

Vergaderjaar 2008–2009

**29 653**

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

**Nr. 6**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2009

De beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika, getiteld «Verre buren, goede vrienden», is op 4 juni 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK, 2003–2004, 29 653, nr. 1) en op 16 september 2004 door de Tweede Kamer goedgekeurd.

Per brief van 14 juni 2006 (EK, 2005–2006, 30 300 V, E) is aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal een actualisering van deze beleidsnotitie toegezegd. Gaarne voldoen wij aan dat verzoek, door middel van deze brief.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Economische Zaken,  
F. Heemskerk

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. G. Koenders

## 1. Inleiding

De beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika, getiteld «Verre buren, goede vrienden», is op 4 juni 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK, 2003–2004, 29 653, nr. 1) en op 16 september 2004 door de Tweede Kamer goedgekeurd. Per brief van 14 juni 2006 (EK, 2005–2006, 30 300 V, E) is aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal een actualisering van deze beleidsnotitie toegezegd. Gaarne voldoen wij aan dat verzoek, door middel van deze brief.

Het doel van deze brief is drieledig. Allereerst bevat de brief een korte schets van de ontwikkelingen in de Latijns-Amerikaanse regio in de afgelopen vijf jaren. Ten tweede gaat de brief in op de implementatie van de beleidsnotitie tot op heden. In de derde plaats worden accenten gelegd in het licht van de ontwikkelingen in de regio en onze beleidsprioriteiten zoals vastgelegd in de Memorie van Toelichting en in de beleidsnotities «Naar een menswaardig bestaan. Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid» en «Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld».

De beleidsnotitie «Verre buren, goede vrienden» wordt in het algemeen aangeduid als Latijns-Amerika notitie of als LAC-notitie, waarbij LAC staat voor Latijns-Amerika en de Cariben. Ongeacht de geografische benaming verstaan wij in deze brief onder Latijns-Amerika (LAC) steeds het geheel van de regio's Zuid-Amerika, Centraal-Amerika en de Cariben.

Over het buitenlands beleid inzake de Cariben is de Tweede Kamer tijdens het AO Cuba van 16 april jongstleden een separate notitie toegezegd, die in het eerste kwartaal van 2009 zal verschijnen. Dat betekent dat de Cariben in deze notitie slechts zijdelings aan de orde komen, als onderdeel van de grotere LAC regio. Voor het Cubabeleid verwijzen wij graag naar de brief van van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 maart 2008 (TK, 2007–2008, 31 200 V, nr. 77) en van 7 april 2008 (TK, 2007–2008, 31 200 V, nr. 89) alsmede naar het Algemeen Overleg van 16 april jongstleden.

Het Surinamebeleid komt in deze brief evenmin ter sprake. Daarover is de Tweede Kamer in 2004 de beleidsnotitie «Een Rijke Relatie» toegezonden (TK, 2003–2004, 20 361, nr. 116), welke in 2005 door de Tweede Kamer is goedgekeurd. Verder wijzen wij u op de Surinamebrief van 25 januari 2008 (TK, 2007–2008, 20 361, nr. 128), alsmede op het Algemeen Overleggen van 30 januari en 17 december 2008. Dat neemt niet weg dat Suriname op plaatsen genoemd wordt, als onderdeel van de regio.

Door de Koninkrijksband van Nederland met de Nederlandse Antillen en Aruba en het feit dat de buitenlandse betrekkingen een Koninkrijksaangelegenheid zijn, kunnen aspecten van het Nederlands buitenlands beleid in veel gevallen niet los worden gezien van het beleid dat in Koninkrijksverband wordt nagestreefd. Niettemin is deze notitie een beleidsstuk van het land Nederland.

Deze brief gaat uit van een geïntegreerde aanpak tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken op het gebied van lokale private sector ontwikkeling en de actieve bijdrage die het bedrijfsleven in het kader van duurzame ontwikkeling en armoedevermindering kan leveren. Aan de totstandkoming van deze brief is voorts een aantal consultaties met organisaties van de Nederlandse «civil society», met vertegenwoordigers van de private sector en met wetenschappers, alsook met de Nederlandse ambassades in de regio vooraf gegaan.

Deze brief kent meerdere hoofdstukken. Het volgende, tweede, hoofdstuk is de samenvatting van deze brief. Hoofdstuk drie bevat een samenvatting van de beleidsnotitie «Verre burens, goede vrienden» (2004). Hoofdstuk vier schetst de politieke en de sociaal-economische ontwikkelingen in Latijns-Amerika van de afgelopen jaren en van de internationale ontwikkelingsamenwerking in en met de regio. Uit deze analyse komen enkele vraagstukken naar voren, waaraan de regio het hoofd moet bieden. In hoofdstuk vijf treft u een overzicht aan van de implementatie van de beleidsnotitie uit 2004 door Nederland. Hoofdstuk zes, ten slotte, legt accenten voor het Nederlands beleid in de komende jaren.

## **2. Samenvatting van deze brief**

Latijns-Amerika is sterk in ontwikkeling. De democratie heeft aan kracht gewonnen, (burger)oorlogen zijn beëindigd, de economie groeit en veel landen zijn welvarender geworden. Naast deze belangrijke verworvenheden kent Latijns-Amerika ook kwetsbaarheden. Hoewel de (burger)oorlogen en militaire regimes tot het verleden behoren, heeft de herwonnen democratie in meerdere landen zich voor velen nog onvoldoende bewezen op het gebied van veiligheid, bestaanszekerheid en sociaal-economische ontwikkeling. Onveiligheid, (drugs)criminaliteit, mensenrechtenschendingen en straffeloosheid zijn in veel landen nog ernstige vraagstukken. Nog steeds leven tientallen miljoenen mensen in armoede en is in veel landen nog sprake van ernstige ongelijkheid. De economische afhankelijkheid van grondstoffen blijft in vele landen aanzienlijk, hetgeen de economische ontwikkeling in deze landen voor de wereldconjunctuur kwetsbaar maakt. Het milieu staat onder druk.

Nederland streeft in Latijns-Amerikaanse regio via de EU, multilaterale organisaties en bilateraal de verwezenlijking van de doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid na, t.w. een versterkte internationale rechtsorde en de eerbiediging van mensenrechten, grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur, meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede, toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling, een beschermd en verbeterd milieu, het welzijn en de veiligheid van Nederlanders in het buitenland en de regulering van het personenverkeer alsook een versterkt cultureel profiel en de positieve beeldvorming.

De Europese Unie neemt hierbij een toenemend centrale rol in. De Europese Unie en haar lidstaten hebben traditioneel hechte banden met Latijns-Amerika door een gedeelde historie, taal en cultuur, verwantschap en migratie, alsook door eeuwenlange handel en investeringen. In een krachtenveld, waarin de economische oriëntatie op Azië van de Latijns-Amerikaanse regio toeneemt en verlies aan economische dynamiek in de Latijns-Amerikaanse relatie met de VS valt te constateren, zetten de EU en haar lidstaten zich zeer in voor de verdere uitbouw van deze banden. Aan de EU inzet wordt sturing gegeven door het strategisch partnerschap tussen de EU en de LAC, eens per twee jaar de EU-LAC toppen van staats-hoofden en regeringsleiders, strategische partnerschappen met Brazilië en Mexico, Associatie- en de EPA-akkoorden en de lopende onderhandelingen over akkoorden met de Andes-Pact landen, MERCOSUR en de Centraal-Amerikaanse staten, alsook in vele bijeenkomsten op expertniveau.

Nederland draagt actief bij aan de vormgeving van het EU beleid en benut de hefboomfunctie van de EU om doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid in Latijns-Amerika – en samen met Latijns-Amerikaanse landen op mondiaal niveau – te verwezenlijken. Het gaat onder meer om het bevorderen van de democratie, rechtstaat en mensenrechten, vraagstukken van handelspolitieke aard, klimaat, milieu, energie,

drugsbestrijding, migratie, alsook de EU ontwikkelingssamenwerking. Ook bevordert Nederland zijn beleidsprioriteiten in de regio via de multilaterale kanalen, waaronder de Verenigde Naties (VN), de gespecialiseerde VN instellingen, het IMF, de Wereldbank, en de ontwikkelingsbanken, zoals de IDB, alsook de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS).

Op het bilaterale vlak onderhoudt Nederland goede en vriendschappelijke bilaterale betrekkingen met alle Latijns-Amerikaanse landen en formuleert Nederland specifiek bilateraal beleid m.b.t. die landen waar de Nederlandse bilaterale inzet gegeven de prioriteiten en beschikbare middelen verschil maakt: de bilaterale prioriteiten. Het gaat om directe bilaterale belangen, bijv. het welzijn en de veiligheid van Nederlanders in het buitenland, regulering van personenverkeer en migratie, steun aan het Nederlandse bedrijfsleven, versterken van het cultureel profiel en de beeldvorming over Nederland. Het betreft ook uitdrukkelijk het bilateraal 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 bijzondere vermelding verdienen. Daarnaast dient het belang onderstreept te worden van het Nederlandse bedrijfsleven, het in Latijns-Amerika langdurig actief aanwezig maatschappelijk middenveld, de vakbonden, de SER en academische instellingen voor de realisatie van Nederlandse doelstellingen in Latijns-Amerika. In dit kader kan ook melding worden gemaakt van de toenemende frequentie van bezoeken van bewindspersonen aan de regio, waaronder die van de minister-president. In februari is minister Koenders voornemens naar Colombia en Bolivia te gaan; minister-president Balkenende en minister Eurlings zullen in maart naar Brazilië gaan.

Wat betreft het welzijn en de veiligheid van Nederlanders ligt het zwaartepunt bij de zeer actieve begeleiding van Nederlandse gedetineerden. Hoewel de samenwerking met de overheden goed is, geven de omstandigheden in de gevangenissen, die zo anders zijn dan in Nederland, vaak reden tot zorg. Soms is de veiligheidssituatie in bepaalde gevangenissen zo zorgelijk dat de ambassadestaf bezoeken aan de gedetineerden voor korte tijd moeten uitstellen totdat de situatie is verbeterd. Ook wordt met grote regelmaat consulaire bijstand verleend aan Nederlanders die met vakantie zijn in Zuid-Amerikaanse landen of die zich daar hebben gevestigd. Een aantal ernstige consulaire gevallen (moord, ontvoering) heeft de afgelopen periode de aandacht gevraagd.

Hoewel de Nederlandse handel met – en investeringen in – Latijns-Amerika relatief nog beperkt zijn, biedt de regio mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven. Brazilië en Mexico zullen in deze eeuw uitgroeien tot de grootste economieën van wereld. De verbreding van het Panama-kanaal opent voor Nederlandse bedrijven mogelijkheden op het gebied van infrastructuur en water. Energie, milieu, water en agro-industrie zijn sectoren waar Nederland veel te bieden heeft. Ter ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven, en naast de reguliere handelsondersteuning, is Brazilië één van de prioriteitslanden van het ministerie van Economische Zaken en staat er instrumentarium open voor sectoren van de Panamese economie.

Bij de samenwerking op het culturele vlak zijn duidelijke keuzes gemaakt en worden de middelen op een beperkt aantal landen geconcentreerd, hetgeen niet wegneemt dat er ook beperkte financiering is voor goede projecten in andere landen. De culturele samenwerking met Suriname en Brazilië wordt verdiept.

Nederland zet in op het in stand houden en uitbouwen van de bilaterale politieke dialogen met landen in de Latijns-Amerikaanse landen die kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de Nederlandse buitenlands-politieke agenda, waaronder Argentinië, Brazilië, Bolivia, Chili, Mexico, Peru, Suriname, alsook met Cuba. Hierbij staan naast onderwerpen van bilateraal belang de mondiale vraagstukken op de agenda, zoals de mensenrechten, de hervorming van de VN, klimaatsverandering, milieu, migratie, het wereldhandelsstelsel en de noodzaak de Doha Ontwikkelingsronde zo spoedig mogelijk positief af te ronden, alsook de drugsbestrijding. Met de OS-partnerlanden wordt een doorlopende dialoog gevoerd over alle relevante aspecten van het beleid van het partnerland vanuit het gezichtspunt van de ontwikkelingsagenda van het partnerland en doelstellingen van het Buitenlandse beleid. Voor de niet-partnerlanden zijn middelen beschikbaar uit het Mensenrechtenfonds.

Nederland heeft de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met Latijns-Amerika op vijf partnerlanden (Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua en Suriname) geconcentreerd, hetgeen niet wegneemt dat Nederland via de medefinancieringsorganisaties, als lidstaat van de EU en als donor in het kader van de multilaterale ontwikkelingssamenwerking zich breder voor landen in de Latijns-Amerikaanse regio inzet. Door verbijzondering van partnerlanden naar de profielen MDG, Veiligheid en Ontwikkeling respectievelijk een brede relatie wordt het mogelijk een gericht beleid te voeren. Het MDG-profiel geldt voor de relatief arme landen Bolivia en Nicaragua. Guatemala en Colombia vallen onder de Veiligheid en Ontwikkeling. Suriname past in het profiel van de brede relatie. Voor de ontwikkeling van het bedrijfsleven staat PSI open op tien landen. ORIO wordt in 2009 opengesteld voor Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Peru en Suriname.

### **3. Beleidsnotitie «Verre burens, goede vrienden» (2004)**

In de beleidsnotitie «Latijns Amerika» uit 2002 stond het thema veiligheid centraal. De beleidsnotitie «Verre burens, goede vrienden» uit 2004 ging uit van een vierledige betekenis van de LAC-regio voor Nederland. 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. Ten tweede streeft Nederland naar uitbreiding van handel en investeringen in de regio. Ten derde zijn de landen in Latijns-Amerika en de Cariben belangrijke coalitiepartners bij het bevorderen van de internationale rechtsorde inclusief de mensenrechten. Ook heeft Nederland zich geëngageerd bij te dragen aan duurzame ontwikkeling, waarbij de Millennium Ontwikkelingsdoelen dienen als leidraad. Dat geldt ook ten aanzien van de LAC-regio. De onderlinge samenhang van deze beleidsterreinen geeft het belang van geïntegreerd buitenlands beleid aan waarbij de verschillende actoren, zowel overheid als maatschappelijk middenveld, door goede samenwerking het resultaat van hun inspanningen versterken.

### **4. Ontwikkelingen in de regio**

Latijns-Amerika heeft zo'n 550 miljoen inwoners. Dat aantal neemt naar verwachting toe tot circa 660 miljoen in 2020. Zestig procent van de bevolking is jonger dan 30 jaar en etnisch zeer divers.

#### *Politieke ontwikkelingen*

De democratie heeft zich sterker geworteld in de LAC-regio. Het tijdperk van vele burgeroorlogen en militaire dictaturen in Latijns-Amerika ligt achter ons. De democratie heeft aan voorheen uitgesloten bevolkings-

groepen een stem gegeven. Sinds 2004 vonden er in 20 landen democratische verkiezingen plaats. Dat leidde vaak tot een verschuiving naar de meer «linkse» zijde van het politieke spectrum. Dit was niet het geval in onder meer Mexico, Colombia en Peru. Bij regeringen aan de meer «linkse» zijde van het politieke spectrum is overigens niet zonder meer sprake van terugkeer naar het socialistische gedachtegoed van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Ook zou het een vergissing zijn te denken dat er sprake is van één homogene «linkse» Latijns-Amerikaanse beweging. Daarvoor zijn achtergronden, uitgangspunten en belangen van de na de verkiezingen aangetreden regeringen te verschillend.

De regeringen aan de meer «linkse» zijde van het politiek spectrum hebben met elkaar gemeen dat ze betere sociale voorzieningen, een rechtvaardiger verdeling van de welvaart en een politiek systeem dat representatief is voor het gehele volk hoog in het vaandel voeren. Ze zijn gekozen met steun van juist die bevolkingsgroepen die sinds het herstel van de democratie in de jaren tachtig van de vorige eeuw een stem hebben gekregen en die van oudsher in sociaal, economisch en politiek opzicht uitgesloten waren. Hun ontevredenheid met de traditionele politieke partijen, die naar hun inzicht onvoldoende hun belangen vertegenwoordigden, was groot. Daarbij kwamen de negatieve effecten van de macro-economische saneringsmaatregelen na de economische crises in de jaren 1980, die juist deze groepen sterk getroffen hebben.

Er is in de LAC-regio scherp onderscheid tussen het meer sociaal-democratische en het Bolivariaanse model. Het sociaal-democratische model kenmerkt zich door het belang dat het hecht aan vormen van de trias politica, het streven naar goed bestuur, politieke stabiliteit en een economische ordening die de markt centraal stelt, met de corrigerende werking van de staat om de toegang tot sociale voorzieningen voor allen, meer werkgelegenheid en herverdeling van welvaart te bewerkstelligen en uitsluiting tegen te gaan. De meeste van deze regeringen voren een voorzichtig macro-economisch beleid, gericht op inflatiebeheersing, begrotingsdiscipline, alsook sanering van de schulden. Drastische staatkundige aanpassingen worden niet nagestreefd. Brazilië, Uruguay, Chili zijn hiervan voorbeelden.

Hier tegenover staat het Bolivariaanse revolutionaire model van Venezuela. De Venezolaanse regering streeft via democratische weg het «socialisme van de 21ste eeuw» na, waarbij stapsgewijs wijzigingen in de staatsinrichting en de sociaal-economische ordening worden doorgevoerd. Staatkundig staan hierbij centraal het sterke presidentschap en het toevoegen aan de trias politica van belangrijke elementen van participatieve, directe democratie. Het gaat om de opzet van volkscommunes die naast het plaatselijke en provinciale bestuur staan en deels rechtstreeks uit de staatskas worden gefinancierd naast verplichte afdrachten door de medeoverheden, alsook om de invoering en het gebruik van het wetgevend en het revocatief referendum waarmee zowel in de wetgeving als in de zittingsduur van rechtstreeks gekozen lokale, regionale en landelijke bestuurders op politieke gronden kan worden ingegrepen, inclusief in de zittingsduur van de president. In de sociaal-economische ordening wordt in het «socialisme van de 21ste eeuw» de staat en niet de markt centraal gesteld, zij het dat de markt wel een plaats heeft, hetgeen het Bolivariaanse model van het Cubaanse onderscheidt. Op de weg naar de invoering van dit model was het voor de Venezolaanse regering een tegenslag, dat nieuwe grondwettelijke hervormingsvoorstellen eind 2007 in een democratisch verlopen referendum werden afgewezen, waaronder het voorstel de constitutionele begrenzing aan het ambtstermijn van de president uit de grondwet te verwijderen. In Venezuela vindt een levendig

democratisch debat plaats, waarvan de lokale en regionale verkiezingen van november 2008 het resultaat waren.

Met het voorstel tot een nieuwe grondwet, dat begin 2009 aan een referendum zal worden voorgelegd, volgt Ecuador tot op zekere hoogte het Venezolaanse model. In Bolivia hebben de inzet van president Morales en de MAS-beweging om de gewijzigde machtsverhoudingen in de grondwet vast te leggen in 2008 tot politieke en sociale onrust geleid. Door bemiddeling van UNASUR en de OAS, alsook het actieve waarnemerschap van de EU, bleek het mogelijk overeenstemming te bereiken over de tekst van de ontwerpgrondwet die in januari 2009 aan een referendum worden voorgelegd. De ontwerpgrondwet omvat bepalingen om de communautaire juridische, economische en culturele rechten van inheemsen die nog in communautair verband leven, beter te beschermen en in het ontwikkelingsmodel van Bolivia het inheemse belang en gedachtegoed sterker te verankeren, ongebruikt grootgrondbezit te verdelen, alsook aan de autonomie van de prefecturen een grens te stellen.

#### *Sociaal-economische ontwikkelingen*

De Economische Commissie voor Latijns-Amerika en de Cariben (ECLAC, 2006) constateert dat het Bruto Nationaal Product (BNP) in de regio in de jaren 2003–2006 toenam met gemiddeld 4,3% per jaar. In 2007 is de groei circa 5% geweest, voor 2008 werd de groei voordat de wereldwijde financiële crisis uitbrak, geschat op 4,6%. Daarmee presteert de regio beter dan in de 25 voorgaande jaren. De LAC-regio heeft geprofiteerd van de groei van de wereldhandel en de hoge grondstoffeprijzen. Het werkloosheidspercentage kwam in 2007 onder het laagste van de afgelopen 10 jaar, namelijk 8,3%. De buitenlandse investeringen namen in 2007 toe met 36%. De schuldpositie van meerdere landen is aanmerkelijk verbeterd. Tussen januari 2005 en september 2007 is het aandeel van Latijns-Amerika in de totale uitstaande leningenportefeuille van het IMF gedaald van 57,4% naar 5,7%, mede ten gevolge van de opbrengsten uit hoge grondstoffeprijzen.

Het grote aantal migranten uit de LAC-regio dat zich in de VS en Europa bevindt, leidt tot aanzienlijke overmakingen naar het land van herkomst. Zij maakten volgens de Inter-American Development Bank (IDB) 66,5 miljard dollar over, een toename van 7% ten opzichte van 2006 (IDB, 2007). Met name de financiële overmakingen naar Centraal-Amerika zijn met 12,4 miljard dollar relatief hoog te noemen. Deze overmakingen vormen in veel Latijns-Amerikaanse landen een cruciale bron van inkomsten. In Guyana bijvoorbeeld maken zij 43% van het bruto nationaal product uit, in Haïti 30%. Deze financiële overmakingen bieden echter geen zekerheid op de langere termijn en afgewacht moet worden wat voor gevolgen de huidige financiële crisis zal hebben. De eerste berichten stemmen tot somberheid. De ECLAC rapporteert dat in de eerste helft van 2008 voor het eerst sinds 2001 een daling in remittances is waargenomen.

Ondanks de positieve trend van de afgelopen jaren zijn de economische groeicijfers van de LAC-regio bescheiden vergeleken met de groei van bijvoorbeeld sub-Sahara Afrika (5 tot 7% in de afgelopen 10 jaar) of Azië (7%). De verwachtingen voor de korte termijn zijn gunstig, maar voor de middellange tot lange termijn onzeker. Zo wordt het ondernemingsklimaat in sommige landen niet onverdeeld positief beoordeeld. In «Doing Business 2009» rangschikt de Wereldbank/IFC 181 landen op basis van het ondernemingsklimaat aan de hand van een tiental indicatoren, zoals de tijd en energie die nodig is voor het opstarten van ondernemingen of het verkrijgen van kredieten. In Latijns-Amerika varieert het beeld per land sterk, waardoor er voor de regio als geheel geen exact gemiddelde is te geven. Binnen de groep «echt moeilijke landen» bevinden zich bijvoorbeeld Haïti (positie 142 in 2008) en Suriname (146), doch ook Brazilië (125)

en Venezuela (174). Chili (40) en Peru (62) staan op aanzienlijk betere posities. Nederland nam, ter vergelijking, in 2008 positie 26 in.

Over het algemeen hebben de economieën in Latijns-Amerika behoefte aan diversificatie. De regio is te afhankelijk van grondstoffen (landbouw en mijnbouw). De industrialisatie en de ontwikkeling van een moderne dienstensector blijven vooralsnog achter. Vooral Brazilië geeft blijk van een aanzet tot hervormingen, met name op het vlak van energiezekerheid. De regio is een belangrijk producent van fossiele brandstoffen: er zijn rijke gas- en olievoorkomens in bijvoorbeeld Bolivia en Venezuela. Al decennia lang is Brazilië de grootste biobrandstoffenproducent ter wereld. Mede vanwege die rijke grondstoffenvoorraden neemt de belangstelling van sterk groeiende economieën als China en India voor Latijns-Amerika snel toe, hetgeen leidt tot nauwere economische betrekkingen. In het algemeen wordt het aanhalen van de banden tussen India en China enerzijds en de LAC-regio anderzijds in de regio en door instanties als de OESO gematigd positief gewaardeerd. In zijn rapportage over Latijns-Amerika wijst de OESO in dit verband op de handelsovereenkomsten die de afgelopen jaren tussen landen in beide regio's zijn gesloten. Ook zouden de landen in de LAC-regio door de competitie met China en India gedwongen worden tot strategische keuzes op basis van comparatief voordeel, die de economische groei bevorderen.

De nieuwe economische betrekkingen hebben echter vooralsnog niet geleid tot diversificatie. Ze lijken de afhankelijkheid in vele LAC landen van grondstoffen juist te versterken en de mogelijkheden voor een verbeterde inkomensverdeling niet te verbeteren. Het gaat bij de grond- en biobrandstoffen om kapitaalintensieve, maar arbeidsextensieve, sectoren. In de informele sector is daarentegen een hoog percentage werknemers actief met lage productiviteit, lage lonen en inadequate sociale bescherming. Investerings in menselijk kapitaal zijn derhalve nodig om duurzame ontwikkeling te consolideren. De verhoogde aandacht voor grondstoffen en biobrandstoffen heeft daarnaast aanzienlijke implicaties voor het milieu en voor de mondiale voedselprijzen. En ook daarvoor geldt dat de impact verschillend uitwerkt in de verschillende landen in de regio. Zo is de prijsstijging van voedsel gunstig voor Zuid-Amerikaanse boeren die voor markt produceren, bijv. in Brazilië, Argentinië, Paraguay, Uruguay en delen van Colombia en Bolivia, maar ongunstig voor voedselimporterende Centraal-Amerika en het Caribische gebied.

Volgens de ECLAC leefden er in 2007 190 miljoen Latijns-Amerikanen in armoede, waarvan 79 miljoen zelfs in extreme armoede. Ondanks het feit dat dit een lichte verbetering is ten opzichte van 2004 – toen telde ECLAC namelijk 217 miljoen mensen in armoede waarvan 88 miljoen in extreme armoede – is armoede nog altijd wijdverspreid in heel Latijns-Amerika. Daarbij is overigens geen sprake van algemene hongersnood of andere humanitaire rampsituaties. De ECLAC verwacht overigens wel dat de stijgende voedselprijzen meer Latijns-Amerikanen in de armoede zal drukken. De armoede in de regio treft met name vrouwen en inheemse volken. De verschillen in armoede tussen en binnen de landen zijn groot. Zo leeft in Honduras 64,8% van de bevolking in armoede, in Colombia 46,5% en in Uruguay 18,8%. Ook op basis van de Human Development Index 2007 van het United Nations Development Programme (UNDP) zijn de enorme verschillen tussen de landen van Latijns-Amerika zichtbaar. Landen als Chili (op plaats 40 van de 177), Costa Rica (48) en Panama (62) scoren goed, een land als Suriname redelijk (85), Honduras (115) en Guatemala (118) slecht en Haïti, tot slot, zeer slecht (146). De cijfers bevestigen de heterogeniteit van de LAC-regio. Behalve Haïti en Bolivia behoren de meeste landen in Latijns-Amerika tot de middeninkomens landen. Een



hoopvol teken is dat er sprake lijkt te zijn van een groeiende middenklasse in de regio.

#### *Internationale ontwikkelingssamenwerking (incl. MDG's)*

De zeer ongelijke verdeling van bezit van land, kapitaal en kennis, de fragiele economische groei, de ongelijke kansen van de verschillende bevolkingsgroepen, het geweld, de straffeloosheid en het gebrek aan sociale cohesie in sommige landen beperken de mogelijkheden in de regio om in 2015 alle MDG-doelen te realiseren. Latijns-Amerika lijkt wel op de goede weg om de MDG doelstelling voor het terugdringen van honger in 2015 te realiseren. Ook basisonderwijs is in de LAC-regio voor de meeste kinderen beschikbaar. Een zorg waar de ECLAC terecht op wijst, is dat nog onvoldoende kinderen het primair onderwijs ook daadwerkelijk voltooien; het percentage drop-outs is hoog. Meer dan 6% van de kinderen in de regio zullen in 2015 de basisschool niet hebben afgerond. Volgens het ECLAC rapport (2006) loopt ook het terugdringen van armoede minder vlot. De voornaamste oorzaak hiervan is de voortdurende ongelijkheid, waardoor groei stagneert.

Wat betreft de hoogte van de Official Development Assistance (ODA) geeft het OECD rapport (2008) aan dat het percentage voor Latijns-Amerika en de Cariben door de jaren heen wel afneemt en voor de jaren 2005–2006 uitkomt op 7,1% van de totale middelen. De daling ten opzichte van midden jaren negentig (toen stond het percentage totale ODA op 13%) vloeit voort uit de verhoging van de ODA-budgetten voor de armste landen, met name in Sub-Sahara Afrika (30,9% voor de jaren 2005–2006).

In de LAC-regio blijft het een uitdaging om de economische dynamiek om te zetten naar welvaart voor de gehele bevolking. De ECLAC noemt elementen die kunnen bijdragen aan het realiseren van de MDG-doelen in de LAC-regio. Dat zijn onder meer het doorzetten van de economische groei, een rechtvaardiger verdeling van het nationaal inkomen, meer aandacht voor sociaal beleid in nationale ontwikkelingsstrategieën, sociale investeringen, verbetering van de openbare financiën, meer ontwikkelingshulp voor de armste landen in de regio alsmede het openen van de markten van de rijke landen voor landbouw- en andere producten uit de regio. De OESO wijst erop dat hervormingen in het belastingstelsel, zowel in de belastingtariefstructuur, de heffing alsook de inning en de zuiverheid bij de besteding, de extreme verschillen in de inkomensverdeling kunnen corrigeren en de vorming van een grotere middenklasse kunnen stimuleren.

#### *Samenvatting ten aanzien van de politieke en sociaaleconomische ontwikkelingen*

De regio wordt gekenmerkt door een enorme politieke en sociaal-economische diversiteit. Het is een belangrijke verworvenheid dat de democratie aan kracht heeft gewonnen, dat de regio, naar regionale maatstaven een redelijk sterke economische groei doormaakt en dat de meeste Latijns-Amerikaanse landen tot de (lagere) middeninkomenlanden mogen worden gerekend. Landen als Brazilië en Mexico positioneren zich om in de loop van deze eeuw tot de belangrijkste landen in de wereld te behoren en anderen zoals Chili om toe te treden tot de groep van rijke landen. De groei is echter fragiel door een nog te groot – en groeiend – aandeel in de binnenlandse productie van grondstoffen en afgewacht zal moeten worden welk effect de financiële crisis op Latijns-Amerika zal hebben. Ook zijn landen als Haïti, Nicaragua en Bolivia nog lage inkomenlanden.

Vraagstukken van extreme onveiligheid, drugs(criminaliteit), straffeloosheid, de beperkte toegang tot de sociale zekerheid en de gezondheidszorg, (extreme) armoede, te weinig sociale cohesie en te grote welvaarts-

verschillen blijven een breed voorkomend probleem. De regio is in het verleden getekend door conflicten, die in vele landen andere dimensies hebben gekregen zoals de drugs-, mensen- en wapenhandel.

Een sterke democratie als Colombia staat voor de opgave om een eind te maken aan het al veertig jaar durende geweld. De veiligheid is toegenomen vooral ook in de belangrijkste bevolkingscentra. Er zijn kaders tot stand gekomen voor de demobilisatie, berechting en sociaaleconomische re-integratie van paramilitairen. Illegale gewapende groepen zoals de FARC en de ELN zijn in het defensief. Maar het blijft voor de Colombiaanse regering vooralsnog een belangrijke uitdaging het ontstaan van nieuwe illegale gewapende groepen, straffeloosheid, mensenrechtenschendingen en schendingen van het humanitaire recht tegen te gaan, de slachtoffers van het gewapende conflict te compenseren en antwoorden te vinden voor het vraagstuk van de intern ontheemden en vluchtelingen, alsook voortgang te boeken in het vredesproces. Daarnaast blijkt van steeds grotere verwevenheid tussen illegale gewapende groepen en de productie en handel in drugs die naast gijzeling de belangrijkste financieringsbron van het gewapende conflict zijn geworden.

Een land als Guatemala kampt met de ernstige gevolgen van een slecht verlopen transitie na de dertig jaar durende burgeroorlog. De sterke parallelle structuren houden het land in hun greep en zijn tot in de hoogste regionen geïnfiltreerd. De onveiligheid wordt verder vergroot door grootschalige illegale drugsactiviteiten en jongerenbendes, terwijl er grote straffeloosheid heerst en onvoldoende sociale cohesie aanwezig is. De bereidheid van de Guatemalteekse regering om samen te werken met de VN commissie tegen straffeloosheid is een stap in de goede richting.

Nicaragua maakt weliswaar voortgang bij de armoedebestrijding, maar geeft aanleiding tot zorg met betrekking tot de democratische processen. Twee partijen werden van lokale en regionale verkiezingen uitgesloten terwijl ook vraagtekens worden geplaatst bij het verkiezingsproces zelf.

Kortom, enerzijds is er sprake van optimisme over de wezenlijke vooruitgang vanwege economische groei, welvaart en democratie in grote delen van Latijns-Amerika. Anderzijds zijn er aanhoudende zorgen over de kwetsbaarheid van deze verworvenheden vanwege bijvoorbeeld de ongelijke verdeling, de uitsluiting van grote groepen en de straffeloosheid. Een aantal landen zoals Colombia en Guatemala is nog in een proces verwikkeld waarin

## **5. Implementatie van het Nederlands beleid van 2004 tot heden**

### *Bilaterale betrekkingen*

Sinds het verschijnen van de vorige LAC notitie in 2004 zijn de bilaterale banden met een groot aantal landen in de LAC-regio aangehaald. De minister van Buitenlandse Zaken bezocht Colombia, Suriname (2005 en 2008), Argentinië, Bolivia, Chili, Peru, Venezuela (2006) en Brazilië (2007). De minister voor Ontwikkelingssamenwerking bezocht Bolivia en Peru (2004), Suriname (2005 en 2006), Guatemala en Nicaragua (2007). De minister-president bezocht Suriname in 2005 en 2008. In 2005 en 2008 brachten handelsdelegaties onder leiding van bewindslieden van Economische Zaken een bezoek aan Brazilië. In 2008 bezocht president Lula da Silva van Brazilië een Staatsbezoek aan Nederland.

Naast de reizen van de bewindslieden vonden ook buitenlands politieke consultaties plaats op hoog ambtelijk niveau en wel met Argentinië en Colombia (2005), Brazilië, Costa Rica, Panama (2006), Colombia, Mexico, Argentinië, Suriname, Venezuela en Chili (2007) en Peru (2008). Door deze

bezoeken en consultaties werden niet alleen de bilaterale banden met de landen in de regio versterkt, maar konden er ook afspraken worden gemaakt over nauwere samenwerking in multilaterale fora.

De intensivering van de samenwerking in multilaterale fora past in het Nederlandse streven de internationale rechtsorde te versterken en de slagvaardigheid en slagkracht van de Verenigde Naties te verbeteren. Alle staten in de LAC-regio zijn lid van het VN-systeem waardoor de regio veel stemmacht in de VN heeft. Panama zit bovendien tot 2009 in de Veiligheidsraad, Costa Rica in 2008 en 2009. Tijdens de consultaties is onder meer gesproken over de hervorming van het VN-systeem inclusief de Veiligheidsraad, het functioneren van de nieuw ingestelde Mensenrechtenraad en de Peacebuilding Commission, over non-proliferatie en kleine wapens alsmede over het belang van ratificatie en implementatie van het Statuut van Rome.

Op het terrein van *vrede en veiligheid* is ons land (in Koninkrijksverband) in de regio betrokken bij de bevordering van stabiliteit, bestrijding van terrorisme en van illegale drugs- en wapenhandel. De Nederlandse steun aan het vredesproces in Colombia is sinds 2004 geïntensiveerd, o.a. door bijdragen aan de OAS-monitoringsmissie, de re-integratie van gedemobiliseerde strijders en steun aan slachtoffers van het interne gewapend geweld. Zowel bilateraal als in EU-kader werkt Nederland samen met Colombia, Venezuela en andere landen in de regio in de strijd tegen illegale handel in drugs en andere georganiseerde misdaad. In meerdere Centraal-Amerikaanse landen vormen de grote straffeloosheid en rechteloosheid een bedreiging voor goed bestuur en een effectieve democratie. Het VN Drugsbureau wijst ook hier nadrukkelijk op de verwevenheid tussen georganiseerd geweld, onveiligheid, illegale drugshandel en economische machtsstructuren. De jeugdbendes (Mara's) in Honduras, El Salvador en Guatemala en de maatregelen daartegen hebben in EU-verband aandacht gekregen. In landen als Honduras en El Salvador heeft Nederland programma's gefinancierd op bovengenoemde thema's.

Ten behoeve van bevordering van *mensenrechten en goed bestuur* in de LAC-regio kunnen niet-partnerlanden in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking putten uit de Faciliteit voor Strategische Activiteiten voor mensenrechten en goed bestuur (FSA; thans het Mensenrechtenfonds). Lastens deze voorziening lopen er momenteel activiteiten in Argentinië, Ecuador, El Salvador, Panama, Honduras, Haïti, Peru, Cuba, Mexico, Costa Rica en Venezuela. De uitgaven liepen op van circa € 525 000 in 2004, tot ruim een miljoen Euro in 2007. De mensenrechtenambassadeur bezocht in 2005 Colombia, Guatemala, Peru en Mexico en in 2007 wederom Colombia. In april 2008 bezocht de mensenrechtenambassadeur Guatemala en Argentinië.

Ook middels het multilaterale kanaal is via bijdragen aan het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) en via het particuliere kanaal middels subsidie aan het Netherlands Institute for Multi-party Democracy (nIMD) gewerkt aan het verbeteren van de effectiviteit, legitimiteit en inclusiviteit van het democratisch proces. Dit krijgt vorm in de ondersteuning van politieke partijen, de ontwikkeling van wetgeving rondom partijfinanciering en verkiezingscampagnes. Het nIMD heeft samenwerkingsrelaties met Suriname, de Andes-regio, Guatemala en Nicaragua.

In het kader van terrorismebestrijding heeft Nederland zich ingezet voor de uitvoering van de in 2006 aanvaarde contra-terrorisestrategie van de Secretaris-Generaal van de VN. In september zal een eerste review van deze Strategie plaatshebben. Nederland heeft een aantal activiteiten van

de «Counter-Terrorism Implementation Task Force» financieel ondersteund. Landen in de LAC-regio werken mee aan de implementatie van de strategie.

#### *Bilaterale economische betrekkingen*

De bilaterale economische betrekkingen van Nederland met de LAC-regio zijn beperkt, vergeleken met de traditionele Nederlandse focus op de nabije en ontwikkelde markten. Zo gaat de Nederlandse export voor 74% naar 25 EU-landen. Slechts 1,7% gaat naar de gehele LAC regio, waarvan Brazilië een vijfde deel voor z'n rekening neemt. In cijfers: voor de regio als geheel steeg de Nederlandse export van € 3,2 miljard in 2004 naar € 5,9 miljard in 2007. De Nederlandse import nam in diezelfde periode in omvang toe van € 7,3 miljard naar € 11,2 miljard, waarvan de import van brandstoffen steeg van € 0,4 miljard naar € 1,2 miljard. De investeringen in Midden- en Zuid-Amerika namen eveneens toe tot ruim € 15 miljard in 2006, doch met de nodige terughoudendheid waar het de landen met een «krimpende bedrijfsvriendelijkheid» betreft. Van deze investeringen gaat ruim € 8,6 miljard alleen al naar Brazilië. Overigens investeert Brazilië inmiddels zelf meer over de grenzen dan dat het aan investeringen uit het buitenland aantrekt. Toch is het toegenomen economisch perspectief van de LAC-regio ondernemend Nederland niet ontgaan. Brazilië is de grootste en de belangrijkste markt in de regio dat sinds lange tijd economische en politieke stabiliteit kent. Er zijn hoogwaardige sectoren in landbouw, industrie en diensten. Het land is in het kader van de bilaterale economische betrekkingen één van de prioritaire markten. Maar Brazilië is ook een moeilijke, nog behoorlijk in zichzelf gekeerde markt. Het investeringsklimaat wordt nog altijd gekenmerkt door hoge belastingdruk, protectionistische handelspolitiek, een rigide arbeidsmarkt en omvangrijke complexiteit van regelgeving. Op deze toch zeer kansrijke markt wordt extra inspanning verricht.

Om wezenlijke stappen te zetten is het bilateraal economisch beleid gericht op een aantal focussectoren waar inzet van de NL overheid een duidelijke meerwaarde heeft en waarvoor vanuit de NL sector grote belangstelling is. Deze sectoren zijn *Havens, Maritiem Transport & Logistiek* (incl. kust- en binnenvaart en scheepsbouw), *Biobrandstoffen* en ook *Landbouw*. Dit beleid krijgt vorm door middel van publiekprivate samenwerking binnen een kader dat is neergelegd in een MoU Havens, Maritiem Transport & Logistiek en een MoU Biobrandstoffen. Uit verschillende activiteiten, zoals het staatsbezoek van president Lula en de economische missie van staatssecretaris Heemskerk en burgemeester Opstelten van Rotterdam, beide in april 2008, is bevestigd dat dit beleid en de keuzes daarin de juiste zijn geweest. Dit heeft zich o.a. vertaald in de goedkeuring van een 2gthere programma (meerjarig publiek-privaat ondersteuningsprogramma voor ondernemers, die in het buitenland kansen zien waar samenwerking met collega-ondernemers en overheid essentieel voor is) op Havens, Maritiem Transport & Logistiek dat het MoU grotendeels zal invullen. Ook is gebleken dat binnen een groot land als Brazilië het zeer de moeite loont de inzet in bepaalde gevallen te richten op een deelstaat zoals is gebleken uit het bezoek van de gouverneur van de deelstaat Rio Grande do Sul in augustus 2008 en de daaruit voortgekomen vormen van samenwerking op het gebied van de ontwikkeling van binnenvaart en havens neergelegd in een Letter of Intent tussen de deelstaat en de Nederlandse overheid.

Nederland is alert op de snelle ontwikkeling in de LAC-regio op het gebied van biobrandstoffen. Brazilië is nu al de grootste producent van biobrandstoffen. Tijdens het Staatsbezoek van president Lula da Silva in april 2008 werd een MoU ondertekend over intensieve samenwerking op het gebied van biobrandstoffen, met nadrukkelijke aandacht voor de duurzame

productie ervan. Deze samenwerking biedt kansen voor Nederland op economisch vlak (Rotterdam als doorvoerhaven voor biobrandstoffen) en op het gebied van maritieme infrastructuur en de energievoorzieningszekerheid.

Betrokkenheid van het (inter)nationale bedrijfsleven heeft positieve effecten op duurzame ontwikkeling en armoedevermindering. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) wordt steeds breder omarmd, zowel door ondernemers als door consumenten. De Nederlandse overheid stuurt daar ook bewust op aan en laat niet na te onderstrepen dat ondernemers daarmee een concurrerend instrument in handen hebben. Het opbouwen van een brede middenklasse, bijvoorbeeld door ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf, zal op den duur leiden tot een grotere inkomensgelijkheid. Het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) is in 2006 in de regio uitgebreid. In de regio komen in totaal tien landen in aanmerking voor PSOM, te weten Bolivia, Brazilië, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Peru en Suriname. Het totale aantal PSOM projecten in de regio bedraagt thans 34, waarvan 28 lopend en 6 beëindigd. In de afgelopen jaren zijn daarenboven in Colombia, Peru, Bolivia en Brazilië verschillende Publiek-Private partnerschappen opgezet. Voorbeelden zijn duurzame bloemen- en plantenteelt in Ecuador en het aansluiten van arme huishoudens op het gasnet via *prepaid* meters in Colombia. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft de kanaal- en maritieme sector in Panama en samenwerking met Brazilië op het gebied van havens, maritiem transport en infrastructuur in aanmerking gebracht voor de nieuwe programmatische publiek-private benadering. Ten einde het bedrijfsleven beter te kunnen faciliteren, is in 2006 besloten het Honorair Consulaat Generaal in Panama Stad met een handelsmedewerker uit te breiden.

Het Centrum Bevordering Investerings (CBI) is de afgelopen vier jaar actief geweest in Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, Suriname, El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua en Cuba. Met het merendeel van de landen in de LAC-regio is een Investerings Beschermings Overeenkomst (IBO) afgesloten. Sinds 2004 zijn met Suriname en de Dominicaanse Republiek IBO's tot stand gekomen.

#### *Bilaterale ontwikkelingssamenwerking*

Het totale percentage aan bilaterale middelen voor ontwikkelingssamenwerking met landen in de LAC-regio bedroeg in 2005 en 2006 5,7%, tegenover 32,7% voor de sub-Sahara regio (OECD 2008). De bilaterale ontwikkelingsrelatie met Brazilië, Ecuador, El Salvador en Honduras is in 2004 en 2005 afgebouwd. Redenen waren de relatieve rijkdom van deze landen (Brazilië, Ecuador, El Salvador), dan wel de beperkte omvang van de OS-portefeuille (El Salvador en Honduras). Met Suriname is in 2005 afgesproken dat de bestaande brede, bilaterale ontwikkelingsrelatie versneld zal worden afgebouwd.

De OS thema's in de partnerlanden (Bolivia, Colombia, Suriname, Guatemala, Nicaragua) hangen nauw samen met de MDG's waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Mede met het oog op het verdelingsvraagstuk, straffeloosheid en de mensenrechten is goed bestuur in alle partnerlanden een thema. Hierbij wordt niet alleen gewerkt aan het versterken van de institutionele capaciteit van de overheid, maar ook aan die van het maatschappelijk middenveld om te bewerkstelligen dat ook de legitimiteit van de overheid voldoende aandacht krijgt. De kwaliteit van de democratie is een vast onderdeel van de beleidsdialoog en wordt in partnerlanden ook in het donoroverleg geagendeerd. M.b.t. Nicaragua heeft Nederland besloten tot halvering van de begrotingssteun voor 2008 en het bevriezen van de steun voor 2009 vanwege het feit dat ernstige vraagte-

kens moeten worden geplaatst bij de kwaliteit van de democratie, alsook dat de beleidsdialoog vooralsnog geen uitzicht op de aanpassing van het Nicaraguaanse regeringsbeleid op dit punt biedt.

Het milieu in de LAC-regio staat onder druk door vervuiling, ontbossing (voor onder andere ethanol, soja, suikerriet, veeteelt) en verlies aan biodiversiteit. De kosten van de degradatie van het milieu zijn hoog en bedragen voor de meeste landen in de regio 4 tot 10% van het BNP. De armen zijn bijzonder kwetsbaar voor milieudegradatie, omdat zij veelal leven in marginale gebieden en voor hun directe levensbehoeften sterk afhankelijk zijn van het milieu. Daar komt bij dat de landrechten van inheemse volken vaak niet worden erkend door de overheid. Nederland stimuleert dan ook duurzame ontwikkeling in de LAC-regio door ondersteuning van regionale initiatieven zoals de Meso American Biological Corridor en de Amazon Treaty Organization (OTCA). Ook is er een intensieve samenwerking op milieugebied met de partnerlanden Bolivia, Colombia, Guatemala en Suriname. Nederland is in al deze landen een toonaangevende donor in de milieu sector.

#### *Ontwikkelingen in EU-verband*

De Europese Unie is de grootste directe investeerder en de grootste donor in de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio. Sinds de afsluiting van associatieakkoorden met Mexico en Chili onderhandelt de Europese Unie vanaf de tweede helft van 2007 over associatieakkoorden met de Andesgemeenschap (Bolivia, Colombia, Ecuador en Peru) en Centraal-Amerika (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama). Hoe snel deze onderhandelingen zullen kunnen worden afgerond, valt nog te bezien. Interne verschillen van inzicht, alsook externe ontwikkelingen, met name in het kader van de WTO Doha Ronde, zijn in het verleden van grote invloed gebleken op de voortgang van dergelijke onderhandelingen. Mede om deze reden liggen de onderhandelingen tussen de EU en Mercosur, die in juni 2000 zijn gestart, stil. Nederland heeft in EU-verband de associatie met de verschillende LAC-regio's consequent gesteund. Door middel van associatie hoopt Nederland dat de Nederlandse politieke doelstellingen van democratie, mensenrechten, goed bestuur en sociale cohesie bevorderd kunnen worden en duurzame economische en ecologische ontwikkeling, alsook bilaterale handelsbetrekkingen gestimuleerd. Voorwaarde hiervoor is dat de samenhang tussen het handels- en investeringsbeleid van de EU enerzijds en haar inspanningen op het gebied van armoedebestrijding, mensenrechten en milieu anderzijds gewaarborgd blijven. Nederland maakt zich in Europees verband hard voor deze samenhang, ook ten aanzien van het in juli 2007 gelanceerde strategisch partnerschap tussen de Unie en Brazilië, alsook de opzet van het strategisch partnerschap met Mexico. Tijdens de tweede EU-Brazilië Top in december 2008 werd een gezamenlijk actieplan aangenomen, waarin samenwerking op ondermeer de terreinen veiligheid, economie en cultuur zijn vastgelegd. Voor de ontwikkelingen met betrekking tot CARIFORUM en de totstandkoming van de Economic Partnership Agreements (EPA) verwijzen wij naar de Caribennotitie.

Naast de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking neemt de Europese Commissie (EC) een belangrijke positie in bij de realisatie van ontwikkelingsdoelstellingen in de LAC regio, waarbij de EC in alle LAC landen m.u.v. Cuba ontwikkelingssamenwerking uitvoert. en versterking van regionale organisaties zoals MERCOSUR, de Andesgemeenschap. Het totale percentage ODA-middelen vanuit de EC naar de LAC-regio staat op 8,7% over de jaren 2005–2007. De betrokkenheid van de landen van de EU bij de duurzame ontwikkeling van de LAC-regio is een serieuze. Het onderwerp figureert in vele vormen op de agenda's van de EU LAC werkgroepen (COLAT en AMLAT) en, zo nodig, van de RAZEB. Nederland volgt

de ontwikkelingen in deze fora op de voet en participeert in de politieke dialoog.

#### *Inzet in multilateraal verband*

Naast de bilaterale geldstromen en de samenwerking in EU verband staan de regio indirect Nederlandse fondsen ter beschikking via de algemene bijdragen aan multilaterale en particuliere organisaties, zoals de Wereldbank en de Inter-American Development Bank (IDB). Sociale cohesie is ook voor de IDB een belangrijk thema. Een voorbeeld daarvan is het *Opportunities for the Majority* (OM) initiatief, dat zich onder andere richt op het verbeteren van toegang tot krediet van micro-ondernemingen. Nederlandse IDB trustfunds zijn het «Netherlands and IDB Partnership Program in Environment» (7 miljoen USD) en het «IDB – Netherlands Water Partnership Program» (INWAP; 10 miljoen USD). De twee trustfunds hebben een looptijd tot respectievelijk 31 december 2008 en 31 december 2009.

Overigens worden de WB en de IDB steeds meer geconfronteerd met concurrerende geldstromen. Zo is China een belangrijke donor in de regio geworden en ook is er, geïnitieerd door de Venezolaanse president Chávez, in 2007 een alternatieve kredietbank opgericht voor en van Zuid-Amerikaanse landen, de Banco del Sur. Het is illustratief voor de minder nadrukkelijke presentie van de VS in de LAC-regio en tegelijkertijd voor de behoefte aan nieuwe netwerken en samenwerkingsrelaties vanuit de LAC-regio.

## **6. Accenten voor de komende jaren**

Nederland heeft groot belang bij een LAC regio dat onze waarden van democratie en rechtstaat deelt, de mensenrechten eerbiedigt, vrede, stabiliteit en veiligheid heeft tot stand gebracht en een duurzaam economisch ontwikkelt, waarbij armoede, exclusie en te grote sociaaleconomische tegenstellingen zijn overwonnen. Twee delen van het Koninkrijk zijn in de LAC regio gelegen. Daarenboven kunnen LAC landen van groot belang zijn voor de verwezenlijking van de Nederlandse wereldwijde doelstellingen, te meer omdat landen zoals Brazilië en Mexico in de 21ste eeuw tot toonaangevende landen zullen zijn uit hoofde van hun mondiale aspiraties, o.m. in VN verband, en het gewicht dat zij kunnen hebben bij de oplossing van grote mondiale vraagstukken van het moment, waaronder vraagstukken van vrede en veiligheid, klimaat en energie.

Latijns-Amerika is sterk in beweging. De militaire dictaturen en autoritaire regimes die de LAC regio zo lang heeft gekenmerkt zijn verdwenen, de democratie heeft aan kracht gewonnen, (burger)oorlogen zijn beëindigd, de economie heeft de laatste jaren in vele landen een sterke groei gekend. De regio is ook kwetsbaar. Veiligheid, mensenrechtenschendingen (drugs) criminaliteit, straffeloosheid, de strijd tegen armoede, exclusie en brede sociaal-economische ontwikkeling zijn de uitdagingen die aan vele LAC landen worden gesteld. In veel landen nog sprake van ernstige ongelijkheid.

De economische afhankelijkheid van grondstoffen blijft in vele landen aanzienlijk. Het milieu staat onder druk.

### *6.1 Fora*

Bij de verwezenlijking van de Nederlandse beleidsdoelstellingen maakt Nederland toenemend gebruik van de hefboomfunctie van de EU, zoals eerder in deze brief is aangegeven. Nederland draagt actief bij aan de vormgeving van het EU beleid t.a.v. de LAC regio. Deze inzet zal worden geïntensiveerd. Daarnaast wordt 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.

Op het bilaterale vlak onderhoudt Nederland goede en vriendschappelijke bilaterale betrekkingen met alle Latijns-Amerikaanse landen en formuleert Nederland specifiek bilateraal beleid m.b.t. die landen waar de Nederlandse bilaterale inzet gegeven de prioriteiten en beschikbare middelen verschil maakt: de bilaterale prioriteiten. Het gaat om directe bilaterale belangen, bijv. het welzijn en de veiligheid van Nederlanders in het buitenland, regulering van personenverkeer en migratie, steun aan het Nederlandse bedrijfsleven, versterken van het cultureel profiel en de beeldvorming over Nederland. Het betreft ook uitdrukkelijk het bilateraal 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 bijzondere vermelding verdienen. Daarnaast dient het belang onderstreept te worden van het Nederlandse bedrijfsleven, het in Latijns-Amerika langdurig actief aanwezig maatschappelijk middenveld, de vakbonden, de SER en academische instellingen voor de realisatie van Nederlandse doelstellingen in Latijns-Amerika.

## **6.2 Thematisch**

*Internationale rechtsorde:* Nederland zet zich voor een goed functionerende internationale rechtsorde in, waarin het verbeteren van de relevantie en de effectiviteit van de VN en andere mondiale instellingen, alsook bescherming van de mensenrechten centraal staan. Latijns-Amerikaanse landen delen vele beleidsuitgangspunten van Nederlands op dit gebied. Om de kansen die deze gedeelde uitgangspunten voor de implementatie van het Nederlandse beleid bieden zo veel mogelijk te benutten, streeft Nederland – naast het optreden in EU en multilateraal verband – voortzetting van bilaterale buitenlandspolitieke consultaties met de LAC regio en Latijns-Amerikaanse landen na. Zo vonden in 2007/2008 buitenlandspolitieke consultaties plaats met Argentinië, Brazilië, Brazilië, Bolivia, Chili, Colombia, Mexico, Peru en Suriname en zijn in 2009 tot dusver consultaties met Argentinië, Brazilië, Suriname, Mexico en Cuba gepland. Overigens staan hierbij veelal andere vraagstukken van mondiaal belang op de agenda, zoals de mensenrechten, de hervorming van de VN, klimaatsverandering, milieu, migratie, het wereldhandelsstelsel en de noodzaak de Doha Ontwikkelingsronde zo spoedig mogelijk positief af te ronden, alsook de drugsbestrijding. Nederland steunt ook de bilaterale dialogen in EU verband met de Latijns-Amerikaanse regio en individuele landen. Gewerkt wordt aan aparte dialogen in EU kader over de mensenrechten. Minister-president Balkenende en minister van Buitenlandse Zaken Verhagen gaven door hun participatie aan de EU-LAC-top in Lima (mei 2008) de Nederlandse betrokkenheid bij de regio en bij de gezamenlijke inzet van de EU hierbij aan.

### *Grotere veiligheid en stabiliteit*

Nederland, de EU en Latijns-Amerika zijn partners bij het bevorderen van de stabiliteit, de bestrijding van het terrorisme en illegale drugs- en wapenhandel in de regio. Naast de inspanningen in het kader van de EU en multinationale organisaties, richt Nederland zich bilateraal op het gebied van veiligheid en stabiliteit op Colombia en Guatemala. Zoals toegelicht in de beleidsnotitie «Een zaak van iedereen» kan gebrek aan stabiliteit, de bestrijding van het terrorisme en illegale drugs en wapenhandel, alsook fragiliteit het bereiken van de MDG's ernstig in de weg staan. Hoewel Colombia en Guatemala beiden middeninkomen landen



zijn, wordt de verdere ontwikkeling belemmerd door het decennialang intern gewapend conflict en drugscriminaliteit in Colombia en de zwakke overheid, de parallelle structuren, straffeloosheid en criminaliteit in Guatemala. Om deze redenen concentreert de bilaterale OS in deze landen zich vanuit het perspectief van veiligheid en stabiliteit in Colombia op het vredesproces en in Guatemala op het versterken van de overheid en het tegengaan van straffeloosheid.

Wat betreft de drugsbestrijding is het EU-LAC coördinatie mechanisme van belang: dit overlegorgaan richt zich op samenwerking bij drugsbestrijding tussen beide regio's. Daarnaast worden tussen de EU en individuele LAC landen, zoals bijvoorbeeld Venezuela, samenwerkingstrajecten voorbereid. Op het bilaterale vlak zal de maritieme samenwerking bij de drugsbestrijding in het Caribische gebied worden voortgezet. In Suriname, Colombia, Venezuela en Curaçao zijn verbindingsofficieren van de KLPD gestationeerd om aan de bilaterale samenwerking nadere invulling te geven.

#### *Handel en investeringen*

Voor alle landen staat de gebruikelijke basisdienstverlening via de Economische Voorlichtings Dienst (EVD), ambassades, instrumentarium (subsidies en kredieten), missies (inkomend en uitgaand) en eventueel economische diplomatie (politiek of ambtelijk topniveau) ter beschikking. Om het bedrijfsleven verder behulpzaam te kunnen zijn, zijn onlangs door de EVD de zogenaamde sectorfocusplannen geïntroduceerd. Bedrijven kunnen onder deze noemer hun producten, diensten en technologieën gebundeld onder de aandacht van potentiële afnemers brengen. Deze plannen zijn met name gebaseerd op praktijkervaringen, zoals in november 2007 opgedaan met een tweetal inkomende missies uit Brazilië.

Het Nederlands bedrijfsleven zou wellicht een bijdrage kunnen leveren aan de diversificering van de economie in de LAC-regio. Voor de afwegingen rond het al dan niet openstellen van het bedrijfsleveninstrumentarium, ORET (vanaf 2009 gaat ORIO open op Suriname, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Bolivia en Peru), PSOM en PUM en de landenkeuze verwijzen wij naar de beleidsbrief van minister Koenders («Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld»).

Er is een (voortzetting van) proactief beleid op Brazilië gericht op de eerder genoemde focussectoren. In het kader hiervan zal de komende tijd worden gewerkt aan de uitvoering van het MoU Havens, Maritiem Transport en Logistiek d.m.v. het ontwikkelen van het 3-jarig 2g@thereprogramma in publiekprivaat verband waarbij een pilot project haven- en binnenvaartontwikkeling in Rio Grande do Sul wordt uitgerold. De betrokken partijen vormen het Nederlandse deel van de bilaterale werkgroep die inmiddels in het leven is geroepen en in oktober 2008 zijn eerste vruchtbare bijeenkomst heeft gehad. In maart 2009 zal minister Eurlings Brazilië met een economische missie bezoeken die gericht is op de maritieme sector in den brede als ook op de luchthaven en -vaart sector. Het MoU Biobrandstoffen wordt nader uitgewerkt zoals beschreven onder «Milieu en klimaat». Vanzelfsprekend worden nieuwe terreinen voor samenwerking gezien.

#### *Ongelijkheid/groei en verdeling*

Gezien de grote sociaal-economische ongelijkheid in de LAC-regio, is het belangrijk economische integratie te koppelen aan sociale en politieke integratie, die zich baseert op de belangen van de lokale bevolking. Nederland zal zich bilateraal en in EU-verband blijven inzetten voor het waarborgen van de samenhang tussen handels- en investeringsbeleid enerzijds en armoedebestrijding, mensenrechten en milieudoelstellingen anderzijds. In de relevante werkgroepen in Brussel, tijdens overleggen van

de «Heads of Mission» in de hoofdsteden en bij de onderhandelingen over de associatieakkoorden met de Andesgemeenschap en Centraal-Amerika zal Nederland aandacht blijven vragen voor dit punt.

Nederland heeft ook tijdens de vijfde EU-LAC top in Lima in mei 2008 aandacht gevraagd voor sociale cohesie. Zo bood het deelthema «armoede, ongelijkheid en *inclusion*» een goede gelegenheid om een open dialoog te houden tussen de twee regio's over de implementatie van beleid gericht op het versterken van de sociale cohesie, waaronder armoedebestrijding, bestrijding van discriminatie en de erkenning van fundamentele sociale rechten. Premier Balkenende en minister Verhagen hebben in het bijzonder aandacht gevraagd voor de rechten van vrouwen en kwetsbare groepen zoals inheemse bevolkingsgroepen.

In het licht van het verdelingsvraagstuk zal Nederland, met andere donoren, meer doen aan de verbetering van de samenhang tussen macro- en sectorbeleid met aandacht voor verdeling, arbeidsrechten, maatschappelijk verantwoord ondernemen en werkgelegenheid, binnen een brede sociaaleconomische dialoog. Daarin past het bevorderen van initiatieven van de Nederlandse SER, vakbonden en werkgevers om in bepaalde landen deze thema's te helpen agenderen en te ondersteunen. In de LAC-regio is men hierover in gesprek met Colombia, Bolivia, Guatemala, Suriname en Costa Rica.

#### *Goed bestuur en mensenrechten*

Nederland voert een kritische politieke dialoog met Latijns-Amerikaanse landen waar straffeloosheid en mensenrechtenschendingen voorkomen. Deze dialoog gaat gepaard met (financiële) ondersteuning van initiatieven op gebied van mensenrechten en goed bestuur als ook intensievere samenwerking op het gebied van de versterking van juridische systemen. Speciale aandacht gaat uit naar bescherming van mensenrechtenverdedigers, vrouwen- en kinderrechten en bevorderen van non-discriminatie. Om de mogelijkheden voor het financieren van mensenrechtenprojecten te vergroten, is het mensenrechtenfonds in het leven geroepen. In 2008 is hiervoor door minister Verhagen een bedrag van € 20 miljoen uitgetrokken.

#### *Ontwikkelingssamenwerking*

De keuze van partnerlanden in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met Latijns-Amerika is onveranderd. Nederland heeft de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met Latijns-Amerika op vijf partnerlanden (Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua en Suriname) geconcentreerd, hetgeen niet wegneemt dat Nederland via de medefinancieringsorganisaties, als lidstaat van de EU en als donor in het kader van de multilaterale ontwikkelingssamenwerking zich breder voor landen in de Latijns-Amerikaanse regio inzet. Door verbijzondering van partnerlanden naar de profielen MDG, Veiligheid en Ontwikkeling respectievelijk een brede relatie wordt het mogelijk een gericht beleid te voeren. Het MDG-profiel geldt voor de relatief arme landen Bolivia en Nicaragua. Guatemala en Colombia vallen onder de Veiligheid en Ontwikkeling. Suriname past in het profiel van de brede relatie. Voor de ontwikkeling van het bedrijfsleven staat PSI open op tien landen. ORIO zal in 2009 open gaan voor zes landen.

In de beleidsdialoog met deze landen zal voortdurend aandacht worden gevraagd voor het vraagstuk van groei en verdeling, voor vrouwenrechten en inheemse rechten, voor fragiliteit en voor milieu en klimaat.

#### *Vrouwen en SRGR*

De (sociaal-economische) positie van de vrouw, de toename van geweld tegen vrouwen en de wettelijke situatie rond seksuele en reproductieve gezondheid (SRGR) zijn cruciale thema's in de regio. Mede in het kader

van het behalen van de MDG's zullen wij het Nederlands beleid ten aanzien van SRGR en hiv/aids focussen op de rechten van mensen met HIV, het vergroten van zeggenschap van vrouwen en jongeren en de verbetering van de toegang tot zorg en behandeling. Hoewel de prevalentie van hiv/aids in de LAC-regio (nog) relatief laag is, zijn seksuele voorlichting, stimulering van condoomgebruik en programma's voor preventie en zorg (vooral gericht op jongeren, en voor rurale gebieden) essentieel. De conservatieve druk op met name vrouwenrechten in de regio is groot. De restrictieve abortuswetgeving in Nicaragua is daarvan een voorbeeld. Nederland zal SRGR in diverse geledingen aan de orde (blijven) stellen. In de partnerlanden wordt er met name in Nicaragua en Guatemala integraal ingezet op hiv/aids, SRGR en gender. Brazilië is zeer vooruitstrevend in zijn aanpak van de bestrijding en preventie van HIV/Aids. Brazilië deelt zijn expertise met landen in de regio Latijns-Amerika en de Portugees sprekende landen in Afrika. Een aantal programma's en projecten die onder meer door het «International Technical Center for HIV/Aids» wordt uitgevoerd wordt ook door Nederland via het VN-kanaal financieel ondersteund.

#### *Milieu en klimaat*

Milieu is vanwege het beheer en de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen een cruciaal thema in Latijns-Amerika. Veranderende markten en een sterk toenemende mondiale vraag naar biobrandstoffen, soja, hout en andere agrarische producten, maar ook de mondiale goudprijs en het opkomend ecotoerisme bieden kansen voor economische ontwikkeling in Latijns-Amerika. Deze ontwikkelingen kunnen echter ook een negatieve impact hebben voor de arme lokale bevolking en het milieu. Met betrekking tot biobrandstoffen zullen de potentiële kansen en de negatieve effecten tegen elkaar moeten worden afgezet. Nederland zal zich daar, ook in EU verband voor inzetten. Nederland zal ondersteuning verlenen aan het verduurzamen van internationale productieketens van die producten. Voor biobrandstoffen werkt Nederland pro-actief samen met Brazilië als een van de sleutelspelers om te verzekeren dat de wereldhandelsstromen waar wij in Nederland mee te maken krijgen, inderdaad kunnen voldoen aan Europese duurzaamheidseisen. Handelsketens kunnen pas gecontroleerd worden als er criteria voor duurzaamheid en legaliteit ontwikkeld zijn en er goede systemen voor certificering en verificatie zijn opgezet. Nederland zet sterk in op de processen die helpen deze criteria te ontwikkelen en op programma's voor capaciteitsopbouw voor certificering en verificatie. Daarvoor is het van groot belang dat overheden en bedrijven hier en daar, alsmede het maatschappelijk middenveld zich constructief opstellen in het lopende overleg over de vormgeving van de Europese duurzaamheidscriteria.

Tijdens de vijfde EU-LAC top in Lima zijn afspraken gemaakt over intensivering van de biregionale samenwerking op het vlak van duurzame ontwikkeling. Nederland heeft onder andere opgeroepen tot het verduurzamen van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en internationale productieketens, ook van biobrandstoffen.

#### *Consulair*

Wat betreft het welzijn en de veiligheid van Nederlanders ligt het zwaartepunt bij de zeer actieve begeleiding van Nederlandse gedetineerden. Hoewel de samenwerking met de overheden goed is, geven de omstandigheden in de gevangenissen, die zo anders zijn dan in Nederland, vaak reden tot zorg. Soms is de veiligheidssituatie in bepaalde gevangenissen zo zorgelijk dat de ambassadestaf bezoeken aan de gedetineerden voor korte tijd moeten uitstellen totdat de situatie is verbeterd. Ook wordt met grote regelmaat consulaire bijstand verleend aan Nederlanders die met vakantie zijn in Zuid-Amerikaanse landen of die zich daar hebben geves-

tigd. Een aantal ernstige consulaire gevallen (moord, ontvoering) heeft de afgelopen periode de aandacht gevraagd.

*Culturele samenwerking:* bij de samenwerking op het culturele vlak zijn duidelijke keuzes gemaakt en worden de middelen op een beperkt aantal landen geconcentreerd, hetgeen niet wegneemt dat er ook beperkte financiering is voor goede projecten in andere landen. De culturele samenwerking met Suriname en Brazilië wordt verdiept.

*Ten slotte*

Latijns-Amerika blijft om velerlei redenen belangrijk voor Nederland. Zoekend naar de meerwaarde van onze bilaterale inzet daar zien wij voor Nederland een rol van makelaar, van bruggenbouwer, maar ook van een kritische partner in de politieke dialoog. Waar langs de multilaterale weg niet voldoende of tijdig resultaat kan worden geboekt en bilateraal een katalyserende of complementaire Nederlandse bijdrage wordt gewenst, zoals in de vijf partnerlanden zal dit zo veel mogelijk in samenwerking met andere bilaterale donoren, de EU en multilaterale donoren worden gedaan. Ook binnen die bilaterale OS kaders zal kritisch worden gekeken naar de Nederlandse meerwaarde en zal een heldere prioriteitstelling worden toegepast. Nederland zal blijven in deze partnerlandensamenwerken zowel met de overheid als met het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. De rol die de Nederlandse vertegenwoordigingen in de regio spelen blijft essentieel hierbij.

We hopen met deze brief tegemoet te zijn gekomen aan uw verzoek de LAC notitie van 2004 te actualiseren.