

CEDLA – Centrum
voor Studie en
Documentatie van
Latijns-Amerika
Amsterdam



**Achtergronden, doelstellingen, uitvoering
en resultaten van de Nederlandse
buitenlandse politiek met betrekking tot
Brazilië (2004-2012)**

*Rapport in opdracht van IOB. Verantwoordelijkheid voor de inhoud
berust bij de auteur*

*Auteur: Prof. dr. C.
G. Koonings*

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Internationale positie en buitenlands beleid van een opkomende <i>middle power</i>	5
1.1 Sociaaleconomische en politieke ontwikkelingen sinds 2000	5
1.2 Braziliaanse buitenlandse politiek: van gematigd nationalisme naar internationaal activisme	8
1.3 Hoofdpijnen van het huidige Braziliaanse buitenlandse beleid.....	9
1.4 Brazilië en BRICS	11
1.5 Braziliaanse positie tegenover de EU en Nederland.....	12
1.6 Kansen en risico's voor Nederland.....	14
2. Nederlandse beleidsontwikkeling ten opzichte van Brazilië: beleid en uitvoering.....	16
2.1 Beleidsdoelstellingen	16
2.2 De ontwikkeling van het postennetwerk en de inzet van middelen	19
2.3 Beleid en beleidsuitvoering op hoofdpijnen	22
3. Politieke en diplomatieke samenwerking in mondiale vraagstukken	25
3.1 Wereld governance: VN, IFI's, WTO, G20.....	25
3.2 Internationale mensenrechten.....	28
3.3 Vrede, stabiliteit en veiligheid.....	30
3.4 Samenwerking op het gebied van internationale ontwikkelingssamenwerking.....	34
4. Behartiging van Nederlandse belangen.....	36
4.1 Algemene bilaterale politieke en diplomatieke samenwerking	36
4.2 Nederland belastingparadijs?	38
4.3 Internationale posities en kwesties	41
4.4 Publieksdiplomatie, historische banden, cultuur en cultureel erfgoed	42
4.5 Mensenrechten in Brazilië.....	44
5. Nederland, de EU en Brazilië.....	48
5.1 Het EU-beleid met betrekking tot Brazilië.....	48
5.2 Nederlandse belangen en de EU.....	51
6. Samenvatting en conclusies	53
6.1 Invloed van de Braziliaanse context op het Nederlandse beleid.....	53
6.2 Het Nederlandse beleid ten aanzien van Brazilië: analyse en doelstellingen	54
6.3 Resultaten van de Nederlandse beleidsinspanningen	55
6.4 Mensenrechten in Brazilië.....	58
6.5 Nederland versus EU in Brazilië	58
6.6 Slotbeschouwing.....	58
Summary: Political and diplomatic relations between the Netherlands and Brazil.....	60
Bijlage 1: Interviews en gesprekken.....	67
Bijlage 2: Literatuurlijst.....	69

Inleiding

In de evaluatieprogrammering van IOB is een evaluatie van het buitenlands beleid van Nederland ten aanzien van Latijns-Amerika opgenomen. Deze evaluatie beoogt inzicht te verschaffen in de vormgeving en uitvoering van het buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika tussen 2004-2010, 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. De evaluatie voorziet in een drietal deelstudies over de politieke betrekkingen tussen Nederland en Brazilië, Mexico en Argentinië.

De centrale vragen van de deelstudies zijn:

- 1) Op welke wijze is de landencontext van invloed op de vormgeving en resultaten van het Nederlandse beleid in het betreffende land?
- 2) Op welke wijze is in het Nederlandse beleid gereageerd op de ontwikkelingen in het betreffende land en heeft de politiek-economische samenwerking vorm gekregen?
- 3) In welke mate zijn de beoogde doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid gerealiseerd?

Deze deelstudie heeft betrekking op Brazilië en is in opdracht van IOB geschreven. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de studie rust bij de auteur.

Het evaluatieonderzoek heeft uit drie delen bestaan. Het eerste deel betrof een voorstudie uitgevoerd in Den Haag op basis van documenten, zoals jaarverslagen, jaarplannen, projectbeschrijvingen, berichtenverkeer, beleidsplannen, en evaluaties van officiële instanties zoals de Nederlandse ambassade te Brazilië, relevante directies en afdelingen binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook de Europese Unie, en andere internationale instellingen.¹ Het tweede deel betrof een veldstudie in Brasilia in augustus en september 2012. In deze periode is een groot aantal interviews gehouden met verschillende partijen.² Tijdens de veldstudie zijn ook additionele documenten en wetenschappelijke studies verzameld. In het derde deel van de studie zijn alle primaire en secundaire empirische resultaten geïntegreerd. Omdat de interviews in de meeste gevallen gevoerd zijn op basis van vertrouwelijkheid worden in dit rapport informanten meestal niet direct geciteerd. Hetzelfde geldt voor de geraadpleegde interne, vaak vertrouwelijke ambtelijke documenten. Daarna is verschillende partijen gevraagd commentaar te geven op het rapport. Die commentaren en suggesties zijn verwerkt in de definitieve versie van het rapport.

De auteur is de staf van de ambassade in Brasilia erkentelijk voor hun medewerking, assistentie en commentaar op het conceptrapport, in het bijzonder de ambassadeur Kees Rade, handelssecretaris Bastiaan Engelhard en politiek secretaris Sara Cohen.

¹ De beleidsreconstructie is uitgevoerd door IOB. Zie IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*. (Intern document). Naar dit document zal in dit rapport veelvuldig worden verwezen.

² De interviews zijn gedaan door Nico van Niekerk (IOB) en Kees Koonings (CEDLA/UvA en UU). De volledige lijst is opgenomen in bijlage 1.

1. Internationale positie en buitenlands beleid van een opkomende *middle power*

De internationale positie van Brazilië en de continuïteit en verandering van het buitenlands beleid hangen nauw samen met de binnenlandse ontwikkelingen. Sinds het begin van de vorige eeuw was de agenda voor nationale (economische) ontwikkeling de belangrijkste drijfveer voor de Braziliaanse buitenlandse politiek. De ruimte voor deze politiek en de mate van effectiviteit hingen af van de Braziliaanse economische doelstellingen en de binnenlandse politieke situatie. Veranderingen in de internationale verhoudingen zijn echter mede bepalend geweest voor de internationale ambities, strategieën en allianties van het land.³ Gedurende de gehele vorige eeuw koesterde Brazilië een - meestal - latente ambitie om een lotsbestemming als internationale macht van betekenis te vervullen.

Tot medio jaren 1990 kwam hier in de praktijk niet heel veel van terecht. Een lange periode van militaire autocratie en wisselvallige economische prestaties, gekoppeld aan hardnekkige sociale problemen waren niet bevorderlijk voor een ambitieuze actieve buitenlandse politiek. Pas met de succesvolle consolidering van de democratie en stabilisering van de economie medio jaren 1990 creëerde Brazilië meer ruimte voor haar internationale ambities. Na 2000 kwamen deze ambities in een stroomversnelling door de combinatie van internationale hoogconjunctuur – die Brazilië hielp uitgroeien tot één van de nieuwe opkomende machten – en een activistische buitenlandse politiek met het aantreden van de (centrum)linkse regering van president Luiz Inácio Lula da Silva in 2003. In 2012 heeft Brazilië een gedaanteverandering ondergaan en is het land toegetreden tot een select gezelschap van nieuwe opkomende machten die naar verwachting hun stempel op de eenentwintigste eeuw zullen drukken.⁴

In deze paragraaf beschrijven we daarom als eerste de hoofdlijnen van de binnenlandse economische en politieke ontwikkelingen, met de nadruk op de afgelopen tien tot vijftien jaar. Vervolgens analyseren we de ontwikkelingen van het Braziliaanse buitenlandse beleid in deze periode. Tenslotte gaan we nader in op de positie van Brazilië tegenover Europa (in het bijzonder de EU) en Nederland. Wat zijn de belangrijkste mogelijkheden en beperkingen voor de Nederlandse betrekkingen met Brazilië die we op basis van deze analyse kunnen identificeren?

1.1 Sociaaleconomische en politieke ontwikkelingen sinds 2000⁵

De economische groei van Brazilië na 2000 wordt vaak aangewezen als het belangrijkste fundament voor de gedaanteverandering van Brazilië en de snel toegenomen internationale betekenis van het land. Toch bleek de groei van de Braziliaanse economie de laatste jaren kwetsbaar. Naast de groeivertraging in 2011 en 2012, die voor een deel aan de mondiale recessie kan worden toegeschreven, wijzen analisten op structurele knelpunten zoals de al genoemde gegroeide afhankelijkheid van de export van *commodities*, de tekortschietende infrastructuur, en beperkingen in innovatiecapaciteit. Dit baart de regering van Lula's opvolger, president Dilma Rousseff, zorgen. In 2012 kondigde zij een ambitieus investeringsprogramma af ter grootte van BRL 133 miljard om de infrastructuur en de industriële basis van de Braziliaanse economie te versterken.⁶

In 2011 had de Braziliaanse economie een nominale omvang van 2.477 miljard dollar. Het was daarmee de zesde economie ter wereld en na China de tweede BRICS-economie. De BRICS groep

³ Omdat een land op zich niet gereïficeerd kan worden bedoelen we met doelstellingen en beleid van Brazilië op buitenlandsgebied, die welke gehanteerd worden door de politici en beleidsmakers binnen de (federale) overheid als onderdeel van de formele buitenlandse politiek, gezien als 'openbaar beleid' (*política pública*, zie Milani, 2012: 37).

⁴ Zie O'Neill (2001), Armijo en Burges (2010), Rohter (2010).

⁵ Deze paragraaf is gebaseerd op een lichte actualisering van Koonings (2011; 2012).

⁶ Cintra (2012).

nam in dat jaar, na een decennium van onstuimige groei, 20 procent van het wereld-BNP voor zijn rekening, tegen iets minder dan 8 procent elf jaar geleden.⁷ De volgende lichter van vier opkomende economieën (Turkije, Indonesië, Mexico en Zuid-Korea, TIMZ) hadden in 2011 samen een omvang van minder dan één derde van de BRICS-groep. Binnen de BRICS-groep was China, in 2011, goed voor 53 procent van het collectieve BNP, Brazilië voor 18 procent, Rusland en India elk voor 13 procent en Zuid-Afrika voor 3 procent.

De economische groei van de afgelopen tien jaar heeft een belangrijke rol gespeeld in de opvallende vermindering van armoede en de – echter aanzienlijk minder spectaculaire – daling van de inkomensongelijkheid. In historisch perspectief was Brazilië lang één van de meest ongelijke landen in de wereld en konden decennia van gestage economische groei geen einde maken aan hardnekkige en tamelijk hoge niveaus van (inkomens)armoede. Deze situatie is de afgelopen tien tot vijftien jaar aan het veranderen. Voor het eerst in de Braziliaanse geschiedenis voert de staat een systematische politiek van armoedebestrijding. Het belangrijkste onderdeel daarvan is Bolsa Família ('Familiebeurs') dat het boegbeeld is geworden van de regeerperiode van Lula en in 2006 beslissend was voor zijn herverkiezing.

De resultaten in Brazilië zijn opmerkelijk als het gaat om de daling van inkomensarmoede. Armoede en extreme armoede zijn gehalveerd vergeleken met het niveau van het begin van de jaren 90 toen 43 procent van de Braziliaanse bevolking onder de armoedegrens viel en 20 procent onder de extreme armoedegrens. Deze percentages waren min of meer constant vanaf de jaren 70 tot aan de vroege jaren 90 en stonden symbool voor het 'uitsluitende' karakter van het Braziliaanse ontwikkelingsmodel in die periode. De statistieken tonen een eerste val van de armoede-indicatoren in 1994. Dit was het effect van het beteugelen van de hyperinflatie die tot dan toe werkte als een regressieve 'belasting' op het inkomen van de armen. Maar de gestage daling zette pas in vanaf 2003 en is het watermerk geworden van de periode-Lula. In 2009 was het aantal armen gedaald tot iets meer dan 20 procent en het aantal extreem armen tot 'nog maar' 7,3 procent. Opvallend is dat ook op het platteland en in het historische arme en achtergebleven Noordoosten de armoede significant afnam.

De succesvolle armoedebestrijding kan voor een deel op het conto van Bolsa Família worden bijgeschreven. Andere factoren die een belangrijke rol speelden waren de relatief gestage economische groei en werkgelegenheid na 2002, en het stelselmatig verhogen van het reële wettelijk minimum loon en de kleine pensioenen door de regeringen van Cardoso, 1995-2002, en Lula, 2003-2010. De economische groei en de toegenomen welvaart in het land hebben gezorgd voor een opvallende uitbreiding 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.⁸

De economische en sociale veranderingen gingen hand in hand met (en zijn wellicht voor een belangrijk deel een product van) politieke stabiliteit en consolidering van democratie. Tot vijftien jaar geleden overheerste echter de scepsis. Na het aftreden van de laatste militaire regering in 1985 bleven de generaals nog jarenlang een stevige vinger in de pap houden.⁹ Alle politieke partijen,

⁷ Dat wil zeggen, de vier BRIC-landen (zonder Zuid-Afrika); zie O'Neill (2001: 4).

⁸ Cijfers gepresenteerd door de Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República. Dit presidentiële orgaan definieert als middenklasse huishoudens die een inkomen per capita hebben tussen BRL 291 en BRL 1.019 per maand. Zie SAE (2012) voor een uitgebreide conceptualisering van de middenklasse en de kwantificering daarvan voor Brazilië tussen 1999 en 2009. Zie ook de bespreking van dit rapport op de website van het zakelijke weekblad *Exame* van 20 september 2012 (www.exame.com, geraadpleegd 5 februari 2013). Voor een politiek-sociologische analyse zie Power (2010: 225).

⁹ Stepan (1988); Castro (2002); Hunter (1997).

behalve de pas in 1979 opgerichte PT, werden beheerst door traditionele politici, vaak met wortels in de periode van populistische democratie en instabiliteit die aan de staatsgreep van 1964 voorafging, of met nauwe banden met de strijdkrachten en hun regime in de periode 1964-1985. Het electorale proces dat zich na 1985 ontwikkelde kreeg daarnaast steeds meer 'Amerikaanse' trekken: de dominante rol van de massamedia en de steeds hogere kosten van het voeren van campagne leek de democratische politiek opnieuw het exclusieve domein te maken van de traditionele politieke elites.

Het jaar 1994 bleek een waterscheiding. Fernando Henrique Cardoso (van de Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB) werd tot president gekozen nadat hij een paar maanden eerder als minister van Financiën met succes een einde had gemaakt aan de hyperinflatie. Met als inzet de verdediging van de stabiliteit van de nieuwe munt, de real, maakte Cardoso veel werk van politieke stabiliteit, economische hervormingen en een begin van structurele sociale politiek. Onder Cardoso, die een centrumrechtse coalitie aanvoerde van zijn sociaaldemocratische PSDB en de conservatieve Partido da Frente Liberal (PFL) werd de politieke invloed van de militairen sterk verminderd en kwam er een civiel Ministerie van Defensie. Cardoso kreeg met een grondwetswijziging voor elkaar dat presidenten, gouverneurs en burgemeesters eenmaal direct herkozen mochten worden. In 1998 profiteerde hij daar zelf meteen van en won hij een tweede termijn tot en met 2002.

Lula en de PT voerden tot 2002 oppositie tegen wat zij een neoliberale uitverkoop van het Braziliaanse economische en publieke erfgoed noemden. Zijn radicale lijn bracht Lula echter niet in het presidentiële Planalto-paleis. Na de 'sambacrisis' van 1998 ging het economisch minder en de populariteit van Cardoso en zijn beoogde opvolger, minister van onderwijs en 'bedenker' van Bolsa Escola, José Serra was tanende. Toch zag Lula in dat hij een gematigder profiel moest aannemen om de stemmen van het politieke midden naar zich toe te trekken. Hij was zich bewust van de noodzaak continuïteit en stabiliteit uit te stralen.¹⁰ Na zijn verkiezingszege in 2002 vormde Lula een centrumlinkse alliantie met de kleine Liberale Partij (PL) en de cliëntelistische Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Er waren nauwelijks belangrijke beleidsthema's waarop deze alliantie een andere koers heeft gevaren dan Cardoso. De belangrijkste verschillen waren het ambitieuzere sociale beleid van Lula (maar het verschil met Cardoso op dit terrein was gradueel) en een activistische buitenlandse politiek. In feite kunnen we spreken van een periode van zestien jaar van relatieve politieke stabiliteit en beleidsmatige continuïteit.

Ondanks het personalisme en de partijpolitieke fragmentering heeft zich de afgelopen zestien jaar in zekere zin een politiek tweestromenland ontwikkeld: aan de ene kant de PT, de partij van Lula en zijn opvolger, de huidige president Dilma Rousseff, met als belangrijkste partijpolitieke bondgenoot de centristische en cliëntelistische PMDB; aan de andere kant de PSDB, de partij van Cardoso en de in oktober 2010 voor de tweede keer door de PT verslagen kandidaat José Serra, met als belangrijkste partner de rechts-conservatieve PFL. Beide blokken schuren tegen het midden van het politiek-ideologische spectrum aan. Het resultaat is dat er nauwelijks sprake is van grote politiek-inhoudelijke controverses en dat bevordert het sluiten van pragmatische coalities in het Congres zonder welke geen enkele Braziliaanse president kan regeren. Verder beschikken zowel de president als de fractieleiders in het Congres over voldoende politieke instrumenten om het parlement tot de orde te roepen.¹¹ Tenslotte zijn er, op dit moment, geen zogenoemde 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 regimewisseling, voltooid. Het eerste jaar van de regering-Rousseff werd gekenmerkt door het ontslag van een opvallend groot

¹⁰ 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 (<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>, geraadpleegd op 5 maart 2012).

¹¹ We baseren deze analyse vooral op Santos en Vilarouca (2008) en Power (2008; 2011).

aantal van haar ministers vanwege betrokkenheid bij (eerdere) corruptieaffaires. Dilma heeft deze kwesties aangegrepen om bestrijding van corruptie tot één van de speerpunten van haar regeringsbeleid te maken. Dit is geen overbodige luxe: mede vanwege een groot aantal grote en kleinere corruptieschandalen op alle drie niveaus van de Braziliaanse staat heeft het land nog steeds een reputatie van corruptie met een 73^e plaats op de ranglijst van Transparency Internacional in 2011. Daarbij zij opgemerkt dat de afgelopen 20 jaar de media zich steeds sterker hebben opgeworpen als anti-corruptie waakhonden.¹²

Economische groei en een nieuwe strategische positie in de geglobaliseerde economie, een vernieuwde sociale agenda, een stabiele, gematigde en effectieve democratie, waren het afgelopen decennium de ingrediënten voor de opvallende *Werdegang* van Brazilië op het internationale podium.

1.2 Braziliaanse buitenlandse politiek: van gematigd nationalisme naar internationaal activisme

Tot medio jaren 90 was Brazilië voor andere grootmachten en machtsblokken geen bedreiging maar ook geen prioritaire partner.¹³ Onder president Cardoso begon dit te veranderen. Lula's voorganger concentreerde zich op geloofwaardigheid tegenover en samenwerking met de klassieke bondgenoten in de Latijns-Amerikaanse regio en het Noord-Atlantische gebied. President Lula gaf leiding aan een koersverlegging in de richting van groter zelfbewustzijn, autonomie, nationaal belang en diversificatie van internationale allianties.¹⁴ 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.¹⁵ Het meest spraakmakend is de BRICS-alliantie. Voorts maakte Brazilië veel werk van het verbeteren van de diplomatieke positie in Afrika en het Midden-Oosten. Het land speelde een leidende rol in het verzet van de commerciële G20 tegen de voorstellen van de rijke landen in 2003 tijdens conferentie in Cancún van de Doha-ronde van WTO-onderhandelingen. Relatief onaangetast door de bankencrisis is Brazilië sinds 2008 een vanzelfsprekende deelnemer aan de bijeenkomsten van de G20. De huidige regering onder Lula's opvolger en partijgenoot Dilma Rousseff zet deze koers voort.

Volgens Armijo en Burges lukt het Brazilië steeds beter om een prominente rol op het wereldtoneel te spelen, niet alleen omdat het land een duidelijke belangenagenda heeft voor de lange termijn, maar ook doordat het goed gepositioneerd is als *middle power*. Een *middle power* zoekt het niet zozeer in een absoluut, grotendeels zelfstandig vermogen om een wereldmacht te zijn, maar in het vermogen om in cruciale arena's invloed uit te oefenen en resultaten te bereiken.¹⁶ De middelen die Brazilië daarvoor kan aanwenden zijn allereerst de zorgvuldig opgebouwde prominente rol in Zuid- en Latijns-Amerika die teruggaat tot de oprichting van MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) in 1991.¹⁷ Het regionale integratieproces gaat met een slakkengang, en de richting is onzeker, maar met de Unie van Zuid-Amerikaanse Naties (UNASUL) en de Zuid-Amerikaanse Defensieraad zijn in recente jaren interessante nieuwe stappen gezet. In de jaren 2000 kon Brazilië goede relaties met al haar burens 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 de kaas

¹² Zie voor een recente analyse van corruptie en corruptiebestrijding in Brazilië: Power en Taylor (2011)

¹³ Het eerste deel van deze paragraaf is gebaseerd op Koonings (2012, pp. 15-17).

¹⁴ Lima en Hirst (2009: 49-50).

¹⁵ Bourne (2009).

¹⁶ Armijo en Burges (2010).

¹⁷ Wiesebron en Vizentini (2006). In maart 1991 werd Mercosul opgericht met het Verdrag van Asunción. Op 31 december 1994 was de inrichting zoals voorzien in dit verdrag voltooid en ging Mercosul van start.

van het brood te laten eten door de Brazilianen, spreekt hier het absolute economische, geografische en demografische gewicht van Brazilië voor zichzelf. Bovendien hebben, met het aantreden van de regering-Lula in 2003, de zogeheten ‘autonomisten’ binnen de Braziliaanse beleidsgemeenschap voor buitenlandse politiek meer invloed gekregen; deze stroming propageert een actievere leiderschapsrol van Brazilië in Zuid-Amerika. We komen hier later nog op terug.

Een tweede factor is de manier waarop Brazilië wereldwijd aan objectief belang en geloofwaardigheid heeft gewonnen: als serieuze economie en als land met een missie om de internationale economische en politieke verhoudingen te hervormen. Tegelijkertijd onderhoudt Brazilië deze traditionele banden met Noord-Amerika en Europa en ziet het zich nadrukkelijk als onderdeel van de westerse wereld die 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.¹⁸

Hoe zien we deze ontwikkelingen terug in het Braziliaanse buitenlandse beleid? Sinds het begin van de vorige eeuw kan het Braziliaanse beleid omschreven worden als ‘pragmatisch nationalisme’ in een traditie van steun voor de internationale rechtsorde, multilaterale arena’s, *soft power* en – tot 2003 – een zekere affiniteit met de historische Westerse machten.

Vanaf de jaren 1990 kunnen twee stromingen binnen de beleidsgemeenschap voor buitenlandse betrekkingen worden onderscheiden: de ‘pragmatisch institutionalisten’ en de ‘autonomisten’. De eerste stroming was met de doctrine van ‘autonomie door participatie’ leidend in de periode-Cardoso. De tweede stroming kwam naar voren met de inauguratie van president Lula in januari 2003. In de periode-Lula diende zich ook een groep meer ideologisch gevormde beleidsbepalers voor de internationale betrekkingen aan; zij waren afkomstig uit de belangrijkste regeringspartij (PT) en uit de academische wereld, zoals de minister van Buitenlandse Zaken van de regering-Lula, Celso Amorim. Deze actoren speelden een rol in het versterken van de diplomatieke agenda van de president. Onder Lula is de presidentiële diplomatie sterk geïntensiveerd zonder dat dit per se ten koste ging van de rol van Itamaraty.¹⁹ Op haar beurt werden de expertise en het gewicht van Itamaraty breder geprojecteerd door de staande praktijk de internationalisering van vakministeries te laten leiden door diplomaten.²⁰

1.3 Hoofdpijnen van het huidige Braziliaanse buitenlandse beleid

Met de grotere invloed van de ‘autonomisten’ voert Brazilië sinds 2003 een beduidend activistischer en assertiever buitenlands beleid waarin het de eigen economische, diplomatieke, politieke en geostrategische belangen centraal stelt. Dit beleid reflecteert het toegenomen belang van het land als *emerging middle power* (zoals we al aangaven als lid van het semi-formele blok van BRICS en als zesde economie in termen van BNP in 2011) en de centrum-linkse coalitie die sinds 2003 aan de macht is. Dat is niet zozeer een breuk met maar wel een aanscherping van de traditie van ‘pragmatisch nationalisme’, Dit beleid wordt geschraagd door (meestal) competent en behoedzaam diplomatiek optreden. Sommige (diplomatieke) waarnemers menen echter dat Brazilië zijn hand overspeelt, dat het land ‘meer wil dan dat het kan’.²¹ Hoe het ook zij, het belang en het prestige van

¹⁸ Zie Amorim Neto (2012: 113 ff.)

¹⁹ Zie Lessa, Saraiva en Mapa (2012).

²⁰ Interview met beleidsmedewerkers van de Europa-directie van Itamaraty, Brasília, september 2012.

²¹ Interview met diplomaat van een grote Europese ambassade, Brasília, september 2012. Hierbij kan men denken aan kwesties zoals het conflict in het Midden-Oosten, Iran. Braziliaanse *foreign policy watchers* geven overigens aan dat de relevantie van Brazilië voor het Midden-Oosten vraagstuk beperkt is. Hoewel de regering-Lula veel investeerde in het aanhalen van de banden met de Arabische wereld kiest zijn opvolgster voor terughoudendheid met betrekking tot (de conflicten in) de regio en voor goede betrekkingen met alle partijen

Brazilië als internationale speler zijn de afgelopen tien jaar enorm toegenomen. Dat komt tot uitdrukking in de snelle uitbreiding van de diplomatieke staf van Itamaraty en het aantal Braziliaanse ambassades wereldwijd.²² Met president Lula nam het gewicht van presidentiële diplomatie toe, maar ook president Dilma Rousseff houdt sterke controle over het Braziliaanse buitenlandse beleid: dat is *Chefsache* geworden. Voor veel landen, met name Europese, geldt dat samenwerking met Brazilië nu actief gezocht wordt en dat Brazilië niet langer vooral de vragende partij is. We komen hier op terug.

De belangrijkste posities (zowel continuïteit als veranderingen) in het buitenlandse beleid 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 buitenlands beleid.²³ Het land is een krachtig pleitbezorger van *soft power* en de internationale rechtsorde.
- Brazilië sluit zich niet meer 'als vanzelfsprekend' (de situatie tot aan het begin van de jaren 1990 of wellicht zelfs tot 2003) aan bij de traditionele Noordelijke bondgenoten VS en EU maar zoekt haar eigen weg via flexibele allianties in een multipolair mondiaal krachtenveld.
- 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. Voor wat betreft de democratische stabiliteit in Zuid-Amerika, met name de MERCOSUL lidstaten, kiest Brazilië voor een proactiever optreden. Sinds 2003 neemt het land eigenzinniger standpunten in brandhaardkwesties zoals Iran en Palestina.
- Brazilië geeft expliciet prioriteit aan ontwikkeling en stabiliteit in de eigen regio die sinds de jaren 1990 gedefinieerd wordt als Zuid-Amerika. Het land ambieert een leidende rol in de regio op basis van soft power zonder inmenging van buiten en streeft naar een revitalisering van MERCOSUL en uitbouw van Unie van Zuid-Amerikaanse Naties, UNASUL.
- Gebieden waar Brazilië economische en geopolitieke belang toeneemt zijn Afrika en de Zuid-Atlantische/Indische samenwerking. In 2003 werd het IBSA (India, Brazilië, Zuid-Afrika) samenwerkingsverband opgericht.
- Brazilië wil een verband aanbrengen tussen de binnenlandse agenda van economische groei en sociale hervormingen en hervormingen in de mondiale verhoudingen, met als doel de positie van opkomende machten en blokken (in financieel, commercieel en diplomatiek opzicht) te versterken en de mondiale ongelijkheid te verminderen.
- 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 haar rol in de Doha-ronde van WTO, als intermediair tussen enerzijds de VS en de EU en anderzijds India

(Arabische staten, Palestina, Israel). Zie het interview van de Israel-correspondent van de invloedrijke krant *Folha de S. Paulo*, Marcelo Ninio, met minister van Buitenlandse Zaken Patriota tijdens diens bezoek aan Israel in oktober 2012 (<http://marceloninio.blogfolha.uol.com.br/2012/10/23/o-governo-dilma-e-o-brasil-no-oriente-medio/>)

²² Interview Directie Europa, Itamaraty, Brasília, september 2012.

²³ Dit heeft onder meer te maken met het gegeven dat al ruim een eeuw de het Braziliaanse grondgebied geopolitiek is geconsolideerd, dat het land geen externe militaire bedreigingen kent, en dat tot 1990 de militairen zich toededen op hun rol als *political army* in de binnenlandse arena.

en China. Brazilië is prominent in de WTO-G20, klimaatconferenties, en de financiële G20 (het was voorzitter in 2008). Andere fora waarin Brazilië een vooraanstaande rol speelt zijn ASA (América do Sul-Africa), ASPA (América do Sul-Paises Árabes) en BASIC (Brazilië, Zuid-Afrika, India, China – met name gericht op klimaatvraagstukken). De laatste jaren valt de deelname van Brazilië in het BRICS-blok op. Hieronder gaan we daar in iets meer detail op in.

- 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. Deze ambitie bestaat al een jaar of twintig maar is sinds 2003 een van de speerpunten van het Braziliaanse buitenlandse beleid. Het argument is dat de Veiligheidsraad zo representatiever wordt, in lijn met de veranderende wereldverhoudingen, en dus effectiever en legitiemer kan optreden. Dit streven wordt gedeeld door de zogeheten G4 (Brazilië, Duitsland, India, Japan). Voor wat betreft de Internationale Financiële Instellingen (IFI) als de Wereldbank en het IMF gaat het Brazilië om het aanpassen van de zeggenschap (stemverhoudingen) aan de bestaande internationale economische krachtsverhoudingen. Dit is voor het land een absolute voorwaarde voor bijdragen aan middelenuitbreiding van beide instellingen.
- Brazilië treedt langzaam maar zeker assertiever op naar de traditionele westerse machten om hen erop te wijzen verantwoordelijkheid te nemen voor oplossing van de mondiale financiële crisis. Lula liet zich ooit wat ongelukkig ontvallen dat de bankencrisis van 2008 veroorzaakt is door ‘witte mannen met blauwe ogen’.²⁴ Maar volgens de Braziliaanse diplomatie betekent dit niet dat Brazilië geen waarde meer hecht aan de historisch bepaalde goede bondgenootschappelijke relatie en de sociaaleconomische en politiek culturele affiniteit met ‘het Westen’ in stand willen houden.²⁵

1.4 Brazilië en BRICS

Zoals we al eerder opmerkten is de deelname van Brazilië aan het BRICS blok het meest emblematische aspect van de veranderende internationale positie. Anders dan de hiervoor genoemde fora is BRICS snel in ontwikkeling als een semi-formeel (multi- of ‘mini’-lateraal) machtsblok.²⁶ BRICS, voortgekomen uit het acroniem BRIC van Goldman Sachs econoom Jim O’Neill, verenigde in eerste instantie vier landen met een continentale omvang, grote bevolkingen (200 miljoen of meer) en een BNP van tenminste 2 biljoen dollar. In 2009 is Zuid-Afrika toegetreten waarmee het politieke karakter van BRICS prominenter is geworden.

Anders dan de sceptici (vaak afkomstig uit het Noorden) die vinden dat de BRICS-landen vooral verschillen en tegengestelde belangen hebben, vinden Braziliaanse diplomaten en onderzoekers dat BRICS een duidelijke *raison d’être* heeft: politieke machtsvorming in een wereld die in toenemende mate multipolair is. Het gaat er niet zozeer om dat de BRICS-landen streven naar een alternatief voor de bestaande wereldorde en haar instellingen, maar willen werken aan hervormingen hiervan zodat bijgedragen kan worden aan onder andere versterking van internationale veiligheid en stabiliteit, vreedzame conflictoplossing, multilateralisme, hervorming van de internationale organisaties, en

²⁴ Tegenover een journalist van de BBC na een onderhoud met de Britse premier Brown in maart 2009. Zie de website van *O Globo* op 26 maart 2009 [<http://oglobo.globo.com/economia/lula-diz-que-crise-causada-por-gente-branca-de-olhos-azuis-3132357>, geraadpleegd 6 februari 2013.]

²⁵ Interview hoge diplomaat Itamaraty, Brasília, september 2012.

²⁶ Zie Fonseca Jr. (2012). De uitstekende bijdragen in deze door de onderzoeksafdeling van Itamaraty, Fundação Alexandre de Gusmão, gepubliceerde bundel *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional* zijn geschreven door ervaren Braziliaanse diplomaten en vooraanstaande onderzoekers.

ontwikkeling en de Millennium Development Goals – dit waren de hoofdpunten van de gezamenlijke verklaring na de eerste BRICS-top in Jekaterinaburg, op 16 juni 2009.²⁷

Vanuit het Braziliaanse diplomatieke en politieke perspectief is het BRICS-blok geen concurrent van maar een aanvulling op andere blokken, inclusief de G20. Deelname aan BRICS geeft de afzonderlijke ‘lidstaten’ op zich al grotere invloed en daarnaast coördineren de landen standpunten voor relevante agenda’s tijdens hun snel in frequentie toenemende ontmoetingen²⁸ of en marche van andere internationale bijeenkomsten. BRICS ontwikkelt niet alleen een op de internationale gemeenschap gerichte agenda maar ook een interne agenda van uitwisseling en samenwerking op een groeiend aantal terreinen. Toch lijkt het beïnvloeden van de internationale hervormingsagenda het belangrijkste motief achter BRICS. Volgens een Braziliaanse topdiplomaat is het vooral interessant dat China meedoet aan BRICS, want het zou ook kunnen zijn dat dit land beweegt richting bipolariteit. Deze informant meent dat het nog maar de vraag is of de institutionalisering van het BRICS-blok verder zal gaan; hij ziet Brazilië binnen BRICS in een bemiddelende rol. Voormalige minister Amorim trachtte vooral de Russen af te remmen in hun ambitie BRICS te institutionaliseren.

De slotsom is dat de internationale krachtsverhoudingen snel veranderen met de opkomst van nieuwe en zelfbewuste economische en politieke machten, waaronder Brazilië. Voor Brazilië betekent dit dat er meer, elkaar aanvullende, opties zijn om een sterker gedefinieerd internationaal belang van het land na te streven. Dit komt niet in de plaats van de historische oriëntatie op ‘het Westen’ – Brazilië ziet zich als onderdeel van het Westen maar niet van het Noorden – maar maakt deze oriëntatie veel minder vanzelfsprekend. Brazilië conformeert zich niet langer op voorhand aan de economische en politieke leerstellingen die de traditionele westerse machten de afgelopen twintig jaar hebben gepropageerd, en kan zich dat inmiddels ook veroorloven.

1.5 Braziliaanse positie tegenover de EU en Nederland

De visie van Brazilië op de relatie met de EU (en met middelgrote lidstaten zoals Nederland) is de afgelopen tien jaar veranderd. Een veelgehoorde stelling van analisten en diplomaten is dat Brazilië en de EU dicht bij elkaar staan door de historische en culturele banden en affiniteit, het gewicht van de onderlinge economische betrekkingen, gelijklopende opvattingen over de inrichting van de staat en de samenleving, en de omarming van het belang van mensenrechten, democratie, internationale rechtsorde en vrede. Dit is het gedeelde uitgangspunten van het strategisch partnerschap tussen de EU en Brazilië en dit is wat ook Braziliaanse diplomaten als ware het een mantra herhalen.²⁹ In de jaren 90 bereikte deze toenadering een hoogtepunt toen president Cardoso veel werk maakte van de relaties met zijn Europese (sociaaldemocratische) geestverwanten en de EU als lichtend voorbeeld gold voor het regionale integratiemodel van MERCOSUL.³⁰ Met het aantreden van de regering-Lula veranderde dit; Brazilië ging, zoals we al aangaven, actiever op zoek naar meervoudige allianties om haar internationale doelen in de minder stabiele en meer multipolaire wereld van ‘post-911’ en de opkomst van BRICS te kunnen bereiken.

²⁷ Reis (2012: 37). Reis was Brazilië’s ‘sherpa’ (speciaal uitvoerend ambassadeur) voor BRICS-zaken.

²⁸ In 2006 en 2007 vonden bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken plaats en marche van de AVVN. In 2008 ontmoeten de BRICS-staatshoofden en regeringsleider (India) elkaar voor het eerst als zodanig tijdens de G8 top in Japan. Vervolgens volgden bijeenkomsten op diverse niveau’s elkaar snel op. De eerste exclusieve jaarlijkse BRICS-top vond in juni 2009 plaats in Rusland, gevolgd door ontmoetingen in Brasília (2010), Sanya (2011) en New Delhi (2012). Vanzelfsprekend zal de 2013 top in Zuid-Afrika worden gehouden. Het aantal politieke en technische bijeenkomsten groeide van 1 in 2006 en 2007 naar 5 in 2008, 7 in 2009, 17 in 2010 en 28 in 2011. Zie Reis (2012: 44-47).

²⁹ Interview Directie Europa Itamaraty, Brasília, september 2012.

³⁰ Gratius (2012).

Soms wordt gesteld dat dit vooral een kwestie van strategie is. Susanne Gratius (senior onderzoeker voor het European Strategic Partnership Observatory) meent dat Brazilië en de EU niet zoveel verschillen als het gaat inhoudelijke posities en dat de recente verwijdering tussen Brazilië en de EU vooral een kwestie van machtsstrategie is waarin Brazilië het (zelf)beeld van pariteit met de EU wil verzilveren en recht wil doen aan het toegenomen gewicht van economische en politieke betrekkingen met machten zoals China en India.³¹ Toch mogen we substantiële verschillen van opvatting en belangenpositie niet veronachtzamen. In groeiende mate denken Brazilië en de EU anders over specifieke, maar belangrijke zaken als internationale handel en financiering, milieu en klimaat, internationaal veiligheidsbeleid, Iran, en het Midden-Oosten. Sinds 2008 is Brazilië bovendien openlijk kritisch over de manier waarop de EU de financiële crisis aanpakt. De vorige en huidige Braziliaanse regering staat actieve, interventionistische crisisbestrijding voor en ziet het onvermogen of de onwil van de EU om de ('zelf veroorzaakte') crisis voortvarend aan te pakken als een bedreiging van de eigen economische belangen. Voor Brazilië is een welvarend, stabiel en met één stem optredende EU van groot belang.³²

Daar komt bij dat Brazilië het moeilijk vindt een beeld te krijgen van de politieke koers van de EU en de vertaling daarvan in buitenlands beleid. Voor Brazilië is het duidelijk wat het land uit de relatie met de EU wil halen: handel, investeringen, concurrerend vermogen, wetenschap en technologie, op basis van een meer evenwichtig partnerschap. Maar, zo vragen Braziliaanse diplomaten zich af, weet de EU wel wat het wil? De indruk bestaat dat, ondanks het strategisch partnerschap en de 'waardevolle' mechanismen die daarbinnen op poten zijn gezet (zie ook hoofdstuk 6), de EU Brazilië nog niet op waarde weet te schatten. Gratius stelt dat de EU Brazilië nog te veel als één van de Latijns-Amerikaanse landen ziet, of als lid van MERCOSUL.³³ Brazilië profileert zich echter als opkomende macht en leider van Zuid- (en niet Latijns) Amerika. Daarbij ziet het de relatie met de EU niet als minder belangrijk dan vroeger maar wel vanuit een nieuw, meer evenwichtig perspectief waarbij het ook denkbaar is dat Brazilië kan bijdragen aan oplossingen voor de problemen van de EU.³⁴ Dit is een opvallende verandering van toon in vergelijking met het laatste decennium van de vorige eeuw.

Deze recente tendenties hebben gevolgen voor de manier waarop Brazilië de relatie met afzonderlijke EU-lidstaten ziet. De EU is geen substituut voor bilaterale banden met de grote EU-landen terwijl de verandering met middelgrote en kleine EU-landen verandert.³⁵ De houding van Brazilië ten opzichte van Nederland lijkt zich wat dat betreft op een intermediair niveau te bevinden. Binnen de EU is Nederland tot op zekere hoogte van belang voor Brazilië omdat Nederland gezien wordt als een actief en invloedrijk EU-lid, maar de laatste jaren is Nederland eerder vragende dan biedende partij en moet 'in de rij aansluiten'.³⁶ De bilaterale betrekkingen zijn waardevol en belangrijker voor Brazilië dan op grond van de omvang van Nederland verwacht zou mogen worden.³⁷ De Nederlandse opstelling wordt gezien als stabiel en voorspelbaar en de bilaterale

³¹ Gratius (2012), p. 12.

³² Interview Directie Europa Itamaraty, Brasília, september 2012.

³³ Gratius (2012), p. 11.

³⁴ Interview Directie Europa Itamaraty, Brasília, september 2012. De Europa-directie van Itamaraty is nog steeds de grootste van de regiodirecties (ook omdat er veel Braziliaanse ambassades 'bediend' moeten worden; Brazilië heeft alleen in Luxemburg, IJsland, Malta, FYR Macedonië, Litauen en Letland geen zelfstandige diplomatieke vertegenwoordiging).

³⁵ Idem.

³⁶ Interview ambassade (CdP) Brasília, september 2012.

³⁷ Voor een deel komt dit door de Haagse internationale juridische instellingen het de betekenis van de onderlinge economische betrekkingen, maar meer nog door de Braziliaanse inschatting dat Nederland een belangrijk en actief lid van de Europese Unie is. (Interview Directie Europa Itamaraty, Brasília, september 2012; interview Braziliaanse ambassade Den Haag, mei 2013). In hoofdstukken 3 en 6 merken we op dat ook de omvang en het gewicht van het Nederlandse postennetwerk in Brazilië eerder past bij het postuur van een

relaties als goed en fluïde. Braziliaanse diplomaten in Brasilia en Den Haag noemen daarbij vooral de economische betrekkingen, de historische banden, en wetenschap en technologie. Met betrekking tot de economische banden wijst men op de betekenis van Rotterdam voor de Braziliaanse goederenuitvoer en op Nederland als investeerder (zij het dat dit gerelativeerd wordt - ook van Nederlandse zijde - vanwege de grote rol van in Nederland gevestigde fiscale holdings). De historische en culturele banden (inclusief op het gebied van sport) met Nederland zijn voor Brazilië waardevol; ze hebben niet alleen betrekking op het verleden maar kunnen ook naar het heden doorgetrokken worden. Brazilië ziet Nederland zelf als een 'semi-buur' (met de landen en gebiedsdelen van het Koninkrijk in het Caraïbisch Gebied) en zelfs de betekenis van *nederlandofonia* in de voor Brazilië belangrijke betrekkingen (Zuid-Afrika, Suriname, Caraïbisch Gebied, de Braziliaanse diaspora in Nederland) werd genoemd.³⁸

1.6 Kansen en risico's voor Nederland

Op basis van de analyse in dit hoofdstuk vatten we de implicaties van de veranderende economische, politieke en diplomatieke status en rol van Brazilië voor de kansen en risico's voor Nederland als volgt samen.

Kansen

- De economische groei van Brazilië heeft op de middellange termijn gunstige perspectieven ondanks dips in 2009 en 2011-2012, onder meer door de brede basis van de Braziliaanse productieve structuur, behoudende fiscale politiek, actief industriebeleid en enorme olievoorraden die binnenkort in exploitatie genomen worden; dit biedt kansen voor Nederland met handel en investeringen (zie voor verdere analyse de deelstudie 'Economische diplomatie').
- 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 daarbij.
- Europa blijft een belangrijke strategische speler voor Brazilië; voor zover Nederland een constructief EU-lid is kan het een rol spelen die anders is dan de traditionele rol die de Iberische lidstaten hebben geclaimd (als 'natuurlijke intermediairs', maar nu in crisis) en dan die van de 'grote drie' (Duitsland, Frankrijk, VK) die vooral hun eigen economische en politieke belangen voorop stellen. (We gaan hier in hoofdstuk 6 nader op in.) De EU als politiek-diplomatieke actor is nog bezig zich te positioneren.
- Nederland kan (nog) bogen op een zeker historisch en hedendaags prestige in Brazilië (vanwege koloniale banden, sociale markteconomie, consensusdemocratie, internationale oriëntatie).

Risico's en beperkingen

- Nederland is één van de vele middelgrote (rijke/Europese) landen die een (recent) belang in Brazilië hebben geformuleerd en is daarbij meer een vragende dan een biedende partij, die 'in de rij moet aansluiten'.

klein groot land dan van een groot klein land, ook al is de Nederlandse vertegenwoordiging in Brazilië vooralsnog kleiner dan die in andere BRICS-landen, in Suriname, en in de Latijns-Amerikaanse OS-partnerlanden (maar dit wordt afgebouwd).

³⁸ Interview Directie Europa Itamaraty, Brasilia, september 2012; interview Braziliaanse ambassade, den Haag, mei 2013.

- Brazilië stelt zich niet als vanzelfsprekend op langs de lijn van de Noord-Atlantische mogendheden in economische, diplomatieke, geostrategische en mondiaal-politieke (duurzaamheid, klimaat, mensenrechten) kwesties, ondanks de gedeelde affiniteit binnen de 'westerse wereld'.
- Nederland kan niet langer uitgaan van een 'beoordeling' van Brazilië 's internationale positionering vanuit de logica van Washington Consensus en politieke *alignment* met de dominante westerse OESO-landen. Dat wil zeggen dat er weinig kans is dat Braziliaanse standpunten beïnvloed kunnen worden door slechts te wijzen op de 'juistheid' van deze westerse logica.

2. Nederlandse beleidsontwikkeling ten opzichte van Brazilië: beleid en uitvoering³⁹

In dit hoofdstuk bespreken we het formele Nederlandse buitenlandse beleid ten opzichte van Brazilië. Achtereenvolgens komen doelstellingen, middelen en uitvoering aan de orde. Leidraad zijn strategische beleidsnotities voor het Nederlandse buitenlandse beleid voor Latijns Amerika en Brazilië sinds 2004, en de meerjarenplannen, jaarplannen en jaarverslagen van de Nederlandse ambassade te Brasília.

2.1 Beleidsdoelstellingen

De beleidsontwikkeling ten aanzien van Brazilië kan in drie perioden worden ingedeeld:

- 2004-2007: waarin geen hoge prioriteit werd toegekend aan Brazilië.
- 2007-2011: de groeiende politieke en economische macht van Brazilië werd onderkend en er werd gestreefd naar intensivering van de politiek-economische relaties. Brazilië werd door het ministerie van ELI aangemerkt als 1 van de 12 prioriteitslanden van het Nederlandse buitenland beleid.
- 2011- heden: Brazilië werd een van de strategische landen voor het Nederlandse buitenlandbeleid en economische diplomatie kreeg de hoogste prioriteit in de bilaterale relaties. Het nieuwe beleid werd vastgelegd in een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader 2012-2016 (MIB).

De periode 2004-2007

Tot 2008 was Nederland niet bijzonder geïnteresseerd in Brazilië. De gestage afname van belangstelling voor Latijns-Amerika prevaleerde. De regio was niet arm of strategisch genoeg voor prioriteit binnen de klassieke ontwikkelingssamenwerking, en maar beperkt in beeld als een regio die interessant genoeg was voor de intensivering van politieke en economische betrekkingen.

De beleidsnota *Verre Buren, Goede Vrienden* van juni 2004 noemde misdaadbestrijding, mensenrechten en rechtsorde, economische betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking als vier samenhangende terreinen die voor de Nederlandse betrekkingen met Latijns-Amerika van belang waren. Maar ook stelde de nota vast dat de Latijns-Amerikaanse en Caribische regeringen problemen hadden op velerlei terrein: economische stabiliteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, democratische rechtsorde, enzovoort.⁴⁰ Het algemene beeld was dat Europa (of 'het Westen') vooral als voorbeeld en partner in het realiseren van de wenselijke economische, sociale en bestuurlijke hervormingen kon dienen, met als interessant detail de verwijzing naar gedeelde historische en culturele waarden. In deze regionale beleidsnotitie zijn weinig specifieke referenties aan Brazilië terug te vinden. De lange lijst van beleidsintenties heeft vooral betrekking op andere landen. Zo krijgen de OS relaties met de partnerlanden in Latijns-Amerika veel aandacht. De verwijzingen naar Brazilië concentreren zich op de economische samenwerking.

In Brazilië dateren de twee Netherlands Business Support Offices van 1998 (Porto Alegre) en 2001 (Recife). Ter ondersteuning van de Nederlandse agri-business waren zogeheten landbouwattachés gevestigd.⁴¹ Voor Brazilië was verder een programma Innovatie Subsidie Samenwerkingsprojecten in het leven geroepen met als doel technologische samenwerking tussen Nederlandse en lokale ondernemingen te stimuleren.

³⁹ Voor dit en het volgende hoofdstuk is veel gebruik gemaakt van het interne werkdocument IOB Beleidsreconstruatie van de bilaterale relaties met Brazilië (2012).

⁴⁰ *Verre Buren, Goede Vrienden* (2004), p. 3.

⁴¹ *Verre Buren, Goede Vrienden* (2004), p. 34.

Met de reorganisatie van het beleid voor partnerlanden in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in 1999 kwam Brazilië vanaf die tijd alleen nog in aanmerking voor thematische samenwerking op het gebied van milieu. In de eerste vijf jaar van deze eeuw werden nog een aantal milieuprojecten gefinancierd. Met ingang van 1 januari 2006 heeft Nederland de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met Brazilië geheel beëindigd. Als donor wilde Nederland nog wel een actieve rol in de beleidsdiscussie over het Amazonegebied met de federale overheid en andere donoren spelen, maar na het aflopen van de financiële ondersteuning was daarvoor van Braziliaanse kant geen belangstelling meer. Sinds 2007 werd in partnerschap met de Duitse GTZ steun verleend aan de Organisatie van het Verdrag betreffende Amazone-samenwerking (OTCA), waarin acht Amazonelanden samenwerken.

De periode 2007-2011

Vanaf 2007 groeide wereldwijd de erkenning voor het belang van Brazilië. In het Nederlandse beleid kwam dit vanaf 2007 tot uiting door de groeiende belangstelling voor economische samenwerking met Brazilië en een toename van bezoeken van bewindslieden en handelsmissies.

De actualisering van de beleidsnota voor Latijns Amerika in 2009 toonde een verdere concentratie op specifieke Nederlandse belangen, zoals economische betrekkingen, personenverkeer, het winnen van steun voor Nederlandse standpunten en beeldvorming. In vergelijking met 2004 was het ambitieniveau teruggeschoefd. Weliswaar werd gewezen op herstel van economische groei in de tweede helft van het decennium, maar die was lager dan in Azië en Afrika. Wel werd genoteerd dat Brazilië en Mexico in de huidige eeuw gaan behoren tot de grootste economieën van de wereld, maar de Latijns-Amerikaanse economieën werden afgeschilderd als eenzijdig afhankelijk van grondstoffen en landbouw, weinig dynamisch en niet-moderniserend. De nota was sceptisch over de 'bolivariaanse' variant van de verschuiving naar linkse politiek in de regio sinds 2000.

Ontwikkelingssamenwerking met vijf partnerlanden werd bevestigd, met Bolivia en Nicaragua om de MDG's te bereiken, met Colombia en Guatemala voor vrede, rechtsorde en mensenrechten, en met Suriname voor brede bilaterale samenwerking (voortvloeiende aan uit de verdragsmiddelen ter gelegenheid van de Surinaamse onafhankelijkheid in 1975).

Tegen deze achtergrond kan de lauwarme belangstelling voor Latijns-Amerika binnen het Nederlandse buitenlandse beleid in het vorige decennium worden begrepen. Met betrekking tot Brazilië, dat als het meest interessante land voor economische betrekkingen met Nederland wordt genoemd, zette (in 2009) nog steeds een conventioneel neoliberalisme de toon en wordt weinig moeite gedaan de achtergronden van de Braziliaanse economische politiek weer te geven:

'Het land is in het kader van de bilaterale economische betrekkingen één van de prioritaire markten. Maar Brazilië is ook een moeilijke, nog behoorlijk in zichzelf gekeerde markt. Het investeringsklimaat wordt nog altijd gekenmerkt door hoge belastingdruk, protectionistische handelspolitiek, een rigide arbeidsmarkt en omvangrijke complexiteit van regelgeving. Op deze toch zeer kansrijke markt wordt extra inspanning verricht.'⁴²

Toch blijkt dat vanaf 2008 Brazilië voor Nederland belangrijker werd. In de actualisering van de beleidsnota van 2009 werd aangekondigd dat 'wezenlijke stappen' zullen worden gezet om de economische betrekkingen met Brazilië te bevorderen. De nadruk werd gelegd op strategische sectoren (havens, logistiek, landbouw, biobrandstoffen) en op publiek-private partnerschappen. De resultaten van het staatsbezoek van Lula aan Nederland in april 2008 (onder meer vijf getekende MoU's) werden expliciet genoemd als leidraad. En terwijl de beleidsbrief met betrekking tot Latijns-Amerika van 2011 (regering-Rutte I) aankondigde nog meer te zullen steunen op de EU en de ontwikkelingssamenwerking met de bilaterale partnerlanden te zullen afbouwen, werd de snelle toename van 'de geopolitieke en economische invloed van Brazilië als regionale en mondiale speler'

⁴² *Het Nederlands buitenlands beleid ten opzichte van Latijns-Amerika en de Cariben* (2009), p. 12.

erkend.⁴³ In de brief lag het accent nog veel sterker dan voorheen op de economische belangen van Nederland. De Minister kondigde aan dat het postennetwerk in Brazilië zal worden versterkt om te kunnen inspelen op de groeiende economische mogelijkheden in dat land. Dit stond in opmerkelijk contrast met de aangekondigde sluiting van vijf Nederlandse ambassades in andere Latijns-Amerikaanse landen per medio 2013.⁴⁴

De nieuwe prioriteit voor Brazilië ging gepaard met een intensivering van bezoeken door Nederlandse bewindspersonen en missies aan Brazilië volgend op het staatsbezoek van president Lula.⁴⁵ In 2011 kwam Brazilië in de lijst van top-12 prioritaire landen van het ministerie van Economische Zaken. In het Meerjaren Strategische Plan (MJSP) 2008-2012 van de ambassade werd het politieke belang van de opkomst van Brazilië aan de orde gesteld. Voorgenomen werd om nauwere bilaterale politieke relaties aan te gaan en te bevorderen dat Brazilië van een land dat zich opwerpt als leider van de ontwikkelingslanden een land wordt dat wereldwijde verantwoordelijkheden aanvaardt (op terreinen als vrede en veiligheid/ conflictbeheersing, WTO, milieu/CO² uitstoot). Nederland ging Brazilië als een strategische partner zien in het verwezenlijken van de doelstellingen van het buitenlands beleid op multilateraal gebied, met name in de Mensenrechtenraad van de VN, ten aanzien van de hervormingen van het VN-systeem, non-proliferatie, bio-energie, klimaat en milieu, en op economisch terrein. Voor de argumentatie daarvoor wordt verwezen naar de status van BRICS-land, deelname aan de G20 en de sleutelrol die het land vervult in de Doha ronde van de WTO.⁴⁶ Nederland meende dat Brazilië aangespoord zou moeten worden globale verantwoordelijkheden op zich te nemen die past bij de ambitie om leidend te zijn als vertegenwoordiger van ontwikkelingslanden of subgroepen daarvan. Als voorbeeld daarvoor werd genoemd dat op het gebied van vrede en veiligheid Brazilië gevraagd zou kunnen worden vaker deel te nemen aan conflictbeheersingsoperaties in Afrika en Azië.⁴⁷

De periode 2007-2011 overziend stellen we vast dat de uitgangspunten en veronderstellingen ten aanzien van het beleid van kracht bleven, en de erkenning van het belang van Brazilië verder toenam. Ten aanzien van de rol van Nederland als bilaterale partner werd enerzijds benadrukt dat Nederland bilateraal afzonderlijk niet zoveel kan en dat optreden steeds meer in EU verband diende te geschieden. Maar dat geldt vooral voor thema's als mensenrechten en handel. Anderzijds profileerde Nederland zich ook als een bijzonder land met aantrekkelijke kanten voor Brazilië. In de Nederlandse beleidsdocumenten werd verwezen naar (a) de vooraanstaande Nederlandse rol op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, (b) de Nederlandse bereidheid verantwoordelijkheid te nemen voor vrede en stabiliteit ook als het gaat om bijdragen aan (VN/internationale) vredesmissies en (c) Het relatief grote aandeel in internationale handel en investeringen. Nederland is voor Brazilië vooral interessant als bruggenbouwer en als ingang naar Europa en de EU in het bijzonder.

De periode sinds 2011

De erkenning voor het belang van Brazilië zette na 2011 door en is terug te vinden in de jaarplannen 2011 en 2012 van de ambassade. In de Beleidsbrief van 2011 aan de Tweede Kamer wordt aan Brazilië een sleutelrol in de regio toegekend en vermeld dat het belangrijk is de diplomatieke banden sterk te houden en zo nodig uit te breiden. Gelet op de nieuwe dynamiek van de relaties met Brazilië en de uitbreiding van de activiteiten van de ambassade bleek het formeel nog geldende MJSP wat

⁴³ *Het buitenlands beleid van het Koninkrijk in Latijns-Amerika* (2011), p. 2.

⁴⁴ Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Uruguay. In Panama is een zogeheten laptop-ambassadeur aangesteld met het oog op de economische potentie van de uitbreiding van het Panama-kanaal.

⁴⁵ Het bezoek van president Lula was een tegenbezoek op het staatsbezoek van HM Koningin Beatrix aan Brazilië in 2003. I.

⁴⁶ Intern dossier Ministerie van Buitenlandse Zaken (februari 2009).

⁴⁷ Brazilië heeft bijgedragen aan recente vredesmissies in El Salvador, Angola, Mozambique, Oost-Timor en Haiti (in de laatste twee landen leidde Brazilië de missie).

verouderd en verloor deze waarde als richtlijn voor de planning van activiteiten. In januari 2012 kreeg de ambassade te Brasília de opdracht in een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) een geïntegreerde, interdepartementale strategische meerjarenplanning voor de betrekkingen met Brazilië uit te werken. In de tweede helft van 2012 werd het MIB vastgesteld.⁴⁸ De analyses binnen de ambassade en in Den Haag van de veranderende status van Brazilië werden daarmee grondiger, genuanceerder en realistischer, zeker in vergelijking met de eerdere regioniotities en meerjarenplanning.

De belangrijkste ambities die in het MIB zijn vervat zijn: economische diplomatie (vooral gericht op het Nederlandse belang en vooral in de topsectoren), Holland *branding* en publieksdiplomatie. Aan deze hoofddoelen worden ook het thema klimaatverandering en versteviging van de internationale financiële structuur gekoppeld. Deze mondiale vraagstukken worden gezien als verlengstuk van het Nederlands economisch belang. Daarnaast zijn beleidsthema's die in het MIB worden geformuleerd: internationale stabiliteit en veiligheid, grensoverschrijdende criminaliteit, mensenrechten, en partnerschap in ontwikkelingssamenwerking. Opmerkelijk is dat samenwerking op het gebied van hoger onderwijs, onderzoek, technologie en innovatie niet als zodanig (apart) worden genoemd (hooguit binnen de economische diplomatie voor topsectoren) – dit in tegenstelling tot het (openbare) Braziliëbeleid van Noorwegen waar dit thema een zichtbare plaats krijgt.⁴⁹ Aan de gedeelde geschiedenis en het belang dat in Brazilië aan dit cultureel erfgoed wordt gehecht wordt in het MIB niet gerefereerd.

2.2 De ontwikkeling van het postennetwerk en de inzet van middelen

Het postennetwerk

De ambassade Brasilia is lange tijd een kleine post geweest met een CdP, Plv CdP, ambassade-secretaris en Hoofd Bedrijfsvoering/Consulaire Zaken (HBV/CZ).⁵⁰ De bezetting is tussen 2006 en 2011 niet wezenlijk veranderd.

Verder zijn er twee consulaten generaals (CG) in São Paulo en Rio de Janeiro die zich met economische en consulaire zaken bezig hielden. Sinds 1998 is het NBSO in Porto Alegre operationeel en in 2001 kwam daar een NBSO in Recife bij Ter ondersteuning van de Nederlandse agri-business waren er verder z.g. landbouwbureaus gevestigd. Later werden z.g. landbouwraden gedetacheerd op de posten: één op de ambassade en een andere medewerker op het CG São Paulo.

Interne inspecties deden in 2006 nog de aanbeveling om CG Rio de Janeiro te sluiten en te vervangen door een NBSO en een honorair consulaat. De aanbeveling is uiteindelijk niet opgevolgd.

Brazilië is vanaf 2009 focusland van het ministerie van Economische Zaken. De kerntaak van het postennetwerk is het economische werk. Nadat in 2006 geconcludeerd werd dat in een focusland de economische afdeling van de ambassade, die het gehele economische netwerk in Brazilië moet aansturen, niet slechts kon bestaan uit een lokale handelsmedewerker en een parttime ambassade-secretaris onder (parttime) supervisie van Plv.CdP, is het verzoek van de ambassade tot het weder instellen van twee ambassade-secretarissen ingewilligd. Vanaf zomer 2007 is er weer één handelssecretaris die zich full time wijdt aan het economische en handelswerk en één

⁴⁸ *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brazilië 2012-2016*, 26 juni 2012. Als voorwerk schreef DWH in december 2010 een concept-beleidsnotitie *Het belang van Brazilië voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Hierin wordt vooral op hoofdlijnen het nieuwe internationale belang van Brazilië beschreven.

⁴⁹ *The Norwegian Government's strategy for cooperation between Brazil and Norway. New perspectives on a long-standing relationship* (2011).

⁵⁰ Toen in 2005 de bilaterale OS-relatie met Brazilië eind 2005 werd beëindigd, werd de bezetting van de ambassade met één fte verminderd.

ambassadesecretaris voor politieke rapportage, mensenrechten, milieuzaken, pers en culturele zaken, PKP-ODA en PKP-non-ODA.

In haar jaarverslag over 2011 geeft de ambassade aan dat de huidige bezetting maar net voldoende is om reguliere taken uit te voeren, en weinig ruimte laat voor nieuwe initiatieven die ook nodig worden geacht gelet op de prioriteit die Brazilië in het buitenlandbeleid heeft. Een belangrijke reden daarvoor is de tijdsbesteding die verband houdt met de in aantal toegenomen inkomende bezoeken. In het Jaarverslag over 2011 geeft de ambassade zelf aan dat de volgende knelpunten en barrières de uitvoering van taken en behalen van de geplande resultaten in de weg kunnen staan: Uitblijven van ministeriële bezoeken om bilaterale relaties warm en dynamisch te houden. Ambtelijke missies dienen regelmatig te worden afgewisseld door ministersbezoeken ook om enigszins in de buurt te blijven bij wat onze (Europese en andere) concurrenten doen. Het onvoldoende, of traag vertalen van prioriteiten door Haagse departementen in toewijzing van (financiële en) personele middelen ten gunste van prioritaire landen zoals Brazilië, zal de realisatie van ambitieuze plannen in de weg staan. Voorbeelden hiervan zijn de afronding van MoU 'Wetenschap & Technologie' en de plaatsing van de Innovatie Raad (TWA).

De interne inspectie in 2011 ten aanzien van de stand van zaken constateerde dat de bezetting van de posten nog altijd bescheiden is en achtergebleven was bij de groeiende belangen en de aanzienlijke kansen voor het bedrijfsleven in Brazilië en de status van strategisch focusland:⁵¹ 'Brazilië behoort tot de strategische focuslanden en is voor Nederland – na de VS – het belangrijkste land op het westelijk halfrond. Deze positie als strategisch focusland en BRIC land betekent in het geval van Brazilië niet dat hier dan ook sprake is van een grote post (..) .'

Het volledige postennetwerk omvatte medio 2012 de ambassade en twee consulaten generaal en bestond in totaal uit negen uitgezonden medewerkers. Over de gehele periode 2004-2011 bestonden de uitgezonden staf op de ambassade uit een Chef de Poste, Plv. CdP (belast met economische zaken), een Hoofd Bedrijfsvoering en twee secretarissen. Op de post is verder een Landbouwrraad werkzaam met een uitgezonden assistent; een technisch assistent is geplaatst op het CG in Rio de Janeiro. De omvang van de lokale staf is inclusief ondersteunend personeel; het aantal stafmedewerkers is ruwweg de helft.

Het handelsnetwerk in Brazilië bestaat uit de Economische Afdeling (EA) en de LNV afdeling te Brasilia, de CG's te São Paulo en Rio de Janeiro en twee NBSO's, respectievelijk te Recife en Porto Alegre. Op het CG São Paulo werken drie uitgezonden medewerkers en vier lokale beleidsmedewerkers en op het CG in Rio de Janeiro werken twee uitgezonden medewerkers en tweeëneenhalve lokale beleidsmedewerker.

Reorganisaties, bezuinigingen en beleidswijzigingen (inclusief invoering profijtbeginsel) kunnen de effectiviteit van het postennet beperken.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de bezetting van de posten in Latijns-Amerika. De bezetting van de ambassades in de z.g. partnerlanden Bolivia, Guatemala, Colombia, Nicaragua (waar relatief grote OS-programma's worden uitgevoerd) is aanmerkelijk groter dan van de ambassade in Brazilië. De bezetting van deze ambassade is groter dan die in Mexico maar weer wat kleiner dan die in Argentinië. De uitgezonden landbouwraden (één in Brazilië) of defensieattachés (één vanaf 2012) zijn in dit overzicht niet opgenomen. Bij de vergelijking van de bezetting met posten in de andere BRIC landen kunnen verschillende criteria worden aangelegd, zoals bevolkingsomvang, handelsstromen, belang van consulaire werk, enzovoort.

⁵¹ Interne rapportage ministerie van Buitenlandse Zaken/ ISB 2011, p. 8.

Tabel 2.1 Bezetting van de Nederlandse diplomatieke posten in Latijns-Amerika 2004-2011

	2004		2007		2011		2013		2014*	
	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
Sub-totaal:	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	

Bron: IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*

Tabel 2.2 Vergelijking bezetting Nederlandse diplomatieke posten (formatie in fte's) tussen BRICS landen 2004-2011

	2004		2007		2011		2013		2014	
	UITG	LOK	UITG	LOK	UITG	LOK	UITG	LOK	UITG	LOK
Brazilië (inc. 2 CGs)	9,0	35,8	8,0	39,6	10,0	37,5	12,0	50,5	10,0	40,5
Rusland (inc. 1 CG)	28,0	44,8	29,0	46,7	29,0	46,9	28,0	49,9	30,0	50,9
India (inc. 1 CG)	28,0	41,9	16,0	41,9	16,0	60,9	18,0	68,3	17,0	63,3
China (inc. 3 CGs)	34,0	32,0	33,0	28,8	33,0	108,8	27,0	97,2	30,0	105,0
Zuid-Afrika (inc. 1 CG)	25,0	36,9	24,0	42,5	23,0	39,6	13,0	26,9	12,0	28,9
Sub-totaal:	124,0	191,4	110,0	199,5	111,0	293,7	98,0	292,8	99,0	288,6
TOTAAL	315,4		309,5		404,7		390,8		387,6	

Bron: IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*⁵²

De prioriteit die aan Brazilië wordt toegekend werd na 2011 ook vertaald in uitbreiding van de bezetting op de posten. Vanwege het groeiende belang van Brazilië, de economische kansen en de belangstelling vanuit de Caraïbische rijkdelen was uitbreiding van het netwerk gewenst. Ondanks de bezuinigingen op het postennetwerk wereldwijd werden de ambassade in Brasilia en het CG in Rio de Janeiro beiden uitgebreid met één fte in 2012. Dit was een nodige inhaalslag, mogelijk gemaakt omdat Brazilië in Nederland nu 'goed op de kaart staat'.⁵³

⁵² Noot: t/m 2007 was het lokale deel geen onderdeel van de formatie-administratie. De vermelde lokale aantallen voor de jaren 2004 t/m 2007 zijn- net zoals bij het eerder toegezonden overzicht - gebaseerd op bezettingsgegevens

⁵³ Interview ambassade (CdP) Brasília, september 2012. De CG te Rio de Janeiro sprak wel van een zekere onderbezetting van zijn post en overbelasting van zijn staf. Hij hield de mogelijkheid open dat dit tijdelijk was, als gevolg van de toenemende drukte door WK2014 en OS2016, en de toegenomen interesse vanuit het Nederlandse bedrijfsleven voor scheepsbouw en *offshore* bij Rio de Janeiro. Interview CG Rio de Janeiro, augustus 2012.

Financiële middelen

De financiële middelen van de ambassade voor beleidsinitiatieven en projecten zijn beperkt: voor 2012 was het budget als volgt samengesteld: EUR 100.000 voor mensenrechten; EUR 90.000 voor milieu; EUR 100.000 voor gemeenschappelijk cultureel erfgoed (GCE); en een soortgelijk bedrag voor publieksdiplomatie en cultuur.

De beschikbaarheid van middelen voor promotie activiteiten is tot nu toe uitermate bescheiden geweest. In 2010 vonden de voorbereidingen plaats van de viering van het Jaar van Nederland (*Ano da Holanda no Brasil*) in Brazilië in 2011, waarbij een communicatieplan is opgesteld en een website, flyers, etc. zijn ontwikkeld. Hoewel de viering van het Holland Jaar niet de financiële steun kreeg uit Den Haag waarop de ambassade had gehoopt, zijn veel van de geplande activiteiten met name dankzij sponsoring door het bedrijfsleven toch uitgevoerd.

Samenwerking met de vakministeries

De ontwikkeling van de externe betrekkingen met Brazilië vormt een goede illustratie van de snelle groei van het aandeel van de vakministeries daarbij.

In Brazilië zijn de ministeries van OC&W, EZ, Defensie en VROM actief, maar ook Gemeenten (Rotterdam en Amsterdam) spelen een eigen rol. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de politieke samenwerking en vervult een belangrijke coördinerende rol. In toenemende mate integreert het Ministerie van Buitenlandse Zaken het beleid van verschillende ministeries gericht op Brazilië in het buitenlandbeleid van Nederland. Ook stuurt zij het postennetwerk in Brazilië aan.

Als we, afsluitend, de trends in de omvang van personeel en middelen overzien valt op dat de personele bezetting op de posten weliswaar recentelijk is uitgebreid maar nog kleiner is dan de klassieke OS ambassades in Latijns-Amerika (maar die gaan dicht) en veel kleiner dan de ambassades in Suriname en de andere BRICS. De recente uitbreidingen (of voornemens daartoe) zijn gericht op economische betrekkingen, landbouw en innovatie. Alleen de plaatsing in augustus 2012 van een extra uitgezonden medewerker voor politieke zaken, culturele zaken en publieksdiplomatie ontsnapt aan deze trend. Binnen het Ministerie in Den Haag houden twee beleidsambtenaren zich met Brazilië bezig, maar niet exclusief.

2.3 Beleid en beleidsuitvoering op hoofdlijnen

We besluiten dit hoofdstuk met een korte typering van de modaliteiten van beleidsuitvoering. We beperken ons hier tot een globaal overzicht. Details van uitvoering en resultaten komen aan de orde in de hoofdstukken 3, 4 en 5.

Activiteiten die worden ondernomen:

- *economische diplomatie*: vooral missies en over en weer bezoeken. Deze missies nemen zeer veel tijd (van ambassade en departement) in beslag maar worden wel als effectief gezien door de Nederlandse regering en de deelnemers. We komen hier in hoofdstuk 4 op terug.
- *politieke samenwerking*: de MoU's en voorgenomen consultaties worden niet of nauwelijks uitgevoerd. Vanuit Nederlands perspectief wordt dit meer dan gecompenseerd door de intensivering van bezoeken van Nederlandse politieke ambtsdragers aan Brazilië. De frequentie van ministeriële bezoeken in omgekeerde richting is aanzienlijk lager. Steevast herhalen Nederlandse bewindspersonen de staande invitatie voor een (tegen)bezoek van hun Braziliaanse ambtgenoten.
- meeste *politieke demarches* op specifieke dossiers worden vanuit Den Haag aangestuurd. Voor monitoren en initiëren van politieke thema's door de ambassade is relatief minder ruimte en capaciteit. Andere geconsulteerde Europese vertegenwoordigingen in Brasília

lijken een groter evenwicht tussen economische en politieke taken binnen de staf aan te houden.⁵⁴

- *Investing in programma's en projecten* (in het bijzonder op het gebied van mensenrechten en cultuur) zijn zeer beperkt vanwege gering budget.

Ter illustratie geven we weer welke acties in het Jaarplan 2012 van de ambassade staan aangekondigd. Het Jaarplan 2012 voorziet overwegend in doelen en activiteiten op economisch terrein (inclusief landbouw, energie en duurzaamheid). Andere doelen en activiteiten die in het plan staan vermeld zijn:⁵⁵

- *Defensie*: in 2012 zal de Defensieattaché van Santiago naar Brasília worden overgeplaatst. Daarmee beoogt men de defensiesamenwerking op hoog niveau, maar een belangrijk motief is de mogelijke levering van materieel. Daarvoor is een defensieverdrag nodig. Dit is eind 2011 (MoU) door minister Hillen en zijn Braziliaanse ambtgenoot ondertekend.
- *Politiesamenwerking*: Brazilië stijgt op de lijst van 'criminele relaties' met Nederland. De politie Liaison Officer (LO) werkt vanuit Paramaribo maar zal in de toekomst wellicht worden vervangen door een Belgische LO in Brasília.
- *Publieksdiplomatie*: het is belangrijk voort te bouwen op het succes van *Ano da Holanda* 2011 (vooral mogelijk door steun van het bedrijfsleven) maar zonder toename van middelen is dat moeilijk. De ambassade pleit dus voor een verhoging van het budget voor publieksdemocratie en cultuur naar EUR 150.000 (in plaats van de aangekondigde verlaging). Op dit thema moet volgens het jaarplan een 'inhaalslag' gemaakt worden als de ambities van het MIB recht gedaan worden.⁵⁶ Een aantal grote (internationale) activiteiten zoals Rio+20 en diverse sportevenementen (waaronder uiteraard WK2014 en OS2016) bieden volgens het jaarplan goede kansen voor publieksdiplomatie.
- *Cultuur*: volgens het jaarplan begint de toegenomen inzet voor culturele uitwisseling vruchten af te werpen. Naast het bescheiden eigen budget is Nederland hiervoor afhankelijk van het Internationaal Cultuur Beleid-budget. In 2011 lag het accent op activiteiten in Nederland, in 2012 op Nederlandse culturele projecten in Brazilië. Voor het Gemeenschappelijk Cultureel Erfgoed voorziet het jaarplan in dialoog met NGO's en overheidsinstellingen zoals IPHAN om 'de vruchten te plukken van de projecten die de afgelopen jaren zijn ondersteund.' Hiervoor is met name financiering door de Braziliaanse overheid nodig.
- *Hoger onderwijs*: de samenwerking tussen ambassade en NESO loopt goed, volgens het jaarplan en Cienças sem Fronteiras (Wetenschap zonder Grenzen) biedt dit kansen.
- *Mensenrechten*: vanwege de toenemende aandacht voor Brazilië neemt de ambassade voor projecten te steunen voor kwetsbare groepen: *favelados*, indianen, mensenrechtenverdedigers en groepen die negatieve effecten ondervinden van infrastructurele megaprojecten. Daarnaast wordt doorgewerkt de verdere verdieping van het thema Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) (zie paragraaf 4.5).

Vergelijking met andere Europese landen

De lezing door Nederland van aard en implicaties van opkomst en belang van Brazilië is na 2009 'adequaat' te noemen. Het is interessant de vraag te stellen of Nederland hiermee te laat was. Dat is niet het geval als we kijken naar de positie van andere Europese landen en de EU zelf. Geen van de door ons geconsulteerde diplomatieke vertegenwoordigingen maakte melding van een expliciete prioriteit van de betrekkingen met Brazilië vóór 2009. Er is waarschijnlijk een verband met de interne

⁵⁴ Interviews met ambassades Duitsland, VK, Zweden, Spanje, Noorwegen en Zwitserland, Brasília, september 2012.

⁵⁵ Jaarplan 2012, pp. 16 e.v.

⁵⁶ We merkten echter reeds op dat het thema Cultuur als op zichzelf staand beleidsthema in het MIB ontbreekt.

politieke dynamiek van Brazilië. Pas vanaf 2007, met het begin van de tweede termijn van Lula (en het door hem overleven van het *mensalão*-corruptieschandaal), en met het uitkristalliseren van Brazilië 's economisch en diplomatiek succes, verandert de houding van de meeste landen. Het gegeven dat het voor Nederland 'knokken is, meer dan vroeger' om de aandacht van Brazilië te trekken heeft niet met te late timing te maken maar met het afnemend belang van Nederland vanuit Braziliaans perspectief.⁵⁷

Zweden biedt echter een goed voorbeeld van de kansen die een *head start* had kunnen bieden. Al jarenlang zijn er goede politieke relaties vanuit Zweden met de PT (teruggaand op historische steun aan ondergrondse vakbonden en verzet tegen de militaire dictatuur) gekoppeld aan de decennialange aanwezigheid van Zweedse multinationals die belangrijke (consumptie)goederen voor de interne markt fabriceerden en daarom als 'Braziliaans' worden beschouwd (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.⁵⁸

Een ander interessant voorbeeld biedt Duitsland. Er bestaan al bijna twee eeuwen historische en culturele banden tussen Brazilië en Duitsland via migratie van Duitsers naar de zuidelijke deelstaten van Brazilië (Santa Catarina, Rio Grande do Sul). Sinds de jaren 50 is de Bondsrepubliek (tot 1990 West-Duitsland) voor Brazilië een voorbeeld en steunpilaar voor industriepolitiek en technologie geweest (auto-industrie in de jaren 50, petrochemie en kernenergie in de jaren 70, industriële innovatie nu). Duitsland merkt dat het koesteren van sterke historische banden een positieve grondslag biedt voor de onderlinge betrekkingen.⁵⁹

⁵⁷ Interview Nederlandse ambassade (CdP), Brasília, september 2012.

⁵⁸ Interview Zweedse ambassade, Brasília, september 2012.

⁵⁹ Interview Duitse ambassade Brasília, september 2012.

3. Politieke en diplomatieke samenwerking in mondiale vraagstukken

De opkomst van Brazilië, die we hierboven hebben geanalyseerd, maakt het land tot een steeds aantrekkelijker partner voor Nederland als het gaat om samenwerking binnen mondiale kwesties. In het algemeen zijn daar - vanuit Nederlands perspectief, wel te verstaan - drie elkaar aanvullende redenen voor:

- 1) Brazilië en Nederland delen tot op zekere hoogte doelstellingen op het gebied van mondiale vraagstukken, gecentreerd op de notie van *soft power*, met name voor wat betreft de (hervorming van de) internationale instellingen en het belang van multilateralisme, vrede, veiligheid en stabiliteit, het belang van mensenrechten, democratie en een sterke internationale rechtsorde, regionale en trans regionale samenwerking, en de bestrijding van armoede en ongelijkheid in de wereld (onder meer in het kader van de MDG's).⁶⁰
- 2) Doordat het gewicht van Brazilië toeneemt, is samenwerking tussen Nederland en Brazilië in instrumenteel opzicht belangrijk: het vergroot de kans – bijvoorbeeld indien Nederland de Braziliaanse positie kan beïnvloeden en/of Brazilië geïnformeerd is over de Nederlandse positie⁶¹ - dat voor Nederland wenselijke uitkomsten worden bereikt.
- 3) Samenwerking met een opkomende macht als Brazilië kan positief zijn voor de internationale status en het prestige van Nederland.

Om dit te onderzoeken analyseren we in dit hoofdstuk de manier waarop Nederland voor een aantal internationale sleutelvraagstukken samenwerking zoekt met Brazilië, welke resultaten dit heeft gehad en welke beperkingen een rol spelen.

3.1 Wereld governance: VN, IFI's, WTO, G20

Verenigde Naties

Nederland en Brazilië zijn het in principe eens over de noodzaak van hervormingen van de VN. De bestaande werkwijze en verhoudingen, zowel binnen de Algemene Vergadering (AV) als de Veiligheidsraad, zijn niet efficiënt, niet effectief, en weerspiegelen niet (langer) de mondiale krachtsverhoudingen. Maar het is duidelijk dat Brazilië hier een proactieve rol speelt met een specifiek politiek doel (een permanente zetel in de VR op zo kort mogelijke termijn) en dat Nederland, hoewel het deze ambitie ondersteunt, het standpunt inneemt dat de hervormingen geleidelijk plaats zullen moeten vinden. Nederland bepleit een transitie van tien tot vijftien jaar waarin het aantal tijdelijke leden van de VR kan worden uitgebreid 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, dat een antwoord was op de resolutie die in 2005 door de G4 (Brazilië, Duitsland, India, Japan) was ingediend om de VR te hervormen.

Met deze uitgangspunten is het thema sinds 2008 een vast agendapunt in de ontmoetingen tussen Nederlandse en Braziliaanse ministers van Buitenlandse Zaken en regeringsleider en staatshoofd. Wat opvalt is dat de hierboven aangegeven standpunten van beide landen vooral worden *uitgewisseld*. Nederland vraagt Brazilië (en de G4) mee te gaan in de interim-strategie, terwijl Brazilië hoopt dat Nederland een actievere rol kan spelen in het bevorderen van het G4-standpunt. Volgens Brazilië is Nederland daar goed voor gepositioneerd als gewaardeerd VN-lid zonder direct eigen

⁶⁰ Specifieke economische en handelskwesties (waaronder WTO) alsmede de internationale vraagstukken van duurzaamheid, klimaat en energie zijn ook van belang maar worden in dit rapport niet uitgewerkt.

⁶¹ Zie voor dit punt ook MIB (2012), p. 3.

politiek belang met betrekking tot de VR-hervorming. Nederland is niet ongenegen zo'n rol te spelen maar veel schot zit er niet in; er is sprake van een patstelling, maar die is niet het gevolg van onwil tot samenwerking tussen Nederland en Brazilië. Het is een afgeleide van de bredere context van dit onderwerp. Voor beide landen geldt dat de internationaal-politieke belemmeringen voor hervorming van de VN en de VR groot zijn. Het G4-voorstel wordt in feite door de vetospelers in de VR gefrustreerd, terwijl de G4 (ook gezien de ruime steun voor hun ideeën onder VN-leden) niet zonder meer met het transitie-compromis willen meegaan, uit vrees dat de hervorming van de VR daarmee op de lange baan geschoven wordt.

IMF, Wereldbank, WTO

Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw is er veel veranderd met betrekking tot de internationale financiële instellingen (IFI's). In die periode behoorde Brazilië nog tot de zogeheten schuldenlanden en moest zich onderwerpen aan de conditionaliteiten van deze instellingen om toegang te houden tot betalingsbalanssteun en ontwikkelingskredieten. Nog eind jaren 90 vonden landen als Brazilië de opstelling van het IMF tijdens de Azië-, Rusland- en 'Samba-crisis' rigide. Anno 2012 kent het BRICS-land Brazilië een groot overschot op de betalingsbalans, heeft het substantiële internationale valuta-reserves, en opereert het als crediteur.⁶² Om deze reden vindt Brazilië dat het meer te zeggen zou moeten hebben in het bestuur en beheer (*governance*) van de IFI's. Landen als Nederland hebben een relatief grote invloed die teruggaat op hun grotere financiële en politieke gewicht in de oprichtingsperiode van IMF en Wereldbank. Nederland ziet in dat opkomende economieën grotere zeggenschap moeten krijgen omdat dit hun betrokkenheid bij de internationale financiële verhoudingen vergroot en daardoor ook eerder geneigd zullen zijn om bij te dragen aan oplossingen, bijvoorbeeld door bij te dragen aan uitbreiding van de middelen van de IFI's.⁶³ Op dit moment is dit voor Nederland en de EU in het bijzonder actueel, omdat landen als China en Brazilië benaderd worden om financieel bij te dragen aan de oplossing van de financiële crisis in de Eurozone.

Nederland wil vooral de slagkracht van IMF en Wereldbank vergroten door ze te hervormen en toe te rusten voor de financiële crisis. Maar in 2012 verklaarde de Braziliaanse minister van Financiën Guido Mantega dat Brazilië niet meer wil betalen zonder uitbreiding van de deelname in het bestuur. Hij vroeg ook een grotere bijdrage van de Europese landen bij de bestrijding van de crisis met als argument dat Europa de crisis zelf veroorzaakt heeft en bovendien meer middelen heeft dan Brazilië.⁶⁴

Deze constatering is belangrijk voor het begrijpen van de verschillende visies van Nederland en Brazilië op de kwestie van IFI *governance*.

Voor wat betreft het IMF bestaat aan Nederlandse kant het gevoel dat, terwijl Nederland aandringt op *governance* veranderingen en middelenuitbreiding (door de opkomende economieën) bij de het IMF en de Wereldbank, Brazilië daar veel minder in is geïnteresseerd en primair gericht is op herschikking van de stemverhoudingen. Nederland heeft overigens wel kenbaar gemaakt dat het beseft dat het zal moeten inleveren.

Met betrekking tot de Wereldbank is op de G20 bijeenkomst in Pittsburgh in 2009 afgesproken dat het stemgewicht van ontwikkelings- en transitielanden verder moet toenemen met tenminste 3%. Brazilië pleit voor een verdere ophoging tot 6% maar Nederland houdt vast aan de G20 afspraak van 3%. Voor Nederland is essentieel dat bijdragen aan het Internationale Ontwikkelings Agentschap IDA mee moeten wegen in formule die de nieuwe aandelenverhouding bepaalt. Nederland vindt dat er

⁶² Volgens cijfers van de Banco Central bezat Brazilië in 2010 257 miljard dollar aan valuta-reserves en had het land een kredietoverschot van 42 miljard dollar met het buitenland.

⁶³ Verslag van de werklunch Verhagen-Amorim op 24 maart 2009 in *Financiële Dagblad* 25-03-2009.

⁶⁴ LAWR 19 april 2012: 7.

een model moet komen waarbij herverdeling plaats vindt tussen ontwikkelde landen op basis de bijdragen aan het IDA en de Internationale Bank voor Ontwikkeling en Wederopbouw (IBRD). Opkomende economische landen kunnen daarvan profiteren maar hoeven niet bij te dragen aan herverdeling. Bij de verkiezingen voor de nieuwe president van de Wereldbank in 2012, toen voor het eerste meerdere kandidaten een kans maakten in plaats van de door de VS genomineerde (VS-) kandidaat, 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. De VS-nominé werd uiteindelijk gekozen.

Als het gaat om de onderhandelingen over de mondiale handelsregels in WTO-verband valt op dat Nederland en Brazilië zich voorstander verklaren van een snelle en positieve afwikkeling van de Doha-onderhandelingsronde. Beide landen zijn tegenstanders van 'protectionisme' maar hier zien we uiteraard verschillen. Nederland heeft, als kleine, open en grotendeels van de internationale handel afhankelijke economie, groot belang bij vrijhandel in het algemeen terwijl Brazilië vooral wil dat de rijke landen een eind maken aan protectionisme en concurrentieverstorende (landbouw)subsidies. Toch heeft Brazilië de afgelopen jaren getracht een bemiddelende rol in de Doha-ronde te spelen en Nederland apprecieert dat.

Samenvattend merken we op dat Nederland en Brazilië het in principe wel eens zijn over de hervormingen ten aanzien van de IFI's, menen beide dat dit urgent is, en voeren daarover een open dialoog. Nederland geeft prioriteit aan hervormingen van het functioneren van de IFI's in combinatie met het verruimen van de middelen. Brazilië geeft voorrang aan de herschikking van de stemverhoudingen en daarmee het vergroten van de eigen invloed (en die van andere opkomende en ontwikkelingslanden) als voorwaarde voor het aanscherpen van de rol van de IFI's. Brazilië stelt zich heel duidelijk op het standpunt dat de handelsbesprekingen in de Doha-ronde wel van belang zijn maar pas zin hebben als de crisis wordt aangepakt. Voor dat laatste is de G20 het geëigende forum.

G20

Sinds het uitbreken van de mondiale financiële crisis in 2007/2008 heeft de jaarlijkse (en soms tweemaal per jaar) vergadering van de G20 de traditionele economische topontmoetingen van de G7/G8 overvleugeld. Nederland, in de persoon van premier Balkenende, nam als 'uitgenodigde staat' deel aan de eerste vijf G20 bijeenkomsten in de periode 2008-2010.⁶⁵ Nederland maakte er geen geheim van graag op permanente basis aan de G20 te willen blijven meedoen. De argumenten daarvoor zijn de plaats van Nederland op de ranglijst van grootste economieën⁶⁶ en de relatief grote omvang en internationale betekenis van de Nederlandse financiële sector.

Brazilië is sinds de start van de G20 een vooraanstaande deelnemer. In 2008 was het land G20 voorzitter (en dus lid van de troika in de periode 2007-2009). De Nederlandse inzet naar Brazilië voor wat betreft de G20 was dus tweeledig: ten eerste, het verwerven van Braziliaanse steun voor Nederlandse deelname (aan de top zelf en/of aan voorbereidende bijeenkomsten); ten tweede, het beïnvloeden van het Braziliaanse standpunt en het overbrengen van de Nederlandse visie. Het eerste punt bespreken we in het volgende hoofdstuk; hier gaan we kort in op het tweede punt.

⁶⁵ De G20 werd in 1999 opgericht als overlegplatform voor ministers van Financiën en presidenten van de Centrale Bank. Vanaf 2008 (Washington) ontmoetten ook de leiders van de deelnemende landen elkaar (een of twee keer per jaar). Zie de G20 site van Rusland (gastgever in 2013): http://www.g20.org/docs/about/about_G20.html

⁶⁶ Opgemerkt zij dat in 2011 Nederland uit de top-20 van de landenranglijst van de Wereldbank op basis van omvang van het BNP was gezakt (naar plaats 22).

Het overbrengen van de Nederlandse ideeën over de wenselijke agenda en uitkomsten van de G20 en het kennismaken van de Braziliaanse inzet vond sinds 2008 vooral plaats tijdens ontmoetingen op hoog politiek niveau (ministers, Nederlandse regeringsleider, Braziliaans staatshoofd). Met het oog op Brazilië 's betekenis in de G20 wil Nederland de economische samenwerking met Brazilië intensiveren. In 2009 waren beide landen het er over eens dat de G20 stappen moet zetten om het banktoezicht te verscherpen, de internationale financiële instellingen te hervormen, en het besluit moet nemen om de Doha-ronde opnieuw op te starten met als doel snel tot een afronding te komen. Beide landen zien in dat de onwil bij de VS en de patstelling ten aanzien van de handelsregels voor landbouw tussen de VS en India.⁶⁷ Brazilië stelt dat de Nederlandse inbreng voor de agenda zeer wordt verwelkomd en dat actieve betrokkenheid van de kant van Nederland zin heeft. Brazilië was (in 2009) bereid om op niveau van ministers van Financiën met Nederland te overleggen over G20-kwesties.⁶⁸

3.2 Internationale mensenrechten

Zowel Nederland als Brazilië kennen hoge prioriteit toe aan de internationale rechtsorde en aan het bevorderen van mensenrechten en humanitair recht in de wereld. Brazilië heeft alle belangrijke internationale verdragen op dit terrein geratificeerd en verankerd in de grondwet.⁶⁹ In het Nederlandse buitenlandse beleid had en heeft het bevorderen van mensenrechten tot 2010 een belangrijke, zo niet centrale plaats. Met betrekking tot Latijns-Amerika zag Nederland haar rol tot 2010 nog traditioneel als hoeder van mensenrechten in de landen van de regio.⁷⁰ Maar in de beleidsbrief van 2011 is dit element verdwenen. In plaats daarvan wordt een proactieve rol voor mensenrechten in Latijns-Amerika (inclusief Brazilië) gedelegeerd aan de EU. Nederland zet voorts in op samenwerking op het gebied van mensenrechten in multilateraal verband (VN en OAS). Daarbij wordt Brazilië expliciet genoemd als interessante 'niet-traditionele' partner voor multilaterale samenwerking voor versterking van de mensenrechten.⁷¹ Hierbij spelen de ambities van Nederland met Den Haag als wereldhoofdstad van het recht een belangrijke rol.⁷² In het MIB wordt deze intenties herhaald, zij het met zeer beperkte aandacht. De inzet van de Nederlandse overheid met betrekking tot samenwerking met Brazilië voor mensenrechten is om 'de Braziliaanse standpunten in internationale fora [te] bespreken en waar mogelijk [te] beïnvloeden, relaties met de betrokken ministeries uit [te] diepen (...) via regelmatige meetings al dan niet op EU niveau.'⁷³ Ook voor contacten binnen internationale fora ziet Nederland de EU expliciet als mediator.

Brazilië omarmde mensenrechten als belangrijk thema na de democratische transitie in de jaren 80. In de jaren 90 begon de ontwikkeling van een nationaal beleid voor mensenrechten, maar pas na 2005, met de omvorming van de oude Mensenrechtencommissie van de VN in de huidige Mensenrechtenraad (MRR) ziet Brazilië goede condities voor bijdrage aan multilaterale inspanningen voor de mensenrechten zonder daarbij de kernprincipes van het eigen buitenlandse beleid uit het oog te verliezen.⁷⁴ Volgens minister van Buitenlandse Zaken Amorim moet het mensenrechtenbeleid van Brazilië passen binnen het principe van non-interventie in interne aangelegenheden zonder dat dit leidt tot onverschilligheid. In de nieuwe opzet van de MRR ziet Brazilië hiervoor mogelijkheden

⁶⁷ Interne verslaglegging DWH (maart 2009).

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ SEGUNDO RELATÓRIO NACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO APRESENTADO NO MECANISMO DE REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS – 2012, p. 2; Milani (2012), pp. 44-45.

⁷⁰ Verre Buren, *Goede Vrienden* (2004) en de actualiseringsbrief (2009).

⁷¹ *Het buitenlands beleid van het Koninkrijk in Latijns-Amerika* (2011), p. 18.

⁷² Zoals we al zagen in hoofdstuk 2 is het belang van de Braziliaanse ambassade voor een deel gelegen in de contacten met het ICC. Interview Directie Europa Itamaraty, september 2012.

⁷³ MIB (2012), p. 15-16 (citaat op p.16).

⁷⁴ Milani (2012); Menezes (2012).

door het middel van de Universal Periodic Review (UPR) waarmee de mensenrechtensituatie en – inspanningen van landen, op basis van een zelfevaluatie, kunnen worden besproken in de Raad. Lidstaten kunnen opmerkingen maken en aanbevelingen doen. Voor Brazilië betekent dit, in de ogen van Amorim, dat tot samenwerking kan worden gekomen door het geven van het goede voorbeeld en niet door selectieve veroordelingen.⁷⁵ Dit regeringsbeleid in in Brazilië overigens niet boven discussie verheven. Een invloedrijke NGO zoals Conectas, (gevestigd in São Paulo) die het Braziliaanse optreden in de MRR nauwlettend volgt en als belanghebbende aanbevelingen doet tijdens de UPR, meent dat het principe van niet-bemoeienis in binnenlandse aangelegenheden een achterhaald principe is als het gaat om mensenrechten.⁷⁶

Deze posities markeren de reikwijdte en de effectiviteit van de samenwerking tussen Nederland en Brazilië voor de mensenrechten in multilateraal verband. Het is in beperkte mate een thema tijdens politieke consultaties op hoog niveau, en vooral voor de diplomatieke vertegenwoordigers van beide landen in Genève. Voor de Nederlandse ambassade in Brasília is dit geen belangrijk onderdeel van de activiteiten met betrekking tot politieke samenwerking.⁷⁷

In maart 2009 stelden Nederland en Brazilië vast dat beide landen het grotendeels eens zijn over samenwerking in de MRR. Beide landen waren onder de eersten waarmee binnen de Mensenrechtenraad van de VN een UPR is uitgevoerd. Er bestaat verschil van inzicht over de rol van landenresoluties in de MRR. Nederland zie daar nog steeds een functie voor, maar Brazilië vindt de stemmingen daarover politiek opportunistisch. Brazilië pleit ervoor dat EU landen eerder andere partijen in de consultaties betrekken in plaats van eerst alleen onderling standpunten af te stemmen om die vervolgens direct in stemming te brengen.

Thema's die Nederland en Brazilië beide belangrijk vinden zijn rechten van vrouwen, kinderen en LHBT. Voorbeelden van samenwerking op deze thema's: samenwerking rondom een resolutie over geweld tegen vrouwen en een bijeenkomst over geweld tegen meisjes. Daarnaast heeft Nederland Brazilië in het verleden benaderd om bij andere Latijns-Amerikaanse landen te lobbyen voor een ontwerpresolutie over LHBT rechten.⁷⁸

Tijdens de eerste twee UPR-cycli die tot nu toe (in 2008 en 2012, respectievelijk) door de MRR zijn gehouden bevroegen Nederland en Brazilië elkaar op constructieve wijze over specifieke kwesties en namen elkaars aanbevelingen over. Beide landen beperkten zich daarbij tot het formele podium van geformuleerde vragen, discussie, en aanbevelingen. Nederland (onderdeel van de EU-landen groep) en Brazilië (verenigd in de Group of Latin American and Caribbean States - GRULAC) vonden elkaar niet in systematische samenwerking of afstemming van standpunten hoewel Latijns-Amerika wel de eerste 'doelgroeplanden' vormen. De EU ziet GRULAC wel als natuurlijke partner. Wanneer medestanders voor bepaalde onderwerpen of resoluties worden gezocht, kijkt de EU eerst naar de Oost-Europese landen en daarna naar de GRULAC, want 'zonder Latijns-Amerika kan je het wel vergeten'.⁷⁹ Brazilië hanteerde vroeger een sterk juridische benadering maar tegenwoordig meer een zakelijke houding waarbij het land meer en meer standpunten inneemt van de *Realpolitik* van een grootmacht. Brazilië wil geen duidelijk veroordelende posities innemen en zoekt de andere BRICS op om aan bemiddeling doen.⁸⁰

⁷⁵ Uitspraken van minister Amorim bij verschillende gelegenheden in 2009 en 2010, geciteerd door Milani (2012), p. 54.

⁷⁶ Milani (2012), p. 54.

⁷⁷ Interview Nederlandse ambassade (AS1 politieke zaken), Brasília, september 2012.

⁷⁸ Archief Berichtenverkeer (2010).

⁷⁹ Interview PV Genève.

⁸⁰ Idem.

Het is moeilijk om een directe neerslag te zien van eventuele overeenkomstige standpunten van Nederland en Brazilië in de beraadslagingen tijdens UPR en in standpuntbepaling over specifieke derde landen binnen de MRR. Zoals al gesteld opereert Nederland vaak in EU-verband en zoekt de Braziliaanse regering naar een permanente balans tussen mensenrechtenprincipes, het principe van niet-inmenging, het principe van het afwijzen van selectieve veroordelingen, en het koesteren van geopolitieke bondgenootschappen (in met name Zuid-Amerika en in BRICS-verband). Deze overwegingen bepalen uiteindelijk de specifieke stellingnames en allianties in de MRR bepalen.⁸¹

3.3 Vrede, stabiliteit en veiligheid

Brazilië kent al bijna anderhalve eeuw geen gewapende conflicten meer en heeft in de vreedzame consolidering van de eigen territoriale soevereiniteit en die van haar burens één van de kroonjuwelen van de buitenlandse politiek. Desalniettemin was Brazilië het enige Zuid-Amerikaanse land dat militair deelnam aan gevechtshandelingen in Europa gedurende beide wereldoorlogen. Daarmee maakt Brazilië deel uit van de groep naties die vanaf het begin een actieve rol speelden in de internationale arrangementen voor volkenrecht, vrede en veiligheid. Sinds de jaren 80 uit dat zich in het consolideren van goed nabuurschap en samenwerking met de historische geopolitieke rivaal Argentinië, het afzweren van kernwapens en het uitbannen van massavernietigingswapens uit Zuid-Amerika⁸², en deelname aan een aantal internationale vredesoperaties onder de vlag van de VN (in El Salvador, Mozambique, Angola, Oost-Timor en Haïti). Veiligheid en stabiliteit in de regio en in de wereld zijn essentieel voor Brazilië 's ontwikkelingsambities.

Ook voor Nederland is internationale vrede, veiligheid en stabiliteit sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, de koloniale oorlog in Indonesië in de late jaren 40 en haar deelname aan de Korea-oorlog in de vroege jaren 50 een essentieel doel van het buitenlandse beleid. Weliswaar was Nederland tot 1990 als lid van de NAVO 'partij' in de Koude Oorlog, daarvoor en vooral daarna leverde Nederland aanzienlijke inspanningen binnen internationale vredesoperaties, meestal onder de vlag van de VN, soms in het kader van een NAVO-missie of een coalitie van gelijkgestemden. Anders dan Brazilië heeft Nederland zich bereid getoond deel te nemen aan internationale gevechtmissies naast deelname aan VN-vredesmissies en waarnemingsmissies onder de vlag van de EU. Ook Nederland is een krachtig pleitbezorger van vreedzame oplossingen voor interstatelijke en binnenstatelijke conflicten. In Latijns-Amerika heeft Nederland een goede reputatie opgebouwd als ondersteuner van democratisering en vredesprocessen (met name in Centraal-Amerika en Colombia vanaf de jaren 80 tot heden).

In het MIB geeft Nederland aan dat het een actieve dialoog wil voeren met Brazilië over non-proliferatie, om constructieve deelname van Brazilië aan de door Nederland voorgezeten NPV Toetsingsconferentie in 2013 te bereiken. Ook beoogt Nederland bilaterale contacten en uitwisselingsbezoeken tussen militairen en de voor vredesoperaties verantwoordelijke militaire autoriteiten. Het in december 2011 gesloten bilaterale verdrag voor samenwerking op defensiegebied lijkt met name tot doel te hebben Nederlandse leveranciers van defensiematerieel toegang tot de Braziliaanse markt te bieden. Nederland voorziet aanzienlijke defensie-investeringen door Brazilië in de komende periode. Deze ambitie sluit aan bij de huidige prioriteit voor economische diplomatie.⁸³

Ook op dit thema is er dus geen sprake van een grote kloof tussen de standpunten van beide landen, met uitzondering van het vraagstuk van deelname aan internationale gevechtsoperaties ten behoeve van vrede en humanitair recht (de zogeheten *responsibility to protect*). Daar komen we

⁸¹ Overzichten in (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*, pp. 23-24 en in Milani (2012), pp. 51-52.

⁸² In 1998 sloot Brazilië zich aan bij het Non-Proliferatie Verdrag (NPV).

⁸³ MIB (2012), pp. 14-15.

later in deze paragraaf op terug. Andere thema's waar Nederland en Brazilië op zouden kunnen samenwerken zijn non-proliferatie (waarbinnen de kwestie-Iran nu actueel is), vredesmissies, en het conflict tussen Israël en Palestina. We bespreken de belangrijkste thema's.

Non-proliferatie

Nederlandse beoogt om bij de vijfjaarlijkse toetsingsconferentie van het Non Proliferatie Verdrag (NPV) dit verdrag als hoeksteen van het mondiale non-proliferatiestelsel te versterken. Nederland wil als bruggenbouwer bijdragen tussen enerzijds de kernwapenlanden en anderzijds de groep van niet-gebonden landen. Brazilië neemt deel aan het regionale verdrag om atoomwapens uit Latijns-Amerika en het Caraïbisch Gebied te bannen.⁸⁴ Brazilië en Argentinië hebben het AP (Additioneel Protocol, dit bevat richtlijnen voor export van verrijgings- en opwerkingstechnologie en goederen) van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) wel aanvaard maar niet geratificeerd. In plaats daarvan hebben ze een regionale organisatie opgericht (ABACC) die in beide landen inspecties uitvoert. De EU en Nederland zijn bereid dit regionale arrangement als tijdelijke uitzondering op te nemen als criterium voor exportpermissie. Een dergelijke tekst is in de Consultatieve Group van de Nuclear Suppliers Group (NSG) opgesteld en in 2010 ter goedkeuring voorgelegd. Brazilië is ten aanzien van non-proliferatie binnen de groep van niet-gebonden landen samen met Indonesië, Egypte en Zuid-Afrika een belangrijke woordvoerder en vertolkt het standpunt dat kernwapenlanden moeten ontwapenen en dat er geen extra non-proliferatieverplichtingen op niet-kernwapenstaten mogen worden gelegd. Verder wordt het recht op vreedzaam gebruik van kernenergie benadrukt en de verplichtingen van NPV staten om in dit kader samen te werken.

Tot op heden heeft de Nederlandse ambassade in Brasília niet veel aandacht kunnen geven aan het dossier ontwapening en non-proliferatie. Gezien de toenemende globale ambities van Brazilië, en de belangrijke rol die dit land speelt in de verschillende gremia waarin ontwapening en non-proliferatie worden besproken, zullen vanaf 2012 de standpunten van Brazilië meer worden gevolgd. Met de al beschreven uitbreiding van de ambasadestaf is daar nu ook meer ruimte voor.

Midden-Oosten en Iran

Sinds het spraakmakende bezoek van president Lula en de Turkse premier Erdoğan aan Iran in mei 2010 met als doel een oplossing te beiden voor de controversie rondom Iran's nucleaire programma, is Brazilië in beeld als het gaat om non-proliferatie én de conflictstof in het Midden-Oosten. Brazilië heeft, vooral tijdens het presidentschap van Lula, geïnvesteerd in de relatie met de Arabische wereld, naast het ook in Brazilië zelf bekritiseerde initiatief richting Iran. Maar ook president Dilma Rousseff betuigde onomwonden haar steun aan snelle erkenning van Palestina als onafhankelijke staat en lid van de Verenigde Naties.⁸⁵ Nederland is van oudsher een trouwe bondgenoot van Israël (en heeft deze houding tijdens de regering-Rutte I aangescherpt) maar heeft ook veel geïnvesteerd in steun aan de Palestijnse gebieden en de Palestijnse Autoriteit (vooral als donor). De verschillen tussen de standpunten van Nederland en Brazilië zijn derhalve niet onbelangrijk. Deze verschillen komen naar voren in het overleg tussen beide landen gedurende de afgelopen jaren.

Nederland vraagt formeel om het Braziliaanse standpunt maar vindt dat zowel de EU (met goede banden met zowel Israël als de Palestijnen) als Brazilië (met goede banden met de Arabische landen) een bemiddelende rol kunnen spelen.⁸⁶

⁸⁴ Dit Verdrag van Tlatelolco is sinds 1969 van kracht. Met de ratificering door Cuba in 2003 nemen alle landen uit de regio deel. Het additioneel protocol 1 dat het verdrag toepast op de gebieden die onder externe soevereiniteit vallen (Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten) is door Nederland in 1971 geratificeerd. Zie Center for Nonproliferation Studies (2012) [op: <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/tlat.pdf>]

⁸⁵ Zie de toespraak van Dilma Rousseff voor de Algemene Vergadering van de VN op 21 september 2011.

⁸⁶ Interne dossiers Ministerie van Buitenlandse Zaken (maart 2009, april 2010, mei 2012).

Brazilië legt echter een grotere verantwoordelijkheid bij Israël, vooral sinds de Israëlische campagne in Gaza, eind 2008. Brazilië staat kritisch tegenover het Kwartet en vindt dat de grote mogendheden te weinig doen om de partijen tot vrede te bewegen. Brazilië vindt dat Israël zich in de bezette gebieden niet houdt aan het internationaal humanitair recht. Brazilië vindt dat uiteindelijk ook met Hamas gepraat moet worden. Sinds 2007 draagt Brazilië bescheiden bedragen bij aan de wederopbouw van de Palestijnse gebieden.

Vergelijkbare verschillen zien we met betrekking tot Iran. Brazilië is bezorgd over een mogelijke aanval door Israël op Iran en vindt sancties ongepast. Nederland meent dat sancties juist de druk op Iran hoog moeten houden. Iran heeft volgens Nederland niet serieus gereageerd op het voorstel van Brazilië en Turkije om verrijkt uranium in brandstofstaven te verwerken. Het beleid ten aanzien van het Iraanse kernenergieprogramma wordt door Brazilië zelf gekenmerkt als het voeren van een beleid van 'kritisch engagement'. Brazilië meent wel dat Iran meer duidelijkheid moet verschaffen over zijn nucleaire programma. Het Nederlandse standpunt wijkt daar sterk van af. Nederland meent dat Iran onverwijld moet voldoen aan alle VN en IAEA resoluties.

Meer overeenstemming is er tussen Nederland en Brazilië over het conflict in Syrië. Brazilië stelt zich ten aanzien van de burgeroorlog in Syrië op het standpunt (als resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op initiatief van Saoedi-Arabië) dat het Assad-regime veroordeeld moet worden, dat partijen een staakt-het-vuren in acht moeten nemen en ruimte moeten bieden aan humanitaire hulp.⁸⁷ Nederland vindt dat druk op het Assad-regime nodig is, dat de oppositie zich moet verenigen en dat militaire interventie onwenselijk is.⁸⁸

Internationale vredesinterventies en R2P/RwP

We merkten eerder in deze paragraaf al op dat Brazilië en Nederland zich beide een rol toedichten in het bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit in multilateraal verband. In het recente verleden is er nog niet echt sprake geweest van specifieke uitwisseling en samenwerking met betrekking tot internationale vredesoperaties (hoewel Nederland daar, blijkens het MIB, wel belangstelling voor heeft).

Nederland ziet in Brazilië dus een mogelijke partner op dit terrein. Maar de verschillende geopolitieke inbedding van beide landen speelt een rol in verschillen in opvatting of de methoden die daarbij gebruikt kunnen worden. Brazilië heeft zich kritisch opgesteld ten opzichte van de militaire interventies van NAVO (Kosovo, Libië). In het overleg tussen beide landen daarover heeft Nederland steeds benadrukt dat NAVO buiten-territoir altijd onder VR mandaat opereert. VN heeft militaire macht nodig om uitvoering te geven aan resoluties en de NAVO heeft daarvoor de capaciteit. Van Braziliaanse kant werd de zorg geuit dat NAVO niet de plaats van de VNVR moet innemen maar uit moet gaan van een VN-mandaat. Van Nederlandse kant werd gesuggereerd dat Brazilië speciale relatie met NAVO zou kunnen opbouwen en participeren in *joint reflection seminars*. Overeengekomen werd hierover in bilaterale consultaties verder te spreken. NAVO wil graag samenwerken met landen als Brazilië, bijvoorbeeld in vredesmissies.⁸⁹

Nederland en Brazilië denken bijvoorbeeld verschillend over het gebruik van militaire middelen voor het afdwingen van vrede of het beschermen van bevolkingsgroepen tegen massieve schendingen

⁸⁷ Globo.com 3 augustus 2012 [<http://g1.globo.com/revolta-arabe/noticia/2012/08/resolucao-sobre-siria-reflete-posicao-do-brasil-diz-representante-brasileira.html>]

⁸⁸ News item Government of The Netherlands, Rosenthal meets members of Syria Committee, 21 juni 2012 [<http://www.government.nl/news/2012/06/21/rosenthal-meets-members-of-syria-committee.html>]

⁸⁹ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*, p. 20

van het humanitair recht. Nederland onderschrijft de doctrine van *Responsibility to Protect* (R2P).⁹⁰ Nederland ziet zich als een van de pioniers van R2P. De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de VN in New York was co-voorzitter van de 'Friends of R2P'. Brazilië propageert een eigen visie op deze problematiek die ze *Responsibility while Protecting* (RwP) noemt. Kern daarvan is het primaat van preventie en het zorgvuldig afwegen van de consequenties van militaire ingrijpen. De achtergrond hiervoor is de Braziliaanse overweging 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.⁹¹ Brazilië vindt recente interventies in Irak en Libië hier voorbeelden van. Sinds eind 2009 onderneemt Brazilië diplomatieke actie om deze visie uit te dragen en er steun voor te vinden.

Verskil van inzicht omtrent R2P hoeft niet te betekenen dat Nederland en Brazilië niet samen kunnen werken. Tijdens het bezoek van minister Rosenthal aan Brazilië in mei 2012 vond een door CEBRI en Clingendael georganiseerd seminar plaats over de Braziliaanse en Nederlandse visies hierop. De beide ministers van Buitenlandse Zaken (Rosenthal en Patriota) gaven *key note* lezingen.⁹² De Nederlandse ambassade heeft veel werk verzet om dit seminar mogelijk te maken, onder andere door tevoren de politieke agenda's van beide bewindslieden te verkennen. Brazilië zag het als een goede gelegenheid om het RwP standpunt naar voren te brengen maar het is opmerkelijk dat, op aandringen van Brazilië, minister Patriota ná minister Rosenthal sprak en, uit zijn hoofd, op het betoog van zijn Nederlandse collega reageerde. Minister Rosenthal gaf in zijn toespraak aan dat R2P *work in progress* is maar dat de principes niet ter discussie staan. De Braziliaanse visie op RwP ging volgens minister Rosenthal in op een aantal oprechte dilemma's van R2P maar zou niet in de plaats van R2P moeten komen. De verschillende visies maken het mogelijk en nodig samen te werken door in debat te treden, aldus Rosenthal:

'Of course, the Responsibility to Protect carries with it many dilemmas. It's good to see scholars and policymakers coming together to discuss their respective viewpoints. And I'm glad to see this happening in Brazil, a country that has been very active – in the Security Council, for example – in the debate on this subject. The concept of Responsibility While Protecting, introduced by Brazil, contains elements that may very well reinforce the principle of Responsibility to Protect. Our countries can learn a lot from each other.'⁹³

In de bilaterale consultaties, zoals tijdens het bezoek van minister Rosenthal werd van Braziliaanse kant het standpunt herhaald dat bij het toepassen van het R2P-beginsel de negatieve gevolgen van ingrijpen niet groter mogen zijn voor de bevolking dan het handhaven van een op zich onwenselijke situatie; Libië vormt naar de mening van de Braziliaanse regering wat dat betreft een slecht voorbeeld.

De gedachtenwisseling kreeg een vervolg tijdens een *side event* van de Algemene Vergadering van de VN die Nederland en Brazilië samen organiseerden. De ambassade heeft daarbij effectief

⁹⁰ 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>

⁹¹ Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General [<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>]

⁹² Zie voor de tekst van de lezing van minister Rosenthal op de website van de Nederlandse ambassade in Brasília: <http://brazilie.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/brazilie/nederlandse-ambassade-in-brasilija/speech-uri-rosenthal.pdf>

⁹³ 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, p. 3 [voor URL zie noot 112].

samengewerkt met de Directies Europa en VN van Itamaraty. Binnen een maand gingen de Brazilianen met de co-organisatie akkoord.⁹⁴ Nederland, Brazilië en Denemarken traden op als covoorzitters van deze bijeenkomst. Dit wordt alom als een groot politiek en diplomatiek succes gezien.⁹⁵

3.4 Samenwerking op het gebied van internationale ontwikkelingssamenwerking

Al jaren bedrijft Nederland geen bilaterale ontwikkelingssamenwerking meer in Brazilië. Ontwikkelingssamenwerking groeit uit tot een thema waarop beide landen naar vormen van samenwerking zoeken. Sinds 1987 heeft Brazilië zelf ook een agentschap voor internationale samenwerking (ABC) dat valt onder Itamaraty. ABC moet het doen zonder substantieel budget is en vooral gericht op het coördineren van (technische) samenwerking tussen Braziliaanse instanties met partnerlanden en (internationale) organisaties.⁹⁶ Zuid-Zuid samenwerking heeft hoge prioriteit. Brazilië is daarom geïnteresseerd in zogeheten tripartite (Zuid-Zuid&Noord) samenwerking. Nederland meent dat hier kansen voor partnerschap liggen. In het MIB staat opgenomen dat het de moeite waard is om na te gaan of Nederland met Brazilië een MoU voor zulke samenwerking kan sluiten 'om onze opgedane ervaring op ODA-gebied te delen met Brazilië, en in bepaalde ontvangende landen gebruik te maken van de technische *know how* van Brazilië in sectoren waar dat land een comparatief voordeel heeft, zoals biobrandstoffen en tropisch landbouwonderzoek.' Daarnaast ziet het MIB mogelijkheden om met Brazilië te overleggen over multilaterale ontwikkelingssamenwerking omdat het land in deze organisaties een actieve rol speelt.⁹⁷ Nederland en Brazilië delen de opvatting dat het bevorderen van de MDG's belangrijk is en dat samenwerking met arme landen niet de dupe mogen worden van de mondiale crisis.

Ondanks deze recente voornemens is er nog niet veel tot stand gekomen op dit terrein. Brazilië ziet weinig in de huidige aanpak van gevestigde donorlanden, waaronder Nederland, die zich laten leiden door de principes van DAC/OESO. In januari 2013 vond overleg plaats tussen de Nederlandse ambassade en ABC. De nieuwe directeur van ABC gaf daarbij duidelijk aan dat Brazilië zich niet ziet als traditionele donor maar als partner voor samenwerking binnen kleine projecten waar het ontvangende land om vraagt en zonder conditionaliteiten. Een eerder gesuggereerde verhoging van het budget voor ABC zal niet doorgaan en Brazilië neemt afstand van de eerdere instemming met de eindverklaring van Busan. Tripartite-OS samenwerking met Nederland zou kunnen starten middels een klein pilot-project. Nederland staat daar wel open voor vanwege het belang van Brazilië als 'emerging partner' ondanks de voorziene hindernissen vanwege verschillen in OS-principes, -modaliteiten en -budgetten.⁹⁸ In 2010 zijn afspraken gemaakt voor tripartite samenwerking met Mozambique waarbij Nederland belangstelling had voor biobrandstoffen en privaat-publieke partnerschappen. Hier is echter weinig van terecht gekomen door gebrek aan belangstelling en capaciteit bij de Nederlandse ambassade in Maputo.⁹⁹

Op dit terrein is er een interessant contrast met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Duitsland financiert nog substantieel ontwikkelingssamenwerking in en met Brazilië waarbij het land inzet op *global public goods* op het gebied van milieu, duurzaamheid energie waar Duitsland belang bij heeft (EUR 240 miljoen voor twee jaar, inclusief kredieten).¹⁰⁰ Het Verenigd Koninkrijk loopt voorop met

⁹⁴ Interview ambassade (AS1 politieke zaken), Brasília, september 2012.

⁹⁵ Het seminar had ook als positieve impact het contact van Clingendael met CEBRI, een belangrijke *think tank* voor internationale betrekkingen. Damen Shipyards trad op als sponsor.

⁹⁶ Zie de website van ABC: http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=12&Idioma_id=1

⁹⁷ MIB (2012), p. 16.

⁹⁸ Berichtenverkeer (januari 2013).

⁹⁹ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*, p. 28.

¹⁰⁰ Interview Duitse ambassade Brasília, september 2012.

tripartite ontwikkelingssamenwerking op basis van de reputatie, ervaring en capaciteit van DfID.¹⁰¹ Nederland zou van deze ervaringen kunnen leren.

Een tweede aspect van samenwerking op het gebied van internationale ontwikkelingssamenwerking betreft het multilaterale kanaal, in het bijzonder de VN. Nederland wilde in 2008 ook steun van Brazilië (als G20 voorzitter in dat jaar) voor hervorming van de ontwikkelingssamenwerking van de VN. Nederland pleit voor de 'Delivering as One'-benadering: één loket van de VN voor alle ontwikkelingssamenwerking in VN-verband.¹⁰² In 2009, tijdens het overleg tussen beide ministers van Buitenlandse Zaken in Den Haag, bepleitte Nederland deze visie om de slagvaardigheid (*delivery*) te verbeteren, maar wil de indruk wegnemen dat dit om bezuinigingen of nieuwe conditionaliteiten gaat. Brazilië wordt door Nederland als belangrijk VN-lid en als 'opkomende donor' aangesproken om de VN in beweging te krijgen. Brazilië liep er in 2009 nog niet echt warm voor maar verzette zich er ook niet tegen. Brazilië gaf aan het belangrijk te vinden dat de VN-hulp flexibel is en te begrijpen dat arme landen hierin willen 'winkelen'.¹⁰³

Samenvattend merken we op dat samenwerking tussen Nederland en Brazilië op het gebied van de bilaterale/trilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking zeker perspectief heeft maar het stadium van de kinderschoenen nog moet bereiken. Nederland zou hierin een actievere rol kunnen spelen maar de verschillen in benadering tussen Nederland en Brazilië zijn vooralsnog aanzienlijk.

¹⁰¹ Interview Britse ambassade Brasília, september 2012.

¹⁰² 'We recommend the establishment of One UN at country level, with one leader, one programme, one budget and, where appropriate, one office' UN, Delivering as One. Report of the Secretary General's High Level Panel, 9 november 2006, p. 2. [<http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>]

¹⁰³ Intern dossier Ministerie van Buitenlandse Zaken (maart 2009).

4. Behartiging van Nederlandse belangen

In dit hoofdstuk onderzoeken we de wijze waarop en de mate waarin Nederlandse belangen in of ten opzichte van Brazilië zijn behartigd. Noodzakelijkerwijs gaat het om een betrekkelijk heterogene staalkaart van onderwerpen en dossiers; het dominante economische belang van Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven, en de daaruit voortvloeiende prioriteit voor economische diplomatie worden in een afzonderlijke deelstudie over economische diplomatie behandeld. De behartiging van Nederlandse belangen in Brazilië is niet alleen instructief voor de kwaliteit en effectiviteit van de Nederlandse politieke en diplomatieke inspanningen maar zegt ook iets over de mate waarin Brazilië Nederland als partner apprecieert en open staat voor Nederlandse belangen.

Wij zullen eerst ingaan op algemene aspecten van de politieke en diplomatieke relaties, om vervolgens enkele dossiers te belichten: belastingheffing, hoger onderwijs, defensie, deelname aan G20, kandidaten voor internationale posities, Suriname, publieksdiplomatie, historische banden, cultureel erfgoed en culturele samenwerking, en mensenrechten in Brazilië.

4.1 Algemene bilaterale politieke en diplomatieke samenwerking

Zoals we in hoofdstuk 2 al aangaven ziet Brazilië de relatie met Nederland als ‘probleemloos, soepel, zonder verrassingen.’¹⁰⁴ Nederland noemde in mei 2012, bij monde van minister Rosenthal, de relatie met Brazilië ‘uitstekend’.¹⁰⁵ Steevast wordt gewezen op het belang van de economische betrekkingen en op de samenwerking inzake internationale vraagstukken (besproken in het vorige hoofdstuk).

Daarbij valt op dat Nederland de initiatief nemende partij is voor het intensiveren van de bilaterale betrekkingen. Sinds 2008 is de frequentie van de bezoeken op hoog niveau vanuit Nederland toegenomen en heeft de ambassade het berichtenverkeer naar Den Haag geïntensiveerd (‘twee à drie keer zoveel als een paar jaar geleden’).¹⁰⁶ Driekwart van de inspanningen is gericht op economische diplomatie. Daarnaast zijn mensenrechten belangrijk, en samenwerking op het gebied van hoger onderwijs, wetenschap en innovatie. Voor wat betreft internationale kwesties is de situatie in Suriname voor Nederland belangrijk, de Eurocrisis en het Midden-Oosten. Het bezoek van minister Rosenthal in mei 2012 was een goed voorbeeld van de mogelijkheid om op niche-onderwerpen samen te werken. In de nabije toekomst is de Nederlandse regering van plan het ritme van de ministeriële bezoeken in stand te houden met naar verwachting groeiende aandacht voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) en mediabelangstelling vanwege de grote sportevenementen.¹⁰⁷

Het aantal Nederlandse bezoeken op hoog niveau aan Brazilië is groter dan Braziliaanse bezoeken aan Nederland. Aan Braziliaanse kant ziet men als reden hiervoor een te weinig actief en ambitieus uitnodigingsbeleid door Nederland.¹⁰⁸

Binnen de Nederlandse inzet ligt het accent op de bezoeken en missies. Van de sinds 2008 voorgenomen periodieke consultaties op hoog ambtelijk niveau is, mede om deze reden, minder terecht gekomen.¹⁰⁹ De effectiviteit van de bezoeken missies is moeilijk te meten. De toegang tot

¹⁰⁴ Interview Directie Europa, Itamaraty, Brasília, september 2012.

¹⁰⁵ Nieuwsbericht Rijksoverheid, 31 mei 2012 [<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/05/31/relatie-met-brazilie-uitstekend.html>]

¹⁰⁶ Interview ambassade Brasília (CdP), september 2012.

¹⁰⁷ Interview DWH, Den Haag, december 2012.

¹⁰⁸ Interview Braziliaanse ambassade, Den Haag, mei 2013.

¹⁰⁹ Hier zien we een verschil met bijvoorbeeld Noorwegen en Zwitserland voor welke reguliere politieke consultaties op vice-ministerieel niveau belangrijk zijn. Maar ook Noorwegen stuurde de afgelopen jaren een

Braziliaanse ministers wordt altijd bewerkstelligd ('we krijgen altijd de nodige drie kwartier').¹¹⁰ Zo was bijvoorbeeld, volgens minister Ploumen van Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel, de handelsmissie van november 2012 (de grootste ooit naar Brazilië) een succes. Mede dankzij de deelname van het kroonprinselijk paar was er in Nederland veel media-aandacht; de deelnemende bedrijven waren volgens de minister bijzonder enthousiast.¹¹¹

Het succes van missies hangt wel af van de kwaliteit van het door elke deelnemende sector georganiseerd programma. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassade kunnen faciliteren en spelen een inhoudelijke rol in voorbereiding en organisatie. De diplomatie kan er voor zorgen dat inzet van gezagsdragers (zoals ministers of het kroonprinselijk paar) aan alle sectoren ten goede komt. Dit is in november 2012 goed gelukt. Het heeft bijvoorbeeld geholpen om bilaterale dossiers vlot te trekken, zoals het eindelijk doorgaan van een Braziliaanse fytosanitaire missie naar Nederland in april 2013.¹¹²

De politieke contacten met Brazilië hebben, volgens de ambassade, in het algemeen een 'nuttig' effect. Zowel van de kant van de ambassade als van Den Haag (DWH) wordt gesteld dat de coördinatie van het Nederlandse optreden, en de samenwerking met Nederlandse vakministeries, goed verloopt. De ambassade geeft aan dat ze een functie heeft voor alle departementen, niet alleen voor Buitenlandse Zaken. Met een landbou wattaché en twee assistenten (een in Brasília en een in São Paulo), en sinds kort een defensieattaché (ook met assistent) en een innovatie-attaché (in São Paulo) is de ambassade voor deze taak goed bemenst. In Den Haag coördineert DWH actief de activiteiten van de Nederlandse vakministeries voor Brazilië. Eens per maand vinden vergaderingen plaats met de Brazilië-coördinatoren van de diverse ministeries; DWH maakt de agenda waarop in de regel gesproken wordt over de strategische reisagenda van bewindspersonen, ambtelijke bezoeken, en de stand van zaken met betrekking tot de MoU's.¹¹³ Demarches door de ambassade worden grotendeels vanuit Den Haag aangestuurd en vinden vaak plaats in EU-verband of met gelijkgestemde landen. Het is de ervaring binnen de ambassade dat het niet moeilijk is om bij de Brazilianen op verschillende niveaus 'binnen te komen'.

De definiëring van het primaat van de economische relatie is goed te beargumenteren (en dus relevant), maar gaat ten koste van een meer strategische instelling op de middellange termijn waarin economische diplomatie en andere vormen van samenwerking op elkaar worden afgestemd. Nederland heeft voor deze andere vormen van samenwerking weinig financiële middelen beschikbaar. De ambassade signaleert tekortschietende capaciteit om politieke zaken aan de orde te stellen en de actuele politieke ontwikkelingen in Brazilië goed te volgen. We gaven in hoofdstuk 2 al aan dat geconstateerd is dat op dit terrein het lange termijn werk en de verdieping enigszins achterblijft. Binnen de ambassade ziet men ook dat de nadruk ligt op 'ad hoc werk'. Diepgang zal, zo wordt verwacht, beter mogelijk worden met de in augustus 2012 gerealiseerde versterking van de politieke staf van de ambassade.¹¹⁴ De thema's die, in 2012 en de nabije toekomst, volgens de ambassade van belang waren, zijn:¹¹⁵

- R2P en het bijbehorende *side event* in New York (relevant voor de recente en actuele ontwikkelingen in Libië en Syrië);

groot aantal bewindspersonen naar Brazilië. Interviews Noorse en Zwitserse ambassades, Brasília, september 2012.

¹¹⁰ Interview ambassade Brasília (CdP), september 2012.

¹¹¹ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking d.d. 17.12.2012 - Verslag van de economische missie naar Brazilië (19-23 november 2012) (Kamerstuk 33400 V, nr. 96), p. 1-2.

¹¹² Consultatie CdP Brasília, Den Haag 22 januari 2013.

¹¹³ Interview DWH, Den Haag, december 2012.

¹¹⁴ Interview ambassade (AS1 politieke zaken), Brasília, september 2012.

¹¹⁵ Idem.

- de dialoog met Braziliaanse vakministeries over Nederlandse economische belangen;
- het coördineren van politieke samenwerking in EU-verband (daar komen we in het volgende hoofdstuk op terug);
- mensenrechten, zowel afstemming met de mensenrechtenstrategie van de EU als aandacht voor thema's als de rechten van indianen, mensenrechtenverdedigers en de situatie in Braziliaanse gevangenissen (hier komen we later in dit hoofdstuk op terug);
- het opstarten of voortzetten van dialoog over internationale samenwerking op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, R2P, de hervormingen van de VN en de versterking van de IFI's (zie vorig hoofdstuk).

4.2 Nederland belastingparadijs?

Een heikel onderwerp binnen de bilaterale verhoudingen is de plaatsing van Nederland door Brazilië op een lijst van belastingparadijzen. Dit zou voor zowel Nederland als de Caraïbische eilanden (Curaçao, Aruba) veel problemen met zich meebrengen voor investeringen en andere financiële transacties. Het kan een obstakel zijn voor het door Nederland gewenste vernieuwen van het belastingverdrag met Brazilië.

Nederland heeft veel inspanningen verricht om niet op een Braziliaanse lijst van belastingparadijzen te komen. Deze plaatsing was in juni 2010 opgeschort hangende het formele verzoek van Nederland om dit besluit te herzien.¹¹⁶ Zowel tijdens het bezoek van de minister voor Economische Zaken Van der Hoeven (2010) als het bezoek van de staatssecretaris voor Financiën Weekers (maart 2012) was gepleit voor definitieve verwijdering. Tijdens zijn gesprek met de Braziliaanse belastingdienst benadrukte de staatssecretaris dat Nederland ten onrechte op de lijst staat omdat Nederland geen special holdingregime heeft.

Van Braziliaanse kant werd medegedeeld dat onderzoek van de door Nederland aangeleverde informatie plaats vindt en dat de conclusies van dat onderzoek aan Nederland gemeld zouden worden. In mei ontving Nederland een brief waarin gemeld wordt dat de Nederlandse bezwaren tegen de plaatsing op de zwarte lijst wordt verworpen. Als bronnen voor het onderzoek wordt documentatie van het Amerikaanse Congres en de Nederlandse NGO-onderzoeksgroep SOMO genoemd.¹¹⁷

Ook in mei 2012 bepleitte Nederland bij Brazilië opnieuw dat Nederland niet op de lijst hoort omdat het geen speciale belastingprivileges aan holdings biedt. De Nederlandse regels zijn volgens de Nederlandse regering conform 'internationaal aanvaarde principes' en lijken op die van Japan en het Verenigd Koninkrijk (die niet op de lijst staan). Van Nederlandse kant werd aangegeven dat Nederland hetzelfde behandeld wil worden als andere landen en het niet eens is met de technische argumentatie van de brief van de Braziliaanse federale belastingdienst. Van Braziliaanse zijde werd hierop geantwoord dat Brazilië niet wil dat Braziliaanse bedrijven zich alleen vanwege belastingredenen in Nederland vestigen. Eind juni 2012 zou hier tijdens een technisch overleg verder over worden gesproken. Brazilië gaf aan open te staan voor argumenten, en geen vooringenomen

¹¹⁶ Besluit Braziliaanse Federale belastingdiens (Receita Federal) Ato Declaratório Executivo RFB nº 10, de 24 de junho de 2010. Overigens stonden ook de Nederlandse Antillen en Aruba (in 2010) op deze lijst. [<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/AtosExecutivos/2010/RFB/ADRFB010.htm>]

¹¹⁷ Zie van Dijk, Weyzig en Murphy (2006). Dit door SOMO gepubliceerde rapport stelt dat Nederland als belastingparadijs kan worden gezien omdat het houdstermaatschappijen en brievenbusfirma's die alleen om fiscale redenen in Nederland zijn gevestigd de mogelijkheid biedt belasting op kapitaalwinst en omzet te reduceren (p. 3). Jane Gravell van Amerikaanse Congressional Research Service (2010, p. 6) stelt dat Nederland veel kenmerken van een belastingparadijs heeft, met name voor vennootschappen, ook al staat Nederland niet op de officiële lijst van de OESO.

positie te hebben.¹¹⁸

Wat in deze kwestie opvalt is dat Nederland dit wil presenteren als een technische kwestie en dat de oplossing zou liggen in het 'juist' informeren van de Braziliaanse belastingdienst over de Nederlandse belastingregels. Om die reden heeft het Nederlandse Ministerie van Financiën het voortouw genomen in de demarches bij de Brazilianen en voerde daarover inhoudelijk de regie. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken probeerde op hoog niveau begrip voor het Nederlandse standpunt te kweken. De ambassade in Brasília faciliteerde de contacten voor het bezoek van staatssecretaris Weekers in maart 2012 en de technische missie van Financiën in juni 2012. De ambassade bood wel politieke en economische duiding aan Financiën, zoals over de gevoeligheid van dit thema aan Braziliaanse kant waar, gelet op de economische stagnatie in 2011 en 2012, met argusogen wordt gekeken naar fiscale vlucht van Braziliaanse bedrijven (waaronder Petrobras).¹¹⁹

Nederland zag het diplomatieke optreden in deze kwestie echter (nog) niet als een mislukking: in oktober 2013 zou opnieuw een technische missie van Financiën naar Brazilië gaan voor overleg.¹²⁰ Men blijft dus in gesprek zij het voorsnog zonder voor Nederland bevredigend resultaat. Van Braziliaanse kant prevaleert echter een politieke afweging: weliswaar heeft de Braziliaanse belastingdienst Nederland op de lijst van belastingparadijzen geplaatst, maar vanwege de goede politieke betrekkingen wordt de uitvoering van maatregelen die daar het gevolg van zouden moeten zijn voorsnog aangehouden. Van Braziliaanse zijde wordt er op gewezen dat het door Nederland blijven insisteren op het eigen gelijk wat dit betreft ook een averechts effect zou kunnen hebben.¹²¹ Nederland heeft zich daarom uiteindelijk neergelegd bij deze *status quo* en neemt voorlopig geen initiatief meer in dit dossier.¹²²

Op andere bilaterale thema's opereerde Nederland succesvoller.

Hoger onderwijs

Sinds de opening van het NESO-kantoor in Brasília in december 2008 heeft de aantrekkingskracht van het Nederlands hoger onderwijs in Brazilië een impuls gekregen. Het NESO heeft tot doel om het Nederlandse hoger onderwijs in Brazilië op drie niveaus te positioneren: bij de overheid, bij de instellingen voor hoger onderwijs, en bij studenten. Daartoe heeft NESO institutionele afspraken gemaakt met Braziliaanse counterparts op federaal niveau (CAPES en CNPq¹²³). Dit heeft het mogelijk gemaakt dat de afgelopen vier jaar het aantal samenwerkingsprojecten behoorlijk is toegenomen. NESO werkt daarbij met bestaande kanalen en middelen, zoals de moederorganisatie Nuffic en het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat de fondsen levert voor het Netherlands Fellowship Program waar studenten een aanvraag bij kunnen indienen om in Nederland een studie te volgen.¹²⁴

Deze impuls is verder versterkt na de start van het programma Ciencia sem Fronteiras (CsF, Wetenschap zonder Grenzen) dat één van de speerpunten is van de regering van Dilma Rousseff. Binnen dit beurzenprogramma kunnen tot 2016 in totaal 101.000 Braziliaanse studenten op het niveau van bachelor, doctoraat en postdoc in het buitenland studeren of onderzoek doen in exacte,

¹¹⁸ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*, p. 28.

¹¹⁹ Interviews ambassade (AS economische zaken), Brasília, september 2012.

¹²⁰ Interview DWH, Den Haag, december 2012.

¹²¹ Interview Ambassade Brazilië, Den Haag, mei 2013

¹²² Informeel gesprek met goed ingevoerde Nederlandse diplomaat, Amsterdam, juni 2013 [aanstaande plv. CdP Brasília]

¹²³ CAPES valt onder het Ministerie van Onderwijs en verstrekt studiebeurzen; CNPq valt onder het Ministerie van C&T en financiert onderzoeksprogramma's en promovendi en postdocs.

¹²⁴ Interview NESO, Brasília, september 2012.

technologische en toegepaste vakgebieden. Nederland behoort voor Brazilië tot de belangrijkste landen op het gebied van wetenschap en technologie. Volgens het Braziliaanse Ministerie van Wetenschap en Technologie (C&T) is Nederland sterk op innovatie gericht en goed in de samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven. De Nederlandse topsectoren zijn ook voor Brazilië interessant in de prioriteit voor technologieoverdracht en C&T rekent Nederland binnen Europa tot het derde echelon op het gebied van technologische innovatie (samen met Zweden en Finland), na Duitsland (1) en het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (2).¹²⁵

NESO is hier voortvarend op ingegaan; Nederland heeft 2.500 studieplaatsen aangeboden die door Brazilië zijn verwelkomd. Beide landen toonden zich een groot voorstander van tripartite samenwerking tussen overheid, hoger onderwijs instellingen en bedrijfsleven die zij beschouwden als een win-win situatie.¹²⁶ In de implementatie van CsF werkt NESO nauw samen met de al bestaande partner CAPES en binnen het nieuw opgezette partnerschap met CNPq. De eerste call heeft geresulteerd in de acceptatie van 160 Braziliaanse studenten op bachelor niveau (zowel universiteiten als hogescholen). NESO heeft gedaan gekregen dat Nederlandse instellingen een vergoeding krijgen voor elke toegelaten Braziliaanse student. NESO heeft Brazilië voorgesteld het ritme te verhogen via een tussentijdse call met CAPES; daarnaast is NESO bezig om het promovendi- en postdocprogramma met CNPq te organiseren.¹²⁷

NESO was betrokken bij de organisatie van missies van het Nederlands hoger onderwijs in 2010 en 2012 (de laatste deels in combinatie met de grote handelsmissie). Eén van de doelen was om meer Nederlandse instellingen studieplaatsen voor CsF te laten aanbieden en meer Nederlands geld voor studiebeurzen voor Brazilianen ter beschikking te laten zijn.¹²⁸

Op dit terrein werken NESO en de Nederlandse ambassade goed samen. NESO claimt de succesvolle inzet op CsF als haar eigen succes, maar de ambassade ziet NESO als onderdeel van het netwerk voor Nederlandse belangenbehartiging dat door de ambassade wordt gecoördineerd. NESO levert inputs aan Buitenlandse Zaken, bijvoorbeeld spreekpunten voor ministeriële bezoeken en voor de MIB-exercitie.¹²⁹

Samenwerking tussen Nederland en Brazilië op het gebied van het hoger onderwijs is strategisch goed aangepakt dankzij de inspanningen van NESO/Nuffic en de goede synergie tussen NESO en de ambassade.

Defensiesamenwerking

Samenwerking op defensiegebied wordt slagvaardig aangepakt. We merkten in hoofdstuk 2 al op dat Nederland geïnteresseerd is in leverantie van militair materieel en actief wil zijn met uitwisseling van ervaring en samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van vredesmissies. Om defensiemateriaal te mogen leveren stelt Brazilië als voorwaarde dat er een defensie-akkoord is. Deze MoU is in 2011 in 8 maanden onderhandeld. Het concept verdrag is in maart 2011 aangeboden aan de Braziliaanse autoriteiten en vervolgens onderhandeld op technisch niveau tussen beide ministeries van Defensie en medio juli aan het ministerie van BuZa voorgelegd. Daarvoor voerde de Nederlandse ambassadeur gesprekken met de defensieadviseur op het Braziliaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken. Door Brazilië is voorgesteld om het defensieverdrag aan te grijpen om samenwerking en dialoog te intensiveren, bijvoorbeeld over de ervaring van de inzet van VN-blauwhelmen, middels

¹²⁵ Interview Ministerie C&T, Brasília, september 2012.

¹²⁶ Berichtenverkeer (mei 2012).

¹²⁷ Interview NESO, Brasília, september 2012.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Idem.

een werkgroep die twee keer per jaar bijeenkomt.¹³⁰ Op 7 december 2011 tekenden Defensie-minister Hans Hillen en zijn Braziliaanse ambtgenoot Celso Amorim het samenwerkingsverdrag tussen beide landen.¹³¹ 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.¹³²

4.3 Internationale posities en kwesties

Vanuit bilateraal perspectief heeft Nederland belang bij Braziliaanse steun op een aantal specifieke terreinen. We bespreken de belangrijkste hiervan: Nederlandse deelname aan de G20, benoemingen op hoge internationale posten, en de houding ten opzichte van Suriname.

Deelname aan G20

Zoals we al eerder aangaven was het er Nederland in 2009 veel aan gelegen om op permanente basis deel te nemen aan de topontmoetingen van de G20. Steun van het belangrijke G20-lid Brazilië zou daaraan kunnen bijdragen. Nederland heeft bij meerdere gelegenheden deze steun gezocht. Tijdens het werkbezoek van minister-president Balkenende aan Brazilië, begin maart 2009, pleitte Nederland voor Braziliaanse steun voor permanente Nederlandse deelname aan de G20 ook al had Nederland reeds een uitnodiging op zak voor de top van april 2009 in Londen. Brazilië verwelkomde deze inbreng en gaf aan met de EU te willen optrekken in G20 kwesties. De politiek moet (in G20 en WTO) doortastende besluiten nemen en details links laten liggen. Brazilië stond niet onwelwillend tegenover Nederlandse deelname maar had en heeft ook te maken met het gevoel van de Aziaten dat Europa al oververtegenwoordigd is. NL vond dat het erin hoorde als (in 2009 nog) top-20 economie met een sterke export en grote financiële sector.

Brazilië heeft eigenlijk ondanks alle welwillendheid niets kunnen betekenen voor de Nederlandse ambitie om (permanent) deel te nemen aan de G20. Brazilië had hier niet echt belang bij, andere allianties wogen zwaarder. Het gewicht van Nederland was op zichzelf niet groot genoeg om deelname af te dwingen. Na 2009 heeft Nederland niet meer geprobeerd deze kwestie bij Brazilië aan te kaarten.

Nederlandse kandidaturen en zetelverdeling

De lobby voor het ondersteunen van elkaars kandidaten voor hoge internationale functies wordt vooral door Den Haag aangezwengeld; de ambassade voert dit uit. Nederland heeft meerdere malen bij Brazilië gelobbyd voor de benoemingen van Nederlanders op belangrijke posten van internationale organisaties. Meestal kiest Brazilië er voor om een Latijns-Amerikaanse kandidaat te steunen of een kandidaat uit een van de BRICS- of ontwikkelingslanden. Slechts in zeldzame gevallen lukt het om kandidatuursteun uit te ruilen. Zo hadden in maart 2009 beide regeringen afgesproken elkaars kandidaten voor het WTO Geschillenpanel te steunen. Nederland wilde die afspraak graag bevestigen.

Later diezelfde maand bespraken de ministers van Buitenlandse Zaken van beide landen over de mogelijkheid om steun voor de kandidatuur voor de VR uit te ruilen. Brazilië wilde een zetel voor de periode 2010-2011 en Nederland voor 2017-2018.

Suriname

De ontwikkelingen in Suriname zijn voor Nederland een belangrijk onderwerp in de bilaterale betrekkingen met Brazilië. Brazilië is Suriname's belangrijkste en machtigste buurland. Sinds de jaren

¹³⁰ Berichtenverkeer (oktober 2011).

¹³¹ Het feit dat de Nederlandse minister speciaal deze gelegenheid voor één dag naar Brazilië vloog maakte een positieve indruk. Interview ambassade (CdP) Brasília, september 2012.

¹³² IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*, p. 28.

80 zijn er sprake van goede banden tussen Surinaamse (militaire) leiders en de grote zuiderbuur.¹³³ Meer recentelijk ziet Brazilië kansen om, in samenwerking met Suriname, de grensstreek tot ontwikkeling te brengen. Grote aantallen Brazilianen zijn de afgelopen twintig jaar als informele goudzoekers of in andere hoedanigheden naar Suriname getrokken.¹³⁴ Brazilië wil rust en stabiliteit aan de strategisch belangrijke noordgrens en koestert ook richting Suriname het principe van niet-inmenging en goed nabuurschap.

De Nederlandse relatie met Suriname is van een geheel andere aard waarbij diverse maatschappelijke, culturele en historische factoren van belang zijn. Het behoeft dus geen betoog dat de uitgangspunten en belangen van Nederland en Brazilië ten opzichte van Suriname bijna diametraal van elkaar verschillen. Ook is duidelijk waarom voor Nederland het Braziliaanse Suriname-standpunt belangrijk is.

In 2009 meende Nederland dat Brazilië Suriname als een strategische partner beschouwt en Suriname Brazilië als een 'goede buur, grote broer.' Brazilië wilde via ABC met Suriname gaan samenwerken. Nederland gaf aan dat onder de regeringen-Balkenende de bilaterale relaties met Suriname waren verbeterd (in Suriname was de regering-Venetiaan aan de macht) en dus wat te bieden zou hebben in de betrekkingen met dat land. Nederland was in de eindfase van zijn bilaterale ontwikkelingsrelatie met Suriname uit de Verdragsmiddelen. Die zou daarna geen vervolg krijgen omdat Suriname een 'midden-inkomensland' was. Drie jaar later echter, in mei 2012, ná de verkiezing van Bouterse tot president en de Surinaamse amnestiewet, uitte Nederland tegenover Brazilië 'diepe zorg' over deze wet en meende dat de internationale gemeenschap actie moet ondernemen om Suriname aan haar internationale verplichtingen moet houden. Nederland verwelkomde het EU besluit om een 'artikel 8 dialoog' met Suriname te starten.¹³⁵ Wel had Nederland 'begrip' voor Brazilië's rol als buur en medelidstaat van UNASUR, OAS, CELAC, en GRULAC.¹³⁶

Brazilië stelt zich echter op het standpunt stabiele relaties met alle buurlanden na te streven en maakt een positievere inschatting van de situatie dan Nederland en verwijst daarvoor naar de verbetering van de sociaal-economische situatie in het land. Brazilië riep Nederland op om de dialoog met Suriname voort te zetten, Brazilië kondigde verder aan dat gezien het belang van het land de Braziliaanse Ambassade in Suriname uitgebreid zal worden.

Het is duidelijk dat de verschillen groot zijn en dat Nederland niet kan verwachten dat Brazilië voor het Nederlandse (en EU) standpunt ten aanzien van Suriname te winnen is.

4.4 Publieksdiplomatie, historische banden, cultuur en cultureel erfgoed

In paragraaf 1.5 noteerden we al de betekenis die Brazilië toekent aan de gedeelde geschiedenis met Nederland, in casu de West-Indische Compagnie in Pernambuco van 1630 tot 1654. Johan Maurits van Nassau-Siegen, gouverneur van Nederlands-Brazilië van 1637 tot 1643, wordt zonder veel omhaal gezien als een belangrijk *Braziliaans* koloniaal bestuurder.¹³⁷ Dit illustreert aan de ene kant dat Brazilië de historische banden met Nederland bijzonder apprecieert maar anderzijds dat

¹³³ Hoogbergen en Kruijt (2005), pp. 92-94.

¹³⁴ Hoogbergen, Kruijt en Polimé (2001).

¹³⁵ Een dialoog tussen de EU en een land onder Artikel 8 van de Cotonou-overeenkomst is een zwaar drukmiddel om dat land aan de internationale mensenrechtenverplichtingen te houden. Zie <http://www.minbuza.nl/en/news/2012/05/rosenthal-eu-dialogue-with-suriname-is-a-step-forward.html>.

¹³⁶ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*.

¹³⁷ De uitstekende monografie over Nassau in Brazilië van de gezaghebbende historicus Evaldo Cabral de Mello (2006) is uitgebracht in de reeks 'Braziliaanse profielen'.

Nederland niet kan verwachten dat het zonder inspanning te leveren verzekerd is van co-eigenaarschap van deze geschiedenis.

Toch spelen de thema's van de gedeelde geschiedenis en de culturele erfenis in de huidige door zakelijke overwegingen gedomineerde Nederlandse benadering van Brazilië geen grote rol. Dit geldt ook, en wellicht in het verlengde hiervan, voor de culturele banden met Brazilië en daarbinnen voor het thema 'publieksdiplomatie' en *Holland branding*. In het MIB komt de gedeelde geschiedenis, behalve in het welgekozen citaat van Johannes van Walbeeck (uit 1633) op de titelpagina, in het geheel niet voor. Wel hebben Nederland en Brazilië een MoU getekend over Gemeenschappelijk Cultureel Erfgoed (GCE) en beschikt de ambassade hiervoor over een klein budget. De ambassade stelt zich echter terughoudend op en aarzelt om de historische banden diplomatiek in te zetten.¹³⁸ In de afgelopen periode heeft Nederland wel aandacht besteed aan de gedeelde geschiedenis maar vrijwel uitsluitend door wetenschappelijk onderzoek en archiefontsluiting te financieren en via de private aanpak van het historisch erfgoed.

In november 2008 bezocht de (toenmalige) staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken Timmermans Brazilië in het kader van de culturele samenwerking.¹³⁹ Brazilië had interesse voor het uitdiepen van de relatie Nederland-Brazilië-Suriname-Ghana in het kader van het gedeelde cultureel erfgoed. De Nederlandse staatssecretaris bood technische en financiële steun aan voor vertaling van historische archieven en voor archeologisch werk in Fort Oranje (op het eiland Itamaracá bij Recife, Pernambuco). Het federale instituut voor nationaal erfgoed IPHAN pleitte voor een Braziliaans-Nederlands Huis zonder hiervoor echter een Nederlandse financiële bijdrage te vragen. Volgens Nederland was daar ook geen budget voor maar is wel projectmatige en technische samenwerking mogelijk. In maart 2009 kwam dit thema opnieuw ter tafel. IPHAN wilde graag een Holland House in Recife rondom de (overblijfselen van de) gebouwen uit de WIC-periode (zoals forten en een synagoge). Nederland wilde daar niet aan meewerken met als argument dat het bredere culturele samenwerking in de weg zou staan. De basis hiervoor was, zo gaf Nederland te kennen, consultatie met het 'cultural field' in Nederland.

De actieve politieke benutting van het gedeelde verleden binnen de hedendaagse bilaterale betrekkingen wordt goeddeels vermeden ondanks het kennelijke besef van de potentie hiervan. Nederland heeft er maar een beperkt budget voor (over) en prefereert uitwisseling van meer hedendaagse culturele goederen. Maar ook wat dit betreft moet Nederland woekeren met beperkte middelen. In het bilaterale beleid is de ambassade afhankelijk van centrale cultuurfondsen en van sponsoring door het bedrijfsleven.

Dit zien we terug in de inspanningen op het gebied van publieksdiplomatie. Het lijkt alsof Nederland daar geen duidelijke visie voor de lange termijn over heeft. Hoe kunnen hedendaagse cultuur en 'gedeelde passie voor voetbal' diplomatiek ingezet worden? De ambassade lijkt sceptisch. Een voorbeeld van hoe het niet moet is het meenemen van dozen stroopwafels als relatiegeschenk tijdens het bezoek van de Minister voor Verkeer en Waterstaat in 2012 terwijl steden als Rio en São Paulo geïnteresseerd zouden kunnen worden voor 'publieke fietsen'-technologie. Ter vergelijking: de Duitsers boden Rio compacte zonne-energiecentrales die in *favelas* geïnstalleerd kunnen worden.¹⁴⁰

¹³⁸ Interview Ambassade (CdP), Brasília, september 2012.

¹³⁹ Intern dossier Ministerie van Buitenlandse Zaken (maart 2009).

¹⁴⁰ Interviews CG Rio de Janeiro, augustus 2012 en Ambassade, Brasília, september 2012. De gebezigde kwalificaties in deze alinea zijn van de auteur(s), niet van de gesprekspartners. Het idee van de publieke fietsen werd wel door de CG Rio voorgesteld, maar niet overgenomen. In Rio zijn publieke fietsen zeer in de mode en breidt het aantal punten waar 'oranje' publieke fietsen kunnen worden gebruikt zich snel uit. Oranje verwijst hier overigens niet naar Nederlandse inbreng maar naar de huisstijl van de belangrijkste sponsor, Banco Itaú.

Het Ano da Holanda no Brasil (Holland Jaar) 2011 biedt een treffende illustratie van de grenzen van de officiële publieksdiplomatie van Nederland in Brazilië. Het programma bood een grote en diverse selectie van Nederlandse kunst, cultuur, architectuur, design en mode. Het jaar werd bij speciale, door president Dilma Rousseff ondertekende wet officieel gemaakt, maar het initiatief kwam echter van de kant van de gemeenschappen van Nederlandse immigranten in Brazilië en het geld kwam grotendeels van het Nederlandse bedrijfsleven en uit het Nederlandse Central de Cultura-programma voor culturele samenwerking met Brazilië.¹⁴¹ Den Haag kon niet meer geld ter beschikking te stellen.¹⁴² Publieksdiplomatie heeft voor de Nederlandse overheid in Brazilië geen prioriteit

In vergelijking met andere Europese landen opereert Nederland eerder 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 budgets hebben, een netwerk van culturele instituten hebben en makkelijker voor 'vuurwerk' kunnen zorgen (bijvoorbeeld, zoals de Fransen, door hun president in te vliegen). Bij de Nederlandse ambassade bestaat het besef dat 'iedereen' nu in Brazilië zichtbaar wil zijn, zeker in de aanloop naar het WK en de Olympische Zomerspelen.¹⁴³

4.5 Mensenrechten in Brazilië

Zoals de meeste landen in de regio heeft Brazilië een problematisch (recent) verleden met betrekking tot het handhaven en garanderen van de mensenrechten binnen het eigen grondgebied. Tussen 1964 en 1985 was de macht in handen van de strijdkrachten die een hybride militair-civiel regime hadden ingericht. In 1979 vaardigde de militaire regering een amnestiewet uit die gold voor zowel leden van de veiligheidstroepen en inlichtingendiensten van het regime als voor leden van de oppositie, ook deelnemers aan het gewapend verzet. Deze amnestiewet was een belangrijk onderdeel van de 'geleide democratische transitie' en bood leden van de oppositie de mogelijkheid terug te keren naar Brazilië om actief te worden in de partijpolitiek, de civiele maatschappij, de journalistiek of academia. Nog steeds is deze wet van belang voor de vraag of en hoe gebruikers van politiek geweld in de periode 1964-1979 aansprakelijk moeten worden gesteld.

Binnen de Braziliaanse politieke en maatschappelijke discussie is het thema van mensenrechtenschendingen tijdens het militaire regime dus van beperkt belang, anders dan in bijvoorbeeld Argentinië en Guatemala (waar de nasleep van het 'oude' politieke geweld de samenleving nog zeer bezig houdt) of Colombia en Mexico (waar een voortdurend gewapend conflict, respectievelijk de 'oorlog' tegen de drugskartels, de mensenrechtensituatie onder druk zetten). Weliswaar verscheen al in 1985 een rapport over de repressie onder auspiciën van het Bisdom São Paulo¹⁴⁴, pas door de regering-Cardoso (1995-2002) werd een officiële commissie ingesteld die het lot van verdwenen Brazilianen moest ophelderen en over schadeloosstelling aan nabestaanden moest besluiten.¹⁴⁵

Met het aantreden van de regering van Dilma Rousseff in 2011 werd een officiële nationale waarheidscommissie (CNV) ingesteld met als mandaat het bieden van opheldering over ernstige mensenrechtenschendingen in de periode 1946-1988.¹⁴⁶ De commissie heeft uitdrukkelijk niet tot

¹⁴¹ Dit programma werd vanuit zeven Nederlandse cultuurfondsen gesteund.

¹⁴² Het bedrijfsleven investeerde EUR 250.000 plus 40 door de KLM beschikbaar gestelde tickets. De ambassade droeg bij met EUR 100.000. Interview Ambassade (AS economische zaken), Brasília, september 2012.

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ *Brasil: Nunca Mais* (1985).

¹⁴⁵ Pereira (2000), pp. 222-228.

¹⁴⁶ De commissie werd op 16 mei 2012 officieel ingesteld:

<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/05/16/instalada-a-comissao-nacional-da-verdade>

taak informatie te verzamelen die tot vervolging van daders kan leiden; de amnestiewet van 1979 blijft van kracht. De commissie heeft dus het uitdrukkelijke doel om, naast opheldering van individuele gevallen ten behoeve van nabestaanden, bij te dragen aan historische waarheid, herinnering en verzoening.¹⁴⁷ De CNV dient invulling te geven aan het internationaal vastgelegde 'recht op waarheid'. De schendingen van mensenrechtenschendingen door de Braziliaanse staat in het verleden zijn dus, na aanzienlijk verloop van tijd, voorwerp gemaakt van een officieel proces van 'afsluiting', zonder juridische consequenties.

Brazilië is een van de Latijns-Amerikaanse landen waar de paradox zich voordoet dat het aantal slachtoffers van geweld (inclusief begaan door functionarissen van de staat) ná de democratische transitie groter is dan tijdens de periode van militair bewind.¹⁴⁸ We laten een juridische beschouwing over de vraag in hoeverre hier sprake is van schendingen van de mensenrechten door of door nalatigheid van de staat (als plichtdrager) achterwege. Een groot aantal Braziliaanse en internationale onderzoekers en mensenrechtenorganisaties heeft de afgelopen decennia gewezen op mensenrechtenproblemen in het kader van: politiegeweld, de situatie in gevangenissen, buitenwettelijke executies (inclusief welke gepleegd door vigilantes en doodseskaders), optreden door de staat of private partijen tegen sociaal protest en stakingen, slavernij en gedwongen arbeid, vrouwen, inheemse en zwarte bevolkingsgroepen, journalisten, mensenrechtenverdedigers, enzovoort.¹⁴⁹

De democratische grondwet van 1988 respecteert en verdedigt de fundamentele mensenrechten. Sinds 2004 kunnen door Brazilië geratificeerde internationale mensenrechtenverdragen als amendement onderdeel van de grondwet worden indien met constitutionele meerderheid aangenomen.¹⁵⁰ Opeenvolgende Braziliaanse federale regeringen sinds 1988 hebben het garanderen van mensenrechten onderschreven. Sinds 2003 valt dit onder de verantwoordelijkheid van de Secretária (Especial) de Direitos Humanos van het Bureau van de President (SDH/PR).¹⁵¹

Voor de huidige regering zijn 'ontwikkeling', het bestrijden van armoede, het verminderen van ongelijkheid en het bestrijden van discriminatie de beste manieren om mensenrechten te bevorderen. Daarnaast implementeert Brazilië de internationale normen en, in het bijzonder de aanbevelingen van de eerste UPR-cyclus. Het Braziliaanse rapport voor de UPR 2012 legt de nadruk op sociale en civiele rechten, met name voor wat betreft armoedebestrijding en verminderen van sociale uitsluiting, non-discriminatie en bescherming van specifieke en kwetsbare groepen. Ook wijst het rapport op het probleem van politiegeweld en de situatie in de gevangenissen. Brazilië wijst op het omvattende repertoire van nationale wetten, beleid en instanties die de staat en de burgers ter beschikking staan om mensenrechten te garanderen maar ook op de complexe subnationale politieke en bestuurlijke situatie. Politie en openbare veiligheid vallen onder de verantwoordelijkheid van de deelstaatregeringen.¹⁵²

De vraag is of er, gelet op deze context, een taak ligt voor Nederland ten aanzien van de Braziliaanse mensenrechtensituatie in de betrekkingen en samenwerking tussen beide landen. Tot 2010 richtte de ambassade zich in beperkte mate op de bestrijding van huiselijk geweld en de vermindering van

¹⁴⁷ Zie wet 12.528, 18 november 2011 [<http://www.cnv.gov.br/sobre-a-comissao-da-verdade/conheca-a-lei-que-criou-a-comissao-nacional-da-verdade/>]

¹⁴⁸ Koonings (1999).

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld de rapporten over Brazilië van Human Rights Watch sinds 1991 op:

<http://www.hrw.org/by-issue/publications/56>

¹⁵⁰ Tenminste drievijfde van de stemmen in beide huizen van het Congres in twee stemrondes.

¹⁵¹ Het secretariaat werd in 1997 ingesteld, aanvankelijk binnen het Ministerie van Justitie.

¹⁵² SEGUNDO RELATÓRIO NACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO APRESENTADO NO MECANISMO DE REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS – 2012

mensenhandel (met name van vrouwen en kinderen) in het kader van steun aan mensenrechten in Brazilië.¹⁵³ In het MIB wordt een korte analyse van de mensenrechtensituatie in Brazilië gemaakt die leidt tot de constatering dat enerzijds het bevorderen van mensenrechten nationaal en internationaal door Brazilië belangrijk wordt gevonden maar anderzijds een aantal 'knelpunten' ten aanzien van mensenrechten bestaan, zoals we hierboven signaleerden. Nederland wil hierover met Brazilië een dialoog aangaan met de EU-mensenrechtenstrategie van 2012 als uitgangspunt. In de doelstellingen en inzet van het Nederlandse beleid krijgen indianen, arbeidsrechten en mensenrechtenactivisten binnen het MIB prioriteit, evenals gelijke rechten (voor vrouwen en de LHBT gemeenschap). Nederland wil de Braziliaanse standpunten in internationale mensenrechtenfora beïnvloeden en Den Haag als internationaal centrum ('hoofdstad') van recht bij Brazilië promoten. Nederland wil het EU-beleid ondersteunen maar ziet ook een rol voor bilaterale actie via het postennetwerk.¹⁵⁴

Voor de financiering van kleine mensenrechtenprojecten kon de ambassade in Brazilië een beroep doen op het zogenaamde Mensenrechtenfonds. In de periode 2007-2011 zijn er voor iets meer dan EUR 400.000 aan mensenrechtenprojecten gefinancierd.¹⁵⁵ Het ging hier onder andere om projecten van lokale NGOs voor een onderzoek naar mensenhandel tussen Brazilië en buurlanden, de organisatie van een nationale conferentie over verbetering van de medische voorzieningen voor gedetineerden en een internationaal symposium over gendergelijkheid in Rio de Janeiro. Met de organisatie van workshops rondom de wet gericht op het tegengaan van huiselijk geweld (*Lei Maria da Penha*) uit 2006 is getracht kennis over de wet en oorzaken van huiselijk geweld te verspreiden onder een kwetsbare groep vrouwen. De Nederlandse ambassade heeft eraan bijgedragen dat in 2011 maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) als thema is opgenomen in de EU mensenrechtenstrategie voor Brazilië. Nederland maakt als een van de weinige EU-landen een koppeling tussen de thema's MVO en mensenrechten. Andere landen kijken hier met belangstelling naar en voor andere Europese landen die wij consulteerden is directe bemoeienis met mensenrechten in Brazilië minder prominent.¹⁵⁶ De ambassade heeft in 2012 enkele projecten op dit terrein gefinancierd, zoals 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.

Door de ambassade is richting Den Haag aangegeven dat MVO niet te smal moet worden aangepakt (door bijvoorbeeld teveel nadruk te leggen op specifieke thema's zoals vrouwenrechten) en dat het gedrag van Nederlandse bedrijven en de MVO-problemen in snel groeiende regio's zoals het Noordoosten (waarbinnen Pernambuco en Recife) als aandachtspunten moeten worden meegenomen.¹⁵⁷

¹⁵³ Jaarplannen 2007-2011.

¹⁵⁴ MIB (2012), pp. 15-16.

¹⁵⁵ In 2007 heeft Brazilië EUR 25.000 uit het MRF toegekend gekregen 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: Piramide.

¹⁵⁶ Duitsland gaf als interessant voorbeeld dat overleg met Brazilië in UPR-verband door de Braziliaanse federale regering gebruikt wordt om de deelstaten onder druk te zetten. Interview, Duitse ambassade, Brasília, september 2012. De deelstaten zijn verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid, het optreden van de politie en voor delen van justitie en het gevangeniswezen. De regering van een deelstaat is vaak van een andere politieke kleur dan de federale regering.

¹⁵⁷ Interview ambassade (AS economische zaken), Brasília, september 2012. In de jaren 2000 was MVO een van de speerpunten in het vakbondsmedefinancieringsprogramma van FNV Mondiaal in Brazilië. Op dit moment zijn er geen contacten tussen ambassade en FNV Mondiaal inzake MVO met uitzondering van het 'Eerlijke bankwijzer' initiatief.

We zien dus een recente verschuiving van – weliswaar kleinschalige - aandacht voor ‘klassieke mensenrechten’ in Brazilië naar een focus op MVO. Om een aantal redenen is dit relevant. Zoals we al aangaven kan het als vernieuwend beschouwd worden. Het past goed in de hoofdrol die aan economische diplomatie wordt gegeven en draagt bij aan een bredere inkadering van deze prioriteit. Het kan een sterke troef van Nederland(se bedrijven) zijn die goed is voor de reputatie van Nederland en Nederlandse bedrijven (mits Nederlandse bedrijven in Brazilië *practice what they preach*). Het zou goed kunnen aansluiten bij de visie van de centrum-linkse Braziliaanse regering en bij het sociale rechten discours dat een prominente plaats heeft binnen haar mensenrechtenstrategie.¹⁵⁸ Het is duidelijk dat MVO diplomatiek minder gevoelig ligt dan de ‘traditionele thema’s’ (erfenis dictatuur, politiegeweld, gevangenis, inheemse bevolking, rurale bevolking, mensenrechtenactivisten). We kunnen ook veronderstellen dat deze klassieke mensenrechtenkwesies een minder opportuun thema voor Nederlandse inzet zijn omdat Brazilië zelf deze problemen onderkent, daar beleid voor heeft en daarom minder ontvankelijk zou zijn voor bilaterale interventies. Wij hebben deze stelling niet direct gecheckt bij de Braziliaanse autoriteiten, maar ze lijkt plausibel gezien de Braziliaanse voorkeur voor een multilaterale aanpak via het UPR proces.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Het is ons niet bekend of Nederland in deze termen een analyse heeft gemaakt dan wel communiceert met SDH/PR of relevante Braziliaanse vakministeries zoals het Ministerie van Arbeid en Werkgelegenheid (MTE) (dat sinds 2003 in convenant met de ILO een nationale agenda voor *decent work* coördineert; zie <http://portal.mte.gov.br/antd/>).

¹⁵⁹ De ambassade denkt dat Nederlandse aandacht voor klassieke mensenrechten in Brazilië ‘gevoelig zou kunnen liggen’ en dat er met SDH/PR niet zoveel contact is. Mensenrechten kunnen beter in collectief verband worden aangepakt (interview ambassade (AS1 politieke zaken), Brasilia, september 2012).

5. Nederland, de EU en Brazilië

De laatste jaren kreeg de EU een steeds belangrijker plaats in de formulering van het Nederlandse buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika. In de beleidsnota van 2004 was het EU-verband nog met name van belang voor interregionale handelsafspraken, sociale cohesie, migratie en milieu. De herijking van 2009 voorziet in de ‘hefboomfunctie’ van de EU op een aanzienlijk groter (voorheen deels 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 de regio en met de grote landen Brazilië (sinds 2007) en Mexico (sinds 2010). 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’. Dit betreft met name handel, investering, belangen van het bedrijfsleven en mensenrechten. Daartoe zou het wenselijk zijn om 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.¹⁶⁰ In de relatie met Latijns-Amerika hoopt Nederland dat de EU een zwaardere 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 binnen de sector Buitenland van het Nederlandse overheidsbeleid kunnen daarmee deels gedempt worden.

Voor het Nederlandse beleid ten aanzien van Brazilië zijn de ambities om politiek meer te kunnen ‘leunen’ op de EU belangrijk, vooral na het in werking treden van het Verdrag van Lissabon. In het MIB wordt voor een aantal strategische beleidsterreinen aangegeven dat de inzet van de Nederlandse overheid deels via de EU en de EU-delegatie kan lopen: algemene economische diplomatie, internationale financiële structuur, klimaatbeleid, mensenrechten.¹⁶¹ Ook andere middelgrote EU-lidstaten zien het belang in van een sterke en actieve EU voor het bereiken van collectieve en bilaterale doelstellingen met betrekking tot Brazilië.¹⁶²

Om te analyseren hoe relevant en succesrijk (of kansrijk, gezien het recente karakter van het opwaarderen van het buitenlands beleid van de EU) dit is moeten we een tweetal vragen beantwoorden.

- Wat zijn de doelstellingen en strategieën van het EU-beleid tegenover Brazilië en hoe effectief is dat?
- In hoeverre is het mogelijk een heldere balans – of synergie – aan te brengen in de collectieve EU-belangen en de nationale belangen van Nederland in en met Brazilië, en in hoeverre kan Nederland invloed op het EU-beleid uitoefenen ten gunste van de eigen belangen?

5.1 Het EU-beleid met betrekking tot Brazilië

De EU en Brazilië sloten een strategisch partnerschap in 2007 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 MERCOSUL sinds begin jaren 1990. Beide partijen benadrukken de gemeenschappelijke historische erfenis en waarden, het grote belang van de onderlinge economische betrekkingen, en de gelijkwaardigheid

¹⁶⁰ Verre Buren, *Goede Vrienden* (2004); *Het Nederlands Beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben* (2009), p. 3. *Het buitenlandse beleid van het Koninkrijk in Latijns-Amerika* (2011), p. 2, 12.

¹⁶¹ MIB (2012), pp. 5, 13-14, 16.

¹⁶² Dit is bijvoorbeeld de houding van Zweden (interview Zweedse Ambassade, Brasília, september 2012).

van opvattingen over centrale mondiale kwesties.¹⁶³ Deze samenwerking is vastgelegd in driejaarlijkse gezamenlijke actieplannen en wordt vormgegeven middels jaarlijkse topontmoetingen, frequente politieke en technische consultaties en een groot aantal gezamenlijke MoU's en programma's. De reikwijdte van de strategische samenwerking is, afgaande op de Joint Action Plans, veelomvattend.¹⁶⁴

Toch zijn betrokkenen en analisten weinig positief over de resultaten van het strategisch partnerschap. De contacten zijn vooral institutioneel en leiden tot mooie verklaringen over de eensgezindheid tussen beide partijen, maar er lijkt weinig voortgang in de strategische agenda te zitten. In een recente analyse stelt Susanne Gratius, senior onderzoeker voor het European Strategic Partnership Observatory, dat ondanks vijf jaar strategisch partnerschap er weinig concrete resultaten zijn geboekt.¹⁶⁵ Ondanks de affiniteit tussen beide partijen zie Gratius de laatste tien jaar vooral verwijdering. De verklaring hiervoor is dat de onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord tussen de EU en MERCOSUL en een vrijhandelsverdrag tussen de EU en Brazilië op dood spoor zijn geraakt (en over handelskwesties ook aan beide kanten verschillende wordt gedacht), Brazilië daarom actief alternatieve machtsallianties exploreert (inclusief in de belangrijke relaties met de VS en China), en er geen duidelijke en eenduidige EU-strategie ten opzicht van Brazilië is. Dit leidt er toe dat Brazilië niet weet wat het van de EU kan verwachten en tot wie ze zich moet richten. Dit betekent dat Brazilië minder vertrouwen heeft in het vermogen van de EU om haar interne verdeeldheid te boven te komen, de eigen (Euro-)crisis op te lossen en met een stem te spreken over internationale vraagstukken.¹⁶⁶

Sommige diplomaten die wij consulteerden beaamden dit laatste, belangrijke punt.¹⁶⁷ De EU is nog zoekende in haar positie tegenover Brazilië en daardoor kan ze Brazilië niet overtuigen van haar meerwaarde ten opzichte van de (grote) lidstaten. Als de EU zich niet relevanter maakt blijft de strategische dialoog met Brazilië 'zonder substantie' en maakt de EU haar 'potentie niet waar.' Zoals we al in paragraaf 1.5 vaststelden wordt deze inschatting ook aan de Braziliaanse kant gemaakt. De EU zou dit actiever moeten aanpakken, want de *window of opportunity* ten opzichte van Brazilië is beperkt.

Dit wordt overigens niet geweten aan de kwaliteit en de inzet van de delegatie van de EU in Brasília. Ten opzichte van de situatie in het verleden (vertegenwoordiging van de Europese Commissie) is het werk van de delegatie verbeterd. Het zittende team wordt als 'uitstekend' gekwalificeerd maar staat voor de lastige taak de transitie naar een volwaardige politiek-diplomatieke post te maken en Brazilië ervan te overtuigen dat de EU een waardevolle politieke partner is. Binnen de Delegatie zelf is men zich ervan bewust dat in Europa (lees: Brussel) niet altijd voldoende begrip is voor het belang van Brazilië. Ondanks het strategisch partnerschap strijden vele partijen en kwesties mondiaal om Europese aandacht. Een verdiepingsslag zou nu nodig zijn, bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten, multilaterale actie, en trilaterale ontwikkelingssamenwerking.¹⁶⁸ Dit schemert veelzeggend door in een tekst op de website van de EU Delegatie in Brazilië: 'Today, Brazil and the EU have reached one of the highest points in their political, economic and trade relations history but

¹⁶³ Zie bijvoorbeeld het verslag van de vijfde EU-Brazilië top in november 2011 (V European Union - Brazil Summit Joint Statement Brussels, 4 October, 2011)

¹⁶⁴ Zie Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan 2008-2011; Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan 2011-2014. Het voert te ver hier in detail op in te gaan.

¹⁶⁵ Gratius (2012), p. 8.

¹⁶⁶ Idem, p. 11; zie ook Flôres Jr. (2012).

¹⁶⁷ De volgende observaties zijn gebaseerd op interviews met Britse, Duitse, Spaanse en Zweedse diplomaten in Brasília, alsmede met de Delegatie van de Europese Unie in Brasília, september 2012.

¹⁶⁸ Interview Delegatie EU, Brasília, september 2012.

they are not yet close to prove their true potential'.¹⁶⁹ Vooral nog 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, Frankrijk, Italië).¹⁷⁰ 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. Deze landen gebruiken de EU (de delegatie en het maandelijks overleg van EU CdP's) als bron van informatie maar zijn niet proactief in EU-verband.¹⁷¹

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 industriepolitiek sinds de late 19^e 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 Technologie Huis 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 VNVR, en staat dicht 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 aangezet kunnen worden. Duitsland ziet Nederland als gelijkgestemde partner binnen de EU als het om handelskwesties gaat en willen de EU inzetten om 'protectionistische neigingen' van Brazilië tegen te gaan. Brazilië ziet Duitsland en Nederland ook als 'broeders' in economische kwesties.¹⁷²

Het is evenwel niet eenvoudig voor middelgrote EU-landen, waaronder Nederland, om de meerwaarde van optreden in EU-verband te definiëren, ook al benadrukt men het belang hiervan. De Nederlandse perceptie van de relaties tussen Brazilië en de EU werd door de ambassade als volgt verwoord:

'De relaties met Europa c.q. de EU zijn goed, maar er is zeker geen sprake van een bevoorrechte positie, ondanks het feit dat men in Brasíla erkent dat we t.a.v. fundamentele waarden wel op een lijn zitten. Het strategisch partnerschap met de EU wordt keurig uitgevoerd, maar het is moeilijk aan de indruk te ontkomen dat dat ietwat obligaats geschiedt. Men blijft worstelen met de vraag bij wie men moet zijn in Brussel, het beeld van Europa wordt sterk bepaald door de eurocrisis en het politieke rumoer in Griekenland en de andere zwakkere eurolanden.'¹⁷³

Alleen de kleine EU-lidstaten leunen sterk op EU voor informatie, toegang en dienstverlening (23 lidstaten hebben een vertegenwoordiging in Brazilië).¹⁷⁴

Het antwoord op de eerste vraag is daarom: het EU-beleid ten opzichte van Brazilië is breed maar nog behoorlijk ongedefinieerd. Het lukt de EU nog niet om voor Brazilië een duidelijke politieke partner te zijn waardoor Brazilië niet sterk inzet op de historische en politieke affiniteit met de EU

¹⁶⁹ Verklaring op de website van de EU-delegatie in Brazilië, 'Brazil & the EU' [http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/index_en.htm].

¹⁷⁰ Interview Directie Europa Itamaraty, Brasíla, september 2012.

¹⁷¹ Interview Delegatie EU, Brasíla, september 2012.

¹⁷² Interview ambassade Duitsland, Brasíla, september 2012.

¹⁷³ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*, p. 34.

¹⁷⁴ Interview Delegatie EU, Brasíla, september 2012.

maar haar machtsstrategieën diversifieert. Het gewicht van de bilaterale betrekkingen tussen Brazilië en grote EU-landen overheerst.

5.2 Nederlandse belangen en de EU

Indien het inderdaad zo is dat de EU nog niet in een positie is om de politiek-diplomatieke samenwerking tussen de Unie, de lidstaten en Brazilië op adequate wijze vorm te geven, hoe – onze tweede vraag – kan Nederland dan het beste optreden in EU-verband en bilateraal handelen op elkaar afstemmen teneinde de doelstellingen voor het buitenlands beleid ten opzichte van Brazilië te bereiken?

Als het al niet makkelijk is een (voor Brazilië) herkenbaar EU-standpunt vorm te geven, even moeilijk is het om Nederlandse belangen in het EU-beleid naar voren te laten komen. De meeste thema's van economische diplomatie, maar ook samenwerking op hoger onderwijs, worden bij voorkeur bilateraal aangepakt. Andere EU-leden zijn eerder concurrenten dan partners, tenzij het om algemene maar vastgelopen onderwerpen als de handelsakkoorden gaat.¹⁷⁵ Op deze onderwerpen is er dus geen alternatief voor bilaterale inzet. Het beïnvloeden van de EU-agenda is bovendien een tijdrovend en moeilijk proces waar intensieve ambtelijke en politieke actie in Brussel voor nodig is die jaren kan duren. In de afgelopen periode hebben de Iberische EU-leden hier veel energie in gestoken terwijl Nederland zich, als het om Latijns Amerika ging, reagerend heeft opgesteld.¹⁷⁶ Ook deze strategie lijkt dus voor de korte termijn geen soelaas te bieden.

Op dit moment dienen alleen de thema's 'duurzaamheid en klimaat' en 'mensenrechten' zich aan als aangewezen terreinen voor optreden in EU-verband. Wat het eerste aangaat merken we echter op dat er in de praktijk spanning bestaat tussen wat de EU-lidstaten in EU verband doen en wat ze bij voorkeur bilateraal afhandelen. Een voorbeeld daarvan is de aanloop tot de Rio+20 conferentie. Een aantal EU-landen was tegen het organiseren van deze conferentie. Nederland had grote bedenkingen ten aanzien van dit initiatief. Tegelijkertijd waren sommige landen al direct benaderd door president Lula en hadden bilateraal reeds hun instemming betuigd. Daarmee werd het overleg in de Commission on Sustainable Development doorkruist.¹⁷⁷ Nederland en andere EU-leden menen dat op het gebied van mensenrechten de EU het aangewezen kader is voor samenwerking met Brazilië, zowel als het gaat om het multilaterale optreden als met betrekking tot mensenrechtenkwesies in Brazilië of de EU.¹⁷⁸ De EU heeft een mensenrechtenbeleid Brazilië opgesteld en voert jaarlijks met Brazilië een mensenrechtendialoog, afwisselend in Brasília en Brussel. Brazilië waardeert samenwerking met de EU op dit terrein maar prefereert het kader van de UPR van de MRR in Genève.

Er moet dus nog veel werk verzet worden om het optreden van de EU en de lidstaten tegenover Brazilië te verdiepen, te specificeren en te coördineren. Door ons geconsulteerde diplomaten zien daarin een belangrijke rol voor Nederland.¹⁷⁹ Nederland wordt hoog gewaardeerd binnen de groep van vertegenwoordigers van lidstaten en de delegatie. Het is een *founding member* van de Unie, stelt zich actief op, is goed geïnformeerd en heeft vaak het postuur van groot lidstaat, mede dankzij het relatief omvangrijke en goed gespreide postennetwerk. De EU-delegatie ziet graag dat

¹⁷⁵ Dit komt ook tot uitdrukking in de actiepunten voor de Nederlandse overheid in het MIB.

¹⁷⁶ Interview DWH, Den Haag, augustus 2012.

¹⁷⁷ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*, p. 32.

¹⁷⁸ Volgens de Nederlandse ambassadeur in Brasília gebeuren er op mensenrechtengebied in EU-verband 'zinnige dingen' (consultatie, Den Haag, januari 2013). Volgens Zweden is de mensenrechtenwerkgroep de beste van alle EU-werkgroepen in Brasília (interview Zweedse ambassade, Brasília, september 2012).

¹⁷⁹ Deze opmerkingen zijn gebaseerd op interviews met Britse, Duitse en Zweedse diplomaten in Brasília, alsmede met de Delegatie van de Europese Unie in Brasília, september 2012.

Nederland een actieve rol speelt in het verdiepen van het werk van de EU in Brazilië en het 'activeren' van andere lidstaten zowel in Brussel als in Brasília. Het valt te overwegen dit (al is het maar als eerste stap) zo praktisch mogelijk en op concrete thema's in te zetten.

Het antwoord op de tweede vraag is: dat optreden in EU-verband in de meeste gevallen maar beperkt bruikbaar is voor het bereiken van de Nederlandse beleidsdoelen, (wellicht) met uitzondering van het thema mensenrechten. Maar Nederland zou wel een sleutelrol kunnen ambiëren om het EU-optreden slagvaardiger en zinvoller te maken. Dit is duidelijk een agenda voor de lange adem. Het is duidelijk dat Nederland vooralsnog energie in de EU moet steken, in plaats van dat de Nederlandse belangen aan de EU kunnen worden uitbesteed.

6. Samenvatting en conclusies

In deze conclusies presenteren we de belangrijkste bevindingen van de Brazilië-studie op basis van de vragen van de Terms of Reference. We geven geen uitvoerige samenvatting van de argumenten en de onderbouwing. Vragen met betrekking tot de deelstudies 'Economische diplomatie' en 'Duurzaamheid' blijven buiten beschouwing. Omwille van de duidelijkheid nemen we sommige deelvragen samen in de drie hoofdrubrieken van de ToR die we achtereenvolgens in de paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3 presenteren. We besluiten met een korte beschouwing van de algemene aard en tendenties van de Nederlandse betrekkingen met Brazilië.

6.1 Invloed van de Braziliaanse context op het Nederlandse beleid

Met de stabilisering van de economie en de consolidering van de democratie sinds het midden van de jaren 90 creëerde Brazilië ruimte voor haar internationale ambities: een leidende politieke en diplomatieke rol in Zuid Amerika en een vooraanstaande positie binnen de internationale gemeenschap passend bij de territoriale en demografische omvang en het economisch gewicht van het land. Deze karakterisering van de Braziliaanse economie en politiek komt tot uitdrukking in de doelstellingen en prioriteiten van het Braziliaanse buitenlandse beleid, in het bijzonder met betrekking tot voor Nederland en de EU belangrijke thema's. We vatten de hoofdpunten van het Braziliaanse buitenlandse beleid als volgt samen.

- 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 buitenlands beleid. 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. Voor wat betreft de democratische stabiliteit in Zuid-Amerika, met name de MERCOSUL lidstaten, kiest Brazilië voor een proactiever optreden. Sinds 2003 neemt het land eigenzinniger standpunten in brandhaardkwesties zoals Iran en Palestina.
- Brazilië geeft expliciet prioriteit aan ontwikkeling en stabiliteit in de eigen regio die sinds de jaren 90 gedefinieerd wordt als Zuid-Amerika. UNASUL heeft een belangrijke agenda.
- Brazilië wil een verband aanbrengen tussen de binnenlandse agenda van economische groei en sociale hervormingen en hervormingen in de mondiale verhoudingen, met als doel de positie van opkomende machten en blokken (in financieel, commercieel en diplomatiek opzicht) te versterken en de mondiale ongelijkheid te verminderen.
- Brazilië zoekt meer invloed en een bemiddelende, indien mogelijk, leidende rol via flexibele (Zuid-Zuid) allianties in internationale fora.
- 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 verantwoordelijkheid te nemen voor oplossing van de mondiale financiële crisis.

De voor de EU en Nederland belangrijke Braziliaanse thema's zijn, opgesomd: economische betrekkingen, handel, investeringen en overdracht van kennis en technologie; het snel en effectief oplossen van de internationale financiële crisis en in het bijzonder de crisis in de Eurozone; verminderen van mondiale ongelijkheid en het bevorderen van de ontwikkeling van de armste landen en de MDG's; strategisch partnerschap met EU; samenwerking op basis van *soft power* (internationaal recht, multilateralisme, hervorming van de internationale instellingen); vrede,

veiligheid en non-proliferatie; mensenrechten; historische en culturele verwantschap, dit laatste niet alleen met Portugal maar ook met Duitsland, Italië, Spanje, Frankrijk, Engeland en Nederland.

Brazilië, de EU en Nederland hebben op hoofdlijnen een verwante visie op de internationale betrekkingen (met name het belang van vrede en veiligheid, democratie en mensenrechten, internationale recht en multilaterale samenwerking), maar dit betekent geenszins dat Brazilië het a priori met de EU of Nederland eens is. Op een groot aantal specifieke onderwerpen koesteren Brazilië en Nederland (c.q. de EU) verschillende standpunten. Brazilië maakt eigen afwegingen op basis van de nationale en regionale belangen. Brazilië voert daartoe een actieve en steeds succesvollere strategie om allianties wereldwijd te diversifiëren. 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 relatie met Europa, met name de EU, is voor Brazilië van groot belang. De relatie met Nederland wordt getypeerd als 'goed, fluïde, onproblematisch, zonder verrassingen'. Brazilië benadrukt expliciet de betekenis van de met Nederland gedeelde koloniale geschiedenis.

6.2 Het Nederlandse beleid ten aanzien van Brazilië: analyse en doelstellingen

Tot 2008 kende Nederland geen buitengewone betekenis toe aan de betrekkingen met Brazilië. Het land leek meegenomen te worden in de langzame afwaardering van de Nederlandse belangstelling voor Latijns-Amerika. Na 2008 (het jaar van het staatsbezoek van president Lula) veranderde dit snel. Nederland sloot zich aan bij de langer wordende rij Europese landen die de banden met Brazilië wilden aanhalen. In 2012 expliciteerde Nederland de beleidsdoelstellingen ten aanzien van Brazilië in een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB), gecoördineerd door de ambassade in Brasília. Nederland is een van de weinige Europese landen die voor Brazilië een strategische beleidsvisie hebben uitgewerkt.

De belangrijkste ambitie die in het MIB is vervat is: economische diplomatie, vooral gericht op het Nederlandse belang, vooral in de topsectoren, Holland *branding* en publieksdiplomatie, en consumentveiligheid. Aan dit hoofddoel worden ook het thema klimaatverandering en versteviging van de internationale financiële structuur gekoppeld. Deze mondiale vraagstukken worden gezien als verlengstuk van het Nederlands economisch belang. De economische thema's domineren het MIB in zeer sterke mate. Daarnaast zijn beleidsthema's die in het MIB worden geformuleerd: internationale stabiliteit en veiligheid, grensoverschrijdende criminaliteit, mensenrechten, en partnerschap in ontwikkelingssamenwerking. Opmerkelijk is dat samenwerking op het gebied van hoger onderwijs, onderzoek, technologie en innovatie niet als zodanig (apart) worden genoemd (hooguit binnen de economische diplomatie voor topsectoren) – dit in tegenstelling tot het (openbare) Braziliëbeleid van Noorwegen waar dit thema een zichtbare plaats krijgt. Nog opmerkelijker is dat met geen woord wordt gesproken over de gedeelde geschiedenis en het belang dat in Brazilië aan dit cultureel erfgoed wordt gehecht.

Deze recente 'herontdekking' van Brazilië door Nederland is niet te laat als we kijken naar de positie van andere Europese landen en de EU zelf. Geen van de door ons 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 Lula en met het uitkristalliseren van Brazilië 's economisch en diplomatiek succes, veranderde de houding van de meeste landen. Het gegeven dat het voor Nederland 'knokken is, meer dan vroeger' om de aandacht van Brazilië te trekken heeft niet met te late timing te maken maar met het afnemend relatieve belang van Nederland vanuit Braziliaans perspectief.

Het benoemen van Brazilië als prioriteit voor het Nederlandse buitenlandse beleid heeft geleid tot een substantiële toename van het aantal bezoeken van Nederlandse bewindspersonen. Hetzelfde geldt voor handelsmissies. De relevantie en effectiviteit van de Nederlandse bezoeken en missies wordt als goed beschouwd. Contacten tussen bewindspersonen kunnen gemakkelijk worden gelegd en de uitwisseling is altijd hartelijk en constructief. Dit straalt ook gunstig af op de toegang voor handelsdelegaties tot Braziliaanse bestuurders, instellingen en counterparts. Politieke bezoeken vanuit Brazilië naar Nederland zijn aanzienlijk minder frequent, maar er is voldoende contact over en weer op hoog ambtelijk niveau als het gaat om specifieke bilaterale kwesties. Vanuit Nederlands perspectief is de hoge frequentie van politieke bezoeken een (legitieme) verklaring voor het grotendeels niet plaatsvinden van voorgenomen periodieke politieke consultaties.

Het postennetwerk van Nederland in Brazilië heeft een behoorlijke omvang in vergelijking met dat van andere middelgrote Europese landen. Recent is de personele bezetting versterkt. Toch blijft het postennetwerk aanzienlijk kleiner dan de Nederlandse vertegenwoordigingen in de andere BRICS-landen. In vergelijking met andere middelgrote Europese ambassades in Brasília is de menskracht voor politieke zaken (samenwerking en analyse) beperkt, ook als we rekening houden met de recente plaatsing van een extra diplomaat voor politieke samenwerking. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag is sturend op het gebied van politieke initiatieven en demarches. DWH coördineert ook de Brazilië-activiteiten van andere Nederlandse ministeries op basis van maandelijks overleg. De omvang en spreiding van het Nederlandse postennetwerk in Brazilië draagt er aan bij dat Nederland goed geïnformeerd is en door andere EU-lidstaten als een waardevolle, zelfs prominente speler wordt beschouwd.

De financiële middelen die het Nederlands beleid ten aanzien van Brazilië ter beschikking staan zijn, als het gaat om het postennetwerk, klein. Bilaterale ontwikkelingssamenwerking is in 2004 definitief gestopt. De bedragen voor activiteiten op het gebied van cultuur, erfgoed en mensenrechten hebben de orde van grootte van enkele honderdduizenden euro's.

6.3 Resultaten van de Nederlandse beleidsinspanningen

Er zijn geen expliciete operationele of kwantitatieve doelstellingen voor het Nederlandse Brazilië-beleid geformuleerd in het MJSP en de jaarplannen sinds 2008. In het MIB zijn doelstellingen wel geoperationaliseerd en worden *deliverables* aangegeven, maar de resultaten hiervan kunnen pas de komende jaren duidelijk worden. Daarom geven we hier kwalitatieve appreciaties voor de resultaten op belangrijke beleidsterreinen en onderwerpen in de onderlinge betrekkingen, voor zover niet hierboven al behandeld.

De inzet met betrekking tot de thema's: hervormingen van de multilaterale instellingen, G20, mensenrechten, internationale justitie, vrede en veiligheid heeft hoofdzakelijk de vorm van overleg en uitwisseling standpunten op hoog niveau tijdens bezoeken en door functionele contacten vanuit de ambassade. In het algemeen valt op:

- dat de standpunten van Nederland en Brazilië op hoofdlijnen onder president Cardoso vaak dicht bij elkaar stonden maar met een meer ideologische invulling van het buitenlandbeleid onder president Lula er duidelijke verschillen zijn in uitgangspunten en principes. Dit was met name zichtbaar met betrekking tot de hervorming van de VN Veiligheidsraad, de werkwijze in de VN Mensenrechtenraad, en de invoering van *Delivering as One* voor de VN-ontwikkelingssamenwerking;
- dat Nederland in korte tijd de ommezwaai heeft gemaakt van belerende naar vragende en voorstellende partij in de relatie;

- dat Nederland en Brazilië slechts zeer zelden elkaars positie of handelswijze weten te veranderen;
- dat er op enkele terreinen sprake is van constructieve samenwerking (bijvoorbeeld de discussie over R2P/RwP) of mogelijke, voorgenomen samenwerking in de toekomst (bijvoorbeeld vredesmissies, tripartite ontwikkelingssamenwerking).

Internationale thema's

Verenigde Naties, IFI's en G20 - Nederland en Brazilië zijn het in principe eens over de noodzaak van hervormingen van de multilaterale instellingen. Maar het is duidelijk dat Brazilië hier een proactieve rol speelt met een specifiek politiek doel (een permanente zetel in de VR op zo kort mogelijke termijn, meer zeggenschap in de IFI's) en dat Nederland, hoewel het deze ambitie ondersteunt, op het standpunt staat dat de hervormingen geleidelijk plaats zullen moeten vinden. Wat opvalt is dat de hierboven aangegeven standpunten van beide landen vooral worden *uitgewisseld*. Het is moeilijk iets te zeggen over de effectiviteit van Nederlandse pogingen om het Braziliaanse standpunt in de G20 te beïnvloeden. Het is Nederland niet gelukt om Brazilië te laten ijveren voor permanente Nederlandse deelname aan de topbijeenkomsten. Brazilië heeft daar noch belang bij, noch politieke wil voor, noch voldoende invloed binnen de G20.

Mensenrechten – Op inhoudelijk vlak bevragen Nederland en Brazilië elkaar in de MRR op constructieve wijze over specifieke kwesties en nemen elkaars aanbevelingen over. Het is moeilijk om een directe neerslag te zien van deze samenwerking in de beraadslagingen tijdens UPR en in standpuntbepaling over specifieke derde landen binnen de MRR. Zoals al gesteld opereert Nederland vaak in EU-verband en zoekt de Braziliaanse regering naar een permanente balans tussen mensenrechtenprincipes, het principe van niet-inmenging, het principe van het afwijzen van selectieve veroordelingen, en het koesteren van geopolitieke bondgenootschappen (in met name Zuid-Amerika en in BRICS-verband). Dat zijn complexe krachtenvelden die uiteindelijk specifieke stellingnames en allianties in de MRR bepalen.

Vrede en veiligheid - Op dit thema is er geen sprake van een grote kloof tussen de standpunten van beide landen, met uitzondering van het vraagstuk van deelname aan internationale gevechtsoperaties ten behoeve van vrede en humanitair recht (de zogeheten *responsibility to protect*). Maar juist de verschillen van inzichten hierin hebben geleid tot goede samenwerking op het gebied van discussie binnen de internationale gemeenschap, waarbij Nederland en Brazilië samen (in 2012) zichtbare en breed gewaardeerde initiatieven namen. Een ander belangrijk thema waarover de meningen verschillen is het Israëlijs-Palestijnse conflict. Nederland en Brazilië onderhouden allebei met beide partijen redelijk tot goede relaties (Nederland meer met Israël, Brazilië meer met Palestina) en Brazilië steunt sinds kort de wederopbouw in de Palestijnse gebieden, zoals Nederland al veel langer doet. Maar de verschillen in visie en benadering van dit probleem zijn erg groot. Hetzelfde geldt voor Iran en (in iets mindere mate) voor Syrië.

Ontwikkelingssamenwerking – Nederland heeft een lange traditie en staat van dienst als geëngageerde ontwikkelingsdonor. Brazilië begeeft zich pas sinds kort op dit terrein en beschouwt zich niet als donor maar als partner. Brazilië heeft veel minder middelen en minder affiniteit met het DAC-denken dan Nederland (en dan Nederland wenselijk vindt). Samenwerking tussen Nederland en Brazilië op het gebied van de bilaterale/trilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking heeft zeker perspectief maar moet het stadium van de kinderschoenen nog bereiken. Nederland, zou hierin (met DfID als mogelijk voorbeeld) een actievere rol kunnen spelen maar de verschillen in benadering tussen Nederland en Brazilië zijn vooralsnog aanzienlijk. Nederland propageert actief de *Delivering as One*-benadering van de VN. Brazilië loopt daar niet echt warm voor maar is ook niet tegen. Voor Brazilië is de flexibele beschikbaarheid van VN-ontwikkelingssamenwerking prioriteit.

Nederlandse belangen in en met Brazilië

Algemeen – Brazilië ziet de relatie met Nederland als ‘probleemloos, soepel, zonder verrassingen.’ Nederland noemt de relatie met Brazilië ‘uitstekend’. Nederland is de initiatief nemende partij voor het intensiveren van de bilaterale betrekkingen. De politieke uitwisseling heeft, volgens de ambassade, een ‘nuttig’ effect. Zowel van de kant van de ambassade als van Den Haag (DWH) wordt gesteld dat de coördinatie van het Nederlandse optreden, en de samenwerking met Nederlandse vakministeries, goed verloopt. De definiëring van het primaat van de economische relatie is goed te beargumenteren (en dus relevant), maar is zeer dominant. De vraag rijst wel of de Nederlandse nadruk op economische diplomatie niet ten koste gaat van de capaciteit om politieke zaken aan de orde te stellen en de actuele politieke ontwikkelingen in Brazilië goed te volgen.

Lijst belastingparadijzen - Nederland vat dit probleem op als een technische kwestie en ziet de oplossing in het ‘juist’ informeren van de Braziliaanse belastingdienst over de Nederlandse belastingregels. Het Nederlandse Ministerie van Financiën heeft het voortouw genomen in de demarches bij de Brazilianen en voerde daarover inhoudelijk de regie. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken probeerde op hoog niveau begrip voor het Nederlandse standpunt te kweken. Nederland blijft hierover met Brazilië in gesprek (een bescheiden succesje), zij het vooralsnog zonder voor Nederland bevredigend resultaat.

Hoger onderwijs – Samenwerking tussen Nederland en Brazilië op het gebied van het hoger onderwijs is strategisch goed aangepakt dankzij de inspanningen van NESO/Nuffic en de goede synergie tussen NESO en de ambassade. Dit uit zich vooral in de succesvolle inzet van Nederland op het Braziliaanse beurzenprogramma Wetenschap zonder Grenzen.

Defensie – Samenwerking op defensiegebied lijkt slagvaardig te worden aangepakt. In 2011 sloten Brazilië en Nederland een defensieverdrag voor samenwerking op technologisch gebied, training, vredesmissies, en leverantie van materieel. In 2012 heeft Nederland een defensieattaché in Brasília geplaatst. Van deze samenwerking kunnen in de toekomst resultaten worden verwacht.

Benoemingen en kandidaturen – Nederland heeft meerdere malen bij Brazilië gelobbyd voor de benoemingen van Nederlanders op belangrijke posten van internationale organisaties. Meestal kiest Brazilië er voor om een Latijns-Amerikaanse kandidaat te steunen of een kandidaat uit een van de BRICS- of ontwikkelingslanden. Slechts in zeldzame gevallen lukt het om kandidatuursteun uit te ruilen.

Suriname – De uitgangspunten en belangen van Nederland en Brazilië ten opzichte van Suriname verschillen van elkaar. Nederland heeft Brazilië geïnformeerd over haar kritische houding tegenover de regering Bouterse en de omstreden amnestiewet met betrekking tot mensenrechtenschendingen in het verleden. Brazilië wil rust en stabiliteit aan de strategisch belangrijke noordgrens en koestert ook richting Suriname het principe van niet-inmenging en goed nabuurschap. Brazilië vindt het belangrijk om over het verleden te praten maar wel op een wijze die geen instabiliteit creëert. De Braziliaanse ambassade in Suriname zal daarom uitgebreid worden. Nederland kan niet verwachten dat Brazilië voor het Nederlandse (en EU) standpunt ten aanzien van Suriname te winnen is.

Gedeelde geschiedenis en culturele samenwerking – Brazilië vindt de historische banden met Nederland van grote betekenis; Nederland kan echter niet verwachten dat het zonder inspanning te leveren verzekerd is van co-eigenaarschap van deze geschiedenis. Toch spelen de gedeelde geschiedenis en de culturele erfenis in de huidige, door zakelijke overwegingen gedomineerde Nederlandse benadering van Brazilië een opvallend kleine rol. De actieve politieke benutting van het gedeelde verleden binnen de hedendaagse bilaterale betrekkingen wordt ogenschijnlijk vermeden ondanks het kennelijke besef van de potentie hiervan, bijvoorbeeld in het steunen van een meer zichtbare Nederlandse culturele aanwezigheid in Pernambuco. Nederland heeft er geen budget voor

(over) en prefereert uitwisseling van meer hedendaagse culturele goederen. Op het gebied van publieksdiplomatie lijkt Nederland geen duidelijke visie voor de lange termijn te hebben en straalt het beleid weinig animo uit. Meer aandacht voor deze thema's lijkt wenselijk en kansrijk zonder dat hier erg veel middelen voor nodig zijn.

6.4 Mensenrechten in Brazilië

Hoewel er nog sprake is van schending van mensenrechten in Brazilië is dit niet (langer) onderwerp van actieve bilaterale bemoeienis van Nederlandse zijde. De argumenten daarvoor zijn in grote lijnen valide. Het belangrijkste argument is dat de Braziliaanse overheid en organisaties in de civiele maatschappij deze problemen onderkennen en strategieën hebben en activiteiten ontplooiën om mensenrechten te bevorderen. Nederland ziet een niche in het bevorderen van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. De argumenten hiervoor zijn op zich begrijpelijk. MVO wordt gezien als sterke troef van Nederland(se bedrijven) en dit is goed voor de reputatie van Nederland en Nederlandse bedrijven. MVO ligt diplomatiek minder gevoelig dan traditionele thema's (erfenis dictatuur, politiegeweld, gevangenis, inheemse bevolking, rurale bevolking, mensenrechtenactivisten). De vraag rijst of het terecht is dat dit mensenrechtenbeleid wordt genoemd? MVO is breder, maar kan natuurlijk mensenrechten omvatten. Het zou echter helderder zijn dit gewoon MVO-beleid te noemen en daar in samenwerking met allianties van Braziliaanse en Nederlandse stakeholders langjarig en met adequate middelen (bijvoorbeeld via PPP, inclusief werkgevers en vakbonden) op in te zetten.

6.5 Nederland versus EU in Brazilië

In de Nederlandse beleidsformulering wordt het EU-kanaal voor Nederlandse belangenbehartiging en samenwerking steeds belangrijker gevonden. Dit geldt vooral de algemene handelsbetrekkingen en thema's als mensenrechten, duurzaamheid en klimaat. De redenen die Nederland hiervoor heeft zijn de verwachte grotere slagkracht van de EU, gekoppeld aan de noodzaak tot bezuinigingen op de uitvoering van het bilaterale buitenlandse beleid van Nederland.

Met betrekking tot Brazilië zijn deze uitgangspunten prematuur. Een reden hiervoor is het voortduren van incompatibiliteit van collectieve EU-belangen en nationale belangen van Nederland (en alle EU-landen). Dit is zeer duidelijk met betrekking tot economische belangen (in dit rapport niet uitgewerkt). Een andere reden is de onduidelijkheid van het EU buitenlandse beleid en de richting strategische samenwerking van de EU met Brazilië. Dat de EU belangrijk is wordt door lidstaten onderschreven maar de EU is politiek (nog) niet in staat een eenduidige en coherente koers te varen en heeft nog geen duidelijk gezicht richting Brazilië. Als de EU al een profiel heeft dan is het dat van bilaterale partij, niet van vertegenwoordiger van de lidstaten. Nederland wordt, als founding member van de EU, een belangrijke rol toegedicht in het verder versterken van de politieke betekenis van de EU in Brazilië. Nederland heeft in Brazilië het profiel en de status van grote lidstaat. Maar dit houdt dus in dat Nederland vooralsnog energie in het EU-kanaal moet steken, in plaats van dat de Nederlandse belangen aan de EU kunnen worden uitbesteed.

6.6 Slotbeschouwing

Als we het afgelopen decennium van betrekkingen tussen Nederland en Brazilië overzien kunnen we vaststellen dat de bilaterale relatie niet zichtbaar beter of slechter is geworden maar wel aan snelle veranderingen onderhevig is geweest. De belangrijkste vectoren voor deze veranderingen waren, in de eerste plaats, de forse toename van het internationale gewicht van Brazilië na 2003 en de daarmee gepaard gaande relatieve afname van het gewicht van Nederland. Deze trend is versterkt doordat Brazilië een plaats is gaan claimen als een van de nieuwe grote economische en geopolitieke actoren in de wereldorde van de eenentwintigste eeuw en daarom in toenemende mate, voor zover het gaat om Europa, de EU als partner beschouwd, ten koste van de kleine(re) Europese staten. In de tweede plaats is Brazilië een prominente rol gaan spelen in het formuleren en praktiseren van kritiek

op en alternatieven voor de neoliberale globalisering op basis van de receptuur van de zogeheten Washington Consensus. Hierbij gaat het om kwesties als de rol van de staat in economische en sociale ontwikkelingen, de machtsverhoudingen in bestaande multilaterale organisaties, het opbouwen en toerusten van nieuwe mondiale allianties (zoals de BRICS), en visies op mondiale economische en geopolitieke uitdagingen. Brazilië is in dit krachtenveld zowel een exponent van nieuwe opkomende machten alsook een pleitbezorger van waarden als democratie, mensenrechten, vrede en multilaterale samenwerking, waarden die ook door de EU in het algemeen en Nederland in het bijzonder worden omarmd. Dit biedt nieuwe uitdagingen en mogelijkheden zonder de vanzelfsprekendheden van het verleden.

Voor Nederland heeft dit als gevolg gehad dat het de eigen positie en strategie ten aanzien van Brazilië heeft moeten herijken. Tot een jaar of tien geleden zag en gedroeg Nederland zich als een land dat Brazilië wat zou kunnen bieden en wat zou kunnen leren. Nu beseft Nederland dat het in de bilaterale relatie een vragende partij is geworden, die meer belang bij de relatie heeft dan Brazilië. Dit besef is na 2009 wel doorgedrongen tot de Nederlandse beleidsmakers, die in grote lijnen een adequate en geïnformeerde 'lezing' van het veranderende Brazilië hebben gemaakt. Het gegeven dat Nederland sinds 2010 de absolute prioriteit bij de economische betrekkingen legt is aan de ene kant te begrijpen, omdat de opkomst van Brazilië vaak aan haar economisch potentieel en prestaties worden gekoppeld. Maar aan de andere kant legt dit beperkingen op, omdat Nederland als het ware 'achter in de rij moet aansluiten' en weliswaar een belangrijke maar niet perse een onmisbare economische partner van Brazilië is. Dit aspect van de bilaterale betrekkingen eist veel van de beschikbare tijd en menskracht en dat heeft er toe bijgedragen dat samenwerking op andere terreinen veelal de vorm heeft gekregen van het zoeken, vooral door Nederland, naar specifieke niches binnen het repertoire van multilaterale en bilaterale thema's. De samenwerking op deze thema's is, zoals we zagen, succesvol in de zin van het onderhouden van een open, hartelijke en frequente dialoog, en wisselend als het gaat om concrete resultaten.

Een bij de nieuwe verhoudingen passende grootste gemene deler is niet gevonden. De gedachte dient zich aan dat het thema van de gedeelde (koloniale) geschiedenis en cultureel erfgoed een aanknopingspunt zou kunnen zijn. Het gevoel bestaat echter aan Nederlandse kant dat het moeilijk is om dit te operationaliseren omdat het om een specifieke en (wellicht vanuit Nederlands perspectief) minder belangrijke cultuurhistorische episode gaat. Er is weinig geld voor en onttrekt zich aan de hoofdstroom van het moderne, hedendaagse culturele veld.

Nederland koestert verwachtingen van sterkere inbedding van de relatie met Brazilië binnen het kader van de EU. In termen van de nieuwe dynamiek van de mondiale verhoudingen is dit een alleszins redelijke gedachte. Maar in termen van korte termijnstrategie zitten er haken en ogen aan. Daar zijn een aantal redenen voor. Buitenlandse politiek en diplomatie door de EU is nieuw, en de EU zoekt naar een strategische richting en een diplomatieke modus operandi. Op cruciale, met name economische thema's lopen de grote EU-lidstaten hun eigen koers. Daar komt bij dat de EU zich als hefboom voor nationale belangen laat sturen als een supertanker, en dat het ook niet duidelijk is wie er als kapitein op de brug staat. Brazilië heeft op zijn beurt moeite om de betrekkingen met de EU op de korte en middellange termijn goed in te schatten. De EU is bovendien van historisch voorbeeld (voor zaken als sociale ontwikkeling, democratische rechtsorde, regionale integratie) veranderd, sinds 2008, in een object van zorg en kritiek vanwege het door Brazilië gepercipieerde onvermogen de eigen schulden crisis probaat aan te pakken.

Summary: Political and diplomatic relations between the Netherlands and Brazil

In this summary we present the main findings of the policy evaluation of the political and diplomatic relations between the Netherlands and Brazil between 2004 and 2012. We will discuss, in this order: the influence of developments in Brazil and Brazilian international relations and foreign policy on the policy of the Netherlands; an analysis of the core aims and strategy formulation of Dutch policy vis-à-vis Brazil; and the results of the policy efforts of the Netherlands regarding Brazil. The latter will be reviewed with regard to a number of *international (global and multilateral) issues* both countries face, specific *Dutch (bilateral) interests* in and with respect to Brazil, *human rights*, and the role of the European Union (EU) in the relationships between Brazil and the Netherlands. We end this summary with a brief reflection on the general nature and trends in Brazilian-Dutch relationships.

Impact of the Brazilian context on the foreign policy of the Netherlands

Economic stabilization and democratic consolidation since the mid-1990s gave Brazil increasing manoeuvring space for its international ambitions: to play a leading political and diplomatic role in South America and to take on a prominent position within the international community befitting the country's territorial, demographic and economic weight. Recent economic and political developments in Brazil are reflected in its foreign policy, especially regarding themes that are important for the Netherlands and the EU. The key issues are:

- Brazil does not have serious military-strategic ambitions outside its own national territory. Brazilian foreign policy does not have a militaristic component. Brazil is a firm advocate of 'soft power', international law and rules, and international institutions.
- Brazil values the principles of national sovereignty and non-interference in domestic affairs of nations; classical diplomacy and the use of multilateral channels are the preferred instruments of foreign policy. Only with regard to democratic stability in South America, especially MERCOSUL member states, does Brazil adopt a more proactive stance. Since 2003 Brazil has become more active and assertive with respect to sensitive international issues such as Iran and Palestine.
- Brazil gives explicit priority to development and stability in its own region, since the 1990s defined as 'South America'. The UNASUL (Union of South American Nations) agenda is important.
- Brazil seeks alignment between the domestic agenda of economic growth and social reform (endorsed by the past three governments of Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002, Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2010, and Dilma Rousseff, 2011-present) and reform of the global system and global relations. Its aim is to financially, commercially and diplomatically strengthen emerging powers and blocks and to reduce global inequalities.
- Brazil seeks increasing influence, through mediation and leadership, through flexible (South-South) alliances in international arenas.
- Brazil seeks reform of the composition and governance of international and multilateral institutions and aims to strengthen its own position within them. The most important ambition is to reform the UN Security Council by increasing the number of permanent and temporary seats and for Brazil to occupy one of the new permanent seats.
- Brazil is gradually becoming more assertive in demanding that the traditional Western powers take responsibility for the solution of the global financial crisis.

Themes in Brazilian foreign policy that are important to the EU and the Netherlands are: economic relations, trade, and investments; transfer of knowledge and technology; timely and effective resolution of the international financial crisis, particularly in the Eurozone; reduction of global inequality and the development of the poorest nations (and support for the Millennium Development Goals); strategic partnership with the EU; cooperation on the basis of soft power

(international law, multilateralism, reform of international institutions); peace, security and non-proliferation; human rights; historical and cultural ties with Europe, not only with Portugal but also with Germany, Italy, Spain, France, the UK and the Netherlands.

Brazil, the EU and the Netherlands have, in broadly general terms, a comparable view on international relations (especially the importance of peace and security, democracy and human rights, international law, multilateral cooperation). However, this does not mean that Brazil assumes a priori positions of alignment or agreement with the EU or the Netherlands. Points of view on a large number of specific issues differ. Brazil defines its position on the basis of national and regional interests. For this purpose, Brazil conducts an active and increasingly successful strategy of diversification of global alliances. This means that Brazil has been creating more options for its foreign policy and no longer considers itself to be subordinated to the traditional North Atlantic powers.

Still, Brazil values the relationships with Europe, especially the EU. Brazil characterises its relationship with the Netherlands as 'good, fluid, unproblematic, without surprises'. Brazil explicitly values the shared colonial history with the Netherlands.

Dutch foreign policy towards Brazil: analysis and objectives

Until 2008 the Netherlands did not give special importance to its relationships with Brazil. The Dutch position towards Brazil seemed to follow the general downgrading of Dutch interest in Latin America. After 2008 (when president Lula made a state visit to the Netherlands) this quickly changed. The Netherlands joined the growing queue of European states that sought to strengthen their ties with Brazil. In 2012 the Netherlands developed an explicit set of policy objectives and strategies regarding Brazil. This so-called Multiannual Departmental Policy Framework (MIB in Dutch) was elaborated in the form of an internal (non-public) policy paper under the coordination of the Dutch Embassy in Brasília. The Netherlands is among the few European countries that have drafted strategic visions for the relationships with Brazil (Norway being another one).

The MIB's most important ambition is in the field of so-called 'economic diplomacy' centred on Dutch economic interests and priority sectors (the so-called 'top economic sectors'), Holland branding and public diplomacy, and consumer security. Second and third important objectives are climate change and the strengthening of the international financial structure. These global issues are seen as an extension of Dutch economic interests that dominate the MIB document quite strongly. Other policy issues elaborated in MIB are: international stability and security, trans border crime, human rights, and partnerships in development cooperation. It is noteworthy that the MIB does not mention explicitly cooperation on higher education, scientific research, technology and innovation (apart from the incorporation in the economic diplomacy for the top sectors). This stands in contrast to the (public) strategy document for Brazil elaborated by Norway where these themes are explicitly addressed. Even more remarkable, the MIB does not mention at all the shared history between Brazil and the Netherlands and the importance given to this by Brazil.

This recent 're-discovery' of Brazil by the Netherlands, should not be considered too late if we compare with other European states and the EU itself. None of the European diplomatic delegations that we consulted for this study mentioned Brazil having priority status prior to 2009. There is a connection to the dynamics of the domestic economy and politics in Brazil. Only from 2007 onward, when president Lula started his second term and the Brazilian economic and diplomatic success became increasingly apparent, most countries changed their posture. The fact that the Netherlands now have to 'struggle, more than in the past' to draw Brazil's attention is not the result of late timing of efforts but with the decreasing importance of the Netherlands from Brazil's perspective.

The fact that the Netherlands now have formally included Brazil in the list of 'priority countries' for foreign policy and economic relations has led to a substantial increase of the number of visits of Dutch government ministers to Brazil. The same applies to trade missions. Relevance and effectiveness of Dutch visits and missions are considered to be good. Meetings between Dutch ministers and their Brazilian counterparts can, as a rule, be set up easily and the deliberations are always characterised as cordial and constructive. This has a positive effect on the access for Dutch trade missions to Brazilian government members and administrators, institutions and counterparts. Political visits from Brazil to the Netherlands are considerably less frequent (possibly because the invitation strategy of the Netherlands is not active enough), but sufficient interaction at high administrative level takes place when specific issues of bilateral interest are at stake. The Netherlands uses the high frequency of political visits as a (valid) argument to explain the absence of periodic political consultations despite the fact that it has been agreed between the two countries that such consultations should take place.

The 'Embassy network' of the Netherlands in Brazil (the Embassy in Brasília, General Consulates in Rio de Janeiro and São Paulo, and a number of honorary consuls and economic and trade representatives in other Brazilian cities) to support Dutch foreign policy with Brazil has a substantial size and reach in comparison to the network of other medium sized European countries. In comparison to the embassies of other mid-sized European countries in Brasília, the Embassy of the Netherlands has relatively less capacity for political matters (cooperation and analysis) even if we take the recent posting of an additional diplomat for political cooperation into account. Political initiatives and diplomatic demarches are initiated by the Ministry of Foreign Affairs in The Hague. The Western Hemisphere Directorate of the ministry also coordinates the Brazil activities of other Dutch ministries through monthly meetings. The size and spread of Dutch diplomatic representation in Brazil enables the Netherlands to be well informed and contributes to the status of the Netherlands as a valuable, even prominent player by other EU member states.

The financial resources available for Dutch policy regarding Brazil are small, both when looking at the budget for the embassies and at available central funds. Bilateral development cooperation with Brazil has been suspended in 2004. The budget for activities in the field of culture, heritage and human rights are no larger than couple of hundred thousand euros.

Results of the policy efforts of the Netherlands

Dutch Multiannual Strategic Plans and Annual Plans after 2008 do not include specific operational or quantifiable targets for foreign policy towards Brazil. The MIB has operationalized objectives and specifies deliverables, but the results can only become clear in the years to come. Therefore we offer qualitative assessments for results in important policy fields and issues.

Efforts with respect to themes such as the reform of multilateral organizations, G20, human rights, international justice, peace and security usually take shape of consultations and dialogues at high level during visits and through functional contacts maintained by the Dutch Embassy. In general it is noteworthy that:

- The general points of view of the Netherlands and Brazil used to be closer in the recent past (during the Cardoso presidency); the more programmatic and ideologically charged foreign policy of Brazil during the Lula presidency has been accentuating the differences between the points of departure and policy principles of Brazil and the Netherlands. This became particularly apparent with respect to the reform of the UN Security Council, the proceedings in the UN Human Rights Council, and the Delivering as One agenda for UN international development cooperation;
- The Netherlands have recently made the turn towards being the 'requesting and proposing' party in the relationship;

- The Netherlands and Brazil rarely manage to realize a change in positions and conduct of the other;
- There has been constructive cooperation on a number of issues such as the discussion on Responsibility to Protect/responsibility while Protecting and there are prospects for constructive cooperation in the future in fields such as defence and peace missions, and tripartite development cooperation (although Brazil does not appreciate the conventional DAC approach generally adopted by the Netherlands).

International themes and issues

United Nations, International Financial Institutions and G20 – the Netherlands and Brazil agree in principle that these institutions should be reformed. However, Brazil clearly plays a more proactive role with a specific political goal (a permanent seat in the UN Security Council, and greater voice in the IFIs). Although the Netherlands support these ambitions it is of the opinion that reforms should take place gradually. It is noteworthy that the positions and opinions of both countries are mainly only *exchanged*. It is hard to assess Dutch efforts, for instance, to influence Brazil's position in the G20, the Netherlands did not succeed in making Brazil supporting permanent Dutch participation in the G20 summits. Brazil has no interest in this, nor political will, nor sufficient clout within G20 to make this happen.

Human rights – Within the UN Human Rights Council (particularly the Universal Periodic Review procedure) the Netherlands and Brazil engage each other constructively on specific issues and adopt each other's recommendations. It is not easy to see direct result of such cooperation the deliberations during the UPR sessions and in the positioning of both countries concerning specific other countries within the Council. The Netherlands generally aligns itself within the EU while Brazil seeks a permanent balance between human rights principles, the non-interference principle, the principle to reject resolutions that – 'selectively' – denounce individual states, and geopolitical alliances (especially in South America and the BRICS group). This complex force field eventually shapes positions and alliances within the Council.

Peace and security – On this particular theme there is not a great divide between the points of view of both countries, with the exception of participating in international combat operation to enforce peace and human rights (the so-called *Responsibility to Protect*). But the differences between the Netherlands and Brazil regarding this issue have led to good cooperation to enhance international debate. Brazil and the Netherlands undertook shared efforts (in 2012) that were visible and widely appreciated (a jointly organised seminar in Brasília with both ministers of Foreign Affairs as key note speakers; a side event during the UN General Assembly in New York). Brazil and the Netherlands differ on the Israeli-Palestine conflict. Brazil and the Netherlands maintain good relationships with both parties in the conflict (The Netherlands more with Israel, Brazil more with Palestine). Brazil has started to support reconstruction in the Palestine territories just like the Netherlands has been doing. However, the differences in vision on and approach of this problem are considerable. The same goes for Iran's nuclear program and (to a lesser degree) the Syrian civil war.

Development cooperation – The Netherlands has a long standing tradition and track record as an engaged development donor country. Brazil has entered this field more recently and does not see itself as donor but as partner. Brazil has much less financial means available for development cooperation and much less sympathy for the DAC (OECD's Development Assistance Committee) way of thinking than the Netherlands has (and considers desirable). So, collaboration between the Netherlands and Brazil in the field of trilateral and multilateral development cooperation certainly has prospects but has not even reached the infant stage yet. The Netherlands could play a more active role but the differences of the Dutch and Brazilian approach are still considerable. The Netherlands has actively promoted the Delivering as One approach of the UN. Brazil does not really

warm up to this but does not oppose it either. Brazil prioritizes the flexible availability of UN development cooperation.

Dutch interests in and with Brazil

General – As already mentioned, Brazil qualifies the relationship with the Netherlands as ‘unproblematic, supple, without surprises’. The Netherlands qualifies the relationship with Brazil as ‘excellent’. The Netherlands take the initiative for the intensification of bilateral relationships. The political exchange has ‘useful’ effects, according to the Dutch Embassy in Brasília. The Embassy and The Hague (DWH) feel that the coordination of Dutch efforts, including the cooperation among Dutch sectorial ministries functions well. The absolute priority for economic relationships can be defended and is therefore relevant, but is also very dominant. This raises the question whether this dominance does not affect the capacity to address political issues and to monitor and evaluate adequately political developments in Brazil.

Black list of tax havens – The Netherlands sees this problem (Brazil’s Federal Revenue Service has blacklisted The Netherlands as a tax paradise facilitating tax evasion) as a technical issue and thinks that it can be solved by giving ‘correct’ information to the Federal Revenue Service about Dutch tax rules. The Ministry of Finance has taken the lead in demarches with the Brazilians. The Dutch Ministry of Foreign Affairs tries to nurture Brazil’s understanding for the Dutch position at high level. The Netherlands are discussing the matter with Brazil (a modest success) although results so far are not satisfactory from the point of view of the Netherlands.

Higher education – Cooperation between the Netherlands and Brazil in this field has been handled strategically well by the Netherlands due to the efforts by NESO/Nuffic and the good synergy that exists between the NESO office and the Embassy. Brazil values the possibilities that the Netherlands can offer regarding science and technology. This is especially reflected in the successful response of the Netherlands to the Brazilian scholarship program Science without Borders.

Defence – Collaboration in this field appears to have been handled energetically. Brazil and the Netherlands signed a Defence agreement in 2011 for cooperation regarding technology, training, peacekeeping missions, and supply of materiel. In 2012 the Netherlands has posted a defence attaché in the embassy. This cooperation is expected to yield results in the future.

Nominations and candidacies – The Netherlands has repeatedly asked Brazil to support the appointment of Dutch candidates on important positions within international organizations. However, Brazil generally supports a Latin American candidate or one from a BRICS country or a developing country. Successful swaps of candidacy support between the Netherlands and Brazil is rare.

Surinam – The position of the Netherlands and Brazil with respect to Surinam are quite different. The Netherlands has informed Brazil about the critical stance towards the Bouterse government and about the controversial amnesty law for violations of human rights in the past. Brazil desires peace and stability on its strategically important Northern borders and maintains towards Surinam the principles of good neighbourhood and non-interference. Brazil feels that addressing the past (human rights violations) is important but in a way that does not generate conflict and instability. Brazil favours the strategy of the Bouterse government to promote unity and social development in Surinam. Brazil wants to support this; therefore it will expand the Brazilian embassy in Paramaribo. It is clear that the Netherlands cannot hope to bring Brazil over to its position (and the EU’s) vis-à-vis Surinam.

Shared historical heritage and cultural cooperation – Brazil considers the shared history with the Netherlands to be of great significance. The Netherlands should not expect, however, that it can be co-owner of this past without effort on its part. Yet, shared history hardly plays a role in the Dutch approach to Brazil that is dominated by economic (commercial, business) considerations. The Netherlands avoids the active use – for instance through supporting a more visible Dutch cultural presence in Pernambuco - of the shared historical legacy within the current bilateral relationship although it is aware of the potential. There is no budget and preference is given to more present-day cultural exchange (partly in connection to ‘creative industries’, one of the Dutch top sectors). The Netherlands does not seem to have a long term vision for public diplomacy. These themes may deserve more attention and has potential without requiring large sums of money.

Human rights in Brazil

Despite the continuous occurrence of human rights violations in Brazil in recent years, human rights are no longer the subject of active bilateral engagement by the Netherlands. The arguments for this are by and large valid. The most important argument is that the Brazilian authorities and Civil Society Organizations acknowledge the problem of human rights violations and have set up institutional capacity and programs to address the issue. The Netherlands has identified Corporate Social Responsibility (CSR) as a niche to promote human rights in Brazil. In itself this is understandable. CSR is seen as a strong asset of the Netherlands and Dutch companies and enhances their reputation. CSR is less sensitive in diplomatic terms than traditional human rights issues (the legacy of the military dictatorship, truth and justice, police violence, prison conditions, violence against indigenous populations, rural social groups, human rights activists and journalists). The question can be raised to what extent CSR can be seen as a human rights issue. It may include human rights (e.g. related to work, trade unionism, gender, environmental issues) but it would be clearer to just call this ‘CRS policy’ and develop a strategic alliance of Brazilian and Dutch stakeholders for the long run and with adequate funding (including PPP of employers and trade unions).

The Netherlands versus the EU in Brazil

Dutch foreign policy making in general (and towards Brazil in particular) increasingly looks towards the EU as an available (and preferable) channel to advance Dutch interests and organize cooperation. This applies to general trade relations and to themes such as human rights, sustainability, and climate change. The Netherlands expects the EU to have greater leverage; in addition, budget cuts for the implementation of Dutch bilateral foreign policy are being effectuated.

With respect to Brazil, these considerations are premature. One of the reasons for this is the lack of compatibility between EU interests and national interests of member states, particularly regarding economic interests. Another reason is the lack of definition and direction of EU foreign policy and its cooperation with Brazil. Member states confirm the importance of the EU but point at the absence of a clear and coherent political strategy for EU relationships with Brazil. At best, the EU has the profile and the conduct of yet another bilateral partner, rather than coordinating the collective interests of its members. The Netherlands, being a founding member, is seen as an important agent in further enhancing the political significance of the EU vis-à-vis Brazil. The Netherlands are even seen as operating as a ‘large member state’ in Brazil given the size of the post network and the level of information this generates. However, this means that, for the time being, the Netherlands has to invest in the EU instead of being able to delegate Dutch interests to EU representation in Brazil.

Final considerations

Looking at the past ten years of relationships between the Netherlands and Brazil we can observe that bilateral relations have not improved or worsened in any sense but they have been subject to rapid change. The key vectors for this change have been, first, the considerable increase of the international weight of Brazil since 2003 and the concomitant decreasing relative importance of the

Netherlands. This trend has been exacerbated by Brazil's quest in claiming a new place in the global order of the twenty first century as a rising economic and geopolitical power. As such, Brazil relates increasingly to the EU as its strategic partner, to the detriment of its relationship with the smaller EU member states. Second, Brazil has become a prominent voice that criticised neoliberal globalization and seeks alternatives for development outside of the so-called Washington Consensus. This concerns issues such as the role of the state in economic and social development, power relations in existing multilateral organizations, the construction and empowering of new global alliances (such as BRICS), and views on global economic and geopolitical challenges. Brazil is, at the same time, one of the newly emerging power contenders and defender of values like democracy, human rights, peace, and multilateral cooperation, values that are also embraced by the Netherlands and the EU. This offers new challenges and possibilities for Dutch-Brazilian relationships without the 'certainties' of the past.

As a consequence, the Netherlands had to reframe its position and strategy towards Brazil. Until ten years ago, the Netherlands saw itself as a country that had things to offer and to teach to Brazil. Nowadays, the Netherlands realise that it has become the 'petitioning party' that has more at stake in the relationship than Brazil has. This awareness has found its way towards Dutch policymaking from 2009 onward, generating a by and large adequate and informed reading of changing Brazil. The fact that the Netherlands has been giving, since 2010, absolute priority to economic relations is understandable, on the one hand, because the rise of Brazil is generally linked to that country's economic potential and performance. But on the other hand does it impose limitations because the Netherlands have to 'stand in line', being (unlike Germany) a significant but not a vital economic partner for Brazil. Yet, economic diplomacy takes up the lion share of time and human power of the Dutch policy makers and diplomats; therefore cooperation on other issues often boils down to searching (by The Netherlands) for specific niches within the repertoire of multilateral and bilateral themes and issues. This cooperation is successful in the sense that an open, cordial and frequent dialogue is maintained, but more ambivalent in terms of concrete results.

A new overall common ground of the Netherlands and Brazil that fits the new relationship has not yet been found. One could think that the shared (colonial) historical heritage could offer a starting point. On the Dutch side it is felt, however, that this option cannot be easily operationalized because it concerns a specific (brief) and from a Dutch point of view less significant historical-cultural episode. There is little money available and it seems to elude the mainstream of the modern cultural field.

The Netherlands has high expectations of embedding its relationship with Brazil more firmly in an EU framework. This is a reasonable consideration if we look at the dynamics of contemporary changes in global power relations. But as a short term strategy this is clearly limited, for a number of reasons. EU foreign policy and diplomacy is new and the EU does not yet have a clear sense of direction or a diplomatic *modus operandi*. The large EU member states go it alone on crucial economic interests. With respect to the national interests of member states, the EU behaves like a super tanker with no captain clearly in charge on the bridge. Brazil finds it difficult to make a clear assessment of its relationship with the EU on the short and mid-term. For Brazil, the EU has since 2008 changed from historic example (for issues such as social development, democratic rule of law, regional integration) into the object of concern and criticism because Brazil sees the EU as incapable of solving its own debt crisis.

Bijlage 1: Interviews en gesprekken

Nederlandse vertegenwoordigingen Brazilië

- Kees Rade (ambassadeur, Ambassade Brasília)
- Paul Comenencia (consul-generaal, Rio de Janeiro)
- Sara Cohen (hoofd Politieke Samenwerking, Ambassade Brasília)
- Bastiaan Engelhard (secretaris Economische samenwerking, Ambassade Brasília)
- Jörgen Leeuwensteijn (Beleidsmedewerker Economische Afdeling, Ambassade Brasília)
- Sander Werrie (Tweede ambassade-secretaris Politieke, Pers- en Culturele Zaken, Ambassade Brasília)
- Patricia de Vries-van Loon (LNV Raad, Ambassade Brasília)
- Remon Daniel Boef (Nuffic/NESO, Brasília)
- Paul Zwetsloot (plaatsvervangend Chef de poste, Ambassade Brasília; voorheen hoofd opkomende markten, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

- Mathijs Wolters (hoofd Latijns Amerika Directie Westelijk Halfrond)
- Pieter de Vries (beleidsmedewerker Brazilië Directie Westelijk Halfrond)

Braziliaanse overheid

- Santiago Irazábal Mourão (directeur Europa, Itamaraty – Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brasília)
- Paulo Jardim (beleidsmedewerker West-Europa, Itamaraty – Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brasília)
- José Vicente de Sá Pimentel (directeur onderzoek internationale betrekkingen Fundação Alexandre de Gusmão, Itamaraty – Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brasília; voormalig Braziliaans ambassadeur India)
- Carmen Ribeiro Moura (directeur internationale betrekkingen, Ministerie van Wetenschap en Technologie, Brasília)
- Flávia Diniz Mayrink (beleidsmedewerker, Ministerie van Wetenschap en Technologie, Brasília)
- Elisabeth-Sophie Mazella di Bosco Balsa (plaatsvervangend Chefe de Poste, Braziliaanse Ambassade, Den Haag)

Diplomatieke vertegenwoordigingen Brasília

- Pedro Gonzalez (raad, Ambassade Chili)
- Bernhard Kampmann (plaatsvervangend chefe de poste, Ambassade Duitsland)
- Maria Könning-de Siqueira Regueira (raad, Ambassade Duitsland)
- Simone Pieri (hoofd Politieke Afdeling, Delegatie van de Europese Unie)
- Sissel Hodne Steen (plaatsvervangend chefe de poste, Ambassade Noorwegen)
- Amaya Fuentes Milani (raad, Ambassade Spanje)
- Stephanie Al-Qaq (raad, Ambassade Verenigd Koninkrijk)
- Mikael Ståhl (raad, Ambassade Zweden)
- Jean-Pierre Reymond (minister, Ambassade Zwitserland)

Instellingen en deskundigen Brazilië

- Adriana Abdenur (coördinator, Centro de Estudos e Pesquisa BRICS, Rio de Janeiro)
- Maria Regina Soares de Lima (coördinator, Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP, UERJ, Rio de Janeiro)

- Miriam Saraiva (onderzoeker, Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP, UERJ, Rio de Janeiro)
- Pedro da Motta Veiga (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – CINDES, Rio de Janeiro)
- Sandra Polónia Rios (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – CINDES, Rio de Janeiro)

Bijlage 2: Literatuurlijst

Documenten Nederlands buitenlandbeleid

Verre Buren, Goede Vrienden (2004). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (Vergaderjaar 2003-2004, nr. 29653, juni 2004).

Het Nederlands buitenlands beleid ten opzichte van Latijns-Amerika en de Cariben (2009). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (Vergaderjaar 2008-2009, nr. 29653, februari 2009).

Het buitenlands beleid van het Koninkrijk in Latijns-Amerika (2011). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (notitie voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal op verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, DWH/LC-765/11).

Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brazilië 2012-2016, 26 juni 2012. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (intern beleidsdocument opgesteld onder coördinatie van de Nederlandse ambassade te Brasília).

Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking d.d. 17.12.2012 - Verslag van de economische missie naar Brazilië (19-23 november 2012) (Kamerstuk 33400 V, nr. 96)

IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Brazilië*. Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (intern document, juni 2012).

Literatuur

Amorim Neto (2012) *De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Armijo, Leslie Elliot en Sean W. Burges (2010) 'Brazil, the Entrepreneurial and Democratic BRIC.' *Polity* 42(1); pp. 14-37.

Bourne, Richard (2009) *Lula of Brazil: The Story So Far*. Berkeley: University of California Press.
Brasil: Nunca Mais (1985). Rio de Janeiro: Editora Vozes.

Castro, Celso (2002) 'The Military and Politics in Brazil, 1964-2000.' In Kees Koonings en Dirk Kruijt, red. *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*. Londen: Zed Books; pp. 90-110.

Cintra, Luiz Antonio (2012) 'Destino, o fator privado.' *Carta Capital* 17(711); pp. 32-37.

Dijk, Michiel van, Francis Weyzig en Richard Murphy (2006) *The Netherlands: a tax haven?* Amsterdam: SOMO.

Flôres Jr., Renato G. (2012) 'A crise internacional e as relações Brasil-União Europeia.' In Olaf Jacob, red. *Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa*. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung; pp. 35-50.

Fonseca Jr., Gelson (2012) 'BRICS: notas e questões.' In *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; pp. 13-30.

Gratius, Susanne (2012) *Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning*. Madrid: FRIDE/Egmont/ESPO (ESPO Working Paper 2).

Hoogbergen, Wim en Dirk Kruijt (2005) *De oorlog van de sergeanten. Surinaamse militairen in de politiek*. Amsterdam: Bert Bakker.

Hoogbergen, Wim, Dirk Kruijt en Thomas Polimé (2001) 'Goud en Brazilianen.' *OSO: Tijdschrift voor Surinaamse Taalkunde, Letterkunde, Cultuur en Geschiedenis* 20(1); pp. 109-128.

Hunter, Wendy (1997) *Eroding Military Influence in Brazil. Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Koonings, Kees (1999) 'Shadows of Violence and Political Transition in Brazil': From Military Rule to Democratic Governance' in Kees Koonings en Dirk Kruijt, red. *Societies of Fear. The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. Londen: Zed Books; pp. 197-234.

Koonings, Kees (2011) 'Brazilië: van ziekenhuispatiënt tot Olympische atleet.' *Internationale Spectator* 65(4); pp. 182-187.

Koonings, Kees (2012) *Brazilië als Paradigma? Ontwikkeling, Ongelijkheid en Democratie in de B van BRICS*. Amsterdam: CEDLA (Oratie 29 maart 2012).

Lessa, Mônica Leite, Miriam Saraiva en Dhiego de Moura Mapa (2012) 'Entre o Palácio Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios e uma diplomacia cultural no governo Lula.' In Leticia Pinheiro en Carlos R. S. Milani, red. *Política externa brasileira. As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; pp. 95-120.

Lima, Maria Regina Soares de en Monica Hirst, 'Brasil como país intermediário e poder regional.' In Andrew Hurrell *et al.*, *Os Brics e a ordem Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; pp. 49-50.

Mello, Evaldo Cabral de (2006) *Nassau*. São Paulo: Companhia das Letras (perfis brasileiros).

Menezes, Thiago Melamed de (2012) 'O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: a participação social em aplicação.' In Leticia Pinheiro en Carlos R. S. Milani, red. *Política externa brasileira. As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; pp. 71-92.

Milani, Carlos R. S. (2012) 'Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos.' In Leticia Pinheiro en Carlos R. S. Milani, red. *Política externa brasileira. As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; pp. 33-70.

O'Neill, Jim (2001) *Building Better Global Economic BRICs*. New York: Goldman Sachs Economic Research (Global Economics Paper 66).

Pereira, Anthony W. (2000) 'An Ugly Democracy? State Violence and the Rule of Law in Postauthoritarian Brazil', In Peter R. Kingstone en Timothy J. Power, red. *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press; pp. 217-235.

Power, Timothy J. (2008) 'Centering Democracy? Ideological Cleavages and Convergence in the Brazilian Political Class.' In Peter R. Kingstone en Timothy J. Power, red. *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press; pp. 81-106.

Power, Timothy J. (2010) 'Brazilian Democracy as a Late Bloomer: Reevaluating the Regime in the Cardoso-Lula Era.' *Latin American Research Review* 45 (special issue);

Power, Timothy J. en Matthew M. Taylor, red. (2011) *Corruption and Democracy in Brazil. The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Reis, Maria Edileuza Fontenele (2012) 'BRICS: surgimento e evolução.' In *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; pp. 31-48.

Rohter, Larry (2010) *Brazil on the Rise: The Story of a Country Transformed*. New York: Palgrave Macmillan.

SAE (2012) *Comissão para Definição da Classe Média no Brasil*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Presidência da República.

Santos, Fabiano en Márcio Grijó Vilarouca (2008) 'Political Institutions and Governability from FHC to Lula.' In Peter R. Kingstone en Timothy J. Power, red. *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press; pp. 57-80.

Segundo relatório nacional do estado brasileiro apresentado no mecanismo de revisão periódica universal do conselho de direitos humanos das Nações Unidas (2012). Geneve: Menschenrechtencommissie van de Verenigde Naties.

Stepan, Alfred (1988) *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.

The Norwegian Government's strategy for cooperation between Brazil and Norway. New perspectives on a long-standing relationship (2011)

Wiesebron, Marianne en Paulo Vizentini, red. (2006) en Paulo Vizentini *Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.