

EVALUATIEONDERZOEK 'HET BUITENLANDS BELEID VAN NEDERLAND TEN AANZIEN VAN LATIJNS-AMERIKA'

Vastgesteld door Directeur IOB op 22/02/2012

Inhoudsopgave

Aanleiding.....	2
DEEL I: ACHTERGRONDINFORMATIE EN BELEIDSRECONSTRUCTIE.....	3
1. Achtergrondinformatie: de context	3
2. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika.....	4
3. Dwarsdoorsnijdend thema: integrale benadering en coherentie.....	5
4. Keuze van uitvoerings modaliteiten en kanalen.....	6
5. Uitgangspunten voor de evaluatieopzet	7
DEEL II: ONDERZOEKSOPZET	9
1. Doelstelling en centrale vragen van de evaluatie	9
2. Focus en afbakening.....	10
3. Onderzoeksactiviteiten.....	10
4. Dwarsdoorsnijdende thema's.....	11
5. Samenvatting opzet en bijdragen deelstudies aan eindrapport.....	12
6. Organisatie.....	14
7. Producten	14
8. Planning.....	15
9. Referentiegroep en meelezers.....	15
10. Verspreiding en gebruik.....	15

Aanleiding

In de evaluatieprogrammering 2007-2010 is een evaluatie van het buitenlands beleid van Nederland ten aanzien van Latijns-Amerika opgenomen.

De belangrijkste overwegingen voor deze evaluatiestudie zijn:

- a) Sinds de 'herijking' van het buitenlandse beleid in de jaren negentig is er sprake van een 'ontschot' beleid: een beleid waarbij de 'schotten' tussen de verschillende vormen van buitenlands beleid en van ontwikkelingssamenwerking opgeheven zijn. Dit was voor IOB aanleiding in de programmering 'ontschot' evaluaties op te nemen, dat wil zeggen evaluaties waarin meerdere onderdelen van het buitenlandse beleid in onderlinge samenhang aan de orde komen. In de afgelopen jaren werden twee van dergelijke evaluaties uitgevoerd: de evaluatie van het Nederlandse Afrikabeleid en de evaluatie van het Nederlands Balkanbeleid.¹
- b) De afgelopen jaren hebben zich belangrijke politieke en sociaaleconomische veranderingen in Latijns Amerika voorgedaan, waarbij de opkomst van Brazilië als politieke en economische wereldmacht de meest opvallende is. Snelle economische groei, economische hervormingen en een verbeterd business klimaat maken het continent steeds aantrekkelijker voor het bedrijfsleven.
- c) In het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika hebben zich de afgelopen jaren belangrijke beleidswijzigingen voorgedaan. De prioriteit voor Brazilië is sterk toegenomen. De nadruk ligt daar steeds meer op economische diplomatie. Er is verder groeiende belangstelling voor de betekenis van Latijns Amerika voor de realisatie van de doelstellingen op het terrein van duurzame ontwikkeling en klimaatverandering. Tegelijkertijd gaat Nederland in navolging van veel andere Europese landen de ontwikkelingssamenwerking met Latijns Amerika sterk reduceren.

Deze veranderingen maken een reflectie op de huidige en toekomstige relaties met Latijns-Amerika wenselijk. De evaluatiestudie kan daarbij helpen door een balans op te maken van de beleidsuitvoering tot nu toe.²

Deze TOR bevat de doelstellingen en opzet van de evaluatiestudie op hoofdlijnen. In deel 1 wordt achtergrondinformatie gegeven en beleidsreconstructie samengevat. Deel 2 bevat de onderzoeksopzet. Een meer gedetailleerde opzet van de onderzoeksactiviteiten inclusief de evaluatiecriteria is te vinden in de ToRs van de verschillende deelstudies.

¹ 'Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. (2008) *Evaluatie van de bilaterale samenwerking*. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken/IOB nr. 308. 'Evaluatie Nederlands beleid t.a.v. de Westelijke Balkan 2004 t/m 2008' Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken/IOB

² Voor de opzet van deze evaluatie kan geleerd worden van andere ervaringen, zoals van het recent gepubliceerde evaluatierapport over het buitenlandse beleid van Canada ten aanzien van Latijns-Amerika Foreign Affairs and Internationale Trade Canada Inspector General Office Evaluation Division (2011) *Evaluation of the Americas Strategy*. Ottawa: Foreign Affairs and International Trade Canada.

DEEL I: ACHTERGRONDINFORMATIE EN BELEIDSRECONSTRUCTIE

1. Achtergrondinformatie: de context

Het kader voor de evaluatie wordt gevormd door de snel veranderende situatie in Latijns-Amerika:

- In de loop der jaren negentig werden in de meeste landen economische hervormingen doorgevoerd gericht op het terugdringen van de rol van de overheid in de economie, liberalisering van de economie en het bevorderen van markteconomie. Tegelijkertijd vond een proces van integratie- en samenwerking plaats (NAFTA, Mercosur en Andes Pact).³ Daarmee werd beoogd de integratie in de wereldeconomie te versnellen. Het nieuwe economische beleid plus de stijging van prijzen van en de groeiende vraag naar grondstoffen vanuit andere opkomende economieën (China en India) hebben in de meeste landen geleid tot aanhoudende economische groei. Het aandeel van Latijns-Amerika' in de wereldvoedselproductie is gegroeid tot 11% (2010: in waarde). Brazilië en Mexico behoren thans tot de grootste economieën van der wereld (respectievelijk nummer tien en twaalf).
- Vrijwel alle landen kennen thans een formele democratie met reguliere verkiezingen en militaire regimes zijn verleden tijd geworden. In veel landen zijn 'linkse' regeringen aan de macht gekomen, echter met een grote variatie: sociaaldemocratisch georiënteerde regeringen in Brazilië, Uruguay. El Salvador en tot voor kort Chili, recentelijk de coalitie onder leiding van Humala in Peru, de Sandinisten in Nicaragua, regeringen met sterke invloed van sociale bewegingen in Ecuador en Bolivia en een populistisch regime onder leiding van Chávez in Venezuela. In de drie laatstgenoemde landen is er een tendens naar terugkeer naar een meer staats-geleid economische model. In Mexico en Colombia zijn centrumrechtse regeringen aan de macht die een verdere liberalisering van de economie nastreven. In Colombia kon de harde aanpak in het interne conflict met de FARC van ex-president Uribe rekenen op veel steun van de bevolking.
- Economische groei heeft in de grotere landen geleid tot een snelle opkomst en uitbreiding van de middenklassen. Maar met grote interne ongelijkheid bleef Latijns-Amerika zich lang onderscheiden van andere regio's in de wereld.⁴ Armoede neemt (langzaam) af, maar is hardnekkig in specifieke regio's en onder bepaalde bevolkingsgroepen (Indiaanse bevolking in Midden-Amerika en Andes, het Noordoosten van Brazilië e.a.).
- Er is meer ruimte voor autonome politieke ontwikkelingen als gevolg van de afname van de eenzijdige afhankelijkheid van de VS, de groeiende invloed van China en een sterke afname van de afhankelijkheid van buitenlandse hulp. Op mondiaal niveau is er sprake van een toenemende politieke en economische invloed van Brazilië, Mexico en Venezuela.
- Het Amazonegebied en de opkomst van het belang van biobrandstoffen maken Latijns-Amerika een belangrijke regio voor internationaal en nationaal milieubeleid. Brazilië en Mexico zijn zeer actief in internationale milieufora en speelden, bijvoorbeeld, een hoofdrol op de internationale klimaatconferenties in Kopenhagen en Mexico. De sterke vraag naar agrarische producten en minerale grondstoffen, sterk toegenomen vanuit opkomende markten als China en India, zet het milieu onder grote druk.
- In Midden-Amerika, Colombia en in de grote steden van veel andere landen is onveiligheid een groot probleem. De uitbreiding van de macht van de drugsbendes en andere criminele groepen vormt een bedreiging voor het democratiseringsproces in Mexico en Guatemala en

³ North American Free Trade Agreement (NAFTA), The Caribbean Community (CARICOM), Mercado Común del Sur (Mercosur)

⁴ Gini coëfficiënt als percentage: Brazilië 55% (2005), Argentinië (48.8%) maar in ZO-Azië gaat economische groei ook gepaard met grote ongelijkheid: China 46.9% (2004) maar Indonesië en Vietnam hebben lagere cijfers. Omdat geen betrouwbare recentere cijfers beschikbaar zijn is het moeilijk recente tendensen aan te geven. Wel neemt ongelijkheid in Latijns-Amerika recentelijk af. Data UNDP Human Development Index.

andere landen. In Colombia zijn de consequenties van het gewapende interne conflict nog altijd sterk voelbaar.

Bij de opzet van deze evaluatie wordt onderkend dat er in Latijns-Amerika, naast een aantal gemeenschappelijke kenmerken, ook sprake is van een grote diversiteit binnen en tussen landen. De opkomende markten concentreren zich in een beperkt aantal landen en daarbinnen in specifieke regio's en de ongelijkheid tussen regio's en landen is toegenomen. Culturele en geografische kenmerken lopen sterk uiteen binnen en tussen landen.

2. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika.

Het beleid ten aanzien van Latijns-Amerikabeleid is terug te vinden in:

- a) Algemeen kabinetsbeleid dat van toepassing is op meerdere regio's, waaronder Latijns-Amerika.
- b) Thematisch beleid dat veelal in de uitwerking wel regionaal is gespecificeerd.
- c) Regio specifiek beleid: specifiek voor de regio vastgesteld beleid waarin de verbijzondering van het buitenlandse beleid voor de regio nader bepaald is.

Het regio specifieke beleid voor Latijns-Amerika is vastgelegd in twee notities:

- a) De regionale beleidsnotitie '*Verre burens, goede vrienden*' uit 2004 en,
- b) de actualisering ervan, vastgelegd in de brief aan de TK van 23 februari 2009 '*Het Nederlandse buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben.*'

In 2011 tenslotte is een actualisering van het beleid uitgewerkt in de notitie '*Het buitenlands beleid van het Koninkrijk in Latijns-Amerika*' die op 18 november aan de Tweede Kamer is gezonden. De concrete uitwerking van het regio-specifieke beleid is terug te vinden in de MJSP's waarin veelal per operationele doelstelling wordt aangegeven hoe daar in de specifieke landensituatie gevolg aan wordt gegeven.

De notitie '*Verre burens, goede vrienden*' vermeldt dat Nederland in de Latijns-Amerikaanse regio via de EU, multilaterale organisaties en bilateraal de verwezenlijking van de doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid nastreeft. Daarbij wordt uitgegaan van een vierledige betekenis van Latijns-Amerika voor Nederland:

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

In de notitie van 2009 worden deze centrale thema's gehandhaafd; maar economische belangenbehartiging en internationaal klimaatbeleid verkrijgen daarin meer aandacht. De nadruk op economische diplomatie is onder het huidige kabinetsbeleid verder aangescherpt. Tegelijkertijd is de ontwikkelingssamenwerking aan Latijns-Amerika sterk teruggebracht: vier van de vijf partnerlanden zijn geschrapt op de landenlijst. De komende jaren wordt de bilaterale samenwerking met Midden-Amerika op het terrein van mensenrechten voortgezet via een regionaal fonds; Colombia blijft op de

landenlijst als z.g. transitie land.⁵ In Colombia wordt onder meer gefocust op water, duurzame handel en duurzame biomassa.

Voor de uitvoering van het regiobeleid beschikt Nederland in Latijns-Amerika over 17 ambassades en 16 consulaten generaal. In 2011 waren er totaal 111 full time functies voor uitgezonden personeel en 245 voor lokaal personeel (2010). Vanaf 2012 worden 5 ambassades gesloten (Ecuador, Uruguay, Bolivia, Nicaragua, Guatemala). Om de uitbreiding van economische relaties te bevorderen wordt een nieuwe ambassade in Panama geopend.

De totale ODA-besteding in Latijns-Amerika bedroeg in de periode 2004-2010 EUR 760 miljoen. In 2010 waren de bestedingen EUR 100 miljoen.

Via de multilaterale organisaties wordt indirect bijgedragen aan ontwikkelingsprogramma's in Latijns-Amerika. De Nederlandse bijdrage aan de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) is qua omvang symbolisch en bedroeg slechts EUR 2.5 miljoen (2008).

3. Dwarsdoorsnijdend thema: integrale benadering en coherentie

Algemeen: beleid en concepten

Het concept coherentie in het buitenlandse beleid is in eerste instantie veelal gebruikt om daarmee de systematische bevordering van wederzijds versterkende maatregelen vanuit verschillende beleidsterreinen gericht op armoedevermindering aan te duiden.⁶ Ontwikkelingslanden hebben alleen mogelijkheden om ontwikkeling en armoedevermindering te bevorderen indien er sprake is van een stimulerende internationale omgeving, die bereikt kan worden doordat rekening wordt gehouden met ontwikkelingsgerichte belangen van ontwikkelingslanden in de besluitvorming op beleidsterreinen buiten ontwikkelingssamenwerking.

In meer algemene zin wordt met een verwijzing naar globalisering ook gesproken van coherentie van het gehele buitenlandse beleid. Handel, migratie, investeringen, klimaatverandering, veiligheid en technologie en de onderlinge verbanden daar tussen spelen een grote rol in het bevorderen van gunstige condities voor ontwikkeling en armoedevermindering.

De samenhang tussen de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en economisch beleid is nader uitgewerkt in het begrip *non-trade concerns*, waarmee duurzaamheidvraagstukken in de context van handel worden aangeduid. In 2009 publiceerde de Nederlandse regering de z.g. 'Kabinetsvisie *non-trade concerns*'.⁷ Deze *non-trade concerns* betreffen de omstandigheden waaronder de productie plaats vindt of verhandeld wordt. Het gaat er daarbij om duurzaamheidvraagstukken en mensenrechten onderdeel uit te doen maken van handelsbeleid om op positieve wijze wenselijk gedrag te belonen of ongewenst gedrag te straffen.⁸ In het Beleidsprogramma 'Biodiversiteit Internationaal' (BBI I) (2002 - 2006) en BBI II (2008-2011) van de Ministeries LNV, VROM en BuZa /OS

⁵ Met de inzet van de transitiefaciliteit en met behulp van Nederlandse kennis en kunde, wordt beoogd de bilaterale relatie met Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika om te vormen van een ontwikkelingsrelatie naar een wederzijds profijtelijke economische relatie. Brief aan de TK van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 26 januari 2011 betreffende Uw verzoek inzake de voortgang van de transitiefaciliteit in de voormalige partnerlanden.

⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008) Voortgangsrapportage OS-beleidscoherentie 2008 NL

⁷ Ministerie van Economische Zaken (2009) Kabinetsvisie *non-trade concerns* en handelsbeleid.

⁸ *Kabinetsvisie op Non-Trade Concerns en Handelsbeleid; verduurzaming van productiemethoden en processen wereldwijd*, aangeboden aan de TK in een brief d.d. 6 mei 2009 van de Staatssecretaris van Economische Zaken. Maar ook van belang is het *SERadvies Duurzame globalisering, een wereld te winnen* van 20 juni 2008 en de reactie van de regering daarop.

is de nadruk verschoven van bescherming naar duurzaam gebruik van biodiversiteit en wordt de nadruk gelegd op het integreren van biodiversiteitsaspecten in economische groei.

Binnen het kabinet draagt het ministerie van Buitenlandse Zaken de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van internationale duurzaamheid. Het streven is om een zo goed mogelijke balans te vinden tussen de ecologische, economische en sociale dimensies van duurzaamheid. In Nederland werkt het ministerie van Buitenlandse Zaken daarom nauw samen met de vakministeries, bedrijven, financiële instellingen en maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van duurzame ontwikkeling.

Voor de evaluatie van het Nederlandse coherentiebeleid in relatie tot Latijns Amerika zijn de volgende thema's van belang:

- Bij de verschillende instrumenten voor het stimuleren van handel en investeringen worden specifieke voorwaarden op het gebied van duurzame ontwikkeling, milieu en mensenrechten (met name arbeidsrechten) gesteld.
- Het stimuleren van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) is een expliciet aandachtspunt in het instrumentarium voor het bedrijfsleven en toepassing ervan is terug te vinden in meerdere landen van Latijns Amerika. Zo is voor Brazilië een MVO Toolkit gemaakt, en vinden in dit land Nederlandse investeringen plaats met MVO karakter via diverse banken (o.a. RABO, Oikocredit), via FMO en via bedrijven.
- Nederland is een van de grote importeurs van soja.⁹ Een zesde van het Nederlandse veevoer bestaat uit soja. Daarnaast is soja de basis voor plantaardige olie, vleesvervangers en biobrandstof. Striktere naleving van de milieuwetgeving bij de productie is niet voldoende. Veeleer moet worden gedacht aan harmonisatie van wetgeving en betere en bredere samenwerking van actoren die zijn betrokken bij de ketens van basisgrondstof naar eindproduct. Zo importeert Nederland voor circa EUR 1,2 miljard uit Argentinië en Brazilië aan veevoedergrondstoffen. Door registratie van leveranciers en controle in de keten kan de kwaliteit worden gewaarborgd. Een aantal studies wijst op een indirect verband tussen de uitbreiding van sojateelt in recente jaren en ontbossing in het Amazonegebied. Indirect omdat de uitbreiding van de sojateelt vooral plaats vindt in veehouderijgebieden en de veehouderij verdringt naar nieuw te ontginnen gebieden.¹⁰ Om de duurzaamheid van sojaproductie te bevorderen is Nederland betrokken bij de Ronde Tafel voor Verantwoorde Soja, waarin overheid, het bedrijfsleven en ngo's samenwerken. Nederlandse ngo's die worden gesubsidieerd door het ministerie ontwikkelen belangrijke initiatieven op dit terrein.
- Nederland is verder een grote importeur van steenkool uit Colombia. Daarbij zijn zowel de arbeidsomstandigheden bij de delving ervan als de milieugevolgen in Colombia en Nederland aandachtspunten.
- Nederland heeft in het EU overleg ingebracht om sociale en milieugevolgen alsmede het respect voor mensen- en arbeidsrechten te incorporeren in de strategische partnerschappen van de EU met Brazilië (2007) en Mexico, alsmede in de handelsovereenkomsten met Midden-Amerika en de Andeslanden Colombia en Peru.

4. Keuze van uitvoerings modaliteiten en kanalen

In het regiobeleid wordt onderkend dat het zaak is specifiek *bilateraal beleid* te voeren in die landen waar de Nederlandse bilaterale inzet gegeven de prioriteiten en beschikbare middelen verschil maakt. Het gaat om directe bilaterale belangen, zoals het welzijn en de veiligheid van Nederlanders in het buitenland, regulering van personenverkeer en migratie, steun aan het Nederlandse

⁹ (9,3 miljoen ton in 2009 hetgeen 22% van de EU-importen vertegenwoordigt). Daarvan gaat 7,7 miljoen ton al of niet verwerkt weer naar het buitenland.

¹⁰ LEI (2006) studie in opdracht van het ministerie van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit. Den Haag: LEI. p.10

bedrijfsleven, versterken van het cultureel profiel en de beeldvorming over Nederland. Het omvat ook uitdrukkelijk de bijdragen aan de verwezenlijking van de Nederlandse beleidsdoelstellingen in brede zin, waarin het verkrijgen van medestanders voor de Nederlandse beleidsagenda op mondiaal niveau en de bilaterale ontwikkelingssamenwerking specifiek worden genoemd.

Naarmate er meer sprake is van geïntegreerd buitenlands beleid speelt het ministerie van Buitenlandse Zaken in toenemende mate een coördinerende rol. Voor de doelstellingen van economische belangenbehartiging is de samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie cruciaal. Op het gebied van duurzame ontwikkeling en milieu hebben de vakministeries de leiding, maar speelt het ministerie van Buitenlandse Zaken vooral een coördinerende rol en heeft het een specifieke verantwoordelijkheid wanneer het gaat om de inbreng vanuit de doelstellingen voor internationale samenwerking.

Het beleid ten opzichte van Latijns-Amerika wordt in toenemende mate *in Europees overleg* ontwikkeld en geïmplementeerd. Intensieve afstemming vindt plaats met de andere Europese lidstaten, binnen werkgroepen als COLAT, AMLAT en op hoger niveau tot aan de Europese Raad. Bij de verwezenlijking van de Nederlandse beleidsdoelstellingen maakt Nederland toenemend gebruik van de hefboomfunctie van de EU. Nederland draagt actief bij aan de vormgeving van het EU beleid t.a.v. de LAC regio. Deze inzet zal worden geïntensiveerd.

Daarnaast wordt ook toenemend ingezet op *multilaterale kanalen*, waaronder de Verenigde Naties (VN), de gespecialiseerde VN instellingen, regionale organisaties zoals de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS), het IMF, de Wereldbank en de ontwikkelingsbanken, zoals de IDB. Nederland is de grootste donor van UNFPA en een van de grootste donoren van UNDP; beide organisaties voeren bilaterale en multilaterale programma's uit in Latijns-Amerika.

In het regiobeleid wordt het belang onderstreept van *de particuliere actoren*. Daarmee wordt bedoeld op het Nederlandse bedrijfsleven, het in Latijns Amerika langdurig actief aanwezig maatschappelijk middenveld, de vakbonden, de SER en academische instellingen voor de realisering van Nederlandse doelstellingen in Latijns Amerika. Het particuliere kanaal wordt benut voor specifieke taken en beleidsterreinen, met name mensenrechten en democratie. Met subsidie van het ministerie zijn de medefinancieringsorganisaties CORDAID, ICCO en HIVOS actief in Midden-Amerika, Colombia en Bolivia. Op specifieke terreinen zijn ook andere door het ministerie gefinancierde particuliere organisaties actief zoals het NIMD, PUM, Stedenbanden Nicaragua en SNV.

5. Uitgangspunten voor de evaluatieopzet

Uit de beleidsreconstructie zijn de volgende conclusies te trekken voor de opzet van de evaluatie:

- 1) Het belang van Latijns-Amerika binnen het Nederlandse buitenlandse beleid is onder het nieuwe kabinet opnieuw gedefinieerd. De hoogste prioriteit wordt gegeven aan de relaties met Brazilië. Vanuit verschillende overwegingen krijgen verder de relaties met Mexico, Argentinië, Colombia en Panama veel aandacht. De prioriteit voor andere landen en ex-partnerlanden is afgenomen: ambassades worden gesloten en de internationale samenwerking in de regio wordt sterk gereduceerd.
- 2) Aan economische diplomatie in de regio wordt veel waarde gehecht en de prioriteit daarvoor is aangescherpt.
- 3) Nederland blijft actief op het terrein van mensenrechten in internationale fora en via het regionale fonds Midden-Amerika.
- 4) De Nederlandse bijdragen aan stabiliteit en drugsbestrijding zijn in belangrijke mate gefocust op de relaties met de Nederlandse Antillen.
- 5) De betekenis van het continent voor de realisatie van de doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling is groot (soja, biobrandstoffen, hout). De bilaterale financiering van programma's voor klimaat- en milieubeleid zal naar verwachting in 2013 worden afgebouwd.

- 6) Het belang van de Nederlandse bijdragen aan armoedebestrijding zal de komende jaren sterk gereduceerd worden.
- 7) Het streven om coherentie te bevorderen is voor wat betreft beleid en uitvoering vooral van belang voor de bevordering van de doelstellingen van economisch beleid en duurzame ontwikkeling.

De implicaties voor de opzet van de evaluatie zijn de volgende:

- a) Hoewel in het regiobeleid er een veelvoud aan thema's en prioriteiten wordt genoemd, wordt voldoende duidelijk gemaakt op welke hoofdpunten er sprake is van Nederlandse belangen en welke prioriteiten er in de regio bestaan: economische diplomatie en duurzame ontwikkeling/energie en mensenrechten. De evaluatie kan rond die prioriteiten worden georganiseerd.
- b) De relaties met Latijns-Amerika bieden een goede gelegenheid voor de evaluatie van de toepassing van coherentie en de betekenis daarvan voor doelbereiking.
- c) Aandacht in de evaluatie voor de inspanningen op het terrein van armoedebestrijding is te beargumenteren vanuit het perspectief van verantwoording en afsluiting van een lange periode van Nederlandse OS aan Latijns-Amerika. Voor beleidsontwikkeling is de evaluatie van deze doelstelling minder interessant geworden.
- d) De activiteiten op het terrein van stabiliteit en drugsbestrijding zijn moeilijk evalueerbaar binnen de kaders en het mandaat van IOB.

Verder is het van belang dat gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid van het ministerie met andere vakministeries op meerdere beleidsterreinen overleg en afstemming noodzakelijk is met andere departementen, in het bijzonder het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Milieu en Infrastructuur.

DEEL II: ONDERZOEKSOPZET

1. Doelstelling en centrale vragen van de evaluatie

De evaluatie beoogt inzicht te verschaffen in de vormgeving en uitvoering van het buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika, de besteding van de middelen en de resultaten van het gevoerde beleid. De evaluatie biedt de mogelijkheid verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid evenals lessen te trekken uit de ervaringen die zijn opgedaan bij de uitvoering van het beleid.¹¹ De evaluatieopzet sluit aan bij de belangrijkste vragen van de beleidsdoorlichting.¹²

- *Beschrijving en analyse van het probleem*

Beschrijving van de betekenis en omvang van de relaties tussen Latijns-Amerika en Nederland. Daarbij is speciale aandacht vereist voor de gevolgen van de snelle veranderingen op politiek-economisch gebied in de regio en de weerslag daarvan op de Nederlandse belangen en beleidsdoelstellingen.

- *Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid*

De focus ligt hierbij op de motivatie voor het beleid ten aanzien van Latijns-Amerika, welke rol de overheid daarin wil spelen en hoe de opvattingen daaromtrent in de tijd zijn veranderd. Van belang is hierbij aandacht te geven aan de wijze waarop in het beleid rekening is gehouden met de onderproblemanalyse genoemde veranderingen in het continent.

- *Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen*

Van belang is hierbij de wisselwerking tussen algemeen buitenlandbeleid, thematisch beleid en regiobeleid en de wijze waarop daar in het landenbeleid (MJSP's) vorm aan is gegeven.

- *Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan*

In de RPE wordt veel nadruk gelegd op de samenhang van de in te zetten instrumenten, of er sprake is van overlap en in welke mate instrumenten op andere beleidsterreinen ook effecten hebben op de geformuleerde beleidsdoelstellingen. In deze evaluatie wordt nagegaan in welke mate de gerealiseerde inspanningen en ingezette middelen geleid hebben tot realisatie van de gestelde doelstellingen. Omdat coherentie een centraal thema van het buitenlandbeleid in het algemeen is, is het van belang na te gaan of coherentie wordt toegepast en of deze bijdraagt aan de effectiviteit van de beleidsuitvoering.

- *Beschrijving van de middelen die zijn ingezet en uitvoeringsmodaliteiten*

Het gaat hierbij om de beschrijving van de middelen die zijn ingezet en de onderbouwing daarvan. In de evaluatie wordt daarom nagegaan op welke argumentatie prioriteiten naar landen en thema's is gebaseerd en in de praktijk gebracht. Verder komen hier ook de keuze voor uitvoeringsmodaliteiten en kanaalkeuze aan de orde en de mate waarin efficiëntie daarbij een rol speelt.

¹¹ Aanpassing van het beleid aan de nieuwe verhoudingen in de internationale politiek, is bepleit in twee rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2010: 'de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en het buitenlandbeleid, 'Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt' en 'Aan het buitenland gehecht, over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid'. Amsterdam: Amsterdam University Press.

¹² Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 - RPE 2006. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83, p.14.

2. Focus en afbakening

Focus

De centrale evaluatievragen van de beleidsdoorlichting worden gefocust op de volgende centrale thema's:

1. Politiek-economische samenwerking
2. Mensenrechten en democratie
3. Economische belangenbehartiging
4. Klimaat, energie en duurzame ontwikkeling
5. Armoedebestrijding en SRGR (en de exit strategie die daarbij wordt gevolgd)

De keuze voor deze thema's is gebaseerd op de resultaten van de uitgevoerde voorstudie / beleidsreconstructie en de conclusies die daaruit zijn getrokken.

Twee dwarsdoorsnijdende thema's zijn:

- a) Coherentie
- b) Modaliteiten- en kanaalkeuze

Afbakening

- *Geografisch*

De evaluatie betreft in algemene zin Latijns-Amerika; het onderzoek concentreert zich op Zuid- en Midden Amerika. Aan de relaties met de Caraïben en de Antillen en Suriname wordt geen aparte aandacht besteed, behalve waar dat relevant is voor de betrekkingen met Zuid Amerika.

- *Evaluatieperiode*

De evaluatie concentreert zich op de periode 2004-2010, met nadruk op de periode 2007-2010. De aanvangsdatum valt samen met het verschijnen van de beleidsnotitie 'Verre burens, goede vrienden'. Waar relevant zullen recente ontwikkelingen voor de verschillende deelstudies meegenomen worden.

3. Onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek richt zich op de vijf hierboven genoemde centrale thema's en wordt uitgevoerd door middel van vier thematische studies. Voor het thema Armoedebestrijding wordt een deskstudie in eigen beheer uitgevoerd.

De onderzoeksthema's en activiteiten zijn in het hierna volgende schema samengevat:

Tabel 1 Schematisch overzicht van thematische evaluatiestudies met cases en locatie

Thema	Cases	Hoe en Waar
1 Politieke en economische samenwerking	a) Multilateral governance b) Mensenrechten c) economische samenwerking en vrijhandel (WTO, Mercosur) d) Duurzame ontwikkeling e) Veiligheid en stabiliteit.	Brazilië, Argentinië en Mexico
2 Bilaterale steun aan Mensenrechten en vredesopbouw	a) Vredesopbouw en verzoening b) mensenrechten en versterking rechtsstaat	Colombia en Guatemala
3 Economische diplomatie	Maritieme sector	Brazilië
4 Duurzame ontwikkeling	a) Bevordering van duurzame productie- en handelsketens	a) Brazilië, Colombia en Bolivia b) Bolivia en Colombia

	b) Effectiviteit sectorsteun milieu c) CO ² uitstoot d) De Nederlandse positie ten aanzien van duurzame ontwikkeling bij de onderhandelingen over de Associatieverdragen	c en d) regionaal
5 Armoedebestrijding en SRGR met nadruk op exit strategie	1) Sociale sectoren 2) SRGR	Deskstudie in eigen beheer over twee (ex-) partnerlanden: Bolivia, Nicaragua

- *Focus/selectie cases:*

De cases zijn geselecteerd volgens twee criteria: a) de prioriteit die er aan werd toegekend in het thematische beleid en b) waar de meeste inzet (middelen en personeel) van Nederlandse kant heeft plaats gevonden.

- *Uitvoering:*

Ter voorbereiding van de thematische studies Duurzame Ontwikkeling (4) en Economische Diplomatie (3) zijn voorstudies uitgevoerd die de basis vormen voor de uitwerking van genoemde ToRs. De voorstudie Economische Diplomatie is gepubliceerd als IOB studie (*Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek, Ministerie van Buitenlandse Zaken/IOB, Den Haag 2012*). Het ontwerp van deze studies is in belangrijke mate op de uitkomsten van deze voorstudies gebaseerd.

- *Deskstudie Armoedebestrijding en SRGR*

Het onderzoek naar het vijfde thema (armoedebestrijding en SRGR) wordt exclusief als deskstudie uitgevoerd. De activiteiten beperken zich tot a) het maken van een samenvatting van bestaande evaluatierapporten (merendeels van eerder door IOB uitgevoerd onderzoek) en b) een actualisering over de gevolgde exit strategie.

4. Dwarsdoorsnijdende thema's

Coherentie

De evaluatie van coherentie wordt gefocust op de samenhang tussen de doelstellingen van uitbreiding van economische relaties met Latijns-Amerika en de doelstellingen van duurzame ontwikkeling en de mate waarin de beleidsvoornemens die zijn gedefinieerd in de kabinetsvisie op Non Trade Concerns worden gerealiseerd. In alle casestudies dient daarom aandacht te worden besteed aan coherentie.

Met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal een convenant worden gesloten voor kwantitatief onderzoek naar de samenhang tussen Nederlandse economische betrekkingen met Latijns-Amerika en de gevolgen ervan voor de doelstellingen op het terrein van duurzaamheid. Het onderzoek zal worden uitgevoerd met hiervoor door het PBL ontwikkelde rekenmodellen en indicatoren.¹³

De voortgang met de toepassing van coherentie kan beoordeeld worden aan de hand van de criteria en onderwerpen die in de deelstudies aan de orde komen:

¹³ Dit deel van het onderzoek wordt uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en valt niet onder de aanbesteding.

- 1) De mate waarin bij uitbreiding van de handel en het gebruik van bio-ethanol rekening wordt gehouden met duurzaamheidsrisico's.
- 2) De voortgang die wordt geboekt met het streven naar duurzaam geproduceerde producten.
- 3) De verhouding tussen de CO2 emissiereductie middels CDM/JI en REDD projecten en de directe en indirecte betrokkenheid bij CO2 uitstoot als gevolg van import en gebruik van uit Latijns-Amerika geïmporteerde goederen.
- 4) De rol en invloed van NL bij het bevorderen van aandacht voor duurzaamheid in de onderhandelingen rond Associatieverdragen met Latijns-Amerika.
- 5) De mate waarin bij de ondersteuning van Nederlandse bedrijven elementen van MVO worden toegepast.

IOB zal dit overkoepelende thema evalueren op basis van het onderzoek naar aspecten van coherentie in elk van de thematische studies.

Modaliteiten- en kanaalkeuze

Snelle veranderingen in de wereldverhoudingen hebben geleid tot nieuwe inzichten over de wijze waarop het buitenland beleid van de afzonderlijke staten zich daar aan dient aan te passen. Deze aanpassingen zijn onder meer verschuivingen in modaliteiten- en kanaalkeuzes. Daarbij worden veelal genoemd:

- a) De taakverdeling tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de vakministeries.
- b) De afbakening van nationale belangen die bilateraal geregeld dienen te worden.
- c) Het toegenomen belang van internationale/multilaterale governance voor het beleid op het terrein van de z.g. publieke goederen en de uitvoering van activiteiten via multilaterale organisaties.
- d) De uitvoer van beleidsvorming en uitvoering in toenemende mate in EU verband.
- e) Het snel toenemende belang van de rol van z.g. non state actoren in de buitenlandse betrekkingen.

De evaluatie biedt een goede kans om te bezien a) hoe deze veranderingen in de praktijk van het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika uitwerken en b) hoe deze van invloed zijn op het bereiken van de beoogde resultaten en c) hoe deze zich verhouden tot de voornemens over de modernisering van de Nederlandse diplomatie.

5. Samenvatting opzet en bijdragen deelstudies aan eindrapport

De opzet van de evaluatie, de rapportage en de onderzoeksactiviteiten zijn samengevat in het volgende schema.

Tabel 2 *Overzicht opzet eindrapport en de bijdragen van de deelstudies aan de beantwoording van de onderzoeksvragen*

	Onderzoeksvragen/thema's	Onderzoek/bron	Uitvoerder
1. Context	Invloed veranderingen LA op politieke en economische relaties met NL (EU).	-Desk- en literatuurstudie en evt. seminar in LA. -Thematische studie over politieke en economische samenwerking	IOB
2. De ontwikkeling van het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika	2.1 Beschrijving doelstellingen en vormgeving Nederlands beleid in LATAM	-IOB deskstudie NL beleid -Thematische studie over politieke en economische samenwerking	IOB en Int. en nationale consultants
	2.2 In welke mate en hoe zijn beleid, inzet en kanaalkeuze aangepast aan ontwikkelingen		

	in LA?		
	2.3 Zijn de doelstellingen van politieke samenwerking voor specifieke dossiers gerealiseerd?		
	2.4 Conclusies		IOB
3. NL bijdragen aan mensenrechten en vredesopbouw	3.1 Beleidsreconstructie: beleid motivatie en inzet.	Deskstudie NL beleid met nadruk op Colombia en Guatemala	IOB: deskstudie
	3.2 Effectiviteit	Casestudies Colombia en Guatemala	Int. Consultant en lokale consultants
	3.3 Mensenrechten en economische betrekkingen	Deelstudie economische diplomatie	Int. Consultant en lokale consultants
	3.4 Conclusies		IOB
4. Economische diplomatie (ED)	4.1 Beleidsreconstructie: Economische analyse LA, Beschrijving ED	Economische analyse Lam (potentieel, belemmeringen, handels- en investeringsstromen voor NL)	IOB i.s.m. CBS
		Beschrijving beleid ED (motivatie, instrumenten mix en middelen)	IOB
	4.2 Effectiviteit	Analyse van samenhang Nederlandse handel en economische diplomatie in Lam context	IOB i.s.m. CBS
		Case studie in Brazilië (maritieme sector)	Int. en lokale consultants
	4.3 Conclusies		IOB
5. NL bijdragen aan Duurzame ontwikkeling	5.1 Context en beleid	Deskstudie	IOB/Consultants
	5.2 Duurzame productie en handel: inzet en in welke mate worden afspraken en beoogde resultaten behaald.	Deskstudie en casestudies in Brazilië, Colombia en Bolivia	Int. Consultants en lokale onderzoekers
	5.3 Steun aan milieusectoren: overzicht van de behaalde resultaten met sectorsteun in de voormalige partnerlanden en in het geval van Colombia overgang in transitiestrategie.	Casestudies in Bolivia en Colombia	Lokale onderzoekers
	5.4 Int. Klimaatbeleid en CO2 uitstoot	Deskstudie	Int. Consultants en PBL
	5.5 Conclusies		IOB
6. OS	6.1 Beleidsreconstructie: overzicht van de motivatie en uitvoering OS aan LA	Deskstudie	IOB
	6.2 Effectiviteit van de hulp	Deskstudie: bestaande IOB evaluaties en aanvullend materiaal	IOB
	6.3 Exit strategie	Thema wordt geïntegreerd in casestudies mensenrechten en sectorsteun milieu	Int. en nationale consultants. IOB voor overige sectoren
	6.4 Conclusies		IOB
7. Coherentie	7.1 De Nederlandse positie bij de onderhandelingen over de Associatieverdragen.	Deskstudie over NL opstelling en invloed	IOB/uit te besteden papier

	7.2 Samenhang doelstellingen duurzame ontwikkeling en economische betrekkingen	Kwantitatief onderzoek ontwikkelingen en trends duurzaamheidsrelaties LA en EU/NL	PBL en uitkomsten deelstudies 3 en 4
	7.3 Conclusies		IOB
8. Conclusies	8.1 Aanpassing buitenlands beleid aan veranderende context/continent Beleidsontwikkeling -Veranderingen in modaliteiten en kanalen, inzet, financieringen en bilateraal t.o.v. EU; -Verschuiving prioriteiten en inzet. - Beoordeling mede aan de hand van nieuwe literatuur over diplomatie en in het perspectief van het NL beleid voor de modernisering van de diplomatie	Op basis van conclusies deelstudies en aanvullend IOB-onderzoek	IOB
	8.2 Effectiviteit Te veralgemeniseren conclusies landenstudies en deelstudies. Onderscheid daarbij tussen resultaten concrete interventies (bijvoorbeeld subsidies, sectorsteun enz.) en zicht op resultaten van politieke en diplomatieke inspanningen.		IOB

6. Organisatie

Verantwoordelijkheden

De evaluatie zal worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de inspecteur Nico van Niekerk in samenwerking met Inspecteur Phil Compennolle. Onderzoekmedewerker Kirsten Mastwijk ondersteunt de coördinatie en organisatie van de studie.

De verdeling van de werkzaamheden voor de deelstudies is als volgt:

1. Nico van Niekerk: politiek-economische samenwerking en duurzame ontwikkeling
2. Phil Compennolle: Economische diplomatie; en
3. Kirsten Mastwijk: Vredesopbouw en Mensenrechten.

Aanbesteding

De deelstudies politieke-economische samenwerking, mensenrechten, economische diplomatie en duurzame ontwikkeling worden gezamenlijk maar als aparte percelen Europees aanbesteed. Voor het kwantitatieve onderzoek naar duurzame ontwikkeling en coherentie zal met het PBL een convenant worden gesloten. De deelstudie armoedebestrijding wordt in eigen beheer uitgevoerd.

7. Producten

Voorzien is de publicatie van een eindrapport in de Nederlandse, Spaanse en Portugese taal. Deelstudies worden digitaal gepubliceerd in de Engelse of Spaanse taal.

8. Planning

De planning van het onderzoek is als volgt:

- 1) Aanbesteding van de deelstudies: februari/april 2012
- 2) Uitvoering deelstudies: vanaf mei 2012
- 3) Concept eindrapport: voorjaar 2013.

De consultaties rond het concept rapport alsmede de afronding van het definitieve rapport kunnen begin 2013 plaats vinden.

9. Referentiegroep en meelezers

Voor deze studie zal een referentiegroep worden gevormd onder voorzitterschap van de directeur van IOB. In deze referentiegroep, die voorgezeten wordt door directeur IOB R. Ruben, zullen enkele externe leden van buiten het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden benaderd, evenals een vertegenwoordiger van de Directie Westelijk Halfrond (DWH) en een vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Daarnaast zal een advies/referentiegroep in Latijns-Amerika worden georganiseerd om de concept rapporten te bespreken.

Meelezers namens IOB zijn M. Stegeman en H. Jorritsma.

10. Verspreiding en gebruik

Ter voorbereiding van de opzet van de studie is een bijeenkomst georganiseerd met academici die gespecialiseerd zijn in Latijns-Amerika, duurzame ontwikkeling en economische diplomatie. Aan deze bijeenkomst hebben 30 personen deelgenomen. Zowel de voor deze bijeenkomst geschreven papers en gevoerde discussies hebben bruikbare suggesties voor de opzet en uitvoering van de studie opgeleverd. De bijeenkomst is ook van belang geweest om draagvlak en interesse voor de evaluatie te bevorderen. In Nederland zal bezien worden op welke wijze de vertegenwoordigingen van Latijns-Amerika in Den Haag bij deze studie betrokken kunnen worden.