁸⁵ In 2008 stelde de Tweede Kamer vragen over de duurzaamheid van de kolenimport uit Colombia; dit naar aanleiding van een Greenpeace-rapport over de kolenstroom.³⁸⁶ Ook een documentaire in 2010 over de misstanden rondom de kolenproductie in Colombia leidde tot vragen in de Tweede Kamer en berichten in de media over het onderwerp. In reactie op vragen daarover van zowel de Tweede Kamer als de pers spraken de bewindslieden hun voorkeur uit voor zelfregulering.³⁸⁷ De vraag is vooral hoe duurzaam de winning is van de steenkool die wordt benut voor de Nederlandse energieopwekking. Daarbij ging de aandacht allereerst uit naar de transparantie over de herkomst van de kolen en de mate waarin de overheid daarin sturend moet optreden: is het bijvoorbeeld mogelijk en wenselijk om deze informatie per toeleveringsbedrijf te specificeren.³⁸⁸ Meerdere Tweede Kamer fracties vroegen om een actievere rol van de overheid hierbij en in april 2012 verzocht het Kamerlid Koppejan de regering in een motie om na te gaan welke obstakels verhinderen dat inzicht kan worden gegeven in de mijnen waarvandaan energieleveranciers hun steenkool betrekken. De regering onderschrijft de noodzaak voor een betere transparantie over de arbeidsomstandigheden, maar laat de

| 215 |

³⁸⁴ Rees, C. (2011). *Piloting Principles for Effective Company Stakeholders Grievance Mechanisms: A Report of Lessons Learned*. United Nations Human Rights Council.

³⁸⁵ Deze casestudie speelt tegen de achtergrond van de discussie over de energietransitie in Nederland. Nederland moet voldoen aan het Europees doel voor 2020 om 20 procent van zijn energie duurzaam (met hernieuwbare energie, dus geen kernenergie) op te wekken. Tegelijkertijd investeert het in drie nieuwe kolencentrales. Een belangrijke reden daarvoor is het prijsvoordeel ten opzichte van gas. Een ander argument voor kolencentrales is dat de leveringszekerheid uit andere bronnen dan gas moet worden veiliggesteld. Een nadeel is dat kolencentrales in vergelijking tot andere conventionele (bijvoorbeeld gas) of moderne energiebronnen veel vervuilende stoffen uitstoten.

³⁸⁶ Greenpeace en Profundo (2008). *De Wereld achter kolenstroom, de dubieuze herkomst van steenkool voor Nederlandse kolencentrales*. Amsterdam: Greenpeace.

³⁸⁷ TK 2009-2010, 26485, nr. 100; TK 2010-2011, aanhangsel 1498; TK 2011-2012, 26485, nr. 124; TK 2011-2012, aanhangsel 1774; TK 2012-2013, aanhangsel 202.

³⁸⁸ De verwachtingen daarover zijn door de eerste voorzitter van de Dutch Coal Dialogue (DCD) hoog ingezet. In 2011 stelde de voorzitter van de steenkoldialoog, en ex-staatssecretaris van Economische Zaken, Heemskerk in een interview dat de DCD ernaar streeft de transparantie te vergroten zodat Nederlandse consumenten van elektriciteit zouden kunnen kiezen tussen elektriciteit opgewekt uit verantwoorde kolenmijnen, zie: Volkskrant (2011). Interview Frank Heemskerk, 'Er is een veelbelovend zaadje geplant'. Volkskrant, 1 maart 2011, p. 24.

invulling daarvan vooralsnog over aan de bedrijven. Daarbij spreekt zij de hoop uit dat de steenkooldialoog en het internationaal initiatief van de betrokken bedrijven, het *Better Coal Initiative*, daarin zullen voorzien. Wel voegt de staatssecretaris, in zijn beantwoording van vragen uit de Tweede Kamer daarover, hieraan toe dat hij ervan uitgaat dat partijen streven naar transparantie over indicatoren op grond waarvan de arbeidsomstandigheden en mensenrechtensituatie in de steenkolenketen kunnen worden beoordeeld. Informatie over het beleid van de bedrijven zegt iets over hoe met die risico's wordt omgegaan. In hun beantwoording van de vragen verwijzen de bewindslieden weinig of niet naar de inspanningen van Nederland daarvoor in Colombia zelf. In maart 2013 besteedt de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in de beantwoording van vragen vanuit de Tweede Kamer wel aandacht aan de activiteiten die de Nederlandse ambassade in Colombia onderneemt. De primaire verantwoordelijkheid ligt weliswaar bij de Colombiaanse overheid, schrijft zij, maar ook bedrijven dienen hun verantwoordelijkheid te nemen. De minister geeft aan dat de thans bereikte transparantie in dit stadium volstaat, maar voegt eraan toe: 'Wanneer eerdergenoemde afspraken die de energiebedrijven onderling hebben gemaakt om risico's van schendingen van milieu en mensenrechten te voorkomen dan wel te verminderen niet worden ingevuld zoals redelijkerwijs van verantwoorde bedrijven mag worden verwacht, zouden de energiebedrijven individueel bekend moeten maken bij welke mijnen zij inkopen. Zij moeten dan individueel kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid.'³⁸⁹

| 216 |

Box 9.1 De steenkooldialoog

In reactie op de discussies over de duurzaamheid van de steenkoolimport spraken de betrokken bewindslieden hun voorkeur uit voor zelfregulering. Daarbij verwezen zij naar de in juli 2010 gestarte 'steenkooldialoog' (*Dutch Coal Dialogue: DCD*), waarin de brancheorganisatie van energiebedrijven, de mijnbouwbedrijven, de vakbonden en enkele ontwikkelingsorganisaties deelnamen, met het ministerie van Economische Zaken als waarnemer. De dialoog beschikte over een externe voorzitter en een eigen secretariaat. Deze dialoog kwam tot stand op initiatief van de energiesector en kende twee doelen: (a) het vergroten van transparantie in de kolenhandelsketen richting eindgebruikers, en (b) het versterken van verificatieprocessen met het oog op het verbeteren van de lokale omstandigheden van gemeenschappen, werknemers en het milieu in herkomstgebieden van steenkool voor de Nederlandse markt. De financiering voor de steenkooldialoog is afkomstig van de deelnemende bedrijven. Het verzoek aan de Nederlandse overheid om de activiteiten van de steenkooldialoog (mede) te financieren, werd niet ingewilligd, met als argument dat de verantwoordelijkheid bij de bedrijven zelf ligt.

In juli 2013 presenteerde de DCD, na drie jaar, haar eindverslag. Daarin stelt zij dat de doelstellingen deels zijn behaald. Er is een instrument ontwikkeld om de mijnbouw ter plekke te beoordelen op de beschikbare internationale richtlijnen.

³⁸⁹ TK 2009-2010, 26485, nr. 100; TK 2010-2011, aanhangsel 1498; TK 2011-2012, 26485, nr. 124; TK 2011-2012, aanhangsel 1774; TK 2012-2013, aanhangsel 202.

Het is echter niet mogelijk gebleken de voorziene pilots, die waren bedoeld om de bruikbaarheid van het instrument te testen, ter plekke uit te voeren. Er is meer inzicht gekomen in de oorsprong van de steenkool die de energiebedrijven gebruiken voor energieopwekking. Maar onder de deelnemers bestaan aanzienlijke meningsverschillen over de mate van transparantie die daarmee is bereikt. De betrokkenen hebben de exercitie als leerzaam ervaren, maar denken anders over de resultaten ervan. In zijn voorwoord bij het eindrapport prees de voorzitter de energie- en staalbedrijven, omdat deze door deelname aan de dialoog ervan blijk hebben gegeven maatschappelijke verantwoordelijkheid te hebben genomen. Hij stelde evenwel dat dit niet vrijblijvend is en riep hen op duurzaamheid te integreren in de bedrijfsvoering en een voorvechter te worden van concrete verbeteringen in de exploitatie ter plekke. De overige deelnemers (ngo's en vakbonden) riep hij op zich open te blijven opstellen en de bedrijven te helpen om de beloften van verantwoorde winning na te komen.

Bron: Dutch Coal Dialogue, Final Report 2013.

Conclusies

Het Nederlands duurzaamheidsbeleid bevat ambitieuze doelstellingen voor het beleid gericht op het maatschappelijk verantwoord ondernemen en de bevordering van duurzame ontwikkeling. In de OECD-richtlijnen is het bevorderen van transparantie in de toeleverende keten een belangrijk instrument. Met de vooraanstaande Nederlandse rol bij de totstandkoming van deze internationale richtlijnen zijn verwachtingen gewekt over de toepassing ervan.

| 217 |

De Nederlandse ambassade in Colombia heeft een actieve rol gespeeld bij de bevordering van de Nederlandse doelstellingen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen in de mijnbouw. Ook heeft zij bijgedragen aan het ontwikkelen van een relevant beleidskader daarvoor. De activiteiten van de ambassade in Colombia vormen een goed voorbeeld van hoe Nederland ook in de productielanden kan bijdragen aan de bevordering van duurzame productie. In Nederland heeft de overheid in haar contacten met de betrokken partijen en in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer hier weinig gebruik van gemaakt. Pas na de laatste regeringswisseling is in de meest recente informatievoorziening aan de Tweede Kamer (maart 2013) een verband gelegd tussen de steenkoldialoog en de Nederlandse steun in Colombia zelf. De mogelijkheden voor een meer geïntegreerde aanpak tussen de activiteiten in Nederland en in Colombia zijn onvoldoende benut.

In het geval van steenkool uit Colombia heeft de overheid de zelfregulering en de dialoog tussen bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties gestimuleerd en duidelijk gemaakt dat zij het niet als haar taak ziet direct te interveniëren maar de verantwoordelijkheid daarvoor bij de betrokken bedrijven legt. De aanhoudende meningsverschillen over de transparantie van de informatie over de herkomst van steenkool was geen aanleiding voor een bemiddelende rol daarin. De doelstellingen van de zelfregulering onder de

steenkolendialoog zijn echter maar gedeeltelijk behaald en onder de deelnemers aan de steenkoldialoog wordt verschillend gedacht over de bereikte voortgang.

9.3.3 Bio-ethanol

Context

Brazilië produceert al sinds de jaren zeventig bio-ethanol uit suikerriet en is samen met de Verenigde Staten (ethanol uit maïs) wereldwijd de grootste producent van deze biobrandstof. In Brazilië is vooral de eigen markt van belang. In 2008 produceerde Brazilië 24,5 miljard liter bio-ethanol, waarvan het 5,1 miljard liter exporteerde (21 procent van de Braziliaanse productie).

Zowel internationaal als in Brazilië wordt gediscussieerd over de vraag in hoeverre de expansie van suikerriet voor ethanol heeft bijgedragen aan de directe of indirecte landgebruksveranderingen (ontbossing) en of dit tot problemen met de voedselzekerheid heeft geleid (*'food versus fuel'*). Een ander belangrijk punt is hoe de uitstoot van broeikasgassen door bio-ethanol zich verhoudt met die door fossiele brandstoffen. Studies laten zien dat de productie van suikerriet voor ethanol op al bestaand landbouwgebied positief scoort: zij leidt tot een broeikasgasemissie die 85 procent minder is dan bij benzinegebruik.³⁹⁰ Veranderingen in het landgebruik spelen hierbij echter een belangrijke rol, door de uitstoot van CO₂ uit de vegetatie en de ondergrond. Het Amerikaanse milieuagentschap kwam in 2010 tot een broeikasgasreductie door het gebruik van bio-ethanol van naar schatting 50 procent ten opzichte van benzinegebruik. Recent onderzoek suggereert dat het klimaateffect van het gebruik van nitraatkunstmest bij de productie van suikerriet wordt onderschat en dat nieuwe berekeningen van de broeikasgasuitstoot nodig zijn. Daarnaast moet biobrandstof vergeleken worden met de energieproductie uit teerzanden en de oliewinning in het Arctisch gebied.

| 218 |

Nederlandse betrokkenheid³⁹¹

In 2001 werd aangenomen dat de toename van CO₂-emissies in de EU tussen 1990 en 2010 50 procent zou bedragen, voornamelijk als gevolg van het wegtransport. Hiermee zou de EU niet aan haar Kyoto-verplichtingen voor de emissiereductie van broeikasgassen kunnen voldoen. Bijkomenging met duurzame energiebronnen uit biomassa, zoals bio-ethanol, kon uitkomst bieden. In 2006 werd in Nederland het Besluit Biobrandstoffen Wegverkeer aangenomen, waarin een aandeel duurzame energie van 5,75 procent in 2010 en van 10 procent in 2020 het doel was. De snel toenemende zorgen over de negatieve gevolgen van biobrandstoffen in 2005 leidden tot de ontwikkeling van de Cramer-criteria voor duurzaamheid (2006/2007). Deze criteria werden in de jaren daarna ontwikkeld tot een duurzaamheidsstandaard (2007, beleid 'Schoon en Zuinig' / NTA 8080).

³⁹⁰ Volgens de OECD (2008). *Economic assessment of Biofuel support policies*. Beschikbaar op de website van de OECD (geraadpleegd 05/05/2013).

³⁹¹ Voor bronnen van de vermelde data zie het betreffende deelrapport over bio-ethanol zoals vermeld in Bijlage 1.

De geïnstalleerde capaciteit voor ethanolproductie in Europa was (nog) onvoldoende voor de totale vraag. Aanvullende import was nodig. Van de in 2008 geproduceerde 24,5 miljard liter exporteerde Brazilië 1,5 miljard liter naar de EU. Brazilië was in 2008 de belangrijkste handelspartner (77 procent) voor de EU en profiteerde dus het meest van de gestegen vraag. De import uit Brazilië via Nederland was 1 miljard liter in 2008 (68 procent van de Braziliaanse export naar de EU).

De belangrijkste Nederlandse bedrijven in relatie tot ethanol zijn de handelaar Argos (met een distributienetwerk in Europa) en Shell. In 2011 heeft Shell zijn samenwerking met het Braziliaanse bedrijf Cosan (ethanolproducent en distributienetwerk) geformaliseerd in de *joint venture* Raizen. Raizen heeft een marktwaarde van USD 12 miljard: 40.000 mensen in dienst; 2,2 miljard liter ethanol.

Beleidsintenties

De Hernieuwbare Energie Richtlijn (RED³⁹²) en de Richtlijn Brandstofkwaliteit (FQD³⁹³) voor de EU bevatten de belangrijkste beleidsintenties voor de periode 2004-2011. De RED stimuleert het gebruik van hernieuwbare energie door de invoering van een bijnemengverplichting. In 2020 moet 20 procent van alle energie afkomstig zijn van hernieuwbare bronnen, en in de transportsector moet dit aandeel minstens 10 procent zijn. Nederland nam de 10 procent-doelstelling over en streefde naar 4,25 procent bijnemenging in 2011 en naar 5,5 procent bijnemenging in 2014. Deze percentages zijn later naar beneden bijgesteld. Met de RED worden voor het eerst ook duurzaamheidscriteria (Artikel 17) ingevoerd voor de productie en handel van grondstoffen; deze zijn mede gebaseerd op de Nederlandse criteria.

| 219 |

De Nederlandse ambassade in Brazilië formuleerde in haar meerjarenprogramma 2008 als doelstelling: het opstellen van duurzaamheidscriteria en ontwikkelen van certificeringssystemen voor de productie van biobrandstoffen (met name uit soja en suikerriet) in het kader van EU en WTO en in overleg met Brazilië. Ook in 2008 sloot Nederland vijf *Memoranda of Understanding* met Brazilië, waaronder één voor biobrandstoffen. De doelstelling van deze laatste overeenkomst is kwalitatief en algemeen: ‘to promote a mutually beneficial partnership between the signatories in the field of bioenergy, including biofuels and identified areas of co-operation’.

Beleidsuitvoering

Op basis van de Cramer-criteria heeft de Nederlandse overheid gelijkgestemde EU-landen actief bij elkaar gebracht – waaronder de belangrijke landen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, evenals de Europese Commissie – om duurzaamheid vorm te geven binnen de RED. Dit initiatief heeft geleid tot de latere duurzaamheidscriteria van de EU.

³⁹² EC (2009). *Renewable Energy Directive*. Directive 2009/28/EC. [Online]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:en:PDF> (geraadpleegd op 01/04/13).

³⁹³ EC (2009). *Fuel Quality Directive*. Directive 2009/30/EC. [Online]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0088:0113:EN:PDF> (geraadpleegd op 01/04/13).

Via de ambassade in Brazilië gaf Nederland geen financiële ondersteuning aan activiteiten op het gebied van bio-ethanol. De belangrijkste diplomatieke activiteit met betrekking tot de handel in bio-ethanol was het formuleren van het bilateraal *Memorandum of Understanding Biobrandstoffen* met Brazilië (2008), dat diende als kapstok voor diplomatieke samenwerking. Bij het volgen van dit dossier heeft de landbouwraad een actieve rol gespeeld.

Via het Fonds Duurzame Biomassa (van het ministerie van Buitenlandse Zaken) en het Fonds Duurzame Biomassa Import (van het ministerie van Economische Zaken) zijn drie aan bio-ethanol gerelateerde activiteiten van het bedrijfsleven en ngo's ondersteund: een activiteit van Solidaridad met Argos en UNICA over certificering, een studieproject over de methodologie voor indirecte effecten, en een pilotproject voor *pelletering* van bagasse (reststof suikerriet) door Biopower International.

In het kader van het de samenwerking over biobrandstoffen tussen Nederland en Brazilië zijn vier workshops georganiseerd. Ook stonden de biobrandstoffen op de agenda tijdens de handelsmissies van 2009 en 2010. Onder meer in reactie hierop heeft Brazilië in presentaties tijdens de workshops over biobrandstoffen het belang van duurzaamheid benadrukt.

Resultaten en effecten

| 220 |

In Brazilië is het areaal voor suikerrietproductie tussen 2004 en 2010 toegenomen van 5,6 tot 9,2 miljoen hectare. Deze toename – van 64 procent – is het gevolg van de binnenlandse en wereldwijde vraag naar ethanol en de verwachtingen over de bijnengverplichting in de EU en andere landen. Door de sterke toename van de binnenlandse en buitenlandse vraag en vanwege de protectie van de Europese productie stortte de export van Brazilië naar de EU na 2008 echter in. De haven van Rotterdam importeerde in 2012 nog slechts 127 miljoen liter bio-ethanol uit Brazilië: dit is een afname van 87 procent ten opzichte van 2008. Op dit moment zijn vooral de eigen en de Amerikaanse markt aantrekkelijk voor de Braziliaanse producenten.

De samenwerking van Solidaridad met Argos en UNICA over certificering heeft ertoe geleid dat 23 grote producenten, waaronder Raizen, in 2012 volgens de Bonsucro-standaard³⁹⁴ zijn gecertificeerd. Met de Bonsucro-standaard voldoen zij aan de duurzaamheidscriteria van de EU RED. Bij elkaar vertegenwoordigen deze producenten 2 procent van de mondiale productie en 5 procent van de Braziliaanse productie. Volgens UNICA is de huidige omvang in principe voldoende om de volledige vraag naar ethanol vanuit de EU de komende jaren te dekken.

De belangrijkste beleidswijziging in Brazilië op het terrein van de productie van suikerriet, is de invoering in 2009 van de agro-ecologische zonering. Dit is een mechanisme waarbij producenten buiten de aangewezen gebieden geen recht hebben op subsidie of andere overheidssteun. Met de zonering worden voor de productie van suikerriet geschikte gebieden aangewezen (meestal graslanden) en wordt productie in het Amazonegebied en de Pantanal wetlands uitgesloten. Door de sterk toegenomen mechanisering in de

³⁹⁴ De Bonsucro-standaard richt zich op de duurzame productie van het suikerriet dat verantwoordelijk is voor 60-70 procent van de mondiale suikerproductie en groot deel van de ethanolproductie.

suikerrietproductie en verbeterde wetgeving is de problematiek rond de arbeidsomstandigheden sterk verminderd. Verder blijkt uit de casestudie niet dat de uitbreiding van suikerriet in Brazilië negatieve effecten heeft gehad op de productie van de belangrijkste voedselgewassen (*food versus fuel*). Hoewel in sommige gevallen hiervoor minder hectares worden gebruikt, is in Brazilië de productie van veel voedselgewassen op nationale schaal sinds 2004 juist gestegen: maïs +33 procent, bonen +6 procent, koffie +18 procent, en tarwe +6 procent.

De uitbreiding van de suikerrietproductie heeft tussen 2004 en 2011 slechts voor een klein deel tot een toename van de ontbossing geleid. Voor de productie is, zo schat het Braziliaanse ICONE, een aandeel van 8 procent natuurlijke vegetatie omgezet, waarvan het merendeel (7,6 procent) een indirect effect betreft. De helft van deze ontbossing vond plaats in de Braziliaanse savanne. Suikerriet heeft zich dus vooral uitgebreid over bestaand landbouwgebied, waarvan slechts een klein deel zich heeft verplaatst. De ontbossing als gevolg van de uitbreiding van de suikerrietproductie is gering in relatie tot andere oorzaken. Bovendien heeft de expansie van suikerriet niet tot ontbossing in het Amazonegebied geleid.

Attributie

Nederland heeft een directe en positieve invloed gehad op de ontwikkeling van de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen in de EU Richtlijn Hernieuwbare Energie (zie *Beleidsuitvoering*). Maar de zorg om duurzame bio-ethanol uit Brazilië is thans nauwelijks meer aan de orde, want de Nederlandse markt is voor Brazilië niet relevant.

| 221 |

Mede dankzij het door Nederland gesteunde project van Solidaridad, ARGOS en UNICA zijn er op dit moment voldoende Braziliaanse (naast Europese) ethanolproducenten BonSucro-gecertificeerd om de komende jaren aan de beperkte vraag uit de EU te kunnen voldoen. Producenten voor de lokale markt zullen zich waarschijnlijk niet certificeren. Maar het is te verwachten dat gecertificeerde producenten druk uitoefenen op andere bedrijven (zoals ook bij andere standaarden gebeurt). Van groot belang is daarom een goede nationale wetgeving, zoals de agro-ecologische zonering, en een goede handhaving daarvan, zoals nu meer en meer gebeurt.

De invoering van de richtlijn voor biobrandstoffen (RED) laat zien dat de EU invloedrijk kan zijn: Bonsucro is een door RED geaccepteerde duurzaamheidsstandaard. Nederland heeft het EU-kanaal effectief gebruikt om de duurzaamheidscriteria te ontwikkelen. Het heeft echter de steun van een of meer ‘grote’ landen (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) nodig om beleidswijzigingen te realiseren. Omdat Nederland alleen steeds minder kan afdwingen, betekent dit ook dat alle belanghebbenden meer moeten samenwerken met Europese partners. Initiatieven zouden meer een Europees karakter moeten krijgen door nauwer samen te werken met lidstaten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het Initiatief Duurzame Handel is een goed voorbeeld van een dergelijke internationale samenwerking.

9.3.4 Bossen en hout

Context

De voor deze evaluatie uitgevoerde casestudie naar bossen en hout gaat over de Nederlandse inzet en investeringen in Bolivia en Colombia. Voor sommige aspecten is ook Brazilië als referentie gebruikt, vanwege zijn aandeel in de houthandel. In Latijns-Amerika is ongeveer 10 procent van het landoppervlak nog bedekt met bos; tussen 2000 en 2010 is ongeveer 42 miljoen hectare gekapt.³⁹⁵ De vijf landen met het grootste aandeel bos zijn Brazilië, Peru, Colombia, Bolivia en Venezuela: alle met een deel van het Amazonebos. Samen bezitten deze landen 84 procent van alle bossen in Latijns-Amerika. De belangrijkste oorzaken voor de ontbossing zijn de uitbreiding van de landbouw, de infrastructuur en de houtkap (legaal en illegaal).

In Bolivia is nog 54 procent van het land bebost. Van de circa 59 miljoen hectare is ongeveer 30 miljoen hectare nog primair bos, en 16 procent van de bossen is beschermd. De Boliviaanse Amazone (7 procent van de totale oppervlakte) omvat ongeveer 54 miljoen hectare, waarvan ongeveer twee derde is bebost. De belangrijkste oorzaken voor de ontbossing in Bolivia zijn de uitbreiding van de sojateelt en de veeteelt. De Boliviaanse overheid heeft voor een areaal van circa 20 miljoen hectare concessies voor houtkap uitgegeven. Veel houtkap is echter illegaal en wordt naar Brazilië gesmokkeld.

| 222 |

In Colombia is nog 55 procent van het land bebost. De belangrijkste bosgebieden van Colombia liggen in het Amazonegebied (10 procent van de totale oppervlakte), in de Andes en langs de Pacifische kust. Ongeveer 34 procent van de Colombiaanse bossen is beschermd. De belangrijkste oorzaak voor de ontbossing in dit land is de uitbreiding van de landbouw en de illegale houtkap. Dit is vooral het geval in de niet door de overheid gecontroleerde conflictgebieden.

In Bolivia en Colombia werkt de overheid aan duurzaam bosbeheer. Certificering is de geëigende manier om de houtkap en de houthandel te verduurzamen. Certificering draagt bij aan het in stand houden van het bos en aan het duurzaam beheer daarvan. In de gebieden die zijn gecertificeerd, staat nog bos.³⁹⁶ De twee grootste certificeringsstandaarden zijn FSC (Forest Stewardship Council), met wereldwijd 170 miljoen hectare bos, en PEFC (Program of Endorsement of Forest Certification) met 247 miljoen hectare bos. De standaard FSC wordt het meest gebruikt in de tropische regio's.

Nederlandse betrokkenheid

De EU is de belangrijkste mondiale markt voor zaaghout uit de Latijns-Amerikaanse regio, met Brazilië als voornaamste exporteur. De EU importeert ongeveer 45 procent van het geëxporteerde hout uit het Amazonegebied. Hiervan zijn Frankrijk, Nederland en het Verenigd

³⁹⁵ FAO (2012). *State of the World's Forests 2011*.

³⁹⁶ Koning, P. de (2008). *Quality Systems in Brazil: the role of FSC and IFOAM related quality systems in poverty reduction and biodiversity conservation*. Netherlands: Mekon Ecology.

Koninkrijk de grootste importeurs.³⁹⁷ In Nederland wordt hout vooral (74 procent) gebruikt voor constructiedoelinden (huizenbouw en infrastructuur).

Veel Nederlandse maatschappelijke organisaties en kennisinstituten zijn in Latijns-Amerika actief in de bossensector en ondersteunen de lokale organisaties en initiatieven. Diverse Nederlandse handelaren kopen tropisch hout, maar weinig handelaren bezitten lokale bosconcessies.

Beleidsintenties

Het beleid voor duurzaam bosbeheer en handel in tropisch hout is vormgegeven in diverse beleidsstukken, zoals het *Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud* (RTR), *Duurzame Daadkracht* (2003) en het *Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal* (BBI). In het tweede BBI (2008-2011) definieerde Nederland voor het eerst zijn inzet op duurzaam bosbeheer samen met de handelsketens in hout- en niet-hout-producten.

Specifieke doelen van de overheid zijn:

- 1) versterken van het EU-actieplan *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT);
- 2) afspraken maken met het bedrijfsleven over de transitie naar een duurzame keten;
- 3) versterken van duurzaam bosbeheer en tegengaan van ontbossing.

| 223 |

Het meest concrete doel van de Nederlandse overheid is haar duurzaam inkoopbeleid. Vanaf 2001 moet 50 procent van al het gekochte hout bewezen duurzaam zijn. Voor de Rijksoverheid geldt dit voor 100 procent van het hout, voor de Provincies en Waterschappen voor 75 procent, en voor de gemeenten voor 50 procent. In aanvulling op de overheid formuleerden Nederlandse houtbedrijven in 2009 als doelen voor 2015 dat 100 procent van het naaldhout, 85 procent van het fineer en 50 procent van alle tropisch hout afkomstig moet zijn van duurzame bronnen.

Het meerjaren strategisch plan (MJSP) 2005-2008 van de Nederlandse ambassade in Bolivia had als strategische doelstellingen:

- 1) In 2007 zal het duurzaam gebruik van de bossen in de Amazoneregio resulteren in een toename van 5 procent van het inkomen van inheemse groepen en vrouwen.
- 2) In 2008 zal het Boliviaanse ministerie van Duurzame Ontwikkeling 16 beschermd gebieden (megabiodiversiteit) definiëren en vaststellen.

De ambassade in Colombia beoogde met sectorale steun aan de milieusector de regulerende en toezichtfuncties van het ministerie te versterken en milieuvraagstukken in het algemene overheidsbeleid te agenderen. Het door de Nederlandse overheid geïnitieerde en ondersteunde Initiatief Duurzame Handel (IDH) heeft in 2010 het programma *The Amazon Alternative* gestart, met als doel om additioneel 2,5 miljoen hectare FSC te certificeren in de tropische bossen van Brazilië, Peru en Bolivia en het volume duurzaam hout uit Latijns-Amerika in Nederland te vergroten.

³⁹⁷ WWF (2005). *Failing the Forests. Europe's illegal timber trade*. [Online].

<http://awsassets.panda.org/downloads/failingforests.pdf> (geraadpleegd op 01/04/13).

Beleidsuitvoering

De Nederlandse overheid heeft op verschillende manieren steun gegeven aan duurzaam bosbeheer en de handel in tropisch hout:

- a) *Duurzame inkoop in Nederland:* Nederland heeft in 2008 zijn inkoopcriteria voor duurzaam geproduceerd hout vastgesteld.³⁹⁸ Hiernaast heeft de EU bepaald dat per 1 maart 2013 geen illegaal hout meer verkocht mag worden op de Europese markt. Producerende landen kunnen via het EU FLEGT-initiatief gesteund worden om hieraan te voldoen. Zowel Bolivia als Colombia zitten in een pre-onderhandelingsfase. In Colombia worden vijf FLEGT-gerelateerde pilots uitgevoerd.
- b) *Diplomatische ondersteuning:* Bijdragen aan onderhandelingen en internationale afspraken aan bosgerelateerde initiatieven bij internationale conventies, zoals het klimaatverdrag (bijv. REDD+, FCPF), het biodiversiteitsverdrag en WSSD.
- c) *Bilaterale sectorsteun milieu:* In Bolivia is tussen 2004 en 2011 22 procent van de bilaterale ondersteuning naar de milieusector gegaan en in Colombia betrof dit 51 procent (sectorbudgetondersteuning). Hierbij verschoof de beleidsaandacht van bosbescherming naar duurzaam gebruik van bossen via bosproducten. Daarnaast waren organisaties en initiatieven op dit terrein actief zoals BothENDS, de mfo's Hivos en ICCO, IDH, SNV, Solidaridad, Tropenbos en het Wereld Natuur Fonds (WNF).
- d) *Steun aan regionale en multilaterale programma's:* Om ook betrokken te blijven bij de regionale ontwikkelingen in het Amazonegebied steunde Nederland samen met Duitsland een programma van de Regionale Amazone Verdragsorganisatie (ACTO) (circa EUR 10 miljoen). Dit programma draagt direct bij aan de doelen van ACTO voor bosbescherming en duurzaam gebruik. Nederland steunde ook het initiatief *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) van de EU (via diverse activiteiten, circa EUR 3 miljoen tot 2011) en het *Forest Carbon Partnership Facility* van de Wereldbank (circa EUR 15 miljoen).
- e) *Financiële steun private sector:* In Bolivia zijn bos- en houtproductiegerelateerde projecten gesteund via PSOM (Dekker Hout, INPA Parket) en PSI (Southern Lumber & Veneer, Ankor en Tahuamanu S.A.). Het Centrum voor de Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) ondersteunt in Bolivia houtproductie door het midden- en kleinbedrijf. Daarnaast had de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (FMO) in 2011 een portefeuille in Brazilië van EUR 90 miljoen en organiseerde zij activiteiten om maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren.

Resultaten en effecten

Het FSC is er sinds de oprichting in geslaagd de aandacht voor duurzaam hout breed uit te zetten. Dit heeft ertoe bijgedragen dat houthandelaren hun eigen standaard (PEFC) ontwikkelden. De Nederlandse overheid heeft verduurzaming gestimuleerd door haar inkoopbeleid aan te passen en alleen nog duurzaam hout te kopen. Dit heeft mede geleid tot de doelen die Nederlandse houtbedrijven zich zijn gaan stellen. Om de vooruitgang te kunnen monitoren, wordt er regelmatig onderzoek uitgevoerd naar het marktaandeel gecertificeerd hout. Deze onderzoeken, uitgevoerd door Stichting Probos, toonden aan dat het marktaandeel van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in Nederland in 2005 13,3 procent was en in 2008 33,5 procent. Uit het onlangs afgeronde onderzoek blijkt dit aandeel

³⁹⁸ <http://www.inkoopduurzaamhout.nl/>.

te zijn toegenomen tot 65,7 procent in 2011 (FSC- en PEFC-certificaten). Hiermee is de kabinetsdoelstelling van 50 procent gehaald. Van het aandeel gezaagd tropisch loofhout was in 2008 15,5 procent aantoonbaar duurzaam geproduceerd en dit aandeel nam toe tot 39 procent in 2011. Daarmee voldoet de invoer van hout uit de tropen nog niet aan de 50 procent-doelstelling. Van het duurzaam geproduceerde gezaagd tropisch loofhout kwam in 2011 10 procent uit Brazilië (alleen FSC), wat minder is dan in 2008 (42 procent). Deze afname komt doordat nu ook PEFC-gecertificeerd hout uit Maleisië op de markt is gekomen en als duurzaam wordt beoordeeld.³⁹⁹

In de periode 2004-2011 vonden significante veranderingen plaats in de bosbescherming en de houtproductie in de casuslanden Bolivia en Colombia. In Bolivia is de houtproductie met 39 procent toegenomen tot 1,4 miljoen kubieke meter, en in Colombia met 16 procent tot 2,9 miljoen kubieke meter. In dezelfde periode is in Brazilië de houtproductie met 15 procent gedaald tot 41 miljoen kubieke meter. In zowel Brazilië als Bolivia is het aandeel illegaal hout afgangen: met 50 procent in Brazilië en 80 procent in Bolivia. Brazilië blijft, met zo'n 3 miljoen kubieke meter, verreweg de grootste houtproducent. Van het geproduceerde hout wordt slechts een klein deel geëxporteerd. Brazilië domineert nog steeds de handel uit Latijns-Amerika, met een aandeel van 45 procent. De export vanuit Bolivia is met 92 procent toegenomen tot 129.000 kubieke meter, waarvan 9 procent naar de EU gaat. De EU importeert 30 procent van de totale Boliviaanse houtexport.

| 225 |

De Nederlandse overheid heeft tot eind 2005 bijgedragen aan de capaciteitsopbouw van de Braziliaanse overheid (ministerie van Milieu) via het PPG7-programma, dat voor 80 procent werd gefinancierd door EU-lidstaten. Dit ministerie van Milieu heeft later een belangrijke rol gespeeld bij de afname van de ontbossing in Brazilië.

In Colombia is mede door de langdurige sectorale steun van Nederland een relatief goed bos- en handhavingsbeleid ontwikkeld.⁴⁰⁰ In Bolivia stond Nederlandse hulp, samen met USAID, aan de basis van het stimuleren van duurzaam bosbeheer. Sinds 2008 steunde Nederland, met 40 procent *core funding*, de ABT (Forest Land Authority), die verantwoordelijk was voor de sterke afname van de illegale houtproductie sindsdien. Bolivia liep in 2005 voorop wat betreft het aandeel FSC-gecertificeerde bossen (3 miljoen hectare). Door de hogere licentiekosten voor een houtconcessie, door het installeren van een nationale standaard van legaliteit, die de meerwaarde van FSC-certificering weg nam, en door het gebrek aan een premiumprijs nam dit aandeel echter af tot 1 miljoen hectare in 2011. De Nederlandse bijdragen aan de capaciteitsvergroting van de overheid, en het ministerie van Milieu in het bijzonder, zijn na de regeringswisseling in 2005 niet duurzaam gebleken. Wel zijn met sommige door Nederlandse organisaties gesteunde projecten goede voorwaarden geschapen voor de inkomensverhoging van de kleine producenten in de Amazone, onder andere bij het aardnotenprogramma.⁴⁰¹

³⁹⁹ Oldenburger, J., A. Winterink & C. de Groot (2013). *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011*. [Online].

www.probos.nl/home/pdf/Rapport_Duurzaam_geproduceerd_hout_op_de_Nederlandsemarkt_in_2011.pdf (geraadpleegd 01/03/2013).

⁴⁰⁰ Newborne, P. et al. (2010). *Review of the Sector-wide Approach in environment in Colombia (2007-2010)*. Report of the review mission commissioned by the Royal Netherlands Embassy in Bogota. London: ODI.

⁴⁰¹ Zie voor de argumentatie en gebruikte bronnen de betreffende deelstudie hout.

Het aandeel duurzaam hout op de lokale markt is klein vanwege het gebrek aan aandacht hiervoor bij de lokale consumenten en bouwbedrijven. Toch is Latijns-Amerika leidend met het aantal gecertificeerde bossen voor houtproductie en plantages: Brazilië 6,5 miljoen hectare, Bolivia 1 miljoen hectare, en Colombia slechts 96.000 hectare. Het grootste deel (78 procent) van het geëxporteerde hardhout is gecertificeerd. Certificering heeft een positief effect op het behoud van het bos en op de inkomsten van de lokale producenten. In de bosbouw is het FLEGT-programma effectief bij het verminderen van illegaliteit en het opbouwen van lokale capaciteit. Daar staat tegenover dat de ervaringen in Bolivia laten zien dat de geboekte voortgang met FSC-certificering niet duurzaam is gebleken.

Attributie

Nederland heeft in Bolivia en Colombia op bescheiden schaal bijgedragen aan de verbeteringen in de bosbescherming en aan goed bestuur als randvoorwaarde voor duurzame productie en handel. Er was geen directe bijdrage aan de duurzame productie van hardhout of de certificering in Latijns-Amerika. In Brazilië heeft Nederland tot 2005 zeer bescheiden bijgedragen aan de capaciteitsopbouw van de overheid (via PPG7) en ngo's. Daarna is handhaving vanuit de federale overheid effectief geworden, maar hiermee had Nederland geen directe relatie. De situatie in Bolivia is sinds de politieke omwentelingen van 2005 gecompliceerd. De lokale inheemse bevolkingsgroepen hebben meer rechten gekregen op de bosgebieden. Veel houtbedrijven hebben hun vergunning ingeleverd en het aantal gecertificeerde gebieden is gedaald. Mede met Nederlandse steun wordt de regulering beter gehandhaafd en neemt de illegale houtkap af. In de bosbouwsector blijkt het door de EU uitgevoerde, en mede door Nederland ondersteunde, FLEGT-programma effectief in het bevorderen van legaliteit en opbouw van lokale capaciteiten. Er is in de bosbouwsector sprake van een toenemende coherentie tussen Nederlands en EU-beleid, wat de effectiviteit van het beleid ten goede komt.

9.4 Conclusies over coherentie tussen handel en duurzame productie

In het Nederlandse beleid is het bevorderen van coherentie in het internationaal beleid een belangrijk aandachtspunt, maar de definitie en uitwerking daarvan lopen per beleidsonderdeel nogal uiteen.⁴⁰² In deze evaluatie verstaan we onder coherentie het voorkomen dat effecten van afzonderlijke beleidsinspanningen elkaar tegenwerken. Synergie is de afstemming van beleid opdat effecten van verschillende beleidsterreinen elkaar versterken. Het onderzoek naar de beleidscoherentie heeft zich geconcentreerd op het verband tussen handel en de doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling.

In Tabel 9.5 staat een overzicht van de belangrijkste bevindingen. Hierbij is een interventieketenlogica gebruikt om het verband tussen coherentie en de resultaten schematisch te illustreren.

⁴⁰² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Den Haag, pp. 12 en 13.

Tabel 9.5 Coherentie van handel/economische diplomatie met doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling en andere centrale doelstellingen van het Nederlands buitenlandbeleid

Evaluatiekader	Soja	Steenkool	Hout	Bio-ethanol
1. Coherentie probleem en Nederlandse betrokkenheid	Import brengt risico's mee voor ontbossing, sociale problemen en arbeidsomstandigheden; vooral in Paraguay speelt de grondproblematiek van de lokale bewoners.	Import steenkool heeft nadelige gevolgen voor milieu en lokale bewoners en gaat gepaard met slechte arbeidsomstandigheden bij steenkoolwinning.	Import hout heeft gevlogen voor: ontbossing, aantasting van rechten van oorspronkelijke bevolking en Indiaanse gemeenschappen.	Import bio-ethanol heeft mogelijk een indirecte negatieve invloed op milieu en voedselproductie.
2. Coherentie formulering doelstellingen	Ondersteuning multistakeholder-initiatief; Stimuleren politieke dialoog in producilanden; Ondersteunen onderzoek; Stimuleren internationale dialoog; 100% RTRS-gecertificeerde import in 2015.	Bevorderen transparantie in lijn met OECD-richtlijnen en MVO; Bevorderen import duurzame mijnbouwproducten, maar geen landenspecifiek beleid noch gekwantificeerde doelstellingen.	Versterken van het EU-actieplan Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT); Versterken van duurzaam bosbeheer en tegenaan van ontbossing; Duurzaam inkoopbeleid: vanaf 2011 is 50% van houtimport duurzaam.	Zorgen over de negatieve gevolgen van biobrandstoffen leidde tot ontwikkeling Cramer-criteria voor duurzaamheid.
3. Output: resultaten van de activiteiten om coherentie te bevorderen	Standaard voor RTRS duurzame soja tot stand gekomen; Betrokkenheid bedrijfsleven heeft geleid tot besluit snelle toename gecertificeerde soja; Op EU en internationaal niveau weinig aandacht maar nu wel via IDH.	Bijgedragen aan betere beleidscontext in Colombia door aannemen Voluntary Principles en OECD-richtlijnen regulering en toezicht; Bijgedragen aan verbeteringen milieubeleid in Colombia.	Met ontwikkelings-samenwerkingsmidden: Toename capaciteit ministerie Milieu in Colombia voor reguleren en toezicht; Via ngo's en private sector aandacht voor duurzame hout- en aardnotenproductie.	MoU met Brazilië getekend; EU-Hernieuwbare richtlijn Brandstof-kwaliteit aangenomen en in overeenstemming met Cramer-criteria.

| 228 |

4. Directe (a) en indirecte (b) effecten	<p>a) In 2011 is 340.000 ton RTRS-soja geproduceerd, waarvan 300.000 ton naar Nederland is geëxporteerd (=15% Nederlandse sojaconsumptie, 0,5% Braziliaanse productie); Doelstelling 2015: 5 miljoen ton RTRS-sojaproductie; RTRS-productie vooral door grote producenten, vraag toegang certificering voor kleine boeren b) Bijdragen betere beleidscontext in Brazilië, Argentinië: bewustzijn duurzame ketens, regulering en voortgang duurzame productie door onderhandelen.</p>	<p>Druk heeft geleid tot verbeteringen in bedrijfsvoering bij een of meerdere bedrijven, maar onvoldoende gegevens beschikbaar of dat ook tot verbeteringen in sociale- en milieuomstandigheden heeft geleid.</p>	<p>a) Aandeel duurzaam hout gestegen van nihil in 2000 tot 34% in 2008 en 66% in 2011; Van tropisch hardhout vanuit Latijns-Amerika slechts 15,5% met certificaat, waarvan 43% uit Brazilië; Aandeel illegaal hout in export Bolivia (80%) en Brazilië (50%) afgenomen; b) Betere capaciteit in Bolivia en Colombia voor regulering bosbouw en bescherming tropisch bos; Grote bijdrage kennisontwikkeling duurzaam houtbeheer.</p>	<p>a) Certificering producenten maar met zeer beperkt marktaandeel (2% van de markt); Relevantie achterhaald omdat thans geen export naar Europa meer plaats vindt. b) Indirecte bijdrage beleidsontwikkeling in productielanden; In Brazilië is overheidsbeleid en steun gekoppeld aan agro-ecologische zonering en sluit productie in Amazone en Wetlands uit.</p>
5. Gemiste kansen	<p>Vanwege explosie export naar China dient certificering als belangrijkste instrument te worden herzien; Eerdere integratie RTRS-proces op EU-niveau.</p>	<p>Rol van de overheid staat ter discussie. Bij de activiteiten in Nederland en de discussies is te weinig gebruikgemaakt van de inzichten en activiteiten van de ambassade op dit terrein in Colombia.</p>	<p>Meer graduele uitfasering sectorsteun met specifieke aandacht voor duurzame houtproductie.</p>	
6. Bijdrage Nederland	<p>In het verleden via ngo's en sectorsteun bescheiden, bij het op gang brengen bewustzijn en debat in Brazilië, belangrijke aanjaagfunctie.</p>	<p>Vooral in Colombia samen met andere donoren enige invloed op lokale beleidsontwikkeling; Potentiële impact van duurzame import Nederland kan significant zijn, maar nog lange weg te gaan; Enige invloed op Better Coal initiatief in EU-verband.</p>	<p>Met sectorsteun in twee producerende landen invloed op positieve bijdrage in beleidscontext; In Brazilië is invloed historisch en marginaal, thans niet aan de orde.</p>	<p>Invloed Nederland via EU op discussie en beleid in Brazilië; Omdat nu geen import vanuit Brazilië plaats vindt geen directe invloed meer; Enige invloed op regulering via EU-verband.</p>

Onderstaande bevindingen ten aanzien van coherentie zijn van belang:

Beleidsformulering en uitvoering

In eerste instantie heeft de Nederlandse overheid vaak ambitieuze doelstellingen geformuleerd, gericht op het verduurzamen van een sector. Gedurende de evaluatieperiode blijken deze doelstellingen vaak te zijn verengd, en vooral gericht op het verminderen van de eigen (Nederlandse) voetafdruk en het voorkomen van verantwoordelijkheid bij ontbossing en mensenrechtenschendingen (directe effecten).

Het afspreken van duidelijke en concrete doelen, zo direct mogelijk gerelateerd aan duurzame productie en handel, blijkt de effectiviteit van het beleid te vergroten. Zo had het inkoopbeleid van de overheid via de Nederlandse houtbedrijven een aanjagende functie bij de verduurzaming van de houtproductie en hebben afspraken over import van RTRS-gecertificeerde soja duurzame productie gestimuleerd. Concrete doelen worden nu voor veel duurzame ketens geformuleerd in het kader van het Initiatief Duurzaam Handelen.

In de concrete uitvoering vereist iedere keten en ieder land een doordachte en specifieke aanpak om te komen tot een acceptabele integratie van verschillende doelstellingen, bijvoorbeeld handel, duurzaamheid en veiligheid. In sommige gevallen zijn deze doelstellingen gemakkelijker te verenigen (bijvoorbeeld duurzame soja, hoewel dit een zeer lastige keten is in vergelijking met bijvoorbeeld koffie en palmolie) dan in andere gevallen (bijvoorbeeld kolen). De afwegingen liggen in het laatste geval gecompliceerder en de coherentiedoelstellingen komen onder druk te staan. De aanpak van iedere keten vereist daarbij een specifiek gebruik van verschillende instrumenten, uit publieke en private kanalen en uit het ngo-kanaal.

| 229 |

Impact in breder verband

Nederland kan een veel groter direct effect hebben op de internationale duurzaamheid dan alleen via zijn eigen consumptie. Dit hangt samen met de sterke Nederlandse positie in de internationale handel en de grote EU-interne markt (met veel aanvoer via Rotterdam). Door de toenemende consumptie van de Latijns-Amerikaanse bevolking en de toenemende rol van China wordt de invloed van de EU, en zeker ook die van Nederland, kleiner. Toch bewijzen de casestudies dat, indien de overheid een proactieve rol speelt in de beleidsontwikkeling binnen de EU, Nederland nog steeds een belangrijke bijdrage kan leveren. Verder spelen een aantal grote Nederlandse bedrijven (Unilever, Rabobank, Philips, Shell) en Nederlandse ngo's een belangrijke rol bij de verduurzaming van ketens en de ontwikkeling van maatschappelijk verantwoord ondernemen in Latijns-Amerika. In interviews is opgemerkt dat Nederlandse bedrijven in Latijns-Amerika vaak een goed imago hebben op MVO-gebied.

Coherentie en indirecte effecten

In alle casestudies is in de betreffende landen sprake van relevante veranderingen in het lokale beleid (formulering en/of uitvoering). Lokale wetgeving en handhaving, door een democratisch gekozen regering (draagvlak) en een sterk maatschappelijk middenveld, is op de lange termijn het meest effectieve instrument voor duurzame productie en handel. Zo

leidde een betere naleving van de wet tot een afname van de illegale ontbossing in Brazilië. Met de steun aan de overheid en de milieulobby heeft Nederland daar vooral in Colombia en Bolivia een bijdrage aan geleverd.

De directe effecten van certificering blijken beperkt: dit heeft te maken met de omvang van de duurzame productie en handel. Maar initiatieven tot certificering hadden wel een aanjagende functie voor beleidsveranderingen. Indirecte effecten zijn bijvoorbeeld de groei van de bewustwording over duurzame productie, het stimuleren van een dialoog in multistakeholderverband, het verscherpen van de regulering en het toezicht op wetgeving, of het ontwikkelen van lokale duurzaamheidsstandaarden. Het is goed mogelijk dat voor de bestudeerde ketens de impact van deze indirecte effecten op den duur belangrijker zal zijn dan de kwantitatieve productie en handel van duurzame of gecertificeerde producten. Overigens hangen de indirecte effecten sterk samen met de lokale beleidssituatie (met name *governance*). Een goede illustratie zijn de verschillen in voortgang met duurzame sojaproductie in Brazilië, Argentinië en Paraguay.

Een actueel thema voor het debat over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is dat het, bij het streven naar duurzame handels- en ketenproducties, vaak lastig blijkt om kleine producenten te bereiken. Dit heeft te maken met de volumedoelstellingen. Deze kleine producenten zijn alleen te bereiken via een gericht doelgroepenbeleid. Dit verdient meer aandacht in het huidige beleid.

| 230 |

Rol van de overheid

Uit de literatuur over de ervaringen in andere landen blijkt dat regulering niet strijdig hoeft te zijn met bedrijfsbelangen. Ook blijkt dat bedrijven die actief zijn op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, zelf aangeven baat te hebben bij regulering van sociale en milieu-aspecten.⁴⁰³ Waar tegengestelde belangen groter zijn, is er ruimte voor de overheid om een faciliterende of bemiddelende rol spelen. De casestudie naar duurzame soja laat zien dat een proactieve rol van de Nederlandse overheid voor de verduurzaming een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben. In het geval van steenkool heeft de overheid daar niet voor gekozen en zet zij in op zelfregulatie, maar deze heeft vooralsnog niet tot de gewenste resultaten geleid.

⁴⁰³ Gjolberg, M. (2011). 'Explaining Regulatory Preferences: CSR, Soft Law, or Hard Law. Insights from a Survey of Nordic Pioneers in CSR', in: *Business and Politics*: Vol. 13; Iss. 2, Article 4.

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

10

Beantwoording van de onderzoeks vragen

In dit hoofdstuk worden de centrale vragen van deze evaluatie beantwoord. Paragraaf 10.1 gaat over de vraag hoe Nederland in zijn buitenlandbeleid heeft gereageerd op de veranderingen in Latijns-Amerika. In paragraaf 10.2 kijken we naar de uitvoering van dat beleid: hoe pakken de gemaakte keuzes voor instrumenten en kanalen, en de coördinatie van het buitenlandbeleid in EU-verband, in de praktijk uit. In paragraaf 10.3 vatten we de bevindingen over de effectiviteit samen en in paragraaf 10.4 die over de samenhang in het beleid. In paragraaf 10.5 formuleren we tot slot enkele algemene conclusies voor het toekomstige regiobeleid.

10.1 Hoe is in het Nederlandse buitenlandbeleid gereageerd op de veranderingen in Latijns-Amerika?

Tot voor kort kenmerkte het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika zich door stabiele politieke relaties met de belangrijkste landen van de regio. vergeleken bij andere regio's in de wereld waren deze relaties echter minder intensief. Hoewel belangrijke Nederlandse multinationals en bedrijven al decennia lang vestigingen hebben in Argentinië, Brazilië en Mexico, waren de handelsrelaties niet erg intensief. Het Nederlandse beleid voor economische diplomatie was betrekkelijk reactief. Wel werd actief gebruikgemaakt van het zogeheten bedrijfsleven-instrumentarium.

| 233 |

De nabijheid van Latijns-Amerika ten opzichte van de overzeese koninkrijksdelen was een belangrijk motief om aandacht te hebben voor de regio. In de perceptie overheerde tot voor kort het beeld van Latijns-Amerika als een continent met problemen: economische stagnatie, autoritarisme, armoede en mensenrechtenschendingen. Het beleid ten aanzien van de regio weerspiegelde de actieve en politieke betrokkenheid van Nederland bij deze internationale vraagstukken en ontwikkelingsproblemen. In de betrekkingen met Latijns-Amerika uitte dit zich in ambitieuze beleidsdoelstellingen en een actieve inzet op veel terreinen, zoals mensenrechten, vredesopbouw, armoedebestrijding, goed bestuur, decentralisatie, *gender*, milieu, versterking *civil society*, enzovoort. Vanaf 2000 concentreert Nederland zich op een beperkter aantal landen en thema's en verliest Latijns-Amerika ten opzichte van Afrika aan belang voor de ontwikkelingssamenwerking.

Rond 2008 treedt er een kentering op in het buitenlandbeleid. Nederland moet steeds scherpere keuzes maken in zowel de prioriteiten als de inzet van schaarsere middelen voor dit beleid. Meerdere factoren liggen hieraan ten grondslag. De binnenlandse steun voor een actief buitenlandbeleid komt onder druk te staan en het politieke en maatschappelijk draagvlak voor de inspanningen op het gebied van internationale samenwerking neemt af. De financieel-economische crisis leidt vanaf 2010 tot bezuinigingen, die niet alleen de begrotingen raken voor ontwikkelingssamenwerking en defensie, maar ook het ministerie van Buitenlandse Zaken en het postennetwerk. Zowel het vorige als het huidige kabinet benadrukken dat de nationale (economische) belangen een belangrijke leidraad vormen voor het buitenlandbeleid. Om die reden krijgt economische belangenbehartiging de hoogste prioriteit.

Tegelijkertijd zien de EU en Nederland in het bijzonder zich geplaatst voor de opgave het buitenlandbeleid aan te passen aan het toenemende politieke en economische belang van Latijns-Amerika. De problemen rond de euro en de economische crisis in Europa maken duidelijk hoezeer de wereldverhoudingen en de plaats van Europa daarbinnen aan het veranderen zijn. De ontwikkelingen in de regio bieden enerzijds nieuwe mogelijkheden voor politieke samenwerking en voor uitbreiding van de handel en investeringen. Anderzijds claimen de grote Latijns-Amerikaanse landen een groter aandeel in de besluitvorming van internationale organisaties en stellen zij de traditionele dominantie van het Westen ter discussie. In deze nieuwe context staat de traditionele profiling en status van Nederland onder druk.

De aanpassingen aan deze ontwikkelingen komen het duidelijkst naar voren in het beleid ten aanzien van Brazilië. De erkenning voor de groeiende politieke en economische macht van Brazilië leidt ertoe dat Nederland een hoge prioriteit toekent aan dit land. De beleidsintenties daarvoor zijn in relatief korte tijd uitgevoerd. Op het gebied van *economische diplomatie* heeft Nederland alert gereageerd op de nieuwe mogelijkheden in de regio. De vergrote inzet op dit land sluit aan bij het voornemen hoge prioriteit te verlenen aan de Nederlandse belangen. De nieuwe meerjarenplanning voor Brazilië weerspiegelt de meer systematische en op specifieke sectoren gerichte aanpak voor economische diplomatie. Ook ten aanzien van de samenwerking op het gebied van internationaal onderwijs met Brazilië heeft Nederland alert gereageerd. De traditionele hulpverlening waarin Nederland beurzen van Latijns-Amerikaanse studenten financierde, is verleden tijd. Volgens de met Brazilië getekende overeenkomst om 2.500 studenten in Nederland te laten studeren, komen de kosten hiervan voor rekening van de Braziliaanse overheid.

| 234 |

Tegelijkertijd brengt de vrij exclusieve prioriteit voor Brazilië het gevaar met zich mee dat het belang van de Spaanssprekende Latijns-Amerikaanse landen wordt onderschat. Zo wordt het belang van Mexico ondergewaardeerd, gelet op het potentieel dat een intensievere politieke en economische samenwerking met dit land heeft (zie hoofdstuk 4). Dat gevaar bestaat ook voor de middelgrote opkomende economieën, zoals Peru en Chili. Het is in dit kader van belang tijdig de Nederlandse kansen te onderkennen in de landen die een snelle economische ontwikkeling doormaken.

In Brazilië heeft Nederland er blijk van gegeven niet alleen geïnteresseerd te zijn in *economische diplomatie*, maar Nederland heeft ook ingezet op politieke samenwerking en consultaties op ministersniveau. De wisselwerking tussen politieke en economische diplomatie blijkt belangrijk. Voor het overige is de aanpak echter wat eenzijdig gericht op het bevorderen van zakendoen. De hoge prioriteit voor economische diplomatie gaat niet vergezeld van meer middelen voor initiatieven tot samenwerking op andere terreinen. Voor publieksdiplomatie zijn nauwelijks middelen beschikbaar en de mogelijkheden om economische diplomatie in te brengen in bredere relaties zijn zeer gering.

Het besluit om de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Latijns-Amerika af te bouwen, is in overeenstemming met de afnemende relevantie van de traditionele bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de regio. Maar de snelheid waarmee dit gebeurd is en de omvang ervan zijn in sterke mate het gevolg van het politieke besluit om drastisch op de ontwikkelingssamenwerking te bezuinigen. De Nederlandse terugtrekking komt, met uitzondering van Colombia, echter niet voort uit een inhoudelijke analyse van de rol van de bilaterale hulp aan die landen of uit voorstellen voor een heroriëntatie met geleidelijke afbouw van de hulp. Zo heeft Nederland in Bolivia de afgelopen vijftig jaar jaren meer dan USD 1,13 miljard aan ontwikkelingssamenwerking besteed. Ook enkele jaren voor het stopzetten van de hulp zijn nog voor hoge bedragen verplichtingen aangegaan. Het besluit om deze hulp in korte tijd af te bouwen, komt daarmee niet over als een weloverwogen strategie.

Nederland heeft vanaf 2004 op consequente en intensieve wijze grote aandacht gegeven aan de *mensenrechten*. De meerwaarde van de Nederlandse inzet in Colombia en Guatemala kwam voort uit de combinatie van politieke en diplomatische inzet enerzijds en financiële steun anderzijds. De in de afgelopen jaren verminderde inzet op dit gebied is in eerste instantie te verklaren uit de noodzaak tot bezuiniging. Hoewel de verbetering van de mensenrechtensituatie in veel landen deze afname overigens rechtvaardigt, is dit niet het geval in Midden-Amerika en Mexico. Het is de vraag of met de thans gekozen regionale benadering de politieke dimensie van die steun in Midden-Amerika voldoende aandacht kan krijgen.

| 235 |

De ambitieuze Nederlandse beleidsdoelstellingen op het gebied van *duurzame handel* hebben aanvankelijk vooral vorm gekregen door steun te geven aan de milieusector in de partnerlanden. De aandacht voor de link met handel en de verduurzaming van grondstoffen uit Latijns-Amerika is de afgelopen jaren toegenomen, dit onder invloed van de lobby van ngo's en bedrijfsleven. Op de ambassades in Buenos Aires en Brasília hebben de landbouwraden systematisch aandacht besteed aan dossiers die verband houden met de landbouw. In Colombia heeft de ambassade moeite gedaan om, ter ondersteuning van de activiteiten in Nederland, de regulering van steenkoolproductie op de agenda te krijgen. In het kader van de transitiestrategie wordt getracht het beleid voor economische diplomatie en duurzame ontwikkeling aan elkaar te verbinden. Voor de mogelijkheden die zich in de regio aandienen op het terrein van duurzame ontwikkeling en voor de voornemens om samenwerking meer te plaatsen in het perspectief van Internationale Publieke Goederen, bestaat tot nu toe echter weinig belangstelling. Dit komt niet alleen door een gebrek aan middelen. Het heeft ook te maken met de ODA-definitie en de landen- en themaselectie, waarin de traditionele ontwikkelingssamenwerkingscriteria (armoede) de overhand hadden. Veel inspanningen voor duurzame productie en handel zijn nu gericht op inkoop en handel en voorzien niet in de ondersteuning van activiteiten in de productielanden zelf. Een gunstige uitzondering vormt de financiering van het Initiatief Duurzame Handel, dat ook actief is in Latijns-Amerika.

De beleidswijzigingen zijn gepaard gegaan met een drastische vermindering van het postennetwerk. Vijf ambassades worden de komende tijd gesloten en in 2014 wordt het uitgezonden personeel, in vergelijking met de jaren ervoor, gehalveerd. De herinrichting van het postennetwerk is het gevolg van drie factoren:

- 1) de noodzaak om bezuinigingen door te voeren op de begroting van het ministerie;
- 2) de noodzaak om de bezetting meer in overeenstemming te brengen met de hoge prioriteit voor economische diplomatie en de nadruk daarbij op Brazilië en Panama;
- 3) het logische gevolg van het besluit om de ontwikkelingssamenwerking af te bouwen, waardoor de ratio achter de relatief grote bezetting op de posten in de partnerlanden komt te vervallen.

De uitbreiding van het postennetwerk in Brazilië liep niet synchroon met de gestelde prioriteiten en de snelle toename van de werkzaamheden als gevolg van het grote aantal bezoeken en missies. De flexibiliteit om aanpassingen in de bezetting sneller te doen plaatsvinden, ontbrak echter. De uitbreiding vond uiteindelijk pas plaats in 2012.

Door het sluiten van de ambassades nemen de toekomstige mogelijkheden om in de betreffende landen voor de Nederlandse belangen te lobbyen, sterk af. Met de minimale inzet op ambassades als Peru en Chili wordt het lastig de mogelijkheden te verkennen voor economische betrekkingen met deze landen op de middellange termijn. In de landen waar ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's werden uitgevoerd, is het moeilijk de opgebouwde netwerken te continueren en deze te benutten voor andere vormen van samenwerking op het gebied van duurzame productie en handel of economische diplomatie.

| 236 |

Er zijn weinig middelen beschikbaar om de politieke en economische betrekkingen te 'voeden' en te bevorderen. Voor het inzetten van *soft power*, zoals Zuid-Zuid-samenwerking op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, is weinig animo meer. Omdat ook de inzet van publieksdiplomatie en culturele samenwerking nog maar beperkt mogelijk blijkt, is bij ongewijzigd beleid het gevaar groot dat de relaties worden verengd tot directe economische diplomatie. Economische diplomatie heeft echter meer kans op succes als deze is ingekaderd in bredere betrekkingen.⁴⁰⁴

Samenvattend. De veranderingen in het beleid gericht op Latijns-Amerika kunnen het beste worden begrepen als het resultaat van twee ontwikkelingen: enerzijds de door binnenlandse en Europese ontwikkelingen afgedwongen heroriëntatie van het Nederlandse buitenlandbeleid en anderzijds de noodzaak het beleid aan te passen aan de veranderingen in de regio zelf. Er is gebrek aan een meer systematische exploratie en afweging van de mogelijkheden en de beperkingen om de doelstellingen van het buitenlandbeleid in Latijns-Amerika te realiseren. De vrij exclusieve politieke en economische prioriteit voor Brazilië is niet gevuld door een strategische afweging van het belang om in te zetten op andere landen in de regio. Hoewel er goede redenen bestaan om bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsrelaties te beëindigen, zijn de mogelijkheden om de samenwerking voort te zetten op andere terreinen en met andere modaliteiten nauwelijks onderzocht.

⁴⁰⁴ Rood, J. (2012). 'Het buitenland onder Rutte: terug naar het verleden?', in: *Internationale Spectator*, Jaargang 66 Nr. 9. Dit thema komt ook terug in gesprekken met in Brazilië en andere Latijns-Amerikaanse landen: economische diplomatie is meer dan alleen zaken doen.

10.2 Positionering ten opzichte van andere actoren en de coördinatie in EU-verband

Het Nederlandse buitenlandbeleid bevat een aantal voornemens over de samenwerking met actoren en keuzes voor kanalen: het gaat om een multilevel en multi-actorenbeleid met een breed palet aan instrumenten en benaderingen. In de praktijk moeten daarin steeds nieuwe keuzes worden gemaakt, zeker in een conjunctuur van bezuinigingen.

De samenwerking met andere actoren in het buitenlandbeleid

In de verschillende thematische hoofdstukken is nagegaan hoe de overheid telkens haar rol bepaalt ten opzichte van niet-statelijke actoren. In het geval van economische diplomatie is de rol van de overheid vooral zinvol als er sprake is van belemmeringen die overheidsingrijpen vereisen. Er is een scala aan private organisaties, van wie het werk soms overlapt met dat van de Nederlandse overheid. De Nederlandse overheid heeft echter een specifieke rol in Latijns-Amerika, vooral gezien de grote rol die verschillende Latijns-Amerikaanse overheden spelen in de economie. De ambassade faciliteert niet alleen contacten van Nederlandse bedrijven met de overheid en staatsbedrijven. Ook zijn er regelmatig problemen (handelsbarrières, bureaucratische problemen, problemen rond aanbestedingen) die een actieve bemoeienis van de ambassade rechtvaardigen. Het promoten van Nederlandse producten en diensten en het toegankelijk maken van landenspecifieke informatie zijn andere functies waarbij de overheid een eigen taak heeft ten opzichte van het bedrijfsleven. Uit een vergelijking van de benadering van economische diplomatie door andere EU-lidstaten blijkt dat er ruimte is om het beleid aan te scherpen ten aanzien van de doorrekening van kosten, de inzet van publieksdiplomatie en de modaliteiten van samenwerking met het bedrijfsleven.

| 237 |

Bij de uitvoering van het beleid voor duurzame ontwikkeling is de Nederlandse overheid voortdurend bezig haar rol te bepalen en af te bakenen: regulering of zelfregulering, actieve steun, een bemiddelende rol of een meer afstandelijke faciliterende rol. Deze evaluatie levert inzichten op die relevant zijn voor de discussie over die vragen. Zo legt de Nederlandse overheid de ketenverantwoordelijkheid voor duurzame productie en handel primair bij bedrijven. De casestudie over soja laat zien dat een proactieve rol van de Nederlandse overheid voor verduurzaming gewaardeerd wordt en ook een belangrijke toegevoegde waarde heeft. Zonder proactieve beleidsontwikkeling (RED-duurzaamheidscriteria) en diplomatische ondersteuning is het voor Nederlandse bedrijven en ngo's soms lastig om gehoor te krijgen bij lokale actoren. In Colombia heeft de samenwerking met multistakeholderpartnerschappen een meerwaarde. In Nederland is het ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke financier van ngo's, die overigens vaak lobbyen voor een actievere houding van de overheid ten opzichte van duurzame handel en maatschappelijk verantwoorden, zoals in het geval van de steenkoolimport.

Op het gebied van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking heeft Nederland een lange traditie van samenwerking met ngo's en lokale overheden. De beste samenwerking blijkt te ontstaan waar bilaterale inspanningen en die van particuliere organisaties

complementair zijn. Voorbeelden zijn de activiteiten van ngo's op het gebied van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en de politieke inspanningen daarvoor door de ambassade in Nicaragua. Een ander voorbeeld is de gecombineerde steun aan het ministerie van Onderwijs en aan ngo's voor multicultureel en tweetalig onderwijs in Bolivia. In Guatemala verloopt de inzet voor mensenrechten en de bestrijding van straffeloosheid via verschillende kanalen en modaliteiten. Veel door Nederland gesteunde ngo's voeren lobby voor een betere wetgeving en de strafbaarstelling van misdaden uit het verleden. Van belang daarbij is ook de financiële en politieke steun voor de onder VN-vlag opererende Internationale Commissie tegen Straffeloosheid in Guatemala (CICIG). Op het gebied van mensenrechten is de financiële steun voor kleine projecten ook belangrijk gebleken, omdat deze het mogelijk maakt reguliere contacten te onderhouden met *civil society*-organisaties en -juristen en hierdoor voeling te houden met wat er in de praktijk en vooral in het binnenland gebeurt. Ook het onderhouden van deze netwerken levert voordelen op: het draagt bij aan een verbreding en verdieping van de kennis van de realiteit in het land vanuit meer perspectieven dan alleen dat van de overheid. Die contacten bleken bovendien nuttig voor andere beleidsterreinen, zoals mensenrechten of economische diplomatie.

| 238 | *Samenvattend.* Op het terrein van economische diplomatie heeft de overheid in de regio een specifieke rol ten opzichte van het bedrijfsleven. Het kost de overheid nog moeite om, in het geval van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, tot een duidelijke bepaling van haar rol en een afbakening van haar taken te komen. De tendens daarbij is dat zij zich enigszins terug trekt uit de directe uitvoering en meer investeert in voorwaardenscheppende activiteiten. In het geval van duurzame ontwikkeling kan, daar waar de belangen van betrokkenen niet altijd parallel lopen, een actieve faciliterende rol van de overheid soms helpen om stagnatie in de voortgang van het multistakeholdersoverleg te doorbreken, zoals blijkt uit een vergelijking over de rol van de overheid bij de soja- en steenkool-cases.

De coördinatie van het buitenlandbeleid in EU-verband

Nederland streeft ernaar het beleid ten opzichte van Latijns-Amerika in toenemende mate in *Europees overleg* te ontwikkelen en uit te voeren. De verwachting hierbij is dat een gezamenlijk EU-optreden meer invloed heeft. Een gezamenlijk optreden zou bovendien de relatieve afname van de machtspositie van de afzonderlijke landen kunnen compenseren.

In Argentinië, Brazilië en Mexico wordt de verwachte effectiviteit van het gezamenlijke optreden echter gehinderd door de volgende factoren:

- a) gebrek aan consistentie en institutionele coherentie in de besluitvorming over het buitenlandbeleid binnen de EU;
- b) een onderscheid tussen het buitenlandbeleid van de lidstaten en dat van de EU, dat niet helder is. Voor de Latijns-Amerikaanse landen is de EU geen substituut voor bilaterale banden met de grote Europese landen;
- c) de opbouw van de Europese delegatie en in het bijzonder de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) kost tijd;
- d) onderlinge concurrentie op het gebied van de economische belangenbehartiging.

Het voornemen om het Nederlandse mensenrechtenbeleid in EU-verband te operationaliseren wordt in de praktijk bemoeilijkt door onvoldoende slagkracht en middelen van de EU-vertegenwoordigingen. Dit kwam het meest scherp aan het licht in Mexico. Het bevestigt wat ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken al in 2011 constateerde:⁴⁰⁵ het mandaat en de beleidsstrategieën van de Europese vertegenwoordigingen zijn voor zowel de lokale autoriteiten als de Europese lidstaten niet altijd duidelijk. Nu ook meerdere ambassades van andere EU-lidstaten hun activiteiten op het gebied van mensenrechten terugbrengen en de taak daarvoor meer en meer bij de EU leggen, neemt de totale inzet vanuit de EU hiervoor af.

Bij de onderhandelingen over het Klimaatverdrag en vrijhandelsverdragen is Nederland als lidstaat van de EU ondergeschikt aan de gezamenlijke beleidsvorming, besluiten en de internationale diplomatie van de EU. Zonder de EU heeft Nederland geen invloed. Nederland bereidt wel de eigen positie voor bij de interne EU-discussies en zoekt gelijkgestemde landen voor zijn standpunten. Nederland heeft geen specifieke eigen doelstellingen voor het internationaal klimaatbeleid en in algemene zin is de Europese diplomatieke positie in lijn met die van Nederland. Nederland heeft belang bij de bestaande handelsakkoorden met Chili en Mexico (hoewel de handelsrelaties daardoor niet sterk zijn gegroeid). In 2012/2013 kwamen vrijhandelsakkoorden met Centraal-Amerika, Colombia en Peru tot stand. In het geval van beide laatste landen bieden de gesloten akkoorden kansen voor het Nederlands bedrijfsleven. De onderhandelingen over de vrijhandelsakkoorden bieden de mogelijkheid speerpunten van het Nederlandse beleid in te brengen, zoals mensenrechten. In Colombia is dat ook gebeurd.

| 239 |

Het gezamenlijk EU-optreden blijkt het best te werken wanneer er evidente gemeenschappelijke belangen op het spel staan of bij kwesties waarover een grote consensus bestaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor het optreden van de EU in de kwestie Iran of het mensenrechtenbeleid. Maar op veel andere terreinen en kwesties trekken vooral de grotere landen hun eigen plan. Dan blijkt dat middelgrote landen als Zweden, Italië en Nederland de consequenties van de gewijzigde machtsverhoudingen in de wereld sterker voelen dan de grotere landen. De grote landen zijn belangrijker om de EU te ondersteunen dan omgekeerd. Dit betekent dat kleine(re) lidstaten zoals Nederland, die wel meer (willen of moeten) steunen op de EU, indirect meer afhankelijk worden van de grote lidstaten. Dat stelt beperkingen aan de mate van ‘Europeanisering’ van het buitenlandbeleid.

De invoering van de richtlijn voor biobrandstoffen (RED) laat zien dat de EU invloedrijk kan zijn: Bonsucro is een door RED geaccepteerde duurzaamheidsstandaard voor suikerriet. Nederland heeft het EU-kanaal effectief gebruikt om de duurzaamheidscriteria te ontwikkelen. Nederland heeft echter de steun van een of meer ‘grote’ landen (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) nodig om beleidwijzigingen te realiseren. Omdat Nederland alleen steeds minder kan afdwingen, betekent dit ook dat alle belanghebbenden meer moeten samenwerken met Europese partners. Initiatieven zouden een meer Europees

⁴⁰⁵ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2011). *Het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie. Tussen ambitie en ambivalentie*. Den Haag: AIV.

karakter moeten krijgen door nauwer samen te werken met lidstaten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het Initiatief Duurzame Handel is een goed voorbeeld van een dergelijke internationale samenwerking.

Samenvattend. Het ministerie is er op de verschillende beleidsterreinen (mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking, economische diplomatie en duurzame ontwikkeling) in geslaagd omvangrijke en relevante netwerken te mobiliseren. Het kunnen beschikken over kleine ‘potjes’ voor financiering van gezamenlijke activiteiten blijkt daarvoor een belangrijk smeermiddel te zijn. Op het terrein van economische diplomatie begint de specifieke rol van de overheid ten opzichte van andere actoren zich wel uit te kristalliseren, maar op het terrein van duurzame ontwikkeling en maatschappelijk verantwoord ondernemen is daar per dossier een verschillende invulling aan gegeven. Het zwaartepunt van het buitenlandbeleid komt in toenemende mate bij de EU te liggen, maar van een effectieve kanalisering van de Nederlandse standpunten via de EU op de verschillende beleidsterreinen is nog geen sprake.

10.3 Resultaatbereik

Voor de meeste beleidsterreinen is het niet goed mogelijk te evalueren volgens een duidelijke interventiestrategie en eenduidige criteria voor effectiviteit. Veel activiteiten beogen resultaten in de voorwaardenscheppende sfeer (namelijk: bijdragen aan) maar hebben slechts beperkte invloed op de uiteindelijke resultaten. Het niveau van uitkomsten verschilt daardoor sterk per activiteit en beleidsterrein. De regionale en landenbeleidsnotities en -plannen bieden weinig mogelijkheden om voortgang te monitoren; dat komt door de manier waarop ze zijn opgezet. Toch helpen de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek wel om meer inzicht te krijgen in de werkwijze en de geboekte voortgang.

Zoals aangegeven, is het moeilijk de ‘resultaten’ van diplomatieke inspanningen en belangenbehartiging volgens duidelijk omljnde criteria aan te geven. Er kan alleen in termen van plausibiliteit iets worden gezegd over de mate waarin die diplomatieke inspanningen hebben bijgedragen aan de resultaten. Op het gebied van politieke samenwerking weten Nederland en Brazilië slechts zeer zelden elkaar positie of handelwijze te veranderen. Maar de inspanningen om nichediplomatie te bedrijven heeft in het geval van *Responsibility to Protect* (R2P) wel tot enkele concrete uitkomsten geleid. Op de mogelijkheden voor samenwerking op het gebied van onderwijs in Brazilië heeft Nederland actief gereageerd. Dit mondde uit in een overeenkomst gesloten om de komende jaren 2.500 Braziliaanse studenten in Nederland te laten studeren. De financiering hiervan komt van Brazilië. De beperkte middelen die beschikbaar zijn voor publieksdiplomatie, in combinatie met het gebrek aan professionele ondersteuning, vormen belangrijke redenen voor de geringe effectiviteit ervan. Een belangrijke vorm van belangenbehartiging is het vergemakkelijken van het personen- en goederenverkeer, zoals gebeurt met het afsluiten van verdragen. Het meest recente voorbeeld betreft het in 2013 met Argentinië gesloten douaneverdrag. Maar pogingen om Nederland te verwijderen van de lijst met landen met een speciaal belastingregime, hebben in Brazilië vooralsnog niet tot resultaten geleid. Het afgesloten defensieverdrag met Brazilië kan zowel politieke doelen (samenwerking vredesoperaties) als economische doelen (de levering van defensiemateriaal) dienen.

Nederland heeft zijn ambities om met steun van de Latijns-Amerikaanse landen toegang te krijgen tot de bijeenkomsten van de G20 niet kunnen realiseren. Hetzelfde geldt voor benoemingen van Nederlanders op hoge internationale posities. Dat ligt niet aan de inspanningen die daarvoor zijn verricht, maar is vooral het gevolg van de veranderde politieke verhoudingen en de voorkeur om eigen Latijns-Amerikaanse kandidaten te steunen.

Op het gebied van mensenrechten en vredesopbouw zijn de effecten van de Nederlandse inzet als goed beoordeeld. In Guatemala is, dankzij de Nederlandse bijdrage, de openbaar aanklager op haar post gehandhaafd. Ook was de lange steun voor ngo's en de speciale commissie van de Verenigde Naties (CICIG) een belangrijke factor in het proces tegen en de veroordeling van oud-president Rios Montt voor genocide in dat land. Verder zijn positieve conclusies te trekken over de politieke druk en de rol van Nederland bij de verbetering van de voorwaarden voor vredesbesprekingen en de verzoening in Colombia.

Op het gebied van economische diplomatie heeft Nederland met een strategische inzet een concurrentievoordeel weten te ontwikkelen in de sector 'havens, maritiem transport en logistiek' in Brazilië. De Nederlandse economische diplomatie blijkt in het algemeen een positief effect te hebben gehad op de Nederlandse export van goederen naar Latijns-Amerika. Het postennetwerk heeft meerdere malen met succes geïnterveneerd bij het oplossen van problemen met lokale overheden.

| 241 |

Op het gebied van duurzame ontwikkeling heeft Nederland bijgedragen aan de versterking van de lokale capaciteit voor regulering en toezicht op het gebied van milieu. Certificering is succesvol geweest als aanjager van bredere discussies en maatregelen om duurzame productie en handel te bevorderen, maar de effecten ervan in macrotermen zijn beperkt.

Samenvattend. Ondanks de beperkingen om in algemene zin uitspraken te doen over de effectiviteit van het regiobeleid, zijn de bevindingen over de geboekte resultaten in de voorwaardenscheppende sfeer op de meeste bestudeerde thema's positief. In een aantal gevallen zijn er aanwijzingen die de plausibiliteit van Nederlandse bijdragen aan die resultaten versterken. Dit is het geval op het terrein van mensenrechten en vredesopbouw in Colombia en Guatemala en bij economische diplomatie in de haven- en maritieme sector in Brazilië. Ook zijn er positieve uitkomsten bij sommige dossiers van duurzame productie en handel. Juist omdat veel bijdragen alleen maar indirekte effecten betreffen, is het zaak de inzet van het beleid veel beter te omschrijven, evenals de verwachte resultaten daarvan. Blijft een dergelijke betere omschrijving achterwege, dan wordt moeilijk om het beleid te monitoren en daarover verantwoording af te leggen. Ook is dan maar moeilijk aan te geven waarom sommige activiteiten worden gecontinueerd en andere worden afgebouwd.

10.4 Samenhang

In de beleidsontwikkeling ligt het accent veelal op de vertaling van centrale doelstellingen van het Nederlandse beleid naar activiteiten in de Latijns-Amerikaanse regio (zie hoofdstuk 3). In veel mindere mate gaat het erom de regiospecifieke kansen en mogelijkheden voor

Beantwoording van de onderzoeks vragen

Nederland te identificeren vanuit het perspectief van de regio. Het regiobeleid zou het kader moeten vormen waarbinnen prioriteiten, zoals vanuit het themabeleid worden aangereikt, tegen elkaar kunnen worden afgewogen en op onderlinge samenhang kunnen worden bezien. Dat is nu onvoldoende het geval.

Voor de beoordeling van de samenhang in het beleid hebben we in deze evaluatie gekeken naar de mate waarin er sprake is van de groei naar één buitenlandbeleid. Omdat de internationale component in het beleid van de vakministeries toeneemt, wordt het Nederlandse buitenlandbeleid steeds meer een multidisciplinaire en interdepartementale taak. Hierdoor is het aantal attachés toegenomen. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de coördinatie van het gehele buitenlandbeleid. In Latijns-Amerika is deze ontwikkeling het sterkst merkbaar in Brazilië. Hier zijn de bevindingen over het voornemen te komen tot één buitenlandbeleid positief. Onder de leiding van de ambassadeur en de regiodirectie DWH is er met succes naar gestreefd de activiteiten van de vakministeries te integreren in één buitenlandbeleid: dat bleek uit de totstandkoming van het meerjarige interdepartementale beleidsplan voor Brazilië en de zorg om de trekkingen met Brazilië vanuit de vakministeries in een breder kader van Nederlands buitenlandbeleid te plaatsen.

| 242 |

De aandacht voor *duurzame productie en handel* komt vooral voort uit de lobby en druk van buiten. Er is lang niet altijd sprake van win-winsituaties tussen economische belangen en duurzaamheid. Zo lijkt het bij duurzame soja wel mogelijk om deze doelen te verenigen, maar is dat bij steenkool vooralsnog moeilijker. De afwegingen liggen dan veel gecompliceerder en de coherentiedoelstellingen komen onder druk te staan. Ook is Nederland zijn recht van spreken enigszins aan het verliezen in bijvoorbeeld het geval van de kritiek op de ontbossing van de Amazone en de aanleg van waterdammen. Waar in Brazilië de energievoorziening voor meer dan 80 procent afkomstig is van hernieuwbare bronnen, is deze de afgelopen jaren in Nederland zelf juist sterker afhankelijk geworden van fossiele brandstoffen (meer dan 80 procent).

Maatschappelijk verantwoord ondernemen is wel een aandachtspunt in het Nederlands buitenlandbeleid, maar veelal als een aparte activiteit. In de in deze evaluatie onderzochte case is het nog onvoldoende geïntegreerd in de *economische diplomatie*.

In Brazilië worden *politieke consultaties en economische diplomatieke activiteiten* moeiteloos aan elkaar gekoppeld. Een goed voorbeeld daarvan is de inzet voor het bezoek van de kabinetschef van de Braziliaanse president aan de haven van Rotterdam in verband met nieuwe plannen voor de aanleg van infrastructuur, waaraan buitenlandse private bedrijven mogen deelnemen.

Bij de onderhandelingen over associatie- en vrijhandelsakkoorden pleit Nederland voor het aanmerken van *mensenrechtenclausules* als essentieel. Hierdoor kan de EU, in geval van niet-naleving, het desbetreffende verdrag in het uiterste geval opschorten.

Het beleid voor *duurzame ontwikkeling* is binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken soms te veel een ‘onderwerp van ontwikkelingssamenwerking’ gebleven. De aandacht beperkt zich hierdoor vooral tot steun voor de milieusector in de partnerlanden. Voor een bredere visie op internationaal milieubeleid, zoals thans in ontwikkeling, bestaat maar weinig aandacht, terwijl de Latijns-Amerikaanse regio in dit kader juist een grote relevantie heeft. Een positieve uitzondering vormen de werkzaamheden van de landbouwraden, die het volgen van duurzaamheidswesties tot een belangrijk onderdeel van hun takenpakket rekenen.

Samenvattend. In Brazilië is voortgang gemaakt met het streven naar de coördinatie van één Nederlands buitenlandbeleid. De resultaten van de intenties om meer samenhang in het beleid te bevorderen, zijn wisselend. Hoewel de coördinatie in de beleidsformulering veel aandacht krijgt, ontbreekt hiervoor een duidelijk beleidskader. Daarbij komt dat de fragmentatie van de beleidsvoering een meer geïntegreerde aanpak verhindert.

10.5 Op zoek naar nieuwe verhoudingen

De herpositionering van Nederland als gevolg van de maatschappelijke en politieke veranderingen in Latijns-Amerika heeft nog maar gedeeltelijk vorm gekregen. Het beleid gericht op Latijns-Amerika is in grote mate beïnvloed door de grondige heroriëntatie van het Nederlandse buitenlandbeleid en de noodzaak te bezuinigen. Door de veranderende mondiale machtsverhoudingen is de betekenis van Nederland op het wereldtoneel kleiner geworden. In de betrekkingen van Nederland met Latijns-Amerika is dit besef weliswaar aanwezig, maar nog onzeker is wat dit voor het beleid betekent. Kan Nederland in de regio nog aanspraken maken op de status van een middelgroot land of wordt het een middelgroot klein land? Het beleid hiervoor is niet uitgekristalliseerd.

| 243 |

Ondanks de recente beleidswijzigingen en de verminderde inzet in Latijns-Amerika behoort Nederland nog steeds tot de midden-categorie van de EU-lidstaten. Maar de met het buitenlandbeleid ingezette richting kan gemakkelijk leiden tot een verdere afbouw van de bredere relaties met de regio en een eenzijdige nadruk op economische diplomatie in een beperkt aantal landen. De politieke samenwerking wordt dan zoveel mogelijk overgelaten aan de EU. De netwerken en *goodwill* die Nederland heeft opgebouwd met zijn ontwikkelingssamenwerking en activiteiten op het gebied van de mensenrechten worden niet benut om samenwerkingsvormen op andere terreinen te ontwikkelen. Bovendien zal de intensiteit van de betrekkingen van niet-statelijke actoren met de regio verder afnemen doordat ook Nederlandse ngo's, mede onder invloed van de beperkte beschikbare middelen, steeds minder activiteiten in Latijns-Amerika ontwikkelen.

Een positiever scenario is echter mogelijk. Om dit te bewerkstelligen zouden de mogelijkheden om – binnen de smalle marges van financiële en personele mogelijkheden die het ministerie heeft – de betrekkingen met Mexico en enkele andere Spaanssprekende landen meer aandacht te geven nog eens moeten worden overwogen. Hiervoor is het zaak strategische afwegingen te maken voor de landen- en kanaalkeuze en specifiek aan te geven

hoe en waar Nederland de betrekkingen met Latijns-Amerika wil intensiveren. Op deze manier wordt aan economische diplomatie een bredere invulling gegeven. De keuze voor een dergelijke nichediplomatie is belangrijk, maar moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen:⁴⁰⁶

- 1) het gaat om prioriteiten die voor langere tijd worden gesteld;
- 2) expertise in Nederland dient hiervoor gebundeld te worden en er moet geïnvesteerd worden in netwerkallianties;
- 3) nichediplomatie vraagt soms ook om een projectmatige aanpak met een eigen budget.

Nieuwe vormen en modaliteiten van diplomatie en samenwerking met gelijkgezinde lidstaten in de EU en daarbuiten kunnen hiervoor worden benut en kunnen tegelijkertijd – zij het tot op zekere hoogte – de nadelen van de sluiting van de ambassades compenseren. De regionale benadering in Midden-Amerika en de transitiefaciliteit voor Colombia bieden de mogelijkheid om in deze nieuwe richting te werken. Indien de herdefinitie van ODA het toestaat, is samenwerking met Latijns-Amerika op het gebied van Internationale Publieke Goederen het overwegen waard. Niet zo zeer vanuit redenen van (directe) armoedebestrijding, maar vanwege de directe link tussen de Nederlandse handel en consumptie en duurzame productie in de regio. Indien Nederland zijn buitenlandbeleid meer in EU-verband wil coördineren, dan heeft dit ook consequenties voor de Nederlandse opstelling binnen de EU, zowel in de betreffende Latijns-Amerikaanse landen als in Brussel.

⁴⁰⁶ WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlandbeleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het Parlement *verantwoording* af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan *leren*. Daarbij wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 247 |

Organisatie en kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het Parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

Aanpak en methodologie

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het Parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 werd – in het kader van de herijking van het buitenlandbeleid en de reorganisatie van het

ministerie van Buitenlandse Zaken – het werkterrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandbeleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt sinds de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het OESO Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking evaluatienetwerk.

IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impactstudies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

Bijlage 2 Samenvatting Terms of Reference

Aanleiding

In de evaluatieprogrammering 2007-2010 is een evaluatie van het buitenlandbeleid van Nederland in Latijns-Amerika opgenomen.

De belangrijkste overwegingen voor deze evaluatiestudie zijn:

- a) De afgelopen jaren hebben zich belangrijke politieke en sociaal-economische veranderingen in Latijns-Amerika voorgedaan, waarbij de opkomst van Brazilië als politieke en economische wereldmacht de meest opvallende is. Snelle economische groei, economische hervormingen en een verbeterd business klimaat maken het continent steeds aantrekkelijker voor het bedrijfsleven.
- b) In het Nederlandse beleid in Latijns-Amerika hebben zich de afgelopen jaren belangrijke beleidswijzigingen voorgedaan.

Deze veranderingen maken een reflectie op de huidige en toekomstige relaties met Latijns-Amerika wenselijk. De evaluatiestudie kan daarbij helpen door een balans op te maken van de beleidsuitvoering tot nu toe.⁴⁰⁷

1) Doelstelling en centrale vragen van de evaluatie

| 249 |

De evaluatie beoogt inzicht te verschaffen in de vormgeving en uitvoering van het buitenlandbeleid in Latijns-Amerika, de besteding van de middelen en de resultaten van het gevoerde beleid. De evaluatie biedt de mogelijkheid verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid evenals lessen te trekken uit de ervaringen die zijn opgedaan bij de uitvoering van het beleid.⁴⁰⁸ De evaluatieopzet sluit aan bij de belangrijkste vragen van de beleidsdoorlichting.⁴⁰⁹

- *Beschrijving en analyse van het probleem*

Beschrijving van de betekenis en omvang van de relaties tussen Latijns-Amerika en Nederland. Daarbij is speciale aandacht vereist voor de gevolgen van de snelle veranderingen op politiek-economisch gebied in de regio en de weerslag daarvan op de Nederlandse belangen en beleidsdoelstellingen.

⁴⁰⁷ Voor de opzet van deze evaluatie kan geleerd worden van andere ervaringen, zoals van het recent gepubliceerde evaluatierrapport over het buitenlandbeleid van Canada in Latijns-Amerika: Foreign Affairs and International Trade Canada (2011). *Evaluation of the Americas Strategy*. Ottawa: Foreign Affairs and International Trade Canada.

⁴⁰⁸ Aanpassing van het beleid aan de nieuwe verhoudingen in de internationale politiek, is bepleit in twee rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2010: WRR (2010). *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁴⁰⁹ Staatscourant (2008). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie – 2006*. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83, p. 14.

- *Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid*

De focus ligt hierbij op de motivatie voor het beleid in Latijns-Amerika, welke rol de overheid daarin wil spelen en hoe de opvattingen daaromtrent in de tijd zijn veranderd. Van belang is hierbij aandacht te geven aan de wijze waarop in het beleid rekening is gehouden met de onder probleemanalyse genoemde veranderingen in het continent.

- *Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen*

Van belang is hierbij de wisselwerking tussen algemeen buitenlandbeleid, thematisch beleid en regiobeleid en de wijze waarop daar in het landenbeleid (Meerjaren Strategieplannen) vorm aan is gegeven.

- *Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan*

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek wordt veel nadruk gelegd op de samenhang van de in te zetten instrumenten, of er sprake is van overlap en in welke mate instrumenten op andere beleidsterreinen ook effecten hebben op de geformuleerde beleidsdoelstellingen. In deze evaluatie wordt nagegaan in welke mate de gerealiseerde inspanningen en ingezette middelen geleid hebben tot realisatie van de gestelde doelstellingen. Omdat coherentie een centraal thema van het buitenlandbeleid in het algemeen is, is het van belang na te gaan of coherentie wordt toegepast en of deze bijdraagt aan de effectiviteit van de beleidsuitvoering.

| 250 |

- *Beschrijving van de middelen die zijn ingezet en uitvoeringsmodaliteiten*

Het gaat hierbij om de beschrijving van de middelen die zijn ingezet en de onderbouwing daarvan. In de evaluatie wordt daarom nagegaan op welke argumentatie prioriteiten naar landen en thema's is gebaseerd en in de praktijk gebracht. Verder komen hier ook de keuze voor uitvoeringsmodaliteiten en kanaalkeuze aan de orde en de mate waarin efficiëntie daarbij een rol speelt.

2) Focus en afbakening

Focus

De centrale evaluatievragen van de beleidsdoorlichting worden gefocust op de volgende centrale thema's:

1. politiek-economische samenwerking;
2. mensenrechten en democratie;
3. economische belangenbehartiging;
4. klimaat, energie en duurzame ontwikkeling;
5. armoedebestrijding en SRGR (en de exit-strategie die daarbij wordt gevolgd).

De keuze voor deze thema's is gebaseerd op de resultaten van de uitgevoerde voorstudie/beleidsreconstructie en de conclusies die daaruit zijn getrokken.

Twee dwarsdoorsnijdende thema's zijn: a) Coherentie en b) Modaliteiten- en kanaalkeuze.

Afbakening

Geografisch

De evaluatie betreft in algemene zin Latijns-Amerika; het onderzoek concentreert zich op Zuid- en Midden-Amerika. Aan de relaties met de Caraïben en de Antillen en Suriname wordt geen aparte aandacht besteed, behalve waar dat relevant is voor de betrekkingen met Zuid-Amerika.

Evaluatieperiode

De evaluatie concentreert zich op de periode 2004-2010, met nadruk op de periode 2007-2010. De aanvangsdatum valt samen met het verschijnen van de beleidsnotitie ‘*Verre buren, goede vrienden*’. Waar relevant zullen recente ontwikkelingen voor de verschillende deelstudies meegenomen worden.

3) Onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek richt zich op de vijf hierboven genoemde centrale thema's en wordt uitgevoerd door middel van vier thematische studies over mensenrechten, politieke en diplomatieke betrekkingen, economische diplomatie en duurzame ontwikkeling. Voor het thema armoedebestrijding wordt een deskstudie in eigen beheer uitgevoerd.

4) Dwarsdoorsnijdende thema's

Coherentie

De evaluatie van coherentie wordt gefocust op de samenhang tussen de doelstellingen van uitbreiding van economische relaties met Latijns-Amerika en de doelstellingen van duurzame ontwikkeling en de mate waarin de beleidsvoornemens die zijn gedefinieerd in de kabinetsvisie op *Non Trade Concerns* worden gerealiseerd. In alle casestudies dient daarom aandacht te worden besteed aan coherentie.

Met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal een convenant worden gesloten voor kwantitatief onderzoek naar de samenhang tussen Nederlandse economische betrekkingen met Latijns-Amerika en de gevolgen ervan voor de doelstellingen op het terrein van duurzaamheid. Het onderzoek zal worden uitgevoerd met hiervoor door het PBL ontwikkelde rekenmodellen en indicatoren.⁴¹⁰

De voortgang met de toepassing van coherentie kan beoordeeld worden aan de hand van de criteria en onderwerpen die in de deelstudies aan de orde komen:

⁴¹⁰ Voorzien was dat dit deel van het onderzoek zou worden uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Om praktische redenen zijn deze thema's uiteindelijk opgenomen in het deelonderzoek dat door Aidenviroment is uitgevoerd.

- 1) De mate waarin bij uitbreiding van de handel en het gebruik van bio-ethanol rekening wordt gehouden met duurzaamheidsrisico's.
- 2) De voortgang die wordt geboekt met het streven naar duurzaam geproduceerde producten.
- 3) De verhouding tussen de CO₂-emissiereductie middels CDM/JI- en REDD-projecten en de directe en indirekte betrokkenheid bij CO₂-uitstoot als gevolg van import en gebruik van uit Latijns-Amerika geïmporteerde goederen.
- 4) De rol en invloed van Nederland bij het bevorderen van aandacht voor duurzaamheid in de onderhandelingen rond Associatieverdragen met Latijns-Amerika.
- 5) De mate waarin bij de ondersteuning van Nederlandse bedrijven elementen van maatschappelijk verantwoord ondernemen worden toegepast.

Modaliteiten- en kanaalkeuze

Snelle veranderingen in de wereldverhoudingen hebben geleid tot nieuwe inzichten over de wijze waarop het buitenland beleid van de afzonderlijke staten zich daar aan dient aan te passen. Deze aanpassingen zijn onder meer verschuivingen in modaliteiten- en kanaalkeuzes. Daarbij worden veelal genoemd:

- | 252 |
- a) de taakverdeling tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de vakministeries;
 - b) de afbakening van nationale belangen die bilateraal geregeld dienen te worden;
 - c) het toegenomen belang van internationale/multilaterale *governance* voor het beleid op het terrein van de zogeheten publieke goederen en de uitvoering van activiteiten via multilaterale organisaties;
 - d) de uitvoer van beleidsvorming en uitvoering in toenemende mate in EU- verband;
 - e) het snel toenemende belang van de rol van zogeheten non-state actoren in de buitenlandse betrekkingen.

De evaluatie biedt een goede kans om te bezien a) hoe deze veranderingen in de praktijk van het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika uitwerken, en b) hoe deze van invloed zijn op het bereiken van de beoogde resultaten en c) hoe deze zich verhouden tot de voornemens over de modernisering van de Nederlandse diplomatie.

Bijlage 3 Lijst van deelstudies

Politiek-economische samenwerking

- 1) Baud, J. M. (2013). *Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Argentinië (2005-2012)*. Rapport in opdracht van IOB.
- 2) Koonings, C. G. (2013). *Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Brazilië (2004-2012)*. Rapport in opdracht van IOB.
- 3) Pansters, W. G. (2013). *Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Mexico (2006-2012)*. Rapport in opdracht van IOB.

Mensenrechten en vredesopbouw

- 4) Koonings, C. G., D. Kruijt & P. Valenzuela (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia*. Amsterdam. Rapport in opdracht van IOB.
- 5) Kruijt, D., M. L. Glebbeek & G. Porras Castejón (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Guatemala*. Amsterdam. Rapport in opdracht van IOB.

| 253 |

Economische diplomatie

- 6) IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 7) Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011*. Rapport in opdracht van IOB.
- 8) CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Econômica Holandesa no Brasil: Estudo de caso do Setor Portuário*. Rapport in opdracht van IOB.
- 9) CINDES (2012). *Overview of Brazilian Trade and Industrial Policies and Bilateral Economic Relations with The Netherlands*. Rapport in opdracht van IOB.
- 10) IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Den Haag.

Duurzame ontwikkeling

- 11) Kessler, J. J., P. de Koning & L. Antoniazzi (2013). *Case study: Sustainable soy*. Rapport in opdracht van IOB.
- 12) Kessler, J. J. & R. Gomez (2013). *Case study: Coal Production in Colombia*. Rapport in opdracht van IOB.

- 13) Koning, P. de, E. Viola, M. Franchini, A. Andrade & J. J. Kessler (2013). *Case study: Climate change emissions and international climate negotiations in Brazil and Colombia*. Rapport in opdracht van IOB.
- 14) Koning, P. de & M. Moreira (2013). *Case study: Sustainable bioethanol from Brazil*. Rapport in opdracht van IOB.
- 15) Hofstede, R, J. J. Kessler & P. de Koning (2013). *Case study: Forest policy and the production and trade of forest products*. Rapport in opdracht van IOB.

Bijlage 4 Literatuurlijst

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2011). *Het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie. Tussen ambitie en ambivalentie*. Den Haag: AIV.

AFET (2011). *The EU foreign policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies*. Brussel: Directorate General for External Policies.

Agentschap NL (2012). *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in Brazilië*. Den Haag.

Agentschap NL (2012). *Mexico: Business Opportunities Agro-food & Horticulture*. [Online]. <http://www.agentschapnl.nl/sites/default/files/Mexico%20-%20tuinbouw.pdf> (geraadpleegd op 13/05/2013).

Aguayo, S. (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Mexico Stad: Taurus, p. 252.

Aidenvironment (2013). *Coal Production Colombia*. Amsterdam: Aidenvironment.

Amnesty International (2008). *European Union: Rising to the challenge of protecting human rights defenders*. London: Amnesty International.

| 255 |

Amnesty International (2012). *Amnesty International Report 2012. The state of the world's human rights*. [Online]. <http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/air12-report-english.pdf> (geraadpleegd op 28/02/2013).

Anguiano, E. (2007). 'México y su relación con las potencias emergentes en Asia', in Vega Cánovas, G. (ed.), *México. Los retos ante el futuro*, Mexico Stad, El Colegio de México, pp. 368-371.

Aranda Bezaury, L. (2012). *The role of Mexico in the G20*. Mexico Stad.

Arsel (2012). *Between Marx and markets? The state, the 'left turn' and nature in Ecuador*. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie.

Arts, B., P. Verschuren (1999). *Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation*. International Political Science Review, 20(4).

Auswärtiges Amt (2012). *Final Report on the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain* [Online]. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626322/publicationFile/171798/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf> (geraadpleegd 17/09/2012).

Auswärtiges Amt Alemania (2011). *América Latina y el Caribe. Lineamientos del Goberno Federal*. Berlin.

Badinger, H. (2012). *Export Credit Guarantees and Export Performance. Evidence from Austrian Firm-Level Data*. Vienna: WIFO.

Bakker, A. 'Naar een effectieve Nederlandse positie in een veranderende wereld'. In: Hellema, D., M. Segers & J. Rood (2011). *Bezinning op het buitenland, Het Nederlandse buitenlandbeleid in een onzekere wereld*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael & Universiteit Utrecht.

Banco Central do Brasil (2011). *Censo de Capitais Estrangeiros no País 2011 – Ano-base 2010 Resultados Preliminares*. [Online].

www.bcb.gov.br/Rex/Censo2010/port/Resultados_preliminares_Censo_2011.pdf (geraadpleegd op 25/04/13).

Birdsall, N. et al. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand*. Working Paper 213. Washington: Center for Global Development.

Bjorling, E. (2012). 'Social inclusion and environmental sustainability'. Adress at seminar on investment for economic growth. Santiago de Chile: CEPAL.

| 256 |

Both Ends (2013). *Review of dredging activities for entry channel and harbor basin of Promar S.A. shipyard, Suape, Brazil*. Amsterdam.

Cameron, M. A. (2009). 'Latin America's Left Turns: beyond good and bad.' *Third World Quarterly* 30(2), pp. 331-348.

CDR (2011). *Misión Cumplida? información de Evaluación de OXFAM-NOVIB-Latin America*. The Hague: NOVIB.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Economiegrootte, afstand en handel van Nederland met andere landen*. Heerlen.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Sterke groei export naar BRIC-landen*. [Online]. www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-bric-2011.htm (geraadpleegd op 25/04/2013).

Centraal Plan Bureau (2010). *Export margins and export barriers: uncovering market entry costs of exporters in the Netherlands*. Den Haag.

CEPAL (2011). *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2012). *Latin America and the Caribbean and the European Union: striving for a renewed partnership*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2012). *Statistic Yearbook for Latin America and the Caribbean 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
Cintra, L. A. (2012). 'Destino, o fator privado'. *Carta Capital* 17 (711), pp. 32-37.

Damonte, G. (2011). ELLA Policy Brief: *Gas Sector Investment Policy: The Latin American Experience*. Lima: ELLA, Practical Action Consulting.

ETC/PARTOS (2010). *Indigenous Peoples, PARTOS Joint Evaluation Synthesis Report*. Den Haag.

European Commission (2007). *Argentina Country Strategy 2007-2013*. E/2007/753. Brussel

European Commission (2012). *Evaluation of the Commission of the European Union's co-operation with Colombia*. [Online]. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1315_vol1_en.pdf (geraadpleegd op 13/03/2013).

European Commission (2012). *Trade and Investment Barriers Report 2012*. Brussels.

FAO (2012). *State of the World's Forests 2011*. Rome: FAO.

Ferreira, F. et al. (2012). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington: World Bank.

| 257 |

Foreign Affairs and International Trade Canada (2011). *Evaluation of the Americas Strategy*. Ottawa: Foreign Affairs and International Trade Canada.

Frank et al. (2011). *Sustainability of current GM crop cultivation*. WUR report 386.

Gallagher, K. & R. Porzecanski (2010). *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press.

Gardini, G. L. & P. Lambert (eds.) (2011). *Latin American foreign policies. Between ideology and pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.

Gennip, J. van (2012). 'Nu Nederland profiteert, trekt het zich terug'. In: *NRC Handelsblad*, 28 februari 2012.

Giarracca, N. & M. Teubal (coord.) (2010). *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires: Antropofagia.

Gjolberg, M. (2011). Explaining Regulatory Preferences: CSR, Soft Law, or Hard Law. Insights from a Survey of Nordic Pioneers in CSR. *Business and Politics*: Vol. 13; Iss. 2, Article 4.

Globo.com (2012). *Resolução sobre Síria reflete posição do Brasil, diz representante brasileira*. [Online]. <http://g1.globo.com/revolta-arabe/noticia/2012/08/resolucao-sobre-siria-reflete-posicao-do-brasil-diz-representante-brasileira.html> (geraadpleegd 01/03/13).

Gomes Saraiva, M. (2013). '*Brazil's strategic partnerships: the place of the European Union*', prepared for delivery at the 2013 Congress of the Latin American Association. Washington DC: May 29 - June 1, 2013.

Gratius, S. (2012). *Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning*. European Strategic Partnership Observatory. Working Paper 2, July 2012. Madrid: ESP/FRIDE.

Greenpeace en Profundo (2008). *De Wereld achter kolenstroom, de dubieuze herkomst van steenkool voor Nederlandse kolencentrales*. Amsterdam: Greenpeace.

Groep van Wijzen (2013). *Modernisering van de diplomatie, tussenrapport van de Groep van Wijzen*.

Guajardo Soto, G. (2010). 'Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Fox', in: Humerto Garza Elizondo e.a. (eds.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*. Mexico Stad.

Gucht, K. de (2012). *Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world* [Online]. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150094.pdf (geraadpleegd op 13/05/2013).

| 258 |

Ham, P. van den & van Schaik (2012). *Heeft Nederland nog wel een eigen buitenlands beleid (nodig)? Of zou de Europese Unie dit moeten overnemen?* Euroforum.nl analyse. Den Haag: Clingendaal.

Heller, C. (2008). 'Continuidad y cambio en la participación de México en la organización de las Naciones Unidas', in Ana Covarrubias (ed.), *Temas de Política Exterior*, Mexico Stad.

Human Rights Watch (2012). *World Report 2012. Events of 2011*. [Online]. <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2012.pdf> (geraadpleegd op 28/02/2013).

Human Rights Watch (2013). *What are the BRICS building?* [Online]. <http://www.hrw.org/news/2013/03/30/what-are-brics-building> (geraadpleegd 01/04/2013).

IDH (2012). *Leveraging investments, creating impact. Annual report 2011*. Utrecht: Initiatief Duurzame Handel.

Iglesias (2012). 'The EU and Brazil: What crisis? What partner? What Strategy', in: *Partners in crisis: EU strategic partnerships and the global Economic Downturn*. Madrid: ESP/FRIDE.

ILO (2005). *Forced labour in Latin America*. Cornell University: ILR School.

Inter-American Development Bank (2012). *Trade and Integration Monitor*. Washington D.C.

Karel de Gucht (Europese Commissaris voor Handel), 'Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world' (speech), 14 november 2012, Mexico Stad.

Kitzmann, D., M. Asmus (2006). *Gestio ambiental portuaria: desafios e possibilidades*. RAP Rio de Janeiro 40 (6).

Koning, P. de & M. Moreira (2013). *Case study: Sustainable bio-ethanol production and trade from Brazil*. Rapport in opdracht van IOB.

Koning, P. de (2008). *Quality Systems in Brazil: the role of FSC and IFOAM related quality systems in poverty reduction and biodiversity conservation*. Netherlands.

Koonings, K. (2012). *Brazilië als paradigma, ontwikkeling, ongelijkheid en democratie in de 'B' van BRICS*. Inaugurale rede Universiteit van Amsterdam, 29 maart 2012.

Ministério de Fazenda (2010). *Ato Declaratório Executivo RFB nº 10, de 24 de junho de 2010*. [Online]. <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/AtosExecutivos/2010/RFB/ADRFB010.htm> (geraadpleegd op 01/05/2013).

MVO (2011). *Fact sheet Soy. Product Board*. Rijswijk.

Naín, M. (2012). 'Rethinking Latin America, Foreign Policy is More than Development.' In: *Foreign Affairs*. Vol. 92 No. 2.

| 259 |

Naray, O. (2011). 'Commercial Diplomats in the Context of International Business'. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6

Nassar, A. M. & L. C. da Silva Moraes (2011). *O que aconteceria com a geração de renda e a arrecadação tributária se os déficits de APPs e RL fossem restaurados em área produtiva?* [Online]. <http://www.redeagro.org.br/images/stories/o-que-aconteceria-com-a-geracao-de-renda-e-a-arredacao-tributaria.pdf> (geraadpleegd op 01/03/2013).

Newborne, P. et al. (2010) *Review of the Sector-wide Approach in environment in Colombia (2007-2010)*. Report of the review mission commissioned by the Royal Netherlands Embassy in Bogotá. London: ODI.

Nitro (2012). *Conflictividad en el sector minero-enérgético en Colombia*. Nitro PDF/Cordaid.

Nitsch, V. (2007). 'State visits and international trade'. In: *World Economy*. Oxford: Blackwell Publishing.

NRC Handelsblad (2012). *América Móvil bezit nu bijna kwart KPN – schuift snel aan*. [Online]. www.nrc.nl/nieuws/2012/06/28/america-movil-bezit-bijna-kwart-kpn/ (geraadpleegd op 25/04/2013).

NRC Handelsblad (2013). *Aanklager Guatemala wil steun na vonnis*. [Online]. <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/13/aanklager-guatemala-wil-steun-na-nederland-na-vonnis/> (geraadpleegd op 14/05/2013).

OECD (2011). *Guidelines for Multinational Enterprises*. [Online]. <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm> (geraadpleegd op 01/05/2013).

OECD/ECLAC (2012). *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*. Paris: OECD Publishing.

OECD/ECLAC/CIAT (2012). *Revenue Statistics in Latin America*. Paris: OECD Publishing.

Okano-Heijmans, M. (2010). *Conceptualizing Economic Diplomacy: Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies*. The Hague Journal of Diplomacy, 6, pp. 7-36.

Oldenburger, J., A. Winterink & C. de Groot (2013). *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011*. [Online]. http://www.probos.nl/home/pdf/Rapport_Duurzaam_geproduceerd_hout_op_de_Nederlandsemarkt_in_2011.pdf (geraadpleegd 01/03/2013).

| 260 |

Oorschot, M. van, Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H. en van der Esch, S. (2012). *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep?* PBL-rapport nr 500411002. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Oxfam-Novib (2012). *Voedsel in de tank?* Amsterdam: Profundo.

Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America, development and democracy beyond the Washington Consensus*. London: Zed Books

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). *La democracia en America Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara

Rees, C. (2011). *Piloting Principles for Effective Company Stakeholders Grievance Mechanisms: A Report of Lessons Learned*. Geneva: United Nations Human Rights Council.

Reynart, V. (2012). ‘The Europe’s Union’s Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence’, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2012), pp. 207-226.

Riemens, H. (1955). ‘De tegenwoordige en potentiële betekenis van Latijns-Amerika voor onze economie’. In: *De Economist*, 103(1).

Rood, J. (2012). ‘Het buitenland onder Rutte: terug naar het verleden?’ In: *Internationale Spectator*, Jaargang 66, Nr. 9.

Ruano, L. (2013). *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York:

Routledge.

SER (2012). *Eindevaluatie IMVO*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Sinnott, E., J. Nash & A. de la Torre (2010). *Natural resources in Latin America and the Caribbean : beyond booms and busts?* Washington, DC: World Bank

Solidaridad (2012). *Bulding supply beyond the skilled producers. The case of soy in India*. [Online]. [http://www.isealliance.org/sites/default/files/Gert van Bijl presentation.pdf](http://www.isealliance.org/sites/default/files/Gert%20van%20Bijl%20presentation.pdf) (geraadpleegd 01/05/2013).

SOMO (2012). *The black box, obscurity and transparency in the Dutch coal supply chain*. Amsterdam: SOMO.

Tedesco Lins, del, M. A. & L. Pignatari Silva (2011). Brazil and the G20: Recent Development Strategy and Strength among 'New' Emerging Economies. [Online]. http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_3.pdf (geraadpleegd op 02/05/2013).

The Economist (2010). Democracy Latino-style, visible disorder, hidden progress. A special report on Latin America. *The Economist*. Sept. 11, 2010.

The Economist (2011). The 9 billion-people question, a special report on feeding the world. *The Economist*. February 26, 2011.

The Economist (2012). 'Class in Latin America, The expanding Middle Class'. *The Economist*. 10 November 2012.

The Economist (2012). Brazil's economy Stalled, a long awaited recovery still fails to materialize. *The Economist*. Dec 8-14, 2012.

The Economist (2012). Class in Latin America, The expanding Middle Class. *The Economist*. 10 November 2012.

The Economist. (2012). Señores, start your engines. *The Economist*. November 24, 2012.

The Economist (2013). Dams in the Amazon. The rights and wrongs of Belo Monte. *The Economist*. May 4-10, 2013.

The Economist (2013). Mexico's new president, Working through a reform agenda. *The Economist*. April 6, 2013.

The Economist. (2013). Guatemala. Edging back from the brink. *The Economist*. Jan 26 - Feb 1st, 2013.

The ministry of Foreign Affairs (2011). *The Norwegian Government Starategy for Cooperation between Brasil and Norway*. [Online]. http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2011/brazil_strategy.html?id=636328 (geraadpleegd op 01/04/2013).

Tordo, S., T. Brandon, & N. Arfaa (2012). *Can National Oil Companies Create Value for their Countries?* Washington; World Bank. Volume II National Oil Companies and Value Creation: Detailed Case Studies.

Tulder, R. van (2010). *Chains for change in Max Havelaar Lectures*. Rotterdam: Rotterdam School of Management, Erasmus University. Lectures series Research in Management.

UN (2006). *Delivering as One. Report of the Secretary General's High Level Panel*, p. 2. [Online]. <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf> (geraadpleegd 01/03/2013).

UNEP (2010). *Latin America and the Caribbean. Environmental Outlook*. Washington: UNEP.

United Nations (2011). *Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General* [Online].

<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (geraadpleegd 01/04/2013).

| 262 |

United Nations (2011). *Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations* [Online]. <http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-REPORT-OF-THE-SECURITY-COUNCIL.html> (geraadpleegd op 01/03/2013).

United Nations (2012). *Sustainable Development 20 Years on from the Earth Summit: Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean*. [Online]. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/46098/riomas20-ingles.pdf> (geraadpleegd op 10/05/2013).

Vitali, I. (2011). *WWF. Soya and the Cerrado: Brazil's forgotten jewel*. [Online]. http://assets.wwf.org.uk/downloads/soya_and_the_cerrado.pdf (geraadpleegd op 01/03/2013).

Volkskrant (2011). 'Interview Frank Heemskerk, Voorzitter Commissie Bloedsteenkolen: 'Er is een veelbelovend zaadje geplant'. Volkskrant 1 maart 2011, p. 24.

Volkskrant (2013). *Amazonestam dreigt met oorlog wegens bouw dam*. [Online]. www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3420361/2013/04/04/Amazonestam-dreigt-met-oorlog-wegens-bouw-dam.dhtml (geraadpleegd op 25/04/2013).

Wereldhandelsorganisatie (2013). *Tariff Profiles*. [Online]. <http://stat.wto.org> (geraadpleegd op 13/03/2013).

Weyland, K. (2004). 'Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed record.' *Latin American Politics and Society* 46(1), pp. 135-157.

Woolcock, S. (2011). *EU Economic Diplomacy: The Factors Shaping Common Action*. The Hague Journal of Diplomacy 6, pp. 83-99.

WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2010). *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WWF (2005). *Failing the Forests. Europe's illegal timber trade*. [Online]. <http://awsassets.panda.org/downloads/failingforests.pdf> (geraadpleegd op 01/04/2013).

Geraadpleegde documenten Rijksoverheid

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Den Haag.

| 263 |

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007). *Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007). *Verslag Regionale Handelsradenbijeenkomst*. Intern document.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Actualisering beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Mensenrechtenrapportage 2008. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010). *Mensenrechtenrapportage 2009. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Ano da Holanda no Brasil*. São Paulo.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Beleidsbrief regionale benadering*. Den Haag.

Bijlagen

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Grondstoffennotitie*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Kabinet beleid Latijns-Amerika*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Nota Modernisering Nederlandse Diplomatie*. Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Verantwoordelijk voor vrijheid, Mensenrechten in het buitenlandbeleid*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Lezing Minister Rosenthal tijdens bezoek aan Brazilië in mei 2012* [Online]. <http://brazilië.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/brazilië/nederlandse-ambassade-in-brasilia/speech-uri-rosenthal.pdf> (geraadpleegd 01/03/2013).

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Meerjaren Strategisch Plan (MJSP) 2012-2015. Midden-Amerika Programma (MAP)*. Den Haag.

| 264 | Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Postennet Buitenlandse Zaken*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2004). *Actieplan Internationaal Ondernemen*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006). *Beleidsdoorlichting EZ Handelspolitiek*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2008). *Beleidsagenda Internationaal Ondernemen*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2009). *Kabinetsvisie non-trade concerns en handelsbeleid*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). *Buitenlandse markten, Nederlandse kansen*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). *Meldpunt Handelsbelemmeringen*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). *Overzicht sector havens, maritiem transport en logistiek*. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2011). *Antwoord van de staatssecretaris van Financiën Weekers op schriftelijke vragen van het Lid Braakhuis van 30 mei 2011*.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004). *Berichten Buitenland Regiospecial*, nr. 9.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004). *Berichten Buitenland*, nr. 1/2.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008). *Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003). *Duurzame Daadkracht. Actie programma duurzame ontwikkeling*. Den Haag.

Rijksoverheid (2012). *News item Government of The Netherlands*. [Online]. <http://www.government.nl/news/2012/06/21/rosenthal-meets-members-of-syria-committee.html> (geraadpleegd op 01/03/2013).

Rijksoverheid (2012). *Nieuwsbericht Rijksoverheid.nl* [Online]. <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/07/ploumen-spreekt-met-indianenleider-over-amazonegebied.html> (geraadpleegd op 05/03/2013).

Rijksoverheid (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, at the opening of the CEBRI conference, 'Approaches to International Security: the Brazilian and Dutch experience', Brasilia, 29 May 2012* [Online]. <http://braziliel.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/braziliel-nederlandse-ambassade-in-brasilia/speech-uri-roenthal.pdf> (geraadpleegd 01/03/2013). | 265 |

Rijksoverheid (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, during Foreign Secretary William Hague's visit* [Online]. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2012/07/09/speech-by-the-minister-of-foreign-affairs-uri-roenthal-during-foreign-secretary-william-hague-s-visit.html> (geraadpleegd op 24/04/2013).

Rijksoverheid (2012). *Weblog Frans Weekers* [Online]. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/frans-weekers/weblog> (geraadpleegd 01/09/12).

Rijksoverheid (2013). *Toespraak Minister Timmermans voor VN Mensenrechtenraad op 25/02/2013* [Online]. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/frans-timmermans/nieuws/2013/02/25/steun-aan-mensenrechtenverdedigers-prioriteit-voor-nederland.html> (geraadpleegd op 05/03/13).

Staatscourant (2008). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie – 2006*. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83.

Staatscourant (2011). *Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 5 augustus 2011, nr. DJZ/BR/o880-11, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Mensenrechtenfonds 2012-2015)*. Den Haag.

Geraadpleegde IOB rapporten

IOB (2006). *Human rights policy versus practice. An evaluation of the implementation of the human rights policy of the Netherlands in its relations with China, Indonesia, Iran, Mexico and Rwanda in the period 1999-2004.* The Hague: Ministry of Foreign Affairs.

IOB (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2008). *Sectorsteun in milieu en water.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2010). *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2010). *Evaluatie van de activiteiten van de Medefinancieringsorganisaties in Nicaragua.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2010). *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

| 266 |

IOB (2011). *Consulaire dienstverlening Doorgelicht 2007-2010.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2011). *Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I, 2007-2010.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2011). *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2011). *Unconditional trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009).* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2012). *Economische diplomatie vergeleken.* Intern document.

IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2012). *Equity, accountability and effectiveness in decentralization politics in Bolivia.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2012). *Evaluation of Dutch support to human rights projects 2008-2011.* The Hague: Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

IOB (2013). *Corporate Social Responsibility: the role of public policy, a systematic literature review.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice.* Forthcoming.

Parlementaire documenten

TK 2004-2005, 259653, nr. 3
TK 2006-2007, 30800-V, nr. 114
TK 2006-2007, Kamervragen (aanhangsel) 967
TK 2007-2008, 31263, nr. 1
TK 2007-2008, 31263, nr. 18
TK 2007-2008, Kamervragen (aanhangsel) 2627
TK 2007-2008, Kamervragen (aanhangsel) 60
TK 2009-2010, 26485, nr. 100
TK 2010-2011, 32605, nr. 48
TK 2010-2011, 32605, nr. 49
TK 2010-2011, Kamervragen (aanhangsel) 1498
TK 2011-2012, 26485, nr. 124
TK 2011-2012, 26485, nr. 139
TK 2011-2012, 29653 nr. 12
TK 2011-2012, 32605, nr. 71
TK 2011-2012, 32605, nr. 83
TK 2011-2012, Kamervragen (aanhangsel) 1774
TK 2011-2012, Kamervragen (aanhangsel) 198
TK 2011-2012, Kamervragen (aanhangsel) 259
TK 2012-2013, 33400-V, nr. 8
TK 2012-2013, Kamervragen (aanhangsel) 202

| 267 |

Interne documenten

HMA Bogotá (2008). *Multi-Annual Strategic Plan 2008-2011 Bogotá*.
HMA Brasilia (2006-2010). *Jaarplannen 2006-2010*.
HMA Brasilia (2012). *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brazilië 2012-2016*.
HMA Brasilia (2013). *Jaarplan 2012*.
HMA Buenos Aires (2006-2011). *Jaarplannen 2006-2011*.
HMA Guatemala (2011). *Exit-strategie ontwikkelingssamenwerking Guatemala*.
HMA Managua (2011). *Exit-strategie 2012-2013 Managua – Nicaragua*.
HMA Mexico (2006). *Jaarplan 2006*.
HMA Mexico (2007-2011). *Jaarplannen 2007-2011*.

Websites

<http://www.abc.gov.br>
<http://www.agentschapnl.nl/actueel/nieuws/handelsmissie-brazili%C3%AB-groot-succes>
<http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/nederlands-beleid-biobrandstoffen-2006-2010>
<http://www.duurzaamgebouwd.nl/visies/20110427-bouw-kolencentrales-enorme-blunder>
http://www.g20.org/docs/about/about_G20.html
<https://www.gov.uk/government/world/brazil>
<http://www.hollandtrade.com>
<http://www.inkoopduurzaamhout.nl/>
<http://www.internationaalondernemen.nl>
<http://www.lasojamata.net/es/node/289>

Bijlagen

<http://www.oas.org/en/iachr/>
<http://www.ohchr.org>
<http://www.prenslibre.com>
<http://www.responsibilitytoprotect.org>
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/biotechnologie/genetisch-gemodificeerd-voedsel-en-landbouw>
<http://www.towardfreedom.com/americas/2898-a-coup-over-land-the-resource-war-behind-paraguays-crisis>
<http://www.upr-info.org>
<http://www.vlees.nl/dossiers/diervoer/gmos>
<http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/genetische-modificatie.aspx>
http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/agriculture/soy/impacts/social/

Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2009-2013

(Evaluatierapporten die voor 2009 gepubliceerd zijn kunt u terugvinden op de IOB website:
www.iob-evaluatie.nl).

IOB nr.	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen: Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. Systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in development countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3
373	2013	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2013	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5

Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
gepubliceerd in 2009-2013

| 270 |

371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education activiteiten van zes Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999-2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs. Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs. Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-

Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
gepubliceerd in 2009-2013

1272	336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development	978-90-5328-392-9
	335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
	-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9
	333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
	332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
	331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
	330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
	329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
	328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
	327	2010	Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
	326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
	325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
	-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
	-	2009	Evaluation policy and guidelines for evaluations	-
	324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
	-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
	323	2009	Preparing the ground for a safer world	978-90-5328-377-6
	322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
	321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5

Op zoek naar nieuwe verhoudingen

Uitgebracht door :

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.iob-evaluatie.nl

Foto omslag: Straat in Olinda, Pernambuco, met Recife, het vroegere Mauritsstad, op de achtergrond. Hollandse Hoogte.

Redactie: Simone Langeweg Tekst- en Communicatieadvies | www.simonelangeweg.nl
Opmaak: Vijfkeerblauw

Druk: Zalsman

ISBN: 978-90-5328-443-8

Deze evaluatie maakt een balans op van de beleidsontwikkeling in Latijns-Amerika over de afgelopen tien jaar. Dat beleid is flink in beweging geweest en heeft er toe geleid dat de belangstelling voor economische diplomatie veel meer aandacht heeft gekregen. Tegelijkertijd is onder druk van de bezuinigingen de aanwezigheid van Nederland in de regio teruggebracht. Kan Nederland in de toekomst

beter haar buitenlandbeleid via de EU behartigen? Wat betekent dat dan voor de bilaterale belangen? Hoe moet de snelle afbouw van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking worden beoordeeld? Deze en andere vragen vormen onderdeel van de centrale vraag van deze evaluatie: hoe heeft het Nederlandse buitenlandbeleid zich aangepast aan de veranderingen in Latijns-Amerika?

dingen | IOB Evaluatie | nr. 382 | Op zoek naar nieuwe verhoudingen | IOB Evaluatie | nr. 382 | Op zoek naar nieuwe verhoudingen | IOB Evaluatie | nr. 382 |

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | augustus 2013

13BUZ619560 | N