

Vergaderjaar 2013–2014

29 653

Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2013

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in september 2013 een onderzoek afgerond naar het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika in de periode 2004–2010¹. Met deze brief stuurt het kabinet u het rapport van de IOB en geeft het kabinet een beleidsreactie op de bevindingen van het rapport.

Onderzoeksvragen en evaluatieperiode

De evaluatie beoogt na te gaan:

- a) hoe Nederland in de periode 2004–2010 in zijn buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika heeft gereageerd op politieke en sociaal-economische veranderingen in de regio;
- b) in hoeverre de beleidsintenties in de regio zijn uitgevoerd; en
- c) welke resultaten daarbij zijn geboekt.

De evaluatie heeft betrekking op de periode 2004–2010. Het kabinet constateert dat in het rapport van de IOB frequent ook wordt ingegaan op actuele ontwikkelingen, zowel in de regio als in het Nederlandse buitenlands beleid. Dit maakt het beeld soms minder scherp, aangezien lopende beleidsvorming en -uitvoering zich moeilijk laat evalueren.

Reikwijdte

De vier deelstudies richten zich op (a) de politieke en diplomatieke betrekkingen met Argentinië, Brazilië en Mexico (b) economische diplomatie in Brazilië (c) mensenrechten en vredesopbouw in Colombia en Guatemala en (d) de bijdragen aan coherentie en duurzame ontwikkelingen in Brazilië, Colombia en Bolivia. De evaluatie geeft daarmee geen compleet beeld van het buitenlands beleid ten aanzien van de zeer

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

gedifferentieerde regio. Ook wordt geen rekening gehouden met het feit dat het geen Nederlands buitenlands beleid is, maar buitenlands beleid ten behoeve van het gehele Koninkrijk. In de evaluatie wordt met name voorbij gegaan aan de bijzondere positie van het Koninkrijk, met een Europees deel en een Caribisch deel en de impact hiervan op de betrekkingen met de landen in de regio. Dit in tegenstelling tot bij voorbeeld eerdere kabinetsbrieven over het beleid ten aanzien van de regio die aan u zijn gezonden, waarin de Caribische rijkdelen nadrukkelijk aan bod komen. Deze constatering wordt eveneens onderschreven door de Caribische landen van het Koninkrijk.

De discrepantie tussen de titel en de reikwijdte kan de lezer op het verkeerde been zetten. Het kabinet constateert nadrukkelijk dat de relaties met die landen die niet of minder aan bod zijn gekomen – zowel individueel als in regionale samenhang – om tal van redenen voor het Koninkrijk evenzeer van belang zijn als de in de deelstudies onderzochte landen.

Bovenstaande punten zijn terug te voeren op de in de evaluatie genoemde afbakening van de studie. Waar deze keuze om praktischere redenen voor een dergelijke regiostudie als begrijpelijk kan worden gezien, kan deze vanuit de breedte en diepte van de relaties die het Koninkrijk met de landen van Latijns-Amerika en de Cariben onderhoudt als te beperkt worden beschouwd.

Hoofdbevindingen

De centrale vraag van de IOB is of het buitenlandbeleid gereageerd heeft op veranderingen in de regio en zo ja, of de beleidsintenties uitgevoerd zijn en welke resultaten daarbij geboekt zijn. Het kabinet verwelkomt het overwegend positieve beeld dat de IOB in grote lijnen schetst. Het kabinet kan zich goed vinden in de gesignaleerde trendbreuk waarbij – als gevolg van de (gunstige) economische tendensen in de regio – een logische afbouw van ontwikkelingssamenwerking gepaard gaat aan groeiende aandacht voor economische belangenbehartiging. Het kabinet zal hieronder ingaan op de in het rapport geformuleerde hoofdbevindingen en aandachtspunten voor toekomstig beleid.

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

Het kabinet verwelkomt de constatering van de IOB dat de hogere prioriteit voor de politieke en economische betrekkingen met Brazilië goed aansluit bij de mogelijkheden voor samenwerking met dit land. Het kabinet is het gedeeltelijk oneens met de bevinding dat dit niet is gepaard gegaan met meer aandacht voor de (toekomstige) mogelijkheden voor specifieke kansen in de Spaanssprekende landen van de regio.

Het groeiende belang van Latijns-Amerika inspireert landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk tot een bredere inzet in en de prioritering van de regio. Het kabinet constateert dat, ondanks de noodzakelijke bezuinigingen op postennet en departement, het Koninkrijk met de huidige presentie in Latijns-Amerika, ook in relatie tot andere EU-landen, een diplomatiek netwerk onderhoudt dat recht doet aan zowel de historische-culturele relaties met de landen van het continent als aan de economische prioriteiten. Daarbij is zeker aandacht voor specifieke kansen in de Spaanstalige landen, vaak in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven. De opening van de post in Panama, de vestiging van het WUR-expertise centrum in Chili, de opening van het Holland House in Colombia en het

samenwerkings-Memorandum of Understanding met Venezuela zijn recente voorbeelden hiervan.

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

Dit is een logische constatering die het kabinet alleen maar kan onderschrijven. Het is ook een constatering die niet alleen op de bestudeerde regio betrekking heeft. Het kabinet verwijst graag naar de brief «Voor Nederland, wereldwijd», waarin de modernisering van de Nederlandse diplomatie wordt omschreven. De hierin omschreven ambities gelden uiteraard ook voor een voor het Koninkrijk zo belangrijke regio als Latijns-Amerika en de Cariben.

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

Het kabinet verwelkomt de positieve bevindingen van de IOB ten aanzien van de effectiviteit van economische diplomatie. Daarnaast onderschrijft het kabinet het beeld dat met de geleidelijke afbouw van OS-programma's en een versterkte focus op versterking van de handelsbetrekkingen, de nadruk steeds meer op economische diplomatie is komen te liggen. Dit is een verschuiving die naar het oordeel van het kabinet recht doet aan de ontwikkelingen in zowel de regio als in Nederland. Het kabinet vindt niet dat na 2011 de nadruk te eenzijdig is komen te liggen op economische diplomatie – nog los van het feit dat deze bevinding feitelijk buiten de onderzoeksperiode valt. Weliswaar is de ontwikkelingssamenwerking met de regio aanzienlijk verminderd, maar is de politieke samenwerking met de regio – ook in multilaterale fora – steeds belangrijk gebleven. Daarnaast zijn politieke en economische betrekkingen geen gescheiden circuits of elkaar uitsluitende processen. Integendeel, zij kunnen niet zonder elkaar en versterken elkaar; het zijn twee kanten van dezelfde medaille.

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

Het kabinet verwelkomt en onderschrijft deze constatering.

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

Het kabinet deelt de constatering in het rapport dat, ondanks de duidelijke vooruitgang op dit terrein, steun aan bijvoorbeeld kwetsbare organisaties, vakbonden en, personen die opkomen voor mensenrechten in beide landen nog steeds belangrijk is. Ondanks de reductie van fondsen, blijft het kabinet zich daarom inzetten om mensenrechtenverdedigers in beide landen te helpen. In Guatemala gebeurt dit onder andere via het regionale Midden-Amerika Programma en in Colombia via het mensenrechtenfonds.

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

Het kabinet is het met deze constatering eens, maar zie ook opmerkingen onder bevinding 8.

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

Het kabinet verwelkomt deze constatering en herkent het beeld van de medewerkers op de posten als uitstekende netwerkers.

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

Hoewel het kabinet in algemene zin de positieve bevindingen ten aanzien van het Nederlandse beleid op het gebied van duurzame ontwikkeling in Latijns-Amerika verwelkomt, wil het graag een nuancering plaatsen bij hetgeen over de Nederlandse overheidsinzet ten aanzien van de steenkooldialoog wordt gesteld. De steenkooldialoog was gericht op de versterking van de bedrijfsprocessen van Nederlandse energiebedrijven voor ketenverantwoordelijkheid. Succes- of beleidsmatige interventie-indicatoren hebben nooit gelegen op het vlak van specifieke en verifieerbare duurzaamheidsdoelen in Colombia. De conclusie kan dan ook niet getrokken worden dat door de Nederlandse overheid onvoldoende is gestuurd op het behalen van resultaten. De suggestie in het rapport dat de overheid in het kader van een dialoog over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen tussen Nederlandse energiebedrijven en een aantal Nederlandse NGO's voor sturing op concrete verifieerbare doelen in Colombia had kunnen kiezen, miskent de aard van het in deze kwestie gevoerde MVO-beleid en gaat voorbij aan de rol die de overheid in deze dialoog tussen energiebedrijven, mijnbouwbedrijven en maatschappelijke organisaties had, namelijk die van «waarnemer». Wel heeft de ambassade een faciliterende rol gespeeld richting lokale overheden en bedrijven om de dialoog op gang te houden.

In het geval van de samenwerking met Bolivia op het gebied van lithiumverwerking heeft de overheid een proactieve rol gespeeld. Er is op voet van gelijkwaardigheid met Bolivia gesproken, waarbij doelstellingen als economische samenwerking, armoedebestrijding, milieu- en klimaatbeleid zijn betrokken. De overheid heeft zich als makelaar tussen de partijen opgesteld (overheid, bedrijven en kennisinstellingen) en heeft de samenwerking gefaciliteerd. Dit is een voorbeeld van nieuwe diplomatie.

Het kabinet deelt de positieve waardering voor het *Amazon Alternative* programma van IDH om certificering van hout in Latijns-Amerika te bevorderen. Naast certificering van de handelsketens is ook *Government to Government* samenwerking van belang voor het effectief versterken van capaciteiten voor regulering, wetsnaleving en goed bestuur, bijvoorbeeld voor het tegengaan van illegale houtkap voor export naar de EU markt. Nederland is daarom actief betrokken bij het *EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Actie Plan*. Vrijwillige Partnerschap Overeenkomsten zijn in voorbereiding met name in Guyana

en Honduras, en ook in andere landen zoals Peru en Colombia bestaat er groeiende interesse.

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

Deze constatering behoeft naar het oordeel van het kabinet enige nuance. Het is namelijk niet zo dat de Nederlandse inzet via het EU-kanaal ten koste is gegaan van de bilaterale inspanningen van Nederland; de inzet om via Brussel zaken aan te kaarten is veelal complementair aan ons bilaterale beleid. Daarnaast moet niet uit het oog verloren worden dat de weerstand tegen bepaalde Nederlandse prioriteiten, zoals het liberaliseren van handel, in sommige landen in de regio erg groot is. Zonder de versterkte stem die de EU ons biedt zou onze inzet op die gebieden minder kans van slagen hebben.

Aandachtspunten voor toekomstig beleid

De IOB schetst de risico's voor de betrekkingen met Latijns-Amerika die een verminderde aanwezigheid met zich meebrengt. In lijn met de aanbeveling in het rapport wil het kabinet deze risico's mitigeren binnen de smalle marges van beschikbare menskracht en middelen. Het kabinet zal dit doen met een nadruk op flexibele inzet van posten en mensen, door gebruik te maken van niche diplomatie binnen een nog scherpere beleidsfocus en door hierbij maximaal gebruik te maken van onze netwerken en goodwill in de regio. Deze insteek doet recht aan het opkomende belang van de regio maar wijkt overigens niet af van ons algemene streven de diplomatie wereldwijd te moderniseren, zoals verwoord in de brief «voor Nederland, wereldwijd». Het kabinet dankt de IOB voor de vele suggesties voor de regio, waarvan sommige al zijn overgenomen en andere nader bestudeerd zullen worden.

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

Het kabinet deelt de mening van de IOB dat bij toekomstige beleidsvorming scherpe keuzes noodzakelijk zijn. Tegelijkertijd moet keuzevorming niet tot starheid leiden: het kabinet zal snel en flexibel reageren op (economische en politieke) kansen uit onvoorziene hoek. De suggestie om waar mogelijk vanuit een regionale benadering te werken wordt in de praktijk al uitgewerkt in Midden-Amerika waar de ambassade te San José een regionale rol vervult op het gebied van veiligheid, justitie en mensenrechten en in de Andes-regio waar de ambassade te Lima een economisch netwerk onderhoudt in Bolivia en Ecuador. Daarnaast heeft het Koninkrijk de waarnemersstatus bij de *Pacific Alliance* aangevraagd – en op 6 november jl. ook verkregen – om ook bij deze economisch en politiek gelijkgezinde landen nauwer aan te sluiten. Samenwerking met traditionele *like minded* landen (zoals b.v. in Brazilië met België, Denemarken en Zweden) vindt al plaats (o.a. op mensenrechten- en milieugebied) maar ook zal steeds meer samenwerking gezocht worden met *like minded* partners in de regio zoals Argentinië en Uruguay (mensenrechten) en Brazilië (LGTB/gender). Steeds meer zal deze samenwerking ook trilateraal worden vormgegeven, waarbij Nederland en voornoemde landen in b.v. Afrika en Midden-Amerika hun gezamenlijke expertise beogen in te zetten. De Ambassadeur Mensenrechten zal

regelmatig naar de regio gaan alsook de Speciaal Gezant voor grondstoffen (zoals onlangs al in Bolivia, een bezoek dat er mede toe heeft geleid dat met Bolivia een *Master Plan* voor een lithiumindustrialiserings- en verwerkingsproject is opgesteld).

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

In algemene zin ondersteunt het kabinet de gedachte dat brede netwerken belangrijk zijn en blijven, ook omdat deze gunstige voorwaarden voor het zakendoen creëren. Binnen de beperkingen die er door de bezuinigingen zijn, worden hiertoe al initiatieven genomen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het in kaart brengen van de overlap tussen de economische potentie in een tiental deelstaten in Brazilië en de Nederlandse topsectoren. Aan het eind van dit jaar zullen daaruit verdere operationele conclusies getrokken worden.

Met de IOB denkt het kabinet dat er ruimte is om de academische samenwerking te vergroten, juist omdat de vraag hiernaar in vele landen in de regio groot is, Nederland veel te bieden heeft, en, naast een verdieping van de bilaterale banden, dergelijke samenwerking een duidelijke spin-off heeft naar handels- en investeringsrelaties.

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

Dit proces is al enige tijd aan de gang, maar blijft uiteraard relevant.

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

Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken is een goed netwerk van bedrijven, belangenverenigingen, denktanks, universiteiten en instituten voor toegepast onderzoek essentieel bij de uitoefening van de taak van coördinator van het buitenlands respectievelijk regionaal beleid. Extra investeringen hiertoe zijn, anders dan de IOB voorstelt, in deze tijden van een terugtrekkende overheid niet goed mogelijk. Het ministerie zal creatiever omgaan met het vormen van netwerken en het onderhouden van relevante en specialistische kennis, waarbij ook het gebruik van sociale media een belangrijke rol kan spelen.

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

Deze suggestie wordt in de praktijk al opgevolgd: de afgelopen jaren is de Nederlandse inzet via de EU-kanalen ten aanzien van diverse (niet-onderzochte) landen waar zich specifieke kwesties voordoen vrij succesvol is geweest. Ook heeft Nederland, naast de in het rapport gememoreerde aandacht voor mensenrechten en duurzaamheid in het vrijhandelsakkoord met Colombia en Peru, dezelfde punten met succes ingebracht in het Associatieakkoord tussen de EU en Midden-Amerika.

Vooruitblik

De regio Latijns-Amerika, met de Cariben in zijn kielzog, wordt steeds belangrijker. De beelden van armoede en dictaturen zijn grotendeels achterhaald. Deze landen laten een vaak indrukwekkende democratische, sociale en economische vooruitgang zien, met alle groeipijnen die daarbij horen. Een regio die daarnaast vrij is van nucleaire wapens en militaire conflicten (en er wordt hard gewerkt aan de oplossing van het laatste grote conflict in de regio – Colombia). Regionale en politieke stabiliteit, opkomende middenklassen en grondstoffenrijkdom (i.a. olie, gas, lithium) schragen deze trends. De stabiliteit in en het zelfvertrouwen van de regio leidt tot een grotere samengebalde economische en geopolitieke macht. De voortgaande integratieprocessen (o.a. Mercosur, Pacific Alliance) versterken dit proces. Latijns-Amerika krijgt steeds meer invloed op allerlei globale besluitvormingsprocessen en deze tendens zal in de nabije toekomst doorzetten.

Met de IOB vindt het kabinet dat het Koninkrijk moet blijven anticiperen hierop – in ons eigen belang. Niet alleen omdat de regio een belangrijke economische groeimarkt vormt en omdat onze Caribische landen tot de regio behoren. Maar ook omdat de Latijns-Amerikaanse landen relatief vaak gelijkgestemde partners zijn in een steeds sneller veranderende wereldorde. Op tal van terreinen, variërend van mensenrechten, thema's van vrede en veiligheid, tot klimaatdiscussies, zitten we (steeds meer) op een lijn en het is van groot belang dat we deze bestaande allianties blijven voeden en waar mogelijk uitbreiden. Dit alles uiteraard binnen de marges die de bezuinigingen ons voorschrijven, maar met de ambitie zoals verwoord in de brief «voor Nederland, wereldwijd».

Dit betekent dat onze diplomatieke presentie in de regio flexibel zal worden ingezet om de behartiging van onze belangen te optimaliseren. Dit zal vorm krijgen door meer sub-regionale samenwerking en samenhang van het postennetwerk, «smart diplomacy» zoals bij voorbeeld trilaterale samenwerking op mensenrechtengebied met gelijkgestemde partners in de regio. Daarnaast zal het kabinet een scherpe focus hanteren ten behoeve van die sectoren waar Nederland goed in is en waar in de regio grote behoefte aan bestaat: agro, water en logistiek, en zullen wij een intensivering van wetenschappelijke samenwerking stimuleren.

Naast de regelmatige bezoeken (al dan niet met handelsmissies) aan Brazilië, zullen Nederlandse (politieke en hoogambtelijke) bezoeken aan andere landen in frequentie toenemen, juist omdat dergelijke bilaterale bezoeken een belangrijke impuls vormen op de betrekkingen. Deels is hier al een start mee gemaakt door recente reizen aan Chili, Colombia, Panama en Venezuela. Ook zullen wij trachten vaker Latijns-Amerikaanse collega's in Nederland te ontvangen. Net als de IOB ziet het kabinet dat dergelijke inkomende bezoeken een groot positief effect kunnen hebben op de (handels)relaties. Het kabinet zal met inkomende bezoeken strategisch omgaan en flexibel reageren op de individuele en vaak onvoorziene kansen die dergelijke bezoeken bieden.

Wij zullen uw Kamer blijven informeren over onze inzet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister voor Buitenlandse Handelen Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen