Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief

13 10

Nederland en Latijns-Amerika: op zoek naar nieuwe verhoudingen

In deze evaluatie staat de vraag centraal hoe in het Nederlandse buitenlandbeleid is gereageerd op de snelle veranderingen die zich voordoen in Latijns-Amerika. In de afgelopen jaren is Nederland veelal alert omgegaan met nieuwe mogelijkheden, met name in Brazilië. Vooral de economische diplomatie was daar effectief. Nederland had echter minder aandacht voor nieuwe kansen in de Spaanssprekende landen. Gegeven de sluiting van ambassades en andere bezuinigingen kan Nederland deze kansen moeilijk benutten: de benodigde middelen en maatregelen hiervoor ontbreken.
Het besluit om de ontwikkelingssamenwerking af te bouwen sloot aan op de afnemende behoefte aan bilaterale hulp in de regio. De Nederlandse inzet op het terrein van mensenrechten heeft goed gewerkt maar er is zorg over de continuïteit ervan, bijvoorbeeld in Guatemala. Er zijn goede resultaten behaald met de verduurzaming van de productie van soja, biobrandstoffen en hout, maar rond steenkool heeft de overheid nog moeite om haar rol duidelijk in te vullen. Hoewel de financiële marges voor buitenlandbeleid geringer zijn geworden, kan Nederland ze in Latijns-Amerika beter benutten.
Dit concludeert IOB in de beleidsdoorlichting *Op zoek naar nieuwe verhoudingen: Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika.*

Achtergrond

De afgelopen jaren hebben zich in Latijns-Amerika ingrijpende politieke en sociaal-economische veranderingen voorgedaan. De opkomst van Brazilië als wereldmacht valt het meest op, maar ook het gewicht van Mexico is toegenomen. Snelle economische groei, economische hervormingen en een verbeterd zakelijk klimaat maken het continent steeds aantrekkelijker voor het Nederlandse bedrijfsleven. De democratisering is in veel landen geconsolideerd en de armoede ontegenzeggelijk afgenomen. In deze brede evaluatie onderzoekt IOB hoe op deze veranderingen is gereageerd en in welke mate nieuwe kansen zijn benut.

De Inspectie baseert haar bevindingen op archief- en dossieronderzoek en op vier deelstudies. De deelstudies gaan over de politieke en diplomatieke betrekkingen met de drie grote landen in Latijns-Amerika: Argentinië, Brazilië en Mexico; de Nederlandse economische diplomatie in Brazilië; mensenrechten en vredesopbouw in Colombia en Guatemala; en de bijdragen aan duurzame ontwikkeling in Brazilië, Colombia en Bolivia.

Politieke resultaten en belangenbehartiging

Tot voor kort waren de relaties met de grotere Latijns-Amerikaanse landen weinig intensief. Dat is vanaf 2008 veranderd. Nederland beschouwt Brazilië momenteel als een strategische partner. Het land krijgt een hoge prioriteit en het aantal bezoeken van ministers aan Brazilië is flink toegenomen. Nederland heeft de aanspraken van Brazilië op een groter aandeel in de besluitvorming van het IMF gesteund, en wil dit onder voorwaarden ook doen waar het gaat om de zetelverdeling in de VN Veiligheidsraad. Toch blijft Brazilië ontevreden over het tempo waarin de veranderingen verlopen.

De verwachting dat Brazilië en Nederland over internationale kwesties veel standpunten zouden delen is in de praktijk minder uitgekomen. Brazilië maakt soms andere strategische keuzes en neemt in belangrijke internationale kwesties (de hervorming van de VN Veiligheidsraad, de werkwijze binnen de VN Mensenrechtenraad, de kwestie-Iran, enzovoort) vaak andere posities in. Op enkele specifieke terreinen heeft Nederland met succes nichediplomatie bedreven en constructief met Brazilië samengewerkt. Een voorbeeld is de discussie over internationale militaire interventies bij binnenlandse of interstatelijke conflicten (*Responsibility to Protect*).

De inspanningen van Nederland voor Argentinië en Mexico zijn ver achtergebleven bij die voor Brazilië. Dat valt het meest op bij het economisch en politiek belangrijke Mexico. Mexico is voor Nederland in multilaterale aangelegenheden een waardevolle partner gebleken. Zo is er succesvol samengewerkt op terreinen

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

als de hervorming van de VN, klimaatverandering, en vrede en veiligheid.

Nederland is er niet in geslaagd om de steun van de Latijns-Amerikaanse landen te verwerven voor een zetel in de G20 of voor benoemingen van Nederlanders op hoge internationale posities. Dat ligt niet aan de verrichte inspanningen, maar aan de groeiende voorkeur binnen het continent om eigen Latijns-Amerikaanse kandidaten te steunen. Nederland slaagde er evenmin in zijn naam geschrapt te krijgen van de Braziliaanse lijst van landen met speciale regimes voor *holdings* in verband met belastingvoordelen voor het bedrijfsleven.

Nederland heeft actief gereageerd op de mogelijkheden voor samenwerking op het gebied van onderwijs in Brazilië. Er is een overeenkomst gesloten om de komende jaren 2.500 Braziliaanse studenten per jaar in Nederland te laten studeren met financiering door Brazilië. Het afgesloten defensieverdrag met Brazilië kan zowel politieke (samenwerking bij vredesoperaties) als economische doelen (levering van defensiemateriaal) dienen.

Mensenrechten

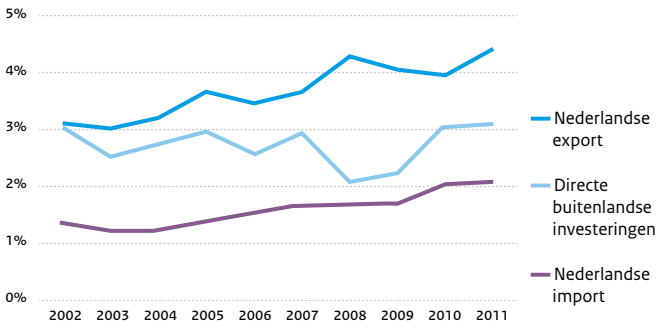
Nederland werkte consequent en intensief aan de bevordering van mensenrechten in Latijns-Amerika. In Guatemala droeg dat bij aan een betere opsporing en rechtspraak en tot vermindering van de straffeloosheid. De steun aan lokale organisaties leidde tot processen tegen enkele oud-presidenten. In Colombia werd de Nederlandse steun ingezet voor verzoening, herintegratie van oud-guerrilla's en een betere samenwerking tussen overheid en maatschappelijk middenveld. Ook slaagde Nederland er in om in het vrijhandelsakkoord tussen Colombia en de Europese Unie aandacht voor mensenrechten op te nemen. In meerdere landen steunde Nederland activiteiten voor gelijke rechten van vrouwen, en van homo's, lesbiennes, biseksuelen en transgenders. Opvallend was, dat sommige Latijns-Amerikaanse landen, die door Nederland werden beschuldigd van mensenrechtenschendingen, rapporten presenteerden over schendingen in de Europese Unie, waaronder in Nederland.

IOB concludeert dat de Nederlandse insteek om het buitenlandbeleid in Latijns-Amerika vaker in Europees verband uit te voeren, onvoldoende heeft opgeleverd. Daarvoor was het Europese beleid nog te weinig slagvaardig. Grotere EU-lidstaten regelden hun zaken vaak bilateraal, en veel Latijns-Amerikaanse landen gaven daar ook de voorkeur aan. Kleinere lidstaten, zoals Nederland, dreigden daardoor tussen wal en schip te raken.

Economische resultaten

Nederland heeft het economisch potentieel van Latijns-Amerika ontdekt als kans om de van oudsher eenzijdig op Europa gerichte handelsrelaties te diversifiëren. De economische diplomatie (uitgaande handelsmissies en informatievoorziening) is vanaf 2011 de eerste prioriteit van het Nederlandse beleid voor Latijns-Amerika geworden. Het aantal bezoeken van Nederlandse bewindspersonen en missies naar Brazilië is substantieel toegenomen en het postennetwerk is er, zij het pas in 2012, uitgebreid. Tussen 2002 en 2011 is het aandeel van Latijns-Amerika in de totale handel van Nederland met ongeveer 50 procent gegroeid.

Figuur 1 *Aandeel Latijns-Amerika in Nederlandse export en import van goederen en directe investeringen (2002-2009)*



Bron: CBS statline en statistics.dnb.nl

Het aantal Nederlandse exporteurs is gestaag toegenomen, vooral naar Chili, Mexico en Brazilië. Desondanks is het aandeel van Latijns-Amerika in de Nederlandse handel en buitenlandse investeringen nog relatief laag. De Nederlandse export naar de regio bedroeg over de periode 2009-2011 ongeveer 4,5 procent van de totale Nederlandse export. In Brazilië heeft Nederland een concurrentievoordeel ontwikkeld in de sector *havens, maritiem transport en logistiek*. De Nederlandse overheid en Nederlandse bedrijven hebben een goede reputatie en zijn op hoog niveau betrokken. Dat heeft mede geleid tot grote orders voor het Nederlandse bedrijfsleven. Nederlandse bedrijven geven aan dat *uitgaande economische missies* een meerwaarde hebben, vooral door de mogelijkheid om zichzelf te promoten en door de toegang tot hoge ambtenaren, staatsbedrijven en andere mogelijke handelspartners. De economische missies die van Latijns-Amerikaanse landen naar Nederland kwamen werkten nog beter.

De ervaringen in Brazilië leren dat om tijdig te kunnen profiteren van kansen voor economische en politieke samenwerking een lange aanlooptijd nodig is. Nederland kan dan ook leren van andere EU-lidstaten die een breder scala aan instrumenten inzetten en strategischer nadenken over welke andere landen in de toekomst interessant kunnen zijn. Peru en Chili zijn bijvoorbeeld opkomende economieën, maar daarvoor bestaat momenteel – mede gelet op de krappe bezetting van de ambassades in die landen – relatief weinig aandacht.

Resultaten hulp

In de onderzochte periode financierde Nederland voor ruim EUR 800 miljoen aan hulpprogramma's en -projecten in Latijns-Amerika. Veel hulp was verbonden met de verwezenlijking van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Het besluit om de bilaterale ontwikkelingshulp aan landen in Latijns-Amerika af te bouwen sloot aan op de verminderde vraag daarnaar uit die landen. De exit-strategieën verdienden echter geen schoonheidsprijs, zo concludeert IOB. Het bleek een illusie dat andere donoren de Nederlandse verplichtingen over zouden nemen.

Duurzame ontwikkeling en maatschappelijk verantwoord ondernemen

Met Nederlandse steun werden enkele productie- en handelsketens verduurzaamd. Dankzij een *Ronde Tafel Duurzame Soja-initiatief* kwam er een certificering van duurzame soja. Om de ontbossing en vermindering van de biodiversiteit in Brazilië te helpen tegengaan, werkte Nederland in Europees verband actief mee aan het tot stand komen van een *Renewable Energy Directive* voor de certificering van biobrandstoffen. Ook op het gebied van verduurzaming van de houtproductie werkte de Nederlandse steun positief. In Colombia worden bossen nu beter beschermd. Volgens IOB vallen de resultaten op het gebied van steenkool echter tegen. Nederland is grootimporteur en doorvoerder van steenkool uit Colombia. De Nederlandse overheid legt de ketenverantwoordelijkheid hiervoor bij het bedrijfsleven, maar vanuit het parlement en de publieke opinie is er druk om een actievere rol aan te nemen. Temeer omdat de beoogde zelfregulering niet tot de gewenste resultaten leidt.

Rol Buitenlandse zaken

In de relaties met Latijns-Amerika speelden veel meer actoren een rol dan alleen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Er zijn zeven vakministeries bij betrokken.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineerde het beleid en stemde het af met de andere actoren. IOB constateert dat deze

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 382 (augustus 2013)
Op zoek naar nieuwe verhoudingen:
Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika
ISBN: 978-90-5328-443-8
Te downloaden op:
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl

coördinatie en afstemming het verst waren gevorderd in Brazilië. IOB constateert ook dat het ministerie zich ten opzichte van die andere actoren sterker kan positioneren, en meer zou kunnen doen aan het bijeenbrengen en verspreiden van regio-specifieke kennis en aan het bevorderen van samenwerking met regionale organisaties, zoals de Economische Commissie voor Latijns-Amerika en de Caraïben van de VN, CEPAL.

Aandachtspunten

Met de krimpende marges voor buitenlandbeleid dreigt Nederland minder tijd en energie te steken in de bilaterale relaties met landen in Latijns-Amerika en zich te beperken tot economische belangenbehartiging in slechts enkele landen. Een slagvaardig buitenlandbeleid in Latijns-Amerika vereist echter brede betrekkingen met juist veel actoren. Die brede betrekkingen beïnvloeden ook de Nederlandse concurrentiepositie. De inzet van economische diplomatie levert meer op indien deze is ingebed in bredere relaties en kan voortbouwen op een goede reputatie van Nederland in Latijns-Amerika.

De vraag hoe netwerken uit de tijd van de traditionele hulp beter kunnen worden ingezet voor modernere vormen van samenwerking verdient nadere aandacht. In het buitenlandbeleid van de Europese Unie zou Nederland zich actiever op kunnen stellen en zijn inbreng kunnen richten op zorgvuldig gekozen en voor langere tijd vast te stellen thema's. Omdat uit de evaluatie het belang blijkt van bilaterale politieke steun voor kwetsbare organisaties en personen die opkomen voor de mensenrechten in hun land, verdient de continuïteit van de Nederlandse politieke steun aan mensenrechten zonder directe aanwezigheid ter plekke in landen als Guatemala meer aandacht.

Latijns-Amerika leent zich er goed voor om te experimenteren met andere vormen van samenwerking en diplomatieke aanwezigheid dan het reguliere postennetwerk zoals de regionale benadering (die thans in Midden-Amerika wordt toegepast), intensievere inzet van speciale ambassadeurs, en bezoeken en uitwisselingen rond specifieke thema's.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | november 2013 | ISSN 2214-630X | 13BUZ617689|N