

IOB-rapport 'Op zoek naar nieuwe verhoudingen'

Nederland haast zich weg uit Latijns-Amerika

Afgelopen jaar stopte onze ontwikkelingssamenwerking met Latijns-Amerika. Het gaat beter in de regio en daarom zou er minder behoefte zijn aan hulp. IOB evalueerde de manier waarop Nederland zijn ontwikkelingsrelaties met het continent opzegt. 'Een meer geleidelijke terugtrekking was gewenst geweest. Dat moeten we onthouden bij de uitfasering in andere landen.'

tekst **Marusja Aangeenbrug**

Das had een kort artikel kunnen zijn: dat het stukken beter gaat in Latijns-Amerika, dat ontwikkelingssamenwerking niet meer nodig is en dat Nederland zich voortaan richt op handel en investeringen. Punt. Maar zo simpel liggen de zaken niet, laat het rapport *Op zoek naar nieuwe verhoudingen* zien, een evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) over het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika.

Het is niet onwaar: het gaat stukken beter in Latijns-Amerika dan tijdens de economische crisis in de jaren '80 en '90. Rond de eeuwwisseling vonden grote politieke veranderingen plaats: militaire junta's vielen en in verschillende landen kwamen na democratische verkiezingen (centrum-)linkse politici aan de macht. Veel landen kampen nog wel met forse problemen, zoals ongelijkheid, geweld en criminaliteit. Maar voorop staat dat er geen

oorlogen meer woeden en de economieën weer opbloeien: bijvoorbeeld in Brazilië en Mexico, maar ook in landen als Chili en Peru. Bovendien voeren veel landen een actief sociaal beleid.

Tijd om de bezem door de bilaterale hulp te halen, aldus IOB-inspecteur Nico van Niekerk, coördinator van de evaluatie. 'We hebben lang vastgehouden aan traditionele hulp: steun op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg en begrotingssteun. Men heeft nu zelf veel deskundigheid in huis.' De landen hebben bovendien veel andere financieringsbronnen: hun belastinginkomsten zijn gestegen en ze hebben meer toegang tot commerciële kredieten. Omdat ze hun economische huishouding grotendeels weer op orde hebben, kunnen ze makkelijker leningen afsluiten bij de Wereldbank en regionale banken, zoals de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank.

'De verhoudingen zijn veranderd', stelt prof. dr. Dirk Kruijt, Latijns-Amerika-expert en emeritus

hoogleraar antropologie aan de Universiteit Utrecht. 'Het is goed dat we van de oude hulp af willen.'

Geschrapte partnerlanden

Het is dus niet vreemd dat de Nederlandse overheid – die het aantal partnerlanden in 2011 vanwege bezuinigingen moest terugbrengen van 36 naar 15 – ervoor koos om juist in deze regio de geldkraan dicht te draaien. Uit de *Latijns-Amerikabrief* van het kabinet uit 2011 blijkt hoe Nederland het voortaan wil aanpakken: economische samenwerking moest bijvoorbeeld in de plaats komen van ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast moest het buitenlandbeleid meer in EU-verband worden uitgevoerd.

Tussen 2004 en 2011 ontvingen de partnerlanden Guatemala, Colombia, Nicaragua en Bolivia nog ongeveer 693 miljoen euro. Dit geld ging in Bolivia vooral naar onderwijs en in Nicaragua vooral naar genderprogramma's en reproduc-

tieve gezondheid. In Guatemala en Colombia werd het geld vooral ingezet voor vredesopbouw, mensenrechten en milieubescherming.

Inmiddels heeft Nederland Bolivia, Guatemala, Colombia en Nicaragua geschrappt als partnerlanden en zijn vijf van de veertien ambassades in de regio gesloten. Colombia is een zogeheten transitieland en krijgt tijdelijk hulp om te switchen van ontwikkelingssamenwerking naar economische samenwerking. Voor Midden-Amerika loopt tot 2015 een regionaal programma voor veiligheid, stabiliteit, mensenrechten en democratie: het Midden-Amerika Programma.

Hoe nodig het ook was om afscheid te nemen van de 'oude' hulp, de exit-strategieën verdienen volgens IOB 'geen schoonheidsprijs'. In Bolivia en Nicaragua is de klassieke ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld te lang doorgegaan en kwam het besluit om te stoppen nogal plotseling. Nederland had volgens Van Niekerk veel eerder en beter na moeten denken over een

andere aanpak. 'Het is duidelijk dat er geen goed doordachte strategie achter zat. Het was vooral ingegeven door bezuinigingen.'

Bovendien, stelt het rapport, heeft Nederland vlak van tevoren 'nog omvangrijke verplichtingen op zich genomen.' Zo gaf Nederland in 2012 nog bijna 34 miljoen euro uit aan ontwikkelingssamenwerking in Latijns-Amerika.

Volgens IOB moet Nederland uitkijken om niet het kind met het badwater weg te gooien: aandacht voor mensenrechten blijft namelijk noodzakelijk. IOB is positief over het feit dat er in Colombia een transitiefaciliteit is, maar wat betreft Bolivia en Nicaragua is onvoldoende nagedacht over 'andere vormen van samenwerking'. Ook voor Guatemala valt de stopzetting van de hulp 'niet goed te begrijpen vanuit inhoudelijke overwegingen en de hoge prioriteit in het buitenlandbeleid voor mensenrechten'.

Ook Heleen Schrooyen vindt dat de rol van Nederland nog lang niet uitgespeeld is.



Boliviaanse vrouwen leggen te voet de weg af van La Paz op 3600 meter hoogte naar de zusterstad El Alto op 4150 meter. Armoede en ongelijkheid zijn in het economisch groeiende Bolivia nog altijd groot.

Schrooyen is senior programmamanager van het Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) dat onder andere in Ecuador, Colombia, Guatemala, Honduras en El Salvador werkt. 'De kloof tussen arm en rijk is enorm en problemen als straffeloosheid, mensenrechtenschendingen en uitsluiting spelen nog steeds een grote rol. Veel landen hebben nog maar een korte democratische traditie. Vooral op het gebied van lobby en advocacy kan Nederland een belangrijke rol spelen.' Ze noemt als voorbeeld de Sociaal-Economische Raad die NIMD in Guatemala heeft helpen oprichten. 'De ambassade heeft toen een cruciale rol gespeeld door werkgevers- en werknemersorganisaties en coöperaties bij elkaar te brengen.'

Kapitaalvernietiging

Een ander voorbeeld is de Internationale Commissie tegen Straffeloosheid in Guatemala (CICIG), waarvoor Nederland een belangrijke donor was. De commissie heeft een VN-mandaat en staat de rechterlijke macht en het OM bij. Openbaar aanklager Claudia Paz y Paz is inmiddels een boegbeeld vanwege de veroordelingen van kopstukken van de drugsmaffia, moordenaars en onder andere oud-dictator Efraín Ríos Montt. Alleen dankzij steun vanuit het buitenland kan Paz y Paz haar positie handhaven, legt Marlies Stappers uit, directeur van de mensenrechtenorganisatie Impunity Watch. 'In Guatemala wordt iedereen gecriminaliseerd die een tegengeluid laat horen. Nederland heeft steeds heel strategisch geopereerd door de overheid én de civil society te ondersteunen.'

Stappers heeft er geen goed woord voor over dat Nederland juist nu vertrekt. 'We lopen weg, nét op het moment dat het in beweging komt. De mensen die deze zaak begonnen zijn en de slachtoffers die getuigd hebben, staan nu heel zwak én zijn kwetsbaar.' Eind dit jaar loopt de ambstermijn van Paz y Paz af, maar het Constitutioneel Hof heeft haar gedwongen al in mei af te treden. 'Er vindt een technische staatsgreep plaats', volgens Stappers. 'Wij verwachten dat alle vooruitgang weer ongedaan zal worden gemaakt.'

Ondanks herhaaldelijke verzoeken wil het ministerie niet reageren op vragen over het IOB-rapport. De kabinetsreactie op het rapport zou afdoende zijn, laat een woordvoerder weten. Hierin schrijft minister Ploumen over Guatemala en Colombia dat 'steun aan bijvoorbeeld kwetsbare organisaties, vakbonden en personen die opkomen voor mensenrechten in beide landen nog steeds belangrijk is'. Dit zal in Guatemala gebeuren via het Midden-Amerika Programma (MAP) en in Colombia via het mensenrechtenfonds. Maar het MAP loopt ook maar tot 2015, tekent Schrooyen aan. 'En zijn er nog steeds veel kwesties op het gebied van justitie, goed bestuur, veiligheid en mensenrechten.'

Het plan was om andere donoren in het gat te laten springen, zo staat te lezen in de beleidsbrief van november 2012. In de praktijk blijkt dat

lastig. Zo erkent de minister in diezelfde brief dat in Nicaragua inderdaad 'het risico van kapitaalvernietiging' aanwezig is: zeven bilaterale donoren vertrekken tegelijkertijd, er blijven weinig donoren over die politiek en financieel steun geven aan het verdedigen van de mensenrechten. Ook in Bolivia trekken twee van de drie grote donoren (Nederland en Canada) zich terug.

Van Niekerk: 'Er komt weinig terecht van allerlei afspraken die in Parijs zijn gemaakt over donorcoördinatie. Een meer geleidelijke terugtrekking was gewenst geweest. Dat moeten we in ons achterhoofd houden voor de uitfasering in andere landen. Ook zou het goed geweest zijn als we eerder hadden nagedacht over de taakverdeling met andere donoren. Als iedereen zich tegelijk terugtrekt, valt er weinig meer af te spreken.'

Activiteiten op het gebied van mensenrechten steeds meer in Europees verband uitvoeren, zoals het plan was, is volgens het IOB-rapport ook (nog) niet gelukt 'omdat de effectiviteit van het EU-beleid beperkt is.' Nederland zou zich daarom actiever moeten opstellen binnen de EU.

Dat dóet Nederland ook, maar de inzet in Europees verband is 'veelal complementair aan ons bilaterale beleid', stelt de minister in de beleidsreactie op het IOB-rapport. 'Bilateraal' betekent in dit geval bijvoorbeeld het mensenrechtenfonds en bezoeken van de Mensenrechtenambassadeur, legt de minister later uit aan D66'er Sjoerd Sjoerdsma die hier Kamervragen over stelde. En wat betreft de Europese Unie: 'Nederland zet in op een betere communicatie en taakverdeling tussen lidstaten en de EDEO [diplomatieke dienst voor de Europese Unie, red.] en het slagvaardiger maken van de EU-delegaties.'

Maar Stappers verwacht daar weinig heil van: 'De Nederlandse ambassade had goede contacten met de civil society in Guatemala, de Europese Unie heeft meer affiniteit met de elite. Van het opkomen voor mensenrechten komt dan niet zoveel terecht, vrees ik.'

Ook Kruijt vindt het geen goed idee om het aan de EU over te laten. 'De kwaliteit van de Europese ontwikkelingssamenwerking is onder de maat. De EU coördineert niet goed, de diplomatieke dienst werkt nauwelijks.'

Pijnpunten

Door de nieuwe koers van het kabinet dreigt eenzijdige aandacht voor economische samenwerking, concludeert IOB in het rapport. Maar deze keuze doet nu eenmaal recht aan de ontwikkelingen, nuanceert de minister in haar beleidsreactie. Tenslotte laten de ex-partnerlanden 'een vaak indrukwekkende democratische, sociale en economische vooruitgang zien, met alle groeipijnen die daarbij horen'.

D66'er Sjoerdsma struikelde over de term 'groeipijnen'. Hij vroeg in de Kamer hoe de minister aandacht voor grove mensenrechtenschendingen wilde borgen in de economische

diplomatie. Dat kan prima samengaan, zei de minister in haar reactie van 7 maart. Tijdens handelsmissies wordt immers ook altijd politiek overleg gevoerd met overheden, lokale bedrijven, maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers. Bovendien verwacht ze dat bedrijven die meegaan met een missie 'een beleid hebben om negatieve [maatschappelijke] effecten te vermijden'.

Het IOB-rapport noemt met name Duitsland en het Verenigd Koninkrijk als landen die juist fors investeren in ontwikkelingssamenwerking in Latijns-Amerika. 'Voor de Duitsers speelt handel ook een belangrijke rol, maar ze investeren bijvoorbeeld ook in goed bestuur en in een democratisch kiessysteem', zegt Kruijt. Neem daar liever een voorbeeld aan, vindt ook Schrooyen. 'Deze landen zien dat het een niet zonder het ander kan.'

Een ander pijnpunt is de sluiting van de ambassades in Ecuador, Uruguay, Bolivia, Nicaragua en Guatemala. Hun taken worden overgenomen

woord op D66-kamervragen, veel kan ook vanuit het buitenland. 'Bij het vormgeven van de handels- en investeringsrelaties worden de in de OS-tijd opgebouwde netwerken optimaal ingezet.'

Dat vindt Stappers iets te gemakkelijk gedacht: 'Neem de ambassade in Costa Rica: daar werken prima mensen met goede wil, maar die kunnen toch niet al die landen tegelijk bedienen? Je kunt gerust stellen dat de stem van Nederland in bijvoorbeeld Guatemala niet meer klinkt.'

Andere ambassades op het continent begrijpen niets van dit besluit, aldus Kruijt. Zelf vindt hij het ook onbegrijpelijk: 'Zet in elk geval in elk land iemand neer voor consulaire zaken en het bezoeken van gevangenen.'

De 'relevante en omvangrijke netwerken' die Nederlandse ambassades in de loop van de jaren hebben opgebouwd, dreigen zo verloren te gaan, vreest IOB. En het lijkt erop dat Nederland hier niets aan doet. Schrooyen betreurt dit: 'We laten

laas niet in 'in deze tijden van een terugtrekkende overheid', schrijft de minister in reactie op het rapport. Wel wil het ministerie 'creatiever omgaan met het vormen van netwerken en het onderhouden van relevante en specialistische kennis.' Onduidelijk is wat 'creatief' precies inhoudt.

Kruijt heeft er zijn twijfels bij. Hij ziet dat er hoe dan ook veel kennis over Latijns-Amerika verdwijnt op het ministerie. 'Het personeel schuift continu door. Bij de afdeling Westelijk Halfrond werken bijvoorbeeld veel mensen die geen Spaans of Portugees spreken.'

Moderne Samenwerking

Het einde van de bilaterale hulp zou een mooi moment zijn om na te denken over moderne vormen van samenwerking. Maar dat lijkt er een beetje bij ingeschoten, stelt IOB in het rapport. Die 'moderne vormen' moeten volgens Van Niekerk vooral draaien om gelijkwaardigheid. 'Het opgeheven vingertje is passé, we moeten meer denken

als wij hebben er belang bij om duurzamer te produceren en te consumeren. Bovendien gaat het niet meer alleen om de relatie tussen regeringen. We kunnen beter samenwerking tussen Nederlandse en Latijns-Amerikaanse organisaties stimuleren dan projecten financieren.'

In sommige gevallen gebeurt dat al, constateert hij. Neem bijvoorbeeld de aanstaande reis van Ploumen naar Colombia: 'Wij willen schonere brandstoffen en aandacht voor mensenrechten, zij willen handelen. Nederland kan faciliteren en technische assistentie verlenen waar nodig. Tijdens die reis gaan er ook ngo's mee.' Ook in andere landen waar Nederland de hulp uitfaseert, is moderne samenwerking nodig. 'Kijk naar Ghana. Daar hoeft je ook niet meer alleen aan te komen met ontwikkelingshulp. Zodra een land interesse heeft voor Nederlandse expertise, bijvoorbeeld op het gebied van water, moeten wij in die expertise investeren en kijken hoe we kunnen samenwerken. Dat is heel wat anders dan wanneer we met traditionele ontwikkelingshulp daar de watersector financieren.'

Beperk economische samenwerking niet tot handelsbelangen, adviseert ook Schrooyen van het NIMD: 'Grote projecten op het gebied van gezondheidszorg of wegebouw zijn inderdaad passé. Maar thema's als goed bestuur, transparantie, hervorming van juridische systemen en democratisering zijn heel belangrijk. Juist ook in het kader van duurzame handelsbelangen. Dus kijk daar óók naar als je een economische samenwerking aangaat.'

Ook bij thema's als klimaat, duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen zou Nederland best nóg meer mogen investeren. Van Niekerk. 'Er is de afgelopen jaren wel aandacht geweest voor bijvoorbeeld de verduurzaming van grondstoffen, maar bredere thema's, zoals de Internationale Publieke Goederen en duurzame ontwikkeling, krijgen nog onvoldoende aandacht.' Ook zou Nederland zich nog meer kunnen profileren met specifieke thema's, zoals *responsibility to protect*, mensenrechten of internationaal recht.

Met de uitfasering in sommige ex-partnerlanden in Afrika en Azië nog in volle gang leert de evaluatie dus een hoop relevante lessen. Kruijt ziet echter ook een les die verder gaat dan de uitfasering: 'De "oude" ontwikkelingssamenwerking wordt terecht aan de kant gezet, maar we missen een heldere visie voor de lange termijn.' Duurzaamheid, vredesmissies, veiligheid, migratie – allemaal thema's die elkaar raken. 'De minister legt er in de beleidsreactie een dun dekentje overheen door te beginnen over het belang van handel. Maar dat is iets te makkelijk. Laten we eens goed nadenken welke rol er nog voor ons in ontwikkelingslanden is weggelegd.' ■



Bewoners van een vluchtelingenwijk aan de rand van Medellín, Colombia, organiseren zich in wijkraden om te kunnen opkomen voor hun rechten.

in versneld tempo onze contacten verdampen. We hadden moeten onderzoeken wat er nog wel mogelijk is als je niet meer fysiek aanwezig kunt zijn.'

Meer investeren in het onderhouden van relevante netwerken, zoals IOB suggereert, zit er he-

vanuit de kansen die dáár liggen. We hebben gemeenschappelijke belangen op het gebied van bijvoorbeeld handel, klimaat, duurzaamheid. Kijk bijvoorbeeld naar steenkool, soja en de landproblematiek: zowel de Latijns-Amerikaanse landen