

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



**Achtergronden, doelstellingen, uitvoering
en resultaten van de Nederlandse
buitenlandse politiek met betrekking tot
Mexico (2006-2012)**

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

*Auteur: Prof. dr. W.
G. Pansters*

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	De positie van Mexico in de wereld.....	4
2.1	Mexico: sociaaleconomische en politieke veranderingen	4
2.2	Herschikking van de internationale positionering van Mexico.....	7
2.3	Mexico, Europa en Nederland	9
2.4	Mogelijkheden en obstakels voor betrekkingen Mexico-Nederland.....	10
3.	De Nederlandse positionering ten aanzien van Mexico	12
3.1	Algemeen.....	12
3.2	Beleidsintenties.....	13
3.3	Inzet middelen	14
3.4	Bezoeken en missies	15
3.5	Bevindingen	16
4.	Politieke samenwerking in mondiale thema's	17
4.1	Wereld governance.....	17
4.2	Samenwerking internationale mensenrechten	19
4.3	Vrede, stabiliteit en veiligheid	20
4.4	Inspanningen op het gebied van klimaatverandering.....	23
4.5	Bevindingen	24
5.	Mensenrechten in Mexico	26
5.1	Mensenrechtensituatie in Mexico en de Nederlandse beoordeling	26
5.2	Nederlandse activiteiten op gebied van mensenrechten	27
5.3	Bevindingen	29
6.	Economische diplomatie.....	26
6.1	Economische ontwikkelingen en voorwaarden.....	32
6.2	Nederlandse economische diplomatie: lezing, bezetting, voornemens en instrumenten ..	37
6.3	Economische diplomatie in actie: enkele voorbeelden	43
6.4	Bevindingen	45
7.	De Europese Unie en Nederland in Mexico	47
7.1	De Europese Unie en Mexico.....	47
7.2	Economische betrekkingen en verdragen	48
7.3	EU, Mexico en mensenrechten.....	50
7.4	De EU delegatie in Mexico en de lidstaten.....	51
7.5	Bevindingen	54
8.	Conclusies.....	56
8.1	De veranderende positie van Mexico en de betrekkingen met Europa en Nederland.....	56
8.2	Het Nederlandse beleid ten aanzien van Mexico: analyse en doelstellingen	57
8.3	Resultaten van de Nederlandse beleidsinspanningen	58
8.4	Enkele transversale thema's.....	60
	Resumen - La política exterior de los Países Bajos con respecto a México	63
	Bijlage 1: Interviews en gesprekken.....	70
	Bijlage 2: Literatuurlijst.....	72

1. 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 Mexico 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 Mexico, 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 Mexico Stad.² In deze periode is een groot aantal interviews gehouden met vier verschillende partijen³:

- 1) De Nederlandse vertegenwoordiging in Mexico;
- 2) het Nederlandse bedrijfsleven en andere belangenbehartigers;
- 3) verschillende Mexicaanse publieke, private en sociale instellingen en organisaties (uiteenlopend van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tot aan de academische wereld en sociale organisaties); en
- 4) Vertegenwoordigingen van andere Europese landen zoals die van Duitsland, Noorwegen en de Europese Unie.

Tijdens de veldstudie zijn ook additionele documenten en wetenschappelijke studies verzameld. In het derde deel van de studie zijn alle empirische resultaten geïntegreerd in een rapport. Daarna is verschillende partijen gevraagd commentaar te geven op het rapport. Die commentaren en suggesties zijn vervolgens meegenomen in de redactie van het definitieve rapport.

De voorbereidingen en de concrete organisatie en planning van de interviews in Mexico Stad lagen in handen van Ellen Beijers van de Nederlandse ambassade te Mexico. Wij zijn Ellen Beijers bijzonder erkentelijk voor de professionele en efficiënte organisatie van de veldstudie. Daarnaast zijn wij de ambassademedewerkers dankbaar voor het leveren van kritisch commentaar op de conceptversie van dit rapport.

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

² De veldstudie is uitgevoerd van 18 oktober tot en met 29 oktober 2012 in Mexico Stad.

³ De interviews zijn gedaan door Nico van Niekerk (IOB) en Wil Pansters (UU en RUG). De volledige lijst is opgenomen in bijlage 1.

2. De positie van Mexico in de wereld

2.1 Mexico: sociaaleconomische en politieke veranderingen

De afgelopen vijftig jaar is Mexico enorm in beweging geweest. Het politieke, economische, sociale én culturele bestel dat na de Mexicaanse Revolutie langzaam werd opgebouwd en dat decennia lang stand zou houden onder een eenpartijstelsel, is sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw gestaag en grotendeels ontmanteld. Dat wil niet zeggen dat onderdelen van het postrevolutionaire bestel geen invloed meer hebben. De hedendaagse verhoudingen zijn het resultaat van een samenspel van interne en externe actoren, processen en agenda's, alsmede van in elkaar grijpende veranderingen in verschillende maatschappelijke domeinen. Dat is op gezette tijden gepaard gegaan met hevige schokken, crises en instabiliteit. De ingrijpende veranderingen in het nationale ontwikkelingsmodel en in de politieke verhoudingen in het land hebben zich in de loop der tijd tevens vertaald in een herschikking van de uitgangspunten van het Mexicaanse buitenlandse beleid.

De Mexicaanse schuldencrisis van 1982 is het beginpunt van een vergaande neoliberale reorganisatie van het economische model van Mexico, en de rest van Latijns Amerika. Die crisis was het gevolg van het vastlopen van het nationalistische en populistische ontwikkelingsmodel door vergaande verschuldiging, economische inefficiëntie, corruptie en het zwabberende beleid van een steeds verder uitdijende staat. In 1982 stort het land in een diepe crisis. Het markeert het begin van een drastische economische heroriëntatie onder toezicht van internationale financiële instellingen. Dit proces is verder geconditioneerd door het einde van de Koude Oorlog, de inwerkingtreding van het Noord-Amerikaanse vrijhandelsverdrag in 1994, de peso-crisis van 1995 en de politieke transitie in 2000. In sociaaleconomische zin is Mexico veranderd van een land met een naar binnen gericht ontwikkelingsmodel, waarin de staat als economische actor een belangrijke rol speelde, in een land met een zeer open op export gerichte en gedereguleerde economie, en een staat die drastisch is afgeslankt middels privatiseringen. Dit heeft overigens niet betekend dat staatsbemoeyenis in elke economische sector evenredig is teruggebracht. Zo is in de olie-industrie het staatsmonopolie blijven bestaan.⁴ Sinds het einde van de jaren tachtig heeft Mexico een groot aantal vrijhandelsverdragen getekend, waarvan dat met de VS en Canada (1994) verreweg het belangrijkste is. Mexico heeft in de afgelopen twee decennia veel buitenlands kapitaal weten aan te trekken. Zo is de bankensector grotendeels in buitenlandse handen gekomen. Waar Brazilië de afgelopen jaren een formidabele exporteur van agrarische producten en grondstoffen is geworden, is Mexico vooral uitgegroeid tot een exporteur van industriële producten. De Mexicaanse auto-industrie bijvoorbeeld is een van de meest belangrijke in de wereld geworden. In de ogen van de architecten van de Washington-consensus is Mexico ongetwijfeld één van de meest succesvolle leerlingen gebleken.⁵

⁴ Liberalisering van de olie-industrie in Mexico is onderwerp van met enige regelmaat terugkerende hevige en ideologische politieke debatten.

⁵ De term Washington Consensus wordt over het algemeen gezien als een oorspronkelijk op Latijns Amerika gerichte doctrine, die evenwel mondiaal breed werd gedragen aan het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw. In een recente analyse van de geschiedenis van het begrip zelf en van de uitwerking en evaluatie van het eruit voortgevloeide beleid worden de pijlers van de consensus omschreven als: 1. 'the conviction that economic prosperity could only be obtained by *harnessing the power of markets*. This was associated with a view of government interventionism as a fountainhead of distortions that represses creativity and causes resources to be misallocated. The new paradigm called for allowing the free play of market forces to coordinate through price signals myriads of decentralized decisions of firms and individuals, thus enabling efficient resource allocation and fostering creative entrepreneurship'. In het geval van Latijns Amerika waren er nog twee andere bepalende kenmerken van de Washington Consensus, nl. '...the *quest for macroeconomic stabilization*...[en] ...a *marked shift towards an outward oriented growth strategy*.' Systematisch en langdurig doorgevoerd beleid in Mexico dat marktwerking, macro-economische stabilisering én naar buiten gerichte (industriële) ontwikkeling combineert, wettigt de stelling van Mexico als een succesvolle leerling. Een ander voorbeeld is Chili. Argentinië en Brazilië behoren, zeker in recente jaren niet tot die categorie. Zie Birdsall, N.

De politiek-economische herschikking heeft ingrijpende sociaaleconomische gevolgen gehad. Deregulering en privatisering heeft plaatsgevonden in omstandigheden die kenmerken vertoonden van wat wel 'crony capitalism' wordt genoemd.⁶ Dit heeft onder andere geleid tot de consolidatie van (quasi-) monopolistische consortia (in binnenlandse en buitenlandse handen). Een ander gevolg is dat de inkomensongelijkheid tussen 1982 en 2008 is toegenomen. De armste 30% van bevolking van Mexico moest het 1984 doen met 9% van het inkomen, maar in 2008 was dat licht gedaald tot 8,5%, terwijl de rijkste 10% van het land haar inkomen zag toenemen van 32,8% tot 36,3%.⁷ Aan de top van het Mexicaanse economische systeem staat een rijke elite. Binnen de groep best verdienende Mexicanen heeft zich een kleine groep extreem rijken gevormd, waarvan Carlos Slim, al sinds enkele jaren de rijkste man van de wereld, het meest bekende voorbeeld is.⁸ Ononderbroken economische groei sinds de ernstige peso-crisis van 1995 heeft een deel van de eerder in problemen geraakte middenklasse weer in ere hersteld, met de daarbij passende consumptiepatronen. Aan de onderkant van de samenleving staat een omvangrijke groep die in de informele economie haar toevlucht heeft gezocht. Een andere omvangrijke groep heeft haar heil in de afgelopen twintig jaar gezocht in migratie naar de VS. Het sinds 1994 van kracht zijnde vrijhandelsverdrag NAFTA heeft met name voor het MKB (in industrie en landbouw) negatieve gevolgen gehad.

Economische en sociale herschikkingen doen zich eveneens voelen in het politieke domein. Vanaf het begin van de jaren tachtig zijn ontwikkelingen gaande die het langdurige en autoritaire regime van de PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) zouden liberaliseren en democratiseren. Het betreft hier de accumulatie van elkaar versterkende processen van systemische of meer conjuncturele aard.

Drie algemene ontwikkelingen zijn aanwijsbaar:

- 1) Ten eerste zijn er de sociale en politieke spanningen als gevolg van verstedelijking, industrialisatie, sociale mobiliteit, verbreding en verbetering van het onderwijssysteem en een spectaculaire groei van de middenklassen tussen 1945 en 1982. Een steeds meer complexe, mobiele en mondige burgerij kwam gaandeweg op gespannen voet te staan met de Mexicaanse variant van continentaal autoritarisme. Het economische '*milagro mexicano*', mede het resultaat van effectieve sociale en politieke controlemechanismen eigen aan het een-partijsysteem, ging gaandeweg diezelfde mechanismen ondergraven.
- 2) Ten tweede zijn er de diepgaande effecten van de uitvoering van de neoliberale agenda in de jaren tachtig en negentig onder de presidenten De la Madrid (1982-1988) en vooral Salinas (1988-1994), verder geconsolideerd tijdens het presidentschap van Zedillo (1994-2000), in de zin dat die leidde tot graduele ontmanteling van de mechanismen, die het PRI-systeem zo lang hadden doen draaien. De voorheen zo machtige corporatistische organisaties van boeren, arbeiders en middenklassen (van de PRI) verliezen invloed en de sociale staat wordt afgeslankt. In toenemende mate geraken steeds grotere delen van de bevolking ontkoppeld van door de PRI beheerste formele en informele instituties. Ook de

De la Torre, A. en Valencia Caicedo, F. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5316, Washington: World Bank & Center for Global Development, p. 7.

⁶ Daarmee wordt doorgaans bedoeld op economisch succes als uitkomst van nauwe persoonlijke betrekkingen tussen ondernemers en overheidsfunctionarissen, die zich vertalen in favoritisme in de toekenning van vergunningen, overheidscontracten, fiscale kortingen of andere voordelen.

⁷ Zie de historische statistieken van het Instituto Nacional de Estadística y Geografía, beschikbaar op www.inegi.org.mx. Opgemerkt dient te worden dat sinds 2000 het inkomensaandeel van de armste 30% van de bevolking aan het toenemen is na een langdurige periode van een verslechtering van hun relatieve positie. Dit is mede te danken aan armoedebestrijdingsprogramma's.

⁸ Sergio Aguayo heeft berekend dat in 2010 de 9 rijkste Mexicaanse ondernemers(families) USD 90 miljard waard waren, terwijl in 1994 nog 24 ondernemers(families) goed waren voor USD 44 miljard. Zie Aguayo, S. (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Mexico Stad: Taurus, p. 252.

technocratische bestuurlijke elites van de PRI raken steeds meer vervreemd van de meer traditionele partijkaders.

- 3) Ten derde is er de tendens dat de oplopende maatschappelijke en politieke spanningen zich manifesteren in de electorale arena. Vanaf het midden van de jaren tachtig verovert de centrumrechtse *Partido Acción Nacional* (PAN) machtsposities in de noordelijke grensstaten. In 1988 kan alleen een omvangrijke fraude voorkomen dat de PRI de presidentsverkiezingen verliest van de kandidaat van een sociaaldemocratische afsplitsing van de dominante partij, die kort daarna zal uitgroeien tot de *Partido de la Revolución Democrática* (PRD). De middels grootscheepse fraude aan de macht gekomen Salinas ziet zich daarop gedwongen om middels 'onderhandelingen' (met de PAN) electorale spanningen en conflicten te kanaliseren.⁹ Zo krijgt die laatste partij ook een poot aan de grond in centraal Mexico. Dit is het begin van toenadering en samenwerking op het niveau van elites tussen de PRI en de PAN. De tweede helft van de jaren negentig laat de doorbraak van links zien. Sindsdien controleert de PRD de Mexicaanse hoofdstad. In 1997 raakt de PRI voor het eerst in haar geschiedenis de meerderheid in het nationale parlement kwijt.

Deze ontwikkelingen zijn mede de uitkomst van een reeks van aanpassingen in de electorale wetgeving, die de bewegingsruimte van politieke partijen vergroten, en institutionele hervormingen, die de greep van de PRI en bestuurlijke elites, de president inclusief, op het politieke proces doen verminderen. Cruciaal in dit verband is de oprichting van het Federale Electorale Instituut (IFE), een niet-statelijk orgaan dat verantwoordelijk wordt voor eerlijke verkiezingen. De spanningen nemen toe en leiden soms tot geweld, zoals in 1994 met de opstand van indiaanse gemeenschappen in het zuiden van Mexico en de moord op de presidentskandidaat van de PRI datzelfde jaar. Deze maalstroom van ontwikkelingen, hervormingen en mobilisaties mondt in 2000 uit in de verovering van de federale macht door de PAN ten koste van een zwakke PRI kandidaat. De nieuwe president Vicente Fox belooft economische ontwikkeling, transparantie, *rule of law*, en een afrekening met het duistere verleden van het PRI systeem. Ook al zijn veel van de hooggespannen verwachtingen niet uitgekomen, sinds 2000 is het politieke landschap pluralistischer dan ooit, de wettelijke en institutionele kaders zijn daaraan aangepast, de PRI heeft afstand genomen van haar historische machtsaanspraken, en de kanalen voor politiek en ideologisch debat zijn verbreed. De toegang tot de macht op alle niveaus is opengebroken en het publieke domein wordt niet langer overheerst door PRI en staat. Met het wegvallen van de partijpolitieke homogeniteit, is een nieuw speelveld ontstaan tussen uitvoerende, wetgevende en juridische machten. Daar staat tegenover dat 'onder' de politieke transitie sprake is van een diepe continuïteit als het gaat om politiek-culturele praktijken en de wezenlijke karakteristieken van machtsuitoefening. Dit is met name zichtbaar op terreinen zoals corruptie en handhaving van de rechtsstaat.¹⁰ De nieuwe electorale spelregels werden in 2006 zwaar beproefd toen na een zeer polariserende verkiezingsstrijd de uitslagen maanden lang door de sociaaldemocratische López Obrador werden betwist. De nipte overwinning werd opnieuw behaald door de kandidaat van de PAN, Felipe Calderón. De diepe electorale en politieke controverse van de zomer van 2006 heeft evenwel verstreckende gevolgen gehad voor het politieke klimaat in Mexico. Het presidentschap van Calderón heeft enerzijds vooral in het teken gestaan van de verharding van de strijd tegen de georganiseerde misdaad, met als gevolg een aanzienlijke toename van het geweld in het land, en anderzijds van de gevolgen van de mondiale financiële crisis van 2008. In 2012 heeft

⁹ Over de fraude van 1988 bestaat weinig onenigheid. Voor een algemene en longitudinale analyse van electorale processen in Mexico tussen 1965 en 2000, zie Aziz Nassif, A. (2003) 'La construcción de la democracia electoral', in Bizberg, I. en Meyer, L. (eds.). *Una historia contemporánea de México*. Tomo I, *Transformaciones y permanencias*, Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 367-428. Over de verkiezingen van 1988 wordt opgemerkt dat de fraude '...fue masivo y estuvo orquestrado como una operación de Estado..', p. 391.

¹⁰ Voor een recente analyse van deze ontwikkelingen zie Hernández Rodríguez, R. en Pansters, W.G. (2012). 'La democracia en México y el retorno del PRI', in *Foro Internacional*, Vol. LII, nr. 4, pp. 755-795.

de PRI het presidentschap met een ruime marge heroverd. De partij van Calderón leed een zware nederlaag en eindigde als derde achter de sociaaldemocratische PRD.

2.2 Herschikking van de internationale positionering van Mexico

Het openbreken van het decennialang door de PRI beheerste politieke systeem alsmede de ontmanteling van het door de staat geleide en naar binnen gerichte model van nationale ontwikkeling ten gunste van een op export (en lage lonen) georiënteerde economie hebben uiteraard effecten op de basale toonzetting van het Mexicaanse buitenlandse beleid. Ook dat was decennia lang geworteld geweest in postrevolutionaire principes van non-interventie, een sterke nadruk op nationale soevereiniteit en zelfbeschikking en het bewaken van autonomie ten opzichte van de VS. De wezenlijke kenmerken van het toenmalige Mexicaanse buitenlandse beleid staan bekend als de zogenaamde Estrada-doctrine, die decennia lang richtinggevend is geweest. Neoliberale hervormingen sinds de jaren tachtig waren in belangrijke mate gebaseerd op Mexico's actieve participatie in nieuw economisch regionalisme (c.q. NAFTA), en diepgaande integratie en samenwerking met de VS. Naarmate openheid en competitie doordrongen in het politieke domein, kwamen andere aspecten van het klassieke Mexicaanse buitenlandse beleid ter discussie te staan. Hoewel in de jaren negentig daartoe reeds aanzetten werden gedaan, heeft de politieke machtswisseling van 2000 een verdergaande kentering teweeg gebracht. Sindsdien accepteert Mexico internationale monitoring van electorale processen en het mensenrechtendossier. Het land ondertekent een reeks van belangrijke verdragen op dit terrein en neemt zelfs een internationaal prominente rol op zich. Mexico heeft de oprichting van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties gesteund en was daarvan de eerste voorzitter. Daarmee neemt Mexico een assertieve en zelfbewuste positie in het internationale domein in. De Mexicaanse minister van Buitenlandse Zaken Patricia Espinosa (2006-2012) heeft de hedendaagse prioriteiten van het buitenlandse beleid als volgt geformuleerd:

- 1) ondersteunen van de economische, sociale en politieke ontwikkeling van het land door een effectieve invoeging van Mexico in de wereld;
- 2) bijdragen aan de inspanningen van de internationale gemeenschap op het gebied van de verspreiding van democratische waarden, fundamentele vrijheden, mensenrechten en duurzame ontwikkeling;
- 3) verbeteren van de positionering van Mexico in de internationale arena;
- 4) beschermen en actief bevorderen van de rechten van Mexicanen in het buitenland.¹¹

Mexico ziet zichzelf steeds meer als een middelgrote speler (*potencia media*), en streeft naar een overeenkomstige buitenlandse politiek. Terwijl eerder het principe van non-interventie leidend was (i.e. een taboe op externe bemoeienis met interne Mexicaanse aangelegenheden), werkt Mexico nu mee aan internationale visitaties, veroordeelde het de staatsgreep in Honduras (2009), en stelt het zich actief op in de Veiligheidsraad. Meer in het algemeen legt Mexico een actieve houding aan de dag in allerhande multilaterale fora, iets wat overigens kan bogen op een lange traditie, deels als strategie om (enige) afstand tot de dominante positie en invloed van de VS te creëren. Mexico speelt ook een actieve rol in multilaterale discussies betreffende nieuwe vormen van *global governance*, eerst door deel te nemen aan de G5 (met China, India, Brazilië, en Zuid Afrika), en later door haar lidmaatschap van de G20, waarvan het in 2012 als eerste Latijns Amerikaans land voorzitter werd. Andere terreinen waarop Mexico multilateraal actief is zijn klimaatveranderingen (COP 16 in Cancún, 2010), en non-proliferatie. De Mexicaanse buitenlandse dienst wordt alom geprezen om haar professionalisme en successen. De schaduw van de Estrada-doctrine is nog enigszins voelbaar wanneer het gaat om de worsteling van Mexico met deelname aan internationale (gewapende)

¹¹ Espinosa Cantellano, P. (2010). 'La política exterior del México democrático; análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe', in Torres, B. en Vega, G. (eds.). *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales*, Mexico Stad: El Colegio de México, p. 400.

vredesmissies. Recentelijk worden de politieke afwegingen in deze bemoeilijkt door de negatieve houding van het leger tegenover een Mexicaanse deelname aan internationale militaire missies.¹²

Voortbordurend op NAFTA, wordt vanaf 2000 de relatie met de VS als 'strategisch' omschreven, waarin naast economische integratie successievelijk migratie en veiligheid zijn uitgegroeid tot kernthema's. Dat laatste heeft bijvoorbeeld geleid tot de vorming van het Security and Prosperity Partnership met de VS en Canada (in 2005) en het Mérida Initiative met de VS. Handel, investeringen, migratie, veiligheid en een duizenden kilometers lange grens vormen de pijlers van de overheersende plaats van de betrekkingen tussen de VS en Mexico in de internationale positionering van Mexico. De afgelopen zes jaar is de relatie met de VS vooral belast met de problematiek van de internationale drugshandel, en het daarmee gepaard gaande geweld. De relatie met de VS zal een dominant uitgangspunt blijven in de buitenlandse relaties van Mexico.

Dat laatste neemt niet weg dat het land ook belang toekent aan het diversifiëren van het buitenlandse beleid. De betrekkingen met Latijns Amerika spelen daarin historisch een belangrijke rol, een thema dat ook onder de Mexicaanse bevolking leeft. Terwijl met name tijdens de regering Fox de relaties met sommige Latijns-Amerikaanse landen, waaronder Cuba, verslechterden, hetgeen door een aanzienlijk deel van de bevolking werd afgewezen, heeft de recente regering van Calderón zich juist ingespannen om die relaties te herstellen en uit te bouwen, deels als reactie op Brazilië's recente leiderschapsambities in de regio en in de wereld.¹³ Mexico heeft zich sterk gemaakt voor een nieuwe vorm van multilateralisme in de regio door actief de oprichting van de Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) te bevorderen en mogelijk uit te bouwen tot het voornaamste Latijnsamerikaanse politieke forum, naast de OAS, maar zonder de VS en Canada. Daarmee wordt tevens getracht een tweedeling tussen een zuidelijke subregio (onder Brazilië's leiderschap) en een noordelijke regio (waarin Mexico een doorslaggevende rol speelt) te voorkomen. Een poging om een vrijhandelsverdrag met Brazilië te ondertekenen is op niets uitgelopen, vanwege de gebrekkige belangstelling van Brazilië en de tegenwerking van Mexicaanse ondernemers. Daarnaast is er het belang van Midden-Amerika, waar Mexico aan de ene kant kan bogen op een geschiedenis van bemiddeling tussen de strijdende partijen tijdens de burgeroorlogen, maar aan de andere kant niet heeft kunnen voorkomen dat de in Mexico opererende georganiseerde misdaad zich in toenemende mate heeft verplaatst of vertakt naar Midden-Amerika, hetgeen in de regio bijdraagt aan een aanzienlijke verslechtering van de veiligheidssituatie. Een andere voor Mexico belangrijke en gecompliceerde kwestie betreft de uit Midden-Amerika afkomstige (veelal illegale) migranten, die via Mexico naar de VS willen reizen. Tegen deze achtergrond is de rol van Mexico in het proces van Midden-Amerikaanse integratie (SICA) vermeldenswaardig (voor een nadere analyse van SICA zie 4.3).

De geopolitieke positie van Mexico maakt het niet alleen mogelijk een scharnierfunctie te vervullen in de betrekkingen tussen Noord-en Zuid Amerika, maar ook om strategisch gebruik te maken van haar historische (economische) banden, die teruggaan tot de koloniale tijd, met Azië. Gezien vanuit de Aziatische wereld (net overigens als vanuit Europa, zie beneden) is Mexico een interessant platform om toegang te krijgen tot de VS. Mexico maakt sinds 1993 onderdeel uit van Asia-Pacific

¹² Dat heeft te maken met de grootschalige binnenlandse inzet van het leger in de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

¹³ Voor de verslechterende relaties tussen Mexico en Cuba (en Venezuela), zie bijvoorbeeld Guajardo Soto, G. (2010). 'Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Fox', in Garza Elizondo, H. e.a. (eds.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*, Mexico Stad, El Colegio de México, pp. 283-311. Inzake Cuba, interview met Ana Covarrubias, Mexico Stad, 19 oktober 2012.

Economic Cooperation (APEC).¹⁴ Sinds die tijd hebben de betrekkingen tussen Mexico en de meest dynamische landen van Zuid-Oost Azië een meer systematisch karakter gekregen. Het aantal vertegenwoordigingen in de regio is ook toegenomen, en sinds 2000 hebben belangrijke politieke consultaties en staatsbezoeken plaatsgevonden. Dat hangt samen met de wens van Mexico om haar internationale economische betrekkingen te diversifiëren, en heeft in 2005 geleid tot een handelsverdrag met Japan, een politieke toenadering tot India en de vorming van een Mexicaans-Koreaans samenwerkingsverband. De ontwikkeling van de relaties met China wordt sterk beïnvloed door de nieuwe economische verhoudingen in de regio, in het bijzonder sinds de toetreding van China tot de WTO in 2001, waarmee Mexico overigens, onder druk van nationale ondernemers, met terughoudendheid heeft ingestemd, hetgeen aanleiding is geweest voor politieke fricties tussen Mexico Stad en Beijing. Dit hangt samen met het feit dat in tegenstelling tot Argentinië, Brazilië, Chili en Venezuela, die allen sterk complementaire handelsbetrekkingen onderhouden met China, Mexico vooral competitieve handelsbetrekkingen onderhoudt. Mexico en China zijn elkaars concurrenten op het gebied van industriële productie voor de Mexicaanse en vooral de Amerikaanse markt. Bovendien kampt Mexico met een gigantisch tekort op de handelsbalans met China. Terwijl de waarde van de totale handel tussen beide landen tussen 1990 en 2006 spectaculair is toegenomen van USD 24 miljoen tot bijna 25 USD miljard, bedroeg het Mexicaanse tekort in dat laatste jaar bijna USD 23 miljard.¹⁵ De bilaterale contacten zijn erop gericht om op lange termijn meer evenwichtige en interdependente commerciële, financiële, technologische en culturele banden te ontwikkelen. Daartoe zijn na 2000 de betrekkingen op het hoogste politieke niveau sterk geïntensiveerd. In multilateraal verband blijft de APEC nog steeds het voornaamste institutionele platform. Gezien het dynamische karakter van de Pacifische regio is de verwachting dat Mexico zal blijven investeren in de verbreding en verdieping van de haar relaties in de regio. Interessant is in dit verband de actieve rol van Mexico in de oprichting van de Alianza del Pacífico met Colombia, Peru en Chili, als tegenhanger van het Mercosur blok. Belangrijke APEC landen zoals Australië, Nieuw Zeeland en Japan hebben een waarnemersstatus in de nieuwe Alliantie. Een hoge diplomaat van een groot Europees land verwacht dat de Alianza voor Mexico in de nabije toekomst steeds belangrijker zal worden en dat Europa haar best zal moeten doen om de geprivilegieerde relatie met Mexico te behouden.¹⁶

2.3 Mexico, Europa en Nederland

In het zoeken naar een nieuwe rol van Mexico in Midden Amerika, streeft men naar nauwe samenwerking met Europa. De relaties tussen Mexico en de Europese Unie zijn bijzonder. Geen enkel land heeft zoveel en zulke omvattende verdragen met de EU gesloten: een Globaal Akkoord inclusief een Vrijhandelsverdrag (2000) en een Strategisch Partnerschap (2009). In de – voor Nederland belangrijke – trans-Atlantische relatie, heeft de EU al strategische partnerschappen met de VS en Canada. Mexico vormt samen met deze twee landen NAFTA, na de EU het grootste economische blok ter wereld. Nederland heeft het strategische partnerschap tussen de EU-Mexico van harte toegejuicht, maar achtte het wel van belang dat het partnerschap operationeel en resultaat-georiënteerd werd ingevuld.¹⁷

¹⁴ De toetreding van Mexico tot de APEC aan het eind van 1993 hangt samen met de toen op handen zijnde instelling van het vrijhandelsverdrag NAFTA met de VS en Canada, beiden cruciale spelers en mede-oprichters van de APEC.

¹⁵ De cijfers zijn van Banco de México, zoals opgenomen in Cornejo, R. 'México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones', in Garza Elizondo, H., e.a. (2010). *Paradigmas y Paradojas*, pp. 358-359. Voor de kwestie van de WTO zie ook Anguiano, E. (2007). 'México y su relación con las potencias emergentes en Asia', in Vega Cánovas, G. (ed.), *México. Los retos ante el futuro*, Mexico Stad, El Colegio de México, pp. 368-371.

¹⁶ Interview met een hoge diplomaat van een Europese vertegenwoordiging, Mexico Stad, 23 oktober 2012.

¹⁷ Deze positie was ingegeven door eerdere ervaringen met het strategische partnerschap met Brazilië, waaraan een jaar na ondertekening nog geen zinvolle invulling was gegeven.

Nederland is voor Mexico een belangrijke partner vanwege de omvangrijke economische betrekkingen, met name in de vorm van Nederlandse investeringen of acquisities in Mexico. In 2010 was na een grote overname door een Nederlands bedrijf Nederland zelfs de grootste investeerder in Mexico. De Mexicaanse overheid zou met name de handels betrekkingen willen bevorderen. Voor Mexico is Nederland eveneens een preferente partner als het gaat om politieke samenwerking in multilateraal verband, bijvoorbeeld op de terreinen van mensenrechten en klimaatbeleid. In het licht van de recentelijk door het Mexicaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken opgestarte afdeling voor ontwikkelingssamenwerking, kijkt Mexico met belangstelling naar de ervaringen van Nederland in deze. Tegenover de erkenning van het belang van Nederland voor Mexico, staat de zorg dat Nederland in de afgelopen jaren de onderlinge betrekkingen onvoldoende op peil heeft gehouden. Hoewel de Mexicaanse autoriteiten begrip tonen voor de politieke wisselingen in Nederland gedurende de afgelopen jaren, constateert men tevens dat sinds het bezoek van HM Koningin Beatrix in november 2009 de ontmoetingen op hoog niveau zijn achtergebleven bij de verwachtingen. In de ogen van Mexico zijn de mogelijkheden van de veelzijdige betrekkingen tussen Mexico en Nederland niet ten volle benut. Nederland bezit voor Mexico in een breder Europees verband een 'semi-strategische' positie. Als lid van de EU is Nederland *qualitate qua* onderdeel van het eerder genoemde strategische partnerschap, maar het dient tevens te worden opgemerkt dat Mexico daarnaast vooral de grote landen Spanje, Frankrijk, Duitsland en Engeland als strategische partners beschouwt. Bij het Mexicaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken is Nederland ingedeeld in een afdeling die ook de relaties beheert met de overige landen van de Benelux en de Baltische staten.

2.4 Mogelijkheden en obstakels voor betrekkingen Mexico-Nederland

Op basis van de analyse in dit hoofdstuk kunnen we de implicaties van de verschuivende economische, politieke en diplomatieke positie en rol van Mexico voor de kansen en risico's voor de betrekkingen tussen Mexico en Nederland als volgt samenvatten.

Kansen

- Eind 2012 wordt door menigeen gewezen op de investerings-en handelsmogelijkheden in en met Mexico, aangezien het land haar internationale concurrentiepositie sterk heeft verbeterd. Mexico bezit het potentieel van een grote groeier, die (sommige) BRICS-landen achter zich zou kunnen laten. Mexico biedt als platform om toegang te krijgen tot de Noord-Amerikaanse markt kansen voor Nederlandse handel en investeringen.
- Mexico profileert zichzelf in geopolitiek opzicht als een scharnierpunt tussen Noord-en Midden-Amerika, en als een schakel tussen de Atlantische en de Pacifische wereld. Die positie is van belang voor Mexico's in toenemende mate zelfbewuste optreden en koers in multilaterale fora en internationale vraagstukken (klimaat, veiligheid). De Nederlandse oriëntatie past daarbij.
- Mexico is het enige land waarmee de EU zowel een vrijhandelsverdrag, vervat in een Globaal Akkoord (2000), en een strategisch partnerschap (2009) heeft. Als belangrijke economische partner van Mexico bieden deze EU-kaders aan Nederland mogelijkheden om de betrekkingen te verder verdiepen en te diversifiëren.

Risico's en beperkingen

- Mexico's veelzijdige internationale oriëntatie wordt in de praktijk beperkt door de strategische en overheersende betrekkingen met de VS. Ook het Mexicaanse bedrijfsleven is van nature zeer sterk georiënteerd op de Noord-Amerikaanse markt. Dit vormt een rem op de mogelijke verdieping van de betrekkingen met Europa en Nederland.
- De Mexicaanse economie is geliberaliseerd, maar kent nog steeds enkele belangrijke en sterk afgeschermdde sectoren (olie en gaswinning), die voor het Nederlandse bedrijfsleven interessant zijn.

- De combinatie van de nog niet uitgekristalliseerde positionering van de Europese Unie, en het assertieve optreden van met name Spanje, Duitsland, en Engeland in Mexico draagt het risico in zich dat Nederland in relatieve zin aan zichtbaarheid en aanwezigheid verliest.
- Mexico signaleert belemmeringen in het uitbouwen van de betrekkingen met Nederland. Dat betreft vooral de perceptie dat Nederland zich in relatieve zin onvoldoende profileert ten aanzien van Mexico. Gezien de veelzijdige inspanningen van Mexico in andere (niet-Europese) regio's bestaat het risico dat bij bestendiging van de huidige situatie Nederland uit het Mexicaanse vizier kan geraken.

3. De Nederlandse positionering ten aanzien van Mexico

3.1 Algemeen

Het recente Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika erkent dat de regio sterk in ontwikkeling is. De democratie heeft aan kracht gewonnen en de economie groeit. Ook de aanhoudende kwetsbaarheden van veel landen in de regio worden onderkend, zoals op het gebied van veiligheid, straffeloosheid en rechtsstaat, maar ook inzake sociaaleconomische ongelijkheid en armoede. In de brief van de Minister van BuZa van februari 2009 wordt gesteld dat voor de verwezenlijking van de Nederlandse buitenlands-politieke agenda de bilaterale politieke dialogen met belangrijke landen in Latijns-Amerika moeten worden uitgebouwd. In dit verband worden onder andere Argentinië, Brazilië en Mexico genoemd.¹⁸ Dit zijn tevens de G20 landen uit de regio. Nederland vindt Mexico belangrijk vanwege haar G20 lidmaatschap, maar ook vanwege de overeenkomsten inzake een aantal voor Nederland belangrijke doelstellingen op het gebied van buitenlands beleid, zoals *multilateral governance*, non-proliferatie en mensenrechten, alsmede klimaatbeleid. Het is interessant op te merken dat de overeenkomsten tussen Nederland en Mexico aanmerkelijk groter worden geacht dan die met Brazilië. Diezelfde opvatting is ook terug te vinden in de betrekkingen tussen Duitsland en Mexico.

Op het gebied van economische groei en welvaart, biedt Latijns-Amerika met een bevolkingsomvang van 600 miljoen en een jonge bevolking goede kansen aan het Nederlandse bedrijfsleven. In het bijzonder wordt gesignaleerd dat Brazilië en Mexico zich positioneren om in deze eeuw tot de grootste economieën van de wereld te behoren. Mexico en Chili zijn lid van de OESO, terwijl Colombia het lidmaatschap heeft aangevraagd. Kortom, in de *algemene beoordeling* en karakterisering van de regio Latijns-Amerika, wordt het politieke en economische belang van Mexico breed erkend. Het is echter opmerkelijk dat zulks niet correspondeert met de *specifieke uitwerking* van het regio-beleid. Daar waar Brazilië voortdurend nader wordt geprofileerd en haar erkende belang wordt vertaald naar heldere beleidskeuzes, gebeurt dat niet of aanzienlijk minder in het geval van Mexico. Terwijl het eerstgenoemde land een prioriteitsstatus heeft bij het Ministerie van Economische, geldt dat niet voor Mexico.¹⁹ Meer in het algemeen zou men kunnen stellen dat het land buiten allerhande prioriteitenlijsten valt in Den Haag, en dat Nederland moeite heeft duidelijke keuzes te maken in haar positionering ten aanzien van Mexico. Een heldere en substantiële strategie lijkt niet te bestaan. Het blijkt dat het moeilijk is aandacht te krijgen voor Mexico bij de politieke leiding voor Latijns Amerika. Hoewel begrijpelijk in het licht van de intensieve betrekkingen tussen Mexico, de VS en Canada, bestaat het risico dat de regionale dimensie van Mexico's prominente plaats binnen Latijns-Amerika onderbelicht blijft. Het belang van Mexico wordt onderstreept door de verwachting aan Nederlandse zijde dat het land juist een 'scharnierfunctie' kan vervullen in de relaties tussen Noord- en Midden-Amerika. In het licht van de recente Nederlandse keuze voor het opzetten van een nieuw Midden-Amerika beleid gebaseerd op de pijlers veiligheid en stabiliteit, en mensenrechten en democratie, lijkt een heldere positionering ten aanzien van Mexico onvermijdelijk.

Deze interpretatie wordt gestaafd door de opvattingen die leven bij grote Europese landen. Gelet op snel veranderende economische ontwikkelingen is er in Duitsland, Groot Brittannië en Spanje juist een hernieuwde en grote belangstelling voor en erkenning van het strategische belang van Mexico.²⁰ Deze landen zijn dan ook bereid op middellange termijn te investeren in de bilaterale betrekkingen

¹⁸ Brief Minister aan Tweede Kamer, 23 februari 2009.

¹⁹ Daar staat tegenover dat het standpunt van Nederland te maken heeft met de zeer sterke oriëntatie van Mexico op de VS.

²⁰ Zie het speciale rapport over Mexico in *The Economist*, 24 november 2012; zie ook Auswärtiges Amt. (2010). *Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung*. Berlin: Auswärtiges Amt. Interviews met hoge diplomaten van verschillende Europese vertegenwoordigingen.

met Mexico. Het is niet ondenkbaar dat Nederland het risico loopt te laat op deze ontwikkelingen te reageren. Het lijkt erop dat men zich hiervan op de Nederlandse vertegenwoordiging in Mexico meer bewust is dan in Den Haag.

3.2 Beleidsintenties

De voornaamste beleidsintenties van de Nederlandse ambassade in Mexico tussen 2006 en 2012 waren gericht op het bevorderen van handel en investeringen, met name in de zogenoemde 'kansrijke sectoren' in specifieke kansrijke regio's. Hiertoe hebben de economische afdeling en de landbouwafdeling activiteitenoverzichten per sector opgesteld en sectordocumenten, waarin de sector-markt combinaties worden uitgewerkt.²¹ Andere activiteiten (van de economische afdeling) waren gericht op de uitbouw van het netwerk van brancheorganisaties, het benaderen van potentiële kanshebbers onder Nederlandse bedrijven en het bevorderen van bilaterale handel en bedrijfsinvesteringen. De landbouwafdeling heeft zich bezig gehouden met het organiseren van tuinbouwmissies, cursussen en deelname aan tuinbouw- en voedselbeurzen en het opstellen van diverse sector- en marktverkenningstudies (zie voor een uitwerking paragraaf 7). Er bestaat nogal wat variatie in de opsomming van de prioritaire economische sectoren. Zo identificeert het jaarplan 2006 als kansrijke sectoren water, energie, milieu, infrastructuur, tuinbouw en intensieve melkveehouderij, terwijl het jaarplan 2009 een proactief beleid voorstaat in de kansrijke sectoren *life sciences* en creatieve industrieën en een reactief beleid inzake automobielenindustrie en infrastructuur (in het bijzonder havens). In 2010 wordt gesproken over energie, tuinbouw, dierlijke productie en water, en in 2011 van *creative industries*, duurzame energie, luchtvaart en land- en tuinbouw. In 2012 verdwijnt de creatieve industrie weer van de lijst (om in 2013 weer op te duiken als een te exploreren sector), terwijl agro-food wordt toegevoegd. Een voortdurende beleidsintentie van de ambassade is het bepalen van de voor Nederland meest kansrijke regio's of deelstaten binnen Mexico. Ook die zijn in de loop der jaren nogal eens veranderd.²² Vanaf 2012 wordt wel getracht een meer consistente en structurele aanpak na te streven.

Een andere belangrijke intentie van de ambassade was informatieverschaffing aan 'Den Haag' over de Mexicaanse positie in diverse internationale fora en de beleidsvoornemens van de Mexicaanse overheid ten aanzien van de G20, VN-klimaatverandering en handelspolitiek. Ook het creëren van bewustzijn in Mexico voor de mogelijkheden van (toekomstige) samenwerking met Nederland binnen deze fora viel hieronder. Mexico is voor Nederland een belangrijke partner met betrekking tot de multilaterale agenda en wil op veel terreinen dezelfde kant op of heeft gedeelde interesses, onder andere op het gebied van energie en milieu (klimaatverandering). Derhalve is volgens de ambassade intensievere bilaterale samenwerking van belang om de Nederlandse belangen beter te behartigen. In dat verband heeft de ambassade regelmatig aangestuurd op ministeriële bezoeken waarmee politieke goodwill gekweekt kon worden als 'hefboom' voor de bilaterale en multilaterale samenwerking. In het kielzog zou tevens het Nederlandse bedrijfsleven kunnen profiteren van deze bezoeken. Tussen 2006 en 2009 is het een belangrijke en aanhoudende beleidsintentie van de Nederlandse ambassade om in Den Haag voor bezoeken op hoog politiek niveau te pleiten en die voor te bereiden.²³ Deze beleidsformulering is scherp en goed verwoord. Zo wordt in een analyse in het jaarplan van 2006 zonder omhaal aangegeven dat het laatste bilaterale bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken aan Mexico van meer dan 20 jaar eerder dateert, dat Nederland 'opvallend' achterloopt bij andere Europese landen, en dat voortdurende van deze situatie mogelijk afbreuk zou kunnen doen aan de positie van Nederland in Mexico, ook in economisch opzicht.²⁴

²¹ In deze documenten wordt antwoord gegeven op de vraag of Nederlandse bedrijven de in Mexico benodigde technologie aanbieden. Bron: Jaarplannen 2006-2011.

²² IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

²³ In november 2009 heeft een Nederlands staatsbezoek aan Mexico plaatsgevonden.

²⁴ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

Een derde terrein waarop de beleidsintenties worden geformuleerd is dat van de versterking van de internationale rechtsorde en de eerbiediging van de mensenrechten. Terwijl het eerste vooral betrekking heeft op verschillende aspecten van (multilaterale) politieke samenwerking en consultaties, omvat het tweede aspect beleidsintenties inzake het monitoren en agenderen van actuele ontwikkelingen en contacten op het gebied van mensenrechten. Het beleid richt zich met name op geweld tegen vrouwen en seksuele en reproductieve rechten. In recente jaren wordt in het licht van de verslechterende veiligheidssituatie in Mexico in de jaarplannen van de ambassade specifiek melding gemaakt van de verhoogde inzet op het thema mensenrechten door middel van een zichtbare bijdrage aan de EU-Mexico mensenrechtendialoog en de strategische inzet van het mensenrechtenfonds (in hoofdstuk 6 zal het tweede aspect uitgebreid worden behandeld).

Een laatste beleidsintentie van de ambassade bevindt zich op het terrein van de publieksdiplomatie. Dit behelst het versterken (met beperkte middelen) van het culturele profiel van Nederland in Mexico en het bevorderen van een positieve beeldvorming. Dit krijgt vorm door ondersteuning en organisatie van Nederlandse inbreng in uiteenlopende culturele activiteiten. De laatste jaren wordt in de beleidsintenties de publieksdiplomatie steeds meer gelieerd aan de economische prioriteiten van de post. Zo willen publieksdiplomatieke activiteiten Nederland presenteren als een belangrijke speler op het gebied van creatieve industrieën, en duurzame stedelijke ontwikkeling en planning, dat laatste in de vorm van het stimuleren van de fiets als vervoermiddel. Publieksdiplomatieke activiteiten worden ook gekoppeld aan het mensenrechtenprogramma. In tegenstelling tot de grote(re) Europese landen zet Nederland niet expliciet en substantieel in op culturele uitwisseling.

In het algemeen kan worden gesteld dat de kwaliteit van de beleidsformuleringen, zoals neergelegd in de jaarplannen-en verslagen, niet bijzonder is. Sinds 2006 zijn die plannen met hun specifieke beleidsintenties, op instructie van de leiding in Den Haag, steeds beknopter geworden, waardoor de argumentatie en contextualisering vrijwel verdwenen zijn. Het betreft vaak opsommingen, met veel verandering van prioriteiten, plannen en projecten. De verbindingen met de bredere regionale (Latijns-Amerikaanse) beleidslijnen is beperkt, terwijl de regionale beleidsnota's op hun beurt weinig aandacht geven aan Mexico.

3.3 Inzet middelen

De kerntaken van de post zijn in volgorde van belangrijkheid: economie en handel, politiek (waaronder mensenrechten) en consulaire dienstverlening. De diensten op het terrein van de financiële bedrijfsvoering en consulaire processen zijn ondergebracht bij het *Regional Support Office* (RSO) te Washington. De ambassade is behalve voor Mexico ook geaccrediteerd voor Belize. Met betrekking tot Belize wordt op ad hoc basis gehandeld naargelang de noodzaak van (bijzondere) aandacht voor dat land zich aandient.

Volgens het formatie – en bezettingsoverzicht zijn anno 2012 op de post bijna 20 fte werkzaam. Het betreft vier uitgezonden medewerkers (waaronder de landbouwwaad) en 15 lokale medewerkers (waarvan er 5 beleidsmatig werk verrichten). In vergelijking met de bezetting op andere posten in de regio heeft Mexico één uitgezonden medewerker minder dan Argentinië, waar tegenover staat dat er meer lokaal personeel is. In vergelijking met andere Midden-Amerikaanse landen (Guatemala, Nicaragua, Costa Rica) is de bezetting aanzienlijk lager, hoewel vermeld moet worden dat de eerste twee genoemde landen partnerlanden zijn. Hetzelfde geldt voor Colombia en Bolivia. Terwijl de *omvang* van de bezetting van de ambassade in Mexico in de laatste jaren stabiel is geweest, heeft het *verloop* ervan in recente jaren voor enig gebrek aan continuïteit heeft gezorgd. Dat laatste is versterkt door regeringswisselingen in Nederland. Deze ontwikkelingen worden door Mexico weliswaar begrepen, maar de effecten zijn niet onopgemerkt gebleven (uitgestelde politieke consultaties, geen follow up staatsbezoek, geen hogere bezoeken). Het is goed op te merken dat de

Nederlandse ambassade vanaf medio 2012 zowel een nieuwe CdP als een plaatsvervangende CdP heeft.

3.4 Bezoeken en missies

Een constante beleidsintentie betreft het bevorderen van multilaterale samenwerking tussen Nederland en Mexico door regelmatig overleg met de Mexicaanse autoriteiten (de zogenaamde 'politieke consultaties'), onder andere op het gebied van handel, investeringen, mensenrechten, milieu en klimaat en de G20. Tussen 2005 en 2012 vinden politieke consultaties onregelmatig plaats. Dit geldt in het bijzonder voor de periode tot 2009. Ondanks herhaaldelijke beleidsintenties en stevig geformuleerde verzoeken door de ambassade aan Den Haag om prioriteit te geven aan ministeriële bezoeken, is er pas laat gehoor aan gegeven. Zo heeft de minister van Buitenlandse Zaken pas in november 2009 een bezoek gebracht aan Mexico, gelijktijdig met het staatsbezoek. Wel hebben andere bewindslieden, onder wie de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en enkele staatssecretarissen, Mexico al voor die tijd bezocht. Deze meer passieve houding van Nederland ten aanzien van Mexico is daar niet onopgemerkt gebleven. Aan Mexicaanse zijde erkent men Nederland als een interessante partner, met name op terreinen waarop Nederland zich profileert en ervaring heeft. Tegelijkertijd constateren Mexicaanse diplomaten dat Nederland niet langer een stevige belangstelling toont voor Mexico en het zelfs regelmatig laat afweten.²⁵ Voorstellen om politieke consultaties die door Nederland werden uitgesteld op lager niveau te houden werden door Mexico niet geaccepteerd. In dit verband was het staatsbezoek van 2009 wel een krachtig signaal van Nederland om het belang van de betrekkingen met Mexico te onderstrepen. Beide ministers van buitenlandse zaken hebben toen de politieke basis gelegd voor toekomstig overleg. Maar deze bezoeken hebben echter niet geleid tot een gestructureerd vervolgtraject en continuering, terwijl daarvoor wel mogelijkheden bestonden. Zo reisde de Mexicaanse minister van Buitenlandse Zaken Espinosa met grote regelmaat naar Duitsland, maar dat is geen aanleiding geweest te proberen haar tevens een bezoek aan Nederland te laten brengen. Geplande topontmoetingen zijn om uiteenlopende redenen niet doorgegaan. Zo is het in september 2010 geplande bezoek van MP Balkenende in het kader van de 200-jarige onafhankelijkheid van Mexico niet doorgegaan vanwege de kabinetswisseling in oktober van dat jaar. In plaats daarvan heeft SG Kronenburg tijdens de festiviteiten in Den Haag op 15 september een korte speech gegeven en een cadeau overhandigd aan de Mexicaanse ambassadeur. Ook was in oktober 2010 in het kader van politieke consultaties een bezoek van DGPZ aan Mexico voorzien, maar ook dat is afgezegd vanwege de kabinetswisseling. Daarna heeft Mexico enkele rappels aan Nederland gestuurd voor een nieuwe datum, maar het heeft enige tijd geduurd voordat hier gehoor aan is gegeven.²⁶ Mexico beschouwt dit overigens als symptomatisch voor een meer algemene koerswijziging van het Nederlandse Latijns-Amerika beleid. Men is op de hoogte van de aanstaande sluiting van Nederlandse ambassades in meerdere Latijns-Amerikaanse landen en zegt dat niet goed te begrijpen gelet op de economische belangen van Nederland in de regio. Daarbij gaat het ook om de potentiële Nederlandse rol in Midden-Amerika en haar bijdrage aan de bestrijding van rechteloosheid en georganiseerde misdaad. Men betreurt de Nederlandse terugtrekking. Daar komt bij dat terwijl andere Europese landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, recentelijk zijn gestart met tripartiete ontwikkelings samenwerking met Mexico in Midden-Amerika, zulks met Nederland vooralsnog niet mogelijk is gebleken. In bilateraal overleg daarover heeft de Mexicaanse ambassadeur nog eens bevestigd dat Mexico grote waarde hecht aan dergelijke consultaties.²⁷ Voor 2011-2012 heeft DWH een strategische reisagenda voor Mexico opgesteld gericht op het beïnvloeden van het Mexicaanse voorzitterschap van de G20, maar gebleken is dat een aantal van de destijds voorgestelde uitgaande bezoeken om onduidelijke redenen niet door zijn gegaan.²⁸

²⁵ Interview met Mexicaanse diplomaten, Mexico Stad, 23 oktober 2012.

²⁶ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

3.5 Bevindingen

In de Nederlandse beleidsopvatting wordt gesignaleerd dat Mexico (en Brazilië) zich positioneren om in deze eeuw uit te groeien tot de grootste economieën van de wereld. Nederland vindt Mexico belangrijk vanwege de overeenkomsten in voor Nederland betekenisvolle doelstellingen in het buitenlands beleid. Ook de rol van Mexico binnen de G20 is van belang. Daar staat tegenover dat Mexico buiten allerhande prioriteitenlijsten valt in Den Haag, en dat Nederland moeite heeft duidelijke keuzes te maken in haar positionering ten aanzien van het land. Een heldere en substantiële strategie lijkt niet te bestaan.

De voornaamste beleidsintenties van de Nederlandse ambassade in Mexico tussen 2006 en 2012 waren gericht op het bevorderen van handel en investeringen, met name in de zogenoemde 'kansrijke sectoren' in specifieke subnationale regio's; informatieverschaffing aan 'Den Haag' over de Mexicaanse positie in diverse internationale fora; de versterking van de internationale rechtsorde en de eerbiediging van de mensenrechten; en in aanzienlijk mindere mate publieksdiplomatie. De beleidsformulering op deze terreinen kenmerkt zich in het algemeen (er zijn uitzonderingen) door het ontbreken van stevig onderbouwde beleidslijnen en –intenties. Sinds 2006 zijn de jaarplannen steeds beknopter geworden, zonder veel argumentatie en contextualisering. De verbindingen met de bredere regionale (Latijns-Amerikaanse) beleidslijnen zijn beperkt.

Volgens het formatie – en bezettingsoverzicht zijn anno 2012 op de post Mexico bijna 20 fte werkzaam. In vergelijking met de bezetting op andere posten in de regio heeft Mexico één uitgezonden medewerker minder dan Argentinië, maar wel meer lokaal personeel is. Tussen 2005 en 2012 vinden politieke consultaties onregelmatig plaats, in het bijzonder in de periode tot 2009. Dit is in Mexico niet onopgemerkt gebleven. Voorstellen om politieke consultaties die door Nederland werden uitgesteld op lager niveau te houden werden door Mexico niet geaccepteerd. Het staatsbezoek van 2009 was evenwel een krachtig signaal van Nederland om het belang van de betrekkingen met Mexico te onderstrepen, maar heeft echter niet geleid tot een gestructureerd vervolgtraject.

4. Politieke samenwerking in mondiale thema's

4.1 Wereld governance

De algemene visie van de Nederlandse ambassade op de relaties met Mexico is dat vanuit politiek oogpunt Mexico voor Nederland een interessante partner is, hoewel de betrekkingen niet heel intensief zijn. Mexico onderkent het belang van multilaterale kaders en van een sterke internationale rol van de VN. Het vervult een belangrijke rol in de Mensenrechtenraad en speelt een vooraanstaande rol op het gebied van klimaatverandering, milieu en energie in het kader van het G8+5 overleg. Zoals gezegd kenmerkt het Mexicaanse buitenlandse beleid zich steeds meer door het bewustzijn een land van statuur te zijn dat de daarmee samenhangende internationale verantwoordelijkheden wenst te nemen. Zo profileert Mexico zich als donorland in internationale ontwikkelingsamenwerking. Daarnaast heeft Mexico een goede kijk op de eigen regio, waarbij de visie op regionale integratie, samenwerking met EU-LAC, de verhouding met de VS, het Caribische gebied en de bilaterale verhoudingen van Mexico met onder meer Cuba en Venezuela voor Nederland interessant zijn. Dat zowel Mexico als Nederland zeer goede betrekkingen met de VS onderhouden is daarbij een pluspunt.²⁹

Aangezien Mexico een lange traditie heeft van respect voor soevereiniteit van onafhankelijke natie-staten en decennialang het principe van non-interventie heeft gehanteerd, is dit nieuwe en assertieve internationale bewustzijn opmerkelijk. Dat neemt niet weg dat Mexico zich in de ogen van Nederland soms wat vrijblijvend opstelt en geen positie inneemt. Het staat nog steeds afhoudend tegenover steun aan interventies.³⁰ Een recente poging om Mexico te betrekken bij groep van *Friends of Syria* is daarvan een voorbeeld, omdat Mexico zich op laatste moment terugtrok.³¹ Ook inzake het principe van *Responsibility to Protect* bestaan verschillen van inzicht tussen Nederland en Mexico.³²

Daar staat tegenover dat Nederland en Mexico kunnen samenwerken op veel multilaterale dossiers omdat er veel overeenstemming bestaat, onder andere op het gebied van VN hervorming, mensenrechten, de internationale rechtsorde en ontwapening. Ook in de internationale klimaatdiplomatie is Mexico een goede partner en is er veel waardering voor het technische vermogen van Mexico om internationaal een prominente rol te spelen. Het succes van Conference of Parties (COP) 16 in Cancún is voor een belangrijk deel te wijten aan het Mexicaanse leiderschap.

De ontwikkeling van een meer geprononceerde internationale positionering van Mexico betekent niet dat de eerdere grondslagen van het Mexicaanse buitenlandse beleid volledig zijn verdwenen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de wat ambivalente positie van Mexico in haar verhouding tot de VN, in het bijzonder de Veiligheidsraad. Binnen Mexico bestaan daarover verschillende standpunten. Aan de ene kant is er de positie dat Mexico's positie in de wereld een (tijdelijk) lidmaatschap van de VR rechtvaardigt en in overeenstemming brengt met de wens om internationale invloed uit te oefenen. Daartegenover staat echter de visie dat Mexico beter geen lid kan worden van de VR, aangezien het

²⁹ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

³⁰ Daar komt bij dat de militarisering van het Mexicaanse overheidsbeleid jegens de georganiseerde misdaad en internationale drugshandel de Mexicaanse deelname aan internationale vredesmissies om logistieke en financiële redenen feitelijk onmogelijk maakt. Interview met Ana Covarrubias, Mexico Stad, 18 oktober 2012.

³¹ Mexico heeft wel de huidige Nederlandse ambassadeur in Mexico (en voormalig ambassadeur in Syrië) uitgenodigd om een lezing te verzorgen over het conflict in Syrië.

³² Over de moeizame verhouding van Mexico tot de internationale discussies en praktijken inzake 'Responsibility to Protect', zie de interessante analyse van Gómez-Robledo V., J.M. (2010). 'Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención', in Torres, B. en Vega, G. (eds.), *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales*, Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 133-175.

de strategische relatie met de VS onder druk kan zetten. Dat is inderdaad gebeurd aan de vooravond van de invasie van Irak in 2002 toen Mexico samen met Frankrijk en ondanks druk van de VS oppositie voerde tegen de door het laatste land aangevoerde resolutie.

Mexico heeft zowel in 2002-2003 als in 2009-2010 als tijdelijk lid zitting genomen in de Veiligheidsraad. Het land heeft zich in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw nadrukkelijk gemanifesteerd binnen de VN. Een centraal aandachtspunt daarbij is geweest de hervorming van de VN. Mexico heeft zich daarbij laten leiden door de overtuiging dat de structuren en integratie van de verschillende organen van de VN niet langer corresponderen met de diepgaande veranderingen in de internationale machtsverhoudingen, en door de wens om zelf als speler met een toegenomen internationale status erkend te worden. Voor Mexico zou de hervorming van de VN moeten worden gebaseerd op vier centrale uitgangspunten en doelstellingen:

- 1) de bescherming van de rechten van de mens in crisissituaties;
- 2) de regulering van de proliferatie van massavernietigingswapens;
- 3) de agendering van sociale en economische ontwikkeling en een daarmee samenhangende effectieve coördinatie van multilaterale financiële instellingen³³;
- 4) en een integrale institutionele hervorming van de voornaamste organen van de VN, in het bijzonder van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad.

Mexico is voorstander van een uitbreiding van het aantal tijdelijke leden van de Veiligheidsraad (in tegenstelling tot Brazilië dat juist een uitbreiding van het aantal permanente leden van de Raad nastreeft).

In 2005 heeft Mexico Nederland (en 13 andere landen) uitgenodigd om samen te werken aan de hervorming van de VN. Als lid van deze door Mexico gevormde Groep van Vrienden van de Hervorming, die ook wel bekend stond als de 'Fox-groep', nam Nederland deel aan informele gesprekken (namens Nederland nam de MP hieraan deel), en heeft het langs deze weg input geleverd tijdens de VN top in 2005.³⁴ Mexico heeft in dit proces vooral de nadruk gelegd op een integrale herschikking van de VN organen en besluitvormingsmethoden, en heeft zich bijzonder ingespannen ten gunste van de institutionele 'verzwaring' van het thema van mensenrechten binnen de VN (zie verder 4.2.).³⁵

Verschuivingen in de internationale (economische) machtsverhoudingen in de richting van een multipolair krachtenveld waarin opkomende machten hun invloed op de mondiale economie doen gelden, hebben aan de basis gestaan van de institutionalisering van de hedendaagse G20 bijeenkomsten van regeringsleiders. Als een informeel forum om mondiale thema's te bediscussiëren en mondiale problemen op te lossen, vooral van economische en financiële aard, coördineert de G20 de belangen van hooggeïndustrialiseerde en opkomende economieën. Mexico participeert sinds jaren actief in G20 verband, niet in de laatste plaats omdat het mogelijkheden creëert om te interacteren met landen die voor het Mexicaanse buitenlandse beleid van belang, hetzij als handelspartners, hetzij als buitenlandse investeerders, of als landen waarmee men samenwerkt in andere internationale fora. De G20 is een geschikt podium voor het nieuwe internationale protagonisme van Mexico. In 2012 was Mexico als eerste land in Latijns-Amerika voorzitter van de G20. Binnen de G20 benut Mexico zowel haar geopolitieke en strategische positie tussen Noord-, Midden-, en Zuid-Amerika, als die tussen de Atlantische en Grote Oceaan, en

³³ Mexico is voorstander van de instelling van een Council for Economic and Social Security.

³⁴ Deze groep lijdt sinds de Mexicaanse regeringswisseling in 2006 een 'slapend bestaan'. Zie IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

³⁵ Zie Heller, C. (2008). 'Continuidad y cambio en la participación de México en la organización de las Naciones Unidas', in Covarrubias, A. (ed.), *Temas de Política Exterior*, Mexico Stad: El Colegio de México, vooral pp. 455-466. De auteur was tussen 2007 en 2011 vertegenwoordiger van Mexico bij de VN.

bovendien haar historische banden met Europa. Het land beschouwt zichzelf derhalve als een geschikte bemiddelaar tussen de belangen van hoogontwikkelde, opkomende en armere landen als het gaat om vraagstukken van economische groei, internationale handel, voedselzekerheid, klimaatverandering en hervormingen in het systeem van global governance. Als zodanig heeft Mexico de hervormingen van internationale financiële instellingen ondersteund en ervoor gepleit dat opkomende landen meer invloed krijgen op het vinden van oplossingen voor mondiale economische uitdagingen. Mexico heeft de groei van middelen voor het IMF en de WB ondersteund en zich sterk gemaakt voor een grotere stem van ontwikkelingslanden in besluitvormingsprocedures. Het land is voorstander van een herziening van de regulering van het mondiale financiële systeem, en van voortzetting van de Doha onderhandelingen.³⁶

Onder de kabinetten Balkenende heeft Nederland sterk ingezet op deelname aan de G20 vanwege de betekenis van Nederland als 16^e economie (groter dan de G20 landen Turkije, Zuid-Afrika, Saudi-Arabië en Argentinië); als 7^e handelsnatie (zonder intra-Europese handel nog steeds als 11^e); als 9^e financiële natie, en als 5^e speler ter wereld in buitenlandse directe investeringen. Verder speelt Nederland een actieve rol in internationale organisaties en heeft het bij de bestrijding van crises altijd zijn verantwoordelijkheid genomen en bijgedragen aan de betalingsbalans-steunoperaties van onder meer het IMF. De Nederlandse bijdrage aan ODA is een ander belangrijk gegeven. Om die redenen wil Nederland graag meepraten over thema's die voor de eigen economie en politieke opstelling van belang zijn. Nederland is aanwezig geweest op de G20 toppen in Washington (2008), Londen (2009), Pittsburgh (2009) en Toronto (2010). In het jaar dat Mexico begon met de voorbereidingen van haar voorzitterschap (2011) heeft Nederland tevergeefs getracht een vaste positie te verkrijgen.

In een onderhoud tussen de Mexicaanse onderminister van Buitenlandse Zaken en de EU delegatie in Mexico werd de Mexicaanse agenda voor de G20 toegelicht: economische groei en stabiliteit; internationale handel; financiële regulering; voedselzekerheid & grondstoffen; en klimaatverandering en groene economie. Mexico legt veel nadruk op inclusiviteit en een actieve *outreach*-strategie, die bij COP-16 zo succesvol was gebleken. Het betreft zoveel mogelijk landen die geen lid zijn van de G20, internationale organisaties, het maatschappelijk middenveld en *think tanks* bij de gesprekken en onderhandelingen. Nederland werd uitgenodigd voor de voorbereidende vergadering van onderministers van Financiën in december 2011. Hoewel Nederland actief heeft gelobbyd, kreeg het uiteindelijk geen uitnodiging voor deelname aan de G20 top in Los Cabos (juni 2012) zelf, aangezien Mexico had besloten prioriteit te geven aan de Latijns Amerikaanse regio.³⁷ Nederland werd wel nog uitgenodigd voor een drietal bijeenkomsten, waaronder die van de ministers van landbouw over voedselzekerheid in mei 2012 in de Mexicaanse hoofdstad.

4.2 Samenwerking internationale mensenrechten

Mexico is geen voorstander van het bilateraal behandelen van mensenrechten en hecht daarom veel belang aan goed functionerende internationale organisaties zoals de VN Mensenrechtenraad (MRR).³⁸ Sterker nog, Mexico heeft in 2005 en 2006 succesvol gepleit voor de oprichting van de MRR (was daarvoor Mensenrechten Commissie), en is gedurende het eerste jaar van haar bestaan voorzitter van de Raad geweest. Mexico stelt zich constructief op in internationale fora, en deelt veelal dezelfde waarden als Nederland op het gebied van vrouwen- en kinderrechten. Mexico is net als Nederland actief binnen zowel de MRR als de Third Committee van de Algemene Vergadering van

³⁶ Aranda Bezaury, L. (2012). *The role of Mexico in the G20*, Mexico Stad: Matías Romero Institute. De auteur was staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en G20 sherpa.

³⁷ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

³⁸ Idem.

de Verenigde Naties (AVVN).³⁹ Mexico heeft zich ook meer recentelijk ingespannen op dit terrein. In 2009 heeft het samen met Frankrijk een informele werkgroep opgericht met een 15-tal landen om informeel na te denken over een verdere hervorming van de MRR (een initiatief dat voortkomt uit een bezoek van Sarkozy aan Mexico in februari 2009). Nederland werd niet uitgenodigd voor deze groep.⁴⁰ Wanneer mensenrechten onderwerp van gesprek zijn in EU kader, betreft het meestal de samenwerking in deze fora en minder vaak de binnenlandse problematiek in Mexico zelf.⁴¹

De opstelling van Mexico binnen de MRR is niet eenvoudig te voorspellen. Het land heeft niet de gewoonte over haar stemgedrag te informeren en haar voorkeuren uit te spreken. Daarnaast doet Mexico niet aan steunruil binnen de MRR omdat het de kandidaturen louter op hun verdiensten wenst te beoordelen. Mexico heeft de Nederlandse kandidatuur voor de MRR in 2007 gesteund, wat gezien werd als een 'bevestiging van het succes van de goede samenwerking tussen Nederland en Mexico in multilaterale instanties'.⁴² Nederland erkent tevens dat Mexico constructief meewerkt aan voor Nederland en EU belangrijke onderwerpen. Zaken als terrorisme, migratie en rechten van minderheden zijn belangrijk voor Mexico.

De mensenrechtensituatie binnen Mexico zelf komt ook aan de orde binnen de MRR. Tijdens het *Universal Periodic Review* landenexamen van Mexico in februari 2009 vond een Interactieve Dialoog plaats over de positie van de vrouw, de vrijheid van meningsuiting en de armoede in Mexico. Nederland heeft daarbij toen enkele aanbevelingen gedaan, die vooral waren gericht op het doorvoeren van veranderingen of aanpassingen in wettelijke kaders betreffende het functioneren van de rechtsstaat en de publieke ruimte, beide cruciale pijlers van een moderne democratie. Het betrof ten eerste de mensenrechtensituatie van vrouwen in Mexico. Vrouwen hebben te lijden onder geweld en discriminatie thuis en op het werk, maar ook vanwege het inefficiënte en ontoereikende Mexicaanse rechtstelsel. Nederland raadt de Mexicaanse overheid aan de federale en deelstaat-wetgeving af te stemmen op het kader opgesteld door de *General Law for Women's Access to a Life Free from Violence*. Ten tweede heeft Nederland gewezen op de regelmatige en serieuze schendingen van de rechten van journalisten, ondanks het bestaan van een speciale aanklager. Nederland raadt aan dat de Mexicaanse overheid een wettelijke kader creëert waarmee de speciale Openbare Aanklager voor Misdaden tegen Journalisten meer zelfstandigheid verkrijgt om onderzoek te doen naar en het aanklagen van daders. Ten slotte heeft Nederland een aanbeveling geformuleerd inzake de wetgeving op het gebied van radio, televisie en communicatie. Aanleiding is dat de controle over de media in handen is van een beperkt aantal individuen en consortia, waardoor de uitoefening van het recht op meningsuiting beperkt wordt.

4.3 Vrede, stabiliteit en veiligheid

De bevordering van vrede, stabiliteit en veiligheid is een van de pijlers van het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika. Terwijl in een niet zo ver verleden vrede en veiligheid vooral in het geding waren door politiek en ideologisch gemotiveerde conflicten, is in meer recente jaren het zwaartepunt verschoven in de richting van de negatieve effecten van de georganiseerde misdaad (in het bijzonder de drugshandel) op veiligheid, democratie, mensenrechten en handel. Nederland maakt zich in het bijzonder zorgen om de ontwikkelingen in de Midden-Amerikaanse landen, die

³⁹ De Social, Humanitarian & Cultural Affairs Committee (ook wel Third Committee genoemd) van de Verenigde Naties behandelt agendapunten die betrekking hebben op sociale en humanitaire zaken en mensenrechtenpunten die mensen wereldwijd raken.

⁴⁰ De regionale spreiding was het belangrijkste criterium. Andere Europese vertegenwoordigers waren Zwitserland, het VK en Roemenië. IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

⁴¹ IOB (2006). *Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen. Synthese van vijf deelstudies*. IOB evaluatie 302. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁴² IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

steeds meer geconfronteerd worden met grensoverschrijdende criminaliteit, corruptie en straffeloosheid, mede als gevolg van zwakke staatsinstituties en armoede. Derhalve is recentelijk een nieuw Midden-Amerika programma opgezet dat vanuit een regionale aanpak wil bijdragen aan de bestrijding van de onveiligheid, criminaliteit en destabilisering van de Midden-Amerikaanse landen. Het Programma beoogt verder bij te dragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van de regio. Aangezien de problematiek in Midden-Amerika nauw verbonden is met de verdieping van de drugsproblematiek en het geweld in het grote buurland Mexico, is deze thematiek ook een draaischijf geworden van (potentiële) betrekkingen tussen Nederland en Mexico. Ook de EU en de VS kijken naar México als een belangrijke partner in de bestrijding van het veiligheidsprobleem in Midden-Amerika. Deze aanpak ondersteunt niet alleen de Midden-Amerikaanse landen maar is ook een aanmoediging voor Mexico om een constructieve rol in de regio te blijven spelen, niet in de laatste plaats vanwege de gedeelde problematiek.

Mexico heeft een lange geschiedenis van internationale betrokkenheid bij de Midden-Amerikaanse regio. Gedurende meer dan dertig jaar heeft de Mexicaanse regering een reeks van -niet al te succesvolle- pogingen ondernomen om een rol te spelen in de ontwikkelingen in Midden-Amerika. Het Pact van San José (1980), de Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (1990), het Plan Puebla Panamá (2001), en het recente Proyecto Mesoamérica (2008) zijn de belangrijkste door Mexico gedreven institutionele initiatieven. Gezien de ontwikkelingen in de regio wordt de agenda de laatste jaren overheerst door vraagstukken van veiligheid en migratie.⁴³

Het institutionele kader waarin deze vraagstukken door Mexico en Nederland aan de orde worden gesteld is de veiligheidsagenda van het *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA). De SICA veiligheidsstrategie is in juni 2011 in Guatemala aangenomen en daar kwam toen ook de zogenaamde vriendengroep formeel tot stand. De strategie omvat vier pijlers met bijbehorende werkgroepen. De werkgroepen van de vrienden hebben de taak om mogelijke concrete projecten in kaart te brengen. De werkgroepen zijn: Misdaadbestrijding geleid door Colombia, VS en Mexico, Misdaadpreventie, geleid door de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, Rehabilitatie, geleid door Spanje en Canada, en Capaciteitsversterking geleid door de EU. Mexico heeft inmiddels gedeeltelijk in kaart gebracht wat de aangeboden assistentie is op het gebied van misdaadbestrijding. De regering heeft gesprekken gevoerd met mogelijke donoren en vrienden zoals Italië, Spanje, de VS en Canada en deze in de SICA-veiligheidsstrategie geplaatst. Mexico wil optreden als uitvoerder en soms ook als financier. Het gaat voornamelijk om trainingen in Mexico en in de regio voor functionarissen uit Midden-Amerika. Het Mexicaans Openbare Ministerie, douane, leger, marine en politie zijn betrokken bij de uitvoering van de trainingen.

Nederland is van mening dat deze strategie een goed raamwerk biedt voor actie en draagvlak van de betrokken landen (inclusief de buurlanden Colombia en Mexico), maar ook voor de internationale donorgemeenschap. Op haar beurt heeft Mexico Nederland uitgenodigd om tijdens een vergadering georganiseerd voor de 'vrienden van SICA' (juli 2012) mee te praten over deelname aan de SICA veiligheidsstrategie. De Nederlandse ambassade heeft daarop positief gereageerd, en er is metterdaad door Buitenlandse Zaken iemand afgevaardigd. Het was de bedoeling te bepalen of Nederland onderdeel zal gaan uitmaken van de uitvoering van de SICA-veiligheidsstrategie.

De verbetering van de bestrijding van de georganiseerde misdaad is tevens inzet geweest van een door Nederland gefinancierd project van samenwerking tussen de KLPD en de Mexicaanse federale politie. Nederland steunt de Mexicaanse aanpak van de georganiseerde misdaad. In 2011 en 2012 hebben instructeurs van de KLPD twee cursussen verzorgd voor tientallen Mexicaanse politieagenten (een over chemische drugs en een over cybercrime). Het project is goed geëvalueerd,

⁴³ Alcázar, M.A. (2011). 'México y Centroamérica: 'la difícil confluencia'', in González, G. en Pellicer, O. (eds.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*, Mexico Stad: Siglo XXI, pp. 76-107.

op grond waarvan een voorstel voor een vervolgproject is gedaan door de Mexicaanse partner, die zelf de helft van de kosten wenst te dragen. Aan de Mexicaanse zijde van de samenwerking bestaat overigens een bredere belangstelling om samen te werken, aangezien Nederland expertise bezit op het gebied van drugsbestrijding en drugsbeleid, mogelijkheden biedt voor informatie-uitwisseling (Interpol), en omdat het een project heeft opgestart van de vorming van één nationale politie, waarvan Mexico wil leren omdat men dezelfde weg is ingeslagen.⁴⁴ Bovendien wordt in Mexico in sommige kringen (bijvoorbeeld door oud-president Fox) met belangstelling gekeken naar de Nederlandse praktijk van legalisatie van drugs.

Mexico heeft zich sinds lang op constructieve wijze ingezet voor het tegengaan van de verspreiding van kernwapens en andere massavernietigingswapens. Het heeft een voortrekkersrol gespeeld in de ontwikkeling en ondertekening van het Verdrag van Tlatelolco (1967), waarin afspraken zijn vastgelegd over Latijns Amerika als kernwapensvrije regio. Dit verdrag –en daarmee ook Mexico– heeft tevens een rol gespeeld in het op gang komen van het non-proliferatie denken, vooral neergelegd in het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) (1968).⁴⁵ In meer recente jaren heeft Mexico steun uitgesproken aan de consultatieve uitspraak van het Internationale Gerechtshof inzake de illegaliteit van het gebruik en de dreiging van kernwapens. Het land staat verder op het standpunt dat het NPV de hoeksteen moet blijven van een ontwapenings- en non-proliferatieregime. Inzake recente internationale polemieken verdedigt Mexico het recht van landen kernenergie aan te wenden voor onderzoek en produktie voor vreedzame doeleinden, conform de richtlijnen van het Internationaal Atoom Agentschap. Mexico is ten slotte voorstander van een volledig verbod op kernproeven.⁴⁶ Ook Nederland wil voortgang boeken op de multilaterale non-proliferatieagenda en investeren in bilaterale non-proliferatiedialogen met belangrijke landen in Latijns-Amerika, zoals Brazilië en Argentinië. Om concrete invulling te geven aan de versterking van het non-proliferatieregime werkt Nederland binnen het *Non-Proliferation and Disarmament Initiative* samen met Mexico (en Chili). Nederland hoopt op die manier ook traditionele tegenstellingen tussen verschillende regionale en/of geopolitieke groepen te doorbreken en tegenwicht te bieden aan de negatieve invloed van bepaalde landen in de *Non Aligned Movement* (NAM). Aangezien Mexico de status bezit van 'NAM-waarnemer' binnen verschillende ontwapeningsfora (chemisch, biologisch, nucleair) hoopt Nederland langs die weg beter inzicht te kunnen krijgen in de wensen van de NAM op het gebied van non-proliferatie en ontwapening.⁴⁷

Mexico heeft het Verdrag van Rome ondertekend en steunt het Internationale Strafhof in Den Haag. Bovendien is een voormalige Mexicaanse minister van buitenlandse zaken, Bernardo Sepúlveda, enkele jaren geleden eerst rechter en daarna vicepresident van het Internationaal Hof van Justitie in Den Haag geworden. Hoewel de Nederlandse ambassade weinig activiteiten heeft ondernomen om Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld te profileren, is er wel met Mexico bilateraal overleg geweest over het Strafhof.⁴⁸ Daarnaast heeft Nederland een poging gedaan om van Mexico een extra bijdrage te verkrijgen voor de financiering van het Strafhof. Mexico was weliswaar graag bereid met Nederland te zoeken naar een consensusoplossing, maar was tevens weinig

⁴⁴ Interview met hoge Mexicaanse ambtenaar, Mexico Stad, 26 oktober 2012.

⁴⁵ Voor een uitgebreide analyse zie Anguiano, E. (2010). 'México: la diplomacia en torno al desarme', in Torres, B. en Vega, G. (eds.), *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales*, Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 89-132.

⁴⁶ Zie hiervoor Claude Heller die tussen 2007 en 2011 permanent vertegenwoordiger was van Mexico bij de VN: Heller, C. (2010). 'México y la estabilidad y la paz mundiales', in Torres, B. & Vega, G. (eds.), *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales*, Mexico Stad: El Colegio de México, vooral pp. 73-74.

⁴⁷ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

⁴⁸ Idem

optimistisch over de kans van slagen van het Nederlandse voorstel. Mexico adviseert Nederland om flexibel te zijn en haar vrijgevigheid nog wat te verlengen.⁴⁹

4.4 Inspanningen op het gebied van klimaatverandering

Mexico is een van de weinige 'ontwikkelingslanden' dat actief voor nieuwe reductiedoelen lobbyt, en als zodanig is het land een belangrijke partner van de EU en Nederland. Omdat Mexico een brug kan vormen tussen de industrielanden (met verplichte reductiedoelstelling) en de ontwikkelingslanden (zonder uitstootlimieten), is bilaterale samenwerking tussen Nederland en Mexico op dit gebied nuttig. Mexico's positie op klimaatgebied ligt dicht bij de G8 positie dan bij die van de G5: Mexico trekt de agenda namens de G8. Mexico heeft in 2004 een vrijwillig nationaal *cap-and-trade* systeem opgezet, een initiatief van het Mexicaanse ministerie van milieu (Semarnat), het World Resources Institute en de World Business Council for Sustainable Development.⁵⁰

Nederland en Mexico hebben een MoU over het *Clean Development Mechanism* (CDM) en de aankoop van *Certified Emission Reduction*.⁵¹ Kern van het MoU is dat Mexico zich in principe akkoord verklaard met het reserveren van 5 Megaton CO₂ voor Nederlandse CDM projecten. De pilot tussen het Ministerie van I&M en het Instituto Nacional de Ecología voor het ontwikkelen van sectorale benchmarks voor emissiereductie zou als basis kunnen dienen voor het uitwerken van vergelijkbare schema's in andere landen om zo tot 'significante emissiereducties te komen'.⁵²

Het Mexicaanse initiatief voor de oprichting van het *Fondo Verde* ('Groene Fonds') wordt door Nederland met belangstelling bezien. Dit fonds geldt als een aanvulling op CDM⁵³ waarmee mitigatie- en adaptatieprojecten en het bevorderen van technologieoverdracht bekostigd kunnen worden. Het Fondo Verde is ook met de G8+5 besproken en opgenomen in de eindverklaring van mei 2009, hoewel China zich afhoudend heeft getoond en India geen interesse toonde.⁵⁴ Mexico is ervan overtuigd dat het nieuwe klimaatfonds (het zogenaamde Copenhagen Green Fund) uitgevoerd kan worden door instanties die veel ervaring hebben met dergelijke projecten en fondsen, zoals de Wereldbank. Bestaande fondsen zijn onvoldoende en het Green Fund moet daarom de gaten in de bestaande financiering opvullen. Het is nodig dat er een toezichhoudend orgaan komt dat zorg draagt voor een strategische, efficiënte en eerlijke inzet van de fondsen.⁵⁵ Kansen voor verdere samenwerking (zowel bilateraal als in internationale fora) liggen op de volgende terreinen: lange termijn doelen (25-40% reductie), technologie (ontwikkeling markt voor *biobased fuel*) en een financiële architectuur voor post-Kyoto.⁵⁶

Tijdens de jaarlijkse EU-Mexico High-level Dialogue on Environment and Climate Change in Mexico Stad in april 2010 is, in de aanloop naar COP 16 in Cancún later dat jaar, gesproken over klimaat, biodiversiteit en groene economie. Mexico en de EU spraken af om in de toekomst nauw te gaan samenwerken op het gebied van emissie-monitoring. De EU heeft Mexico gevraagd gezamenlijk het concept van de 'groene economie' te bevorderen op multilateraal niveau. Ook op bilateraal gebied zal meer met Mexico op dit gebied worden samengewerkt. De EU gaat bijvoorbeeld met Mexico een

⁴⁹ Idem

⁵⁰ Idem

⁵¹ Het gaat hier om een MoU tussen het Ministerie van I&M en het Mexicaanse milieuministerie (Instituto Nacional de Ecología) Ook het VK en Oostenrijk hebben een dergelijk MoU met Mexico.

⁵² IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

⁵³ Mexico staat vierde op de lijst van landen met de meeste CDM projecten. Een groot aantal projecten dat is goedgekeurd komt echter nooit tot het genereren van carbon credits omdat het monitoringproces te ingewikkeld is. Er is een noodzaak voor kennisoverdracht op dit gebied.

⁵⁴ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Idem

project opzetten om op ecologisch gebied innovatieve bedrijven (MKB) uit Europa en Mexico aan elkaar te koppelen om zo het gebruik van schone technologieën in Mexico te bevorderen. Verder wil de EU werken aan een bindend multilateraal akkoord over toegang tot genetisch materiaal en een breed onderzoek uitvoeren naar de economische gevolgen van het verlies aan biodiversiteit. Dit sluit aan bij het multilaterale activisme van Mexico inzake de bescherming van biodiversiteit. Mexico's biodiversiteit –een van de meest belangrijke in de wereld- staat echter sterk onder druk door onder andere ontbossing. De EU heeft Mexico gevraagd op dit dossier een brugfunctie te vervullen in de communicatie met andere landen in de regio, vooral de landen van de *Alianza Bolivariana para América* (ALBA).⁵⁷

Op grond van deze proactieve internationale ervaringen heeft Mexico zich succesvol ingespannen voor het bereiken van concrete klimaatafspraken in Cancún. Mexico ziet financiering als een belangrijk punt. Veel landen die zich niet aan verplichte reductieschema's willen onderwerpen, kunnen significante reducties bewerkstelligen als ontwikkelde landen hiervoor de nodige technische en financiële ondersteuning bieden. In Kopenhagen zijn belangrijke zaken bereikt op het gebied van financiering, Mexico is erin geslaagd hierover in Cancún specifieke afspraken te maken. Ook adaptatiemaatregelen zijn een prioriteit aangezien Mexico zeer biodivers is en een aantal zeer kwetsbare (kust)gebieden heeft. Mexico heeft in Cancún andere opkomende landen weten te overtuigen van haar ambitieuze mitigatiedoelen. De grote mitigatie-inspanningen moeten evenwel nog steeds van de hoogontwikkelde landen komen.⁵⁸ Voor het nationale klimaatbeleid van Mexico is financiering nog steeds van groot belang. Het land heeft concrete mitigatiekansen geïdentificeerd, maar implementatie is in veel sectoren geen eenvoudige zaak.⁵⁹

4.5 Bevindingen

Mexico heeft het afgelopen decennium met succes gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw internationaal profiel en protagonisme. Nederland is zich ervan bewust dat dit gevolgen heeft voor de bilaterale betrekkingen. In het algemeen is Mexico voor Nederland een interessante en waardevolle partner (en omgekeerd) in multilaterale aangelegenheden. Er is succesvol samengewerkt op terreinen van hervorming van de VN, klimaatverandering, vrede en veiligheid.

Ondanks de heroriëntatie van haar buitenlandse beleid neemt Mexico in sommige dossiers een in de ogen van Nederland ambivalente positie in. Die hangt samen met de schaduw van het eerder dominante uitgangspunt van de non-interventie. Het is niet waarschijnlijk dat dit spoedig geheel zal verdwijnen. Het lijkt goed wanneer Nederland dit begrijpt en in haar betrekkingen met Mexico mee neemt.

Nederland heeft haar ambities om via Mexico toegang te krijgen tot de tafel van de G20 niet kunnen realiseren. Gezien vanuit de specifieke economische en geopolitieke belangen van Mexico is dit begrijpelijk en heeft het de betrekkingen met Nederland niet geschaad.

Nederland en Mexico werken goed samen in de multilaterale benadering van het mensenrechtenregime. Als het gaat om de mensenrechtensituatie in Mexico zelf heeft Nederland aanbevelingen gedaan. Mexico toont zelf ook een actieve houding binnen de MRR; zo heeft het ook aanbevelingen gedaan ter verbetering van de Nederlandse mensenrechtensituatie.

⁵⁷ Idem

⁵⁸ Voor een korte typering van het belang van Cancún, zie bv. Luiselli, C. (2011). 'El combate al cambio climático a partir de Cancún: evitar el escenario más crítico', in González, G. en Pellicer, O. (eds.). *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. Mexico Stad: Siglo XXI Editores, vooral pp. 305-306.

⁵⁹ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

Op het gebied van internationale vrede en veiligheid verloopt de samenwerking tussen Nederland en Mexico zonder problemen, maar is die ook niet bijzonder ambitieus of intensief. Inzake het Midden-Amerika beleid, het internationale strafhof, en de strijd tegen de georganiseerde misdaad (in Mexico) werken de landen op bescheiden wijze met elkaar samen.

5. Mensenrechten in Mexico

Terwijl in 4.2 de betrekkingen tussen Nederland en Mexico inzake het multilaterale mensenrechtenregime aan de orde zijn gekomen, zal de aandacht in dit hoofdstuk uitgaan naar de mensenrechtensituatie binnen Mexico zelf en naar de interpretaties en interventies van de Nederlandse vertegenwoordiging.

5.1 Mensenrechtensituatie in Mexico en de Nederlandse beoordeling

Tot 2003 was de directe Nederlandse inzet voor de bevordering en bescherming van mensenrechten beperkt, en stelde men slechts incidenteel mensenrechten op internationaal niveau aan de orde. In Mexico werd de beoordeling van de situatie van mensenrechten en het daarmee samenhangende vraagstuk van de rechtsstaat vooral gezien in het licht van de politieke transitie die in 2000 leidde tot de verkiezingsnederlaag van de PRI en de machtsovername door de (centrum-)rechtse PAN. In de jaren 2006 en 2007 wordt door de Nederlandse vertegenwoordiging de situatie in het land getypeerd als een 'westers democratisch politiek beleid'. In 2006 heet het dat 'respect voor mensenrechten' in Mexico de goede kant opgaan, ook al signaleert men een grote discrepantie tussen de uitvoering van beleid op federaal en deelstaat niveaus. Aandacht voor de mensenrechtenproblematiek spitst zich toe op geweld tegen vrouwen, met name in het noorden van het land. Vanaf 2009 treedt een verschuiving op in deze opstelling. Er wordt niet langer gesproken over het westers democratische gehalte van het Mexicaanse politieke bestel, waarvan het handhaven van de rechtsstaat een cruciaal onderdeel is, maar gewezen op het feit dat de inmiddels gemilitariseerde strijd tegen de georganiseerde misdaad 'een zware wissel trekt op de veiligheidssituatie van het land'. In de vertaling van de operationele doelstelling van de bescherming van de rechten van de mens betekent dit dat naast blijvende aandacht voor actuele ontwikkelingen, en het onderhouden van goede relaties met actoren op het gebied van mensenrechten, een inzet wordt gevraagd op het gebied van geweld tegen vrouwen *en* persvrijheid. In het jaarverslag van HMA 2009 wordt gesproken over 'toenemende onveiligheid' als gevolg van de harde aanpak door de regering van de georganiseerde misdaad, en rijzen er vragen over de effectiviteit van de gevolgde strategie en nemen zorgen toe over mensenrechtenschendingen begaan door militairen. Ook in 2010 wordt inzet van het mensenrechtenfonds gevraagd inzake geweld tegen vrouwen en persvrijheid. In de daarop volgende jaarverslagen- en plannen neemt de aandacht voor het verband tussen de militarisering van de strijd tegen de georganiseerde misdaad en de verslechtering van de veiligheids- en mensenrechtensituatie juist weer af. Aandacht voor dit laatste thema wordt vanaf 2010 geplaatst in het kader van de zogenaamde Mexico-EU dialoog.⁶⁰ In de jaarplannen van 2011, 2012 en 2013 is opnieuw gericht sprake van de strategische inzet van het mensenrechtenfonds op het thema van vrouwenrechten.

De Nederlandse opstelling wijkt enigszins af van de beoordelingen en inschattingen van andere instellingen en organisaties, nationaal en internationaal. Die wijzen op de gevolgen van de militarisering van de openbare veiligheid, het groeiende geweld, en de tekortkomingen van het strafrechtelijk systeem voor de mensenrechtensituatie in het algemeen, en de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting in het bijzonder. Reeds in 2006 worden ernstige tekortkomingen gesignaleerd in de toepassing van het recht als gevolg van corruptie en gebrekkige transparantie, die als zodanig de basis vormen voor mensenrechtenschendingen. Enkele jaren later heet het dat de regering Calderón weinig werkelijke belangstelling toont voor het vraagstuk van mensenrechten, en prioriteit geeft aan de strijd tegen de kartels. Weer later blijkt dat er sprake is van aanhoudend geweld tegen mensenrechtenactivisten, met name op subnationaal niveau. Ook binnen het rechtssysteem zelf blijven zich grote problemen voordoen. Inzake mensenrechten vormen straffeloosheid en de gewelddadige bedreiging van de vrijheid van meningsuiting en

⁶⁰ Voor 2010 was er ook al een dialoog, maar deze vond meer op ad-hoc basis plaats. Bron: HMA Mexico (2007-2011). *Jaarplannen 2007-2011*.

vrouwenrechten een grote uitdaging voor de Mexicaanse overheid.⁶¹ Talloze internationale mensenrechtenorganisaties hebben juist in recente jaren gerapporteerd over de snel verslechterende mensenrechtensituatie in Mexico en verbanden gelegd met de gevoerde strategieën inzake de drugsproblematiek.⁶²

Mexico's eigen nationale mensenrechten commissie heeft gewezen op schendingen door militairen en politieagenten waarvan velen betrokken zijn bij de gemilitariseerde strijd tegen de georganiseerde misdaad. De Commissie heeft tussen 2007 en 2011 melding gemaakt van 5800 schendingen en over nog eens 90 grove schendingen uitgebreide verslagen opgesteld. Een belangrijke factor in deze mensenrechtenschendingen is het gegeven dat daarvan beschuldigde militairen vrijwel nooit veroordeeld worden. Dit heeft te maken met het zogenaamde *fuero militar*, waarbij misdaden waarvan militairen worden verdacht worden onderzocht en beoordeeld door een militaire rechtbank. Een hoge rechtbank heeft recentelijk het *fuero militar* ter discussie gesteld, maar het is nog te bezien of daaraan ook gevolg wordt gegeven.

Journalisten die schrijven over de drugshandel en/of kritisch zijn over de veiligheidstroepen en de overheid worden steeds vaker lastig gevallen, bedreigd of vermoord. Tussen 2003 en 2009 is het geweld tegen journalisten en mediabedrijven sterk gestegen. Daarop heeft de Internationale Federatie van Journalisten Mexico aangeduid als een van de gevaarlijkste landen om het vak uit te oefenen.⁶³ Ook in het Nederlandse parlement is deze problematiek onder de aandacht gebracht. In oktober 2011 hebben de leden Ormel en Ferrier (CDA) vragen gesteld over het bericht dat in Mexico twee vrouwelijke journalisten vermoord waren en dat in datzelfde jaar reeds tien andere journalisten waren gedood. Ook in oktober 2011 heeft het lid Timmermans vragen gesteld over de verslechterde mensenrechtensituatie in Mexico en gewezen op de noodzaak om mensenrechtenverdedigers en activisten beter te beschermen.

Kortom, de inschatting door de ambassade van de ontwikkelingen omtrent mensenrechten in Mexico, en meer in het algemeen de rechtsstaat, en in het verlengde daarvan de kwaliteit van de democratische transitie, kan als voorzichtig kritisch worden omschreven, en na 2010 misschien zelfs als terughoudend. De ambassade signaleert de samenhang tussen mensenrechtenschendingen en het aan de drugsproblematiek gerelateerde geweld (door alle daarbij betrokken partijen) niet expliciet, terwijl verschillende NGOs en onderzoeksinstituten juist uitgebreid over dit verband hebben geschreven.

5.2 Nederlandse activiteiten op gebied van mensenrechten

5.2.1 Doelstellingen

De algemene doelstellingen van Nederland ten aanzien van Mexico zijn vooral gespecificeerd in termen van het bevorderen van de handels- en investeringsrelaties. De bevordering en bescherming

⁶¹ Interne documenten Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁶² Zie bijvoorbeeld Human Rights Watch (2006). *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*. New York: HRW, beschikbaar op www.hrw.org; Human Rights Watch (2011). *Neither Rights nor Security. Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's 'War on Drugs'*. New York: HRW; Daly, C., Heinle, K. en Shirk, D.A. (2012). *Armed with Impunity. Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico*, San Diego: Trans-Border Institute, beschikbaar op www.sandiego.edu/tbi; ACAT-France e.a. (2012). *En nombre de la 'guerra contra la delincuencia'. Un estudio del fenómeno de la tortura en México*. Parijs: ACAT-France, beschikbaar op www.acatfrance.fr.

⁶³ Zie bijvoorbeeld Committee to Protect Journalists (2010). *Silence or Death in Mexico's Press. Crime, Violence, And Corruption Are Destroying the Country's Journalism*. New York: CPJ; Artículo 19. (2012) *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Informe 2011*, Mexico Stad: Artículo 19. Beschikbaar op www.articulo19.org.

van mensenrechten worden daarbij ook genoemd, maar er bestaat geen specifieke strategie op dit gebied voor Mexico. Ook voor de bevordering van mensenrechten via de EU en andere multilaterale kanalen bestaan geen specifieke doelstellingen voor Mexico, behalve dan het bevorderen van de samenwerking ten aanzien van mensenrechten binnen VN fora.⁶⁴

Tussen 2003 en 2010 verzamelde en analyseerde de ambassade maandelijks informatie over de mensenrechtensituatie in het land, welke verspreid werd via interne maandberichten op het ministerie en gebruikt werd voor het EU mensenrechten fact sheet en de rapporten van de HoM.⁶⁵ Vanaf 2007 is de inzet op mensenrechtengebied via de ambassade tweeledig: er vindt bilaterale steun plaats aan mensenrechtenverdedigers via het Mensenrechtenfonds, en in EU-verband aan de hand van de EU *Guidelines for Human Rights Defenders* en de EU-Mensenrechtendialoog met Mexico. Deze dialoog vindt plaats langs twee lijnen: samenwerking en coördinatie in het kader van het multilaterale mensenrechtenregime, en dialoog over de situatie en ontwikkeling van de mensenrechtensituatie in zowel de EU als Mexico.

De doelstellingen van de Nederlandse ambassade in Mexico waren in de periode 2005-2012 gebaseerd op een drietal prioriteiten:

- 1) Blijvende *aandacht voor actuele ontwikkelingen* op het gebied van mensenrechten, en waar mogelijk een proactieve houding van de EU lidstaten ten aanzien van de Mexicaanse autoriteiten bevorderen. Vanaf 2007 is hieraan toegevoegd dat de Nederlandse Mensenrechtenstrategie als leidraad gebruikt moest worden voor deze proactieve houding.
- 2) Speciale *aandacht voor geweld tegen vrouwen (femicidios)*, waarbij de situatie in Ciudad Juárez op voet wordt gevolgd en een bijdrage wordt geleverd aan projecten op het gebied van geweld tegen vrouwen.
- 3) Goede *relaties opbouwen met belangrijke actoren* op het gebied van mensenrechten, onder andere met het maatschappelijk middenveld.

Vanaf 2009 kwam daarbij een strategische *inzet van het Mensenrechtenfonds* op het gebied van geweld tegen vrouwen én persvrijheid; na 2010 kwam het accent te liggen op vrouwenrechten, waarbij de bestrijding van geweld tegen vrouwen en bescherming van seksuele en reproductieve rechten de voornaamste aandachtspunten vormden. Vanaf 2009/2010 werd er ook meer ingezet op lobby & *advocacy* activiteiten voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen, netwerkbijeenkomsten over vrouwenrechten, en trachtte de ambassade meer coherentie in haar activiteiten aan te brengen.

5.2.2 Projecten Mensenrechtenfonds

Sinds 2006 steunt de ambassade enkele (kleine) mensenrechtenprojecten met behulp van het MRF⁶⁶, waarbij de *femicidio*-situatie (aanvankelijk alleen in Ciudad Juárez, na 2010 op landelijk niveau) speciale aandacht kreeg in de vorm van financiële steun aan organisaties werkzaam op het gebied van bestrijding van geweld tegen vrouwen en hulp bij de gevolgen van geweld.⁶⁷ Volgens gegevens van het financiële registratiesysteem van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is in Mexico tussen 2007-2011 voor EUR 400.376 aan mensenrechten projecten uitgegeven.

⁶⁴ IOB (2006), *Human rights policy versus practice. An evaluation of the implementation of the human rights policy of the Netherlands in its relations with China, Indonesia, Iran, Mexico and Rwanda in the period 1999-2004*. The Hague: Netherlands Ministry of Foreign Affairs, p. 64.

⁶⁵ IOB (2006), *Human rights policy versus practice*, p. 66.

⁶⁶ Tot 2007 stond dit fonds bekend als de Faciliteit Strategische Activiteiten mensenrechten en goed bestuur (FSA).

⁶⁷ Daarnaast hebben de CdP en enkele ambassademedewerkers een aantal maal Ciudad Juárez bezocht om zo aandacht te vragen voor de schrijnende situatie voor vrouwen in deze stad. Ook zijn er diverse malen gesprekken over dit onderwerp op hoog ambtelijk en politiek niveau gevoerd.

In 2006 heeft de ambassade om een bijdrage van EUR 50.000 gevraagd uit het FSA om *femicidio*-projecten te financieren; dit bedrag werd vanaf 2007 opgehoogd tot een jaarlijkse bijdrage van EUR 75.000.⁶⁸ Een van de gesteunde organisaties was *Casa Amiga*, die vrouwen in Ciudad Juárez naar aanleiding van geweldssituaties integraal (juridisch, sociaal en psychologisch) ondersteunde. Daarnaast werkte Casa Amiga actief aan preventie van geweld tegen vrouwen en gaf voorlichting in fabrieken en scholen. HMA te Mexico steunde sinds 2006 in het bijzonder de juridische afdeling, en vanaf 2008 ook een project om de rijke integrale ervaring te verspreiden naar organisaties in andere deelstaten. Daartoe is in 2008 een trainingsmodule ontwikkeld. In 2009 werd deze methodologie d.m.v. training van gelijkgezinde NGO's op grotere schaal toegepast.⁶⁹ Ook heeft de ambassade een project gefinancierd dat trachtte de zichtbaarheid van het Mexicaanse *feminicidio* probleem te vergroten door gevallen te registreren en rapporten hierover te publiceren. Het succes van dit project van de NGO *Católicas por el Derecho a Decidir* (CDD) is terug te vinden in recente wetswijzigingen die *feminicidio* als een strafbaar feit aanduiden en het feit dat een voorstel van CDD door het congres is aangenomen als verplicht onderdeel van een gender-sensitief onderzoeksprotocol.

Zoals gezegd heeft de ambassade zich, op verzoek van de Directie Mensenrechten (DMH) van het ministerie, vanaf 2008 op een tweede mensenrechtentema gericht, namelijk persvrijheid en de rechten van journalisten. Het ging hier om een project waarbij aandacht besteed is aan 'gevarentrainingen' voor (vrouwelijke) journalisten opdat zij het voor Mexico zo belangrijke thema van 'geweld tegen vrouwen' niet zullen mijden. Mexico behoort inzake moorden, ontvoeringen, en bedreigen van journalisten tot de meest gevaarlijke landen van de wereld (samen met Irak, Afghanistan en Somalië). Deze ontwikkelingen ondermijnen het signaleren van mensenrechtenschendingen in het land als gevolg van de druk die journalisten ervaren en mogelijk leiden tot vormen van zelfcensuur. Meer in het algemeen vormt het een bedreiging van de kwaliteit van de publieke ruimte en dus van de democratie.

In 2009 is met EUR 40.000 uit het mensenrechtenfonds een project gefinancierd dat tot doel had de veiligheid van journalisten in Mexico te verbeteren en hun bereidheid te vergroten om door te gaan met het onderzoek naar zaken van openbare veiligheid zoals drugshandel, geweld, corruptie, mensenrechtenschendingen en demonstraties. Door middel van een intensieve training wordt de journalisten (of free-lancers) geleerd op een veilige en ethische manier een onderzoek uit te voeren, zonder daarbij zichzelf, familie of collegae in gevaar te brengen. Het project wordt uitgevoerd door de lokale afdelingen van de internationale NGO's Article 19 en de Rory Peck Trust, beiden gespecialiseerd op het gebied van persvrijheid, tezamen met het Mexicaanse Rode Kruis en een NGO uit Colombia met ervaring op dit gebied.

Vanaf 2010 streeft de ambassade actief naar (meer) coherentie door in te zetten op netwerken, lobbying, en informatieverschaffing en bewustwording inzake vrouwenrechten (inclusief seksuele en reproductieve rechten) en bescherming van mensenrechtenverdedigers en journalisten. Men heeft tevens een begin gemaakt met een ambassadebrede verankering van het thema van mensenrechten. Zo is in 2012 een project opgestart dat gericht is op lobbyen voor een effectief overheidsmechanisme voor bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers.

5.3 Bevindingen

Nederland heeft aandacht gehad voor de ontwikkeling van de mensenrechtensituatie in Mexico. De centrale beleidsintenties zijn in brede zin consistent gebleven, en in reactie op veranderende omstandigheden enigszins uitgebreid, danwel aangepast. De beoordeling van die veranderingen door de ambassade kan als voorzichtig kritisch worden getypeerd. De verbindingen tussen de in

⁶⁸ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

⁶⁹ Idem.

principe door Nederland gesteunde overheidsstrategie inzake de drugsproblematiek, mensenrechtenschendingen, en de kwaliteit van de Mexicaanse democratie worden niet expliciet gelegd, terwijl ze internationaal breed zijn onderkend.

De positie van Nederland inzake Mexico en mensenrechten wordt beïnvloed door een (door verschillende actoren) ervaren dubbelzinnigheid in het optreden van de Mexicaanse autoriteiten. Zoals in 4.2. reeds is gememoreerd heeft Mexico, aan de ene kant, tussen 2000 en 2010 vrijwel alle verdragen op mensenrechtengebied geratificeerd.⁷⁰ Mexico is geen voorstander van het bilateraal behandelen van mensenrechten en hecht juist veel belang aan goed functionerende internationale organisaties.⁷¹ Mexico stelt zich constructief op in internationale fora, en deelt veelal dezelfde waarden als Nederland op het gebied van vrouwen- en kinderrechten. Kortom, de positie van Mexico aangaande mensenrechten in multilaterale verbanden is helder en herkenbaar, en wordt door Nederland gewaardeerd. De geëngageerde multilaterale positionering van Mexico kampt, aan de andere kant, volgens een vooraanstaande onderzoekster echter met het probleem dat die moeilijk te harmoniseren valt met de interne situatie en praktijken op het gebied van mensenrechten. Het zou gaan om 'gescheiden circuits' (zie ook verder 8.3. onder EU en mensenrechten).⁷² Dit suggereert het bestaan van een façade of in ieder geval van een dubbelzinnig of tegenstrijdig beleid van de Mexicaanse regering. De Zweedse ambassade maakt een onderscheid tussen enerzijds de samenwerking op het gebied van mensenrechten in multilaterale fora en, anderzijds, de dialoog over de interne mensenrechtensituatie, en hanteert deze als volstrekt gescheiden beleidsdomeinen. In de Nederlandse beleidsformulering ten aanzien van het mensenrechtenbeleid van en in Mexico is de erkenning van de genoemde dubbelzinnigheid niet werkelijk terug te vinden, hetgeen mogelijkwijs de gesignaleerde voorzichtigheid (deels) kan verklaren. In het kader van de EU mensenrechten dialoog komt het contrast tussen Mexico's formele institutionele voortgang en het geweld tegen mensenrechtenverdedigers en straffeloosheid wel aan bod.

Nederland heeft als beleidsintentie een proactieve houding van de EU lidstaten ten aanzien van Mexicaanse autoriteiten te bevorderen. Meer in het algemeen wil Nederland de EU benutten om de mensenrechtenproblematiek binnen Mexico te agenderen. De Nederlandse ambassade is terecht van mening dat de EU op het gebied van mensenrechten een meerwaarde bezit als het gaat om de zichtbaarheid van de problematiek en het tonen van solidariteit. Nederland zet ook in op deelname aan subgroepen binnen de EU-Mexico Mensenrechtendialoog, zoals die waarin samen met Frankrijk en Finland de mensenrechten in de deelstaat Oaxaca in de gaten worden gehouden. Op de vraag of Nederland er werkelijk in slaagt een proactieve positie in EU-verband te articuleren bestaan tegengestelde antwoorden. Aan de ene kant is er de visie dat Nederland zich inderdaad actief opstelt in EU verband in Mexico. Aan de andere kant wordt tevens gesignaleerd dat Nederland de laatste jaren juist minder actief en herkenbaar is.⁷³

De Nederlandse vertegenwoordiging heeft op het gebied van mensenrechten consistent aandacht gevraagd voor geweld tegen vrouwen. Dat betekent dat in de loop der jaren verschillende concrete

⁷⁰ ,Daarnaast werkt het land intensief samen met de sinds 2002 in Mexico gevestigde VN Hoge Commissarissen voor Mensenrechten, zijn in de grondwet de rechten van inheemse volkeren gegarandeerd, bestaat er een open-deur beleid voor mensenrechten-rapporteurs, was Mexico een van de co-auteurs van een VN resolutie over een wereldwijd moratorium op de doodstraf, zijn er wetten aangenomen die de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen opheffen, wordt voortdurend gewerkt aan een ambitieuze hervorming van het justitiesysteem –tot nu toe nu niet erg succesvol en omvattend- en was Mexico de eerste voorzitter van de VN Mensenrechtenraad (MRR).

⁷¹ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

⁷² Interview met dr. Ana Covarrubias, El Colegio de México, Mexico Stad, 19 oktober 2012.

⁷³ Interview met hooggeplaatste informant uit het Mexicaanse mensenrechten circuit.

projecten en instellingen financieel zijn ondersteund, sommige ook meerjarig. De keuze voor deze gefocaliseerde besteding heeft goede gronden.⁷⁴ Sinds 2009/2010 is de aanpak van de ambassade enigszins gewijzigd. Het gaat niet langer om een toespitsing op specifieke regio's, maar juist om mensenrechten (en vrouwenrechten) op een generieke wijze te verweven met politieke contacten en andere activiteiten. Daarbij richt de ambassade zich voornamelijk op de bestrijding van geweld tegen vrouwen en seksuele en reproductieve rechten. Aan de ambassade in Mexico zijn de afgelopen jaren meer middelen toegekend uit het mensenrechtenfonds, maar die blijven altijd nog achter bij de middelen die zijn besteed in landen als Chili en Ecuador bijvoorbeeld. Verder heeft Nederland vanwege de gewijzigde mensenrechtensituatie in Mexico nieuwe projecten op het terrein van mensenrechtenverdedigers en journalisten gefinancierd.

Voor zover kon worden vastgesteld⁷⁵ zijn buiten de bestaande projectrelaties niet veel nieuwe relaties met de academische wereld of die van andere Mexicaanse mensenrechten NGOs opgebouwd. Positief is dat recentelijk netwerkbijeenkomsten zijn georganiseerd op het terrein van vrouwenrechten. Ook de EU is een kanaal om het relatienetwerk te verbreden.

⁷⁴ Dat geldt in het bijzonder voor Ciudad Juárez. De keuze hangt samen met de ernstige veiligheidsomstandigheden in de stad, maar ook met het gegeven dat aldaar de Nederlandse Hester van Nierop slachtoffer is geworden van een dodelijk misdrijf in 1998. De Nederlandse ambassade heeft derhalve een jarenlange relatie met de situatie in Ciudad Juárez.

⁷⁵ Er is geen nadrukkelijk onderzoek naar het ambassadenetwerk op het gebied van mensenrechten uitgevoerd voor deze deelstudie.

6. Economische diplomatie

6.1 Economische ontwikkelingen en voorwaarden

Mexico was in 2010 de veertiende economie van de wereld met een bruto nationaal product van EUR 789 miljard, en de tweede economie van Latijns Amerika en het Caribisch gebied, na Brazilië en vóór Argentinië.⁷⁶ Het land exporteerde in 2010 voor EUR 239 miljard aan goederen en diensten.⁷⁷ Prioritaire sectoren zijn momenteel elektronische apparatuur, auto-industrie, luchtvaart en duurzame energie.⁷⁸ Tegelijkertijd importeerde het voor EUR 254 miljard aan goederen en diensten.⁷⁹ Mexico bezette in de periode 2011-2012 de 58^{ste} plaats op de *Global Competitiveness Index* op een totaal van 142 landen.⁸⁰ Mexico staat op de 53^e plaats van de 'ease of doing business' index van Doing Business op een totaal van 183 landen. In dezelfde index komt het land op een 22^e plaats van de 32 Latijns-Amerikaanse en Caribische landen. In de Logistics Performance Index komt Mexico op een 49^{ste} positie uit.⁸¹ Mexico neemt, kortom, een middenpositie in op deze indicatoren, hetgeen wijst op goede mogelijkheden voor het internationale bedrijfsleven, maar tevens op ruimte voor verbetering op tal van terreinen.

Tabel 1 Handelsstromen Mexico

		Top-3 bestemmings- en herkomstlanden
Totale export	EUR 239 miljard	Verenigde Staten (80%)
Export goederen	EUR 228 miljard	Europese Unie (5%)
Export diensten	EUR 11 miljard	Canada (4%)
Totale import	EUR 254 miljard	Verenigde Staten (48%)
Import goederen	EUR 237 miljard	China (15%)
Import diensten	EUR 17 miljard	Europese Unie (11%)
Balans	- EUR 15 miljard	

Bron: World Trade Organisation (2012).

6.1.1 Mexico: de lachende derde?

Hoewel Mexico zwaar te lijden heeft gehad onder de mondiale financiële crisis van 2008 –een economische krimp van 6% was het gevolg-, heeft de economie zich sindsdien snel hersteld. De afgelopen twee jaar is de Mexicaanse economie met 4% gegroeid. De redenen daarvoor zijn divers. Mexico is een van de meest opengestelde economieën van de wereld. Mexico is lid van de Wereld Handelsorganisatie (WTO) en heeft gedurende de afgelopen decennia 44 vrijhandelsverdragen ondertekend, waaronder met de VS en de Europese Unie, meer dan welk ander land in de wereld.⁸² Daarnaast heeft Mexico profijt van een aantal preferentiële handelsovereenkomsten met onder andere de EU, Japan en Canada. Het belangrijkste vrijhandelsverdrag is uiteraard de *North American*

⁷⁶ Centre for Economics and Business Research (2012); World Trade Organisation (2012a). Oorspronkelijke waarde USD 1.035 miljard. Bedrag afgerond op hele cijfers (miljarden). Wisselkoers eerste kwartaal 2012 EUR/USD 1,3108 (www.statistics.dnb.nl). Deze wisselkoers wordt aangehouden voor alle valuta omzettingen (EUR/USD) in dit rapport. Economist Intelligence Unit (2012)

⁷⁷ World Trade Organisation (2012). *Trade Profiles*. Stat.wto.org. Geraadpleegd op 16 augustus 2012. Oorspronkelijke waarden USD 298 miljard en USD 15 miljard.

⁷⁸ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document). Oprichting Dutch Mexican Investment Council.

⁷⁹ World Trade Organisation (2012). *Trade Profiles*. Oorspronkelijke waarden USD 310 miljard en USD 22 miljard

⁸⁰ World Economic Forum (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Geneva: World Economic Forum.

⁸¹ Wereldbank (2012). *Data*. [Online]. <http://data.worldbank.org> (geraadpleegd op 25/04/13).

⁸² Diezelfde openheid maakt Mexico evenwel ook zeer kwetsbaar voor buitenlandse economische schommelingen, zoals met de economische krimp van 2009.

Free Trade Agreement (NAFTA, 1994) tussen Mexico, de VS en Canada.⁸³ Mexico kent een relatief laag tarief voor niet-agrarische producten (7,1 %) maar een vrij hoog tarief voor agrarische producten (21,5 %); het gemiddelde tarief komt daarmee op 9,0%.⁸⁴

NAFTA biedt mogelijkheden voor (buitenlandse) bedrijven om in Mexico te produceren en van daaruit te exporteren naar de VS. Amerikaanse, Japanse, Duitse en Nederlandse bedrijven zijn op deze manier actief in Mexico. In tegenstelling tot Brazilië en Argentinië zijn in Mexico geen protectionistische tendensen te verwachten. De meest diepgaande transformaties van de Mexicaanse economie gedurende de afgelopen dertig jaar betreffen niet alleen de overgang van een relatief gesloten naar een open economie, maar ook die van een economie met vastgelopen en weinig innovatieve primaire en secundaire sectoren naar een dynamische industriële exporteconomie. Terwijl andere Latijns-Amerikaanse landen in hun handelsbetrekkingen nog steeds zwaar leunen op de export van grondstoffen en landbouwproducten, exporteert Mexico dezelfde waarde aan industriële producten als de rest van Latijns-Amerika tezamen. Dit komt ook tot uitdrukking in het atypische beeld van de handelsbetrekkingen tussen Nederland en Mexico: van de grote Latijns-Amerikaanse landen is Mexico het enige land waarheen Nederland meer exporteert dan importeert.

Dat deze economische trend zich in de komende jaren zal voortzetten wordt duidelijk als men naar de auto-industrie kijkt. In het centraal-Mexicaanse Aguascalientes investeert Nissan in een nieuwe fabriek ter waarde van USD 2 miljard, en in het naburige Guanajuato bouwen Mazda en Honda nieuwe fabrieken. Vlak bij de reeds decennia bestaande Volkswagen fabriek in Puebla, zal Audi een fabriek bouwen ter waarde van USD 1,3 miljard. In 2012 produceerde Mexico 3 miljoen auto's, en daarmee is het de vierde auto-exporteur ter wereld. Over enkele jaren zullen het er 4 miljoen zijn. Mexico produceert daarnaast grote hoeveelheden flatscreens, mobiele telefoons en koelkasten. Siemens heeft 6.000 mensen in dienst in Mexico en Philips 4.000.⁸⁵

De groei van de Mexicaanse op exportgerichte industrie kan in belangrijke mate worden verklaard door de verbetering van haar concurrentie positie ten opzichte van China en andere landen in Zuid-Oost Azië. In de ogen van menigeen is sprake van een betekenisvolle kentering, waarbij de industriële 'exodus' vanuit Mexico, begonnen na de toetreding van China tot de WTO in 2001, tot stilstand is gekomen.⁸⁶ Twaalf jaar geleden was het gemiddelde Chinese loonniveau slechts een vijfde van het Mexicaanse, zeven jaar geleden nog een derde, en recentelijk is de kloof nog kleiner geworden. Sterk verhoogde transportkosten dragen het hunne bij aan de verbeterde concurrentiepositie van Mexico, alsmede de aanmerkelijk kortere leveringstijden. Het Amerikaanse Ministerie van Handel verwacht dat de VS in 2018 meer uit Mexico dan uit China zullen importeren.⁸⁷

Het is verder de verwachting dat Mexico in de komende jaren de strategische olie-en gaswinning-en exploitatie zal liberaliseren, ook al is het geenszins duidelijk hoe en in welke tempo zulks zal gebeuren. Het zou evenwel betekenen dat het staatsbedrijf PEMEX niet langer het monopolie kan behouden op exploratie en andere activiteiten, en er derhalve investerings-en

⁸³ Zie www.nafta-sec-alena.org. NAFTA werd ondertekend in december 1992 en werd effectief op 1 januari 1994.

⁸⁴ WTO (2012). *Tariff Profiles*. stat.wto.org. Geraadpleegd op 16 augustus 2012. Alle tarieven zijn gemiddeldes van de toegepaste tarieven op basis van het meest begunstigde natie principe.

⁸⁵ The Economist. (2012). Señores, start your engines. *The Economist*. November 24, 2012, pp. 5-8. Interview met topman Nederlandse onderneming, Mexico Stad, 25 oktober 2012.

⁸⁶ Interviews met hoge Europese diplomaat en topman van een Nederlandse onderneming, Mexico Stad, 25 en 26 oktober 2012.

⁸⁷ The Economist. (2012). Señores, start your engines. *The Economist*. November 24, 2012, p. 8.

handelsmogelijkheden zullen ontstaan. Verschillende Europese landen, waaronder Nederland, maar ook Noorwegen en Spanje, hebben hoge verwachtingen in dit verband en zijn actief met lobbyen en het treffen van voorbereidingen. Mexico bezit in het algemeen goede investeringsvoorwaarden in de vorm van fiscale voordelen, en een als redelijk ingeschatte juridische zekerheid. De vooruitzichten voor zowel macro-economische en politieke stabiliteit lijken goed.⁸⁸

De veiligheidssituatie in Mexico heeft de laatste jaren veel aandacht getrokken in (inter)nationale media. Het geweld is in kwantitatieve en kwalitatieve zin erg toegenomen en van karakter veranderd. De oorzaken van de onveiligheid zijn divers geworden (drugs, ontvoering, afpersing, mensenhandel), en voor veel gewone Mexicanen, met name in het noorden van het land, is het dagelijkse leven ingrijpend veranderd. Uit het onderzoek blijkt echter dat de meeste (buitenlandse) bedrijven, met name de grote, de risico's van de onveiligheid goed kunnen managen, en dat geldt zelfs voor bedrijven die actief zijn in gebieden waar het geweld het hevigst is, zoals in Chihuahua en Nuevo León. Het is in ieder geval geen reden gebleken voor terugtrekking of het schrappen van nieuwe investeringen.

Bij elkaar genomen vormen de ontwikkelingen, trends en voorwaarden van de Mexicaanse economie aanleiding voor verschillende belanghebbende partijen om Mexico een hogere prioriteit toe te kennen in de Latijns-Amerikaanse en mondiale context dan voorheen het geval was. De vergelijking met Brazilië wordt in dit verband vaak gemaakt, evenals met China, en die vallen beiden steeds vaker uit ten gunste van Mexico. 'Mexico is becoming a Brazil-beater', stelde *The Economist* niet lang geleden.⁸⁹

Grote Nederlandse ondernemingen lijken in ieder geval op dezelfde lijn te zitten. Zij hebben kunnen profiteren van vrijhandelsovereenkomsten en het gunstige vestigingsklimaat in Mexico, vooral met het oog op de productie voor de Noord-Amerikaanse markt. Veelvuldig is opgemerkt dat de voordelen van productievevestigingen in China beginnen op te drogen. Enkele voorbeelden van activiteiten van Nederlandse multinationale ondernemingen in Mexico kunnen dit punt verduidelijken. Zo is Philips al meer dan 70 jaar actief in Mexico. Vóór de *China-boom* vond veel productie in Mexico plaats, maar door de *China-boom* is veel productiecapaciteit naar China verplaatst. Als gevolg van de toegenomen productiekosten in dat laatste land is recentelijk weer sprake van een grotere concentratie van de productie in Mexico. Philips beschikt thans over vijf fabrieken, allen gelegen in de noordelijke grensregio. Bij de meest recente investering in Monterrey was de onveiligheid een thema, maar uiteindelijk heeft een pakket aan fiscale voordelen de doorslag gegeven. Philips heeft een gespecialiseerd bedrijf gecontracteerd dat de veiligheidssituatie rond de fabrieken voortdurend monitort en daarover rapporteert. Philips verkoopt in Mexico consumentenelektronica (vanuit Panama), maar produceert in het land alleen lampen. Van die productie wordt tachtig procent naar de VS geëxporteerd. Daarnaast zoekt Philips naar mogelijkheden om de afzet van medische apparatuur aan ziekenhuizen in Mexico te vergroten. Besluitvorming over de aankoop van medische instrumenten is vooral in handen van de overheid, en daardoor is de markt niet eenvoudig toegankelijk.

De investeringsbereidheid is ook te vinden bij *Unilever*, die in 2011 een nieuwe deodorantfabriek in de deelstaat Morelos heeft geopend, waarmee markten van de VS tot aan de Cariben en Colombia worden bediend. Met de bouw van de hypermoderne en met duurzame technologie geconcipeerde fabriek was een investering van EUR 100 miljoen gemoeid. Volgens een woordvoerder van Unilever,

⁸⁸ Een recente publicatie die deze optimistische inschatting van de positie en mogelijkheden van Mexico verwoordt is O'Neill, S.K. (2013). 'Mexico Makes It. A Transformed Society, Economy, and Government', in *Foreign Affairs*, Vol. 92, nr. 2, pp. 52-63.

⁸⁹ *The Economist*. (2012). Señores, start your engines. *The Economist*. November 24, 2012, p. 8.

een bedrijf dat al meer dan veertig jaar actief is in Mexico, zal de fabriek (in)direct werk verschaffen aan 1.700 mensen.

In 2010 was Nederland de grootste investeerder in Mexico door de aankoop van bierproducent FEMSA door Heineken voor een bedrag van ongeveer EUR 4 miljard. FEMSA is een van de twee grote brouwers in Mexico en heeft ongeveer de helft van de markt in handen. Het bedrijf bezit 35 biermerken en is vooral actief in Mexico, Brazilië en de VS. Door de aankoop, die deels door een aandelenovername plaatsvond, hebben de voormalige eigenaren van FEMSA 20% van de aandelen van Heineken verworven.⁹⁰

6.1.2 Nederland en Mexico: economische facts & figures

De genoemde grote Nederlandse bedrijven opereren in een omvangrijk economisch speelveld tussen Mexico en Nederland, dat bovendien een erg lange geschiedenis heeft. Immers, '[N]aardien zich, sedert eenigen tijd handels-betrekkingen gevormd hebben tusschen de Nederlanden en de Verenigde Staten van Mexico, is het voor de handhaving en de uitbreiding der wederzijdsche belangen nuttig geoordeeld, die betrekkingen, door middel van een Tractaat van Vriendschap, Scheepvaart en Handel te bevestigen, en te beschermen', zo luidt de eerste zin van het in 1827 door Koning Willem I gesloten traktaat. Het stond tevens aan het begin van de bilaterale betrekkingen tussen beide landen.⁹¹ In recente jaren worden diezelfde betrekkingen in het bijzonder bevorderd door het EU-Mexico Vrijhandelsverdrag (sinds juli 2000), de investeringsbeschermingsovereenkomst Nederland-Mexico (sinds oktober 1999) en het belastingverdrag Nederland-Mexico (in werking vanaf december 2008).⁹²

Tabel 2 Handelsrelaties Nederland – Latijns-Amerika

	Export	Import
Totale waarde 2002	EUR 1,8 miljard	EUR 5,2 miljard
Totale waarde 2011	EUR 5 miljard	EUR 10,7 miljard
Groei	177%	106%
Top 5 landen (2011)	Mexico (34%) Brazilië (30%) Argentinië (7%) Chili (6%) Venezuela (6%)	Brazilië (45%) Argentinië (13%) Mexico (11%) Chili (8%) Colombia (7%)
Belangrijkste productgroepen⁹³	Minerale brandstoffen, smeermiddelen e.d. (27%) Chemische producten (27%) Machines en vervoermateriaal (24%)	Voeding en levende dieren (36%) Grondstoffen behalve brandstoffen (19%) Minerale brandstoffen, smeermiddelen en dergelijk (13%) Fabricaten (10%)
Mate van factorgebruik⁹⁴	Technologie-intensieve producten (49%)	Primaire producten (72%)

⁹⁰ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

⁹¹ *Tratado de Amistad, Navegación y Comercio entre México y los Países Bajos* (Facsimile), Den Haag, 2008.

⁹² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Verdragen*. <http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen>. Geraadpleegd op 16 augustus 2012.

⁹³ Productgroepen zijn ingedeeld volgens de Standard International Trade Classification op 1-digit niveau.

⁹⁴ Deze indeling staat bekend als de van Marrewijk classificering. Zie ook Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011-Tweede concept Eindrapport*. Heerlen.

Machines en vervoermateriaal (24%)	Technologie-intensieve producten (16%)
---------------------------------------	---

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011*.

Mexico was in 2011 de belangrijkste exportbestemming van Nederland in Latijns-Amerika met 34% van de totale export naar de regio. De totale export naar het land vertegenwoordigde een waarde van circa EUR 1,8 miljard. Tussen 2002 en 2011 is de export naar Mexico met meer dan 177% gegroeid, waarmee Mexico op de achtste plaats staat wat betreft export groei. Nederland voerde in 2011 hoofdzakelijk minerale brandstoffen, smeermiddelen, en dergelijke, chemische producten en machines en vervoermateriaal uit naar Mexico. De top drie exportproducten in 2011 waren ruwe aardolie en aardolieproducten, medicinale en farmaceutische producten en ijzer en staal.

Mexico nam in 2011 een derde plaats in wat betreft Nederlandse import van goederen uit Latijns-Amerikaanse landen. Met een totale export naar Nederland ter waarde van EUR 1,2 miljard komt Mexico op een derde plaats, na Brazilië en Argentinië. Mexico vertegenwoordigt hiermee 11% van de totale Nederlandse import uit Latijns-Amerika. Ten opzicht van 2002 groeide de Nederlandse invoer van goederen uit Mexico met 138%, waarmee het land op een twaalfde plaats belandt ten opzichte van de groei van de export naar Nederland van andere Latijns-Amerikaanse landen.⁹⁵ Nederland voerde in 2011 hoofdzakelijk machines en vervoermaterialen in. Ingedeeld naar de mate van factorgebruik gaat het vooral om technologie-intensieve producten (72%) en primaire producten (19%). De top drie importproducten in 2011 waren toestellen voor telecommunicatie, geluidsapparatuur, instrumenten en apparaten voor beroepsuitoefening en wetenschap, en groenten en fruit.

Tabel 3 Bilaterale handel Nederland - Mexico en Nederland - Latijns-Amerika (EUR miljard)

	Mexico	Latijns-Amerika
Nederlandse export goederen	1,7	5,0
Nederlandse import goederen	1,2	10,7
Balans	+ 0,5	- 5,7
Omzet Nederlandse dochterondernemingen	2,0	27,6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011*.

Zoals reeds eerder werd aangegeven is de Nederlandse handelsbalans met Mexico positief (en sterk toegenomen van EUR 16,4 miljoen in 2002 tot EUR 461,5 miljoen in 2011), terwijl die met Latijns-Amerika als geheel negatief is.

Naast import en export van goederen zijn ook de inkomende en uitgaande investeringen van belang. In 2012 deed het Mexicaanse bedrijf América Móvil een omstreden investering in KPN. Het Mexicaanse bedrijf heeft in 2012 24,91% van de aandelen van KPN in bezit.⁹⁶ América Móvil is eigendom van 's werelds rijkste man, Carlos Slim, wiens moederbedrijf met 80% van de vaste telefoonaansluitingen en 70% van de mobiele aansluitingen een quasi-monopolistische positie bezit op de Mexicaanse markt. Terwijl Nederlandse bedrijven voor miljarden in Mexico investeren, bedrijven overnemen en deze ontwikkelingen toejuichen, sprak KPN in reactie op de investeringen

⁹⁵ Het is niet bekend waarom Mexico zo een lage positie inneemt. Een mogelijke reden is het feit dat Mexico, door de hoge economische afhankelijkheid van de VS, zwaar is getroffen door de financiële crisis. IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

⁹⁶ NRC Handelsblad (2012). *América Móvil bezit nu bijna kwart KPN – schuift snel aan*.

<http://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/28/america-movil-bezit-bijna-kwart-kpn/>, geraadpleegd op 16 augustus 2012.

van Slim vanuit Mexico van een ‘opportunistisch bod’.⁹⁷ Interessant is verder dat terwijl Mexico zich beroept op het strategische karakter van de communicatiemarkt in antwoord op de internationale druk om die markt (meer) open te stellen, datzelfde argument door Nederlandse toezichthouders werd gebruikt in reactie op de aandelenacquisitie door América Móvil. Aan het begin van 2012 heeft de Mexicaanse kunststofleidingenfabrikant Mexichem voor ruim EUR 530 miljoen het Zwolse bedrijf Wavin overgenomen. Met de overname ontstaat het grootste bedrijf in kunststofleidingen en buizen ter wereld met een omzet van ongeveer EUR 4 miljard per jaar.⁹⁸

In 2009 investeerden zeshonderd Nederlandse bedrijven in Latijns-Amerika, met een totale omzet van EUR 27,6 miljard. 125 bedrijven investeerden in Mexico, met een totale omzet van EUR 2 miljard.⁹⁹ Belangrijke Nederlandse investeerders zijn Aegon, Akzo Nobel, Fokker Aerostructures, Fugro, Heineken, LeasePlan, Philips, Rabobank, KLM en Vopak.¹⁰⁰ Sinds 2011 zijn de grote Nederlandse bedrijven in Mexico verenigd in de *Dutch Mexican Investment Council* (DMIC), gemodelleerd naar een zeer succesvol Frans-Mexicaans voorbeeld. De DMIC dient als adviesraad van het Mexicaanse exportpromotiebureau *Proméxico*, adviseert potentiële Nederlandse investeerders in Mexico en dient als schakel tussen Nederlandse bedrijven met problemen in Mexico en de Mexicaanse overheid.¹⁰¹ Het DMIC bestaat pas kort, maar de resultaten zijn enigszins achtergebleven bij de verwachtingen.¹⁰² In 2006 investeerde het Indiase bedrijf Arcelor Mittal USD 768 miljoen in het Mexicaanse staatsbedrijf Sicartsa. Omdat de hoofdvestiging van Arcelor Mittal zich in Nederland bevindt, werd deze transactie ook als een Nederlandse investering aangemerkt.

6.2 Nederlandse economische diplomatie: lezing, bezetting, voornemens en instrumenten

Wat is de lezing van de Nederlandse ambassade van de economische ontwikkelingen en mogelijkheden in Mexico? De ambassade identificeert verschillende componenten van het economische belang van Mexico:

- a) De grote Nederlandse bedrijven hebben er vestigingen en dus belangen, sommige reeds verschillende decennia (Shell, Unilever, Philips, Heineken, ING, DSM)
- b) Mexico streeft naar een vermindering van de zeer grote afhankelijkheid van de handel met de VS te verminderen door te diversifiëren. Dit schept mogelijkheden voor het Europese en Nederlandse bedrijfsleven. Een toename van handel met Europa geeft op zijn beurt mogelijkheden voor meer invoer en uitvoer via Rotterdam.
- c) Toenemende internationale handel vanuit Mexico vereist tevens investeringen in maritieme en andere infrastructuur in het land zelf. Logistieke en transport-technische innovaties zullen de komende jaren vooral aandacht krijgen met het oog op de kansen in de havensector en de omringende infrastructuur. Er is in Mexico veel belangstelling voor Nederlandse havenmanagementsystemen.

⁹⁷ Idem

⁹⁸ Zie <http://nos.nl/artikel/338553-wavin-wordt-overgenomen.html>

⁹⁹ De investeringsstromen zelf zijn niet openbaar beschikbaar bij het Centraal Bureau voor de Statistiek of de Nederlandse Bank.

¹⁰⁰ Idem

¹⁰¹ Oprichting van het Dutch Mexican Investment Council vond plaats op 21 juni 2011 in Den Haag. Zie de website van Proméxico:

http://www.promexico.gob.mx/work/models/promexico/promx_New/99/enFileAttach_99_boletin57ingles.pdf

¹⁰² Interview met Alejandro Hinojos Ramírez, Coordinador para Europa, África y Medio Oriente, Proméxico, Mexico Stad, 26 oktober 2012.

- d) Mexico is belangrijk in economisch-strategische zin omdat het vanwege NAFTA eenvoudig toegang biedt tot de Noord-Amerikaanse markt. De directe investeringen van Unilever en Philips, maar ook de overname door Heineken vinden vooral om die reden plaats.
- e) In de Mexicaanse olie- en gasindustrie bestaat nog steeds onduidelijkheid over de vraag hoe toegankelijk nieuwe projecten voor diepzee exploratie (en mogelijk exploitatie) zullen zijn voor buitenlands kapitaal, maar de indruk bestaat, ook bij andere Europese vertegenwoordigingen, dat de huidige wetgeving de komende jaren zal worden geliberaliseerd. Een dergelijk initiatief vereist buitenlandse expertise en investeringen en Nederlandse bedrijven hopen dan in de markt te zijn als potentiële uitvoerders.
- f) In Mexico liggen voor Nederland veel kansen binnen de water sector. Mexico wordt jaarlijks geconfronteerd met watertekorten en overstromingen in kustgebieden, heeft problemen met drinkwaterkwaliteit, en veel last van industriële vervuiling van het (grond) water.¹⁰³
- g) Op het gebied van technologie en know-how in de tuinbouw en dierlijke productie vullen Mexico en Nederland elkaar goed aan en dit biedt goede kansen voor uitbreiding van de handel. Vanuit Mexico zelf zijn reeds toenaderingen gekomen.

De ambassade signaleert eveneens een aantal obstakels voor uitbreiding van de handel en investeringen tussen Nederland en Mexico.

- a) Het Mexicaanse business klimaat is niet altijd onproblematisch: juridische onzekerheden zijn zeker voor het MKB een bron van problemen. In bepaalde sectoren heeft Mexico te maken met *de facto* of wettelijk vastgelegde monopolistische of oligopolistische marktverhoudingen.
- b) Corruptie is vooral een probleem bij aanbestedingen en het verkrijgen van vergunningen. Meer in het algemeen kampen buitenlandse ondernemers met een ingewikkelde belastingwetgeving, restrictieve arbeidsregulaties, en een onvoldoende betrouwbare rechtsorde.
- c) Mexico kampt met een (zeer) slecht imago vanwege de sterk toegenomen onveiligheid, de aanwezigheid van de georganiseerde misdaad en het geweld. Verschillende handelsmissies zijn niet doorgegaan vanwege onvoldoende belangstelling in Nederland. Ook dit geldt in het bijzonder voor het MKB. De ambassade tekent daarbij aan dat onveiligheid zeker een issue is, maar dat het niet overal op eenzelfde manier voelbaar is.
- d) De Mexicaanse economie en Mexicaanse ondernemers zijn historisch zeer sterk georiënteerd op de VS. Mexicaanse ondernemers vinden zakendoen in Europa lastig vanwege taal, afstand, gebrek aan netwerken, regelgeving en de grote verschillen binnen het continent. Ook de beperkte technische capaciteiten binnen het Mexicaanse MKB worden genoemd.¹⁰⁴
- e) Het opbouwen van vertrouwen neemt veel tijd in beslag, en vereist investeren in persoonlijk relaties en fysieke nabijheid. Eenmaal binnen zijn de marges aantrekkelijk. Nederlandse bedrijven zijn vaak te ongeduldig om te investeren in dergelijke lange termijn relaties. Ervaring leert dat effectief handeldrijven met Mexico betekent dat een bedrijf zich in Mexico moet vestigen.
- f) Nederland heeft een goede reputatie als het om kwaliteit en vertrouwen gaat, maar Nederlandse producten zijn relatief duur. Bij de besluitvorming over aankopen van instrumenten of machines geven Mexicanen soms de voorkeur aan goedkopere en kwalitatief mindere producten.

De Nederlandse Ambassade doet moeite om in Den Haag, i.e. bij de ministeries van Buitenlandse en Economische Zaken meer aandacht te krijgen voor het benutten van de mogelijkheden in Mexico,

¹⁰³ Idem

¹⁰⁴ Interview met vertegenwoordiger van Mexicaanse ondernemersorganisatie, Mexico Stad, 25 oktober 2012.

zoals die ook door ondernemers en collega-diplomaten worden onderkend, maar daarvoor vindt men doorgaans nog niet voldoende weerklank. In Nederland is Mexico maar voor één van de twaalf aangewezen topsectoren prioritair en daarom is het land afwezig op allerlei prioriteitenlijsten (vereist is een minimum van twee). Dat maakt het moeilijk om missies en bezoek op hoog niveau te organiseren. In combinatie met de afgenomen belangstelling onder het Nederlandse bedrijfsleven voor deelname aan missies vanwege de gepercipieerde risico's van onveiligheid, genereert dit een discursieve context waarin het risico bestaat dat de Nederlandse kansen in Mexico onjuist worden ingeschat.

Nederland heeft een ambassade in Mexico Stad die beschikt over een economische afdeling met een Plv CdP, een landbouwraad en vier lokale medewerkers. In de huidige bezetting van de ambassade, met zowel een nieuwe CdP als een nieuwe Plv CdP, wordt een periode afgesloten van enkele personele wisselingen. Door het vorige Hoofd Economische Zaken werden de hoofdtaken binnen de economische diplomatie omschreven als het onderhouden van langere termijn contacten met Mexicaanse overheidsinstellingen; het leggen van contacten met specifieke publieke instellingen zoals van infrastructuur (voorwaardelijkheid); bevorderen van Nederlandse bedrijfssectoren (water, design, landbouw); het oplossen van concrete problemen ('trouble shooting') zoals met corruptie, rechtsbescherming, en invoerdocumenten; en publieksdiplomatie. Meer continuïteit is er geweest op het terrein van de landbouwraad. Mexico is een snel groeiende exporteur van (kas)tuinbouwproducten. Producenten in het land zijn geïnteresseerd in de Nederlandse expertise en ervaringen met intensieve exploitatie op kleine stukken grond. Omdat de tuinbouw een Nederlandse topsector is, geniet Mexico een prioritaire status. De landbouwafdeling van de Nederlandse vertegenwoordiging heeft een reeks van langdurige activiteiten op dit terrein. De ambassade brengt ook een maandelijks bulletin uit over de sector: Agri News Mexico (zie verder paragraaf 7.3).¹⁰⁵

Hoewel in de afgelopen jaarplannen en verslagen steeds nieuwe voornemens en plannen worden aangekondigd, blijkt er in de praktijk weinig ruimte te zijn geweest om een structureel en strategisch beleid voor economische diplomatie op te zetten. Met het aantreden van de nieuwe CdP en Plv CdP in 2012 is een nieuwe start gemaakt en een nieuw plan van aanpak voor economische diplomatie geschreven. De ambassade wil het politieke en economische werk zoveel mogelijk integreren. Het nieuwe team is van mening dat de rol van de ambassade bestaat uit:

- a) het identificeren van Nederlandse expertise en niches;
- b) het onderzoeken en vaststellen waar deze in Mexico kunnen worden ingezet; en
- c) het bij elkaar brengen van partijen, alsmede het identificeren, initiëren en begeleiden van zakelijke mogelijkheden en daarin investeren.

De ambassade wil een schakel zijn tussen business-to-business relaties en tussen government-to-business relaties. Juist in Mexico waar de rol van de overheid in de economie verhoudingsgewijs nog steeds groot is (regelgeving) is er veel te doen voor een goed geïnformeerde economische diplomatie. Tot nu toe hebben de activiteiten van de Nederlandse ambassade op het gebied van economische diplomatie zich geconcentreerd op:

- a) informatieverstrekking naar Den Haag en het bedrijfsleven;
- b) 'trouble shooting' in voorkomende gevallen;
- c) netwerken;
- d) het verwerven van Mexicaanse fondsen voor water-en agroprojecten, waarbij Nederlandse expertise wordt ingekocht.

Economische diplomatie is in de afgelopen jaren niet alleen gerealiseerd door de economische afdeling van de ambassade maar tevens door enkele andere instellingen. Tussen 1997 en 2010 was

¹⁰⁵ mexico.nlambassade.org/producten-en-diensten/landbouw/agri-news-mexico.html

er bijvoorbeeld een *Netherlands Business Support Office* (NBSO) gevestigd in Monterrey. In 2009 rapporteerde de EVD al dat het NBSO in Monterrey in aanmerking kwam voor sluiting, aangezien die reeds in 2007 matig presteerde. In 2008 verslechterden de resultaten. In dat laatste jaar ontving de NBSO geen missies en scoorde Monterrey ook slecht qua bezoekersaantallen. Ondanks tegenwerpingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, meende de EVD dat een structureel tekort aan interesse van het Nederlandse bedrijfsleven voor economische dienstverlening in Noord-Mexico tot sluiting noopte.¹⁰⁶ Dergelijke kortstondige institutionele investeringen komen vaker voor. Zo werd er in 2005 een *Netherlands Agricultural Business Support Office* gevestigd in Querétaro.¹⁰⁷ Het kantoor werd eind 2006 echter alweer gesloten omdat de door het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering opgelegde commerciële invulling (tuintbouwsector; beschermde teelt) bleek te conflicteren met de toegevoegde waarde gezien de concentratie van het bureau van het (toenmalige) Ministerie van LNV op deze cruciale sector.¹⁰⁸

De Nederlandse Kamer van Koophandel Mexico vormt een (kennis)netwerk. Haar rol is zeer beperkt. Het Nederlandse MKB kan vragen stellen en om advies vragen. Advisering is vrijwel kosteloos en de inzet van de KvK is 'liefdewerk'. In Mexico is geen bureau van het *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA) gevestigd. Publieksdiplomatie of, meer in het algemeen, promotie van het 'merk Nederland' ('branding') krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht. Terwijl in het verleden veelal culturele activiteiten hieronder vielen in de brede zin van het woord, worden de publieksdiplomatieke inspanningen van de ambassade tegenwoordig vooral gekoppeld aan activiteiten rond de economische topsectoren, bijvoorbeeld door een op water georiënteerde culturele invalshoek toe te voegen. 'Holland branding' is voor veel in Mexico aanwezige grote bedrijven niet meteen belangrijk vanuit zakelijk oogpunt, behalve voor de KLM die daarmee hoopt dat Nederland als vakantiebestemming in beeld komt.

6.2.1 Instrumenten en activiteiten voor de bevordering van handelsbetrekkingen

Economische diplomatie krijgt gestalte in diensten die direct worden aangeboden door het Nederlandse postennet (generiek of sectorspecifiek). De ambassade in Mexico voert sectorrapportages en marktscans uit en er worden activiteiten ter bevordering van de bilaterale handel en investeringen ontplooid. Ook biedt zij ondersteuning aan Nederlandse bedrijven die een handelsmissie willen ondernemen en beantwoordt algemene vragen. Naast dit alles tracht de ambassade, tezamen met het *Netherlands Foreign Investment Agency* in Den Haag, Nederland te positioneren als 'Gateway to Europe'. Hiertoe bezoekt de ambassade Mexicaanse bedrijven en organiseert zij seminars.¹⁰⁹

Er zijn verschillende instrumenten zoals export- en investeringsbevorderingsprogramma's die worden aangeboden via Agentschap NL Internationaal, waarbij ook de ambassade nauw betrokken is. In de afgelopen jaren zijn drie relevante programma's ingezet in Mexico. Met het programma Collectieve Promotionele Activiteiten zijn in de periode 2005-2012 missies ondernomen door de Vereniging FME-CWM (ondernemersorganisatie technologische industrie), de Vereniging van Leveranciers van Milieutechnologie (twee maal), het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering, Reflex Horti Consultancy BV en de Netherlands Aerospace Group.¹¹⁰ Met het Prepare2Start (P2S) programma worden bedrijven die willen starten met internationaal ondernemen geholpen door middel van een internationaliseringsplan en subsidie voor het ondernemen van de in het plan uitgewerkte activiteiten. Voor de periode 2006-2011 zijn er vijftien aanvragen geweest. Met het 2G@there programma worden projecten voor samenwerkingsverbanden die een gunstige positie

¹⁰⁶ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹⁰⁷ Idem

¹⁰⁸ Idem

¹⁰⁹ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹¹⁰ www.agentschapnl.nl/onderwerp/overzicht-van-gegunde-cpa-projecten-2005-tot-heden

willen krijgen op een buitenlandse markt ondersteund middels informatiestudies, bijeenkomsten, tentoonstellingen, economische missies, coördinerende activiteiten of demonstratie-projecten.¹¹¹ In 2011 werd onder het 2G@there programma bijvoorbeeld het initiatief 'Horticulture in Mexico' opgezet om gezamenlijk de Mexicaanse markt te openen voor deze sector.¹¹² Alle drie de programma's nemen sinds januari 2012 geen nieuwe voorstellen meer aan en worden in 2013 beëindigd.

Handelsmissies zijn een beproefd instrument binnen de economische diplomatie. In 2005 bezocht minister Hoogervorst van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het land, wat ook uit economisch oogpunt positieve aandacht voor Nederland opleverde. Ook vond er een succesvolle tuinbouwmissie plaats en werd er deelgenomen aan de Expo Agro-Alimentaria in Irapuato. In 2006, 2007 en 2008 werd ingezet op roadshows in veelbelovende regio's in Mexico. Sindsdien zijn ze kleiner en meer sectorgericht geworden. In 2007 en 2008 werd met een Holland Paviljoen ingezet op de jaarlijkse Mexicaanse tuinbouwbeurs, een initiatief waarmee werd ingesprongen op de sterke groei van deze sector in Mexico.¹¹³ De Nederlandse aanwezigheid is derhalve in de volgende jaren voortgezet. In 2008 waren er tevens drie inkomende missies (multi-sectoraal, energie en milieu), en in 2009 organiseerde de ambassade een investeringsseminar voor Mexicaanse bedrijven, in samenwerking met het NFIA. In 2010 is in samenwerking met VNU Exhibitions, mede-eigenaar van een dierlijke vakbeurs in Mexico, begonnen met jaarlijkse handelsmissies op het gebied van de veehouderij naar Mexico. Naar aanleiding van de Floriade in Venlo in 2012 zijn drie Mexicaanse tuinbouwmissies naar Nederland afgereisd. De laatste vond plaats begin juli 2012 en bracht een groep van 15 vertegenwoordigers van bedrijven en Mexicaanse deelstaten naar Venlo en Wageningen onder leiding van de directeur van FOCIR, een groot agrarisch investeringsfonds van het Mexicaanse Ministerie van Financiën. Het is tevens vermeldenswaardig dat in recente jaren verschillende geplande missies vanuit Nederland geen doorgang hebben kunnen vinden vanwege een gebrek aan belangstelling. Dit hangt samen met het voorkomen van en de berichtgeving over geweld en onveiligheid in Mexico.

Verreweg het belangrijkste in dit verband was het staatsbezoek aan Mexico door Hare Majesteit de Koningin, Zijne Koninklijke Hoogheid prins Willem-Alexander en prinses Máxima van 2 tot 5 november 2009. Zij werden vergezeld door een zware economische delegatie onder leiding van minister Van der Hoeven van Economische zaken. Het bezoek omvatte onder andere een ronde tafel gesprek waarbij verschillende CEO's van Nederlandse bedrijven hun inzichten en problemen konden voorleggen aan de Mexicaanse president. Dit bezoek heeft volgens de Nederlandse Ambassade veel positieve (media) aandacht en naamsbekendheid voor Nederland gegenereerd.¹¹⁴ Maar het lijkt er tevens op dat de mogelijkheden die het bezoek heeft geboden onvoldoende zijn benut. Het koninklijk bezoek heeft een gebrekkige follow-up gehad, mede omdat de condities daarvoor in Mexico onvoldoende aanwezig waren.

Economische diplomatie komt wellicht het best tot zijn recht wanneer het zich richt op specifieke sectoren of economische niches, vanwege de kennis en netwerken die zulke inspanningen vereisen. Een goed voorbeeld betreffen de inspanningen in de energiesector. Deze vinden plaats tegen de achtergrond van de Mexicaanse grondwet die het recht op exploratie en exploitatie van olie en gas voorbehoudt aan het staatsbedrijf PEMEX. Directe buitenlandse investeringen en activiteiten op dit terrein zijn daarom niet mogelijk, ook al wordt al jaren gediscussieerd en gespeculeerd over

¹¹¹ www.agentschapnl.nl/programmas_regelingen

¹¹² Dit laatste is aangevuld met de G2G component 'Puerto Verde'. IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹¹³ Timmer, E. (2012). 'Mexico ontkroont Nederland als exportkoning', in *Groente & Fruit Magazine*, 3 februari 2012, pp. 44-46.

¹¹⁴ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

hervormingen. Politiek gezien is het een delicate kwestie, maar de verwachting dat zonder substantiële investeringen en technische innovaties Mexico binnen afzienbare tijd wordt geconfronteerd met een terugvallende productie voedt de economische noodzaak om de ruimte voor buitenlandse investeringen te vergroten. Verschillende Europese landen anticiperen op deze veranderingen. Zo biedt Noorwegen expertise aan voor diepzee drillen, en organiseert het workshops. Verder promoot men het Noorse STATOIL door leidinggevenden van het Mexicaanse staatsbedrijf PEMEX in Noorwegen kennis te laten maken met een model met deelname van buitenlandse investeerders zonder verlies van staatscontrole.¹¹⁵ In het geval van Nederland hebben Shell, enkele andere bedrijven en de Nederlandse ambassade het initiatief genomen om te komen tot een Memorandum of Understanding (MoU) tussen Nederland en Mexico. Nederlandse bedrijven, waaronder Shell, helpen te anticiperen op deze ontwikkelingen. In de nasleep van het koninklijk bezoek, en na vele jaren van voorbereidingen en vertragingen, is dit memorandum in 2010 ondertekend. Hierin geven de landen aan samen te willen gaan werken op een aantal gebieden, waaronder technologie en informatie uitwisseling, de winning van olie uit marginale velden, *Carbon Capture and Storage* (CCS) en klimaatbeschermingsstrategieën.¹¹⁶ Het memorandum is weliswaar nuttig gebleken voor het entameren van een dialoog tussen Mexicaanse overheidsfunctionarissen en Nederlandse bedrijven, maar het was ook algemeen met weinig concrete invulling tot op heden. Het nieuwe ambasadeteam heeft evenwel het MoU weer van stal gehaald en ingezet als kader voor een reeks van activiteiten op energie-gebied. In het kader van deze inspanningen leeft bij de ambassade de overtuiging dat PEMEX voor nieuwe (diepzee) oliewinning expertise en machines nodig heeft die Nederland kan leveren. Damen is een geïnteresseerde partij voor de leverantie en bouw van tankerscheppen, maar andere potentiële partners zijn Delft en Heerema. In 2012 heeft de ambassade geholpen om contacten te leggen met de CEO van PEMEX, en om voorbereidingen te treffen voor een hoge PEMEX missie naar Nederland in oktober 2012, waarvoor het overigens moeilijk bleek een ontvangst op hoog niveau te arrangeren in Den Haag. Voor mei 2013 is een Nederlandse energiemijsie (onder andere zonne-energie) naar de deelstaat Tabasco voorzien.

In de afgelopen jaren heeft de bevordering van de samenwerking tussen Nederland en Mexico op het gebied van water veel aandacht gekregen. Ook in Mexico staat Nederland bekend als een land met veel (ervarings)deskundigheid als het om watermanagement gaat. De ambassade kapitaliseert hierop door bijeenkomsten en evenementen te organiseren, en contacten te faciliteren. Zo was in juni 2011 een vertegenwoordiger van het Nederlands Water Partnerschap (NWP) aanwezig bij een door de Mexicaanse Senaat georganiseerd forum over de wateragenda om te spreken over de Nederlandse ervaringen met watermanagement. Doel van het bezoek was verder het analyseren van samenwerkingsmogelijkheden, en het voeren van gesprekken met verschillende publieke en private partijen over de vorming van een landenplatform voor deze sector. De waterproblematiek in Mexico biedt veel mogelijkheden voor Nederland, zowel op het gebied van waterzuivering als dat van watermanagement en kustbescherming.¹¹⁷

In maart 2012 heeft de ambassade i.s.m. het *Instituto Politécnico Nacional*, de voornaamste technische universiteit van Mexico, en de milieu organisatie *Fundación Gonzalo Rio Arronte* een evenement georganiseerd rondom het thema water, getiteld '*Vivir con Agua – compartiendo experiencias*'. Het evenement was gericht op het combineren van publieksdiplomatie met economische diplomatie en het promoten van water als 'topsector' binnen de bilaterale relaties. Het doel van het evenement was het aanhalen van de academische, economische en culturele banden tussen Nederland en Mexico op het gebied van water. Een groot aantal Mexicaanse en Nederlandse

¹¹⁵ Interview met hoge Europese diplomaat, Mexico Stad, 23 oktober 2012.

¹¹⁶ Deze gehele sectie is gebaseerd op IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹¹⁷ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

stakeholders namen deel aan het evenement.¹¹⁸ De besproken thema's liepen uiteen van overstromings- en kustbescherming, water governance, sanitatie, tot stadsplanning en klimaatverandering. Van Mexicaanse zijde namen veel academici en vertegenwoordigers van de private en publieke sector deel. Tijdens de bijeenkomst zijn veelzijdige contacten gelegd, zoals bijvoorbeeld tussen de Mexicaanse NGO Gonzalo Rio Arronte, het Nederlandse bedrijf Arcadis en hun gemeenschappelijke partner Humanitas.¹¹⁹

6.3 Economische diplomatie in actie: enkele voorbeelden

Afhankelijk van de aanleiding voor en de karakteristieken van een specifiek economisch diplomatiek object kunnen zeer specifieke patronen worden onderscheiden. In het ene geval is de rol van de ambassade er vooral een van netwerken en (politieke) bemiddeling, terwijl het andere geval er vooral een is van 'trouble-shooting', en een laatste geval een van technische en deskundige ondersteuning en begeleiding. Deze modaliteiten laten tevens zien waar de ambassade een verschil kan maken op het gebied van de economische diplomatie.

Een voorbeeld van de eerste variant, waarbij het schakelen en managen van verschillende belanghebbenden centraal staat, kan gevonden worden in de wijze waarop de ambassade opereert in de water sector, in het bijzonder het watermanagement project in de deelstaat Tabasco. Dat gebied wordt regelmatig door overstromingen getroffen. Al in 2008 is over de waterhuishouding van Tabasco een Nederlands Water Partnerschap (NWP) rapport verschenen naar aanleiding van de ernstige overstromingen een jaar eerder. Aan dat rapport is in eerste instantie weinig vervolg gegeven. Onder regie van de ambassade zijn de contacten echter nu weer aangetrokken. Na het hierboven genoemde 'Vivir con Agua' evenement hebben vertegenwoordigers van het NWP en Arcadis opnieuw een bezoek gebracht aan Tabasco om de verschillende stakeholders van de geplande samenwerking te ontmoeten en om vervolgfafspraken te maken over matchmaking. De samenwerking zal in eerste instantie gericht zijn op een evaluatie van het bestaande hydrologische plan en een onderzoek naar mogelijkheden tot alternatief watermanagement. Men start in Tabasco maar hoopt op een uitbreiding naar andere staten in zuidoostelijk Mexico. De Nederlandse ambassade speelt een belangrijke rol in het bij elkaar brengen van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen, en lokale Mexicaanse private en sociale actoren, die momenteel allen actief deelnemen aan het formuleren van concrete mogelijkheden. De ambassade heeft ook relaties gelegd met de recentelijk verkozen gouverneur van Tabasco en hem weten te interesseren en motiveren voor het project. De ambassade geeft er blijk van te hebben begrepen dat in het hedendaagse Mexico een goede verstandhouding met subnationale autoriteiten een *sine qua non* is voor succesvolle economische diplomatie.¹²⁰ Er zijn verschillende missies en activiteiten gepland voor de eerste helft van 2013. De Mexicaanse overheid heeft middelen beschikbaar gesteld waarmee Nederlandse kennisinstellingen een integraal waterbeheersplan zullen ontwikkelen. De achterliggende gedachte (en hoop) is dat de Nederlandse betrokkenheid in een vroeg stadium goede kansen creëert voor Nederlandse bedrijven in de uitvoeringsfase. De rol van de ambassade betreft voornamelijk initiëren en begeleiden, kortom het creëren van voorwaarden. Ook een bedrijf als Philips dat al vele jaren actief is in Mexico en de eigen belangen goed kan behartigen benadert de ambassade om een adequate introductie bij de overheid te verkrijgen, om mee te gaan met bezoeken en politieke steun te geven. Recentelijk is dat bijvoorbeeld gebeurd om de afzet van medische apparatuur in Mexico te vergroten, waarvan de staat een belangrijke afnemer is. Na een eerste fase zal Philips een eigen lobbyist of consultant in dienst moeten nemen.

¹¹⁸ Daaronder bevonden zich NWP (Netherlands Water Partnership), SNV Bolivia, IGRAC (International Groundwater Resources Assessment Centre), WWF-US (World Wildlife Fund), Wageningen University, Arcadis, Powercem, KLM and Boskalis/Drageamex, en de Netherlands Education Support Office (NESO).

¹¹⁹ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹²⁰ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document). Interview met Nederlandse diplomaat, Mexico Stad, 22 oktober 2012.

Een geheel andere vorm van economische diplomatie is die van 'trouble-shooting'. Enige tijd geleden werd de KLM op het vliegveld van Mexico Stad geconfronteerd met problemen in de bagagebehandeling, in het bijzonder diefstal van en uit koffers. Al snel bleek dat andere Europese luchtvaartmaatschappijen met hetzelfde probleem te maken hadden. Het vermoeden rees dat de Mexicaanse federale politie achter de problemen zat. Er zijn contacten gelegd met de verschillende Europese ambassades, die de zaak vervolgens naar het niveau van de delegatie van de EU hebben 'getild'. Op dit hoge diplomatieke niveau is de zaak toen aangekaart bij de Mexicaanse autoriteiten. Het probleem is vervolgens door de top van de federale politie opgelost. Aan het eind van 2012 speelde opnieuw een probleem waarvan de KLM hoopt dat het in samenspel met de Nederlandse en andere Europese ambassades kan worden aangepakt en opgelost. Het betreft in dit geval een meningsverschil over de verschaffing van passagiersgegevens.¹²¹ Trouble-shooting vereist doorgaans kortstondige en specifieke interventies en handelingen van de ambassade. Een bijzondere vorm van trouble-shooting hangt samen met de verslechterde veiligheidssituatie in Mexico. Een groot Nederlands bedrijf dat penicilline produceert in het Noorden van Mexico heeft de hulp van de ambassade ingeroepen om de Mexicaanse overheid te doordringen van de noodzaak tot bescherming van gevoelige transporten van chemische precursoren. Een ander Nederlands bedrijf heeft afpersingspraktijken aan de kaak gesteld en hiervoor via de Nederlandse ambassade aandacht gevraagd en gekregen binnen de EU, en ten slotte bij de Mexicaanse overheid. Een groot Nederlands overslagbedrijf ervaart veiligheidsinbreuken op bedrijfsterreinen aan de Mexicaanse oostkust. In deze gevallen zoekt de ambassade (eventueel in samenwerking met de EU of andere lidstaten) contact met de Mexicaanse autoriteiten op het hoogste niveau en dringt aan op optimaal optreden van politie of leger ter plaatse.

Een laatste voorbeeld betreft een door goede inhoudelijke en technische kennis gestuurde inspanningen van de landbouwafdeling van de Nederlandse ambassade. De antecedenten van dit project, waarin intensieve glastuinbouw centraal staat, gaan terug tot 2003, toen de Mexicaanse minister van Landbouw een bezoek bracht aan Nederland en daar enthousiast werd over het technologische niveau van de glastuinbouw. Daarop werd het overheidsinitiatief gelanceerd om in de deelstaat Querétaro meer dan 800 hectaren land te doneren. Het Mexicaanse rurale ontwikkelingsfonds *Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural* (FOCIR) stelde het kapitaal beschikbaar en Nederland de technologie, dat alles met als doel om Mexicaanse (en Nederlandse) ondernemers in beweging te krijgen en hen het project te laten overnemen. Inmiddels zijn meer dan 300 ha verkocht en volgebouwd met kassen, die door Nederlandse bedrijven zijn geleverd. De Nederlandse landbouwraad heeft een belangrijke rol gespeeld in matchmaking tussen Mexicaanse en Nederlandse bedrijven. Deze ervaringen en netwerken worden ingezet bij een nieuw en ambitieus project van een agro-park in de deelstaat Aguascalientes, gebaseerd op het zogenaamde 'greenport' concept. In 2011 is door de Universiteit van Wageningen een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Bij het project worden tevens lokale kenniscentra betrokken, de federale en deelstaatregeringen, het Mexicaanse Ministerie van Landbouw en gespecialiseerde ondernemers. Nu het masterplan gereed is, is het zaak dat verder te operationaliseren en ondernemers uit beide landen te matchen. Het netwerk van de landbouwraad wordt ingezet om concrete projecten te realiseren. Het belang voor Nederland is de mogelijke leverantie van zaden, machines, technische expertise en materiaal voor kasbouw, aangevuld met andere landbouwsectoren, zoals de pluimveehouderij. De hoop bestaat dat wanneer Aguascalientes slaagt het model over andere deelstaten in Mexico zal worden uitgerold. De visies van de Nederlandse ambassade en FOCIR functionarissen over de succesfactoren van deze vorm van economische diplomatie vertonen opmerkelijk veel overeenkomsten, en kunnen als volgt worden samengevat.

¹²¹ Interview met Air-France-KLM, Mexico Stad, 23 oktober 2012.

- a) Bestendige interpersoonlijke contacten, die mede zijn gebaseerd op professionele erkenning (FOCIR-Nederlandse landbouwraad).
- b) Strategisch gekozen geografische afbakening: in kaart brengen van de markt, transportverbindingen, bezit grondige kennis van regionale werkelijkheden.
- c) Leggen van goede contacten door de ambassade met sub-nationale bestuurders
- d) Bereidheid om langdurig te investeren in tijd, middelen en contacten.
- e) Goede serviceverlening en flexibiliteit door Nederlandse bedrijven.

Het is nog onduidelijk of de verwachtingen in termen van afzet en verkoop door Nederlandse bedrijven gematerialiseerd zullen worden. In de voorwaardelijke zin is dit project reeds succesvol.

6.4 Bevindingen

Uit gesprekken met uiteenlopende partijen en belanghebbenden over de economische ontwikkelingen en mogelijkheden van Mexico en over een uitbreiding van de Nederlandse economische betrekkingen met Mexico komt *een positiever beeld* naar voren dan de perceptie daarover in Nederland, en de daaruit voortkomende economisch diplomatieke praktijk. Door belangrijke Europese landen wordt gevolg gegeven aan de inschatting dat de positionering van Mexico ten aanzien van Brazilië moet worden herzien ten gunste van de eerste. Als Nederland dit niet doet bestaat het risico de boot te missen.

De ambassade doet moeite om meer aandacht te krijgen voor het benutten van de (toekomstige) mogelijkheden in Mexico, maar vindt daarvoor nog *onvoldoende weerklank* in Den Haag. In Den Haag bezit Mexico slechts in een topsector prioriteit en is daarom (onterecht) afwezig op belangrijke prioriteitenlijsten.

Mexico is *belangrijk* voor Nederlandse MNO's die allemaal profiteren van goede voorwaarden in Mexico voor productie en afzet op Amerikaanse markt. Voor het MKB is Mexico *geen gemakkelijk land*. Onveiligheid, corruptie en bureaucratie zijn in dit verband belangrijke obstakels om in Mexico goed te functioneren. Voor middelgrote bedrijven met specifieke meerwaarde zijn er mogelijkheden. De taken en dienstverlening van de ambassade verschillen dan ook naar gelang de omvang van Nederlandse bedrijven. Bij grote internationale ondernemingen gaat het vooral om het leggen van contacten en lobbyen op het hoogste niveau, en dan nog alleen onder bepaalde omstandigheden, en incidenteel het oplossen van concrete problemen. Aangezien grote bedrijven beschikken over veel eigen middelen, kennis, netwerken en ervaring, is de betrokkenheid van de ambassade bescheiden doch waardevol. In het geval van het MKB is de ambassade actief op tal van verschillende manieren. Het inschakelen van hoge diplomaten kan in dit economische segment veel verschil maken, deuren openen, en daardoor problemen oplossen. In de landbouwsector, waar het MKB erg actief is, komt daarbij dat de ambassade beschikt over gespecialiseerde professionele kennis en daarmee samenhangende netwerken, waarmee voor Nederlandse bedrijven in eerste aanleg belangrijke obstakels worden weggenomen.

De bevordering van Nederlandse economische activiteiten in Mexico is gedurende enkele jaren niet optimaal geweest. Wisselende prioriteiten en intenties en beknopte jaarplannen prevaleerden boven systematische en duurzame beleidsformuleringen op het gebied van economische diplomatie. Alleen al daarom is het bepalen van de effectiviteit van het gevoerde beleid lastig. De activiteiten van de Nederlandse ambassade hebben zich geconcentreerd op informatie-uitwisseling tussen Den Haag en bedrijfsleven, netwerken, makelen en begeleiden, en trouble-shooting in voorkomende gevallen. Lange tijd is er, enkele uitzonderingen daargelaten, *geen structurele aanpak* geweest met projecten gericht op resultaat op de midden- en lange termijn. In 2012 heeft de ambassade werk gemaakt van een meer systematische aanpak, die is geoperationaliseerd in concrete stappen en projecten per kansrijke sector.

Het staatsbezoek van 2009 was belangrijk voor de bestendiging van de bestaande economische relaties en voor de bekendheid en reputatie van Nederland. Er is echter *weinig opvolging* geweest om daarvan te profiteren.

De ambassade heeft goed ingespeeld op mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de gas- en oliesector door een hoge PEMEX missie Nederland te laten bezoeken.

Vergeleken met andere grotere Europese landen beschikt Nederland over weinig mogelijkheden en instrumenten voor ondersteuning van activiteiten op het gebied van economische diplomatie. M.a.w. terwijl Nederland een sterk *'economistisch'* beleid voert, hebben andere landen een veel *'bredere'* aanpak (cultuur, kunst, taal, wetenschap). Er is ook weinig geld voor publieksdiplomatie.

De ambassade levert *belangrijke inspanningen* bij enkele concrete middellange termijnprojecten, waarbij overheden, kennisinstututen en zakelijke belangen aan Mexicaanse en Nederlandse kant zijn betrokken. De grenzen van de economische diplomatie liggen in de *voorwaardelijke sfeer*. Om die reden is het moeilijk om een directe relatie tussen economische diplomatie en vergroting van de Nederlandse afzet vast te stellen.

De Nederlandse MVO activiteiten zijn beperkt tot enkele concrete, meer incidentele activiteiten. Rondom het grote maar controversiële windenergieproject Mareña Renovables voor de kust van de Isthmus van Tehuantepec probeert de ambassade de principes van MVO in de praktijk te brengen door economische diplomatie –er zijn Nederlandse investeerders-, de rechten van inheemse gemeenschappen, en de veiligheid van mensenrechtenverdedigers te verzoenen door middel van een dialoog en transparante informatieverschaffing. Aangezien de spanningen tussen voor-en tegenstanders van het project zich recentelijk eerder lijken te hebben verscherpt is het de vraag of deze aanpak succesvol zal blijken. HMA organiseert tevens ronde tafel bijeenkomsten over arbeidsrechten en kinderarbeid in de landbouw.

7. De Europese Unie en Nederland in Mexico

7.1 De Europese Unie en Mexico

De relaties tussen Mexico en de Europese Unie zijn bijzonder. Geen enkel land heeft zoveel en zulke omvattende verdragen met de EU gesloten: een Globaal Akkoord (2000) en een Strategisch Partnerschap (2009). Het Akkoord uit 2000 betreft een overeenkomst inzake economisch partnerschap, politieke coördinatie en samenwerking, met ruimte voor politieke dialoog, vrijhandel en ontwikkelingssamenwerking. Onder het Globale Akkoord komt de Joint Committee, bestaande uit vertegenwoordigers van Mexico en de EU, jaarlijks bijeen. Door de Mexicaanse autoriteiten werd enkele jaren later de noodzaak gevoeld om de banden verder aan te halen. In een brief uit april 2008 aan de EU-voorzitter riep de Mexicaanse ambassadeur te Brussel op om tot een Strategisch Partnerschap Mexico-EU te komen.¹²² De Europese Commissie heeft dit initiatief positief beantwoord, en in 2010 is het Joint Executive Plan van het Partnerschap opgesteld. De Commissie hoopt met het partnerschap de bilaterale samenwerking te verdiepen en te verbreden. In de – voor Nederland belangrijke – trans-Atlantische relatie, heeft de EU al strategische partnerschappen met de VS en Canada. Mexico vormt samen met deze twee landen NAFTA, na de EU het grootste economische blok ter wereld. Nederland heeft het strategische partnerschap tussen de EU-Mexico van harte toegejuicht, maar achtte het wel van belang het partnerschap operationeel en resultaat-georiënteerd in te vullen.¹²³ Het Strategische Partnerschap omvat economische samenwerking en een politieke dialoog (over veiligheid en mensenrechten). Er wordt op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau samengewerkt om onderwerpen van gemeenschappelijk en mondiaal belang aan te pakken, zoals de economische crisis, veiligheid, drugshandel, corruptie, migratie, mensenrechten, en terrorisme. Elke twee jaar wordt afwisselend in Mexico en een van de EU lidstaten de Mexico-EU top georganiseerd –de laatste vond plaats in Los Cabos, Mexico, in juni 2012. Andere mechanismen om het strategische partnerschap inhoud te geven zijn de Joint Council op ministerieel niveau, die ook tweejaarlijks bijeenkomt, de tweejaarlijkse dialoog met de Civil Society en de Joint Commission (twee keer per jaar). Daarnaast bestaan er diverse sectorale dialogen over onderwerpen als onderwijs, wetenschap en technologie, sociale cohesie en milieu.¹²⁴

De groeiende samenwerking tussen de EU en Mexico is in februari 2012 nog bevestigd door het bezoek van HV EDEO Catherine Ashton aan Mexico. Zij gaf bij die gelegenheid aan dat er sprake is van een gelijkwaardige, volwassen relatie, die steeds sterker bepaald wordt door het zoeken naar kansen voor gemeenschappelijk internationaal optreden en samenwerking op het terrein van de bestrijding van criminele organisaties. De nadruk van het bezoek lag op multilaterale en regionale samenwerking tussen de EU en Mexico. Ook de betrokkenheid van Mexico bij een overeenkomst tussen de EU en Centraal Amerika op het gebied van veiligheid en justitie in de laatste regio staat op de agenda. Mexico zou geen ontvanger van EU fondsen zijn, maar bijdragen leveren in de vorm van expertise en faciliteiten.¹²⁵

Buitenlands beleid Europese Unie

De uitgangspunten van de buitenlandse betrekkingen tussen de EU en Mexico zijn neergelegd in het document van de Europese Commissie waarin het EU-Mexico Strategische Partnerschap wordt voorgesteld. Het startpunt is dat de EU een strategische relatie met Mexico aangaat vanwege haar vermogen om een betekenisvolle invloed uit te oefenen op een reeks van mondiale thema's. Die verwachting is gebaseerd op wat de EU de 'multidimensionale brugfunctie' van Mexico noemt: het

¹²² IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹²³ Deze positie was ingegeven door eerdere ervaringen met het strategische partnerschap met Brazilië, waaraan een jaar na ondertekening nog geen zinvolle invulling was gegeven.

¹²⁴ Council of the European Union (2010). *Mexico-European Union Strategic Partnership Joint Executive Plan*. Brussel.

¹²⁵ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

land heeft binnen de OECD een brug geslagen naar de belangen en percepties van ontwikkelingslanden, en het kan een rol spelen in het bereiken van consensus in de regionale betrekkingen tussen de EU en Latijns Amerika. Derhalve is de voornaamste doelstelling van het Strategische Partnerschap dat de EU en Mexico als alliantiepartners optreden in alle belangrijke multilaterale fora en instituties. Dit krijgt vorm in een tweeledig mechanisme:

1. Het bevorderen van (politieke) consultaties en coördinatie middels politieke dialogen tussen de EU en Mexico op het gebied van verschillende *mondiale* thema's zoals multilateralisme, democratie, mensenrechten, rechtsstaat, regionale integratie; vraagstukken van veiligheid, zoals internationaal terrorisme en transnationale georganiseerde misdaad; milieuvraagstukken zoals klimaatverandering, natuurrampen en het beheer van visgronden; en sociaaleconomische kwesties zoals ontwikkelingsbeleid, migratie, energiezekerheid, internationale financiële stabiliteit etc.
2. het verbeteren en verdiepen van de *bilaterale* betrekkingen tussen de EU en Mexico op terreinen van economische samenwerking (met name handel en investeringen), mensenrechten, culturele uitwisseling, en ontwikkelingssamenwerking.¹²⁶

Tussen 2007 en 2013 financiert de EU ter waarde van EUR 55 miljoen internationale samenwerking met Mexico gericht op het ondersteunen van beleidsdialogen, waarbij Europa een bijdrage levert aan de ontwikkeling van Mexico door de uitwisseling van ervaringen, kennis en best practices op drie prioriteitsterreinen: sociale cohesie (armoede, gezondheid, sociaal beleid, migratie), duurzame economie en concurrentievermogen (handel, technologie transfer, innovatie, vooral bij het MKB), en onderwijs en cultuur (hoger onderwijs via Erasmus Mundus, culturele uitwisseling).

De centrale dossiers van zowel het Globale Overeenkomst als het Strategische Partnerschap komen aan de orde in vergaderingen op hoog niveau. Tijdens de vergadering van de 11^e Joint Committee in oktober 2011 (in Brussel) bijvoorbeeld stonden de vorderingen van het Strategische Partnerschap, politieke dialogen, ontwikkelingssamenwerking en handel op de agenda.¹²⁷ En tijdens de VII Joint Council in februari 2012 (in Mexico Stad), waarbij de Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton de Europese delegatie leidde, werd onder andere gesproken over de politieke dialogen over mensenrechten, veiligheid en klimaatverandering en duurzame ontwikkelingen. Hoewel de betrekkingen tussen de EU en Mexico sterk zijn verbreed, hebben de bilaterale discussies zich recentelijk opnieuw toegespitst op het hart van het oorspronkelijke Globale Akkoord: handel.

7.2 Economische betrekkingen en verdragen

Het voornaamste anker van de betrekkingen tussen de EU en Mexico is het Globale Akkoord uit 2000 en daarbinnen het vrijhandelsakkoord. Voor de ondertekening van NAFTA bedroegen de handelsstromen tussen Mexico en Europa ongeveer 9% van het Europese totaal. Het succes van NAFTA (1994) heeft dit in de jaren negentig doen afnemen tot ongeveer 6%. Met andere woorden, de focus van de Mexicaanse economie op de VS nam alleen maar toe. Ook al wordt vaak gesteld dat het Akkoord tussen de EU en Mexico onderpresteert, toch verklaart het het herstel van handelsstromen tussen de EU en Mexico van vóór 1994. De investeringen, vooral die van de EU in Mexico, zijn na ondertekening van het Akkoord, en in combinatie met NAFTA, sterk toegenomen. Europese bedrijven investeren in Mexico omdat het een platform is om toegang te krijgen tot de

¹²⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Towards an EU-Mexico Strategic Partnership*, Brussel, 15 July 2008, COM (2008)447 final, beschikbaar op http://europa.eu/pol/cfsp/index_nl.htm.

¹²⁷ 11^e Joint Committee European Union-Mexico, Joint Communique, Brussel, 26-27 oktober, zie http://europa.eu/pol/cfsp/index_nl.htm.

Amerikaanse markt.¹²⁸ Voor zover er sprake is van onderpresteren dan geldt dat vooral voor de handelsbetrekkingen van Mexico met de EU. Mexicaanse ondernemers zijn (nog immer) historisch, sociaal en cultureel zeer sterk op de VS georiënteerd.

Het vrijhandelsakkoord, product van de open Mexicaanse handelspolitiek, bestaat eigenlijk uit twee delen: industriële goederen zijn vrijwel geheel van invoerheffingen vrijgesteld, maar heel anders is het gesteld met de agrarische sector. In die laatste is het Akkoord zeer partieel door het bestaan van (vaak zeer hoge) heffingen en quota, zoals melkproducten. Vleesproducten zijn helemaal uitgesloten, net als bepaalde fruitsoorten. Voor bepaalde producten bestaan quota (soms zonder invoerheffing), maar die worden in de meeste gevallen in de handel van Mexico naar Europa niet eens gevuld.¹²⁹ Deze beperkingen zijn het gevolg van resistenties door beide partijen, maar vooral door Europa. De handel in agrarische producten in beide richtingen bedraagt niet meer dan 4-5% van de totale handel tussen de twee partijen.

Het vrijhandelsakkoord bevat een zogenaamde clause die het mogelijk maakt veranderingen c.q. uitbreidingen aan te brengen. Dit is zowel in 2003 als ook in 2005-2006 geprobeerd, maar op niets uitgelopen, vanwege het voortbestaan van gevoeligheden bij beide partijen. De discussies over de vernieuwing of verdieping van het akkoord is in recente jaren weer opgelaaid. Tijdens de 11^e vergadering van de Joint Committee EU-Mexico (in oktober 2011) hebben beide partijen de wens uitgesproken om de handelsbetrekkingen te verbeteren door het bevorderen van het concurrentie- en innovatievermogen van het Mexicaanse MKB. Daarvoor zullen fondsen worden aangeboord die moeten zorgen voor innovatie en technologie transfers. Nog belangrijker is dat de partijen toen ook het gemeenschappelijke belang hebben onderstreept de handelsliberalisering te verdiepen door gebruik te maken van de herzieningsclausules van het Akkoord op het gebied van landbouw, diensten en investeringen, en mogelijk andere sectoren. De verwijzing naar de dienstensector is niet toevallig, aangezien met name in de telecommunicatie in Mexico ernstige (*de facto* en wettelijke) belemmeringen bestaan voor buitenlandse investeringen en werkelijke marktwerking. De Eurocommissaris voor Handel heeft in november 2012 in een stevige toespraak in Mexico de druk opgevoerd om het meer dan tien jaar oude akkoord te ingrijpend te vernieuwen, en een oplossing te zoeken voor de paradox dat terwijl Mexico en de EU pioniers zijn geweest van trans-Atlantische vrijhandel, zij nu het risico lopen juist daardoor achterop te geraken.

De diagnose van de EU is dat zich drie belangrijke verschuivingen manifesteren.

- a) Ten eerste zijn de economieën steeds meer geïntegreerd geraakt, via bijvoorbeeld *global value chains*. Ook al zijn de grensbarrières en reguleringen tussen de economieën van de EU en Mexico niet erg groot, ze zijn toch nog significant.
- b) Ten tweede is de internationale handel in (gespecialiseerde) diensten steeds belangrijker geworden als gevolg van technologische vernieuwingen (digitalisering).
- c) Ten derde is de context van het oorspronkelijke Akkoord sterk veranderd: Mexico heeft vrijhandelsverdragen gesloten met Midden-Amerika, Colombia en Chili, en werkt aan een Pacifische Alliantie met bevriende Latijns-Amerikaanse naties, en aan een Transpacifisch Partnerschap. Europa staat op het punt nieuwe trans-Atlantische handelsakkoorden af te sluiten met Colombia, Peru, en Canada. Al deze nieuwe verdragen gaan verder dan het oorspronkelijke EU-Mexico verdrag.

¹²⁸ Eind 2012 is geschat dat Europese investeringen in Mexico zo'n 80 miljard euro waard zijn, terwijl Mexicaanse bedrijven voor zo'n 10 miljard euro in Europa hebben geïnvesteerd. Zie Karel de Gucht (Europese Commissaris voor Handel, 'Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world' (speech), 14 november 2012, Mexico Stad.

¹²⁹ Dit is heel anders bij het akkoord tussen de EU en Chili, waar die quota wél worden gevuld en zelfs worden overschreden.

Het huidige streven van de EU is om verder te gaan dan een 'update' en te komen tot een 'comprehensive modernisation' van het Akkoord, 'a bold new step', die een liberalisering van landbouw en diensten omvat, alsmede vernieuwingen betreffende investeringen, handelsbarrières en public procurement.¹³⁰

7.3 EU, Mexico en mensenrechten

De bilaterale samenwerking tussen de EU en Mexico gedurende de afgelopen jaren is vastgelegd in de *Country Strategy Paper 2007-2013*, dat een specifieke sectie over Sociale Cohesie bevat, inclusief mensenrechten. De Europese Commissie is een van de grootste donoren in het mensenrechtenfonds van Mexico middels het European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) waarmee tussen 2002 en 2010 zo'n 54 projecten met een totale waarde van EUR 7,5 miljoen zijn gefinancierd, gericht op uitroeiing van gender-based geweld, hervorming van Mexico's rechtstelsel en harmonisatie van de nationale wetgeving met internationale mensenrechteninstrumenten.¹³¹

Hoewel het zwaartepunt van de werkzaamheden van de EU delegatie als vanouds ligt op het economische en handelspolitieke terrein, is sinds 2007 tevens sprake van een nieuwe component op het gebied van politiek en mensenrechten. Een gezamenlijk initiatief van Spanje en de EU delegatie (tijdens het Spaanse voorzitterschap) was de instelling van mensenrechtenwerkgroepen die de zaken van mensenrechtenverdedigers volgen. Deze groepen verzorgen ook de input voor de EU-Mensenrechtendialoog.¹³² Ambassades nemen zitting in een van de speciale werkgroepen, die contacten onderhouden met mensenrechtenverdedigers in een bepaalde regio. Zo onderhoudt de Britse ambassade vooral contacten in Chiapas en Tabasco, terwijl Frankrijk, Nederland en Finland zich richten op Oaxaca en Centraal-Mexico. Zo spreekt ook de Nederlandse ambassadeur tijdens werkbezoeken in de provincie met plaatselijke mensenrechtenactivisten. De EU hanteert een lijst van mensenrechtenverdedigers die bijzondere aandacht verdienen en spreekt hierover veelvuldig met de Mexicaanse autoriteiten.¹³³

De EU en Mexico voeren sinds 2010 een intensieve dialoog over mensenrechten, waarbinnen ook individuele gevallen van mensenrechtenverdedigers worden besproken. Het doel van deze dialoog is tweezijdig: enerzijds worden aangelegenheden van gemeenschappelijk belang besproken en wordt de samenwerking op het gebied van mensenrechten in multilaterale kaders zoals de VN versterkt, en anderzijds wordt de ontwikkeling van de mensenrechtensituatie in Mexico en de EU besproken. Deze tweezijdigheid is een voortdurende bron van dubbelzinnigheid in de betrekkingen tussen Mexico, de EU en afzonderlijke EU landen, aangezien door verschillende partijen wordt gewezen op de spanningen tussen Mexico's externe (of internationale) positionering als een voor de EU 'like-minded country', en de interne praktijken van schendingen van mensenrechten. Om deze situatie te typeren worden stevige termen niet geschuwd: 'gescheiden circuits', 'simulatie', 'schizofrenie', en 'Januskop'. Ook de Europese Commissie heeft dit in 2007 nog aangeduid als één van de voornaamste politieke uitdagingen van Mexico: '...the [Mexican, WP] Government's progressive human rights policy still needs to translate itself into more effective human rights protection measures, particularly at State level'.¹³⁴

¹³⁰ De Gucht, 'Open for business'.

¹³¹ Council of the European Union (2008). *Fourth Mexico EU Troika Summit, Lima, Peru, 17 May 2008 Joint Communiqué*. Brussel. IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹³² IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹³³ Tweede Kamer der Staten Generaal (2011). *Vergaderjaar 2011-2012. Aanhangselnummer 198, 4 oktober 2011*. Den Haag.

¹³⁴ EC, Country Strategy Paper, 2007-2013, Brussel, Europese Commissie, p. 7, zie http://europa.eu/mexico/csp/07_13_en.pdf.

Vóór 2010 was er weliswaar ook al sprake van een dialoog, maar deze vond meer op ad-hoc basis plaats, en werd in 2008 door de Mexicaanse onderminister van Buitenlandse Zaken nog betiteld als een ‘formele uitwisseling van standpunten die gedurende slechts 1 uur per jaar plaats vond’. In het kader van het EU-Mexico Strategisch Partnerschap is toen voorgesteld om de dialoog te intensiveren en te formaliseren.¹³⁵ In mei 2010 is de eerste EU-Mexico mensenrechtendialoog georganiseerd. Aan de EU kant zaten de voorzitter Spanje met de EU delegatie, en aan de Mexicaanse kant zaten de viceminister voor multilaterale zaken en mensenrechten en vertegenwoordigers van verschillende ministeries. Mexico bekritiseerde tijdens deze dialoog de Europese lidstaten over hun mensenrechtenbeleid en bracht een uitgebreid document in met mensenrechtenschendingen en het niet nakomen van internationale verdragen door verschillende EU landen. Het werk is een compilatie van aanbevelingen uit verschillende VN rapporten. Op deze manier gaven de Mexicanen uiting aan de ‘reciprociteit’ waar zij in de aanloop naar de vergadering op stonden. Nederland werd in dit document aangesproken op het niet nakomen van het CEDAW¹³⁶ verdrag, het migratiebeleid en de discriminatoire praktijken van de SGP.¹³⁷ De tweede dialoog vond plaats in maart 2011 in Brussel, en de derde vond plaats in oktober 2012 in Mexico Stad. Tijdens die laatste bijeenkomst werd de gelijkgezindheid in multilaterale fora op het gebied van mensenrechten, rechten van het kind, gendergelijkheid e.d. opnieuw onderstreept, alsmede de gemeenschappelijke wens geuit om de MRR van de VN te versterken. Er werd informatie uitgewisseld over wettelijke en politieke initiatieven op het gebied van mensenrechten en antidiscriminatie in Mexico en de EU. Bijzondere aandacht is er ook voor de problematiek van de rechten van migranten.

Terwijl de mensenrechten-dialogen op hoog niveau tussen de gouvernementele vertegenwoordigers van de EU en Mexico doorgaans in een constructieve sfeer plaatsvinden, had voorafgaand aan de laatste dialoog een tumultueuze bijeenkomst plaats met NGOs en mensenrechtenorganisaties uit Mexico en de EU. Deze (eerste) bijeenkomst was in het kader van de statelijke dialoog georganiseerd vanwege het belang dat men toekent aan organisaties uit de burgerlijke maatschappij voor de bevordering en bescherming van mensenrechten.¹³⁸ Het voornaamste doel was het faciliteren van een uitwisseling van visies en *best practices* door organisaties op basis van hun ervaringen in Mexico en de EU. De NGOs eisten meer openheid en terugkoppeling van de EU en de Mexicaanse overheid, en een verbreding van de mensenrechtenagenda met thema’s van veiligheid en ontwikkeling. Het politieke engagement van veel van de betrokken organisaties is mede gebaseerd op de premisse dat de veranderingen en krachten die Mexico nodig heeft om een democratisch en mensenrechten regime te consolideren niet alleen van binnen kunnen komen, maar ook van buiten dienen te worden ondersteund. In dit verband kunnen en dienen de EU, de Hoge Commissaris van de VN en het Inter-Amerikaanse Mensenrechtensysteem een rol te spelen. Het niet-statelijke MR activisme in Mexico is een indicatie van de dilemma’s van de EU om te opereren in het Mexicaanse spanningsveld tussen externe profilering en interne praktijken inzake mensenrechten.¹³⁹

7.4 De EU delegatie in Mexico en de lidstaten

De Europese delegatie in Mexico is klein met slechts vijf professionele diplomaten. De EU heeft bijvoorbeeld geen eigen landbouwraad. De geringe omvang van de delegatie staat tegenover de grote verwachtingen die met name onder de kleine(re) Europese landen bestaan over de slagkracht van de EU delegatie in Mexico. Juist omdat zoveel landen hun ambassades afslanken of zelfs sluiten en men daarom steeds meer zaken wenst te kanaliseren via de EU, bestaat het risico dat op termijn

¹³⁵ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹³⁶ Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

¹³⁷ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document).

¹³⁸ De zogenaamde ‘1st EU-Mexico Civil Society Seminar on Human Rights’ vond plaats op 18 oktober 2012 in Mexico Stad.

¹³⁹ Interview met vooraanstaande Mexicaanse mensenrechtenverdediger, Mexico Stad, 19 oktober 2012.

de Europese vertegenwoordiging in Mexico zal versmallen. De ambassades van de lidstaten werken samen binnen de EU, ook in Mexico, maar ze verzorgen die laatste ook met de nodige input (informatie, contacten etc.). Keuzes voor meer overheveling van taken en verantwoordelijkheden van ambassades naar de EU, zeker als dat op meerdere plaatsen tegelijkertijd gebeurt, en zonder dat de EU delegatie binnen afzienbare tijd wordt uitgebreid, zal onvermijdelijk leiden tot diplomatieke verschraling. Een voorbeeld is drugsbeleid, een belangrijk onderwerp waarover Mexico meer wil weten van de EU. De delegatie heeft echter geen mankracht beschikbaar. Personeelsgebrek is een van de oorzaken van de problemen met de vormgeving van een stevig Europees buitenlands beleid. Het EU overleg van de Heads of Mission bestaat uit maar liefst 21 vertegenwoordigers van in Mexico aanwezige lidstaten en is dus niet altijd erg effectief. Er wordt vooral veel informatie uitgewisseld.

De niet al te grote slagkracht van de EU hangt tevens samen met de ongelijksoortige wijze waarop de grote en kleine Europese landen zich tot de delegatie verhouden. Dat blijkt uit een analyse van de beoordeling van de EU delegatie door verschillende lidstaten. Een land als Nederland wil voor politieke samenwerking meer en meer vertrouwen op de EU delegatie. Grote landen als Spanje, Duitsland en het VK beschikken over het vermogen, de netwerken en de wil om zaken bilateraal aan de orde te stellen. Over mensenrechten is de EU doorgaans in staat om met een mond te spreken, en recentelijk heeft men bij politieke demarches, zoals over Iran, gezamenlijk op kunnen trekken. Ook over klimaatverandering kan men overeenstemming bereiken en gemeenschappelijk opereren. Op economisch terrein is er in eerste instantie ook een heldere werkverdeling: de EU houdt zich bezig met handelspolitiek, waarbij het gaat om het ontwikkelen van algemene kaders van regelgeving, en de individuele lidstaten met (nationale) handelsbevordering, waarin ze elkaars concurrenten zijn. Maar aangezien handelspolitiek en handelsbevordering uiteindelijk zeer nauw met elkaar verbonden zijn, is ook hier de afbakening tussen EU belangen en competenties en die van de lidstaten uiteindelijk niet eenvoudig te maken. Kortom, 'als het om serieuze zaken gaat doen we zelf', zoals een hoge ambassade functionaris van een groot Europees land stelde. Een ander typeerde de EU als een 'toegevoegde waarde, niet als een bedreiging', en weer een ander zei 'we zitten in de EU, maar hier opereren we vooral bilateraal'. Duitsland en Spanje hebben netwerken op het hoogste niveau van de voornaamste Mexicaanse ministeries, en kunnen, indien gewenst, problemen zelf aanpakken. In het geval van Spanje is het zelfs zo dat alle tien subnationale provincies hun eigen lobby's en officiële vertegenwoordigingen hebben in Mexico en bezig zijn met economische belangenbehartiging. De grote landen hebben doorgaans ook een grote informatievoorsprong. Zo heeft Duitsland bijvoorbeeld een 'eigen kantoor' in de vorm van een technisch ondersteuningsteam binnen het Mexicaanse ministerie van Energie. Men zou kunnen stellen dat de grote landen belangrijker zijn om de EU te ondersteunen dan omgekeerd. Dat betekent ook dat de kleine(re) lidstaten, die wel meer (moeten) steunen op de EU, indirect meer afhankelijk worden van de grote lidstaten.

Gezien de krachtsverhoudingen tussen de Europese lidstaten en de EU delegatie en de aard van het reilen en zeilen van de betrekkingen tussen Mexico en de EU is het niet meteen verwonderlijk dat Mexico de voorkeur heeft om bilateraal zaken te doen met individuele Europese landen. Er bestaat aan Mexicaanse zijde geen wantrouwen jegens de EU, maar wel de indruk dat het niet eenvoudig is om greep te krijgen op de EU, om een helder beeld te krijgen wie op welk terrein beslissingen neemt en communiceert. De Mexicaanse betrekkingen met de EU verlopen net zo goed via Berlijn en Parijs als via Brussel. Dit wordt ook weerspiegeld in de complexe en enigszins gefragmenteerde wijze waarop 'Europa' en de Europese landen binnen het Mexicaanse ministerie van Buitenlandse Zaken zijn georganiseerd. Aan de andere kant genereert dit ook een bepaalde diplomatieke speelruimte. Een Europese diplomaat merkte op dat terwijl het voor Mexico gevoelige dossier van de mensenrechten – 'De EU concentreert zich altijd op mensenrechten in Mexico!' - in handen is van een niet al te slagvaardige EU, Mexico en individuele Europese landen ongehinderd bilateraal zaken

kunnen doen.¹⁴⁰ Het is niet verwonderlijk dat niet-statelijke organisaties, zoals Mexicaanse mensenrechtenorganisaties, de EU weliswaar van groot belang achten, maar ook ervaren als een moeilijk te doorgronden 'Frankenstein'.

Nederland en de EU

Het Nederlandse opereren in Mexico heeft dus te maken met een conditionering door nieuwe supranationale actoren, in het bijzonder de EU. De betrekkingen tussen Nederland en Mexico verlopen thans (deels) via de EU en haar delegatie in Mexico. Dat gegeven is een logisch gevolg van het opzetten van een Europese buitenlandse dienst, maar tevens van de overeenkomsten die Mexico en de EU in het afgelopen decennium hebben gesloten, en die een reeks van beleidsterreinen omvatten. De driehoeksverhouding Nederland-Mexico-Europese Unie levert mogelijkheden op voor het realiseren van beleidsvoornemens van de drie betrokken partijen, maar genereert ook nieuwe onduidelijkheden en onzekerheden, die op hun beurt het realiseren van beleidsvoornemens niet vergemakkelijken. Men kan denken aan kwesties van coördinatie en informatie-uitwisseling, de verhoudingen tussen de Europese lidstaten en hun sterk gedifferentieerde economische en politieke positie in Mexico, maar ook, bijvoorbeeld aan Mexicaanse zijde, aan de complexiteit van de EU als institutionele actor.

Bezien vanuit het perspectief van het Nederlandse buitenlandse beleid en het opereren van de Nederlandse vertegenwoordiging in Mexico, werpt deze werkelijkheid een reeks van vragen op: Hoe is het diplomatieke speelveld veranderd en hoe wordt dit door de betrokken spelers geïnterpreteerd en benut? Hoe kan de taakverdeling tussen Nederland en de EU het beste worden vormgegeven, en dient dit te worden gedifferentieerd naar beleidsterreinen? Welk effect heeft overheveling van taken naar de EU delegatie op de realisering van Nederlands beleid? Kortom, wat is de *trade-off* tussen nationaal belang en multilateraal engagement? Het lijkt van belang de mogelijkheden en valkuilen van het nieuwe speelveld te (h)erkennen, en een heldere beleidspositie op het 'overgangsproces' te ontwikkelen.

Hoe kan de positionering van Nederland ten opzichte van de Europese delegatie worden beoordeeld? Nederland doet haar best om een herkenbaar profiel te behouden binnen de Europese context in Mexico en een met haar economische betekenis corresponderende invloed uit te oefenen. Door Nederland wordt steeds meer waarde toegekend aan de EU, zeker op een dossier als mensenrechten, zonder te willen inleveren op haar profiel en invloed. Over de vraag of dat lukt bestaan bij verschillende betrokkenen uiteenlopende opvattingen. Aan de ene kant is er de visie dat Nederland zich inderdaad actief opstelt in EU verband in Mexico, conform haar betekenis in Mexico als investeerder en handelspartner, die relatief gezien groter is dan de omvang van Nederland. Een diplomaat uit een ander Europees land meent dat Nederland duidelijk meer actief is op het gebied van economische belangenbehartiging. Het feit dat de Nederlandse ambassade als enige Europese vertegenwoordiging gevestigd is in het dure zakendistrict Santa Fé is een duidelijk signaal. Anderen constateren dat Nederland de laatste jaren minder actief en herkenbaar is geweest op het gebied van buitenlands beleid en politieke samenwerking. De Nederlandse ambassade is altijd aanwezig, maar niet altijd even zichtbaar, terwijl het in het verleden een meer uitgesproken profiel bezat. Dat is volgens ingewijden vooral duidelijk zichtbaar bij het mensenrechten dossier. De Nederlandse ambassade zelf is terecht van mening dat de EU actief is op het gebied van mensenrechten en een meerwaarde bezit. Daar staat echter de perceptie van anderen tegenover dat Nederland, ondanks de in hoofdstuk 5 besproken inspanningen en projecten, voorheen een veel meer uitgesproken en prominente rol speelde, hetzij direct via de Nederlandse vertegenwoordiging, hetzij via de activiteiten van medefinancieringsorganisaties. Via de platforms en organisaties die werden

¹⁴⁰ Het is interessant op te merken dat er aan Mexicaanse zijde ook weinig coördinatie bestaat tussen haar vertegenwoordigingen in Europa. Er zijn geen institutionele arrangementen voor samenwerking en coördinatie tussen de verschillende Mexicaanse ambassades in Europa.

ondersteund had Nederland een (indirecte) invloed op het democratiseringsproces in Mexico. De Nederlandse inspanningen op dit terrein zijn instrumenteel geweest voor de vorming van ‘espacios de interlocución’ tussen mensenrechtenorganisaties en de Mexicaanse autoriteiten.¹⁴¹ Daarvan is in de ogen van belanghebbenden sinds enkele jaren veel verloren gegaan, uitmondend in een minder scherp en herkenbaar profiel van de Nederlandse ambassade op dit terrein. Nederland laat een leemte achter voor actoren en organisaties in Mexico, die niet door andere Europese lidstaten noch door Europa zelf wordt opgevuld. Nederland is daarmee ook bezig om het gedurende een lange periode opgebouwde politiek kapitaal kwijt te raken.

7.5 Bevindingen

De relaties tussen de EU en Mexico zijn bijzonder, omvattend en veelzijdig, en zijn vervat in twee omvangrijke overeenkomsten. Mexico is het enige land waarmee de EU zowel een strategisch partnerschap als een vrijhandelsakkoord heeft.

Europa en Nederland zien Mexico als een land dat vele mogelijkheden biedt om op basis van haar geopolitieke en internationale positie een ‘multidimensionale brugfunctie’ te vervullen. De strategische relatie met Mexico stelt Europa in staat brede coalities te vormen en zo invloed uit te oefenen op een reeks van mondiale vraagstukken, en om de bilaterale betrekkingen tussen Europa en Mexico te verdiepen.

Veel betrokken partijen zijn van mening dat de economische betrekkingen tussen Europa en Mexico zijn achtergebleven bij de verwachtingen en mogelijkheden van de gesloten overeenkomsten. Dat wordt veroorzaakt door wederzijdse gevoeligheden op het landbouwdossier dat nog steeds sterk beschermende aspecten bezit, maar ook de door traditionele en eenkennige oriëntatie van het Mexicaanse bedrijfsleven op de Noord-Amerikaanse markt. De EU streeft ernaar om het bestaande vrijhandelsverdrag omvangrijk te moderniseren en op die manier nieuw elan te geven aan de economische betrekkingen.

De EU en Mexico voeren sinds enkele jaren, met name sinds 2010, een intensieve dialoog over mensenrechten langs twee lijnen: samenwerking en coördinatie in het kader van het multilaterale mensenrechtenregime (waarbij de EU Mexico beschouwt als een ‘likeminded country’), en dialoog over de situatie en ontwikkeling van de mensenrechtensituatie in respectievelijk Mexico en de EU. Deze tweezijdigheid is echter tevens een bron van dubbelzinnigheid: verschillende belanghebbenden wijzen op het spanningsveld tussen Mexico’s externe institutionele profilering en de interne werkelijkheden en praktijken inzake mensenrechten.

De Europese delegatie in Mexico is relatief klein, maar heeft te maken met grote verwachtingen met name onder de kleine(re) Europese landen. Als de vermindering van de diplomatieke inzet van de Europese lidstaten in Mexico sterker blijkt dan de vergroting van de EU delegatie zal dit leiden tot diplomatieke verschraling. De niet al te stevige slagkracht van de EU in Mexico houdt tevens verband met de ongelijksoortige wijze waarop onderscheiden lidstaten zich tot de delegatie verhouden. Grote Europese landen bezitten het vermogen, de netwerken en de politieke wil om voor hen wezenlijke zaken bilateraal aan de orde te stellen. De grote landen zijn belangrijker om de EU te ondersteunen dan omgekeerd. Dat betekent dat kleine(re) lidstaten zoals Nederland, die wel meer (willen of moeten) steunen op de EU, indirect meer afhankelijk worden van de grote lidstaten.

Van Mexicaanse zijde wordt gebruik gemaakt van de ruimte om bilateraal betrekkingen te blijven organiseren. Voor de Mexicaanse overheid en voor sociale organisaties is de EU een moeilijk te doorgronden institutie.

¹⁴¹ Het best te vertalen als ‘raamwerken’ of ‘kaders voor overleg’.

Nederland moet opereren in deze complexe omgeving en streeft er bewust naar om een deel van de betrekkingen te laten verlopen via de Europese delegatie in Mexico. De driehoek Nederland-Mexico-Europese Unie genereert mogelijkheden voor het realiseren van Nederlandse beleidsvoornemens, maar ook nieuwe onduidelijkheden en onzekerheden (op het gebied van coördinatie, informatie, en netwerken). Nederland doet haar best om haar eigen profiel en invloed binnen de EU te behouden. De beoordeling van het Nederlandse optreden is niet eenduidig. Door verschillende Europese lidstaten wordt het profiel en de positie van Nederland gedifferentieerd beoordeeld: sterk geconcentreerd op economische belangenbehartiging, minder op politieke samenwerking. Op het gebied van mensenrechten heeft Nederland een prominente positie ingeruild voor een minder herkenbaar profiel. Het risico is groot dat over een lange periode opgebouwd politiek kapitaal op korte termijn verloren zal gaan.

Ook op het gebied van cultuur, onderwijs en publieksdiplomatie heeft Nederland een bescheiden profiel. De uitgaven voor culturele activiteiten (kunst, cultuur, wetenschappen) zijn onderdeel gemaakt van publieksdiplomatie (jaarlijks budget EUR 25.000), en als zodanig als een additionele component verbonden aan activiteiten op het terrein van economische diplomatie en mensenrechtenbeleid. Nederland wijkt door haar wat beperkte profilering af van andere, en niet alleen de grote, Europese lidstaten. De Zweedse ambassade besteedt, ter vergelijking, jaarlijks EUR 40 duizend aan culturele uitwisseling.

8. Conclusies

In het eerste deel van deze conclusies worden de belangrijkste bevindingen van de Mexico-studie op basis van de vragen van de Terms of Reference gepresenteerd. Dat zal gebeuren zonder een uitvoerige samenvatting van de argumenten en onderbouwingen. In het tweede deel van dit hoofdstuk worden drie meer algemene of transversale thematische conclusies weergegeven, die trachten verbindingen te leggen tussen de verschillende componenten van de ToR.

8.1 De veranderende positie van Mexico en de betrekkingen met Europa en Nederland

De afgelopen vijftienvintig jaar is Mexico enorm in beweging geweest. Het politieke, economische, sociale én culturele bestel -opgebouwd na de Mexicaanse Revolutie en decennialang uitgebouwd onder een eenpartijstelsel- is sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw grotendeels ontmanteld. Een naar binnen gericht ontwikkelingsmodel is omgebouwd naar een zeer open, gedereguleerde, en op export gerichte economie. In tegenstelling tot Brazilië en Argentinië zet Mexico vooral in op de export van industriële producten. Het land heeft een groot aantal vrijhandelsverdragen getekend, waarvan dat met de VS en Canada (1994) verreweg het belangrijkste is.

Herschikkingen deden zich eveneens voor in het politieke domein, waar sinds het begin van de jaren tachtig ontwikkelingen gaande waren die het langdurige en autoritaire regime van de PRI zouden liberaliseren en democratiseren. Het politieke landschap is pluralistischer dan ooit, de wettelijke en institutionele kaders zijn daaraan aangepast, en de PRI heeft afstand genomen van haar historische machtsaanspraken. De toegang tot de macht op alle niveaus is opengebrouwen. Er is een nieuw speelveld ontstaan tussen uitvoerende, wetgevende en juridische machten. Daar staat tegenover een diepe continuïteit als het gaat om politiek-culturele praktijken en de wezenlijke (vaak problematische) karakteristieken van machtsuitoefening.

Politieke liberalisering en een op export (en lage lonen) georiënteerde economie hebben gevolgen voor de basale toonzetting van het Mexicaanse buitenlandse beleid. Dat was decennia lang gestoeld op de principes van non-interventie, nationale soevereiniteit en zelfbeschikking en het bewaken van autonomie ten opzichte van de VS. De neoliberale hervormingen betekenen voor Mexico een actieve participatie in het nieuw economische regionalisme van NAFTA, en diepgaande integratie en samenwerking met de VS. Met openheid en competitie in het politieke domein, zijn ook andere aspecten van het klassieke Mexicaanse buitenlandse beleid ter discussie komen te staan. De voornaamste kenmerken van het huidige buitenlandse beleid van Mexico kunnen als volgt worden samengevat:

- Mexico vervult (steeds meer) een assertieve en zelfbewuste rol in het internationale domein. Het ziet zichzelf als een middelgrote speler (*potencia media*), en streeft naar een overeenkomstig internationaal protagonisme. Het legt de nadruk op de schakelfuncties die het land kan en wil vervullen.
- Mexico speelt een actieve rol in multilaterale discussies over nieuwe vormen van *global governance* (VN, G5, G20). Mexico is multilateraal actief op terreinen van klimaatverandering, non-proliferatie en mensenrechten. Het land staat voor de verspreiding van waarden van democratie, mensenrechten en duurzaamheid.
- Ondanks het nieuwe protagonisme worstelt Mexico met deelname aan internationale (gewapende) vredesmissies.
- Een voor Mexico kenmerkend aspect van haar buitenlandse beleid is de bescherming van Mexicaanse migranten.
- De relatie met de VS is en zal een dominant uitgangspunt blijven in de buitenlandse relaties van Mexico. Het land streeft evenwel ook naar het diversifiëren van de buitenlandse

betrekkingen. In dit verband zijn de rest van Latijns Amerika, Azië en Europa van bijzonder belang.

De relaties tussen Mexico en de Europese Unie zijn bijzonder. Geen ander land heeft zulke omvattende verdragen met de EU gesloten, te weten een Globaal Akkoord (2000) en een Strategisch Partnerschap (2009).

De betrekkingen tussen Mexico en Nederland hebben een lange geschiedenis. Nederland is voor Mexico een belangrijke partner vanwege omvangrijke economische betrekkingen, maar ook als het gaat om politieke samenwerking in multilateraal verband. De betrekkingen worden door beide partijen als goed, maar niet als zeer intensief beoordeeld. Ze bieden goede mogelijkheden voor verdieping en verbreding. Daar staat de Mexicaanse zorg tegenover dat Nederland in de afgelopen jaren de onderlinge betrekkingen onvoldoende op peil heeft gehouden. Gezien de veelzijdige inspanningen van Mexico in andere (niet-Europese) regio's bestaat het risico dat bij bestendiging van de huidige situatie Nederland uit het Mexicaanse vizier kan geraken.

8.2 Het Nederlandse beleid ten aanzien van Mexico: analyse en doelstellingen

Nederland vindt Mexico belangrijk vanwege de overeenkomsten inzake een aantal voor Nederland belangrijke doelstellingen op het gebied van buitenlands beleid, zoals *multilateral governance*, non-proliferatie, mensenrechten, en klimaat. Ook de rol van Mexico binnen de G20 is van belang. Terwijl in de *algemene beoordeling* en karakterisering van de regio Latijns-Amerika het politieke en economische belang van Mexico breed wordt erkend, resulteert dit niet in een *specifieke uitwerking* van het regio-beleid. Nederland heeft moeite duidelijke keuzes te maken, en daardoor bestaat er geen heldere en substantiële strategie. De indruk bestaat dat het moeilijk is aandacht voor Mexico bij de politieke leiding van DWH te krijgen.

Nederland neemt een ambivalente positie in ten aanzien van Mexico: er is erkenning in algemene termen van het politieke en economische belang van het land, maar onvoldoende vertaling naar een stevig bilateraal beleid, dat tevens meer recht zou doen aan Mexicaanse verwachtingen. In vergelijking met andere Europese landen kent Nederland weinig prioriteit toe aan Mexico. In recente jaren hebben slechts beperkt politieke consultaties op hoog niveau plaatsgevonden. Dit valt te verklaren door een combinatie van een bepaalde Haagse 'lezing' van de Mexicaanse werkelijkheid en enkele beperkende voorwaarden van het Nederlandse beleid. De beoordeling van de betrekkingen met Mexico lijkt te worden overschaduwed door eerdere keuzes (bijvoorbeeld sterk inzetten op Brazilië), en wellicht ook door de perceptie dat Mexico erg betrokken is op de VS en als weinig andere landen in de invloedssfeer ligt van de VS. Hoewel keuzes voor Nederland onvermijdelijk zijn, bestaat het risico dat het (economische) potentieel van meer intensieve relaties met Mexico onbenut (zullen) blijven. Inzake de beperkende voorwaarden moet worden gewezen op personele wisselingen op de ambassade, alsmede op de politieke en bestuurlijke aansturing door Den Haag als gevolg van kabinetswisselingen.

De voornaamste beleidsintenties van de Nederlandse ambassade in Mexico tussen 2006 en 2012 waren gericht op het bevorderen van handel en investeringen, met name in de zogenoemde 'kansrijke sectoren'; informatieverschaffing aan 'Den Haag' over de Mexicaanse positie in diverse internationale fora; de versterking van de internationale rechtsorde en de eerbiediging van de mensenrechten; en in aanzienlijk mindere mate publieksdiplomatie. De beleidsformulering op deze terreinen kenmerkt zich in het algemeen (er zijn uitzonderingen) vooral door het ontbreken van systematische onderbouwde beleidlijnen en -intenties. Sinds 2006 zijn de jaarplannen steeds beknopter geworden, zonder veel argumentatie en contextualisering. De verbindingen met de bredere regionale (Latijns-Amerikaanse) beleidlijnen zijn beperkt. Het betreft vaak opsommingen,

met eerder een teveel aan veranderlijkheid van prioriteiten, plannen en projecten dan aan continuïteit.

Aan het begin van 2013 is evenwel een conjunctuur ontstaan die goede mogelijkheden biedt om de koers bij te stellen: er zijn kort geleden zowel in Nederland als in Mexico nieuwe regeringen aangetreden, de bezetting van de Nederlandse ambassade lijkt stabiel, er is sprake van een nieuw elan op de post, en van een steeds breder gedragen (internationale) visie waarin Mexico binnen de context van Latijns-Amerika een toenemende betekenis wordt toegedicht.

8.3 Resultaten van de Nederlandse beleidsinspanningen

Mondiale politieke samenwerking

Mexico heeft het afgelopen decennium met succes gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw internationaal profiel en protagonisme. Nederland is zich ervan bewust dat dit gevolgen heeft voor de bilaterale betrekkingen. In het algemeen is Mexico voor Nederland een interessante en waardevolle partner in multilaterale aangelegenheden (en omgekeerd). Er is succesvol samengewerkt op terreinen van hervorming van de VN, klimaatverandering, mensenrechten, en vrede en veiligheid. Nederland heeft haar ambities om via Mexico toegang te krijgen tot de G20 niet kunnen realiseren. Gezien de economische en geopolitieke belangen van Mexico is dit begrijpelijk en het heeft de betrekkingen met Nederland niet geschaad.

Ondanks de heroriëntatie van haar buitenlandse beleid neemt Mexico in sommige dossiers een voor Nederland ambivalente positie in. Die hangt samen met de schaduw van het eerder dominante uitgangspunt van de non-interventie. Het is niet waarschijnlijk dat deze situatie spoedig zal veranderen. Het is goed dat Nederland dit begrijpt en in haar betrekkingen met Mexico meeneemt.

Mensenrechten

Nederland heeft aandacht gehad voor de ontwikkeling van de mensenrechtensituatie in Mexico. De centrale beleidsintenties zijn in brede zin consistent gebleven, en in reactie op veranderende omstandigheden enigszins aangepast. De beoordeling van die veranderingen door de ambassade kan als voorzichtig kritisch worden getypeerd. De verbanden tussen de in principe door Nederland gesteunde overheidsstrategie inzake de drugsproblematiek, mensenrechtenschendingen, en de kwaliteit van de Mexicaanse democratie blijven onderbelicht, terwijl ze internationaal breed zijn onderkend.

De positie van Nederland wordt beïnvloed door een (door verschillende actoren) ervaren dubbelzinnigheid in het optreden van de Mexicaanse autoriteiten. Mexico stelt zich constructief op in internationale fora, en deelt veelal dezelfde waarden als Nederland op het gebied van vrouwen- en kinderrechten. De geëngageerde multilaterale positionering van Mexico kampt, aan de andere kant, echter met het probleem dat die moeilijk te harmoniseren valt met de interne situatie en praktijken op het gebied van mensenrechten. Dit suggereert een dubbelzinnig of tegenstrijdig beleid van de Mexicaanse regering. In de Nederlandse beleidsformulering ten aanzien van het mensenrechtenbeleid van en in Mexico is de erkenning van de genoemde dubbelzinnigheid niet werkelijk terug te vinden, hetgeen mogelijkwijs de gesignaleerde voorzichtigheid (deels) kan verklaren.

Nederland wil een proactieve houding van de EU ten aanzien van de Mexicaanse autoriteiten bevorderen, en de EU benutten om de mensenrechtenproblematiek binnen Mexico te agenderen. De Nederlandse ambassade is terecht van mening dat de EU op het gebied van mensenrechten een meerwaarde bezit als het gaat om zichtbaarheid en solidariteit.

De Nederlandse vertegenwoordiging heeft op het gebied van mensenrechten consistent aandacht gevraagd voor geweld tegen vrouwen. In de loop der jaren zijn verschillende concrete projecten en instellingen (meerjarig) financieel ondersteund. De ambassade heeft de afgelopen jaren (iets) meer middelen toegewezen gekregen uit het mensenrechtenfonds, hoewel de omvang van de beschikbare fondsen beperkt bleef, gezien de mensenrechtensituatie in het land. Verder heeft Nederland, goed aansluitend bij de gewijzigde mensenrechtensituatie in Mexico, nieuwe projecten op het terrein van mensenrechtenverdedigers en journalisten gefinancierd. Het accent is verschoven in de richting van lobbying, netwerkondersteuning and *advocacy*. Sinds 2010 krijgen reproductieve rechten meer aandacht.

Economische diplomatie

De perceptie van het belang van de economische betrekkingen met Mexico blijft in Nederland achter bij de positieve interpretaties door andere landen. Door belangrijke Europese landen wordt gevolg gegeven aan de inschatting dat de positionering van Mexico ten aanzien van Brazilië moet worden herzien. Als Nederland dit niet doet bestaat het risico de boot te missen.

De ambassade doet moeite om meer aandacht te krijgen voor het benutten van de (toekomstige) mogelijkheden in Mexico, maar vindt daarvoor nog onvoldoende weerklank in Den Haag. In het beleid voor economische diplomatie is Mexico slechts in één topsector prioritair en is daarom afwezig op de prioritaire landenlijst.

Mexico is belangrijk voor Nederlandse MNO's die allemaal profiteren van goede voorwaarden voor productie en afzet op Amerikaanse markt. Voor het MKB is Mexico geen gemakkelijk land. Onveiligheid, corruptie en bureaucratie zijn in dit verband belangrijke obstakels. De ambassade heeft daarom een belangrijke functie bij het faciliteren van contacten met (lokale) overheden en het assisteren bij het oplossen van allerlei concrete problemen.

Een *structurele aanpak* met projecten gericht op resultaat op de midden- en lange termijn heeft lanfere tijd ontbroken. Het staatsbezoek van 2009 was belangrijk voor de bestendiging van de bestaande economische relaties en voor de bekendheid en reputatie van Nederland. Er is echter *weinig opvolging* geweest. De ambassade heeft recentelijk goed ingespeeld op mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de gas- en oliesector. In 2012 heeft de ambassade werk gemaakt van een meer systematische aanpak.

Vergeleken met andere grotere Europese landen beschikt Nederland over weinig mogelijkheden en instrumenten voor ondersteuning van activiteiten op het gebied van economische diplomatie. M.a.w. terwijl Nederland een sterk '*economistisch*' beleid voert, hebben andere landen een veel 'bredere' aanpak (cultuur, kunst, taal, wetenschap). Er is ook weinig geld voor publieksdiplomatie.

Nederland, de EU en Mexico

De relaties tussen de EU en Mexico zijn omvattend en veelzijdig en vervat in twee omvangrijke overeenkomsten (een strategisch partnerschap, en een vrijhandelsakkoord). Europa en Nederland zien Mexico als een land met veel mogelijkheden om op basis van haar geopolitieke en internationale positie een 'multidimensionale brugfunctie' te vervullen. De strategische relatie met Mexico stelt Europa in staat brede coalities te vormen en zo invloed uit te oefenen op een reeks van mondiale vraagstukken, en om de bilaterale betrekkingen tussen Europa en Mexico te verdiepen.

Veel betrokken partijen zijn van mening dat de economische betrekkingen tussen Europa en Mexico zijn achtergebleven bij de verwachtingen en mogelijkheden. Dat wordt veroorzaakt door wederzijdse gevoeligheden op het landbouwdossier, maar ook door de van oudsher eenkennige oriëntatie van het Mexicaanse bedrijfsleven op de Noord-Amerikaanse markt. De EU streeft ernaar om het

bestaande vrijhandelsverdrag omvangrijk te moderniseren en op die manier nieuw elan te geven aan de economische betrekkingen.

De Europese delegatie in Mexico is relatief klein, maar heeft te maken met grote verwachtingen, met name onder de kleine(re) Europese landen. De grote landen zijn belangrijker om de EU te ondersteunen dan omgekeerd. Dat betekent dat kleine(re) lidstaten zoals Nederland, die wel meer (willen of moeten) steunen op de EU, indirect meer afhankelijk worden van de grote lidstaten. Van Mexicaanse zijde wordt gebruik gemaakt van de ruimte om bilateraal betrekkingen te blijven organiseren. Voor de Mexicaanse autoriteiten en sociale organisaties is de EU een moeilijk te doorgronden institutie.

Nederland moet opereren in deze complexe omgeving en streeft er bewust naar om een deel van de betrekkingen te laten verlopen via de Europese delegatie in Mexico. De driehoek Nederland-Mexico-Europese Unie genereert mogelijkheden voor het realiseren van Nederlandse beleidsvoornemens, maar ook nieuwe onduidelijkheden en onzekerheden (coördinatie, informatie, en netwerken). Nederland doet haar best om haar eigen profiel en invloed binnen de EU te behouden. De beoordeling van het Nederlandse optreden is niet eenduidig. Door verschillende Europese lidstaten wordt het profiel en de positie van Nederland gedifferentieerd beoordeeld: sterk geconcentreerd op economische belangenbehartiging, minder op politieke samenwerking. Op het gebied van mensenrechten heeft Nederland een prominente positie ingeruild voor een meer bescheiden rol. Het risico is groot dat over een lange periode opgebouwd politiek kapitaal op korte termijn verloren zal gaan. Ook op het gebied van cultuur, onderwijs en publieksdiplomatie heeft Nederland een bescheiden profiel. Nederland wijkt door haar wat beperkte profilering af van andere, en niet alleen grote, Europese lidstaten.

8.4 Enkele transversale thema's

Ambivalentie

De recente betrekkingen tussen Nederland en Mexico dienen te worden begrepen tegen de achtergrond van de eerder geschetste veranderingen in beide landen. De diepgang van de economische, sociale en politieke verschuivingen in Mexico, en Latijns-Amerika in het algemeen, alsmede de voortdurende dynamiek van de Nederlandse samenleving en van de Europese context, hebben ertoe geleid dat ook de positionering van de landen ten opzichte van elkaar in de laatste jaren geen eenduidig beeld te zien geeft. De visie van Nederland op Mexico kan tot op zekere hoogte als ambivalent worden gekarakteriseerd. Mexico is een groot en dynamisch land dat geacht wordt een enorm economisch potentieel te bezitten, zowel wat betreft haar eigen nationale samenleving, als ook als toegangspoort tot de Amerikaanse economie. Deze erkenning vertaalt zich echter niet in een werkelijk prioritaire behandeling binnen het Nederlandse buitenlandse beleid. Naast Brazilië is Mexico de economische grootmacht van Latijns-Amerika, maar in de Nederlandse beleidsvorming wordt Mexico vooral geplaatst als onderdeel van de Noord-Amerikaanse regio. Als opkomende macht buiten de BRICS, 's werelds 14^e economie, en bovendien in recente jaren behept met een negatief imago, bestaat er in Nederland beperkte ruimte voor een stevig beleid. Mexico wordt gezien als een goede partner, vooral als het gaat om multilaterale politiek, maar de relatie is niet bijzonder intensief. Mexico heeft als enige land in Latijns Amerika een vrijhandelsverdrag én een strategisch partnerschap met de EU. Bovendien wordt algemeen erkend dat Mexico een scharnierfunctie (kan/moet) spelen tussen de ontwikkelingen in Midden Amerika en de VS. Nederland is een van de voornaamste investeerders in Mexico, niet alleen binnen Europa, maar ook mondiaal. Niettemin is Mexico geen prioriteitsland voor de Ministeries van Buitenlandse en Economische Zaken. De ambivalente positionering van Nederland ten opzichte van Mexico wordt mede veroorzaakt door kenmerken van het Mexicaanse opereren in de wereld. Mexico is een opkomende economische macht, maar worstelt met de vormgeving van daarmee corresponderende

internationale verantwoordelijkheden. Mexico positioneert zich internationaal met een buitenlands beleid van diversificatie (naar Latijns Amerika, de EU en de Pacifische regio), maar bezit tevens een overheersende (en begrijpelijke) economische, politieke, en sociale oriëntatie op de VS. Kortom, Mexico is belangrijk, maar... Het verdient aanbeveling deze ambivalentie op te heffen en een eenduidige visie en beleid te ontwikkelen.

De buitenkant en de binnenkant: een spanningsveld

Mexico is een complex land: historisch, geografisch, cultureel, economisch en politiek. Zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de literaire verbeelding, alsmede in de dagelijkse ervaringen van Mexicaanse burgers en de interpretaties van buitenlandse diplomaten vormt de ingewikkelde gelaagdheid van de Mexicaanse samenleving en staat een terugkerend thema. Deze doet zich voor in alle maatschappelijke domeinen. In het kader van deze studie is deze thematiek op een specifieke wijze relevant gebleken. Dit zorgt voor een ingewikkeld diplomatiek speelveld. Het internationale optreden van Mexico wordt door Nederland en vele andere Europese landen beoordeeld als constructief en betrouwbaar, niet in de laatste plaats op grond van de erkende kwaliteit van de Mexicaanse diplomatieke dienst. Mexico is een 'likeminded country' als het gaat om non-proliferatieverdragen van wapens, vrijhandel, klimaat, democratie en rechtsstaat, en mensenrechten. Op grond daarvan werken Mexico en Nederland vruchtbaar samen in politieke en mondiale thema's zoals de hervorming van de VN. Daar staat de erkenning tegenover dat binnen de Mexicaanse samenleving zelf verschillende uitdagingen (blijven) bestaan die op gespannen voet staan met de internationale profilering van Mexico. Mexico's actieve bevordering van vrijhandel in verschillende multilaterale organisaties, alsmede de ondertekening van talloze vrijhandelsverdragen staat naast de feitelijke, juridische en constitutionele monopolies in significante economische sectoren zoals telecommunicatie en energie. De internationale bevordering van democratie en electorale organisaties en wetgeving staat op gespannen voet met interne politieke en electorale legitimiteitsproblemen (vooral in 2006). De profilering van de principes van rechtsstatelijkheid en *good governance* verdragen zich maar moeilijk met diepgewortelde en aanhoudende verschijnselen van straffeloosheid en corruptie op verschillende bestuurlijke niveaus en in zeer uiteenlopende delen van het land. De actieve participatie in internationale mensenrechtenplatforms en Mexico's ondubbelzinnige ondertekening van belangrijke verdragen op het gebied van mensenrechten hebben niet kunnen verhinderen dat met name de laatste jaren de binnenlandse mensenrechtensituatie niet is verbeterd. Vele (inter)nationale mensenrechtenorganisaties hebben juist gewezen op negatieve tendensen, niettegenstaande positieve stappen op het terrein van institutionele en wettelijke kaders. Het spanningsveld tussen buitenlandse positionering en profilering en binnenlandse feitelijkheden en tekortkomingen op de genoemde terreinen roept vragen op over de wijze waarop de verbindingen tussen beide domeinen moeten worden begrepen en hoe daarop door Nederland moet worden gereageerd. (H)erkenning van deze (façade)problematiek en een adequate vertaling naar beleid vereist (regionale) kennis en expertise.

Nederland en de verschuivende politieke en bestuurlijke werkelijkheden in Mexico

Ingrijpende institutionele veranderingen in Mexico hebben gevolgen voor de bepaling en uitvoering van het Nederlandse buitenlandse beleid. Een kernaspect van de institutionele en bestuurlijke verschuivingen heeft betrekking op de verhouding tussen de federale overheid en de deelstaten in Mexico. De directe gesprekspartner van de Nederlandse vertegenwoordiging is de federale regering, met name het Mexicaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken (SRE), maar ook andere federale instellingen en bestuursorganen. De veranderde machts- en bestuurlijke verhoudingen tussen de Mexicaanse federale regering en de deelstaten (ten gunste van de laatste) hebben directe gevolgen voor het succesvol opereren van de Nederlandse vertegenwoordiging, zowel op het terrein van economische diplomatie als ook op het gebied van mensenrechten. Succesvol opereren in Mexico, op welk terrein dan ook, vraagt inzicht in en kennis van subnationale werkelijkheden, die bovendien vaak op gespannen voet staan met het federale niveau. Mexicaanse gouverneurs en hun regeringen zijn cruciale spelers geworden in de inschatting van de voorwaarden waaronder Nederlandse

beleidsintenties kunnen worden gerealiseerd. De toegenomen (partij-)politieke diversiteit in Mexico, alsmede de competitie tussen deelstaten als het gaat om investeringen en handel, betekenen dat Nederlandse belangen en projecten niet alleen langs federale institutionele kanalen met succes kunnen worden gerealiseerd. Bemoeienis van de Nederlandse vertegenwoordiging met subnationale belangen en spelers vraagt om specifieke expertise en investeringen. Op welke wijze is het verdwijnen van de politiek-bestuurlijke homogeniteit van Mexico vertaald in de Nederlandse lezing van de Mexicaanse context? Welke gevolgen hebben die veranderingen voor de verwezenlijking van de taken van de Nederlandse vertegenwoordiging? Het strekt tot aanbeveling de nieuwe Mexicaanse politiek-bestuurlijke werkelijkheid in de beleidsvisie en beleidspraktijken van de Nederlandse vertegenwoordiging te verdisconteren.

Resumen - La política exterior de los Países Bajos con respecto a México

Las conclusiones que se presentan a continuación consisten en dos partes. La primera contiene los resultados principales de la investigación realizada sobre México y responde de esta forma a cada una de las interrogantes de los *Terms of Reference*. Dichos resultados se presentarán sin argumentación ni fundamentación extensas. La segunda parte abarca tres conclusiones temáticas generales o transversales, que demuestran la correlación existente entre los distintos componentes de la primera.

La cambiante posición de México y las relaciones con Europa y los Países Bajos

En los últimos veinticinco años, México ha vivido cambios profundos. La estructura política, económica, social y cultural –edificada tras la revolución mexicana y desarrollada por un sistema unipartidista durante decenas de años– ha sido desmantelada en su mayor parte desde mediados de los años ochenta del siglo pasado. Un modelo de desarrollo orientado hacia adentro ha sido transformado en una economía muy abierta, desregularizada y orientada hacia afuera, es decir, hacia las exportaciones. A diferencia de Brasil y Argentina, México se ha centrado en la exportación de productos industriales. Ha firmado una gran cantidad de tratados de libre comercio, de los cuales destaca el firmado en 1994 con Estados Unidos y Canadá.

En el ámbito político, desde los inicios de los años ochenta, paso a paso se han producido cambios que han liberalizado y democratizado el prolongado y autoritario régimen priista. Hoy en día, el panorama político electoral es más pluralista que nunca, los marcos legales e institucionales han sido adaptados a ello y el PRI parece prescindir de sus pretensiones de poder históricas. El acceso al poder está abierto en todos los niveles. Han surgido nuevas condiciones para que interactúen los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, esta situación coexiste, a menudo de manera poco armoniosa, con determinadas prácticas políticas culturales y otros rasgos esenciales del ejercicio del poder profundamente arraigados.

La liberalización política y la orientación económica hacia las exportaciones (basadas en sueldos bajos) han tenido consecuencias para el tono y el enfoque de la política exterior mexicana. Durante decenas de años, se había basado en los principios de la no intervención, la soberanía nacional y la autodeterminación, especialmente en relación con Estados Unidos. Las reformas económicas neoliberales, en particular el regionalismo económico plasmado en el TLCAN, pusieron en marcha un proceso de integración profunda con Estados Unidos y con la economía mundial. Debido a la creciente apertura y competencia en el ámbito político, otros aspectos de la tradicional política exterior mexicana también han quedado en entredicho.

Las principales características de la actual política exterior mexicana pueden resumirse de la manera siguiente:

- México se considera una potencia media, que aspira a un protagonismo internacional correspondiente. Por esta razón, tiende a desempeñar cada vez más un papel proactivo y asertivo en el ámbito internacional, buscando asumir sobre todo la función de puente, que parece ajustarse a la perfección a las características del país.
- México ha adoptado un papel activo en las discusiones multilaterales sobre las nuevas formas de gobernanza global (*global governance*) (ONU, G-5, G-20). México desarrolla actividades multilaterales en los terrenos del cambio climático, la no proliferación de armas y los derechos humanos, además de que impulsa la difusión de los valores plasmados en la democracia, los derechos humanos y la sustentabilidad.
- No obstante el reciente protagonismo, México tiene dificultades con una participación suya en las misiones de paz, sean armadas o no.

- Un aspecto que caracteriza su política exterior se refiere a la protección de los migrantes mexicanos.
- La relación con EEUU seguirá siendo el punto de partida dominante en las relaciones exteriores del país. Así y todo, el país se esfuerza también por una diversificación de dichas relaciones. En este contexto, el resto de América Latina, Asia y Europa tienen especial importancia.

Las relaciones que existen entre México y Europa son particulares. Ningún otro país ha celebrado con la UE acuerdos que abarquen tantos aspectos como el Acuerdo Global (2000) y la Asociación Estratégica (2009). Los Países Bajos representan para México un socio importante, no solo por las extensas relaciones comerciales que hay, sino también por la colaboración entre ambos países en el contexto multilateral. Ambas partes juzgan sus relaciones diplomáticas como buenas, aunque no muy intensivas. Sí bien es cierto que brindan buenas oportunidades para la profundización y la ampliación, México ha expresado su preocupación por el hecho de que los Países Bajos no hayan dado un seguimiento satisfactorio a las relaciones mutuas. Teniendo en cuenta los múltiples esfuerzos realizados por México en otras regiones no europeas, cabe señalar que existe el riesgo de que en caso de consolidarse la situación actual, los Países Bajos queden fuera del horizonte mexicano.

Las políticas holandesas con respecto a México: análisis y objetivos

Los Países Bajos consideran a México un país muy importante por los objetivos que ambos países comparten en el terreno de la política exterior, tales como la gobernanza multilateral, la no proliferación, los derechos humanos y las políticas relacionadas con el cambio climático. El papel de México en el G-20 también es un factor de mucho interés. Mientras que en la evaluación global y en la caracterización de Latinoamérica se reconoce ampliamente la importancia política y económica de México, esto no ha dado pie a la elaboración de una política regional específica. Parece que a los Países Bajos les cuesta trabajo hacer elecciones claras, lo que explica la ausencia de una estrategia definida y sustancial. Existe la impresión de que ha resultado difícil despertar en los directivos políticos de la Dirección del Hemisferio Occidental del Ministerio de Asuntos Exteriores el interés en México.

El resultado es que los Países Bajos han adoptado una posición ambivalente con respecto a México: si bien se reconoce de manera general la importancia política y económica del país, esto no pasa a traducirse en una política bilateral sólida, que además se adecúa a las expectativas que guardan los mexicanos. Comparado con otros países europeos, los Países Bajos no otorgan alta prioridad a México. En años recientes, solo ocasionalmente se han llevado a cabo consultas políticas de alto nivel. Lo anterior puede explicarse a partir de una interpretación posiblemente sesgada de la realidad mexicana, difundida por el Ministerio en La Haya, así como a partir de algunas condiciones restrictivas plasmadas en la política exterior holandesa. Parece que la evaluación de las relaciones con México se encuentra eclipsada por otras decisiones ya tomadas (como, por ejemplo, la cuantiosa canalización de recursos a Brasil) y, posiblemente también, por la percepción de que México mantiene vínculos muy estrechos con Estados Unidos. Aunque es inevitable que los Países Bajos tendrán que elegir, el riesgo existe de que el potencial económico, que podría ser el fruto de relaciones más intensas, quede sin aprovechar.

En el periodo 2006 – 2012, las intenciones políticas principales de la Embajada holandesa se centraron en la promoción del comercio y de las inversiones – específicamente en los denominados sectores prometedores–, en el flujo de información oportuna dirigida al Ministerio en La Haya sobre las posturas mexicanas en los foros internacionales, en el fortalecimiento de la legalidad internacional, en el respeto por los derechos humanos y, por último y en grado mucho menor, en la diplomacia pública. La formulación de las políticas referentes a estos terrenos no suele caracterizarse - aunque existen excepciones- por tener políticas sistemáticamente fundamentadas o

por tener continuidad. Desde 2006 y a petición de La Haya, los planes anuales se han vuelto cada vez más breves y no contienen mayor argumentación ni contextualización. Por este motivo, los vínculos que pueden establecerse con las políticas regionales más amplias latinoamericanas, son reducidos.

A principios de 2013, sin embargo, se presentó una coyuntura que parece brindar buenas oportunidades para corregir el rumbo: hace poco se instalaron nuevos gobiernos en ambos países y se percibe un nuevo dinamismo en la Embajada, que responde también a una visión ampliamente compartida en el ámbito internacional en que se atribuye un significado cada vez mayor a México dentro del contexto latinoamericano.

Logros de los esfuerzos políticos de los Países Bajos

Cooperación política mundial

En el último decenio, México se ha esforzado exitosamente por construir un perfil internacional y un protagonismo nuevos. Los Países Bajos son conscientes de las consecuencias de esto para las relaciones bilaterales. Por lo general, México representa para los Países Bajos un socio interesante y valioso (lo mismo se aplica *viceversa*) cuando se trata de asuntos multilaterales. Muestra de ello es la cooperación exitosa en los ámbitos de la reforma de la ONU, el cambio climático, los derechos humanos y la paz y la seguridad. Los Países Bajos no han logrado concretizar su interés por participar en el G-20 a través de México. Dados los intereses geopolíticos y económicos mexicanos, esto es comprensible y no ha afectado las relaciones con los Países Bajos.

No obstante la reorientación de su política exterior, en algunos expedientes México adopta posiciones que resultan ambivalentes a ojos de los Países Bajos. Lo anterior tiene que ver con las sombras que echa la otrora postura dominante de la no intervención. No es probable que esta situación cambie pronto. Es importante que Los Países Bajos comprendan esta situación y la tengan en cuenta en sus relaciones con México.

Los derechos humanos

Los Países Bajos han estado atentos a la evolución de la situación de los derechos humanos en México. Las intenciones centrales de la política al respecto se han mantenido consistentes a grandes rasgos y se han ampliado un poco en respuesta a las circunstancias cambiantes. La representación holandesa no ha dejado de llamar la atención sobre la violencia contra las mujeres y en los últimos años ha otorgado financiamiento de varios años a algunos proyectos e instituciones concretos. Se han asignado a la Embajada más recursos provenientes del fondo para los derechos humanos. Además, en conexión a la situación alterada en lo respectivo a los derechos humanos, han aportado medios financieros a proyectos en el ámbito de la protección a los defensores de los derechos humanos y de los periodistas. El énfasis se ha trasladado al cabildeo, al soporte a las redes y a la *advocacy* (promoción). Desde 2010, los derechos reproductivos han recibido mayor atención, mientras que el derecho a la libertad de expresión ha dejado de ser prioritario.

Cabe describir la evaluación de la situación cambiante al interior de México hecha por la Embajada como cautelosamente crítica. No se establece de modo explícito que haya una correlación, que en el ámbito internacional se reconoce ampliamente, entre la estrategia gubernamental implementada por México con respecto a toda la problemática relativa a la droga —en principio apoyada por los Países Bajos— y las violaciones de derechos humanos y la calidad de la democracia. En la postura holandesa influye asimismo la ambigüedad que produce el papel desempeñado por las autoridades mexicanas: México adopta posiciones constructivas en los foros internacionales y suele compartir los mismos valores que los Países Bajos en los terrenos de los derechos de la mujer y de los niños. El posicionamiento comprometido de México, sin embargo, a menudo es difícil de conciliar con la situación y las prácticas vigentes al interior del país en lo que a los derechos humanos se refiere. En la formulación de las políticas holandesas con respecto al manejo de los derechos humanos por

parte del Estado mexicano, no se ve reflejada un reconocimiento de dicha ambigüedad, lo que posiblemente explique, al menos en parte, la cautela antes señalada.

Los Países Bajos buscan promover una actitud proactiva de la Unión Europea con respecto a las autoridades mexicanas, a fin de aprovechar la influencia de la UE para poner la problemática de los derechos humanos en la agenda nacional mexicana. La Embajada holandesa considera, con justa razón, que en el campo de los derechos humanos la UE posee una plusvalía al tratarse de la visibilidad y la solidaridad.

La diplomacia económica

La percepción que tienen los Países Bajos relativa a la importancia de las relaciones económicas con México difiere de las interpretaciones más positivas hechas por otros países. Otros Estados miembros importantes de la UE dan curso a la apreciación de que habría que reconsiderar el posicionamiento de México respecto a Brasil. Al no hacerlo, los Países Bajos corren el riesgo de perder el tren.

La Embajada se esfuerza por captar mayor interés en las oportunidades (futuras) en México, pero hasta ahora no ha encontrado un eco satisfactorio en el Ministerio en La Haya. En las políticas formuladas para la diplomacia económica, solo en un sector, México ocupa un sitio prioritario, por lo que no ha alcanzado a figurar en la lista de países prioritarios. México representa gran interés para las empresas multinacionales, capaces de aprovechar las condiciones favorables para la producción y la venta en el mercado norteamericano. Para la mediana y pequeña empresa, México resulta ser un país complicado. La inseguridad, la corrupción y las trabas burocráticas son obstáculos significantes en este sentido. Por esta razón, la Embajada posee una función estratégica en la facilitación de contactos con las autoridades locales y en la búsqueda de soluciones a todo tipo de problemas que surgen sobre la marcha.

Falta un manejo estructural, que opera a partir de proyectos con alcance de mediano y largo plazo. La visita de Estado de 2009 fue importante para la consolidación de las relaciones económicas existentes así como para la visibilidad y la reputación de los Países Bajos. Sin embargo, ya no ha habido mayor seguimiento. Recientemente, la Embajada se ha puesto a trabajar en una estrategia más sistemática, anticipando hábilmente el posible desarrollo futuro del sector energético (gas y petróleo).

A diferencia de otros países europeos grandes, los Países Bajos disponen de pocas posibilidades y herramientas que pueden emplearse para apoyar la diplomacia económica. Dicho de otro modo, aunque los Países Bajos centren su política en la cuestión económica, otros países tienen una agenda mucho más diversificada, que incluye, entre otras cosas, la cultura, el arte, la lengua y la ciencia. Para la diplomacia pública, no hay muchos recursos disponibles.

Los Países Bajos, la Unión Europea y México

Las relaciones entre la Unión Europea y México son multifacéticas y están previstas en dos vastos acuerdos (el Acuerdo de Asociación Estratégica y el Acuerdo de Libre Comercio). Europa y los Países Bajos consideran que México, gracias a su ubicación geopolítica y posición internacional, cuenta con muchas posibilidades para desempeñar el papel de puente multidimensional. La relación estratégica con México hace factible que Europa forme coaliciones amplias, a fin de ejercer influencia sobre una serie de cuestiones de envergadura mundial.

No obstante, las relaciones económicas entre Europa y México han quedado rezagadas y no han podido cumplir las expectativas ni aprovechar las oportunidades. Lo anterior fue consecuencia de susceptibilidades mutuas surgidas a partir del expediente agrario, aunque también tuvo que ver la tradicional inclinación de la iniciativa privada mexicana de orientarse exclusivamente en el mercado

estadounidense. La UE tiene la intención de modernizar sustancialmente el acuerdo de libre comercio con México, a fin de dar un nuevo impulso a las relaciones económicas.

Aunque la delegación europea establecida en México es reducida, ha despertado grandes expectativas, sobre todo entre los países europeos pequeños. En cambio, los países grandes significan más para la UE, que ésta para ellos. Esto significa que Estados miembros pequeños tales como los Países Bajos que, queriendo o no, se ven forzados a solicitar más apoyo de la UE, experimenten sentirse cada vez más dependientes de los Estados miembros grandes. Para las autoridades y para las organizaciones sociales, la UE es una institución difícil de comprender. Las relaciones bilaterales que existen entre México y los países europeos por separado siguen siendo muy relevantes.

Los Países Bajos operan en este complejo entorno y buscan intencionadamente que la delegación europea en México atienda una parte de las relaciones. El triángulo Países Bajos – México – Unión Europea genera oportunidades para la realización de propósitos políticos holandeses, pero produce al mismo tiempo nuevas dudas e incertidumbres, por ejemplo, con respecto a la coordinación, la información y las redes. Los Países Bajos se esfuerzan por mantener su perfil y su influencia propios al interior de la UE. De parte de los Estados miembros existen opiniones encontradas sobre dicho perfil y posición holandeses: más de uno sostiene que sus políticas están muy centradas en los intereses económicos, y no tanto en la colaboración política. La postura holandesa relativa a los derechos humanos se considera ahora una que es más reservada y modesta que antes. Existe el peligro de que en un lapso relativamente breve se pierda el capital político, construido a lo largo de muchos años. También en los ámbitos de la cultura, la educación y la diplomacia pública, los Países Bajos mantienen un perfil más bajo que en épocas anteriores. En este sentido, los Países Bajos se distinguen de otros Estados miembros de la UE, tanto grandes como pequeños.

Algunos temas transversales

Ambivalencia

Habrà que comprender las características recientes de las relaciones entre México y los Países Bajos a la vista de los cambios que han tenido lugar en ambos países. La envergadura de los cambios económicos, sociales y políticos ocurridos en México – y en América Latina en general– así como el dinamismo permanente de la sociedad holandesa y del contexto europeo, han llevado a que no es posible ofrecer una interpretación unívoca del posicionamiento de los países entre sí en los últimos años. Los puntos de vista que los Países Bajos han expresado tener respecto a México pueden considerarse ambivalentes hasta cierto punto. México es un país grande que cuenta con un potencial económico enorme, no solo por los recursos que posee la sociedad mexicana, sino también por lo que representa el país en su calidad de puerta de acceso a la economía estadounidense. El hecho de que esto se reconozca no se ha traducido en un verdadero trato preferencial en la política exterior holandesa. México constituye, además de Brasil, la potencia económica más prometedora de Latino América, aunque en la elaboración de políticas holandesas, es considerado un país que forma parte de la región norteamericana. Al ser una economía emergente que no forma parte de los BRIC, y al ser la economía 14 a nivel mundial, así como a pesar de una imagen negativa a raíz de la violencia originada por la problemática del narcotráfico, no parece existir mucho espacio para el desarrollo de una política sólida. México es considerado un buen socio, sobre todo en cuestiones de política multilateral, pero no se sostiene una relación muy intensiva. México es el único país latinoamericano que ha firmado con la UE un acuerdo de asociación estratégica, además de un acuerdo de libre comercio. Asimismo, es un hecho generalmente reconocido que México puede desempeñar el papel de bisagra entre lo que está sucediendo en Centro América y en Estados Unidos. Los Países Bajos representan uno de los inversionistas extranjeros más significativos en México. Pese a lo anterior, México no es un país prioritario para los Ministerios de Economía y de Asuntos Exteriores. El posicionamiento

ambivalente de los Países Bajos para con México se debe parcialmente también al modo de operar en el mundo. México es una potencia económica emergente, pero tiene dificultades con la configuración de las responsabilidades internacionales correspondientes. En el ámbito internacional, México se perfila como país que posee una política exterior diversificada (hacia Latinoamérica, la UE y la región del Pacífico), aunque sigue teniendo al mismo tiempo una orientación política social y cultural dominante y comprensiblemente puesta en EEUU. En fin, como se afirma con frecuencia 'México es un país importante, pero...'. Sería preferible que dicha ambivalencia se suspendiera y que se desarrollara una visión y una política unívocas.

El lado exterior y el interior: un tira y afloja permanente

México es un país complejo en muchos sentidos: en el histórico, el geográfico, el cultural, el económico y el político. La complejidad de la sociedad mexicana y de su Estado constituyen un tema recurrente en la ciencia, la imaginación literaria así como en las experiencias cotidianas de los ciudadanos mexicanos y en las interpretaciones de los diplomáticos extranjeros. Dicha complejidad se manifiesta en todos los ámbitos sociales y causa condiciones diplomáticas difíciles. El papel que México ha asumido en la arena internacional es visto por los Países Bajos y por los demás países europeos como un papel constructivo y confiable, no en último lugar gracias a la reconocida calidad de la diplomacia mexicana. México es un país de ideas afines cuando se trata de tratados sobre la no proliferación de armas, el libre comercio, el clima, la democracia y el estado de derecho y los derechos humanos. México y los Países Bajos trabajan muy bien juntos sobre varios asuntos políticos y de alcance mundial en distintos foros internacionales. Al mismo tiempo, se reconoce que al interior de la sociedad mexicana siguen habiendo distintos desafíos, que se contraponen al perfil internacional. La promoción activa hecha por México a favor del libre comercio en distintos foros multilaterales, además de la firma de un sin fin de tratados de libre comercio va de la mano con el hecho de que en país persisten los monopolios fácticos, jurídicos y constitucionales, que dominan varios sectores económicos significantes, tales como el de telecomunicaciones y el de energéticos. La lucha internacional en pro de la democracia es difícil de compaginar con los recurrentes problemas internos de legitimidad en torno a la política y los procesos electorales (sobre todo en 2006). Asimismo es difícil conciliar la mayor profundización del perfil de los principios del Estado de Derecho y de *good governance* (la buena gobernanza) con los fenómenos persistentes y arraigados de la impunidad y la corrupción que siguen prevaleciendo en distintos ámbitos de gobierno. La participación activa de México en las plataformas internacionales de derechos humanos y la suscripción clara e inequívoca de tratados importantes en este terreno no han podido impedir que, sobre todo en lo relativo a los últimos años, la situación de los derechos humanos al interior no haya mejorado. A pesar de pasos positivos dados en el terreno de los marcos institucionales y legales, organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales han señalado precisamente las tendencias negativas. La tensión que existe entre el posicionamiento y la profundización de perfil internacionales así como los hechos y deficiencias recogidos en el interior de la república, evoca interrogantes en torno al modo en que deberían comprenderse las relaciones que se establecen entre ambos ámbitos y cómo los Países Bajos pueden responder adecuadamente. La identificación y el reconocimiento de esta problemática así como una traducción adecuada a la implementación de una política requiere tener conocimientos regionales especializados.

Los Países Bajos y las realidades políticas y administrativas cambiantes en México

Cambios institucionales profundos en México tienen repercusiones para la definición y la ejecución de la política exterior holandesa. Un aspecto central de los cambios institucionales y administrativos refiere a la relación entre el Estado federal y los estados. El interlocutor directo de la representación holandesa es el gobierno federal, como, por ejemplo, la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero también otros órganos administrativos e instituciones federales. Las nuevas relaciones de poder y administrativas han cambiado las relaciones entre el gobierno federal y los estados (a favor de éstos últimos) y tienen implicaciones inmediatas para un funcionamiento exitoso de la Embajada holandesa en el campo de la diplomacia económica y también en el de los derechos humanos.

Queda la interrogante de ¿cómo habrá de quedar vertida la desaparición de la homogeneidad política-administrativa en la lectura holandesa del contexto mexicano? Operar con éxito en dicho contexto requiere una comprensión profunda y conocimientos amplios de las realidades subnacionales, que con frecuencia sostienen una relación tirante con el ámbito federal. Los gobernadores mexicanos y sus gobiernos se han convertido en actores clave en la apreciación de las condiciones bajo las cuales las intenciones políticas de los Países Bajos pueden ser llevadas a cabo. La aumentada diversidad política y la competencia que hay entre los estados federales cuando se trate de la captura de inversiones y del comercio, han dado como resultado que para una gestión exitosa de los intereses y proyectos holandeses no es indispensable que se maneje exclusivamente por medio de los canales institucionales federales para llevarse a cabo (sino también por canales estatales). El involucramiento por parte de la Embajada holandesa con intereses y actores subnacionales necesita conocimientos específicos e inversiones. Cabe recomendar, por tanto, que la nueva realidad política administrativa mexicana se tenga en cuenta en la visión y las prácticas políticas de la Embajada de los Países Bajos.

Bijlage 1: Interviews en gesprekken

Nederlandse vertegenwoordiging

- *Dolf Hogewoning*, Ambassadeur Koninkrijk der Nederlanden te Mexico.
- *Jaap Veerman*, Hoofd Economische Afdeling, Nederlandse Ambassade te Mexico.
- *Gabrielle Nuytens-Vaarkamp*, Landbouwraad, Nederlandse Ambassade te Mexico.
- *Ellen Beijers*, Politiek attaché, Nederlandse Ambassade te Mexico.

Nederlandse bedrijven en organisaties

- *Janneke de Geus*, Directeur, Nuffic-Neso.
- *Frank Pon*, Directeur Marketing, Air France-KLM.
- *Alejandro Paolini*, Directeur, Philips.
- *Henk Keizer*, Voorzitter, Nederlandse Kamer van Koophandel.

Europese vertegenwoordigingen

- *Richard Barlow*, Hoofd Politieke Zaken, Britse ambassade.
- *Arne Aasheim*, Ambassadeur van het Koninkrijk Noorwegen.
- *Simen Ekblom*, Eerste secretaris, Ambassade van het Koninkrijk Noorwegen.
- *Stefan Vavrik*, Plaatsvervangend hoofd EU, Europese Delegatie in Mexico.
- *Paul Bonnefoy*, Economische en Handelsattaché, Europese Delegatie in Mexico.
- *Carlos Morales*, Ministro consejero, Ambassade van Spanje.
- *Ignacio Díaz de la Guardia Bueno*, Consejero, Ambassade van Spanje.
- *Edmund Duckwitz*, Ambassadeur van Duitsland.
- *Maria Cramer*, Politieke Zaken, Ambassade van Zweden.

Mexicaanse autoriteiten

- *Fernando I. Espinosa Olivera*, Onderdirecteur Europese Unie, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- *Aída Marcela Jaramillo Palomino*, Afdelingshoofd Benelux, Baltische Staten, Zweden en Finland, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- *Javier Delgado Mendoza*, Algemeen directeur, Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, SHCP.
- *Ramón Hernández Guzmán*, Coordinador jurídico corporativo y comités, Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, SHCP.
- *Horacio Islas Marroquin*, Coordinador de proyectos, Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, SHCP.
- *Nabor Carrillo*, Coordinator Internationale Zaken, Policía Federal.
- *Alejandro Hinojos Ramírez*, Coordinador para Europa, África y Medio Oriente, Proméxico.
- *Lucía Aguilar Puga*, Subdirectora para Europa, África y Medio Oriente, Proméxico.

Mexicaanse organisaties

- *Mariclaire Acosta*, Directora de Proyectos, *Freedom House*.
- *Pilar Piñeiro*, Directora Europa, Mexican Business Council for Foreign Trade, Investment and Technology.

Mexicaanse academische instellingen

- *Celia Toro*, onderzoeker *El Colegio de México*, en voormalig directrice van Instituto Matias Romero, Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- *Ana Covarrubias*, directrice van het Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

- *Lorena Ruanos*, onderzoeker, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).

Bijlage 2: Literatuurlijst

ACAT-France e.a. (2012). *En nombre de la 'guerra contra la delincuencia'. Un estudio del fenómeno de la tortura en México*. Parijs: ACAT-France.

Aguayo, S. (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. Mexico Stad: Taurus.

Alcázar, M.A. (2011). 'México y Centroamérica: 'la difícil confluencia'', in González, G. en Pellicer, O. (eds.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. Mexico Stad: Siglo XXI, pp. 76-107.

Anguiano, E. (2010). 'México: la diplomacia en torno al desarme', in Torres, B. en Vega, G. (eds.), *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales* Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 89-132.

Anguiano, E. (2007). 'México y su relación con la potencias emergentes en Asia', in Vega Cánovas, G. (ed.), *México. Los retos ante el futuro*. Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 357-379.

Aranda Bezaury, L. (2012). *The role of Mexico in the G20*. Mexico Stad: Matías Romero Institute.

Artículo 19. (2012) *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Informe 2011*. Mexico Stad: Artículo 19.

Auswärtiges Amt. (2010). *Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung*. Berlijn: Auswärtiges Amt.

Aziz Nassif, A. 'La construcción de la democracia electoral', in Bizberg, I. en Meyer, L. (eds.). (2003). *Una historia contemporánea de México. Tomo I, Transformaciones y permanencias*. Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 367-428.

Birdsall, N. De la Torre, A. en Valencia Caicedo, F. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5316. Washington: World Bank & Center for Global Development.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011*. Den Haag/Heerlen: CBS.

Committee to Protect Journalists (2010). *Silence or Death in Mexico's Press. Crime, Violence, And Corruption Are Destroying the Country's Journalism*. New York: CPJ.

Cornejo, R. 'México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones', in Garza Elizondo, H. e.a. (eds.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*. Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 347-368.

Daly, C., Heinle, K. en Shirk, D.A. (2012). *Armed with Impunity. Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico*. San Diego: Trans-Border Institute.

Espinosa Cantellano, P. (2010). 'La política exterior del México democrático; análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe', in Torres, B. en Vega, G. (eds.). *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales*. Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 396-417.

Gómez-Robledo V., J.M. (2010). 'Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención', in Torres, B. en Vega, G. (eds.), *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales*. Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 133-175.

Guajardo Soto, G. (2010). 'Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Fox', in Garza Elizondo, H. e.a. (eds.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*. Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 283-311.

Heller, C. (2010). 'México y la estabilidad y la paz mundiales', in Torres, B. & Vega, G. (eds.), *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales*. Mexico Stad: El Colegio de México, pp.63-88.

Heller, C. (2008). 'Continuidad y cambio en la participación de México en la organización de las Naciones Unidas', in Covarrubias, A. (ed.), *Temas de Política Exterior*. Mexico Stad: El Colegio de México, pp. 433-466.

Hernández Rodríguez, R. en Pansters, W.G. (2012). 'La democracia en México y el retorno del PRI', in *Foro Internacional*, Vol. LII, nr. 4, pp. 755-795.

Human Rights Watch (2011). *Neither Rights nor Security. Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's 'War on Drugs'*. New York: Human Rights Watch.

Human Rights Watch (2006). *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*. New York: Human Rights Watch.

IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Intern document). Den Haag: IOB.

IOB (2006). *Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen. Synthese van vijf deelstudies*. IOB evaluatie 302. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2006), *Human rights policy versus practice. An evaluation of the implementation of the human rights policy of the Netherlands in its relations with China, Indonesia, Iran, Mexico and Rwanda in the period 1999-2004*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Luiselli, C. (2011). 'El combate al cambio climático a partir de Cancún: evitar el escenario más crítico', in González, G. En Pellicer, O. (eds.). *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. Mexico Stad: Siglo XXI Editores, pp. 301-334.

NRC Handelsblad (2012). *América Móvil bezit nu bijna kwart KPN – schuift snel aan*. <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/28/america-movil-bezit-bijna-kwart-kpn/>, geraadpleegd op 16 augustus 2012.

O'Neill, S.K. (2013). 'Mexico Makes It. A Transformed Society, Economy, and Government', in *Foreign Affairs*, Vol. 92, nr. 2, pp. 52-63.

The Economist. (2012). Señores, start your engines. *The Economist*. November 24, 2012.

Timmer, E. (2012). 'Mexico ontkroont Nederland als exportkoning', in *Groente & Fruit Magazine*, 3 februari, pp. 44-46.

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

World Economic Forum (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Geneva: World Economic Forum.