



Ministerio de Asuntos Exteriores

IOB Evaluación

En busca de nuevas relaciones

Evaluación de la política exterior de los Países Bajos
en América Latina

as relaciones | IOB Evaluación | no. 382 | En busca de nuevas relaciones | IOB Evaluación | no. 382 | En busca de nuevas relaciones | IOB Evaluación |



IOB Evaluación

En busca de nuevas relaciones

Evaluación de la política exterior de los Países Bajos
en América Latina

Agosto 2013

Prólogo

En las últimas décadas América Latina experimentó cambios fundamentales. Tanto el crecimiento económico como la consolidación de los procesos democráticos en el continente han creado un escenario muy diferente en comparación con la situación a finales del siglo pasado. La presente evaluación presenta un balance de los resultados de la política exterior de los Países Bajos con respecto a América Latina durante los últimos años. La pregunta principal que se formula en esta evaluación del departamento de evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (IOB) es: *¿de qué manera la política exterior de los Países Bajos se adaptó a los cambios ocurridos en América Latina?*

La respuesta a esta pregunta debe tomar en cuenta que también el contexto en los Países Bajos ha cambiado. La importancia de la diplomacia económica ha aumentado mucho y se implementó una reducción gradual de la cooperación neerlandesa al desarrollo. A la vez, los esfuerzos para mantener las relaciones políticas con América Latina están sometidos a presión debido a los recortes presupuestarios efectuados en las misiones diplomáticas. La política exterior es cada vez menos el monopolio del ministerio de Asuntos Exteriores, y cada vez más un asunto en que los ministerios sectoriales, empresas y organizaciones de la sociedad civil juegan un papel importante. Esta nueva situación requiere que el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos dedique mucha atención a la coordinación de la política exterior. La colaboración en el marco de la UE y la delegación de tareas a la representación de la UE han adquirido mayor importancia para compensar la disminuida presencia de los Países Bajos.

| 3 |

Es importante mencionar que este informe no es un estudio exploratorio sobre el futuro de la política exterior neerlandesa en relación a la región, sino es un estudio de evaluación. Esto quiere decir que el estudio busca verificar en qué medida se lograron realizar las actividades y los objetivos previstos en los documentos de las políticas. Por este motivo la evaluación no formula recomendaciones concretas, sino se limita a presentar temas de interés para el futuro.

La presente evaluación de la eficacia de la política exterior de los Países Bajos dirigida a América Latina se caracteriza por un enfoque integrado. En este enfoque se dedica específicamente atención a la interacción entre los diferentes objetivos de la política exterior de los Países Bajos: los objetivos políticos (Gobernanza internacional y paz y seguridad), la representación de intereses económicos y otros, la lucha contra la pobreza y la promoción de los derechos humanos, y el desarrollo sostenible. En el análisis de cada uno de estos temas se examinó explícitamente la forma en que los Países Bajos responden a las nuevas oportunidades que se presentan para la colaboración con los países latinoamericanos.

Esta versión del informe final en español contiene una selección de las partes más importantes del informe final en neerlandés; reúne sobre todo aquellas partes que son de mayor interés para los lectores en América Latina.

La evaluación estuvo bajo la responsabilidad del evaluador Nico van Niekerk, quien también elaboró el informe final. Fue asistido por la investigadora Kirsten Mastwijk. Un gran número de personas colaboró en esta evaluación. La lista completa de las personas involucradas se encuentra en la siguiente página. La ex evaluadora Phil Compernelle llevó a cabo la investigación sobre la diplomacia económica. El Prof. Kees Koonings coordinó la investigación en los tres países más grandes de la región latinoamericana junto con sus colegas Michiel Baud y Wil Pansters. Asimismo, el Prof. Kees Koonings coordinó y ejecutó la evaluación sobre las políticas en materia de derechos humanos. En el tema de desarrollo sostenible, Jan Joost Kessler y Peter de Koning hicieron contribuciones. En Brasil, Pedro Veiga y Sandra Rios del Centro de Estudios CINDES fueron un eslabón importante para las actividades de investigación; ellos participaron además en la organización de un exitoso encuentro del grupo de referencia latinoamericano para esta investigación. Puesto que en esta investigación se dedicó mucha atención a las relaciones con Brasil, la colaboración del embajador de los Países Bajos en Brasilia, Kees Rade, y su equipo, y en el Ministerio de Asuntos Exteriores con Pieter van Vliet de la Dirección del Hemisferio Occidental (DWH, por sus siglas en neerlandés) fue de gran importancia. En representación de la DWH, participó en el grupo de referencia Matthijs Wolters, jefe del departamento de América Latina y el Caribe. Asimismo apreciamos sobremanera la colaboración del personal de las embajadas de los Países Bajos situadas en México, Argentina, Guatemala y Colombia. Esta traducción ha sido traducida por Monic Schaapveld y redactada por Alfonso García Salaues.

| 4 |

Con esta evaluación, la Inspección de Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) del Ministerio de Asuntos Exteriores pretende hacer un aporte a la formulación de políticas y a las discusiones sobre la coherencia de la política exterior de los Países Bajos dirigida a América Latina. La IOB es responsable por contenido de este informe.

Prof. dr. Ruerd Ruben

Director Inspección de Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB)

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos

Lista de colaboradores

Coordinación/realización de la investigación

La ejecución fue realizada y coordinada por el evaluador Nico van Niekerk y la investigadora Kirsten Mastwijk de la IOB.

Investigadores de los estudios parciales

Estudios a nivel de país

- Kees Koonings – Brasil (Catedrático de la Universidad de Ámsterdam/Universidad de Utrecht, Países Bajos)
- Michiel Baud – Argentina (Catedrático de la Universidad de Ámsterdam, Países Bajos)
- Wil Pansters – México (Catedrático de la Universidad de Utrecht/Universidad de Groninga, Países Bajos)

Derechos humanos y construcción de la paz

- Investigador principal: Kees Koonings (Catedrático Extraordinario de la Universidad de Ámsterdam/Universidad de Utrecht, Países Bajos)
 - Marie-Louise Glebbeek (Universidad de Utrecht, Países Bajos)
 - Dirk Kruijt (Catedrático emérito de la Universidad de Utrecht, Países Bajos)
 - Gustavo Porras Castejón (Consultor, Guatemala)
 - Pedro Valenzuela (Consultor, Colombia)

151

Diplomacia económica

- Investigador principal: Phil Compennolle (antigua evaluadora de la IOB, actualmente consultora de SEO Economisch Onderzoek – SEO Investigación económica)
 - Bart Woelders (Investigador de la IOB)
 - Pedro da Motta Veiga (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
 - Sandra Rios (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
 - Eduardo Augusto Guimarães (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
 - José Tavares de Araujo Jr. (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
 - Peter van Bergeijk (Catedrático del International Institute of Social Studies, Países Bajos)
 - Mark Vancauteran (Centraal Bureau voor de Statistiek – Instituto neerlandés de estadísticas / Universidad de Hasselt, Países Bajos)
 - Marjolijn Jaarsma (Centraal Bureau voor de Statistiek – Instituto neerlandés de estadísticas, Países Bajos)
 - Jamie Balthus (Centraal Bureau voor de Statistiek – Instituto neerlandés de estadísticas, Países Bajos)

Desarrollo sostenible

- Investigador principal: Jan Joost Kessler (Aidenvironment, Países Bajos)
- Investigador principal: Peter de Koning (Mekon Ecology, Países Bajos)
 - Angela Andrade (Consultora, Colombia)
 - Eduardo Viola (Universidade de Brasília, Brasil)
 - Laura Antoniazzi (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, Brasil)
 - Marcelo Moreira (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, Brasil)
 - Matias Franchini (Universidade de Brasília, Brasil)
 - Rafael Gomez (Consultor, Colombia)
 - Robert Hofstede (Consultor, Bolivia/Colombia)

Grupo de referencia Países Bajos

- Cor van Beuningen (Director Socires, Países Bajos)
- Kitty van der Heijden (Dirección Clima, Energía, Medio Ambiente y Agua, Ministerio de Asuntos Exteriores)
- Matthijs Wolters (Dirección Hemisferio Occidental, Ministerio de Asuntos Exteriores)
- Arthur Mol (Catedrático de la Universidad de Wageningen, Países Bajos)
- Roel van der Veen (Asesor estratégico, Ministerio de Asuntos Exteriores)
- Selwyn Moons (Dirección Relaciones Económicas Externas, Ministerio de Asuntos Exteriores)

Grupo de referencia América Latina

- Alberto Rodríguez (Corporación para Estudios Interdisciplinarios y Asesoría Técnica, Colombia)
- Eduardo Viola (Universidade de Brasília, Brasil)
- José Augusto Fernandes (Confederación Nacional de Industria, Brasil)
- Juan Carlos Aguilar (antiguo Secretario de Estado de Inversión Pública y Cooperación al Desarrollo de Bolivia, actualmente consultor)
- Lorena Ruano (Centro de Investigación y Docencia Económica, México)
- Mariclaire Acosta (antigua Embajadora Especial de Derechos Humanos y Democracia de México, actualmente Directora de Freedom House, México)
- Miriam Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
- Pedro da Motta Veiga (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
- Ricardo Markwald (Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior de Brasil, Brasil)
- Sander Werrie (Embajada del Reino de los Países Bajos en Brasilia)
- Sandra Rios (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
- Sonia Montaña (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

Índice

Prólogo	3
Lista de colaboradores	5
Figuras, tablas y casillas de texto	9
Abreviaturas	10
Resumen ejecutivo y temas de atención para el futuro	12
1 Motivo y diseño	28
1.1 Motivo para la evaluación	29
1.2 Objetivos y preguntas	30
1.3 Forma de trabajo y ejecución	32
2 Cambios políticos y socioeconómicos y sus consecuencias para las relaciones entre los Países Bajos y América Latina	36
2.1 Cambios políticos y económicos	37
2.2 La política exterior de los tres países grandes	42
2.3 Las consecuencias para los Países Bajos	47
3 Política y dedicación de recursos de los Países Bajos con respecto a América Latina	50
3.1 Formulación de la política exterior	51
3.2 La red de misiones diplomáticas y la dedicación de recursos	55
3.3 Colaboración y elección de canales	61
3.4 Conclusiones	64
4 La política exterior en relación a los tres países grandes: apoyo para los objetivos centrales de la política neerlandesa y la representación de los intereses de los Países Bajos	66
4.1 Las relaciones diplomáticas y políticas con los tres países grandes	67
4.2 Los objetivos políticos de la política exterior y la representación de los intereses de los Países Bajos	70
4.3 La política de los Países Bajos en comparación con la de otros países europeos	74
4.4 Conclusiones	76
5 Los Países Bajos y la UE en Argentina, Brasil y México	78
5.1 La política de los Países Bajos con respecto a la UE en América Latina	79
5.2 La coordinación de la política de la UE en los tres países grandes	80
5.3 Las consecuencias para los Países Bajos	90
5.4 Conclusiones	92

6	Cooperación al desarrollo	94
6.1	Contexto	95
6.2	Resultados de la ayuda bilateral	97
6.3	La ayuda a través de ONG	98
6.4	El retiro de la cooperación neerlandesa de América Latina	99
6.5	Conclusiones	100
7	Derechos humanos	102
7.1	Apoyo a los derechos humanos a través del Consejo de Derechos Humanos de la ONU	103
7.2	Apoyo a los derechos humanos en Argentina, Brasil y México	104
7.3	Apoyo a los derechos humanos y la construcción de la paz en Colombia y Guatemala	106
7.4	Conclusiones	107
8	Diplomacia económica	108
8.1	Contexto	109
8.2	Política e implementación	112
8.3	Eficacia	118
8.4	Conclusiones	127
9	Comercio y producción sostenibles	130
9.1	Involucramiento neerlandés	131
9.2	Los estudios de caso	133
9.3	Conclusiones generales	148
10	Respuestas a las preguntas de investigación	152
10.1	¿Cómo la política exterior de los Países Bajos reaccionó a los cambios ocurridos en América Latina?	153
10.2	El posicionamiento de los Países Bajos a otros actores y la coordinación en el marco de la UE	157
10.3	Alcance de los resultados	160
10.4	Coherencia	162
10.5	En busca de nuevas relaciones	163
Anexos		166
Anexo 1	Sobre la IOB	167
Anexo 2	Resumen de los Términos de Referencia	169
Anexo 3	Lista de los estudios parciales	174
Anexo 4	Fuentes consultadas	176
	Informes de evaluaciones ejecutadas por la Inspección para la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) publicados en 2009-2013	190

Figuras, tablas y casillas de texto

Figuras

Figura 8.1	Barreras comerciales arancelarias y no arancelarias en América Latina (2008)	111
Figura 8.2	Crecimiento de departamentos económicos en América Latina	113
Figura 8.3	¿Quiénes hicieron uso de la diplomacia económica? (2006-2011)	115
Figura 8.4	Resultados de la diplomacia económica en el sector de puertos, transporte marítimo y logística	123
Figura 8.5	Uso de la diplomacia económica por exportadores neerlandeses de mercancías	124
Figura 9.1	Uso de tierra a nivel mundial para cubrir el consumo neerlandés (2005)	132

Tablas

Tabla 1.1	Resumen de los estudios parciales y países	32
Tabla 3.1	Objetivos de la política y su elaboración para América Latina	51
Tabla 3.2	Dotación de personal en embajadas en América Latina (2004-2014)	56
Tabla 3.3	Comparación de la dotación de personal en las misiones diplomáticas de los Países Bajos en los países BRICS, en puestos a jornada completa (2004-2013)	59
Tabla 3.4	Tamaño de la población y la economía de los países BRICS y de las exportaciones neerlandesas	59
Tabla 3.5	Resumen gastos bilaterales en América Latina, en millones de euros (2004-2011)	60
Tabla 3.6	Relaciones exteriores de los ministerios sectoriales con América Latina	62
Tabla 4.1	Representación diplomática en los Países Bajos: Argentina, Brasil y México	69
Tabla 6.1	Asignación de la ayuda para el desarrollo por sector/tema y por país, en millones de euros (2004-2011)	96
Tabla 7.1	Recomendaciones del EPU a países latinoamericanos por los Países Bajos (2008-2011)	103
Tabla 8.1	Resultados del análisis cuantitativo de la diplomacia económica	127

Casilla de texto

Casilla 5.1	Alemania y Brasil	84
Casilla 8.1	La política de los Países Bajos en perspectiva	114
Casilla 9.1	El diálogo sobre el carbón	141

Abreviaturas

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BRICS	Las economías emergentes de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CDH	Consejo de Derechos Humanos de la ONU
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DWH	<i>Directie Westelijk Halfrond</i> (Dirección Hemisferio Occidental, Ministerio de Asuntos Exteriores)
EE.UU.	Estados Unidos de Norteamérica
EPU	Examen Periódico Universal
FMI	Fondo Monetario Internacional
G20	Grupo de los 20 países industrializados y emergentes más grandes
G4	Grupo de cuatro países (Brasil, Alemania, India y Japón) que insiste en reformar el Consejo de Seguridad de la ONU
IOB	<i>Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie</i> (Inspección de Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas)
LHBT	Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales y Transgéneros
MdE	Memorando de Entendimiento
MERCOSUR/L	Mercado Común del Sur/do Sul
MIB	<i>Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader</i> (Plan de Política Interdepartamental Multianual)
NBSO	<i>Netherlands Business Support Office</i> (Oficina de Apoyo a Negocios de los Países Bajos)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no-gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
R2P	<i>Responsibility to Protect</i> (Responsabilidad de Proteger)
RED	<i>Renewable Energy Directive</i> (Directiva de Energía Renovable)
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
RTRS	<i>Round Table on Responsible Soy</i> (Mesa Redonda de Soya Responsable)
SDSR	Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
UE	Unión Europea
USD	Dólar norteamericano

En busca de nuevas relaciones

Resumen ejecutivo y temas de atención para el futuro

1. Motivo y estructura del estudio de evaluación

En los últimos años tuvieron lugar cambios políticos y socioeconómicos importantes en América Latina. Un sostenido crecimiento económico, la consolidación de la democracia y la reducción de la pobreza cambiaron fundamentalmente la situación en el continente. Estos desarrollos crearon nuevas posibilidades para los Países Bajos, pero también requieren que se adapten las relaciones existentes con la región a la nueva situación. Al mismo tiempo, la política exterior de los Países Bajos está sujeta a cambios rápidos y las medidas de austeridad obligan a tomar decisiones más tajantes con respecto a las prioridades.

Con esta situación como telón de fondo, el objetivo de la evaluación es investigar:

- a) la manera en que la política exterior de los Países Bajos en relación a América Latina reaccionó a estos cambios;
- b) hasta qué punto se concretaron los objetivos de la política exterior en la región; y
- c) cuáles son los resultados obtenidos.

La evaluación además dedica atención a la organización y el diseño de la política exterior y, de manera especial, al papel del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. En la presente evaluación se abordan también preguntas sobre la coherencia y sinergia de la política.

| 13 |

Los hallazgos de esta evaluación se sustentan en investigaciones de archivos, expedientes y en cuatro estudios parciales sobre:

- a) las relaciones políticas y diplomáticas mantenidas con los tres países grandes de la región (Argentina, Brasil y México);
- b) la diplomacia económica en Brasil;
- c) los derechos humanos y la construcción de la paz en Colombia y Guatemala; y
- d) las contribuciones a la coherencia y el desarrollo sostenible en Brasil, Colombia y Bolivia.

La evaluación abarca el período comprendido entre 2004 y 2010, pero cuando se consideró pertinente, se analizaron también desarrollos más actuales.

2. Evolución de la política exterior con respecto a América Latina

En las últimas décadas, las relaciones de los Países Bajos con América Latina se caracterizaron por relaciones políticas y económicas estables, pero en comparación con otras regiones estas relaciones fueron menos intensas. La cercanía de la región latinoamericana con respecto a los territorios de ultramar del Reino de los Países Bajos es un motivo importante para dedicar atención a la región. En los análisis relativos a las

políticas anteriormente dominaba la imagen de un continente con problemas: estancamiento económico, autoritarismo, pobreza y violación de derechos humanos. Las políticas con respecto a la región eran un reflejo del compromiso activo y político de los Países Bajos con estos problemas de desarrollo. Ello se expresaba en unos objetivos ambiciosos y una participación activa en distintos ámbitos como derechos humanos, reducción de la pobreza, gobernanza, género, medio ambiente, fortalecimiento de la sociedad civil, etc. En el período de evaluación, los Países Bajos financiaron programas y proyectos por un importe de más de 800 millones de euros. Las políticas con respecto a la defensa de intereses económicos en primera instancia fueron reactivas.

A partir de 2008, el interés por el potencial económico de América Latina crece rápidamente y se reconoce que ello ofrece posibilidades a los Países Bajos para diversificar las relaciones comerciales que tradicionalmente estaban dirigidas unilateralmente a Europa. Se reforzó a partir de 2011 la atención dedicada a la diplomacia económica, la cual recibe la más alta prioridad. Con Brasil se intensificaron las relaciones: el número de visitas de gobernantes neerlandeses y misiones comerciales aumentó sustancialmente y, aunque no fue hasta en 2012, se amplió la red de misiones diplomáticas. Por su importancia para la diplomacia económica, se abrió en noviembre de 2011 una embajada en Panamá. En 2011, debido a los recortes presupuestarios, se reduce gradualmente la mayor parte de la cooperación bilateral al desarrollo dirigida a América Latina y en el corto plazo se cerrarán 5 embajadas (Ecuador, Uruguay, Bolivia, Nicaragua y Guatemala). En 2014, el personal expatriado en la región se reducirá a más de la mitad con comparación con 2004. La política exterior será elaborada – en mayor medida que antes – en el marco de la Unión Europea.

| 14 |

3. La ejecución de las políticas por ámbito

Relaciones políticas y defensa de intereses

Con los tres grandes países de la región (Argentina, Brasil y México), los Países Bajos celebran consultas políticas regulares, en las que se concede la mayor atención a Brasil. Actualmente los Países Bajos consideran a Brasil un socio estratégico en la realización de los objetivos de su política exterior. Ello se desprende de la alta prioridad que se concede a este país tanto en las relaciones políticas como en las relaciones económicas de los Países Bajos.

La expectativa de que Brasil y los Países Bajos tuvieran un alto nivel de coincidencia en puntos de vista de política internacional, en la práctica no resultó tan realista. Brasil toma otras decisiones estratégicas y en cuestiones internacionales importantes (la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, la forma de trabajo en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la cuestión Irán, etc.) muchas veces adopta una posición diferente.

La atención y los esfuerzos dedicados por los Países Bajos a Argentina y México van muy a la zaga de los dedicados a Brasil y en los últimos años mostraron poca urgencia. La limitada prioridad bilateral del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos para México no cuadra con la creciente importancia económica y política de este país.

Es difícil determinar los ‘resultados’ de los esfuerzos diplomáticos según criterios claramente definidos. No obstante, se puede presentar los siguientes hallazgos:

- Las consultas bilaterales políticas que se llevaron a cabo con cierta regularidad con Brasil han resultado muy útiles para una mayor comprensión mutua y probablemente han contribuido a un acercamiento en algunos temas específicos sobre los cuales existen diferentes puntos de vista, como es el caso de Siria. Las posiciones sobre diferentes asuntos importantes de política internacional difieren y no es realista esperar que la UE y los Países Bajos puedan ejercer mucha influencia sobre Brasil.
- Los Países Bajos apoyaron las reivindicaciones de Brasil por una mayor participación en la toma de decisiones del FMI y también están dispuestos a apoyar, bajo ciertas condiciones, reformas en la distribución de escaños en el Consejo de Seguridad de la ONU. Brasil, no obstante, sigue insatisfecho por el ritmo de los cambios. En el caso de Brasil, los Países Bajos aplicaron en algunos ámbitos específicos una diplomacia de nichos y lograron establecer una cooperación constructiva. Por ejemplo en la discusión sobre intervenciones militares internacionales en conflictos internos o interestatales (*Responsibility to Protect*).
- En general, México es para los Países Bajos un socio valioso (y al revés) en asuntos multilaterales. Los países colaboraron exitosamente en terrenos tales como la reforma de la ONU, el cambio climático, la paz y seguridad. Los Países Bajos no lograron realizar sus ambiciones de tener acceso, con el apoyo de países latinoamericanos, al foro del G20 o para nombramientos de neerlandeses en altos puestos internacionales. Ello no se debe a deficiencias en los esfuerzos realizados, es sobre todo es la consecuencia de las cambiadas relaciones políticas y la preferencia de los países latinoamericanos de apoyar a sus propios candidatos.

| 15 |

Los Países Bajos reaccionaron activamente a las posibilidades de cooperar en el terreno de la educación en Brasil y se firmó un convenio para que en los próximos años 2,500 estudiantes brasileños puedan estudiar en los Países Bajos. Los esfuerzos de los Países Bajos para ser eliminado de la lista brasileña de países con un régimen especial para *holdings* en relación con preferencias tributarias aún no han tenido resultados. El Acuerdo celebrado con Brasil en materia de defensa puede servir tanto objetivos políticos (colaboración en operaciones de paz) como económicos (el suministro de material de defensa).

Derechos humanos

Desde 2004, los Países Bajos dedicaron atención, de una forma consecuente e intensiva, a la promoción de los derechos humanos. En los países socios de la cooperación holandesa, Colombia y Guatemala, se dio apoyo financiero a las actividades de diferentes actores (la administración pública, las ONG, la ONU, organizaciones de víctimas, etc.) dirigidas a la promoción de los derechos humanos y construcción de la paz. Los resultados más importantes del trabajo en Guatemala guardan relación con el aumento de las capacidades en el terreno de la investigación penal y administración de justicia, y la reducción de la impunidad. El apoyo de los Países Bajos a organizaciones locales de Guatemala y la presión diplomática de los Países Bajos (junto con otros estados miembros de la UE) contribuyeron a que se iniciaran juicios contra ex presidentes que estuvieron involucrados en la represión y corrupción. En Colombia se aportó al proceso de reconciliación, la reintegración de ex

combatientes y el fomento de la colaboración y reconciliación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

En los últimos años, los Países Bajos decidieron reducir sus actividades en el ámbito de los derechos humanos en los tres países grandes de América Latina y optaron por concentrarse en nichos. Una actitud más activa de las administraciones públicas en estos tres países, una creciente presencia de mecanismos nacionales y mayor control democrático para la promoción del respeto de los derechos humanos son buenos motivos para adoptar un papel bilateral modesto por parte de los Países Bajos. Sin embargo, este no es el caso para México, donde – considerando la gravedad de la situación de derechos humanos – el aporte neerlandés es exiguo.

Diplomacia económica

Dado que en la región latinoamericana las barreras comerciales y las intervenciones gubernamentales crean obstáculos importantes para el mundo empresarial de los Países Bajos, dedicarse a la diplomacia económica es pertinente.

El Ministerio de Asuntos Exteriores se encuentra en el proceso de ampliar su papel en este terreno. Existe una gama de organizaciones privadas que desarrollan actividades que a veces se traslapan con las de la administración pública neerlandesa. La administración pública, sin embargo, tiene una responsabilidad específica en América Latina, sobre todo en virtud del importante papel que distintas administraciones públicas latinoamericanas juegan en la economía, es decir:

- 1) la facilitación del acceso para empresas neerlandesas a funcionarios de alto nivel y a la dirección de grandes empresas (estatales);
- 2) la reducción de barreras comerciales y el fomento del acceso al mercado mediante contactos con gobiernos e institutos extranjeros (por ejemplo en caso de problemas específicos de empresas neerlandesas);
- 3) hacer accesible información que no se puede o difícilmente se puede obtener mediante otros canales, generalmente privados;
- 4) el posicionamiento y la promoción de los Países Bajos y sectores neerlandeses.

Se evidenció que también en economías relativamente abiertas como la de México, la diplomacia económica es importante para la solución de problemas y la facilitación de contactos con el gobierno.

Entre 2002 y 2011, la participación de América Latina en el total del comercio exterior de los Países Bajos creció en un 50 por ciento aproximadamente. El número de exportadores neerlandeses creció sostenidamente, sobre todo hacia Chile, México y Brasil. La diplomacia económica (misiones comerciales salientes y suministro de información) resulta tener un efecto positivo significativo en las exportaciones neerlandesas hacia América Latina. Sin embargo, a pesar del crecimiento de las relaciones comerciales, la participación de América Latina en el comercio neerlandés y las inversiones extranjeras es aun relativamente baja. Las exportaciones neerlandesas hacia la región representaron en el período 2009-2011 alrededor del 4.5 por ciento de las exportaciones totales neerlandesas.

En Brasil, los Países Bajos lograron -mediante la diplomacia económica- desarrollar una ventaja competitiva en el sector de 'puertos, transporte marítimo y logística'. El gobierno neerlandés junto a las empresas neerlandesas son activamente envueltos en la formulación de políticas para el sector y lograron construir una buena reputación en ello.

Las *misiones comerciales entrantes* de parte del gobierno y el mundo empresarial brasileños a los Países Bajos parecen haber sido excepcionalmente eficaces en la promoción de la pericia neerlandesa y el establecimiento de relaciones personales y comerciales. Estas misiones generalmente son más pequeñas que las misiones salientes de los Países Bajos hacia Brasil y se enfocan en un solo tema o sector, y se acoplan bien a los intereses y prioridades de Brasil. Empresas neerlandesas indican que el valor agregado de una misión económica saliente radica en la posibilidad de promoverse a sí mismas, en la oportunidad de tener acceso a funcionarios de alto nivel y directivos de empresas estatales, en la posibilidad de entrar en contacto con posibles socios comerciales y, finalmente, para mantener las relaciones comerciales existentes. Los contratos que se firman durante una misión, no obstante, son más 'la cereza en el pastel' que el resultado directo de la misión.

Cooperación al desarrollo: reducción de la pobreza y desarrollo social

En Nicaragua y Bolivia, la relación bilateral se concentró sobre todo en la cooperación al desarrollo. Dado que el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es una prioridad para los Países Bajos, se otorgó mucha ayuda a los sectores sociales en dichos países. La eficacia de la ayuda de los Países Bajos para aumentar la capacidad de ejecución de las administraciones públicas en estos países fue moderada y resultó ser limitadamente sostenible. La ayuda brindada al sistema de salud en Nicaragua contribuyó a la mejora del acceso directo a los establecimientos de salud y a la calidad de la prestación de servicios. En Bolivia se amplió considerablemente el acceso a la educación básica, pero es difícil determinar en qué medida ello fue el resultado de la ayuda brindada por los Países Bajos y otros donantes. Para la presencia en Guatemala y Colombia se aplicaron otras prioridades, es decir contribuir a la construcción de la paz y la lucha contra la impunidad.

| 17 |

La decisión de terminar gradualmente la relación de cooperación al desarrollo con América Latina concuerda con la decreciente relevancia de cooperación al desarrollo bilateral en la región. La necesidad de dar seguimiento en el corto plazo a la decisión política de implementar recortes en la cooperación al desarrollo influyó fuertemente en la forma en que se lo ejecutó. El retiro no está sustentado, con excepción de Colombia, en un análisis relativo al contenido sobre el decreciente papel de la ayuda bilateral a estos países. Por ejemplo, en los últimos 50 años los Países Bajos destinaron más de 1,300 millones de euros a la cooperación al desarrollo en Bolivia. La decisión de terminar en poco tiempo esta ayuda mientras al mismo tiempo en los años anteriores se han adquirido obligaciones que implican sumas elevadas, no es un indicio de una estrategia de retiro bien ponderada.

Es demasiado temprano de evaluar la estrategia de salida aplicada en los países socios. Lo que sí se evidenció es que la transferencia prevista de actividades a otros donantes resultó ser solo limitadamente posible, porque también donantes afines están reconsiderando su presencia en la región y se ven enfrentados con un presupuesto considerablemente inferior.

Producción y comercio sostenibles

En la última década, la atención prestada a la huella ecológica de la economía de los Países Bajos ha venido creciendo. En 2005, se necesitaba aproximadamente 10 millones de hectáreas para cubrir el consumo total de los Países Bajos, de las cuales el 85 por ciento quedaba fuera de las fronteras nacionales. De estas cerca de 2 millones de hectáreas, alrededor de 10 millones están situadas en América Latina, sobre todo por la importación de soya desde Brasil (estimada en 1.3 millones de hectáreas).

Los Países Bajos tienen objetivos ambiciosos para fomentar el desarrollo sostenible. Ello se ha traducido en América Latina en contribuciones directas e indirectas a hacer más sostenibles algunas cadenas de producción y comercialización que son pertinentes para las relaciones económicas con la región:

- Con contribuciones de ONG subsidiadas (entre otros por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos), del mundo empresarial de los Países Bajos y con el apoyo de los agregados responsables de agricultura en las embajadas, se alcanzó mediante la iniciativa de la Mesa Redonda de Soya Responsable (RTRS, por sus siglas en inglés) la certificación de soya sostenible. La perspectiva es que una parte cada vez mayor de la soya importada sea soya certificada.
- Debido a preocupaciones sobre las consecuencias para la deforestación y la pérdida de biodiversidad en la región causadas en parte por la importación de etanol biológico desde Brasil, los Países Bajos contribuyeron activamente a la Renewable Energy Directive (RED), una directiva adoptada por la UE en 2009. Se logró – entre otras con subvenciones del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos – a pequeña escala la certificación de biocombustibles (el 2 por ciento del mercado). Sin embargo, por la alta demanda interna en Brasil y la exportación a países fuera de la UE, en la actualidad prácticamente ya no se trata de exportación de biocombustibles hacia la UE.
- Los Países Bajos son un puerto de tránsito y un consumidor importante de carbón mineral de Colombia (el 50 por ciento del consumo nacional). Por la presión ejercida por las ONG de los Países Bajos, se prestó atención a las consecuencias sociales y medioambientales de la extracción del carbón. Brindando apoyo sectorial al Ministerio de Medio Ambiente, los Países Bajos contribuyeron en Colombia al aumento de la capacidad regulatoria del gobierno en este terreno y se fomentó la colaboración entre el gobierno y las ONG. En los Países Bajos, se formó el Dutch Coal Dialogue (DCD), en el que representantes de las compañías energéticas y mineras y las ONG persiguen fomentar una extracción sostenible y responsable de carbón. El gobierno de los Países Bajos es partidaria de la autorregulación y participó en este proceso como observador. La administración pública de los Países Bajos atribuye la responsabilidad de la cadena en primer lugar a las empresas, pero se ve enfrentado con la presión ejercida por el parlamento y la opinión pública para adoptar una postura más proactiva. Especialmente porque la autorregulación pretendida, como en el caso del diálogo sobre el carbón, no ha llevado a los resultados deseados.

Las contribuciones a hacer sostenible la producción de madera se concretaron de dos maneras: mediante el apoyo sectorial a los Ministerios de Medioambiente de Bolivia y

Colombia y mediante proyectos específicos. A pesar de que los efectos duraderos del aumento de las capacidades de los ministerios en ambos países resultaron ser problemáticos, sobre todo en Colombia se logró avanzar en la protección de los bosques. Además, la administración pública de los Países Bajos fomentó el camino hacia la sostenibilidad adaptando su política de compras y adquiriendo sólo madera sostenible. La cuota de mercado de madera producida demostrablemente de forma sostenible en los Países Bajos aumentó del 13.3 por ciento en 2005 al 65.7 por ciento en 2011 (certificaciones de FSC y PEFC). Con ello, se alcanzó el objetivo del gabinete de ministros del 50 por ciento. Este objetivo del 50 por ciento aún no se logró en relación a la cuota de madera tropical aserrada de árboles de hoja caduca, que aumentó del 15.5 por ciento en 2008 al 39 por ciento en 2011.

3.1 Coherencia y sinergia

Colaboración interdepartamental: hacia una sola política exterior

Con el creciente papel de los ministerios sectoriales, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos ya no tiene el monopolio en la política exterior. Asimismo, la creciente importancia de los actores no estatales en las relaciones exteriores demanda nuevas formas de colaboración y regulación. En Brasil, los hallazgos sobre las intenciones del gobierno de los Países Bajos de tener una sola política exterior son positivos. El Plan de Política Interdepartamental Multianual (MIB, por sus siglas en neerlandés) se realizó en estrecha colaboración con los ministerios sectoriales, y las embajadas y la dirección regional del Ministerio de Asuntos Exteriores jugaron un papel positivo en ello. Actualmente cuatro agregados de ministerios sectoriales están trabajando en la embajada bajo la dirección política del embajador. El número de visitas de la dirección política de otros ministerios creció sustancialmente y para los asuntos técnicos el embajador coordina los contactos entre los ministerios sectoriales.

| 19 |

La labor de los agregados de agricultura en México y Argentina tiene un valor añadido importante, por: a) la prestación de servicios concreta; b) la exploración estructural para defender intereses comerciales en el terreno de la agricultura; y c) el compromiso continuo con el desarrollo sostenible. La colaboración con el Ministerio de Defensa en torno a la firma del Acuerdo en el área de Defensa con Brasil es un buen ejemplo de colaboración interdepartamental. La colaboración entre la embajada y la Netherlands Education Support Office (NESO) en Brasil llevó a resultados concretos, por ejemplo el acuerdo sobre el recibimiento de 2,500 estudiantes brasileños en los Países Bajos.

Coherencia

Los resultados de los esfuerzos para fomentar la coherencia entre los diferentes ámbitos políticos son de diversa índole:

- En Brasil se trata de una integración adecuada de la diplomacia *política y económica*. Se utilizan las misiones económicas para consultas políticas y viceversa. Un ejemplo es la visita del jefe de gabinete del presidente brasileño al puerto de Rotterdam con miras a las nuevas posibilidades que el gobierno brasileño ha creado para la participación de

- empresas extranjeras de participar en la ejecución de obras de infraestructura grandes.
- En el sector marítimo y portuario en Brasil se presta atención a la responsabilidad social empresarial, pero en la mayoría de los casos es una actividad aislada y no está lo suficientemente integrada en la *diplomacia económica*.
 - En las negociaciones sobre los acuerdos de asociación y libre comercio, los Países Bajos abogan por considerar las cláusulas sobre *derechos humanos* como esenciales, por lo que, en caso de incumplimiento, la UE podrá, en última instancia, suspender el acuerdo en cuestión.
 - En cuanto al fomento de la *sostenibilidad*, las actividades desarrolladas en tres rubros (soya, madera y biocombustibles) representan modalidades a través de las cuales se cumplieron con el objetivo de coherencia de políticas porque los resultados contribuyeron a la promoción de producción sostenible de productos que son consumidos en los Países Bajos. En el otro caso de carbón mineral, la embajada de los Países Bajos en Colombia construyó una buena red de contactos y contribuyó a los esfuerzos de mejorar la regulación de la actividad minera en el país. Sin embargo, en los Países Bajos se hizo poco uso de ello.

3.2 Los Países Bajos y la UE en América Latina

| 20 |

Los Países Bajos apuntan a desarrollar y ejecutar sus políticas con respecto a América Latina de forma creciente *en consultas europeas*. Se espera que una actuación europea común tenga más influencia. Además podría compensar la disminución de la influencia de los países individuales. Los resultados de los esfuerzos para fomentar la colaboración política y económica en el marco de la UE con respecto a Brasil por el momento son decepcionantes. Eso es válido sobre todo para la Asociación Estratégica que se estableció en 2007. Existen tres razones para estos pobres resultados:

- 1) Las negociaciones sobre el tratado de libre comercio entre la UE y el Mercosur se estancaron (las dos partes tienen opiniones diferentes sobre cuestiones comerciales);
- 2) Brasil está explorando activamente alianzas de poder alternativas (incluyendo relaciones importantes con los EE.UU. y China);
- 3) no existe una estrategia clara y unívoca de la UE con respecto a Brasil.

La eficacia esperada de una actuación común se ve obstaculizada por una falta de sinergia y coherencia institucional en la política exterior de la UE. Asimismo, la construcción de la delegación europea y en especial del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) requiere mucho tiempo. También en México la ejecución de la Asociación Estratégica es difícil, pero aquí se trata más de consenso en el ámbito político y económico.

Resulta que la actuación común funciona mejor cuando están en juego intereses comunes evidentes o en cuestiones sobre las que existe un gran consenso. Esto se aplica por ejemplo para la actuación de la UE en la cuestión de Irán o en la política de derechos humanos. En el ámbito de la diplomacia económica, los Estados miembros muchas veces son competidores. Hay muchos otros terrenos y cuestiones en los que sobre todo los países

grandes tienen sus propios planes. En tales situaciones queda de manifiesto que países ‘medianos’ como Suecia, Italia y los Países Bajos sienten más las consecuencias de los cambios en la correlación de fuerzas en el mundo que los países más grandes. Los países grandes son más importantes para apoyar la UE que al revés. Lo que significa que los estados miembros (más) pequeños como los Países Bajos, que se apoyan más (o quieren o tienen que apoyarse más) en la UE, indirectamente se vuelven más dependientes de los estados miembros grandes. Esto provoca limitaciones en el grado de ‘Europeización’ de la política exterior en cuanto a América Latina.

El propósito de efectivizar la política neerlandesa de derechos humanos en el marco de la UE, en la práctica se ve obstaculizado debido a la insuficiente capacidad de tomar iniciativas a corto plazo y limitados recursos de las delegaciones de la UE. Ello es aplicable en menor medida para Brasil, pero se manifestó de forma más nítida en México. La opción de ejecutar la política neerlandesa en materia de derechos humanos en mayor medida a través de la UE exige además una actitud activa de los Países Bajos, lo que actualmente no siempre ocurre en los países latinoamericanos evaluados.

4. Hallazgos principales

| 21 |

1. *Los Países Bajos reaccionaron atentamente a las posibilidades que se originaron para intensificar las relaciones económicas con Brasil. No se acompañó la revaloración de la importancia de Brasil con una mayor atención a las oportunidades específicas para los Países Bajos en los países hispanohablantes de la región.*

Las intenciones relativas a las políticas de otorgar una prioridad alta a Brasil en las relaciones políticas y económicas cuadran bien con las posibilidades de colaboración con este país. La embajada de los Países Bajos jugó un papel importante en la adaptación de las políticas a las nuevas circunstancias. La dotación de personal en la embajada no fue adaptada hasta en 2012, y sigue siendo modesta considerando los considerables desafíos para aprovechar mejor las posibilidades que presenta este país. El énfasis puesto en Brasil no fue seguido por una mayor atención a las posibilidades (futuras) para una colaboración política y económica con los demás países de la región. Al dar una relativamente escasa prioridad a los países hispanohablantes de la región latinoamericana, los Países Bajos se diferencian de los países europeos más grandes. Aunque un despliegue amplio como el de los Estados miembros grandes de la UE quizás no sea posible para un país (más) pequeño como los Países Bajos, sin embargo la atención que se prestó a la región también en términos proporcionales resultó muy magra. Las experiencias obtenidas en Brasil demuestran que se necesita un largo período de preparación para poder aprovechar a tiempo las posibilidades de colaboración económica y política.

2. *Si no se toman medidas adicionales, el cierre de embajadas y recortes de personal tienen como consecuencia que las opciones futuras para la defensa de los intereses neerlandeses en América Latina se verán considerablemente limitadas.*

En el pasado ya se puso de manifiesto que en los países donde se finalizaron los programas de cooperación al desarrollo es difícil conservar las redes de contactos construidas en beneficio

de formas distintas de colaboración. En los países donde actualmente se está terminando la ayuda, se corre el riesgo de que esta situación se repita. Con una dotación de personal reducida en las embajadas en países como Perú y Chile, que están adquiriendo cada vez más importancia económica, se vuelve difícil explorar las posibilidades para relaciones económicas en el mediano plazo.

3. *La diplomacia económica tiene un efecto positivo en las relaciones comerciales en la región. Los esfuerzos estratégicos dedicados a la diplomacia económica posibilitaron que los Países Bajos desarrollaran una ventaja competitiva en sectores particulares. En la reorientación de la política exterior de los Países Bajos aplicada a partir de 2011, el énfasis a veces cayó demasiado unilateralmente en la diplomacia económica.*

La diplomacia económica con un enfoque sectorial y dirigida al fomento de la colaboración entre socios y participantes potenciales resulta ser prometedora. En Brasil se desarrolló una red estratégica en el sector marítimo y portuario, por lo que los Países Bajos lograron construir una buena reputación que facilita el hacer negocios. La experiencia demuestra que, para llegar a hacer negocios, se requiere de una inversión de larga duración en la creación de condiciones favorables y la construcción de una buena reputación. Los países grandes de la UE invierten en un paquete amplio de actividades con la esperanza de que sus efectos se fortalezcan mutuamente y que, al final, repercutan en las relaciones económicas mantenidas con América Latina. En comparación con ello, el despliegue de los Países Bajos está orientado muy unilateralmente en la defensa de los intereses económicos y se dispone de pocos recursos para actividades en otros terrenos. No existe – o apenas existe – una estrategia de vincular la diplomacia pública con la diplomacia económica. Además, la diplomacia pública todavía está pobremente desarrollada y los Países Bajos no pueden invertir muchos recursos financieros en ella.

| 22 |

4. *La decisión de terminar gradualmente la relación de cooperación al desarrollo con América Latina concuerda con la decreciente relevancia de la cooperación bilateral al desarrollo en la región.*

La necesidad de un papel autónomo de la cooperación tradicional al desarrollo de los Países Bajos en América Latina es cada vez menor. La necesidad de dar seguimiento en el corto plazo a la decisión política de implementar recortes presupuestarios en la cooperación al desarrollo influyó fuertemente en el esmero con que se terminaron gradualmente las relaciones.

5. *Los Países Bajos pusieron en práctica sus objetivos para una política activa en materia de derechos humanos, sin embargo, existe preocupación sobre la atención permanente a los derechos humanos universales y la continuidad de las contribuciones neerlandesas en Guatemala y Colombia.*

En Colombia y Guatemala, los Países Bajos contribuyeron al progreso obtenido en el terreno de la construcción de la paz y el respeto de los derechos humanos. El apoyo neerlandés a las actividades en materia de derechos humanos en la región fue reducido después de 2011. Ello parece lógico, dado el progreso que se logró en muchos países en este terreno. En virtud de que la evaluación señala la importancia del apoyo político bilateral a organizaciones y personas vulnerables que defienden los derechos humanos en sus países, la continuidad del apoyo político neerlandés a los derechos humanos sin tener presencia in situ en los países mencionados es un tema de preocupación.

6. *En el terreno de producción y comercio sostenibles, los Países Bajos contribuyeron al fortalecimiento de la capacidad local de regulación y control en el terreno del medio ambiente. La certificación es exitosa como impulsor de medidas para fomentar el comercio sostenible, pero sus efectos en las condiciones de producción aún son limitados*

Buenas leyes y regulaciones nacionales en combinación con una sociedad civil activa son ingredientes importantes para avanzar en la producción sostenible; estos son factores importantes que explican el progreso logrado en Brasil. Los Países Bajos intentaron contribuir a la creación de estas condiciones dando apoyo a Bolivia y Colombia. No obstante, en estos países el avance en estos terrenos depende fuertemente de factores políticos y de poder; solamente en segunda instancia depende del apoyo técnico y financiero. En el apoyo sectorial ofrecido a ambos países, estos factores no siempre se lo fueron lo suficientemente considerados. Muchos esfuerzos en pro de la producción y comercio sostenibles ahora están dirigidos a la adquisición y transformación, y no proveen, como en el caso del carbón colombiano, apoyo a actividades en los países de producción. Una excepción positiva es el financiamiento de la Iniciativa Comercio Sostenible, que está también activa en América Latina.

7. *La política exterior de los Países Bajos con respecto a América Latina se formuló en colaboración con un gran número de actores no estatales. Las embajadas desarrollaron para ello en varios ámbitos una red pertinente y extensa.*

De la evaluación de la diplomacia económica en América Latina se desprende la importancia de construir una red amplia en un sector específico para crear condiciones favorables y una buena reputación para la defensa de intereses económicos. Los avances en el terreno de derechos humanos se lograron gracias a la colaboración con una amplia red de ONG y otros actores no estatales. En el terreno de desarrollo sostenible, en Colombia y Brasil se aplicó exitosamente el enfoque de consultas con múltiples partes interesadas (*multi-stakeholder*). En el terreno de derechos humanos y cooperación al desarrollo, los Países Bajos tienen una larga tradición de colaboración con tanto entidades gubernamentales como ONG. Se evidenció que la mejor colaboración es en la que los esfuerzos bilaterales y los de las organizaciones particulares se complementan.

8. *A la administración pública de los Países Bajos todavía le cuesta, en el caso de objetivos coherentes de desarrollo sostenible, definir claramente su papel.*

Donde los intereses contrapuestos son más grandes, hay espacio para que administración pública juegue un papel de intermediario más activo. El estudio de caso sobre la soya sostenible muestra que un papel proactivo neerlandés de la administración pública en pro de la producción más sostenible puede tener un valor añadido importante. En el caso de carbón mineral, la administración pública no ha optado por ello y apunta a la autorregulación, pero ello todavía no ha producido los resultados deseados. La formulación de objetivos claros, concretos y verificables, relacionados lo más directamente posible a la producción y comercio sostenibles, puede aumentar la eficacia de las políticas.

9. *La opción de ejecutar la política exterior con respecto a los países latinoamericanos grandes cada vez más en el marco de la UE, en la práctica (todavía) no funciona bien porque la eficacia de la política de la UE es limitada.*

Los resultados de las Asociaciones Estratégicas con México y Brasil son bastante decepcionantes, porque ni en el terreno político ni en el económico se lograron muchos avances. Los Países Bajos y otros países ‘medianos’ de la UE parecen salir como perdedores cuando europeizan sus políticas, mientras que los países grandes siguen dando preferencia a sus propias relaciones bilaterales.

5. Temas de interés para políticas futuras

Los Países Bajos se volvieron menos importantes y además se empequeñecieron a sí mismos en la escena mundial. Como consecuencia de los cambios en la correlación de fuerzas, la importancia de los Países Bajos en el escenario mundial se volvió más limitada. Si bien es cierto que esta noción está presente, se la ha desarrollado escasamente en las políticas con respecto a América Latina. La dirección emprendida en las políticas fácilmente puede conducir a que la intensidad de las relaciones vaya lentamente disminuyéndose y que el énfasis se circunscriba a la defensa de intereses económicos en un número limitado de países. En este caso, se dejará la colaboración política en lo posible en manos de la UE. Las redes y el prestigio que se construyeron con la cooperación neerlandesa al desarrollo y las actividades en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible ya no serán utilizadas para establecer modalidades diferentes de colaboración en terrenos nuevos.

| 24 |

Existen otras opciones para mitigar la tendencia de disminución de la presencia de los Países Bajos. Podría ser a través de la ampliación de la atención dedicada a países hispanohablantes. Dentro de los márgenes estrechos de recursos disponibles y recortes, sólo se lo puede lograr estableciendo criterios bien definidos en cuanto a la elección de países y canales e indicando específicamente cómo y dónde los Países Bajos quieren intensificar las relaciones con la región latinoamericana. Asimismo se podría reforzar las relaciones con, además del caso de México, algunos países medianos del continente con potencial económico y afinidad política. La elección de diplomacia de nichos sigue siendo importante, pero también para ello se tiene que garantizar una dedicación mínima y su continuidad. Asimismo se dará una interpretación más amplia a la diplomacia económica. Las iniciativas que ya existen en los ámbitos del medio ambiente y la producción sostenible pueden ser aprovechadas para formas innovadoras de colaboración. Al aplicar formas y modalidades de presencia diplomática diferentes a la red de misiones diplomáticas, se podrá parcialmente compensar las desventajas del cierre de las embajadas. También el enfoque regional en América Central y la aplicación de una fase de transición en Colombia ofrecen posibilidades para trabajar en esa nueva dirección. A pesar de los cambios en las políticas y un despliegue disminuido en la región, los países latinoamericanos grandes aún consideran los Países Bajos un país mediano relevante dentro de la UE. Ello requiere esfuerzos más activos de parte de los Países Bajos en el marco de la UE y una valoración cuidadosa de lo que se tiene que hacer de forma bilateral y lo que se puede hacer a través de la UE.

Para una opción de esta índole, además son de importancia los siguientes puntos de interés específicos:

1. *Dentro de los estrechos márgenes causados por la reducción de recursos es necesario, a partir de un análisis sobre las oportunidades específicas para los Países Bajos, definir de una manera muy precisa las prioridades en la región. Estas prioridades tienen que respetar la diferenciación existente en el continente. América Latina se presta para experimentar con formas de colaboración y presencia diplomática diferentes a la red de misiones diplomáticas regular.*

La pregunta de que si los Países Bajos tienen que apuntar más a la colaboración política con países medianos afines en la región es pertinente. El gran número de países en el continente, las características específicas de las subregiones y la existencia de alianzas regionales de colaboración ofrecen posibilidades de trabajar en mayor medida desde un enfoque regional. Ello, por otra parte, ya se inició en Centro América desde la embajada en Costa Rica. La región andina se presta también para un enfoque regional, pero no sin esfuerzos y medidas adicionales. Otros países de la UE ya obtuvieron experiencias con ello, que pueden servir para aprender. La apertura de una embajada pequeña en Panamá de índole experimental es otro ejemplo de un despliegue que sigue estas líneas. Un papel más intenso de embajadores especiales, como el embajador de derechos humanos, y del enviado especial de recursos naturales son otras posibilidades. También misiones y formas de colaboración en torno al desarrollo sostenible pueden ser exploradas. Lo mismo vale para la dotación de personal temporal y misiones de apoyo para la ejecución de actividades específicas en forma de proyectos. La distribución de tareas y colaboración con países afines, con lo que ya se obtuvo mucha experiencia en Centroamérica y los países andinos, es otra opción que puede ser investigada.

| 25 |

2. *La política exterior de los Países Bajos con respecto a América Latina depende fuertemente de relaciones amplias y profundas con un gran número de actores pertinentes.*

La evaluación de la diplomacia económica mostró la importancia de construir una red amplia en un sector específico y de desarrollar actividades adicionales para facilitar el hacer negocios y para crear condiciones favorables para ello. Los Países Bajos pueden aprender de la importancia que otros países europeos dan a un despliegue más amplio de la diplomacia económica. Para ello se necesitan más 'inversiones' en amplitud y en tiempo. Es por eso que en Brasil es de importancia investigar mejor las posibilidades que se presentan fuera de los tres grandes centros industriales y explorar las relaciones a nivel de los estados. Lo mismo rige para las relaciones en otros terrenos (colaboración académica, cultura, etc.). Para ello no se necesitan grandes inversiones, pero sí recursos para facilitar el establecimiento y mantenimiento de contactos. Son necesarios esfuerzos adicionales para seguir aprovechando las redes construidas en los países donde se terminará progresivamente la relación de cooperación bilateral al desarrollo.

3. *La pregunta en qué medida la cooperación al desarrollo tradicional puede ser sucedida por formas distintas de colaboración (especialmente en el terreno de producción sostenible, comercio y el clima) merece un estudio más profundo.*

En América Latina, la dedicación y atención prestadas a los bienes públicos internacionales son altamente pertinentes, sobre todo en materia del clima y desarrollo (de cadenas)

sostenible. Las razones más importantes para ello son: a) la elevada participación de los Países Bajos en el comercio de materias primas de la región latinoamericana; y b) las iniciativas y experiencias existentes en torno a la gestión medioambiental y en hacer más sostenible la producción y las cadenas comerciales en la región. Ello ofrece buenas posibilidades para, de conformidad con los objetivos de las políticas actuales, vincular más estrechamente el comercio con el desarrollo sostenible. En la medida en que la nueva definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD; véase la recomendación del Adviesraad Internationale Vraagstukken – Consejo Consultivo en Cuestiones Internacionales) sobre el financiamiento de la política climática internacional) lo permita, se podría asignar, a escala modesta, recursos financieros para ello. Estimular la colaboración entre organizaciones neerlandesas y latinoamericanas merece más atención que el financiamiento de proyectos. Además conviene aprovechar mejor la buena reputación en este terreno de algunas multinacionales neerlandesas activas en la región.

4. *4. Cada vez más el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos juega un papel importante de coordinador de la política exterior. Este papel debe de ir acompañado con un mayor énfasis en conocimientos específicos de la región.*

La dirección regional para América Latina debería de invertir más en el mantenimiento de redes que son pertinentes para su conocimiento sobre la región: comités de expertos (think tanks), universidades e instituciones para investigación aplicada. Para ello se podrá por ejemplo estrechar los lazos con la organización regional de la ONU, la CEPAL. Sobre todo un seguimiento más sistemático de los desarrollos económicos en la región y los temas específicos que en el mediano plazo tienen importancia para los Países Bajos, debería ser prioritario. En cuanto al personal en las misiones diplomáticas en la región, a la hora de contratarles el poseer conocimiento sobre la región y del idioma lamentablemente no siempre es un requisito. Se debe garantizar mejor la continuidad en conocimientos y experiencias en la región.

5. *Una actitud más activa de parte de los Países Bajos con respecto a temas específicos dentro de la UE es importante, ya que las intenciones de ejecutar la política exterior con respecto a América Latina cada vez más en el marco de UE por el momento solo dieron resultados limitados.*

Hasta hace poco, los Países Bajos eran uno de los países medianos cuya contribución a la elaboración de las políticas de la UE en la región fue relativamente grande. Sin embargo, con la ampliación de la UE esta influencia ha venido disminuyendo. Por lo tanto es aconsejable elegir cuidadosamente temas y nichos específicos para los aportes neerlandeses a las políticas de la UE con respecto a la región. Un ejemplo ilustrativo son los esfuerzos neerlandeses de incluir atención específica para los derechos humanos en el tratado de libre comercio con Colombia. Los Países Bajos deberán de reflexionar sobre los intereses y los componentes de la política exterior que puede defender en la región ya sea bilateralmente o mediante la UE.

En busca de nuevas relaciones

1

Motivo y diseño

1.1 Motivo para la evaluación

En los últimos años, se dedicaron varias publicaciones, informes y artículos al futuro de la política exterior en general y al futuro del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos en especial.¹ En estas publicaciones casi siempre se hace referencia a que el contexto de dicha política exterior cambia con rapidez:

- a) Por el profundo cambio ocurrido en las correlaciones de fuerzas en el mundo, nuevas potencias reclaman espacio en el sistema internacional hasta ese momento dominado por el Occidente. Existe una percepción ampliamente respaldada de que la influencia de la Unión Europea (UE), y específicamente la de los Países Bajos, ha venido disminuyendo.
- b) Con cada vez más frecuencia, los ministerios sectoriales y agencias tienen sus propios objetivos con respecto a asuntos internacionales. Además participan de forma autónoma en redes internacionales. La delimitación tradicional entre lo interno y lo externo se va desvaneciendo.
- c) El sistema internacional en su totalidad se volvió más híbrido. Ello se debe al creciente papel de actores no estatales, que ya no se dejan guiar por fronteras entre Estados.

También factores internos repercuten de forma importante en la elaboración de la política exterior. El respaldo interno hacia una política exterior activa está sometido a presión. Como consecuencia de la crisis financiero-económica se están aplicando recortes presupuestarios que no solamente afectan los montos asignados a la cooperación al desarrollo y a la defensa, sino también al Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y su red de misiones diplomáticas. Tanto el anterior como el actual gabinete de ministros de los Países Bajos subrayaron que los intereses (económicos) nacionales han de constituir un hilo conductor importante para la política exterior.

| 29 |

Estos factores llevaron a un consenso, cada vez mayor, sobre la necesidad de adaptar tanto el contenido como la estructura organizativa de la política exterior, con el fin de responder mejor a los cambios mencionados. El WRR (Consejo Científico Neerlandés para la Política Gubernamental), por ejemplo, abogó en su recomendación sobre la política exterior por una formulación más rigurosa de prioridades y por el desarrollo de nichos en aquellos terrenos donde radican la fuerza y los intereses de los Países Bajos. Asimismo, el informe recomendó definir la política exterior neerlandesa en mayor medida en el marco de la UE. Recientemente, en sus recomendaciones sobre la reforma de la diplomacia neerlandesa, una comisión externa aconsejó una mejor adecuación de la diplomacia al nuevo entorno.²

¹ WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Ámsterdam: Amsterdam University Press. Hellema, D., M. Segers & J. Rood (2011). *Bezinning op het buitenland, Het Nederlandse buitenlandbeleid in een onzekere wereld*. La Haya: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael & Universiteit Utrecht.

² Groep van Wijzen (2013). *Modernisering van de diplomatie, tussenrapport van de Groep van Wijzen*.

Es en este contexto que la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) llevó a cabo una evaluación de los desarrollos acontecidos en las relaciones neerlandesas mantenidas con América Latina. Los factores subyacentes que motivaron esta evaluación son varios. En primer lugar, durante los últimos años se presentaron cambios políticos y socioeconómicos importantes en esta región, en que el surgimiento de Brasil como potencia política y económica mundial es el más destacado. En segundo lugar, el peso de sobre todo México y Brasil aumentó rápidamente en la política internacional. Por último, un rápido crecimiento económico, reformas económicas y un mejor clima de negocios hacen que el continente se vuelva cada vez más atractivo para el mundo empresarial. Con respecto a todos estos desarrollos, cabe indagar de qué forma la política exterior neerlandesa respondió a estos cambios y en qué medida se originaron nuevas oportunidades y hasta qué punto las posibilidades fueron aprovechadas. La evaluación pretende echar una mirada retrospectiva desde la perspectiva de los cambios ocurridos en la región y contribuir al debate sobre cuestiones de actualidad que son relevantes para las relaciones de los Países Bajos con América Latina.

| 30 |

La política exterior con respecto a la región latinoamericana además ofrece la posibilidad de abordar temas que guardan relación con la posición del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, lo que es aplicable especialmente al papel cambiante del Ministerio con respecto a los ministerios sectoriales, el mundo empresarial, las ONG y otros actores no estatales. Asimismo esta evaluación brinda la oportunidad de analizar cómo los esfuerzos dedicados a la coordinación de la política exterior en el marco de la UE surtieron efecto en la práctica. La evaluación se basa en experiencias obtenidas en anteriores evaluaciones de la región realizadas por la IOB, en las que se abordan distintos componentes de la política exterior en función de su interconexión.³

1.2 Objetivos y preguntas

El objetivo de la evaluación es hacer un aporte a la rendición de cuentas sobre la política implementada y a la elaboración de políticas públicas. Se centra en el análisis de la política implementada y la evaluación de los resultados de las intenciones relativas a las políticas formuladas y su implementación. Sobre la base de estos hallazgos podemos formular temas de interés para las políticas futuras.

Las preguntas centrales de la evaluación son una elaboración de las preguntas clave que forman parte de una radiografía de las políticas:⁴

³ IOB (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos; IOB (2011). *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

⁴ Véase el anexo para el resumen de los Términos de Referencia. El texto completo está disponible por vía electrónica. La evaluación es una radiografía de las políticas en base al Sistema de Evaluaciones Periódicas.

- 1) ¿De qué manera la política exterior de los Países Bajos reaccionó a los cambios ocurridos en la región latinoamericana?
- 2) ¿De qué manera se pusieron en práctica las políticas y se logró la concreción de las intenciones relativas a estas políticas?
- 3) ¿Qué resultados se obtuvieron?
- 4) ¿En qué medida se realizaron las intenciones con respecto a la coherencia y la sinergia en las políticas públicas?

Previo a la evaluación, se realizó una reconstrucción de las políticas, en la que se identificaron los objetivos más importantes que son de relevancia para las políticas con respecto a la región latinoamericana. En función de estos objetivos, elegimos los ámbitos más importantes con respecto a los que se responderán las preguntas mencionadas. Estos ámbitos son:

- 1) los objetivos políticos de la política exterior y la representación de los intereses de los Países Bajos;
- 2) representación de los intereses económicos;
- 3) la política con respecto al fomento de los derechos humanos;
- 4) reducción de la pobreza y desarrollo social;
- 5) el fomento de la producción y el comercio sostenibles.

| 31 |

Asimismo se formularon cuatro preguntas específicas con relación a la configuración y organización de la política exterior dirigida a la región latinoamericana, puesto que esta evaluación además pretende contribuir al debate en torno a este tema. Las preguntas son las siguientes:

- 1) ¿En qué medida se está poniendo en práctica en la política regional el propósito de tener una sola política exterior, mediante el refuerzo de la colaboración interdepartamental?
- 2) ¿Qué interpretación de tareas aplica la administración pública de los Países Bajos en los diferentes ámbitos de las políticas públicas con relación a los actores no estatales?
- 3) ¿En qué medida se está poniendo en práctica la intención de implementar en mayor medida la política exterior de los Países Bajos en el marco de la UE y cuáles son sus consecuencias para la eficacia de la política?
- 4) ¿En qué medida se está fomentando la coherencia (prevenir que los efectos de esfuerzos aislados se contrarresten entre sí) y sinergia (articulación para que los efectos de los diferentes ámbitos de las políticas se refuercen) en la política pública de los Países Bajos y qué resultados se obtuvieron?

Métodos y actividades de investigación

Habida cuenta de la diversidad en temas y países y los problemas mencionados con respecto a la evaluación de la eficacia de la política pública, se realizaron varias actividades de investigación a través de estudios parciales. La investigación de archivos ha sido importante para la investigación de los objetivos políticos y la reconstrucción de las políticas públicas. En el tema de la diplomacia económica se utilizó la estadística descriptiva y se llevó a cabo

un estudio cualitativo sobre la influencia de la diplomacia económica en los cambios en los volúmenes comerciales. La investigación realizada en los países en cuestión tuvo como objetivo indagar más profundamente o verificar componentes específicos, principalmente mediante conversaciones con personas involucradas que dieron sus aportes desde ángulos diferentes. En algunos casos (comercio sostenible y derechos humanos en Colombia) se hicieron además investigaciones sobre el terreno para recopilar datos primarios.

1.3 Forma de trabajo y ejecución

Para la presente evaluación de la política exterior de los Países Bajos en América Latina se investigaron cinco temas prioritarios en siete países. La tabla 1.2. presenta un resumen de esta investigación, en la que se indican los países y los temas investigados en cada país.

Tabla 1.1 Resumen de los estudios parciales y países

	Brasil	Argentina	México	Colombia	Bolivia	Guatemala	Nicaragua
Fomento de los objetivos políticos de la política exterior (incluyendo representación de intereses/ colaboración cultural)	x	x	x				
Fomento de los derechos humanos	x	x	x	x		x	
Reducción de la pobreza y desarrollo social					x	x	x
Representación de intereses económicos	x	x	x				
Fomento del comercio y producción sostenibles: rubros	Soya, madera, biocombustibles	Soya		Madera y carbón mineral	Madera		

Los temas elegidos coinciden con las prioridades más importantes (en aspectos relacionados a las políticas y en términos de esfuerzos) de la política exterior con respecto a la región. Algunos temas, como por ejemplo la seguridad y la lucha contra la droga y los servicios consulares no se incluyeron. Sobre este último tema, la IOB realizó una investigación en 2011.⁵

⁵ IOB (2011). *Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. En la diplomacia económica no se dedicó atención al uso de instrumentos dirigidos a las empresas.

Se llevaron a cabo tres estudios de país, en los que la interacción entre el contexto, las políticas con respecto al país y las políticas temáticas ocupa un lugar central. Para ello se eligieron los tres países grandes de la región, cada uno de ellos además miembro del G20. Se dedica mucha atención a Brasil, lo que está conforme a la alta prioridad que se concedió en la política exterior de los Países Bajos a este país. En los tres estudios de país se abordan tanto objetivos políticos como económicos y se presta atención al fomento de los derechos humanos.

Debido a la amplitud y la intensidad de los esfuerzos de los Países Bajos en el terreno de los derechos humanos y la construcción de la paz en Colombia y Guatemala se decidió llevar a cabo un estudio parcial en estos países. En el caso del objetivo de reducción de la pobreza y desarrollo social se eligieron Bolivia y Nicaragua, países a los cuales se destinaron la mayor parte de los gastos en estos ámbitos. Asimismo se hizo uso de investigaciones de evaluación más recientes de la IOB sobre la eficacia de la cooperación de los Países Bajos con Bolivia y Nicaragua.⁶

En el caso del estudio parcial sobre el fomento de la producción y comercio sostenibles se seleccionaron 4 rubros pertinentes para la región basándose en los siguientes criterios: la dimensión del comercio; la dimensión de los esfuerzos y los recursos usados; y la medida en que se prestó atención a estos rubros en la Cámara Baja de los Países Bajos y en el debate público. Estos criterios llevaron a que se optara por los rubros de madera, soya, biocombustibles y carbón mineral.

| 33 |

El resumen de los estudios parciales y de los informes está incluido en los anexos de esta evaluación. En los estudios parciales se encuentran argumentos más exhaustivos que condujeron a los hallazgos que los que se pueden incluir en este informe final. Los estudios parciales están disponibles por vía electrónica en la página web de la IOB : www.iob-evaluatie.nl/Latijns-Amerika.

Delimitación

La evaluación abarca América Latina en el sentido general; la investigación se concentra en América del Sur y América Central. No se dedica atención por separado a las relaciones mantenidas con el Caribe y las relaciones entre los territorios caribeños del Reino de los Países Bajos y Venezuela, excepto cuando es pertinente para las relaciones establecidas con América del Sur. Debido a su carácter especial, las relaciones con Surinam tampoco son objeto de esta evaluación.

En los Términos de Referencia se menciona que la evaluación se concentra en el período 2004-2010 y que, cuando proceda, se incluirán desarrollos recientes. El inicio del período de evaluación coincide con la publicación de la nota de política sobre América Latina: '*Verre buren, goede vrienden*' (Vecinos lejanos, buenos amigos).⁷

⁶ Véase el Capítulo 6 para referencias completas sobre estos temas.

⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. La Haya.

En 2010 se estableció el Estatuto para el Reino de los Países Bajos, que está formado por Aruba, Curazao, San Martín y los propios Países Bajos. En el Estatuto se definen las relaciones exteriores como competencia del Reino. Lo que significa que el Reino mantiene las relaciones internacionales para los cuatro países y que los países pertenecientes al Reino no pueden mantener relaciones exteriores por separado. Puesto que dos de las tres notas de políticas (2004 y 2009) sobre América Latina todavía guardaban relación con los Países Bajos como país, en esta evaluación no se dedica atención específica a las relaciones que el Reino en su conjunto mantiene con América Latina.⁸

La evaluación se concentra en las actividades emprendidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Dado que el Ministerio comparte la responsabilidad de muchos temas con otros ministerios y porque los diferentes ámbitos están integrados de manera creciente en una sola política exterior (véase el Capítulo 3), las actividades se sitúan en el contexto de la política exterior más amplia. Asimismo la coherencia en la política exterior es un tema de interés específico.

Proceso de la evaluación

En el transcurso de esta evaluación, hubo retroalimentación periódica con los asesores participantes, así como también se realizó verificación con las direcciones participantes. En los Países Bajos, el grupo de referencia dio sus recomendaciones tanto sobre la estructura como la versión preliminar del informe. En América Latina, durante una reunión de dos días celebrada en Brasil se discutió el informe preliminar con el grupo de referencia compuesto por expertos externos del mundo académico e institutos de investigación (think tanks). Los participantes provenían de México, Colombia, Brasil, Bolivia y de la organización regional de la ONU, la CEPAL.

⁸ En 2003, la IOB ejecutó una evaluación sobre la representación de los intereses de los territorios caribeños del Reino: IOB (2003). *Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

En busca de nuevas relaciones

2

Cambios políticos y socio-económicos y sus consecuencias para las relaciones entre los Países Bajos y América Latina

2.1 Cambios políticos y económicos

En los años setenta y ochenta del siglo pasado, América Latina se vio enfrentada a crisis económicas. Se intentó superar estas crisis implementando reformas conocidas bajo el nombre general de Consenso de Washington. Medidas como sanear los altos déficits presupuestarios y las deudas, la lucha contra la inflación, el fomento del libre comercio y reemplazar el intervencionismo estatal por las fuerzas del mercado, en gran parte, fueron impuestas por organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Las medidas contribuyeron a que se contuviera la inflación y que se pusiera orden en las finanzas públicas.⁹

Sin embargo, los resultados de las políticas de reformas fueron magros porque no cumplieron con las expectativas de crecimiento económico, con la creación de empleos y la mejora de los ingresos. Las reformas económicas del Consenso de Washington en general fueron implementadas por gobiernos de centro-derecha o de derecha populista. Estos gobiernos se vieron enfrentados ante el reto de conciliar la estabilización económica, el apoyo electoral y la legitimidad democrática.¹⁰ Alrededor del cambio de milenio, los contrastes sociales crecientes originaron descontento social y protestas masivas. Sin embargo, a pesar de la concienciación creciente de que la calidad de la democracia y ciudadanía en muchos países latinoamericanos era deficitaria, en ningún país significó el regreso a regímenes dictatoriales.¹¹

Las decepciones sobre los resultados de las políticas de reformas se hicieron sentir también políticamente. A partir de 1998, en un gran número de países llegaron al poder políticos de (centro)izquierda, quienes se distanciaron de las variantes liberales ortodoxas de la política reformista. Nuevos líderes como Lula da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, ganaron rápidamente popularidad porque dieron voz a grandes grupos de la población que hasta ese momento no se sentían representados por el sistema político.¹² Una gran diferencia con los años setenta es que los cambios en las relaciones de poder, incluidos los cambios de gobierno de la derecha hacia la izquierda y al revés, se

⁹ Para una retrospectiva, véase: Birdsall, N. et al. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand*. Working Paper 213. Washington: Center for Global Development; Edwards, S. (2012). *Left Behind, Latin America and the false promise of Populism*. Chicago: The University of Chicago Press. OCDE/CEPAL (2012). Este autor está de la opinión que no se implementaron de forma consecuente las reformas: OCDE/CEPAL (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing.

¹⁰ Weyland, K. (2004). 'Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed record.' *Latin American Politics and Society* 46(1), págs. 135-157.

¹¹ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

¹² Para un resumen sistemático de los vínculos entre desarrollos políticos y económicos: Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America, development and democracy beyond the Washington Consensus*. Londres: Zed Books. Para un análisis que no parte de la distinción que comúnmente se hace entre gobiernos elegidos 'buenos' (socialdemócratas moderados) y 'malos' (populistas radicales), véase: Cameron, M. A. (2009). 'Latin America's Left Turns: beyond good and bad.' *Third World Quarterly* 30(2), págs. 331-348.

desarrollaron dentro de los marcos democráticos. Salvo algunas excepciones, las elecciones fueron valoradas como honestas y libres y, contrario al último decenio del siglo pasado, la mayoría de los presidentes terminaron sus mandatos.¹³

La coyuntura económica excepcionalmente favorable con una creciente demanda de materias primas permitió que los nuevos líderes adquirieran una autonomía política más grande de los organismos financieros internacionales y, después de políticas de reformas muchas veces ortodoxas, pudieran escoger una ruta política propia. Asimismo, el fuerte incremento de los ingresos hizo posible liberar recursos para ampliar la prestación de servicios sociales a la población y reducir la pobreza.

El largo período de estancamiento y crisis, a inicio de este siglo, fue seguido de un período de crecimiento económico sostenido: para toda la región el crecimiento fue un promedio de 5 por ciento durante el período 2004-2010. Después de una breve desaceleración como consecuencia de la crisis económica global que inició en 2008, América Latina se recuperó llamativamente rápido.¹⁴ Brasil y México pertenecen actualmente a las economías más grandes del mundo (en 2011 la sexta y doceava respectivamente). El producto interno bruto (PIB) per cápita de Brasil, México y Argentina se acerca al promedio de los quince nuevos Estados miembros de la UE, es decir 12,080 USD (véase el párrafo 2.2). No obstante, el ingreso promedio per cápita de la UE en su conjunto sigue siendo cuatro veces más alto que el de América Latina: 32,615 USD y 8,403 USD respectivamente.¹⁵

| 38 |

Excepto en México, este crecimiento es en primer lugar el resultado de un fuerte aumento de las exportaciones de productos alimentarios, materias primas y fuentes de energía a las economías emergentes (China y la India).¹⁶ En segundo lugar, el crecimiento económico tiene que ver con la ampliación del mercado interno y el aumento del poder adquisitivo de la clase media. Determinar el tamaño de esta clase media depende de la definición que se use. Un estudio reciente del Banco Mundial aplica como criterio un ingreso permanente por hogar de entre 10 USD a 50 USD por día. Según este criterio, entre 2003 y 2009 la clase media latinoamericana ha pasado de tener 103 millones a tener 152 millones de personas, o sea el 30 por ciento de la población. En tercer lugar, también la política macroeconómica contribuyó sustancialmente a la creación de condiciones favorables para el crecimiento económico.

¹³ Controvertidas fueron las elecciones municipales y presidenciales en Nicaragua y las elecciones presidenciales en México de 2006, cuando el candidato del PRD, López Obrador, impugnó la victoria de Calderón. La victoria electoral de Ortega en 2006 por un tiempo fue criticada por el uso de violencia y corrupción, pero Ortega sí logró terminar su primer mandato. Su reelección en 2011 no fue impugnada. La destitución 'constitucional' de los presidentes elegidos de 'izquierda' de Honduras (2009) y Paraguay (2012) ha sido fuertemente criticada por los países latinoamericanos, bajo el liderazgo de Brasil.

¹⁴ CEPAL (2012). *Latin America and the Caribbean and the European Union: striving for a renewed partnership*. Santiago: CEPAL. Las cifras se refieren a América Latina y el Caribe.

¹⁵ Banco Mundial (2012). Datos. [En línea]. <http://data.worldbank.org> (consultado el 25/04/13).

¹⁶ Véase OCDE/CEPAL (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing, pág. 33 para un desglose por tipo de materia prima.

La deuda externa disminuyó fuertemente y los déficits presupuestarios fueron reducidos y en muchos países transformados en superávit (un promedio de 0.4 por ciento).¹⁷

Gracias, entre otras, a una política social activa y programas exitosos de transferencias condicionales de dinero, la población que vive en pobreza (según el criterio, con ingresos inferiores a 4 USD por día para la 'clase media baja') en América Latina bajó del 41.4 por ciento en 2000 al 28 por ciento en 2010.¹⁸ Pero la pobreza es persistente en regiones específicas y entre determinados grupos poblacionales: entre otros la población indígena en Centroamérica, en los Andes y en el sur de México. América Latina sigue distinguiéndose negativamente de otras regiones del mundo por tener una alta desigualdad interna.¹⁹

Para seguir reduciendo la pobreza y la desigualdad, son necesarios mayores gastos en el ámbito de educación y salud. La esperanza es que la creciente clase media tenga una influencia positiva en la mejora de la prestación de servicios por parte del gobierno y en la rendición de cuentas sobre ello.²⁰ Para su financiación es necesario aumentar los ingresos tributarios. Si bien es cierto que los ingresos tributarios en la región, expresados como porcentaje del PIB, crecieron hasta el 19.4 por ciento (2010), sigue siendo sustancialmente inferior al promedio de los países del OCDE (33.8 por ciento).²¹ Las diferencias entre los países latinoamericanos son grandes. Los ingresos tributarios en Venezuela ascienden al 11.5 por ciento, los en Guatemala al 12.3 por ciento y en México al 18.8 por ciento. En cambio, Brasil (32 por ciento) y Argentina (33.5) son países donde los porcentajes sí se acercan al promedio de los países de la OCDE.

En 2010, nueve países de la región presentaron un crecimiento del PIB superior al promedio de 5 por ciento. Estos países tienen una alta participación de materias primas en sus exportaciones (más del 75 por ciento) y una alta participación de ingresos fiscales procedentes de las materias primas (un promedio del 49 por ciento en el período 2004-2008).²² Estos países son: Argentina (materias primas agrícolas), Chile (minería), Colombia (hidrocarburos y minería), México (hidrocarburos), Perú (minería), Venezuela (hidrocarburos) y Brasil (materias primas agrícolas e hidrocarburos), Ecuador

¹⁷ OCDE/CEPAL (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing.

¹⁸ Ferreira, F. et al. (2012). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington: Banco Mundial. Véase también: *The Economist* (2012). 'Class in Latin America, The expanding Middle Class'. *The Economist*. 10 de Noviembre de 2012. La población que vive de 4 USD a 10 USD por día pertenece a la categoría de 'clase media baja'.

¹⁹ El coeficiente de Gini como porcentaje: Brasil 55 por ciento (2005), Argentina 48.8 por ciento. Sin embargo, en Asia suroriental el crecimiento económico también va acompañado de grandes desigualdades: China 46.9 por ciento (2004), pero Indonesia y Vietnam presentan cifras más bajas. Dado que no se disponen de cifras fiables más recientes es difícil indicar tendencias recientes. La desigualdad en América Latina sí está disminuyendo últimamente. Datos: PNUD Índice de Desarrollo Humano.

²⁰ *The Economist* (2010). 'Democracy Latino-style, visible disorder, hidden progress. A special report on Latin America'. *The Economist*. Sept 11 2010.

²¹ OCDE/CEPAL/CIAT (2012). *Estadísticas Tributarias en América Latina*, París.

²² Sinnott, E., J. Nash & A. de la Torre (2010). *Natural resources in Latin America and the Caribbean: beyond booms and busts?* Washington, DC: Banco Mundial.

(hidrocarburos) y Bolivia (gas). Todos estos países dependen fuertemente de la exportación de materias primas para financiar sus gastos públicos. Esta dependencia ha venido creciendo en el último período, excepto en el caso de Brasil y México.

En muchos países, el rápido crecimiento de las exportaciones de materias primas ha llevado a que se revisaran las modalidades de explotación de recursos naturales, sobre todo en el sector energético y minero. Actualmente, estas modalidades están compuestas por una mezcla de modelos privados, mixtos y estatales. En la mayoría de los países se intentó con éxito que una mayor parte de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales ingresaran a las arcas públicas.

En México, el sector petrolero es un financiador importante de los gastos públicos. Aunque México es partidario del enfoque de libre mercado, no lo está aplicando al sector petrolero. La empresa estatal PEMEX tiene el monopolio para la extracción de petróleo y representa una tercera parte de los ingresos públicos. Pero el mantenimiento de la capacidad de producción y las inversiones que son necesarias para exploraciones petroleras nuevas en aguas profundas son financiadas en gran medida con préstamos; PEMEX no dispone de suficientes recursos para inversiones en la exploración y explotación de reservas nuevas.²³ El nuevo presidente Peña Nieto anunció reformas en el sector petrolero para hacer posible que empresas extranjeras participen en la exploración.²⁴ La empresa brasileña Petrobrás es una empresa integrada de petróleo y gas. La empresa fue fundada como una empresa estatal con una participación mayoritaria del Estado brasileño, pero con autonomía financiera y comercial y amplias posibilidades de participación de capital privado en forma de contratos de riesgo compartido (joint ventures). En junio de 2010, después de encontrar grandes reservas de petróleo en aguas profundas, Brasil reformó el marco legal para la extracción de petróleo.²⁵ Petrobrás se ha convertido en una de las empresas internacionales más grandes, con actividades en 27 países. La empresa tiene una sólida reputación.

América del Sur está convirtiéndose rápidamente en uno de los proveedores de alimentos más grandes del mundo. La participación latinoamericana en la producción de alimentos a nivel mundial es del 11 por ciento (con respecto a 2010 y expresada en valor). El mayor potencial de expansión de tierras cultivables se concentra en Brasil y Argentina. Brasil logró ampliar su enorme potencial agrícola, principalmente a través del uso de la sabana para el cultivo de soya. El potencial de expansión es grande, aun considerando las limitaciones

²³ Tordo, S., T. Brandon & N. Arfaa (2012). *Can National Oil Companies Create Value for their Countries?* Washington: Banco Mundial. Volume II National Oil Companies and Value Creation: Detailed Case Studies. Véase también *The Economist*.

²⁴ *The Economist* (2013). 'Mexico's new president, working through a reform agenda'. *The Economist*. Abril 6 2013.

²⁵ 'The sector and company reforms undertaken by the government in the late 1990s further strengthened competition by lifting the company's monopoly and creating a strong independent regulator. The establishment of a concessionary system with a fair fiscal regime enabled profitable upstream investment by Petrobrás and others, notwithstanding a challenging operational environment.' Fuente: Tordo, S., T. Brandon & N. Arfaa (2012). *Can National Oil Companies Create Value for their Countries?* Washington: Banco Mundial. Volume II National Oil Companies and Value Creation: Detailed Case Studies.

desde el punto de vista medioambiental: la ganadería en Brasil es todavía muy extensiva, con solamente una cabeza de ganado por hectárea.²⁶

Las perspectivas de crecimiento económico parecen ser buenas, pero siguen dependiendo fuertemente de los desarrollos en la economía mundial. La creciente dependencia de las exportaciones de materias primas hace que la región sea vulnerable ante cambios en la demanda debida a una desaceleración del crecimiento de la China. La dependencia además suscita interrogantes sobre la sostenibilidad del crecimiento económico. El temor más grande es que la China haga regresar a América Latina a su papel tradicional de exportador de materias primas y que el comercio con este país socave el crecimiento de la producción industrial en la región.²⁷

El mayor reto a que se ve enfrentada América Latina es aprovechar los ingresos provenientes de las exportaciones para lograr una mayor diversificación de su economía y para el aumento de la productividad y la competitividad. Lograrlo requiere de inversiones considerables en infraestructura, educación e innovación. La conclusión del estudio panorámico de OCDE/CEPAL sobre la economía de América Latina en 2012 lo resume de la siguiente manera:

‘Si los gobiernos no actúan ahora, sus exportaciones continuarán concentradas en productos primarios de bajo valor agregado y con mercados oligopólicos que traban la entrada de nuevas empresas, y que no facilitan la redistribución del ingreso y la inclusión social.’²⁸

| 41 |

Las consecuencias ecológicas de la creciente explotación de materias primas y de la producción agrícola son temas de preocupación. También en América Latina, el crecimiento en el uso intensivo de la tierra es una causa importante de la disminución de la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas. En el período 1990-2009, en América del Sur la superficie agrícola (incluyendo las áreas de pasto) aumentó en un 0.87 por ciento por año. Además de consecuencias ecológicas, la explotación de materias primas conlleva consecuencias sociales. Desde 1990, el número de conflictos en zonas mineras sigue creciendo, porque en general los intereses de las comunidades en la región quedaron subordinados a los intereses económicos.²⁹ Al mismo tiempo, gobiernos como el de Brasil, por ejemplo, han intervenido exitosamente en la lucha contra las condiciones laborales precarias en la zafra de caña y contra el empleo infantil.³⁰ Brasil también logró avanzar en la reducción de la deforestación, implementando medidas de protección medioambiental y sobre todo por medio del abastecimiento de energía más limpia (véase el capítulo 9).

²⁶ The Economist (2011). ‘The 9 billion-people question, a special report on feeding the world’. *The Economist*. Febrero 26 2011.

²⁷ Gallagher, K. & R. Porzecanski (2010). *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press.

²⁸ OCDE/CEPAL (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing

²⁹ <http://www.conflictosmineros.net>; <http://www.cptnacional.org.br>; UNEP (2010).

³⁰ OIT (2005). *Forced labour in Latin America*. Cornell University, ILR School.

2.2 La política exterior de los tres países grandes

2.2.1 Brasil

En Brasil, el Presidente Lula da Silva dirigió el cambio de rumbo hacia mayor autoconciencia, autonomía, defensa de los intereses nacionales y la diversificación de alianzas internacionales. Brasil ya no se adhiere ‘naturalmente’ a los aliados tradicionales nórdicos, los EE.UU. y la UE, por el contrario busca su propia estrategia a través de alianzas flexibles en un orden mundial multipolar. Lula da Silva consideró que, en el ámbito internacional, Brasil tenía un papel para promover su propia agenda nacional: dinamismo económico, justicia social a escala mundial y la capacidad de tender puentes practicando diplomacia dentro del orden jurídico internacional. Con este propósito, Lula da Silva buscó nuevas arenas y nuevos socios. Asimismo Brasil se esforzó en mejorar su posición diplomática en África y el Medio Oriente. El país desempeñó un papel protagónico en la oposición del grupo de naciones en desarrollo a las propuestas de los países ricos durante la conferencia de la Ronda de Doha dentro de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Cancún en 2003.

Desde 2003, Brasil está llevando una política exterior significativamente más activista y asertiva que antes, en la que sus intereses económicos, diplomáticos, políticos y geoestratégicos ocupan un lugar central. Esta política refleja el aumento de la importancia del país como potencia media emergente (como miembro del bloque semi-formal de los BRICS³¹ y como sexta economía mundial en términos de PIB en 2011) y de la coalición centro-izquierda que está en el poder desde 2003. No se trata tanto de una ruptura sino un refuerzo de la tradición del ‘nacionalismo pragmático’. Esta política está respaldada por una actuación diplomática (en la mayoría de los casos) competente y prudente. La importancia y el prestigio de Brasil como actor internacional han aumentado fuertemente durante los últimos diez años, lo que se expresa en la ampliación del personal diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores y el número de embajadas brasileñas en el mundo. Bajo el Presidente Lula da Silva, el peso de la diplomacia presidencial subió y también la presidenta Dilma Rousseff mantiene un fuerte control sobre la política exterior brasileña.

Brasil ganó importancia y credibilidad a nivel mundial: como economía grande y como un país que tiene la misión de reformar las relaciones económicas y políticas internacionales. Brasil mantiene sus relaciones tradicionales con los Estados Unidos y Europa y considera enfáticamente que forma parte del mundo occidental, con el que comparte valores como el liberalismo y la democracia. Las alianzas multilaterales y la primacía de principios jurídicos internacionales son muy valoradas en la política exterior brasileña y dentro de la cultura del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Itamaraty, que cuenta con una reputación profesional sólida.

Brasil busca más influencia y un papel de intermediario y, de ser posible, de liderazgo a través de alianzas (Sur-Sur) flexibles en foros internacionales. Un ejemplo representativo y exitoso es su papel en la ronda de Doha de la OMC, como intermediario, por un lado, entre

³¹ BRICS hace referencia a las economías emergentes: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

los EE.UU. y la UE y, por el otro lado, la India y China. Brasil tiene una presencia destacada en la OMC-G20, las conferencias climáticas, y en el G20 financiero (que presidió en 2008). Regiones en que la importancia económica y geopolítica brasileña está aumentando son África y la colaboración Atlántico Sur/Índico. En 2003, por ejemplo, se constituyó la alianza de cooperación IBSA (India, Brasil, Sudáfrica).

A diferencia de los escépticos (muchas veces pertenecientes al Norte) que piensan que los países BRICS sobre todo presentan diferencias y que tienen intereses opuestos, los diplomáticos e investigadores brasileños ven una clara razón de ser para los BRICS: la construcción de poder político en un mundo que de medida creciente es multipolar. Desde la perspectiva diplomática y política brasileña, el grupo BRICS no es un competidor sino que es complementario a los otros bloques, incluyendo los G20. Los BRICS no solo están desarrollando una agenda dirigida a la comunidad internacional, sino también una agenda interna de intercambio y colaboración en un número cada vez mayor de ámbitos. Sin embargo, incidir en la agenda internacional de reformas parece ser el motivo más importante de los BRICS. Brasil sobre todo trata de frenar a Rusia en sus ambiciones de institucionalizar al grupo BRICS.

Debido a su decisión estratégica de operar en el marco de los BRICS, en numerosos asuntos importantes de la política externa, Brasil adopta una posición diferente a la de los EE.UU. o de la UE. La intensificación de las relaciones económicas con China ha ido acompañada de un fortalecimiento de las relaciones políticas con dicho país. Por esta razón, a la UE se le concedió relativamente menos prioridad. Las negociaciones dificultosas sobre un acuerdo comercial entre la UE y los países del Mercosur (Mercado Común del Sur) asimismo repercuten en las relaciones entre Brasil y la UE.

| 43 |

Podemos caracterizar las posiciones más importantes que Brasil ha adoptado a partir de 2003 en su política exterior de la siguiente manera:

- Tanto ahora como en el futuro cercano, Brasil no tiene ambiciones militar-estratégicas (significantes) fuera de su territorio. No existe militarismo en su política exterior.³² El país respalda firmemente el poder blando (*soft power*) y el orden jurídico internacional.
- Para Brasil, la soberanía nacional y la no intervención son principios rectores, en lo que la diplomacia clásica y los canales multilaterales juegan un papel importante. Desde 2003, el país adopta posturas autónomas en asuntos conflictivos tales como Irán y Palestina.
- Brasil otorga explícitamente prioridad al desarrollo y la estabilidad en su propia región, que partir de los años 1990 se define como Sudamérica.
- Brasil aspira a realizar reformas en la composición y la gobernanza de instituciones internacionales y multilaterales y a reforzar su propia posición en ella. El punto más importante es su ambición de reformar el Consejo de Seguridad de la ONU (ampliación

³² Ello tiene que ver, entre otros, con el hecho de que el territorio brasileño ya durante más de un siglo está consolidado geopolíticamente, que el país ya no se ve enfrentado con amenazas militares externas, y que hasta 1990 los militares se dedicaron a su papel de ejército político en la arena doméstica.

del número de escaños permanentes y temporales) y asimismo que le asignen uno de los nuevos escaños permanentes.

- Lento pero seguro, Brasil actúa más asertivamente hacia los poderes occidentales tradicionales para recordarles que tienen que asumir la responsabilidad en la solución de la crisis financiera global.

2.2.2 México

La ministra mexicana de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa (2006-2012), formuló las prioridades de la política exterior de la siguiente manera:

- 1) respaldar el desarrollo económico, social y político del país, insertando de forma eficaz a México en el mundo;
- 2) contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional en el terreno de la difusión de valores democráticos, libertades fundamentales y derechos humanos y desarrollo sostenible;
- 3) mejorar el posicionamiento de México en la arena internacional;
- 4) defender y fomentar activamente los derechos de los mexicanos que residen en el extranjero.³³

| 44 |

México se considera cada vez más una potencia media, y aspira a una política exterior correspondiente. Anteriormente el principio de la no intervención era el principio rector (por ejemplo el tabú de la injerencia externa en asuntos internos mexicanos), en la actualidad México coopera en visitas internacionales de inspección, condenó el golpe de estado en Honduras (2009) y adopta una postura activa en el Consejo de Seguridad. En sentido más general, México demuestra una actitud activa en todo tipo de foros multilaterales – en lo que, por otra parte, tiene una tradición de larga data, – en parte como estrategia para tomar (cierta) distancia de la posición y la influencia dominantes de los EE.UU. Asimismo, México desempeña un papel activo en las discusiones multilaterales sobre nuevas formas de gobernanza global. Inicialmente al participar en el G5 (con China, India, Brasil y Sudáfrica) y después al ser miembro del G20, del que en 2012 ocupó la presidencia como primer país latinoamericano. Otros ámbitos en los que México participa activamente son el cambio climático (COP16, en Cancún, 2010) y la no proliferación de armas. México aún debate sobre la conveniencia de participar en misiones (armadas) de paz y el ejército mexicano adopta una postura muy reservada en cuanto a su participación en misiones militares internacionales.³⁴

En el posicionamiento internacional de México, las relaciones mantenidas con los EE.UU. ocupan un lugar predominante: el comercio, las inversiones, la migración, la seguridad y una frontera de miles de kilómetros constituyen los pilares de esta política. En los últimos seis años, la relación con los EE.UU. se ve cargada de la problemática del tráfico

³³ Espinosa Cantellano, P. (2010). 'La política exterior del México democrático; análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe', en Torres, B. & Vega, G. (eds.). *Los grandes problemas nacionales, XII. Relaciones Internacionales*, Ciudad de México: El Colegio de México, pág. 400.

³⁴ Ello tiene que ver con el despliegue interno a gran escala del ejército en la lucha contra el crimen organizado.

internacional de drogas, y la violencia asociada a ello. Aunque la relación con los EE.UU. seguirá siendo un punto de partida dominante en las relaciones exteriores de México, este hecho no impide que el país también otorgue importancia a la diversificación de la política exterior. Por ejemplo, las relaciones entre México y los países más dinámicos del sureste asiático tuvieron un carácter más sistemático. El número de representaciones diplomáticas de México en la región ha aumentado, y a partir del 2000 tuvieron lugar importantes consultas políticas y visitas oficiales. Todos estos aspectos llevaron a que en 2005 se firmara un tratado de libre comercio con Japón, que hubiera un acercamiento político con India y que se constituyera una alianza de cooperación mexicano-coreana.

2.2.3 Argentina

La política exterior de Argentina se caracteriza tradicionalmente por:³⁵

- el énfasis en intereses nacionales, lo que en la segunda mitad del siglo XX se amplió paulatinamente hacia una política de integración en América Latina (*latinoamericanismo*);
- el alto énfasis puesto en los intereses (comerciales) internacionales;
- una gran influencia de las relaciones políticas internas en la política exterior, por lo que algunas veces la política exterior se dirige fuertemente a los intereses a corto plazo;
- un papel central para el presidente en la política exterior;
- una tradición de pragmatismo ideológico en las relaciones exteriores (*realismo periférico*).³⁶

Argentina concede mucho valor a su integración al mundo y aspira reforzar el orden jurídico internacional y el multilateralismo. El país aboga activamente por el respeto de los derechos humanos y formuló explícitamente su objetivo de seguir participando activamente en las operaciones de paz de la ONU. Argentina aspira a una relación 'madura' con los EE.UU. y la UE: una relación que se dirige a la colaboración en todo tipo de ámbitos. Al mismo tiempo, el país quiere estrechar los lazos con los países de Asia y África. Además, Argentina propugna permanentemente la devolución de la soberanía sobre las islas Malvinas (o islas Falkland) y los espacios marítimos circundantes y se opone al reclamo del Reino Unido por estos territorios. Basándose en la resolución de la ONU en la que se rechaza cualquier forma de colonialismo, Argentina reclama la soberanía de este territorio.³⁷

Desde 2003, factores ideológicos e internos jugaron un papel importante en la política exterior argentina. Bajo el actual gobierno, el número de conflictos, confrontaciones algunas veces, con el mundo exterior subió. En sus discursos, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, critica regularmente a Europa y los EE.UU. En 2012, el gobierno argentino decidió nacionalizar las refinerías de petróleo de YPF (cuyo dueño mayoritario era la empresa

³⁵ Véase por ejemplo Malamud, A. (2011). 'Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, pragmatic, or simply Peronist?', en: Gian Luca Gardini y Peter Lambert (eds.), *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave. También: Lorenzini, M. E. (2009). 'El diseño de la Política Exterior Argentina, en: *La relación bilateral argentino-chilena 1999-2007. ¿Alianza estratégica o profundización del vínculo bilateral? Análisis desde el enfoque de las macro y micro-relaciones*, Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario.

³⁶ 'Objetivos estratégicos; Secretaría de Relaciones Exteriores', <http://www.mrecic.gov.ar/>. Los dos siguientes párrafos están basados en este texto.

³⁷ Véase por ejemplo *La cuestión de las Islas Malvinas, Question of the Malvinas Islands*, documento divulgado por la embajada argentina en los Países Bajos.

española REPSOL), lo que tensionó seriamente las relaciones con España, y por consiguiente con la UE. En marzo de 2012, catorce miembros de la OMC (entre ellos la UE y los EE.UU) denunciaron a Argentina por las nuevas restricciones de importación que el país había anunciado. Dentro del Mercosur – la unión aduanera entre Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela – siguen existiendo fricciones en cuanto a las relaciones comerciales con Brasil.

2.2.4 Las políticas de cooperación regional

Argentina apuesta por una integración regional más profunda, principalmente a través de la unión aduanera entre el Mercosur y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). De esta manera el país quiere consolidar la democracia y la justicia social en la región. Como socios estratégicos se mencionan sobre todo a Brasil, Chile y México.

Brasil aspira a un papel prominente en Sudamérica y Latinoamérica: un papel que se remonta a la constitución del Mercosur, en 1991. El país ambiciona un papel protagónico en la región basado en el poder blando sin injerencia externa. Además apunta a la revitalización del Mercosur y una ampliación de la Unasur. Debido a las diferencias de opinión dentro de la Unasur y a que Brasil y Argentina adoptan posiciones opuestas en varios asuntos relacionados con el comercio, la integración económica regional progresa lentamente. En general, Brasil mantiene buenas relaciones con cada uno de sus vecinos, independientemente del color político de los gobiernos de estos países.

México ha promovido una forma nueva de multilateralismo en la región fomentando activamente la constitución de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y quiere ampliarla para que se convierta en el foro político latinoamericano principal: paralelo a la OEA, pero sin los EE.UU. y Canadá. Con ello se trata además de evitar una división en una región meridional (bajo el liderazgo de Brasil) y una región septentrional (en la que México juega un papel decisivo). El intento de México de firmar un convenio de libre comercio con Brasil fracasó debido al poco interés de parte de Brasil y la oposición de empresarios mexicanos. Además, hay que tomar en cuenta la importancia de Centroamérica y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en el que México juega un papel digno de mención. Por un lado, el país cuenta con la experiencia de intermediación entre las partes en conflicto durante las guerras civiles en esta región. Por el otro lado, el país no logró prevenir que el crimen organizado que opera en México se hubiera trasladado o ramificado cada vez más hacia Centroamérica, causando un empeoramiento considerable de la situación de seguridad en la región. Otro asunto que es importante, y a la vez complicado, para México son los migrantes (generalmente ilegales) provenientes de Centroamérica que atraviesan el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos. México ha participado activamente en la constitución de la Alianza del Pacífico, junto a Colombia, Perú y Chile, la que algunas veces es considerada como un complemento al Mercosur. Pero a pesar de las diferencias y tensiones mencionadas entre países y subregiones, el pragmatismo es una base importante para la política exterior de la mayoría de los países y existe la tendencia hacia una creciente colaboración en la región.

2.3 Las consecuencias para los Países Bajos

Las características del contexto y los cambios ocurridos en la región descritos en este capítulo, tienen consecuencias para las relaciones mantenidas con los Países Bajos. A continuación presentamos un resumen por tema de las principales consecuencias. La forma en que la política de los Países Bajos ha tenido en cuenta estas características y cambios se aborda en los capítulos temáticos 4 al 9 inclusive.

Relaciones político-diplomáticas

Las principales consecuencias de los cambios descritos que tuvieron lugar en Latinoamérica son:

- a) En el ámbito político, Europa tiene que tener en cuenta los reclamos cada vez más frecuentes de países latinoamericanos por una mayor participación en la toma de decisiones dentro de las organizaciones internacionales. Es de esperar que esta participación vaya en detrimento de los países europeos y especialmente de los países medianos y pequeños como los Países Bajos.
- b) Las cambiantes correlaciones de fuerzas significan que los Países Bajos pierden relevancia como socio autónomo para países grandes como Brasil y México y que tendrán que actuar en mayor medida en el marco de la UE.
- c) Brasil y México son socios importantes para la consecución de los objetivos de la política exterior de los Países Bajos, debido a sus aspiraciones mundiales, entre otros en el marco de la ONU, y el peso que pueden tener en la solución de cuestiones mundiales tales como la paz y seguridad, el clima y energía. Aunque existen diferencias, de gran o pequeña magnitud, en posiciones y enfoques, el pragmatismo que caracteriza la política de ambos países ofrece posibilidades de colaboración, especialmente en terrenos específicos.

| 47 |

Brasil, como potencia mediana emergente, no apuesta por una política dura de poder sino por el derecho internacional y los foros multilaterales; el posicionamiento diplomático y geoestratégico de los Países Bajos encaja también en ello. Pero en cuestiones económicas, diplomáticas, geoestratégicas y político-globales (la sostenibilidad, el clima, los derechos humanos), Brasil no adopta automáticamente la misma línea que las potencias del hemisferio norte. Brasil tiene una visión del mundo pluralista y desigual en oposición a la tendencia europea de considerar al mundo todavía como homogeneizado por valores occidentales. En temas esenciales, tales como el respeto de la soberanía y autonomía y en el ámbito de derechos humanos existen divergencias de opiniones sustanciales y a veces fundamentales. En la visión europea de los derechos humanos prevalecen los derechos como libertades cívicas e individuales, pero según la perspectiva brasileña el énfasis está más en los derechos socio-económicos y estos forman parte de los procesos de desarrollo. Por lo tanto, en Brasil los derechos humanos son considerados como objetivo de las políticas estatales en alianza con organizaciones de la sociedad civil, mientras que en Europa son parte de la agenda de la sociedad civil, incluso contra los intereses del estado.

Para los Países Bajos, México puede ser un socio preferencial cuando se trata de colaboración política en el marco multilateral, por ejemplo en los terrenos de los derechos

humanos y la política climática. México se perfila, en términos geopolíticos, como la bisagra entre Norte y Centroamérica, y como enlace entre el mundo atlántico y pacífico. Esta posición es de importancia para la actuación y el rumbo que México adopta cada vez con más confianza en sí mismo en los foros multilaterales y cuestiones internacionales (el clima, la seguridad). En la práctica la orientación multifacética internacional de México se ve limitada por las relaciones estratégicas y dominantes que mantiene con los EE.UU.

Europa sigue siendo un actor estratégico importante tanto para Brasil como México, pero la importancia de la UE ha venido disminuyendo. Los conflictos con los Estados miembros de la UE en varios asuntos limitan las posibilidades de una colaboración política bilateral con los Países Bajos.

Representación de intereses económicos

El crecimiento económico en Latinoamérica ofrece a los Países Bajos posibilidades de diversificar las relaciones comerciales que tradicionalmente se han dirigido unilateralmente a Europa. El aumento del consumo de la clase media emergente abre nuevas oportunidades para la comercialización de productos: desde queso hasta instrumentos médicos. Las grandes empresas neerlandesas tienen filiales, y por lo tanto intereses, en tres países latinoamericanos grandes, algunas ya desde hace varias décadas: Shell, Unilever, Philips, Heineken, ING, DSM.

| 48 |

En muchos países latinoamericanos, la política económica sigue caracterizándose por el papel influyente de la administración pública y la regulación del comercio y de las inversiones extranjeras. Por esta razón, en la relación con estos países, la administración pública de los Países Bajos y la diplomacia económica tienen un papel más importante que desempeñar.

En muchos países, debido al crecimiento de las exportaciones de materias primas y productos agrícolas, es necesario ampliar y adaptar la infraestructura de transporte. Los Países Bajos tienen buenas referencias para responder a la intención de Brasil de que empresas extranjeras participen en proyectos infraestructurales, sobre todo en el sector marítimo y de navegación interior. Las reservas de petróleo en aguas profundas en México y Brasil ofrecen posibilidades para las empresas neerlandesas de exploración y explotación petrolera en plataformas marinas (*offshore*) y para nuevas inversiones. Existe la posibilidad de que en los próximos años se liberalice la legislación de la industria mexicana de petróleo y gas. Una iniciativa de este tipo requiere de pericia y de inversiones extranjeras; las empresas neerlandesas esperan ser consideradas como potenciales ejecutores. También existen razones para ser prudente a la hora de hacer estimaciones sobre las posibilidades para el mundo empresarial neerlandés en Brasil. Esta prudencia tiene que ver con los obstáculos que dificultan el crecimiento económico estructural en este país a mediano plazo. Sin embargo, debido a la oferta específica de los Países Bajos (sector marítimo e infraestructura), dichos obstáculos no necesariamente tienen un impacto directo en las relaciones futuras.

México ha mejorado considerablemente su competitividad y presenta el potencial de un país de crecimiento robusto que podría dejar atrás a (algunos de) los países BRICS. Como

plataforma para obtener acceso al mercado norteamericano, México ofrece posibilidades para el comercio y las inversiones neerlandesas. México está muy interesado además en los sistemas de gestión portuaria neerlandeses. Igualmente en el terreno de tecnología y el saber hacer (*knowhow*) para la horticultura y la producción animal, México y los Países Bajos se complementan bien entre sí, lo que ofrece buenas oportunidades para expandir el comercio. No obstante, también hay limitaciones. El sector empresarial mexicano, por naturaleza, está fuertemente orientado al mercado norteamericano, lo que frena una posible profundización de las relaciones con Europa y los Países Bajos.

En el ámbito de las relaciones económicas internacionales, la relación entre Argentina y la UE es sensible y existen visiones muy divergentes. A la UE, por ejemplo, le preocupa el aumento del proteccionismo. Esta visión recientemente ha cobrado fuerza a raíz de las medidas tomadas por el gobierno argentino con respecto al sector energético y el mercado de divisas.

Relaciones de cooperación al desarrollo

Puesto que el PIB per cápita está creciendo rápidamente y que todos los países en Centro y Sudamérica pertenecen a los países de ingresos medios, la necesidad de la cooperación bilateral neerlandesa al desarrollo ha venido disminuyendo. Muchos países están llevando a cabo una política social exitosa (programas de transferencias condicionales de dinero) y lograron grandes avances en este terreno. Pese a que la desigualdad sigue siendo un problema enorme, es poco probable que éste sea un campo de acción en que los países latinoamericanos vayan a atribuir un papel a un donante bilateral europeo, al menos no sobre la base de las relaciones tradicionales de la cooperación al desarrollo. Pero existen numerosos cuellos de botella y obstáculos para el desarrollo socioeconómico en la región que pueden dar lugar a formas diferentes de cooperación: la innovación, la educación, el medioambiente, gestión del agua, responsabilidad social corporativa, etc.

Desarrollo sostenible

Latinoamérica alberga uno de los mayores índices de biodiversidad. Por esta razón, la colaboración con países de la región en materia de desarrollo sostenible y política climática internacional es de importancia. Las exportaciones de Latinoamérica están dominadas por las materias primas y los Países Bajos son un puerto de tránsito importante (Rotterdam) para muchas de estas materias primas exportadas. Teniendo en cuenta la dimensión de la huella ecológica neerlandesa en Latinoamérica, los Países Bajos debería asumir su responsabilidad para con el continente y aprovechar las posibilidades que éste ofrece para contribuir a la consecución de los objetivos internacionales en el ámbito de desarrollo sostenible.

3

Política y dedicación de recursos de los Países Bajos con respecto a América Latina

3.1 Formulación de la política exterior

La política exterior de los Países Bajos en Latinoamérica se sustenta en la interacción entre políticas genéricas temáticas y políticas regionales. La formulación de la política se realiza a diferentes niveles:

- a) la política genérica: objetivos generales de la política exterior;
- b) la política temática genérica: ya sea especificada o no para una determinada región;
- c) política regional: se estableció la política dirigida a las regiones en las notas regionales de 2004, 2009 y 2011;
- d) los planes anuales y multianuales de las embajadas.

Los documentos sobre la política regional describen la importancia de América Latina para los Países Bajos de la siguiente manera:

- a) Muchos países en América Latina son importantes socios de coalición en el fomento del orden jurídico internacional, incluidos los derechos humanos.
- b) Los Países Bajos aspiran a ampliar el comercio y las inversiones en la región.
- c) Los Países Bajos tienen un interés directo en la paz y seguridad, el fomento de la estabilidad y la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilegal de drogas y armas en la región, porque los territorios caribeños del Reino de los Países Bajos, las Antillas neerlandesas y Aruba, Curaçao y San Martín, forman parte de esta región.
- d) Los Países Bajos se comprometieron a contribuir al desarrollo sostenible, por lo que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los convenios internacionales constituyen el hilo conductor. Esto también es aplicable a América Latina.

La elaboración de las intenciones de las políticas varía por tema; véase la Tabla 3.1.

Tabla 3.1 Objetivos de la política y su elaboración para América Latina	
Objetivos	Elaboración de los objetivos
Fortalecimiento de la gobernanza internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo para la posición neerlandesa con respecto a las reformas a implementar por la ONU y las organizaciones internacionales.
Paz y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Encontrar aliados para la posición neerlandesa (la ONU, misiones de paz, etc.) realizando consultas políticas con Argentina, México y Brasil. • En América Latina: contribuir a la construcción de la paz y la lucha contra la impunidad en Colombia y Guatemala. Los objetivos específicos están reflejados en los programas sectoriales apoyados y se refieren entre otros a la intensificación de la persecución penal, reintegración de los excombatientes y el regreso de personas internamente desplazadas.

Fomento del respeto de los derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridades: mujeres, medios de comunicación, LHBT⁴¹. Grupos meta específicos por países concretos: la población indígena en Brasil, Guatemala y los países andinos. • Fortalecimiento del Estado de derecho en Colombia y Guatemala.
Fomento del comercio y de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del comercio y de las inversiones en mercados emergentes en la región latinoamericana. • Énfasis en sectores prioritarios. Brasil y Panamá son países prioritarios, pero se dedica también atención a México, Perú y Colombia. • Planteamiento de las prioridades neerlandesas en las negociaciones de la UE sobre los tratados de libre comercio con Centroamérica, Colombia y Perú; destrabar las negociaciones con el Mercosur.
Reducción de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Dedicación fuerte a los ODM en Nicaragua y Bolivia. • Mejorar la gobernanza y la capacidad de ejecución de la administración pública. • Objetivos específicos para el apoyo sectorial a nivel de resultados (fortalecimiento de la capacidad de ejecución de la administración pública) y de impacto (ampliación de la prestación de servicios y rendimientos escolares mejorados).
Fomento del desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el sector ambiental de Colombia y Bolivia. • Fomento de las cadenas comerciales sostenibles en América Latina: madera, carbón, soya, biocombustibles. • En cuanto a biocombustibles, soya y madera: objetivos cuantitativos concretos para la importación y adquisición de productos certificados por la administración pública neerlandesa. • Fomentar la responsabilidad social empresarial.
Representación directa de los intereses (excluyendo servicios consulares)	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la libre circulación de bienes y capital. • Firmar convenios para la colaboración en materia de defensa: Brasil. • Diplomacia pública: <ol style="list-style-type: none"> 1) establecer una imagen positiva de los Países Bajos en el extranjero; 2) apoyar y fomentar en el extranjero los objetivos de la política de los Países Bajos.

En los siguientes capítulos abordaremos más detalladamente las intenciones de la política por tema, indicando los criterios que aplicamos para la evaluación de la puesta en práctica y de los resultados que se obtuvieron con respecto a estas intenciones. En el presente capítulo nos concentraremos en las notas específicas para la región.

En las notas regionales de 2004 y 2009, el Ministerio parte de un papel político limitado o modesto de los Países Bajos. En 2004, durante la presentación en la Cámara Baja de la nota sobre América Latina: *Verre Buren, Goede Vrienden* (Vecinos lejanos, buenos amigos), el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Ben Bot, señaló: ‘No es que haya falta de interés, pero hay muchas regiones en el mundo que requieren atención. El papel de los Países Bajos

³⁸ Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales y Transgéneros.

en América Latina es limitado. Somos uno de los muchos actores, y ciertamente no el más grande'.³⁹ Los Países Bajos desempeñan un papel activo, pero no llevan la voz cantante cuando se trata de las relaciones de la comunidad internacional con América Latina. Asimismo contribuyen de forma modesta en el marco bilateral y multilateral.⁴⁰

La nota de políticas menciona que las relaciones exteriores de los Países Bajos con América Latina son de gran importancia para los Estados de Aruba, San Martín y Curazao, debido a su posición geográfica. Esto es especialmente aplicable a las relaciones con Venezuela y Brasil. Representantes de estos tres Estados participan en las misiones comerciales a los países de la región. Los Países Bajos aspiran a una buena colaboración con los territorios de ultramar para poder contrarrestar el tráfico ilícito de drogas. En el pasado reciente, las relaciones con Venezuela se vieron tensionadas por las fuertes críticas de este país por la apertura de los aeropuertos en Curazao y Aruba a vuelos de exploración norteamericanos (Bases de Operaciones de Avanzada, *Forward Operating Locations* – FOL).

En las notas políticas se presta atención al enfoque integral. A este concepto se otorgan dos significados:

- a) Las actividades de la administración pública, las empresas y la sociedad civil son articuladas en la mayor medida posible.
- b) Las actividades realizadas en los ámbitos de la política exterior, la paz y seguridad, la economía y el comercio, la cooperación al desarrollo, los derechos humanos y el medioambiente influyen en los resultados de cada uno de estos ámbitos y por esta razón se procura que sean coherentes entre sí.

| 53 |

En la nota de 2009 se parte de un enfoque integrado entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Asuntos Económicos cuando se trata del desarrollo del sector privado neerlandés y de la contribución activa que las empresas pueden hacer en el marco del desarrollo sostenible.

Después de 2011

Bajo el primer gobierno de Mark Rutte (2010-2012), el fomento de los intereses económicos de los Países Bajos recibe la prioridad más alta en la política exterior. En ello, el interés nacional marca la pauta. Puesto que el 70 por ciento del crecimiento económico mundial en los próximos años tendrá lugar en los mercados emergentes, los Países Bajos quieren sacar mayor provecho de los mercados de rápido crecimiento. En comparación con otros países europeos, los Países Bajos exportan e invierten poco en, por ejemplo, los países BRICS o en otros países de rápido crecimiento (entre ellos Colombia). Además, el plan de gobierno de la coalición gubernamental señala con claridad que dada la crisis financiera económica es necesario tomar decisiones contundentes y expresa el propósito de reducir y abaratar la red de misiones diplomáticas.⁴¹

³⁹ TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2004-2005, 259653, No. 3.

⁴⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. La Haya, págs. 12 y 30.

⁴¹ Rood, J. (2012). 'Het buitenland onder Rutte: terug naar het verleden?' En: *Internationale Spectator*, Jaargang 66, No. 9.

Los cambios realizados en la política exterior de los Países Bajos influyen directamente en las relaciones mantenidas con América Latina. El reflejo de ello se encuentra en la actualización de la política, contemplada en la denominada *Latijns-Amerikabrief*, la carta relativa a América Latina de noviembre de 2011.⁴² Esta carta marca un sustancial cambio de rumbo con respecto a la política seguida hasta ese momento, es decir:

- a) Habida cuenta del hincapié puesto en la representación de intereses económicos, se concede la más alta prioridad a las relaciones con Brasil.
- b) En vista de los acuerdos convenidos en el marco de los recortes presupuestarios y de la nota política sobre la modernización de la diplomacia de los Países Bajos, se reduce la red de misiones diplomáticas en América Latina.
- c) La cooperación al desarrollo en América Latina se reduce fuertemente: de los cinco países socios existentes, cuatro son eliminados de la lista oficial (Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Surinam).⁴³ Se da continuidad a la cooperación bilateral con Centroamérica en materia de derechos humanos y gobernanza, implementando un programa regional de cooperación al desarrollo dirigido a los temas de seguridad/estabilidad y derechos humanos/democracia en la región: el Programa para Centroamérica (MAP, por sus siglas en neerlandés). Colombia se mantiene en la lista de países como país de transición, en el que la relación de cooperación al desarrollo se convierte en una colaboración más amplia dirigida principalmente al ámbito económico.⁴⁴
- d) Se reduce el compromiso bilateral con el desarrollo sostenible en la región; a lo que sí se presta más atención es a la responsabilidad social empresarial.

| 54 |

A partir de 2011, se llevan a cabo estos cambios en las políticas a un ritmo acelerado. Con ello, en 2013 las políticas con respecto a América Latina han cambiado sustancialmente en comparación con el período en que se implementaron las políticas formuladas en las dos anteriores notas.

Observaciones sobre la formulación de la política exterior

Algunos elementos llaman la atención en la forma en que se ha formulado la política regional son:

- a) La nota elaborada en 2004 se enmarca todavía en la tradición de que los Países Bajos desean jugar un papel activo en la política exterior, al enumerar un amplio abanico de aspiraciones, puntos de vista y actividades. Los Países Bajos quieren ser interlocutor y actor en un sinnúmero de ámbitos y justifican estas aspiraciones en virtud del gran despliegue en el terreno de la cooperación al desarrollo y de los derechos humanos en la región.⁴⁵ Sin embargo, estas ambiciones no siempre están en concordancia con las

⁴² Carta dirigida a la Cámara Baja de los Países Bajos de fecha 18 de noviembre de 2011, *Het Buitenlandse beleid van het Koninkrijk der Nederlanden in Latijns-Amerika*. La Haya.

⁴³ Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*. La Haya.

⁴⁴ TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, 29653, No. 12.

⁴⁵ Véase por ejemplo la página 10 en: WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Ámsterdam: Ámsterdam University Press.

posibilidades y los cambios acontecidos en la región latinoamericana (véase el capítulo 2). Las ambiciones políticas de la política exterior, por el contrario, están formuladas de una forma más modesta.

- b) El énfasis que la nota pone en la cooperación al desarrollo influyó en la forma en que se interpretan los desarrollos acontecidos en la región: el acento recae en los problemas y en la necesidad de los Países Bajos de contribuir a su solución. Esta perspectiva enturbió la visión con respecto a los rápidos cambios que tuvieron lugar en la región (en general gracias a esfuerzos propios y desarrollos internos).⁴⁶
- c) La nota regional de 2004 aún se esforzó para indicar resultados y puntos de acción concretos, las notas posteriores se limitan a esbozar líneas principales y puntos generales de acción. Se presta poca atención a los resultados esperados. No se incluyó tampoco una descripción pormenorizada de las tareas de la administración pública en los diferentes ámbitos de las políticas. Es difícil detectar la relación entre actividades y resultados, lo que dificulta el monitoreo de los avances.
- d) La finalidad primordial de las notas es reflejar la implementación de los objetivos de la política exterior de los Países Bajos traducidos en el ámbito de la región, cuyo efecto es que las notas contienen una enumeración de los objetivos temáticos más importantes con respecto a la región. Sin embargo, en la formulación de las políticas se dedica menos atención a los desarrollos vistos desde la perspectiva de la región: el análisis de las oportunidades y posibilidades que la región latinoamericana ofrece para el desarrollo de las relaciones con los Países Bajos.⁴⁷

Son limitados los contactos con centros de investigación y comités de expertos (*think tanks*) latinoamericanos que son necesarios para la elaboración de la política exterior, tales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) o las instituciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

3.2 La red de misiones diplomáticas y la dedicación de recursos

Para la ejecución de la política regional de los Países Bajos en América Latina, se dispone de trece embajadas y dos consulados generales en la región. En 2011 hubo en total 87 puestos a tiempo completo para personal expatriado y 200 para personal local. En este recuento, no están incluidos los agregados expatriados de los ministerios sectoriales. En la formulación de la política y la dotación de personal es fácil destilar el predominio de la agenda neerlandesa para la cooperación al desarrollo. La dotación de personal en las embajadas en Bolivia, Guatemala, Colombia y Nicaragua (que pueden acogerse a la ayuda bilateral) es

⁴⁶ Ejemplos de ello se encuentran en los Programas multianuales de Cooperación de la Red de Misiones Diplomáticas (2008-2012) en Brasil y de los países socios de cooperación al desarrollo.

⁴⁷ Las notas sí contienen una descripción general de la situación en la región. En la nota de 2004, esta descripción es la más amplia; en las notas posteriores la descripción es somera.

considerablemente más grande que la en la embajada en el país más grande del continente: Brasil. Al hacer una estimación de la dotación de personal, sin embargo, hay que tomar en cuenta el hecho de que aproximadamente la mitad de las misiones diplomáticas a nivel mundial son las llamadas misiones pequeñas: en general cuentan con no más de dos funcionarios expatriados.

Tabla 3.2 Dotación de personal en embajadas en América Latina (2004-2014)

	2004		2007		2011		2013		2014* (estimación)	
	EXP.	LOC.	EXP.	LOC.	EXP.	LOC.	EXP.	LOC.	EXP.	LOC.
BOGOTÁ	9.0	16.9	10.0	18.8	11.0	21.5	9.0	21.5	10.0	21.5
BRASILIA	5.0	15.0	4.0	16.9	5.0	17.5	6.0	23.5	5.0	19.5
. RIO DE JANEIRO CG	2.0	10.8	2.0	12.7	2.0	7.0	2.0	9.0	2.0	7.0
. SAO PAULO CG	2.0	10.0	2.0	10.0	3.0	13.0	4.0	18.0	3.0	14.0
BUENOS AIRES	6.0	11.0	6.0	11.0	6.0	10.7	5.0	9.2	5.0	10.2
CARACAS	6.0	13.0	6.0	13.0	4.0	13.7	3.0	11.7	2.0	11.7
GUATEMALA	8.0	8.0	8.0	8.9	8.0	5.5	8.0	5.5	-	-
LA PAZ	12.0	23.7	12.0	23.7	11.0	18.8	9.0	20.3	-	-
LIMA	6.0	15.9	4.0	15.9	4.0	13.4	3.0	13.4	2.0	13.0
MANAGUA	9.0	13.7	9.0	15.6	7.0	13.0	7.0	14.0	-	-
MÉXICO	4.0	14.9	5.0	14.9	5.0	14.9	3.0	16.0	3.0	16.0
MONTEVIDEO	2.0	6.0	2.0	6.0	2.0	6.0	-	-	-	-
PANAMÁ	-	-	-	-	-	-	2.0	2.5	2.0	2.5
QUITO	4.0	13.8	3.0	13.8	3.0	9.4	-	-	-	-
SAN JOSÉ	8.0	17.0	6.0	17.9	5.0	13.0	5.0	18.0	4.0	11.9
SANTIAGO DE CHILE	4.0	10.0	4.0	10.0	3.0	11.0	2.0	9.0	2.0	9.0
Subtotal	87.0	199.6	83.0	209.0	79.0	188.4	68.0	191.6	40.0	136.3
TOTAL	286.6		292.0		267.4		259.6		176.3	

* Fuente: resumen composición y dotación de personal del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2013). 'EXP' significa personal expatriado y 'LOC.' personal local.

Las tareas fundamentales de la misión son, en orden de importancia: economía y comercio, política (que incluye derechos humanos) y servicios consulares. La dotación de personal en las embajadas en Argentina y México ha sido estable en los últimos años. A partir de 2013, la embajada en Argentina atiende también a Uruguay y Paraguay y a los consulados honorarios en Asunción y Montevideo.

Entre 2013 y 2014 se cerrarán cinco embajadas (Ecuador, Uruguay, Bolivia, Nicaragua y Guatemala). Para fomentar la extensión de las relaciones económicas, desde el verano de 2012 se amplió la red de misiones diplomáticas en Brasil y se abrió una embajada nueva en

Panamá. Estos cambios en la red de misiones hacen que desde 2012 la dotación esté más en concordancia con las nuevas prioridades. Pero al mismo tiempo implican una disminución sustancial de la presencia en la región, con al menos dos consecuencias negativas:

- a) El cierre de la embajada reduce en gran medida las posibilidades futuras de cabildeo en beneficio de los intereses neerlandeses en los países concernidos.
- b) En los países en que fueron implementados programas de cooperación al desarrollo dificulta la continuidad de las redes y experiencias existentes para aprovecharlas en otras formas de cooperación en el terreno de la producción y el comercio sostenibles o la diplomacia económica.

En el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, la Dirección del Hemisferio Occidental (DWH, por sus siglas en neerlandés) tiene a su cargo la formulación y la coordinación interdepartamental de la política exterior con respecto a las relaciones que el Reino mantiene con los países del Hemisferio Occidental. México pertenece al Departamento de América del Norte y la cartera del oficial responsable para este país incluye también actividades que guardan relación con los Estados Unidos. Los demás países pertenecen al Departamento de América Latina y el Caribe: un departamento con ocho asesores y un jefe.⁴⁸ La Dirección asesora a las direcciones administrativa y política del Ministerio y desempeña el papel de centro de conocimiento especializado y principal punto de contacto para los países y las regiones del Hemisferio Occidental. Asimismo, la Dirección es el principal punto de contacto en cuanto a las políticas de la Unión Europea con respecto al Hemisferio Occidental y participa en los grupos geográficos pertinentes del Consejo de la Unión Europea. En base al ciclo de planes anuales, la DWH dirige las misiones diplomáticas en la región, y coordina las visitas oficiales entrantes desde la región y las salientes a la región de los dirigentes del Ministerio de Asuntos Exteriores.

| 57 |

Con los cambios anunciados en 2011, la dotación de personal cambia drásticamente. El personal expatriado presente en la región se reducirá en 2014 a más de la mitad en comparación con 2004. La mayor parte de esta reducción es el resultado de la suspensión de la cooperación al desarrollo y el cierre de las embajadas en los países mencionados. Pero también en las embajadas situadas en Caracas, Lima y Santiago de Chile, se reducirá el número de miembros del personal en comparación con 2004. Cuando se hayan cerrado las embajadas de los Países Bajos en sus países, Ecuador y Bolivia formarán parte de la circunscripción consular de la embajada en Lima, y Nicaragua y Guatemala caerán bajo la jurisdicción de la embajada de San José. La ampliación de las tareas para estas embajadas por el momento no ha llevado a una ampliación del personal.

Es dudoso que los Países Bajos, disponiendo de dos funcionarios expatriados en economías emergentes prometedoras como Perú y Chile, puedan dedicar suficiente atención en el mediano plazo a las posibilidades que se presenten para las empresas neerlandesas.

⁴⁸ Durante el período de evaluación, este departamento durante mucho tiempo estuvo dividido en una sección para Sudamérica y una sección para Centroamérica y el Caribe.

Con la finalidad de fomentar la ampliación de las relaciones económicas, a partir del verano de 2012 se extendió la red de misiones diplomáticas en Brasil. También se abrió una embajada nueva en Panamá.⁴⁹ Por otra parte, la ampliación de la red de misiones diplomáticas se refiere únicamente a la ampliación de personal. Los recursos financieros destinados a iniciativas nuevas, la diplomacia pública y a la cultura son muy modestos: son del orden de decenas de miles de euros por embajada.

La embajada situada en Brasilia durante mucho tiempo ha sido una misión pequeña, con un embajador, un embajador adjunto, un secretario del embajador y un Jefe de Gerencia/Asuntos Consulares.⁵⁰ La dotación de personal no ha cambiado sustancialmente entre 2006 y 2011. Posteriormente, en el verano de 2012, se amplió la dotación de personal tanto en la embajada en Brasilia como en el consulado general en Río de Janeiro con un puesto. A partir de ese momento, la red de misiones diplomáticas en Brasil está compuesta por: la embajada y dos consulados generales, donde trabajan en total doce funcionarios expatriados. La red que se dedica a la representación de intereses comerciales en Brasil está compuesta por: el Departamento Económico y el Departamento de Agricultura, Naturaleza y Alimentación en Brasilia; los consulados generales en San Paolo y Río de Janeiro; y dos *Netherlands Business Support Offices* (NBSO, Oficina de Apoyo a Negocios de los Países Bajos), en Recife y Porto Alegre. En Brasil, por lo tanto, se recuperó el terreno perdido. Cabe mencionar que la red de misiones diplomáticas es considerablemente más reducida que las representaciones de los Países Bajos en los otros países BRICS, como muestra la Tabla 3.3.

⁴⁹ Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, Uri Rosenthal, durante el debate sobre la nota, el 20 de diciembre de 2011: 'Es un error suponer que solamente se puede representar los intereses bilaterales contando con la presencia de representaciones diplomáticas. Mantenemos mucho más contactos con estos países que solamente mediante las embajadas, y se están enviando misiones de trabajo a los países latinoamericanos. En los países en que cerraremos nuestras embajadas, a nuestro juicio por razones válidas, la presencia diplomática se organizará mediante conexiones regionales y la flexibilización de las embajadas. La embajada en Buenos Aires atenderá al Cono Sur, y a la embajada en Perú se le encargó explícitamente atender a Ecuador y preservar la red establecida en ese país. En los países donde se cerrarán las embajadas, se reforzará sistemáticamente la presencia consular.' Cámara Baja de los Países Bajos, Informe del debate general celebrado el 20 de diciembre de 2011 sobre América Latina y el Caribe.

⁵⁰ Cuando se finalizó la relación bilateral de cooperación al desarrollo con Brasil a finales de 2005, se redujo la dotación de personal en la embajada con un puesto a jornada completa.

Tabla 3.3 Comparación de la dotación de personal en las misiones diplomáticas de los Países Bajos en los países BRICS, en puestos a jornada completa (2004-2013)								
	2004		2007		2011		2013	
	EXP.	LOC.	EXP.	LOC.	EXP.	LOC.	EXP.	LOC.
Brasil (incl. 2 CGs)	9.0	35.8	8.0	39.6	10.0	37.5	12.0	50.5
Rusia (incl. 1 CG)	28.0	44.8	29.0	46.7	29.0	46.9	28.0	49.9
India	28.0	41.9	16.0	41.9	16.0	60.9	18.0	68.3
China (incl. 3 CG's)	34.0	32.0	33.0	28.8	33.0	109.0	27.0	97.2
Sudáfrica (incl. 1 CG)	25.0	36.9	24.0	42.5	23.0	39.6	13.0	26.9
Subtotal	124.0	191.4	110.0	199.5	111.0	293.9	98.0	292.8
TOTAL	315.4		309.5		404.9		390.8	

Fuente: resumen composición y dotación de personal del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2013). 'EXP' significa personal expatriado y 'LOC.' personal local.

Emitir una valoración sobre la dimensión de la red de misiones diplomáticas depende de los criterios que se aplican. La Tabla 3.4 presenta una comparación sobre la base del tamaño de la población y de la economía así como también sobre la base de los volúmenes comerciales.

Tabla 3.4 Tamaño de la población y la economía de los países BRICS y de las exportaciones neerlandesas			
	PIB (PPA actual en mil millones de USD, 2012)	Población en millones (2012)	Volumen exportaciones desde los PB (millones de euros, 2011)
Brasil	2,328.8	198.7	2,281.5
Rusia	3,267.3	143.5	6,404.5
India	4,749.2	1,237.0	1,863.9
China	12,435.4	1,351.0	6,696.4
Sudáfrica	572.6	51.2	1,828.3

Fuente: <http://data.worldbank.org>; <http://statline.cbs.nl>.

La Tabla 3.4 muestra que la dotación de personal en la red de misiones diplomáticas en Brasil es inferior a la dotación en India. Esto no corresponde con el volumen de las exportaciones neerlandesas pero sí con el tamaño de la población de este país. Sin embargo, para poder emitir una valoración del coeficiente entre las prioridades y la dedicación de personal se necesita establecer criterios más específicos y se requiere llevar a cabo investigaciones complementarias.

La Tabla 3.5 presenta el resumen de la dedicación de recursos financieros en la región.

Tabla 3.5 Resumen gastos bilaterales en América Latina, en millones de euros (2004-2011)				
Asunto	Monto	Países	Período	Abarca
Cooperación al desarrollo en países socios	693.2	Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua	2004-2011	Gastos destinados al sector medioambiental, sectores sociales, sector privado y productivo, gobernanza y fortalecimiento del Estado de derecho, derechos humanos y construcción de paz, emancipación e igualdad, otros gastos en materia de cooperación al desarrollo
Derechos humanos en países no socios	10.5	Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Honduras, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela, Regional	2004-2011	Fondo de derechos humanos, gastos centralizados y descentralizados
Medio Ambiente en países no socios	37.1	Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú	2004-2011	Gastos centralizados y descentralizados para biodiversidad y bosques, clima, energía y tecnología ambiental, gestión integral del agua, y programas transversales
Otros gastos cooperación al desarrollo en países no socios	8.7	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela	2004-2011	Gobernanza, VIH/sida, actividades generales AOD, programas de salida, ayuda de emergencia, reducción de las deudas, actividades multilaterales especiales, igualdad de género
Instrumentos para el mundo empresarial	183.6	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay	2005-2011	Gastos para Netherlands Senior Experts (asistencia técnica por expertos sénior), Programa Colaboración Mercados Emergentes, FMO (Compañía financiera neerlandesa de Desarrollo), CBI (Centro para el fomento de importaciones de países en desarrollo), Programa Infraestructura pública destinada al desarrollo (ORIO, antes ORET) Agriterra, y otros.
Organizaciones neerlandesas de cofinanciamiento	400.0	Centroamérica y países andinos, concentrándose en Colombia y Bolivia	2004-2011	Se trata de una estimación del límite mínimo
Iniciativa neerlandesa de Comercio Sostenible	p.m.	América Latina	2010-2015	100 millones de euros para cinco años. Parte de la subvención se destina a América Latina (soya, madera y aceite de palma)
Instituto Neerlandesa para la Democracia Multipartidista	12.2	Bolivia, Colombia y Centroamérica	2004-2011	Programas país y regionales ⁵⁴
Diplomacia pública	1.0			Se trata de una estimación
Total	1,346.3			

⁵¹ Fuente: Informes anuales *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* 2004-2011.

Los gastos en concepto de cooperación al desarrollo constituyen de manera abrumadora el mayor flujo de fondos hacia la región latinoamericana. En el segundo lugar se encuentra la asignación destinada a los instrumentos para el mundo empresarial. Después de 2013, el flujo de fondos se reducirá fuertemente, sobre todo por la suspensión de la cooperación bilateral al desarrollo. También las actividades de las organizaciones neerlandesas de cofinanciamiento muestran una tendencia decreciente.

En los últimos años se dedicó mucha atención a la diplomacia pública. Los objetivos de la diplomacia pública son: establecer una imagen positiva de los Países Bajos en el extranjero y coadyuvar en el fomento de los objetivos generales de las políticas neerlandesas. No se trata entonces de una “promoción de los Países Bajos” pura (sin un contenido soportado por las políticas), sino de la presentación de los valores políticos, sociales, económicos y culturales de nuestro país por un lado, y las posibilidades y ambiciones de los Países Bajos en el exterior por el otro. Los últimos años, los esfuerzos se enfocaron en quince países prioritarios: países con los que los Países Bajos tienen un vínculo histórico, que son de gran importancia política o económica o que desempeñan un papel de liderazgo en la región (entre ellos Brasil). Después de 2013 se ampliará el número de países a 36 (entre ellos México). Debido a los recortes aplicados y las tareas asignadas, los presupuestos disminuyen: en 2011, a nivel mundial se dispuso de 8 millones de euros para actividades relacionadas a la diplomacia pública, en 2012 fueron 7 millones de euros y para 2013 se reservaron 6 millones de euros. En Brasil, el esfuerzo más importante en el terreno de la diplomacia pública es la celebración del Año de los Países Bajos en Brasil, en 2011. Para la implementación de las actividades en este marco se dispuso de un presupuesto reducido: 330,000 euros, de los que el 40 por ciento provenía del patrocinio de empresas neerlandesas presentes en Brasil.

3.3 Colaboración y elección de canales

Las relaciones de los Países Bajos con América Latina son mucho más amplias que las emprendidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. En el Capítulo 1 ya se mencionó la creciente participación de otros actores en la política exterior. El Ministerio de Asuntos Exteriores, por lo tanto, tiene que tomar en consideración la necesidad cada vez mayor de articular la política exterior con estos actores, de definir cuidadosamente sus tareas y de posicionarse frente a estos representantes.

3.3.1 Colaboración y coordinación interdepartamental

Puesto que el componente internacional en las políticas de los ministerios sectoriales está aumentando, la política exterior de los Países Bajos se transforma crecientemente en una tarea interdepartamental. La Tabla 3.6 ilustra esta situación con respecto a América Latina.

Tabla 3.6 Relaciones exteriores de los ministerios sectoriales con América Latina	
Ministerio	Asuntos (enumeración no exhaustiva)
Ministerio de Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de puntos de vista en foros internacionales con respecto a los miembros del G20 pertenecientes a la región latinoamericana (Brasil, México y Argentina). • Asuntos de inversión y fiscales: sobre todo con Brasil después de que Países Bajos fue incluido en la lista gris de países con un régimen especial para holdings en relación con preferencias tributarias. • Acuerdos de protección de inversiones.
Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Navegación interior, puertos, gestión del agua y el clima (Cancún, Rio+). • Participación en misiones económicas en el marco del fondo de infraestructura, en Brasil.
Ministerio de Asuntos Económicos y Agricultura (el emprendimiento internacional y la RSE en su mayor parte caen bajo la responsabilidad de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales que desde 2012 forma parte del Ministerio de Asuntos Exteriores)	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomacia económica. • Negociaciones sobre los tratados de libre comercio. • La responsabilidad social empresarial en la región. • Energía sostenible/bicombustibles. • Asuntos fitosanitarios y la representación de intereses agrícolas.
Ministerio de Educación y Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración a nivel de universidades y misiones en materia de educación. • Colaboración cultural.
Ministerio del Interior y Relaciones del Reino	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de las relaciones que los territorios caribeños del Reino mantienen con América Latina.
Ministerio de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio en materia de Defensa con Brasil. • Suministro de material de defensa.
Ministerio de Seguridad y Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • En el ámbito del Convenio de Transmisión de ejecución de sentencias penales. • Peticiones de asistencia judicial. • Lucha internacional contra las drogas (Colombia, Bolivia). • Colaboración policial (agregado regional).

| 62 |

Casi el 25 por ciento de la plantilla de las misiones diplomáticas proviene de un departamento o un órgano público (diferente al Ministerio de Asuntos Exteriores); en 2012 fueron 285 empleados en total.⁵² Actualmente los agregados vienen de un mayor número de departamentos o servicios que en el pasado. Los Países Bajos aplican un enfoque integrado de la diplomacia económica, usando con mayor frecuencia los servicios de todo el personal de la red de misiones diplomáticas (además de asuntos económicos, también asuntos

⁵² Un agregado es un funcionario expatriado de un departamento (distinto al Ministerio de Relaciones Exteriores) o de otro órgano público, que trabaja temporalmente en una embajada. En el uso diario, el término 'agregado' suele ir seguido de la especialización o la indicación del campo profesional (por ejemplo, agregado de defensa, de agricultura, de tráfico o cultural). Se espera que los recortes presupuestarios a aplicar en los próximos años resulten en una reducción en el número de agregados en 65 puestos a jornada completa. Fuente: TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2012-2013, 33400-V, No. 8.

políticos, cooperación al desarrollo, asuntos culturales y agregados). Solo los agregados son especialistas en su terreno profesional (innovación, agricultura).

El Ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos es responsable de la coordinación de la política exterior en su totalidad y de las representaciones diplomáticas neerlandesas en el extranjero. En la práctica cotidiana del trabajo en la embajada, esto significa que el departamento sectorial supervisa directamente al agregado, pero que el Jefe de Misión lleva la conducción integral de la misión diplomática y es el responsable de la coherencia de toda la agenda internacional. La dirección regional en el Ministerio de Asuntos Exteriores es el punto de contacto para la comunicación entre el Jefe de Misión y los órganos públicos en los Países Bajos.

En América Latina, este desarrollo se observa más nítidamente en Brasil. La nueva planificación multianual para Brasil (la denominada Planificación multianual interdepartamental) se elaboró en estrecha colaboración con los ministerios sectoriales. En la embajada trabajan los agregados de agricultura, de defensa y de innovación provenientes de los ministerios sectoriales. De una investigación realizada en 2009 entre el mundo empresarial neerlandés acerca de la necesidad o utilidad de la colocación de un Agregado Científico Técnico⁵³ en Brasilia se desprende que las empresas apoyaban el uso de los servicios de un agregado de estas características. En 2012, de hecho se designó al Agregado Científico Técnico. En septiembre de 2012, se ubicó en la embajada el agregado de defensa para la colaboración militar. El número de visitas a Brasil por la dirección política de otros ministerios se incrementó considerablemente. En las palabras del embajador: “Cuando estoy en los Países Bajos, paso más tiempo en deliberaciones en ministerios sectoriales que en mi propio ministerio”.⁵⁴

| 63 |

Además de los ministerios sectoriales, varias provincias, municipios e instituciones relacionadas al gobierno están activas en América Latina. Los municipios de Rotterdam y Ámsterdam y la provincia de Brabante septentrional realizaron varias misiones comerciales a América Latina. El puerto de Rotterdam desarrolló con regularidad actividades en Brasil y en otros países de la región. En el marco de la reducción de la emisión causada por combustibles fósiles, Rotterdam realiza misiones para desarrollar la colaboración con Brasil en el aprovechamiento de fuentes alternativas de energía. Además existen programas de colaboración entre universidades y otras instituciones públicas, por ejemplo el Consejo Socioeconómico de los Países Bajos, con la región latinoamericana.

3.3.2 Elección de canales

Las relaciones de los Países Bajos con la región se llevan a cabo a través de la colaboración con diversos actores y canales. No existe una política que especifique la interpretación de las tareas de la administración pública en el sentido general. No obstante, para temas específicos de las políticas, se puede deducir esta interpretación de las tareas de las notas divulgadas por las misiones diplomáticas y en sus planes anuales.

En las notas de políticas se menciona que de forma creciente se elaborará e implementará la

⁵³ El cometido de los ACT es juntar la demanda y la oferta de conocimientos y tecnología entre partes neerlandesas y partes extranjeras.

⁵⁴ Comunicación verbal, mayo 2012.

política exterior con respecto a América Latina en el marco de consultas europeas. Se coordina intensamente con los otros Estados miembros de la UE, al interior de grupos de trabajo europeos como: el Comité para América Latina del Consejo de la Unión Europea (COLAT); el grupo de trabajo sobre América Latina del Consejo (AMLAT); y, en un nivel más alto, con el Consejo Europeo. Para la realización de los objetivos neerlandeses, los Países Bajos quieren usar de manera creciente la función de palanca de la UE. La intención es que se intensifique el despliegue neerlandés en la UE.

Los documentos de política mencionan además la necesidad de usar de forma creciente los *canales multilaterales*, entre ellos las Naciones Unidas (ONU), las instituciones especializadas de la ONU, organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y los bancos de desarrollo, como el BID. Lo mismo es aplicable al tema de los derechos humanos, para el que el punto de partida actual es: “cuando sea posible multilateralmente, cuando sea necesario bilateralmente” (véase el capítulo 7). Los Países Bajos asimismo contribuyen a la política climática internacional y el desarrollo sostenible a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y otras organizaciones especializadas.

La colaboración con ONG neerlandesas es tradicionalmente de naturaleza intensa en el ámbito de la cooperación al desarrollo y los derechos humanos (sobre todo en Colombia y Guatemala), pero de forma progresiva se concentra en temas que guardan relación con el desarrollo sostenible. En las negociaciones sobre convenios de libre comercio se llevan a cabo consultas con las empresas y ONG.

| 64 |

3.4 Conclusiones

En la formulación de la política regional de los Países Bajos en América Latina, el énfasis cae en efectivizar la política neerlandesa hacia la región. La atención prestada al análisis de las oportunidades y posibilidades vistas desde la perspectiva de la propia región queda rezagada. No se invierte suficientemente en la preservación de la pericia y el conocimiento presentes en la región, que son necesarios para este análisis. Está ausente una especificación clara de la interpretación de las tareas de la administración pública en los diferentes ámbitos. La manera que se elaboraron las notas relativas a las políticas ofrece pocas posibilidades para el monitoreo de los avances logrados en la ejecución de las mismas.

La cooperación al desarrollo ha dejado su impronta desde el punto de vista de los Países Bajos con respecto a América Latina y en los esfuerzos dirigidos a esta región. El hincapié puesto en la cooperación al desarrollo además dificultó que se advirtieran los rápidos y, en varios sentidos, positivos desarrollos en muchos países latinoamericanos. Este hincapié se refleja también en la dedicación de recursos y personal. Por mucho tiempo, la dotación de personal en las misiones diplomáticas en Nicaragua y Bolivia fue mucho más grande que la dotación destinada a Brasil. Aunque entretanto ya fue corregida, la ampliación de la red de misiones diplomáticas en Brasil no se concretó sino hasta mediados de 2012.

No se puede disociar el tamaño de las embajadas en relación con las tareas a ejecutar del contexto actual, en que el Ministerio tiene que implementar recortes presupuestarios considerables y están en entredicho tanto las políticas, la forma de trabajo como la estructura organizativa de la red de misiones diplomáticas. Aunque en la región se cerrarán cuatro embajadas, simultáneamente se está ampliando la red de misiones diplomáticas en Brasil y se está abriendo una embajada en Panamá. Por esta razón, no se puede hablar únicamente de un decreciente interés en la región sino que además se trata de una reasignación de menores recursos, para que estén acorde con las nuevas prioridades contempladas en la política exterior. Sin embargo, considerándolo en su conjunto, se están reduciendo fuertemente las ambiciones y el despliegue con respecto al continente latinoamericano y hay solamente limitados recursos disponibles para la representación de los intereses políticos y económicos de los Países Bajos.

La política neerlandesa de reducción del despliegue y de reestructuración de la red de misiones diplomáticas se desvía de la política de los países europeos grandes con respecto a la región latinoamericana. A pesar de que el despliegue amplio de los países europeos grandes no es posible para un país (más) pequeño como los Países Bajos, podría servir de lección sobre la importancia que estos países conceden a la inserción de los contactos económicos en relaciones amplias y vincularlos con actividades emprendidas en otros terrenos.

4

La política exterior en relación a los tres países grandes: apoyo para los objetivos centrales de la política neerlandesa y la representación de los intereses de los Países Bajos

4.1 Las relaciones diplomáticas y políticas con los tres países grandes

Durante mucho tiempo, los Países Bajos no dieron especial importancia a las relaciones con los países grandes de la región latinoamericana. Después de 2008 esto cambió rápidamente. Los Países Bajos se incorporaron a la cada vez más larga fila de países europeos que querían estrechar sus lazos con Brasil.

Los puntos de partida para la cooperación política con los tres países grandes son los siguientes:

- La membresía del G20 y el creciente papel de Brasil, México y (aunque en menor medida) Argentina en los foros internacionales constituyen un motivo importante para mantener buenas relaciones con estos países.
- Es un supuesto importante, para la cooperación política, que los Países Bajos comparten con estos tres países una gran cantidad de valores que hace posible colaborar en el terreno de la construcción de paz, los derechos humanos y la no proliferación de armas.
- Sobre todo Brasil, y después también México y Argentina, son en potencia socios comerciales importantes para realizar el propósito de ampliar las relaciones económicas con países fuera de la UE.

| 67 |

Los objetivos principales de la colaboración con los tres países son:

- a) El fomento del comercio y de las inversiones, sobre todo en los llamados 'sectores prometedores' en regiones específicas económicamente prometedoras.
- b) Colaboración en la agenda multilateral.
- c) El fortalecimiento del orden jurídico internacional y el respeto de los derechos humanos.

Los Países Bajos se perfilan como un país especial con oportunidades atractivas para estos países. Con ello, se hace referencia a:

- a) El papel destacado de los Países Bajos en el terreno de la cooperación al desarrollo.
- b) La voluntad de los Países Bajos de asumir responsabilidad por la paz y estabilidad, también cuando se trata de contribuciones a las misiones de paz (internacionales/de la ONU), y
- c) Su participación relativamente grande en el comercio e inversiones internacionales.

En los documentos de políticas, los Países Bajos se perfilan como un país con muchas posibilidades para jugar un rol intermediario como puerta de entrada a Europa y a la UE en especial. La publicidad en torno a la Corte Penal Internacional publicada en la prensa latinoamericana fortalece la imagen de 'La Haya' como capital jurídica del mundo.

Como se describió anteriormente, en la política de los Países Bajos se dio una preferencia bastante exclusiva a la ampliación de las relaciones con Brasil, enfocándose en la intensificación de las relaciones económicas. La visita oficial del Presidente Lula da Silva en 2008 fue un momento importante en el desarrollo de las relaciones con Brasil. El Presidente

firmó cinco Memorandos de Entendimiento para la colaboración en terrenos diversos, entre ellos biocombustibles, puertos e infraestructuras. Las intenciones relativas a las políticas fueron puestas en práctica en gran medida. A partir de 2007 se realizó un programa intenso de visitas y a partir de 2012 se amplió la red de misiones diplomáticas.

En las relaciones diplomáticas con Brasil, en los últimos cinco años se ha venido manifestando un cambio en la postura de los Países Bajos y se observa un creciente sentido de la realidad sobre su posición con relación a Brasil.

Inicialmente fue algo difícil adaptar la política a las cambiadas correlaciones de fuerzas y darse cuenta de que los Países Bajos se volvieron 'más pequeños'. Los Países Bajos tienen que hacer más esfuerzos para despertar el interés del gobierno brasileño hacia los aportes e intereses neerlandeses. La competencia de otros países es grande y desde la perspectiva brasileña la importancia de los Países Bajos ha disminuido. Lo mismo ocurre también en la relación con la UE y sus Estados miembros. Brasil está aplicando una estrategia activa y cada vez más exitosa de diversificación de alianzas a nivel mundial. Ello significa que Brasil está creando más opciones para sí y ya no es, en términos diplomáticos, la parte solicitante ante la(s) gran(des) potencia(s) tradicional(es) del hemisferio norte.

| 68 |

Los Países Bajos reconocen que Brasil justificadamente reclama una mayor representación en la gobernanza de las instituciones internacionales y están dispuestos de ceder espacio. Los Países Bajos consideran a Brasil un socio estratégico en la consecución de los objetivos de su política exterior.

La valoración que hace *Brasil* con respecto a los Países Bajos parece encontrarse en un nivel intermedio. Las relaciones bilaterales son valiosas, más importantes para Brasil de lo que se esperaría considerando el tamaño de los Países Bajos. La postura neerlandesa es considerada como estable y predecible ('Holanda não surpreende') y las relaciones bilaterales como buenas y fluidas. Diplomáticos brasileños mencionan sobre todo las relaciones económicas, los lazos históricos, y la ciencia y tecnología. Con relación a los lazos económicos señalan la importancia de Rotterdam para la exportación de mercancías brasileñas y de los Países Bajos como inversionista. Brasil reconoce también la importancia de los Países Bajos como 'semi-vecino' (con los países y territorios pertenecientes al Reino de los Países Bajos en el Caribe). Brasil enfatiza explícitamente la importancia de la historia colonial que comparte con los Países Bajos.

La relevancia política de *Argentina* para los Países Bajos es de una dimensión moderada. Además existen puntos en conflicto (el reembolso de la deuda con los Países Bajos que se está discutiendo en el Club de París) y la embajada se dedica con cierta frecuencia a la solución de problemas en beneficio de empresas neerlandesas que enfrentaron problemas en su trato con las autoridades argentinas. Sin embargo, los incidentes no impidieron que los Países Bajos hayan mantenido, con una menor intensidad, relaciones estables con Argentina. En el llamado marco político de la red de misiones diplomáticas, Argentina pertenece al grupo de países con los que los Países Bajos quieren mantener un diálogo político bilateral por la contribución que puedan hacer a la realización de la agenda política exterior neerlandesa.

Los Países Bajos consideran a México un país importante por las similitudes con respecto a algunos de los objetivos de gran interés en el terreno de la política exterior, tales como la gobernanza multilateral, la no proliferación de armas, los derechos humanos y la política climática. La visita oficial a México en 2009 transmitió una señal fuerte sobre la importancia que los Países Bajos otorgan a sus relaciones con México. Sin embargo, no ha habido mayor seguimiento de parte de los Países Bajos. La posición de los Países Bajos es ambigua en su trato con México. Por un lado reconocen la importancia política y económica del país y sobre todo de las buenas experiencias de la colaboración en foros multilaterales, pero, por otro lado, esto se ha traducido insuficientemente en políticas bilaterales más elaboradas. Los Países Bajos son para México un socio interesante debido a al volumen de las relaciones económicas, sobre todo en forma de inversiones o adquisiciones de empresas neerlandesas hechas en México. En 2010, debido a una gran absorción de parte de la cervecería Heineken, los Países Bajos fueron el inversionista más grande en México. A la administración mexicana le gustaría fomentar especialmente las relaciones comerciales. Para México los Países Bajos son asimismo un socio interesante cuando se trata de la cooperación política en el marco multilateral, por ejemplo en el ámbito de derechos humanos y la política climática. La reducida prioridad que los Países Bajos otorgan a México -en comparación con Brasil- contrasta con la creciente importancia económica y política de ese país.

Los tres países disponen de una embajada en La Haya. La siguiente tabla refleja su dotación de personal.

Tabla 4.1 Representación diplomática en los Países Bajos: Argentina, Brasil y México

	Dirección	Cantidad staff	Agregados	Consejero económico	Total miembros del personal	Consulado general
Argentina	Ministro	3	Militar		5	-
Brasil	Embajador plenipotenciario y extraordinario	4	--		5	Ámsterdam y Rotterdam
México	Embajador plenipotenciario y extraordinario	1	1 fuerzas terrestres y aéreas, 1 adjunto y 1 agregado marítimo	1 (Consejo de Asuntos Económicos)	6	Ámsterdam y Gorinchem

Fuente: *Página Web Administración Pública de los Países Bajos, embajadas, consulados y otras representaciones, febrero de 2013.*

Con respecto a los avances obtenidos en la cooperación en temas importantes, la investigación de evaluación identifica los siguientes hallazgos:

- En el caso de Brasil, las expectativas sobre un alto nivel de coincidencia de opiniones no resultaron tan realistas. Al inicio esta situación fue frecuentemente subestimada, pero en los últimos años los informes elaborados por la embajada expresan un gran realismo al

respecto. Esto se pone de manifiesto principalmente con relación a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, el método de trabajo en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la cuestión de Irán y otras intervenciones en las que los dos países adoptan posturas diferentes sobre el respeto de la soberanía. Las consultas políticas entre los Países Bajos y Brasil contribuyen a una mayor comprensión de los puntos de vista de cada uno, pero en asuntos cruciales (reforma de la ONU, *Responsibility to Protect* (R2P, responsabilidad de proteger), Irán, Surinam, y otros), solo en contadas ocasiones los dos países logran un acercamiento en términos de convergencia de posiciones o formas de actuación.

- En las relaciones con Brasil, los Países Bajos lograron muy bien aplicar una diplomacia de nichos: colaborar en torno a temas específicos en el ámbito bilateral. Un ejemplo son las iniciativas conjuntas en torno al tema R2P. Pero justamente en iniciativas como estas es preciso garantizar su continuidad.
- En general, México es para los Países Bajos un socio interesante y valioso (y al revés) en asuntos multilaterales. Ambos países colaboran exitosamente en terrenos tales como la reforma de la ONU, el cambio climático, la paz y seguridad.
- En algunos terrenos como por ejemplo la no proliferación de armas, los Países Bajos no desarrollaron o prácticamente no desarrollaron actividades.

170 |

4.2 Los objetivos políticos de la política exterior y la representación de los intereses de los Países Bajos

4.2.1 Los objetivos de los Países Bajos en materia de paz y seguridad: intervenciones internacionales de paz y la Responsabilidad de Proteger

Los Países Bajos respaldan decididamente soluciones pacíficas a conflictos interestatales e intra-estatales. Asimismo, de mostraron dispuestos a participar en las operaciones de paz de la ONU ('casco azul'), en misiones de observación bajo la bandera de la UE, y en misiones internacionales de combate. Los Países Bajos se consideran uno de los pioneros de la 'Responsabilidad de Proteger' (R2P). El Representante Permanente de los Países Bajos ante la ONU en Nueva York fue el copresidente del grupo de Amigos de R2P.⁵⁵ Los Países Bajos consideran a Brasil un potencial socio en este terreno y en sus políticas incluyeron la intención específica de fomentar los contactos bilaterales y las visitas de intercambio entre militares y las autoridades militares responsables de las operaciones de paz.

Brasil promueve una visión propia en torno a esta problemática: la *Responsibility while Protecting* (RwP, Responsabilidad al Proteger).⁵⁶ La esencia de esta visión es la primacía de la prevención y una valoración cuidadosa de las consecuencias de una intervención militar. Su

⁵⁵ Aceptado en una resolución de la Asamblea General de la ONU como documento final de la Cumbre Mundial 2005 (Resolución 60/1, 24 de octubre de 2005). Véase para mayor información y documentos, la página web de la coalición internacional de ONGs para la R2P: <http://www.responsibilitytoprotect.org>.

⁵⁶ Spektor, M. (2013). 'Humanitarian Interventionism Brazilian style?', en: *Americas Quarterly* Vol. 6 No. 3 Summer 2012.

fundamente es que las intervenciones militares a menudo no solo causan daños desproporcionales sino que también pueden ser contrarias al derecho internacional o a las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Brasil menciona las intervenciones recientes en Iraq y Libia como ejemplos. Desde finales de 2009, Brasil está emprendiendo acciones diplomáticas para promover esta visión y para buscar apoyo. Brasil participó en algunas operaciones internacionales de paz bajo la bandera de la ONU (en El Salvador, Mozambique, Angola, Timor Oriental y Haití), pero no en misiones internacionales de combate.

Los Países Bajos y Brasil tienen opiniones diferentes sobre el uso de medios militares para imponer la paz o proteger a grupos poblacionales de violaciones masivas del derecho humanitario. En la deliberación entre los ministros de Asuntos Exteriores sobre las intervenciones militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN – Kosovo, Libia), los Países Bajos reiteradamente subrayaban que la OTAN siempre opera extraterritorialmente bajo el mandato del Consejo de Seguridad. La ONU requiere de poder militar para la puesta en marcha de sus resoluciones y la OTAN tiene la capacidad de hacerlo. Brasil, por su parte, subraya que la OTAN no debería sustituir al Consejo de Seguridad, sino que tiene que basarse en un mandato de la ONU.⁵⁷ La sugerencia neerlandesa de que Brasil podría construir una relación especial con la OTAN y que podría participar en seminarios de reflexión conjunta (*joint reflection*), se discutirá más a fondo en consultas bilaterales. La OTAN quiere colaborar con países como Brasil, por ejemplo en las misiones de paz.

| 71 |

Las divergencias de puntos de vista en torno a la R2P no significa que los Países Bajos y Brasil no puedan trabajar juntos. Por ejemplo, en mayo de 2012 los dos países organizaron un seminario en que se expusieron los puntos de vista brasileño y neerlandés. Los ministros de Asuntos Exteriores (Uri Rosenthal y Antonio Patriota) estuvieron presentes. En su discurso, el ministro Rosenthal mencionó que la R2P es un trabajo en proceso, y que la RWP está abordando ciertos dilemas genuinos de la R2P, pero que no debería reemplazarla.⁵⁸

En consultas bilaterales, Brasil reitera su punto de vista de que el principio de la R2P bajo ningún concepto puede generar más daño a la población del que causara el mantenimiento de una situación en sí indeseable. Los Países Bajos han seguido dando forma a la colaboración con Brasil sobre este tema durante un encuentro, organizado junto con Brasil, el Reino Unido y Dinamarca, al margen de la semana ministerial durante la sesión de otoño del Consejo de Seguridad de la ONU. Para la organización de dicho evento, la embajada de los Países Bajos colaboró eficazmente con el departamento de Europa y el departamento de

⁵⁷ Naciones Unidas (2011). *Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General* [En línea].

<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RWP.pdf> (consultado el 01/04/13).

⁵⁸ Administración pública del Reino (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, at the opening of the CEERI conference, 'Approaches to International Security: the Brazilian and Dutch experience', Brasilia, 29 de mayo de 2012* [En línea].

<http://brasilie.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/brasilie/nederlandse-ambassade-in-brasilia/speech-uri-roenthal.pdf> (consultado el 01/03/13).

la ONU del Ministerio brasileño de Relaciones Exteriores. La organización de este seminario y otras actividades alrededor del tema R2P son ejemplos ilustrativos de la 'diplomacia de nichos' que se adecua a la nueva posición de los Países Bajos. Posiblemente estas actividades, junto con las consultas bilaterales sobre el tema, contribuyen a una mayor comprensión y a la organización de deliberaciones sobre el conflicto en Siria. En el convenio bilateral celebrado en diciembre de 2011 con respecto a la colaboración entre los Países Bajos y Brasil en materia de defensa se incluyeron también la colaboración y el intercambio con respecto a las misiones de la ONU.

4.2.2 En el ámbito del FMI y el Banco Mundial

Los Países Bajos están conscientes de que las economías emergentes han de obtener mayor participación en las correlaciones financieras internacionales, porque se incrementarán los aportes de capital de estos países en ellas. El poder de voto de los países en desarrollo y los países en transición en la gobernanza del Banco Mundial debería aumentar en al menos el 3 por ciento. Los Países Bajos aspiran a un modelo en el que los votos adjudicados a los países desarrollados se redistribuyan sobre la base de sus contribuciones financieras a los fondos del Banco.

| 72 |

Brasil considera que debería tener mayor voz y representación en la gobernanza de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). También México aboga por que los países emergentes tengan más influencia en la búsqueda de soluciones para los desafíos económicos globales y se esforzó para que los países en desarrollo tuvieran mayor voz en los procedimientos de toma de decisiones. Los Países Bajos siempre respaldaron las propuestas para cambios en las cuotas: cambios que beneficiaron sobre todo a Brasil. Los Países Bajos discrepan de Brasil sobre la necesidad de tener en cuenta las contribuciones hechas a la Asociación Internacional de Fomento (IDA, por sus siglas en inglés) en la fórmula que determina la nueva proporción de acciones en el Banco Mundial. En la revisión general de cuotas de 2010, se redujo la cuota neerlandesa al 1.83 por ciento. Al ratificar la revisión, el peso del voto de la jurisdicción de países a la que los Países Bajos pertenecen bajó del segundo al cuarto lugar. En las negociaciones sobre las cuotas, Brasil logró que fuera incluido entre los diez primeros países en términos de poder de voto. La revisión de cuotas se finalizó en enero de 2011: con ello, el seis por ciento de la cuota se traspasó de los países sobrerrepresentados a los sub-representados.⁵⁹ Los Países Bajos al final dieron su respaldo a la revisión de cuotas y Brasil se vio beneficiado por ello. Sin embargo, este país sigue descontento con el ritmo de los cambios dentro del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Para satisfacer el deseo de los países emergentes de tener una mayor participación en la Junta del FMI, los Países Bajos y Bélgica decidieron compartir su asiento en el directorio ejecutivo a partir del 1 de noviembre de 2012. Asimismo se acordó constituir un nuevo asiento único. Al hacerlo, los Países Bajos y Bélgica dieron cumplimiento al acuerdo

⁵⁹ <http://www.imf.org>. Factsheets IMF cuotas March 2013. Actualmente la cuota neerlandesa volvió a subir al 2.17 por ciento.

convenido en el G20 de ceder dos escaños ostentados por los países avanzados europeos en la Junta del FMI para que los asumieran los países emergentes.⁶⁰

Cuando se tuvo que elegir al próximo director general del Banco Mundial en 2012, y por primera vez varios candidatos tuvieron posibilidades de ganar, Brasil apoyó al candidato latinoamericano (el Colombiano José Antonio Ocampo) y los Países Bajos al candidato propuesto por los EE.UU. Cabe observar que los países BRICS no formaron un frente unido. Al final fue elegido el candidato de los EE.UU.; el candidato colombiano se retiró de la contienda.

4.2.3 La representación de los intereses de los Países Bajos

En lo concerniente a la representación de los intereses neerlandeses, los hallazgos de la evaluación son los siguientes:

- Los Países Bajos no lograron realizar sus ambiciones de tener acceso, con el apoyo de países latinoamericanos, a la mesa del G20 o para nombramientos de representantes neerlandeses en altos puestos internacionales. Ello no se debe a la insuficiencia de los esfuerzos realizados, es sobre todo la consecuencia de las cambiadas relaciones políticas y la preferencia de los países latinoamericanos de apoyar a sus propios candidatos.
- Los Países Bajos reaccionaron activamente a las posibilidades de colaborar en el terreno de la educación en Brasil y se firmó un convenio para que en los próximos años 2,500 estudiantes brasileños puedan estudiar en los Países Bajos. La financiación es asumida por Brasil.
- Una forma importante de representación de intereses es la facilitación de la circulación de personas y mercancías, como se hace con la celebración de convenios. El ejemplo más reciente es el convenio aduanero suscrito con Argentina en 2013. Pero la aspiración de que se eliminara a los Países Bajos de la lista de países con un régimen tributario privilegiado para empresas extranjeras en Brasil, no se ha materializado por el momento. Con Brasil se celebró un convenio en materia de defensa que puede servir tanto a objetivos políticos (colaboración en operaciones de paz) como económicos (el suministro de material de defensa).
- En Brasil se aprecian los lazos históricos con los Países Bajos, pero los Países Bajos no pueden esperar que, sin hacer ningún esfuerzo, sean considerados como copropietarios de esta historia.
- No existe una estrategia clara de cómo vincular la diplomacia pública con la diplomacia económica. La diplomacia pública aún está pobremente desarrollada y los Países Bajos no quieren invertir muchos recursos financieros en ella. Los escasos recursos disponibles para la diplomacia pública no es la única, pero sí es una razón importante para su limitada eficacia.

⁶⁰ Carta del Ministro de Finanzas de los Países Bajos dirigida a la Cámara Baja, de fecha 4 de julio de 2012, con respecto al escaño en el FMI.

4.3 La política de los Países Bajos en comparación con la de otros países europeos

Al hacer una comparación de la política de los Países Bajos en América Latina con la de otros países europeos, naturalmente se tiene que tomar en cuenta el tamaño de los países, la dimensión de los intereses en la región, y los antecedentes de las relaciones. Pese a ello, una comparación de esta índole ofrece puntos de referencia interesantes.⁶¹

Desde hace dos siglos, Alemania mantiene vínculos históricos y culturales con la región latinoamericana, y en Brasil, México y Argentina (y Chile) existen comunidades germanohablantes relativamente grandes. En Brasil, estas comunidades se concentran en los estados sureños (Santa Catarina, Rio Grande do Sul). Desde los años cincuenta, Alemania (hasta 1990 la República Federal de Alemania) es para Brasil un ejemplo y un pilar para la política industrial y la tecnología (industria automovilística en los años cincuenta, la petroquímica y la energía nuclear en los años setenta y actualmente la innovación industrial). En todos los países mencionados, Alemania nota que la preservación de los fuertes lazos históricos constituye una base positiva para las relaciones mutuas.⁶² Alemania, por ejemplo, invierte sustancialmente en sus relaciones con Argentina y México. En la región hay nada menos que 184 escuelas alemanas asociadas al sistema educativo alemán, de las que 37 son escuelas alemanas (plenamente reconocidas). De todos los países europeos, en este momento Alemania tiene la política más activa con respecto a América Latina, lo que se expresa en una presencia visible del gobierno alemán y de sus programas, pero también en el interés mostrado por ONG, institutos de investigación, grupos de expertos e instituciones universitarias en todos los países latinoamericanos grandes y medianos.⁶³ Existe una nota regional en la que Alemania explica y elabora sus principales prioridades y las actividades a realizar.⁶⁴

El Reino Unido (RU) reaccionó relativamente tarde a los desarrollos acontecidos en América Latina, y especialmente a los ocurridos en Brasil. Mientras tanto el país introdujo una corrección sustancial de su política de desvalorización de América Latina y el cierre de embajadas previamente implementada. En sus visitas a América Latina en 2012, el Ministro de Relaciones Exteriores, William Hague, se esforzó mucho de resaltar este cambio de

⁶¹ En la comparación no se incluyó España, porque por razones históricas el significado que España tiene en la región es muy diferente de la de los otros Estados miembros de la UE. Asimismo, España ha institucionalizado sus relaciones estableciendo alianzas iberoamericanas con los países por separado.

⁶² Entrevista en la embajada alemana, Brasilia, septiembre de 2012.

⁶³ Véase por ejemplo: Auswärtiges Amt, Alemania (2010). *América Latina y el Caribe. Lineamientos del Gobierno Federal*.

⁶⁴ Idem.

rumbo: *'Los días de nuestro distanciamiento diplomático de América Latina terminaron'*. Asimismo anunció *'el esfuerzo más ambicioso para fortalecer los lazos con la región'*.⁶⁵

Los países grandes de la UE invierten todos en un paquete amplio de actividades con la esperanza de que sus efectos se fortalezcan mutuamente y que, al final, repercutan en las relaciones económicas. A diferencia de estos, el despliegue de los Países Bajos después de 2011 está fundamentalmente orientado en la representación de los intereses económicos y se dispone de pocos recursos para actividades en otros terrenos.

Un país que por su tamaño es más comparable a los Países Bajos es Suecia. La política de este país ofrece un buen ejemplo de las oportunidades que pudiera haber ofrecido un inicio temprano. Durante años, Suecia mantiene buenas relaciones políticas con el Partido dos Trabalhadores (PT) de Brasil. Estas relaciones se remontan al apoyo histórico ofrecido a los sindicatos clandestinos y la lucha contra la dictadura militar y están vinculadas con la presencia desde hace décadas de multinacionales suecas que producen importantes bienes (de consumo) para el mercado interno (tales como Ericsson, Saab/Scania, Electrolux). El Gobierno sueco además hizo esfuerzos durante muchos años y muy pacientemente con la esperanza de poder suministrar material militar (en este caso el avión de combate Saab Gripen). En su función de presidente, Lula da Silva estuvo varias veces en Suecia.⁶⁶ Asimismo Suecia está aplicando una agenda ambiciosa de visitas y de esta forma logró construir una relación consultiva extraordinaria entre el ministro sueco de Relaciones Exteriores y su homólogo brasileño. Suecia estuvo representado al más alto nivel (el primer ministro Fredrik Reinfeldt) en la conferencia Rio+20, en 2011, algo que Brasil valora mucho. En mayo de 2011, durante su visita a Brasil, el primer ministro Reinfeldt fue recibido por la presidente Dilma Rousseff. En agosto del mismo año, el ministro brasileño de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota, hizo una visita de dos días a Suecia, durante la que se acordó que los dos países realizarán anualmente consultas formales a nivel de ministros. Se clausuró la visita con un comunicado detallado, en que se especificaron los acuerdos de colaboración.

| 75 |

Solo Noruega publicó en 2011 una estrategia de país específica para Brasil.⁶⁷ Esta estrategia está basada en amplias discusiones políticas, así como también en consultas públicas con partes interesadas y expertos de ambos países, organizadas tanto en Noruega como en Brasil.⁶⁸ Mientras que los Países Bajos optaron por un ejercicio en gran parte administrativo para uso

⁶⁵ *'We are cementing this commitment in bricks and mortar, re-opening our Embassy in El Salvador, re-opening our consulate here in Brazil in Recife, and expanding our diplomatic staff across Latin America. British Ministers have made 37 visits to the continent in the first 18 months – nearly half of them to Brazil, and we have set targets to double our trade with Brazil, Mexico and Colombia by 2015. We have moved our diplomatic engagement with Brazil to a wholly different level within British government, because we recognise your country's growing impact on the economic and political landscape of the world. (...) In every way, Britain is back in Brazil and we are proud to be here'*. Fuente: Página web del RU en Brasil: <https://www.gov.uk/government/world/brazil>. Discurso pronunciado durante la visita a Brasil, el 19 de diciembre de 2012.

⁶⁶ Entrevista en la embajada sueca, Brasilia, septiembre de 2012.

⁶⁷ The ministry of Foreign Affairs (2011). *The Norwegian Government Strategy for Cooperation between Brazil and Norway*. [En línea]. http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2011/brazil_strategy.html?id=636328 (consultado el 01/04/13).

⁶⁸ Entrevista en la embajada noruega, Brasilia, septiembre de 2012. Para el MIB, el ministerio y el embajador neerlandeses sí llevaron a cabo una serie de consultas con ministerios sectoriales y con terceros.

interno, la estrategia noruega se convirtió en un documento público. El Plan de Política Interdepartamental Multianual de la representación de los Países Bajos en Brasil (MIB, por sus siglas en neerlandés) está dominada en mayor medida por temas económicos que son de importancia para los Países Bajos. La estrategia noruega es más amplia y está insertada en un discurso de ‘colaboración’. En lo que se refiere a la extracción de petróleo, tecnologías de energía, deporte y cultura, los noruegos esperan aprender de los brasileños. En su diseño, la estrategia noruega y el plan multianual neerlandés muestran sobre todos similitudes: en ambos se elaboran los temas y se especifica el despliegue que se puede esperar del gobierno neerlandés y del gobierno noruego respectivamente. Asimismo es evidente que los Países Bajos y Noruega son competidores en el terreno de la tecnología marítima y de exploración y explotación de petróleo en aguas profundas (*offshore*), del transporte acuático y de la logística.

De lo anterior se puede concluir que la reciente ‘revaloración’ de Brasil por los Países Bajos está acorde con la política aplicada por otros países europeos y por la misma UE. Ninguna de las representaciones diplomáticas consultadas para esta investigación mencionó una prioridad explícita para las relaciones con Brasil anterior a 2009. En ello, existe un vínculo con la dinámica política interna de Brasil. No fue sino hasta el año 2007, cuando se inició el segundo período del Presidente Lula da Silva y se cristalizó el éxito económico y diplomático de Brasil, que la mayoría de los países cambió de postura.

| 76 |

En lo referente a los recursos disponibles para la cooperación cultural, los Países Bajos operan más en el nivel de los países nórdicos (presupuesto limitado, falta de un instituto cultural permanente) que en el nivel de países como Francia y Alemania, que disponen de presupuestos más amplios y una red de institutos culturales. El presupuesto para la organización del Año de Francia en Brasil ascendió a varios millones de euros. Pero, con por ejemplo la visita de primer ministro Fredrik Reinfeldt en 2011, también Suecia utilizó la diplomacia pública de una forma más sustancial que los Países Bajos.⁶⁹

4.4 Conclusiones

En gran medida, se concretaron las intenciones de la política exterior de reforzar las relaciones con Brasil. La representación de los intereses económicos es un impulsor importante de la intensificación de los contactos. Además de la ampliación de la red de misiones diplomáticas, hubo un aumento sustancial del número de visitas de miembros de la administración pública neerlandesa y de misiones comerciales. Las visitas de carácter político desde Brasil a los Países Bajos son considerablemente menos frecuentes.

Costó adaptar la política a las cambiadas correlaciones de fuerzas y darse cuenta de que los Países Bajos se volvieron ‘más pequeños’. El reciente ‘redescubrimiento’ de Brasil por los

⁶⁹ Véase por ejemplo los gastos comunes especiales de las Cámaras de Comercio de Noruega y Suecia en noviembre de 2011.

Países Bajos no fue demasiado tarde comparado con la mayor parte de los otros Estados miembros de la UE y la misma UE.

La escasa prioridad que los Países Bajos otorgan a México contrasta con la creciente importancia económica y política de este país. Las expectativas respecto a un alto grado de coincidencia de puntos de vista, en el caso de Brasil en la práctica no resultan justificadas.

Los Países Bajos han logrado llevar a cabo una diplomacia de nichos: colaborar a nivel bilateral en torno a temas específicos. Este fue el caso, por ejemplo, en la cooperación en el tema de Responsabilidad de Proteger.

Los Países Bajos no se alejan mucho de otros países europeos cuando se trata de la 'revaloración' de la importancia (económica) de América Latina en general y la atención prestada a Brasil en particular. Pero países como Suecia apostaron en un momento anterior y con mayores recursos a la implementación de la diplomacia política y económica y a interconectarlas entre sí.

5

Los Países Bajos y la UE en Argentina, Brasil y México

5.1 La política de los Países Bajos con respecto a la UE en América Latina

A partir de 2004, la UE ha venido adquiriendo un lugar más importante en la elaboración de la política exterior neerlandesa con respecto a América Latina. En la nota relativa a las políticas de 2004, el marco de la UE fue de importancia para los acuerdos comerciales interregionales, la cohesión social, la migración y el medio ambiente. La nota regional de 2009 establece una ‘función de palanca’ de la UE en un número considerablemente mayor de ámbitos políticos (anteriormente principalmente bilaterales). Los Países Bajos esperan de la UE que profundice los ‘vínculos históricamente fuertes’ con América Latina, entre otros, poniendo en marcha las asociaciones estratégicas con esta región y con los países grandes Brasil y México. En la nota relativa a las políticas de 2011, el gobierno indica que ‘en un nivel aún mayor que antes, se dedicará a ejercer influencia en las políticas de la UE para conseguir los objetivos neerlandeses’. Se refiere sobre todo a los objetivos dirigidos al comercio, las inversiones, los intereses del mundo empresarial y los derechos humanos. Para lograrlo, sería deseable estrechar la relación con España y Portugal, bajo la premisa de que estos países tienen mucha influencia en la política de la UE con relación a América Latina.⁷⁰

Los Países Bajos esperan que la UE pueda desempeñar un papel más importante en su relación con América Latina, por tres razones:

- 1) temas importantes solo pueden ser abordados a nivel interregional o multilateral (el comercio, el clima);
- 2) la UE tendría considerablemente mayor capacidad de actuación que los Estados miembros por separado (sobre todo los países medianos y pequeños, y principalmente con respecto a los países latinoamericanos grandes);
- 3) las consecuencias de los recortes en los gastos de la política exterior de los Países Bajos, podrán ser absorbidos parcialmente de esta forma.

Los Países Bajos son de la opinión de que las Cumbres bienales de alto nivel entre los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones, de la UE y del ALC (América Latina y el Caribe) tendrían que tener mayor enfoque y estar más orientadas a la acción. La representación neerlandesa en las consultas a nivel de UE-ALC varía. En Lima, en 2008, la representación era del más alto nivel (tanto el Primer Ministro como el Ministro de Asuntos Exteriores), en Madrid (2010) era solo a nivel de funcionarios. Cuando el Ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, Frans Timmermans, asistió a la Cumbre en Santiago de Chile (2013) quería transmitir la señal de que los Países Bajos quieren profundizar seriamente las relaciones con América Latina. Los temas a los que los Países Bajos prestaron especial atención en las

⁷⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. La Haya; Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2009). *Het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. La Haya, pág. 3; Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Het buitenlandse beleid van het Koninkrijk in Latijns-Amerika*. La Haya, págs. 2, 12.

negociaciones fueron los derechos humanos, la no proliferación de armas y el antiproteccionismo.⁷¹

5.2 La coordinación de la política de la UE en los tres países grandes

Generalmente se mencionan la historia común y las relaciones intensas entre las sociedades de ambas regiones como explicación de la existencia de valores compartidos (democracia, Estado de bienestar, derechos humanos), que sentarían una base sólida para el diálogo y la colaboración entre la UE y América Latina. Los cambios en las relaciones de poder, sin embargo, conducen a que la prioridad concedida por los países latinoamericanos a las relaciones con la UE disminuye y ya no es evidente. Los países latinoamericanos están cada vez más interesados en estrechar las relaciones políticas con los países del sudeste asiático, por la creciente importancia de las relaciones económicas con esta región.

A pesar de que las relaciones comerciales con la UE están perdiendo peso en comparación con China y otros países asiáticos, su volumen sigue siendo importante. En 2009, después de China, la UE fue el segundo socio comercial más importante de América Latina. Las exportaciones a América Latina representan el 6.3 por ciento de las exportaciones totales de la UE.⁷² La UE tiene acuerdos de libre comercio con México, Perú, Colombia y Centroamérica. Asimismo la UE sigue siendo el mayor inversor en la región. El importante papel que España tradicionalmente desempeña en las relaciones mantenidas con la región está en peligro a consecuencia de la crisis. Durante la Cumbre Iberoamericana celebrada en Madrid en 2012, España y Portugal solicitaron ayuda en forma de inversiones desde América Latina y actualmente la migración se desarrolla en sentido contrario: el número de migrantes de España y Portugal hacia América Latina se está incrementando sustancialmente.

La política de la UE referente a América Latina se estableció en la comunicación 'La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales de 2009'.⁷³ Los ámbitos principales de la colaboración entre las regiones son la política internacional, el comercio, la innovación y educación, y el medio ambiente. De las diez asociaciones estratégicas que la UE ha firmado a nivel mundial, dos se celebraron con los países latinoamericanos Brasil y México. Más adelante daremos más detalles sobre las experiencias obtenidas en el marco de estas asociaciones.

Después del Convenio de Lisboa, la innovación más importante de la política exterior de la UE ha sido la introducción del puesto del Alto Representante de Asuntos Exteriores, quien dirige el nuevo servicio diplomático: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y las

⁷¹ Nota de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos del 26 de enero de 2012.

⁷² <http://www.eeas.europa.eu/la/> consultado el 5 de julio de 2013.

⁷³ Comisión de las Comunidades Europeas (2009). *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales* [En línea]. http://eeas.europa.eu/la/docs/comog_495_es.pdf (consultado el 01/03/2013).

representaciones de la Unión Europea en el exterior. Sin embargo, constituir y estructurar el nuevo servicio necesita tiempo, también en su relación con los países miembros.

5.2.1 La Unión Europea y Brasil

La UE y Brasil firmaron en 2007 una asociación estratégica en la que se acordó colaborar en varios temas de importancia común y de alcance mundial. Esta asociación es la continuación de acuerdos anteriores entre la UE y Brasil y el Mercosur convenidos desde los primeros años de 1990.⁷⁴ Se estableció la colaboración en planes de acción comunes trienales y se perfila durante encuentros anuales de alto nivel, consultas políticas y técnicas frecuentes y en numerosos Memorandos de Entendimiento (MdE) y programas. Partiendo de los Planes de Acción Comunes, la colaboración estratégica abarca una variedad de temas.⁷⁵ La estrategia país de la UE con respecto a Brasil para el período 2007-2013 proveyó una contribución de 61 millones de euros a la cooperación al desarrollo.

La UE dispone de una política de derechos humanos con respecto a Brasil y mantiene con este país un diálogo anual sobre los derechos humanos, que se realiza alternativamente en Brasilia y Bruselas. Brasil aprecia la colaboración con la UE en esta área, pero prefiere el marco multilateral del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en Ginebra. Brasil está sobre todo interesado en una asociación con la UE desde la expectativa de que esta colaboración confirme el reconocimiento del estatus de Brasil como poder emergente, y de que le facilite el acceso a conocimientos y tecnología. Para la UE, por su parte, el fomento de las relaciones económicas fue el principal motivo para el establecimiento de la asociación, asimismo, aunque de una forma menos explícita, la expectativa de que Brasil pudiera ejercer una influencia moderadora en los gobiernos de izquierda más radicales de la región.⁷⁶

| 81 |

Tomó más de un año hasta que se pudo concretar la asociación mediante un Plan de Acción Común. La deliberación periódica que se está llevando a cabo en el marco de la asociación aviva el intercambio de puntos de vista y facilitó las relaciones diplomáticas. En el seno de la UE existe cada vez mayor consenso de que el marco coordinador en materia de derechos humanos es un valor añadido de la UE.⁷⁷ Brasil y la UE firmaron dos acuerdos: uno para la colaboración académica y tecnológica y uno con Euratom sobre el uso de energía nuclear. En Mozambique se inició un programa para la cooperación triangular de desarrollo.

En la literatura y en conversaciones mantenidas con personas involucradas predomina un sentimiento de decepción sobre los resultados que se lograron con respecto a las relaciones

⁷⁴ Véase por ejemplo el informe de la V Cumbre EU-Brasil, celebrada en noviembre de 2011. (V European Union – Brazil Summit Joint Statement Brussels, 4 October, 2011).

⁷⁵ Véase *Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan 2008-2011*; y *Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan 2011-2014*.

⁷⁶ Gomes Saraiva, M. (2013). 'Brazil's strategic partnerships: the place of the European Union', prepared for delivery at the 2013 Congress of the Latin American Association, Washington DC May 29 – June 1, 2013.

⁷⁷ Comunicación verbal del embajador neerlandés en Brasilia, y conversaciones de fondo con embajadas de otros Estados miembros de la UE. Según, por ejemplo, el personal de la embajada sueca en Brasilia, de todos los grupos de trabajo de la UE, el grupo de derechos humanos funciona mejor (entrevista embajada sueca, Brasilia, septiembre de 2012).

entre Brasil y la UE.⁷⁸ Si bien es cierto que se está implementando puntualmente la asociación estratégica con la UE, es difícil dejar de pensar que se está haciendo algo por obligación. Hasta ahora, los resultados visibles han sido escasos. Brasil está decepcionado porque no recibió el apoyo que esperaba de la UE en la implementación de reformas en las organizaciones internacionales. La asociación estratégica solo logró de forma limitada promover la colaboración y el consenso en el campo macroeconómico.

Se pueden alegar distintas explicaciones para estos decepcionantes resultados. La crisis del euro condujo a que actualmente los Jefes de Gobierno europeos presten la más alta prioridad a los problemas internos de la UE. Al mismo tiempo, conllevó a que se rebajaran las expectativas brasileñas sobre las posibilidades de un incremento de inversiones desde Europa y sobre los beneficios de la colaboración económica.

Pero también existen razones más estructurales. Brasil opera activamente en diferentes alianzas de poder y en muchas cuestiones internacionales importantes adopta, junto con los países BRICS, puntos de vista diferentes a los de la UE, que en muchos temas de política internacional busca más acercamiento con los Estados Unidos (véase el Capítulo 2). Estas divergencias de opinión, aunque algunos autores las consideran más tácticas que de fondo, hacen más difícil que en el diálogo se llegue a acuerdos consensuados. Es por estas razones que para Brasil la UE ha dejado de ser un socio natural.⁷⁹ Mientras que los Estados miembros grandes como Francia y el Reino Unido pretenden conservar su posición tradicionalmente privilegiada y dominante en las organizaciones multilaterales, Brasil busca romper el orden establecido y adquirir una mayor cuota de poder en las organizaciones multilaterales. Brasil sigue insistiendo en un cambio de las cuotas en el FMI, mientras que a la UE le cuesta distanciarse de su posición privilegiada de poder. Brasil solicita, a cambio de sus contribuciones a la ampliación del capital del FMI (como por ejemplo la aportación adicional hecha en 2012 de 10,000 millones de USD para contrarrestar la crisis del euro), una mayor participación en la toma de decisiones.

Otro obstáculo importante que dificulta el progreso es el estancamiento desde hace décadas de las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre la UE y el Mercosur.⁸⁰ Los principales obstáculos son, por un lado, la oposición de Europa a bajar las barreras para la importación de productos agrícolas y, por otro lado, la oposición de Brasil a liberalizar la importación de productos industriales y la circulación de servicios. El rápido crecimiento de las importaciones chinas de bienes industriales hizo que en Brasil aumentara el sentimiento de que representa una amenaza para su propia industria y fue motivo de un creciente proteccionismo, como por ejemplo la medida de subir temporalmente los aranceles para la

⁷⁸ Gratius, S. (2012). *Brasil y la UE: ¿cola de león o cabeza de ratón?* European Strategic Partnership Observatory. Working Paper 2/july 2012. Madrid: ESP/FRIDE. Iglesias (2012). 'The EU and Brazil: What crisis? What partner? What Strategy', en: *Partners in crisis: EU strategic partnerships and the global Economic Downturn*. Madrid. ESP/FRIDE.

⁷⁹ Gratius, S. (2012) *Brasil y la UE: ¿cola de león o cabeza de ratón?* European Strategic Partnership Observatory. Working Paper 2/july 2012. Madrid: ESP/FRIDE.

⁸⁰ CINDES (2012). *Overview of Brazilian economic international integration policies and possible impacts on bilateral cooperation with the Netherlands*. Estudio por encargo de la IOB, Río de Janeiro: 2012.

importación de vehículos. No solo existen diferencias de opinión sobre la política industrial y la liberalización comercial, sino también sobre el control de la circulación de capital y divisas. Brasil se opone a un régimen internacional rígidamente regulado e insiste en mantener su soberanía, así como también la autonomía de implementar su propia política económica. Y, según la UE, Brasil no ofrece una alternativa o una visión propia detallada sobre cómo combatir la crisis. La UE además crítica el hecho de que Brasil por un lado insiste en su soberanía y por el otro no quiere aceptar que el multilateralismo conlleva compromisos vinculantes. Esta posición puede llevar fácilmente a una variedad de formas de proteccionismo coyuntural. Mientras que las relaciones con los países europeos grandes siguen siendo de importancia para Brasil, parece que en la UE como tal es sobre todo identificada con la protección de los intereses comerciales comunes de los Estados miembros.⁸¹ Las perspectivas de un acuerdo con el Mercosur han empeorado ahora que Venezuela va a ser miembro y se incrementaron las diferencias sobre las relaciones comerciales.

Un tercer motivo importante de los decepcionantes resultados de la asociación estratégica es la ausencia de una estrategia clara y unívoca de la UE con respecto a Brasil. Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido han creado asociaciones estratégicas bilaterales con Brasil. Debido a ello, Brasil ya no sabe bien qué puede esperar de la UE y a quién tiene que dirigirse. La confianza de Brasil en la capacidad de la UE de superar su división interna, resolver su propia crisis (del euro) y hablar con una sola voz sobre asuntos internacionales, no ha ido creciendo con el transcurso del tiempo.

| 83 |

Por el momento, ello tiene como consecuencia que Brasil considera más atractivo y más importante hacer negocios bilateralmente con Estados miembros – sobre todo los grandes – de la UE (Alemania, Reino Unido y Francia).⁸² Por su parte, estos países asimismo dan preferencia a sus intereses bilaterales y a la acción bilateral, igual que España y Portugal, que siguen su propio camino y tienen sus propias prioridades. Solo los Estados miembros pequeños recurren frecuentemente a la UE para la obtención de información, acceso y servicios (23 Estados miembros tienen una representación diplomática en Brasil).⁸³

⁸¹ Gomes Saraiva, M. (2013). 'Brazil's strategic partnerships: the place of the European Union', prepared for delivery at the 2013 Congress of the Latin American Association, Washington DC May 29 – June 1, 2013.

⁸² Entrevista Departamento de Europa de Itamaraty, Brasilia, septiembre de 2012.

⁸³ Entrevista Delegación de la UE, Brasilia, septiembre de 2012.

Casilla 5.1 Alemania y Brasil

Un ejemplo del gran peso de una acción bilateral decididamente puesta en marcha es el del país miembro más grande y más poderoso de la UE: Alemania. Este país invoca sus estrechos lazos históricos y culturales con Brasil (por la inmigración y la colaboración en la política industrial desde finales del siglo XIX) y lo manifiesta claramente, entre otros gracias a una embajada grande (con 25 diplomáticos expatriados la más grande en América Latina), cuatro consulados generales, quince cónsules honorarios, cinco sedes del Instituto Goethe, tres Cámaras brasileño-alemanas, una Casa de Ciencia y Tecnología y un presupuesto para la cooperación al desarrollo bilateral de 240 millones de euros (para dos años). Brasil busca la colaboración con Alemania en el terreno de la política industrial y la innovación, colabora con Alemania en el G4 (también con India y Japón) en favor de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y en determinados asuntos internacionales (como por ejemplo la intervención en Libia) está más cercano a Alemania que a otras potencias europeas. Alemania aspira a ampliar el diálogo político con Brasil. En este contexto, no es extraño que Alemania considere el marco de la UE primordialmente como un espacio en que se puede reforzar determinados puntos de vista con respecto a Brasil. Alemania considera a los Países Bajos un socio afín dentro de la UE en lo que se refiere a asuntos comerciales y quiere hacer uso de la UE para contrarrestar las tendencias proteccionistas de Brasil.

| 84 |

La política de la UE con respecto a Brasil es amplia pero poco cristalizada. La UE todavía no logra ser un socio político claro para Brasil. Por esta razón, Brasil no pone de relieve su afinidad histórica y política con la UE, sino que diversifica sus estrategias de poder. El peso de las relaciones bilaterales entre Brasil y los países grandes de la UE es dominante.

5.2.2 La Unión Europea y México

Las relaciones entre México y la Unión Europea son especiales. Ningún otro país ha celebrado tantos acuerdos con la UE y que además abarcan tantos aspectos: el Acuerdo Global (2000) y la Asociación Estratégica (2009). Para la UE, una motivación importante al etablar una relación estratégica con México es lo que la UE llama 'la función multidimensional de puente' de México: dentro de la OCDE, el país tendió un puente hacia los intereses y percepciones de los países en desarrollo, y puede desempeñar un papel en la consecución de consenso en las relaciones regionales entre la UE y América Latina. Los Países Bajos acogen muy positivamente la asociación estratégica entre la UE y México, pero estiman importante que se dé un contenido concreto a la asociación en términos de operatividad y orientado en resultados.⁸⁴ La asociación estratégica consiste en la colaboración económica y el diálogo político (sobre seguridad y derechos humanos). Cada dos años se celebra una Cumbre México-UE, alternativamente en México y en uno de los Estados miembros de la UE: la última fue en Los Cabos, en México, en junio de 2012.

⁸⁴ Esta posición se sustenta en anteriores experiencias obtenidas en la asociación estratégica con Brasil, a la que, a un año de su firma, todavía no se había dado un contenido útil.

Asimismo se organizan bienalmente encuentros a nivel ministerial y diversos diálogos sectoriales sobre temas como la educación, la ciencia y tecnología, la cohesión social y el medio ambiente.⁸⁵ Y también se celebra un diálogo bienal con la sociedad civil.

Durante los últimos años, se plasmó la colaboración bilateral entre la UE y México en el *Country Strategy Paper 2007-2013*, que contiene una sección específica sobre la cohesión social, incluyendo los derechos humanos. Entre 2007 y 2013, la UE financió la colaboración internacional con México por un importe de 55 millones de euros. Con ello, la UE pretende contribuir al desarrollo de México intercambiando experiencias, conocimiento y mejores prácticas en tres ámbitos prioritarios: cohesión social, economía sostenible y competitividad, y educación y cultura. La UE es uno de los mayores donantes del fondo de derechos humanos de México mediante la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), con el que entre 2002 y 2010 se financiaron unos 54 proyectos, con un valor total de 7.5 millones de euros, dirigidos a la erradicación de la violencia de género, la reforma del sistema mexicano de justicia y la armonización de la legislación nacional con los instrumentos internacionales de derechos humanos.⁸⁶

Las relaciones entre la UE y México están ancladas en el Acuerdo Global del 2000 y, como parte de ello, el tratado de libre comercio. En este marco, los bienes industriales están prácticamente exentos de aranceles de importación, mientras que para muchos productos agrícolas sí existen aranceles (a veces muy altos). Este es el caso por ejemplo con los productos lácteos; los productos cárnicos y determinadas clases de frutos están completamente excluidos. Para determinados productos se establecieron cuotas (a veces sin aranceles de importación), pero en la mayoría de los casos, en el comercio desde México a Europa no se completan estas cuotas.⁸⁷ El comercio en productos agrarios en ambas direcciones no representa más del 4 o 5 por ciento del comercio total entre las dos regiones. El éxito del Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. (el TLCAN de 1994) llevó a una intensificación de las relaciones comerciales mutuas y es uno de los factores que explican el por qué el tratado de libre comercio con la UE no ha llevado a un aumento sustancial del comercio entre México y la UE. Empresas europeas sí invierten a gran escala en México, porque este país se constituye en una plataforma de acceso al mercado norteamericano.⁸⁸

En 2011, ambas partes subrayaron que la profundización de la liberalización comercial es un interés común. Para ello, se utilizaron las cláusulas de revisión del Acuerdo en los ámbitos de la agricultura, los servicios y las inversiones, y posiblemente otros sectores. El que se haya

⁸⁵ Consejo de la Unión Europea (2010). *Asociación Estratégica México- Unión Europea Plan Ejecutivo Conjunto*. Bruselas.

⁸⁶ Consejo de la Unión Europea (2008). *IV Cumbre Troika México- Unión Europea, Lima, Perú, 17 de mayo de 2008 Comunicado conjunto*. Bruselas. IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Documento interno).

⁸⁷ Contrario a lo que pasa en el acuerdo entre la UE y Chile, donde sí se completan estas cuotas e incluso se las rebasan.

⁸⁸ A finales de 2012, se estimó que las inversiones europeas en México ascienden a unos 80.000 millones de euros y que empresas mexicanas invirtieron unos 10.000 millones de euros en Europa. Véase Karel de Gucht (Comisario Europeo de Comercio), 'Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world' (discurso), 14 de noviembre de 2012, Ciudad de México.

hecho referencia a los servicios no es casualidad, ya que en México existen, sobre todo en las telecomunicaciones, barreras serias (de facto y legales) a inversiones extranjeras. Asimismo, el contexto que existía cuando se firmó el Acuerdo original ha venido cambiando sustancialmente y ahora México tiene también tratados de libre comercio con Centroamérica, Colombia y Chile. Además está trabajando en una Alianza Pacífica con naciones amigas latinoamericanas, y en un Acuerdo de Asociación Transpacífico con países asiáticos.

Desde 2010, la UE y México están llevando a cabo un diálogo intenso sobre derechos humanos, en el que también se abordan casos individuales de defensores de derechos humanos. En este diálogo se discute la colaboración en el ámbito de derechos humanos en los marcos multilaterales y se habla también sobre los desarrollos ocurridos en la situación de derechos humanos en México y en la UE. En reiteradas ocasiones, representantes de Estados miembros de la UE señalan la ambivalencia entre el posicionamiento externo (o internacional) de México como un país de ideas afines a la UE, y las prácticas internas de violaciones de derechos humanos. Durante este diálogo, México criticó a los Estados miembros europeos sobre sus políticas de derechos humanos y presentó un documento exhaustivo que recoge las violaciones de derechos humanos y el incumplimiento de convenios internacionales por parte de diferentes países de la UE. De esta forma, los mexicanos expresaban la 'reciprocidad' en que habían insistido en vísperas de la reunión. En este documento, a los Países Bajos se le reprocha el incumplimiento del convenio del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, su política de migración y las prácticas discriminatorias del partido político cristiano, el SGP.⁸⁹ El segundo diálogo se celebró en marzo de 2011, en Bruselas, y el tercero en octubre de 2012, en Ciudad de México. Durante estos dos últimos encuentros se dedicó especial atención a la problemática de los derechos de los migrantes.

| 86 |

La delegación europea establecida en México es pequeña: solamente cinco diplomáticos profesionales. La UE no tiene, por ejemplo, su propio consejo de agricultura. El reducido tamaño de la delegación no está en consonancia con las altas expectativas, sobre todo de los países (más) pequeños, sobre la capacidad de respuesta de la delegación de la UE en México. Muchos Estados miembros están reduciendo sus embajadas y quieren canalizar en mayor medida su política exterior a través de la UE. El grupo de consulta de la UE a nivel de Jefes de Misiones está formado por 21 representantes de países miembros con presencia en México, y su objetivo es sobre todo el intercambio de información. El aporte de los Estados miembros a las consultas es desigual: países grandes como España, Alemania y el Reino Unido disponen de la capacidad, las redes de contactos y la voluntad de tratar asuntos de forma bilateral. En síntesis, 'si se trata de asuntos serios lo hacemos nosotros mismos', como dijo un alto funcionario de la embajada de un país europeo grande. Alemania y España cuentan con redes de contactos al más alto nivel en los ministerios mexicanos más importantes, y pueden, cuando lo consideren conveniente, hacer frente a problemas por sí mismos.. Además, los países grandes generalmente tienen una gran ventaja en el plano de recopilación de información. Alemania, por ejemplo, tiene una 'oficina propia' en forma de

⁸⁹ IOB (2012). *Beleidsreconstructie van de bilaterale relaties met Mexico*. (Documento interno).

un equipo de asistencia técnica dentro del Ministerio mexicano de Energía. Con respecto a muchos asuntos, los países miembros grandes significan más para la UE que ésta para ellos. Esto además significa que los Estados miembros (más) pequeños, que se apoyan más (o que quieren o tienen que apoyarse más) en la UE, indirectamente se vuelven más dependientes de los países miembros grandes.

Dadas las correlaciones de fuerzas entre los Estados miembros europeos y la delegación de la UE no es de extrañar que México se incline a negociar bilateralmente con países europeos individuales. De parte de México no existe desconfianza hacia la UE, pero sí la impresión de que no es fácil comprender el funcionamiento de la UE, u obtener una idea clara de quién toma las decisiones en los diferentes ámbitos y con quién comunicarse. Las relaciones mexicanas con la UE funcionan igual de bien a través de Berlín o París que a través de Bruselas. A título ilustrativo: aun antes de su investidura como presidente de México, Enrique Peña Nieto hizo una amplia visita introductoria a España y visitas cortas a Francia, el Reino Unido y Alemania. No visitó Bruselas. México aprovecha el espacio para seguir organizando las relaciones de forma bilateral. Para el gobierno mexicano y para las organizaciones de la sociedad civil, la UE a veces es una institución difícil de comprender.

5.2.3 La Unión Europea y Argentina

Puesto que la UE no tiene una asociación estratégica con Argentina, el desarrollo de las relaciones tiene lugar en un nivel distinto. Por esta razón, solo dedicaremos sucintamente atención a algunos temas.

| 87 |

En el documento de estrategia país de la UE para Argentina referente al período 2007-2013, la UE presupuestó un monto de 65 millones de euros para la cooperación al desarrollo. Las tres prioridades de esta ayuda fueron el fortalecimiento de la educación, apoyo al sector de la pequeña y mediana empresa y fortalecimiento de las relaciones bilaterales, entre otros mediante programas de intercambios académicos y de otra índole.⁹⁰ Entretanto, ya prácticamente se terminó la cooperación al desarrollo con Argentina y en su forma actual no se la renovará. Lo que sí se busca son formas nuevas, más igualitarias de colaboración, sobre todo en el campo de la ciencia y la tecnología.

La delegación de la UE en Buenos Aires tiene un equipo diplomático pequeño. Mensualmente se organiza un encuentro consultivo con todas las representaciones europeas. La mayoría de los países europeos todavía mantiene una posición expectante con respecto a la delegación de la UE. Los países miembros grandes generalmente prefieren actuar fuera del marco de la UE. Asimismo las limitaciones financieras y materiales de la delegación de la UE en ocasiones dificultan una actuación eficaz. Esto en la práctica significa que a menudo uno de los países miembros toma la iniciativa de discutir un determinado tema con las autoridades argentinas.

La delegación de la UE en Argentina está activa en el ámbito de la regulación de las relaciones comerciales, sobre todo en el terreno fitosanitario. La UE logró, por ejemplo, resolver

⁹⁰ Comisión Europea (2007). *Argentina Documento de estrategia país 2007-2013*. E/2007/753. Bruselas.

satisfactoriamente un potencial problema en relación a la importación de miel argentina. Las crecientes diferencias sobre cuestiones comerciales y el conflicto con España sobre la nacionalización de las refinerías argentinas de YPF (cuyo dueño mayoritario era la empresa española REPSOL) contribuyeron a que las relaciones entre Argentina y la UE se han hecho más tensas. Y a ello hay que añadir el estancamiento en las negociaciones sobre un convenio comercial con el Mercosur, en que Argentina no logra solventar sus puntos de divergencia con Brasil.

La UE lleva a cabo un diálogo sobre derechos humanos con Argentina. Aunque la colaboración en este terreno con las autoridades argentinas se ha vuelto difícil en los últimos años y los recursos financieros se han reducido, el programa de derechos humanos desempeña un papel importante en la sociedad argentina UE. Aparte de ello, la UE apoya algunas actividades anuales, tales como la feria Europosgrados y el festival de cine europeo.

La eficacia de la delegación de la UE en Buenos Aires hasta la fecha se ve limitada debido a varios factores:

- La delegación en Buenos Aires tiene un equipo relativamente pequeño y su eficacia se ve limitada por una falta de recursos financieros y apoyo material.
- El mandato de la representación no está claro. Los países europeos, sobre todo los más grandes, en última instancia, a menudo prefieren hacer uso de sus propias relaciones bilaterales con el gobierno argentino. Asuntos que encarnan un interés europeo general son muchas veces tan importantes que son decididos en Bruselas.
- La delegación de la UE aún no ha establecido una línea política o estrategia clara, por lo que sus actividades carecen de coherencia y corren el riesgo de adquirir un cierto carácter ad hoc.⁹¹

| 88 |

La mayoría de los países europeos muestran en general una cierta carencia de compromiso con las delegaciones de la UE. En gran parte dejan las relaciones europeas con América Latina en manos de España y Portugal. Esta actitud parece conllevar el riesgo de que la política europea se vea demasiado dominada por España y de que las tensiones bilaterales entre Argentina y España, como en el caso de Repsol, repercuten demasiado en las relaciones mantenidas con la UE como región. En cambio, también es cierto que justamente las relaciones actuales algo polarizadas entre los países europeos y América Latina constituyen una ventaja para que en algunos asuntos sensibles se pueda formular una posición común europea.

5.2.4 En resumen

La actuación común de la UE funciona mejor cuando están en juego intereses comunes evidentes o en cuestiones sobre las que existe un gran consenso, por ejemplo en la cuestión de Irán, la política de derechos humanos o el cambio climático. También en el terreno

⁹¹ Estos hallazgos se sustentan en las conversaciones mantenidas en Argentina en el transcurso de la investigación con la delegación de la UE y las embajadas de los Estados miembros de la UE. Para más información, véase el informe a nivel de país concernido.

económico, en primera instancia existe una distribución clara del trabajo: la UE se ocupa de la política comercial, en la que se trata de la elaboración de marcos normativos generales, y los Estados miembros individuales se dedican al fomento del comercio (nacional), actuando como competidores. Dado que la política comercial y el fomento del comercio están estrechamente interrelacionados, también en este aspecto no es fácil trazar una línea divisoria entre los intereses y competencias de la UE y los de los países miembros. En muchos otros ámbitos, sobre todo los países (más) grandes tienen sus propios planes y, como en el caso de Brasil, sellan sus propias asociaciones estratégicas.

La eficacia de la colaboración política entre la región latinoamericana y la UE por el momento es limitada: la asociación estratégica constituye un buen marco para el intercambio de ideas y para llevar a cabo un diálogo, pero carece de objetivos y una dirección concretos, por lo que no se han logrado resultados tangibles. La asociación además no contribuyó mucho en reducir las divergencias en puntos de vista y visiones en el terreno macroeconómico, que surgieron como consecuencia de la crisis. El desencanto sobre este tema afecta fundamentalmente la colaboración con Brasil, porque las divergencias de opinión a superar con este país son más grandes que en el caso de México.

Existen varias explicaciones para estos limitados resultados. La falta de coherencia y sinergia institucionales en las políticas y en la organización de la UE es una de ellas.⁹² Algunos autores señalan un error inherente en la fórmula de la asociación estratégica: se entabla el diálogo entre un país individual y un colectivo de países que representa una gran diversidad de puntos de vista.⁹³ Este problema solamente se podrá superar haciendo más coherente la política de la UE. Mientras la UE esté dividida y no logre adoptar una posición común sobre componentes importantes de la política económica internacional, difícilmente se podrá esperar que el diálogo con un país como Brasil vaya a obtener resultados. Por otro lado, como consecuencia de la crisis económica, el papel dominante de España en las relaciones entre Europa y América Latina se ve sometido a presión.

Existe el riesgo de que la UE siga siendo importante como socio comercial, pero que en lo referente a los demás temas se convierta en una plataforma para discutir temas como el clima, los derechos humanos y la democratización sin que ello implique compromisos. En estos casos, cuando se trata de cuestiones serias, resulta más conveniente realizar arreglos bilaterales. Además, los Estados miembros frecuentemente tienen opiniones diferentes sobre cuestiones concretas, por lo que los países latinoamericanos obtienen más espacio de negociación. Pero también la división interna en la región constituye un obstáculo para una mayor colaboración.

⁹² Reynart, V. (2012). 'The Europe's Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence', en: *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2012), págs. 207-226.

⁹³ AFET (2011). *The EU foreign policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies*. Bruselas: Dirección General de Políticas Externas.

5.3 Las consecuencias para los Países Bajos

Tanto en el caso de Brasil como de Argentina y México se constató una falta de eficacia de la UE, lo que guarda relación con la manera disímil en la que los Estados miembros individuales se relacionan con la delegación de la UE. Los países europeos grandes disponen de la capacidad, las redes de contactos y la voluntad política de abordar bilateralmente cuestiones que son esenciales para ellos. Los países grandes significan más para la UE, que ésta para ellos. Esto significa que los Estados miembros (más) pequeños que se apoyan más (o que quieren o tienen que apoyarse más) en la UE e indirectamente se vuelven más dependientes de los países miembros grandes. Los países Bajos tienen que operar en este contexto complejo y en los tres países aspira conscientemente a canalizar una parte de las relaciones mediante la delegación de la UE. Ello, por un lado, genera posibilidades para la materialización de las intenciones relativas a la política exterior neerlandesa y, por otro lado, nuevas ambigüedades e inseguridades (en materia de coordinación, información, y redes de contactos).

Los Países Bajos están tratando de mantener su perfil y su influencia propios al interior de la UE. En la embajada neerlandesa en Brasil, por ejemplo, se está consciente de que los Países Bajos, como socio bilateral individual, solo tienen una importancia limitada para los grandes temas de política internacional. Por esta razón, la embajada busca temas de nicho en que los Países Bajos puedan perfilarse bilateralmente, al tiempo que apoya activamente la coordinación de la política exterior de la UE en Brasil.

| 90 |

Los Países Bajos realizan esfuerzos para mantener su propio perfil y su propia influencia al interior de la UE. Tanto en Argentina como en Brasil y México se esforzaron para coordinar su política exterior en mayor medida a través de la UE. En Brasil, las embajadas de los Estados miembros de la UE aprecian la participación de los Países Bajos en el grupo de representantes de los Estados miembros y en la delegación de la UE. Los Países Bajos es uno de los miembros fundadores de la UE, es proactivo, está bien informado y muchas veces adquiere la postura de un Estado miembro grande, entre otros gracias a la red de misiones diplomáticas relativamente grande y bien extendida. La delegación de la UE valora positivamente el que los Países Bajos desempeñen un papel activo en lo que se refiere a la profundización de la labor de la UE en Brasil y la 'activación' de otros Estados miembros, tanto en Bruselas como en Brasilia.

Es difícil sopesar los costos y beneficios del despliegue realizado mediante la UE. Trabajando mediante la UE, se puede construir un mayor efecto de palanca en numerosos objetivos políticos importantes de la política neerlandesa. Pero, como ya se mencionó, los resultados que se obtuvieron en el marco de la asociación estratégica son algo decepcionantes. En el ámbito del comercio, los Países Bajos pueden beneficiarse de los convenios comerciales firmados con la región, pero las negociaciones con el Mercosur han llegado a un punto muerto. En este ámbito debe tenerse en cuenta el conflicto de intereses en el seno de la UE. Ello se manifiesta por ejemplo en las negociaciones sobre tratados de libre comercio, en las

que los Países Bajos, junto con Suecia y el Reino Unido, quieren poner más énfasis en el comercio libre.⁹⁴

En los casos en que los Países Bajos están obligados a respaldar los puntos de vista de la UE con respecto a conflictos bilaterales, ello también tiene su repercusión en las relaciones más amplias entre la UE y América Latina. Ejemplos de ello son el conflicto no resuelto entre Argentina y el Reino Unido con respecto a las Islas Malvinas o Falkland, y la decisión de nacionalizar las refinerías argentinas de YPF (cuyo dueño mayoritario era la empresa española REPSOL). Ello provocó que las relaciones entre Argentina y España y la UE se hicieran muy tensas. Además llevó a un estancamiento de las negociaciones en el Club de París sobre las deudas argentinas con Europa. En cambio, ahora es posible plantear cuestiones sensibles mediante la UE y así se evita que afecten directamente las relaciones bilaterales. Lo mismo está pasando con respecto a Brasil. Representantes del gobierno brasileño constataron que los Países Bajos no, o prácticamente no, se expresan bilateralmente sobre las negociaciones con el Mercosur. De esta forma a veces se puede eludir temas complicados y en ámbitos específicos los Países Bajos pueden adoptar una postura cooperativa. Al mismo tiempo, la desventaja es que los Países Bajos están ausentes en el cabildeo en pro de intereses neerlandeses específicos, como por ejemplo el acceso a servicios y sobre todo intereses en el sector marítimo y portuario.⁹⁵

Todo ello impone limitaciones al grado de ‘Europeización’ de la política exterior. En un análisis de la política exterior de los Estados miembros de la UE con respecto a América Latina, la investigadora mexicana Lorena Ruano constata que de forma creciente los países pequeños y medianos se convierten en ‘downloaders’ de la política de la UE y que estos países ya casi no son ‘uploaders’.⁹⁶ En ello están incluidos también los Países Bajos. Hasta hace poco los Países Bajos pertenecían a los países que se encontraban en un punto intermedio: en el marco de la UE, sobre todo en los ámbitos de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo los Países Bajos hicieron grandes aportes. Ahora se presenta la situación contradictoria de que no solamente los Países Bajos sino también otros Estados miembros están reduciendo su presencia bilateral en América Latina y quieren delegarla a la UE, mientras que, al mismo tiempo, no son partidarios de que se destinen más personal y recursos a las delegaciones diplomáticas y al servicio exterior de la UE.

⁹⁴ Un ejemplo ilustrativo es el discurso de la Ministra de Comercio de Suecia durante la conferencia preparatoria de la Cumbre de CEPAL-UE, en Santiago de Chile: Bjorling, E. (2012). ‘Social inclusion and environmental sustainability’. Address at seminar on investment for economic growth. Santiago de Chile: CEPAL.

⁹⁵ Mientras que otros Estados miembros se ocupan más activamente de las negociaciones sobre este tema, los Países Bajos adoptan una actitud reservada, también cuando se trata específicamente de intereses neerlandeses. Los negociadores de la parte brasileña subrayaron que los Países Bajos están conservando su imagen positiva de un país que se está concentrando en la colaboración técnica en el sector. Véase también la investigación de CINDES (2012). *Overview of Brazilian economic international integration policies and possible impacts on bilateral cooperation with the Netherlands*. Estudio por encargo de la IOB. Rio de Janeiro: 2012.

⁹⁶ Ruano, L. (2013). *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. Nueva York: Routledge.

La actuación en el marco de la UE puede contribuir ya solo de forma limitada a la consecución de los objetivos neerlandeses. Es por esta razón que es necesario que los Países Bajos aporten al fortalecimiento de la presencia de la UE en la región.

Encontrar una salida a estos dilemas depende en gran medida del camino que los Países Bajos quieren tomar en lo referente a su propia política exterior. ¿Cuánta política exterior ‘propia’ necesitan los Países Bajos en América Latina y cuáles intereses quieren promover de forma bilateral? Sobre una gran parte de los asuntos políticos importantes existe consenso en el seno de la UE. La importancia de consultas autónomas neerlandesas, por lo tanto, es relativa, salvo que los Países Bajos puedan desempeñar un papel como intermediario u otro papel clave en cuestiones específicas.

Trabajar en mayor medida en el marco de la UE también conlleva obligaciones: por un lado la obligación de seguir aportando activamente a la política de la UE en los países concernidos y, por el otro lado, de seguir desempeñando un papel activo en Bruselas en los órganos deliberativos correspondientes. Es importante ser selectivo en la elección de temas a los que los Países Bajos quieren dedicarse en el marco de la UE, para no dejarse arrastrar por los países grandes y la Comisión en la corriente de temas diarios que están en el orden del día.⁹⁷

| 92 |

5.4 Conclusiones

Los esfuerzos de implementar la política de la UE en los tres países latinoamericanos grandes condujeron a resultados mixtos. Las principales razones son:

- *Falta de sinergia en las políticas y coherencia institucional.*⁹⁸ Es complicado obtener una imagen clara de la dirección política de la UE y su traducción en la política exterior. La distinción entre las competencias del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Europeo (los Jefes de Gobierno), y el papel del SEAE hace difícil contestar la pregunta de cómo funciona el proceso de toma de decisiones en la UE respecto a la política exterior. Esta observación está en consonancia con los hallazgos encontrados por investigadores de que el Tratado de Lisboa hizo más complicado el marco institucional para la política

⁹⁷ Este fue también el tema de una consulta interna en el Ministerio con los asesores responsables del Hemisferio Occidental en la representación permanente en Bruselas. Memoria interna de la ponencia del funcionario coordinador para el Hemisferio Occidental: v.d. Bogaerts (2012). Para información sobre este argumento en términos más generales, véase: Ham, P. van den & van Schaik (2012). *Heeft Nederland nog wel een eigen buitenlandse beleid (nodig)? Of zou de Europese Unie dit moeten overnemen? Euroforum.nl analyse*. La Haya: Clingendael.

⁹⁸ Reynart, V. (2012). ‘The Europe’s Union’s Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence’, en: *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2012), págs. 207-226.

exterior de la UE y que se trata de una falta de sinergia y de coherencia horizontal e institucional.⁹⁹

- *La distinción entre la política exterior de los Estados miembros y la política exterior de la UE no es precisa.* En Brasil, la mayoría de los Estados miembros de la UE apuesta fuertemente a la diplomacia económica; para ellos las relaciones políticas son secundarias. España y Alemania influyen mucho en la toma de decisiones dentro de la UE sobre la política exterior en América Latina, pero también implementan una política exterior activa dirigida a estos países. Para los países socios de América Latina por lo tanto es complicado distinguir entre los intereses bilaterales y los intereses de la UE. Muchas veces prefieren promover sus intereses directamente a nivel bilateral. Para los países latinoamericanos, la UE no sustituye los vínculos bilaterales con los países grandes de la UE.
- *La configuración de la delegación europea y, en especial, del SEAE requiere de tiempo.* Construir y estructurar un servicio nuevo lleva tiempo, también en su relación con los países miembros.
- *Competencia en la representación de intereses económicos.* Sobre todo en Brasil, la mayor parte de los países miembros de la UE apuesta fuertemente a la representación de intereses económicos, cuya ejecución en gran parte es bilateral. Puesto que en muchos sectores se trata de competencia con otros Estados miembros es lógico que ello frene la coordinación y el intercambio de información en la UE.

| 93 |

Los países miembros grandes, como Alemania y España, tienen una gran ventaja en conocimiento y contactos gracias a sus relaciones especiales con la región latinoamericana. Al mismo tiempo, muchos Estados miembros están implementando recortes en su red de misiones diplomáticas, en el supuesto de que la UE asume mayor responsabilidad en la ejecución de la política exterior. Por esta razón, las delegaciones europeas (pequeñas) se quejan de que están insuficientemente equipadas y que debido a los recortes efectuados en las misiones diplomáticas de los Estados miembros ya no pueden recurrir a ellas para solicitar apoyo.

Hasta hace poco, los Países Bajos eran uno de los países medianos cuya contribución a la elaboración de la política en el marco de la UE fue relativamente grande. Las posibilidades de seguir haciéndolo están disminuyendo. Los Países Bajos deberán recapacitar si quiere representar sus intereses y componentes de la política exterior en la región latinoamericana bien sea bilateralmente o mediante la UE. Sin embargo, mientras la UE siga siendo poco eficaz en la puesta en práctica de la política en el marco de la UE serán necesarios esfuerzos adicionales de los Países Bajos en el seno de la UE.

⁹⁹ Véase: Auswärtiges Amt (2012). *Final Report on the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain* [En línea]. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626322/publicationFile/171798/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf> (consultado el 17/09/12).

6

Cooperación al desarrollo

6.1 Contexto

La ayuda oficial para el desarrollo destinada a la región latinoamericana en cifras absolutas sigue creciendo, pero la importancia de la AOD para la economía regional está disminuyendo. Expresada como porcentaje del PIB, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) decreció del 0,5 por ciento en 1990 al 0,2 por ciento en 2010, o sea 18 USD per cápita. Las inversiones extranjeras en la región ascendieron en el periodo 1990-2009 a un promedio de 48,200 millones de USD contra 6,300 millones de AOD. Las inversiones extranjeras directas se quintuplicaron en el mismo período y actualmente ascienden a 113,000 millones de USD (2010). Los ingresos en concepto de remesas enviadas por emigrantes se estabilizaron en 2010 en 58,900 millones de USD después de una caída aguda en 2009. La región es un proveedor importante de Bienes Públicos Globales (principalmente reducción del cambio climático) y la tendencia de destinar cada vez más AOD a ello no ha de ir, según el informe de la CEPAL sobre desarrollo sostenible, en detrimento de la AOD dirigida a la lucha directa contra la pobreza.

Involucramiento de los Países Bajos en los años 70 y 80

Durante su visita oficial a los Países Bajos en 2008, el presidente Lula da Silva de Brasil se refirió frecuentemente al apoyo que había recibido del movimiento sindical neerlandés y de organizaciones de cofinanciamiento neerlandesas, cuando él, en los años 70 y 80, estaba activo como líder sindical y se veía confrontado con la represión del régimen militar.¹⁰⁰ También la presidenta Michelle Bachelet de Chile se refirió durante su visita oficial a los Países Bajos en 2009 al apoyo neerlandés para las víctimas de la represión del régimen militar bajo el régimen del general Pinochet y mencionó específicamente el aporte desde los Países Bajos a la democratización. Son algunos ejemplos de la medida en que la cooperación al desarrollo dirigida a América Latina estuvo vinculada a los desarrollos políticos y la defensa de los derechos humanos en el continente. En repetidas ocasiones se señaló que los Países Bajos prácticamente no lograron aprovechar este prestigio o las relaciones de desarrollo construidas en beneficio del establecimiento de las relaciones con estos países.¹⁰¹

Cooperación bilateral al desarrollo

Desde finales de los años noventa está teniendo lugar una concentración creciente de la ayuda para el desarrollo de los Países Bajos en un número más reducido de países y sectores. En 2004, se terminaron gradualmente las relaciones de ayuda para el desarrollo con Costa Rica, Perú y Brasil y en la selección de países realizada en 2008, la ayuda bilateral se limitó a

¹⁰⁰ El presidente Lula da Silva había solicitado expresamente tener un encuentro con representantes del sindicato FNV y con las organizaciones de cofinanciamiento ICCO y Oxfam Novib. Estas organizaciones habían apoyado – antes de que fuera presidente – su lucha por la justicia social y los derechos de los pobres. El aprecio que expresó por los Países Bajos iba dirigido también al papel de las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁰¹ Gennip, J. van (2012). 'Nu Nederland profiteert, trekt het zich terug'. En: NRC Handelsblad, 28 de febrero de 2012. El investigador principal de la universidad Rijksuniversiteit Leiden, P. Silva, en un encuentro preparatorio para esta evaluación, elaboró este tema con respecto a Chile, donde los Países Bajos casi no lograron aprovechar este prestigio en beneficio de la cooperación política y económica con dicho país.

cuatro países denominados países socios: Guatemala, Colombia, Nicaragua y Bolivia. Estos cuatro países socios recibieron entre 2004 y 2011 en conjunto casi 700 millones de euros en ayuda bilateral para el desarrollo. En la siguiente tabla se presenta un resumen de las asignaciones por país y por sector.

Tabla 6.1 Asignación de la ayuda para el desarrollo por sector/tema y por país, en millones de euros (2004-2011)

Tema	Guatemala	Colombia	Nicaragua	Bolivia	Totales
Sector Medio Ambiente	52.4	78.1		30.5	161.0
Sectores sociales (educación & salud)			77.0 ¹⁰⁵	90.7	167.7
Sector privado y productivo		7.6	34.6	55.1	97.3
Gobernanza y fortalecimiento institucional del Estado	21.5	9.1	48.3	33.6	112.5
Derechos humanos y construcción de paz	28.4	36.0	1.1		65.5
Emancipación y equidad	0.4			2.4	2.7
Otros (no mencionados en los planes anuales)	12.4	23.8	11.6	38.7	86.5
Totales	115.1	154.6	172.6	250.9	693.2

Fuente: sistema de administración financiera del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

En Bolivia y Nicaragua, influenciado entre otros por la prioridad que los Países Bajos dieron al apoyo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la mayor parte de los recursos se destinó a los sectores sociales, pero su motivación no se explicaba directamente por los conocimientos específicos neerlandeses en estos terrenos. Asimismo, cuando los ingresos del gobierno en Bolivia crecieron fuertemente como consecuencia del auge producido por el incremento de las exportaciones de gas natural en ese país, los Países Bajos siguieron transfiriendo un apoyo cuantioso al presupuesto del Ministerio de Educación. En ello, los Países Bajos realizaron un gran esfuerzo para alinear la ayuda con los objetivos de la Agenda de París, cuya meta, entre otras, era fomentar la apropiación y la coordinación de los donantes. La prioridad otorgada a Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos (SDSR) en Nicaragua estaba en consonancia con las prioridades neerlandesas para género y salud reproductiva. La ayuda para Guatemala y Colombia se concentró sobre todo en la construcción de la paz y derechos humanos. Además, en Colombia se destinó alrededor del 50 por ciento y en Guatemala el 45 por ciento de la ayuda al sector de medio ambiente.

¹⁰² De estos, se destinaron unos 17 millones de euros a VIH/sida y SDRS.

6.2 Resultados de la ayuda bilateral

En Bolivia se evaluó la ayuda neerlandesa ofrecida a la educación básica en el período 2000-2009. El acceso a la educación creció en el período de evaluación, especialmente en las áreas rurales, para niñas y para grupos poblacionales marginados. Sin embargo, no se lo puede atribuir directamente a la política educacional, y probablemente tenía que ver sobre todo con el crecimiento económico en Bolivia. Durante el período de evaluación se mejoró la capacidad institucional del Ministerio de Educación. La evaluación concluyó que los Países Bajos pudieron haber jugado un papel más importante en ello mediante un monitoreo más eficaz de la implementación.¹⁰³

La evaluación sobre la cooperación a Nicaragua respecto al período 2005-2008 constató que el apoyo sectorial neerlandés brindado al sistema de salud ha mejorado el acceso a los establecimientos de salud y la prestación de servicios y que, entre otros por el apoyo neerlandés, se obtuvieron avances en la reducción de la mortalidad infantil. También las diferencias entre zonas urbanas y zonas rurales, entre departamentos ricos y pobres, entre quintiles de ingresos altos y bajos y entre niveles de escolaridad altos y bajos disminuyeron en cierta medida. Sin embargo, siguen presentándose grandes diferencias en la mortalidad infantil y la neonatal. Los Países Bajos abordaron frecuentemente el tema de la penalización del aborto terapéutico en Nicaragua. Si bien no se cambiaron las leyes acerca del aborto, se iniciaron acciones dirigidas a este fin. La presión ejercida por los Países Bajos y otros donantes y el apoyo ofrecido a organizaciones de la sociedad civil se dirigieron a la ampliación de la política de tolerancia hacia el aborto terapéutico y que, como objetivo final, se anulara la prohibición. Entre otras razones por la ayuda bilateral neerlandesa y por las organizaciones de la sociedad civil apoyadas por los Países Bajos se mejoró considerablemente el tratamiento de personas con VIH/sida, así como también el conocimiento sobre las formas en las que la enfermedad se transmite. Los esfuerzos para fomentar la salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR) de jóvenes contribuyeron a un mayor uso de anticonceptivos y una ligera disminución de la tasa de embarazos en adolescentes entre 2001 y 2007.¹⁰⁴

En Nicaragua, los Países Bajos apuntaron también fuertemente al apoyo presupuestario general durante el período de evaluación, con lo que se trató de fomentar la gobernanza y la democratización. No lo consiguieron. El apoyo presupuestario general sí contribuyó al mejoramiento de la gestión financiera, principalmente mediante asistencia técnica. La mayor transparencia en el proceso presupuestario y en la política socioeconómica contribuyó a incrementar las posibilidades de la sociedad civil de dar un seguimiento crítico a las acciones del gobierno. El efecto macroeconómico del apoyo presupuestario fue la

¹⁰³ IOB (2011). *Unconditional trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

¹⁰⁴ IOB (2010). *Evaluación de la cooperación neerlandesa con Nicaragua 2005-2008*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

reducción del déficit público. Debido a problemas de gobernanza, en 2010 los Países Bajos y la mayoría de los otros donantes decidieron detener el apoyo presupuestario.¹⁰⁵

De los esfuerzos en el terreno de gobernanza en Nicaragua y Bolivia, los programas de fortalecimiento de las capacidades de los Ministerios de Finanzas y la gestión de las finanzas públicas resultaron ser los más exitosos. En una investigación sobre los efectos a largo plazo del cuantioso apoyo neerlandés a la descentralización en Bolivia, se constata que en los quince años desde el inicio del proceso de descentralización, los municipios apoyados en las áreas rurales marginalizadas experimentaron una verdadera transformación: los alcaldes y consejos son elegidos democráticamente, los presupuestos municipales aumentaron significativamente y en el ámbito local está teniendo lugar – a pesar de todos los problemas – una toma de decisiones más participativa para la asignación de los recursos públicos y la prestación de servicios a los ciudadanos. Al mismo tiempo existen problemas de transparencia en la distribución de los fondos entre los municipios y como consecuencia de la descentralización los proyectos y actividades muchas veces son pequeños y fragmentados. También la partidización de la política municipal a menudo es un problema.¹⁰⁶

6.3 La ayuda a través de ONG

| 98 |

En el período 2004-2012, las ONG neerlandesas que operaban en el llamado sistema de cofinanciamiento asignaron, con recursos subvencionados por la administración pública neerlandesa, a América Latina una ayuda estimada en más de 500 millones de euros.¹⁰⁷ La mayor parte de esta ayuda se destinó al fortalecimiento de las organizaciones sociales y de la sociedad civil. Los grupos meta más importantes fueron: sindicatos, organizaciones de mujeres, organizaciones de grupos poblacionales indígenas y organizaciones activas en el terreno de derechos sexuales y reproductivos. Existen numerosas evaluaciones de proyectos y de sector que informan en mayor o menor medida sobre los resultados de esta ayuda. Oxfam-NOVIB se retiró de América Latina en 2010 y por este motivo encargó una meta-evaluación regional sobre la base de anteriores evaluaciones individuales de la labor de 77 organizaciones socias.¹⁰⁸ El estudio llega a una conclusión positiva sobre la calidad de la red de socios de NOVIB y sus aportes a la democratización y al respeto de los derechos humanos. El estudio llega a la conclusión de que sobre todo en Brasil las organizaciones apoyadas por NOVIB lograron incidir en la política pública en temas tales como participación en la toma de decisiones de grupos poblacionales marginales y la igualdad de género.

¹⁰⁵ IOB (2010). *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Estudio encargado por la IOB realizado por G. Dijkstra y A. Grigsby.

¹⁰⁶ IOB (2012). *Equity, accountability and effectiveness in decentralization politics in Bolivia*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Esta evaluación forma parte de una tesis doctoral del colaborador del Ministerio de Asuntos Exteriores J.W. Le Grand.

¹⁰⁷ Oxfam NOVIB reportó sobre el período 2003-2009 una asignación de 88,5 millones de euros a 176 organizaciones socias.

¹⁰⁸ CDR (2011). *¿Misión Cumplida? Informe de Evaluación de OXFAM-NOVIB-Latino-América*. La Haya: NOVIB.

La ayuda a pueblos y organizaciones indígenas fue una prioridad importante de las organizaciones neerlandesas de cofinanciamiento. En el período 2002-2010, en América Latina se asignó a ello 43 millones de euros. Los hallazgos de la evaluación del programa indican que los resultados más importantes de la ayuda de las organizaciones de cofinanciamiento dirigida a la emancipación de la población indígena no sólo radicaban en el terreno del aumento del acceso a mercados y recursos, sino sobre todo en la influencia en la política pública, por lo que se logró afianzar cambios más estructurales.¹⁰⁹ También la evaluación de la IOB sobre las organizaciones de cofinanciamiento activas en Nicaragua llega a hallazgos similares y menciona que, entre otras por la ayuda neerlandesa, organizaciones de mujeres abogaron exitosamente por leyes dirigidas a la igualdad de trato de hombres y mujeres y medidas para proteger a las mujeres contra la violencia sexual.¹¹⁰

6.4 El retiro de la cooperación neerlandesa de América Latina

Tal como descrito en el capítulo 3, a fines de 2011 se redujo fuertemente la cooperación al desarrollo neerlandesa en América Latina. De los cinco países socios existentes, cuatro fueron eliminados de la lista oficial (Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Surinam) y la cooperación será finalizado antes del fin de 2013.¹¹¹ Se da continuidad a la cooperación bilateral con Centroamérica en materia de derechos humanos y gobernanza, implementando un programa regional de cooperación al desarrollo dirigido a los temas de seguridad/estabilidad y derechos humanos/democracia en la región: el Programa para Centroamérica (MAP, por sus siglas en neerlandés). Colombia se mantiene en la lista de países como país de transición, en el que la relación de cooperación al desarrollo se convierte en una colaboración más amplia dirigida principalmente al ámbito económico.¹¹²

| 99 |

La necesidad de dar seguimiento en el corto plazo a la decisión política de implementar recortes en la cooperación al desarrollo influyó fuertemente en la forma en que se lo ejecutó. El retiro no está sustentado, con excepción de Colombia, en un análisis relativo al contenido sobre el decreciente papel de la ayuda bilateral a estos países. Por ejemplo, en los últimos 50 años los Países Bajos destinaron más de 1,300 millones de euros a la cooperación al desarrollo en Bolivia. La decisión de terminar en poco tiempo esta ayuda mientras al mismo tiempo en los años anteriores se han adquirido obligaciones que implican sumas elevadas, no es un indicio de una estrategia de retiro bien ponderada. Es demasiado temprano de evaluar la estrategia de salida aplicada en los países socios. Lo que sí se

¹⁰⁹ ETC/PARTOS (2010). *Indigenous Peoples, PARTOS Joint Evaluation Synthesis Report*. La Haya. Este estudio fue analizado en la Evaluación de la calidad metodológica de evaluaciones de programas en el marco del Sistema de Cofinanciamiento 2007-2010: la calificación que recibió esta evaluación en la mayoría de los criterios fue 'regular' y para algunos criterios 'baja'. Fuente: IOB (2011). *De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-1, 2007-2010*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

¹¹⁰ IOB (2010). *Evaluatie van de activiteiten van de Medefinancieringsorganisaties in Nicaragua*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

¹¹¹ Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*. La Haya.

¹¹² TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, 29653, No. 12.

evidenció es que la transferencia prevista de actividades a otros donantes resultó ser solo limitadamente posible, porque también donantes afines están reconsiderando su presencia en la región y se ven enfrentados con un presupuesto considerablemente inferior.

Sin embargo, la decisión de terminar gradualmente la relación de cooperación al desarrollo con América Latina concuerda con la decreciente relevancia de cooperación bilateral tradicional al desarrollo en la región. Otras fuentes de financiamiento para el desarrollo se han vuelto más importantes, la necesidad de asistencia técnica se ha reducida y existe nuevas prioridades para la cooperación en los campos tecnológicos y de innovación. Para estos objetivos otras modalidades que la cooperación tradicional son más adecuados.

A los Países Bajos les cuesta, una vez que se terminaron las relaciones de cooperación al desarrollo, aprovechar el prestigio y las redes de socios construidas en beneficio del establecimiento de las relaciones. Un buen ejemplo es Brasil, donde no se identificaron, después de que se terminó el apoyo sectorial en 2004, formas distintas de cooperación en el terreno del medio ambiente. En el caso de Colombia, el que se intente prever en ello mediante una fase de transición de la cooperación tradicional a una relación económica mutuamente beneficiosa, ofrece perspectivas mejores.

6.5 Conclusiones

Bajo la influencia de los ODM y la agenda de París se aferraron por mucho tiempo a modalidades y prioridades dirigidas a los sectores sociales, cuya pertinencia, dados los cambios ocurridos en la región (véase el contexto descrito anteriormente), estaba reduciéndose. Por lo tanto, no es fácil determinar el valor agregado de la ayuda bilateral neerlandesa dirigida a estos sectores. Fue diferente con respecto al aporte al desarrollo sostenible porque fue fácil alinearlos con los objetivos neerlandeses en el terreno de producción y comercio sostenibles y por el vínculo – a veces directo – con la economía neerlandesa.

El retiro de la cooperación neerlandesa al desarrollo en América Latina significa el fin de una larga historia de participación activa de los Países Bajos en la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento del proceso de democratización, sobre todo en los Andes y América Central.

El retiro de la cooperación al desarrollo con América Latina concuerda con la decreciente relevancia de cooperación bilateral tradicional al desarrollo en la región.

Con respecto a América Latina no se concretaron las intenciones de trabajar en formas distintas de cooperación al desarrollo, especialmente la cooperación tripartita al desarrollo.

En busca de nuevas relaciones

7

Derechos humanos

7.1 Apoyo a los derechos humanos a través del Consejo de Derechos Humanos de la ONA

Basándose en el Examen Periódico Universal (EPU) y en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDH), los Países Bajos pidieron que se prestara atención a la situación de derechos humanos en diversos países latinoamericanos. Además, los Países Bajos colaboraron con algunos países latinoamericanos para pedir atención para los derechos humanos a nivel internacional. Durante el primer ciclo de EPU¹¹³, los Países Bajos hicieron en total 527 recomendaciones referentes a 151 países. Del total de estas recomendaciones, 47 se dirigían a 15 países latinoamericanos.¹¹⁴

Tabla 7.1 Recomendaciones del EPU a países latinoamericanos por los Países Bajos (2008-2011)

Tema	Número	Países
Los derechos de la mujer y de los LHBT ¹¹⁸	12	Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay
Libertad de expresión y libertad de Internet	7	Honduras, México, Nicaragua
Apoyo a los defensores de los derechos humanos	3	El Salvador, Perú
Combatir los violadores de los derechos humanos	2	Chile, Honduras
Derecho laboral	2	Panamá
Los derechos de los detenidos	5	Ecuador, El Salvador, Panamá, Uruguay
Otras temas, entre otros:	16	
Justicia y legislación	6	Bolivia, Brasil, Guatemala, México, Perú
Los derechos de indígenas	3	Bolivia, Chile, Panamá
Total	47	

Fuente: <http://www.upr-info.org>.

En abril de 2008, los Países Bajos fueron uno de los primeros países que se ofrecieron voluntariamente para que le hicieran un EPU. Durante el Diálogo Interactivo sobre el primer EPU neerlandés, 27 diferentes países formularon 31 recomendaciones. La mayoría de las recomendaciones guardaban relación con la islamofobia, expresiones de racismo, cuestiones de migración e integración y la relación entre libertad religiosa y la libertad de expresión. Entre los países recomendantes se encontraban tres países latinoamericanos. Brasil recomendó a los Países Bajos que ratificara dos protocolos facultativos de

¹¹³ El primer ciclo de EPU se llevó a cabo de 2008 a 2011, el segundo de 2012 a 2016. El segundo ciclo no fue incluido en esta evaluación, porque queda fuera del período de evaluación.

¹¹⁴ No se contaron las recomendaciones dirigidas a países latinoamericanos que no son parte de esta evaluación (Cuba, las Islas Caribeñas). No se hicieron recomendaciones a Venezuela y Paraguay.

¹¹⁵ Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales y Transgéneros.

convenciones internacionales (la convención internacional contra la tortura y la convención sobre los derechos del niño en conflictos armados), lo que los Países Bajos aceptaron. México hizo tres recomendaciones sobre los derechos de solicitantes de asilo y migrantes, de las que los Países Bajos solo aceptaron una y rechazaron las otras dos. La recomendación de Perú sobre la convención internacional sobre la protección de los derechos de migrantes también fue rechazada.¹¹⁶

7.2 Apoyo a los derechos humanos en Argentina, Brasil y México

Aparte de la colaboración en el terreno de derechos humanos con Argentina, Brasil y México a nivel internacional, durante el período de evaluación los Países Bajos también realizaron esfuerzos para contribuir a nivel nacional a la situación de los derechos humanos en estos tres países.

7.2.1 Argentina

En Argentina, la embajada de los Países Bajos financió entre 2007 y 2011 proyectos de derechos humanos por un importe de alrededor de 875,000 euros. Con ello, los Países Bajos contribuyeron a la institucionalización de algunas importantes ONG que trabajan el tema de los derechos humanos, lo que resultó en una atención consolidada para los derechos humanos en el sistema argentino de servicios de seguridad pública y de policía. Comparada con otros países de la región, la situación de derechos humanos en Argentina es relativamente positiva, además actualmente el gobierno argentino otorga una alta prioridad al enjuiciamiento de violadores de derechos humanos durante la dictadura militar. Desde 2011, prácticamente ya no existen fondos para el apoyo dirigido a proyectos de derechos humanos en Argentina. Cuando sea necesario, los Países Bajos podrán continuar sus esfuerzos políticos mediante el diálogo de derechos humanos de la UE.

7.2.2 Brasil

Hasta 2010, el limitado aporte de los Países Bajos se dirigió a la lucha contra la violencia doméstica y la trata de personas, la protección de pueblos indígenas y el mejoramiento de la situación de la población reclusa.¹¹⁷ A partir de 2011, se prestó atención también a la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y en 2012 se acrecentó la atención dedicada a los derechos humanos en el ámbito de la UE mediante el diálogo de derechos humanos. La embajada de los Países Bajos en Brasil destinó en el período 2007-2011 algo más de 400,000 euros a proyectos de derechos humanos. Se trató entre otros de proyectos de ONG locales para una investigación sobre la trata de personas entre Brasil y sus países vecinos, la

¹¹⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2009). *Mensenrechtenrapportage 2008. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. La Haya; <http://www.upr-info.org>

¹¹⁷ Estos temas se discutieron también durante la visita del Embajador de Derechos Humanos de los Países Bajos a Brasil, en noviembre de 2008. Fuente: Embajada de los Países Bajos en Brasilia (2006-2010). *Jaarplannen 2006-2010*.

organización de una conferencia nacional sobre la mejora de los servicios médicos para privados de libertad y un simposio internacional sobre equidad de género celebrado en Río de Janeiro. En 2012, la embajada apoyó la organización de un taller sobre comercio y derechos humanos impartido por la organización de RSE, Ethos, y una investigación sobre los criterios de RSE aplicados por instituciones financieras brasileñas en el otorgamiento de préstamos (comparable con el 'indicador de bancos justos' neerlandés) realizada por la destacada ONG brasileña Conectas.

La mejor descripción de la postura neerlandesa en cuanto a los derechos humanos en Brasil sería 'pragmática'. Los Países Bajos han decidido actuar reservadamente porque a) los Países Bajos reconocen y acogen con satisfacción los esfuerzos brasileños de mejorar la situación de derechos humanos; y b) el gobierno brasileño expresó que se opone a cualquier injerencia extranjera en asuntos internos. Los Países Bajos prefieren vigilar en el marco multilateral el cumplimiento de los convenios internacionales, contribuir al diálogo de derechos humanos de la UE, y enfocarse en los nichos antes descritos. Una consecuencia de ello es que en el caso de cuestiones sensibles, como por ejemplo la construcción de la represa Belo Monte en el Estado de Pará, los Países Bajos optan por no intervenir activamente. El embajador neerlandés recibe información, visita la región y habla con diversas partes interesadas, pero no se pronuncia. La reciente decisión de enfocarse en el fomento de la RSE en Brasil está acorde con la prioridad económica dada por Países Bajos a este país.

7.2.3 México

Entre 2007 y 2011, la embajada de los Países Bajos destinó 400,000 euros del Fondo de Derechos Humanos a la financiación de diversos proyectos pequeños. Uno de estos proyectos intentó aumentar la visibilidad del problema mexicano de feminicidio, registrando casos y publicando informes. El éxito de este proyecto se refleja en las recientes reformas legislativas que tipifican el feminicidio como un delito y el hecho de que una propuesta presentada por la ONG ejecutora CDD fue aceptada por el Congreso como componente obligatorio de un protocolo de investigación género-sensitivo. En colaboración con la destacada ONG internacional Artículo 19, en 2009/2010 se financiaron cursos de seguridad dirigidos a periodistas. En el marco del diálogo UE-México sobre derechos humanos, los Países Bajos aportaron insumos para diferentes grupos de trabajo y, junto con Francia y Finlandia, monitorearon la situación de derechos humanos en la región de Oaxaca. Sin embargo, otros Estados miembros de la UE señalaron que el despliegue neerlandés en los últimos años se volvió menos activo y reconocible que antes. A pesar de que México en los últimos años se vio confrontado con problemas serios de derechos humanos, los Países Bajos no jugaron un papel de liderazgo en la protección de los mismos. El despliegue neerlandés fue, tanto en términos de prioridades políticas como en recursos disponibles, moderado.

7.3 Apoyo a los derechos humanos y la construcción de la paz en Colombia y Guatemala

El enfoque neerlandés aplicado en los países socios Colombia y Guatemala se caracterizó por el hincapié puesto en el apoyo político dentro del marco más amplio de derechos humanos y construcción de paz.

7.3.1 Colombia

En el período 2004-2011, uno de los objetivos centrales de la embajada de los Países Bajos en Bogotá fue el ofrecimiento de apoyo al proceso de paz y a la gobernanza. El soporte se orientó al fortalecimiento de las instituciones estatales pertinentes, la disminución de la polarización entre la administración pública y la sociedad civil, el monitoreo del desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes, el fomento de la justicia y reparación a las víctimas, y la protección de los derechos humanos y de los defensores de derechos humanos. Hasta 2008, el enfoque se concentró en el diálogo (internacional) de derechos humanos y el proceso de negociación con los paramilitares. Después de 2008, la atención se redirigió a la justicia transicional y la reconstrucción. Entre 2004 y 2011, se destinaron en total 45.1 millones de euros a los temas de derechos humanos, construcción de paz y gobernanza, lo que es casi una tercera parte (el 29 por ciento) de las asignaciones totales de AOD, que en Colombia ascendió a 154.6 millones de euros en este mismo período. En ello, la embajada aplicó una política de dos carriles; ayuda financiera a órganos internacionales que facilitaban el proceso de paz y financiación de iniciativas de paz emprendidas por la administración colombiana y la sociedad civil.¹¹⁸ Cabe señalar que la administración colombiana financia alrededor del 90 al 95 por ciento de este tipo de actividades. La ayuda ofrecida por donantes extranjeros es considerada por la administración colombiana sobre todo como un compromiso con el proceso de paz.

| 106 |

7.5.2 Guatemala

Uno de los objetivos centrales de la embajada de los Países Bajos entre 2004 y 2011 estuvo dirigido a la reducción de la impunidad, la violencia y la inseguridad. Para ello, los Países Bajos ejecutaron diversas actividades dirigidas al fortalecimiento del sector de justicia y seguridad, la reconciliación después del conflicto interno y la protección de los grupos más vulnerables de la sociedad; mujeres, la población indígena y defensores de derechos humanos. Las asignaciones para derechos humanos y construcción de paz en Guatemala ascendieron en total a 49.9 millones de euros entre 2004 y 2011. El apoyo neerlandés se caracterizó por la búsqueda de sinergia entre actividades político-diplomáticas y el apoyo ofrecido tanto al gobierno, organizaciones internacionales y ONG. La colaboración con la administración pública, sin embargo, generalmente resultó ser complicada por la debilidad institucional y las estructuras paralelas. Por estas razones, los Países Bajos, junto con otros donantes, dieron mucha ayuda a la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), un órgano independiente fundado en 2006 que forma parte del sistema de la ONU.¹¹⁹ La CICIG tiene como tarea luchar contra la impunidad identificando y desmantelando estructuras

¹¹⁸ Embajada del Reino de los Países Bajos en Bogotá (2005). *Multi-Annual Strategic Plan 2005-2008*; HMA Bogotá (2008). *Multi-Annual Strategic Plan 2008-2011 Bogotá*.

¹¹⁹ TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2006-2007, 30800-V, no. 114; TK 2007-2008, 31263, no. 18.

paralelas dentro del sistema de justicia y perseguir a las personas implicadas en estas actividades ilegales. Además de la investigación de grupos clandestinos de seguridad y la presentación de denuncias, la CICIG en algunos casos también actúa como querellante adhesivo. La CICIG también intenta fortalecer las capacidades del Ministerio Público, de la Policía Nacional Civil y del poder legislativo brindando capacitaciones. La CICIG está contribuyendo de forma importante al apoyo brindado al fiscal general en los procesos contra dos ex presidentes acusados de peculado y asesinato.

7.4 Conclusiones

La atención prestada a los derechos humanos en América Latina dentro de la política de los Países Bajos ha venido reduciéndose desde 2011, por un lado debido a la situación relativamente positiva en comparación con otros continentes y por otro lado por los esfuerzos de protección de los derechos humanos realizados por los países mismos. Asimismo, los decrecientes recursos disponibles y las cambiantes relaciones con el continente son motivos para reducir el despliegue neerlandés.

En México y Brasil se trató de una concentración en nichos de la política de derechos humanos. Es difícil explicar el relativamente reducido aporte neerlandés ofrecido a México dada la situación de los derechos humanos en este país. En Brasil, la presencia de mecanismos nacionales y del control democrático dirigido al fomento del respeto de los derechos humanos constituye suficientes argumentos para un papel bilateral modesto de los Países Bajos. La decisión de trabajar en nichos específicos y en la RSE encaja bien en ello.

| 107 |

Los Países Bajos consideran cada vez más importante el papel de la UE y de organizaciones multilaterales, tales como la OEA y la ONU en la implementación de su política de derechos humanos. Sin embargo, el propósito de efectivizar la política neerlandesa de derechos humanos en el marco de la EU, en la práctica se ve obstaculizado debido a la insuficiente beligerancia y los limitados recursos de las delegaciones de la EU. La opción de ejecutar la política neerlandesa en materia de derechos humanos de manera creciente en el marco de la UE exige además una actitud proactiva de los Países Bajos, lo que actualmente no siempre ocurre en los países latinoamericanos evaluados.

La integración de ayuda política y financiera para contribuir a la construcción de paz y a los derechos humanos en Guatemala y Colombia demostró ser una buena receta para ejercer influencia y en ambos países se trató de un valor agregado del despliegue neerlandés debido a la sinergia entre los programas y proyectos apoyados.

No es fácil entender la finalización de la ayuda a Guatemala sobre la base de motivos relacionados al contenido y la alta prioridad en la política exterior de los Países Bajos otorgada a los derechos humanos. En el nuevo diseño del programa para América Central será difícil mantener el alto perfil de intervenciones políticas de parte de la embajada por el cierre de las embajadas en Guatemala y Nicaragua.

8

Diplomacia económica

8.1 Contexto

La creciente importancia económica de América Latina se manifiesta en el comercio con los Países Bajos. Las importaciones de bienes desde América Latina incrementaron de 5,200 millones de euros a 10,600 millones de euros en 2011. Además las importaciones de servicios alcanzaron los 2,000 millones de euros. Las importaciones de bienes procedían sobre todo de Brasil, Argentina y México – en conjunto representan casi el 70 por ciento. Por otro lado, la participación de estos países en el comercio neerlandés aún es baja en comparación con los otros países BRIC.

La participación de América Latina en las exportaciones totales neerlandesas sigue siendo pequeña: en el período 2009-2011, la participación en promedio alcanzó el 4,5 por ciento de las exportaciones totales, que es comparable con las exportaciones hacia Italia.¹²⁰ El comercio se basa en gran medida en la ventaja comparativa de ambas partes. Las empresas neerlandesas se benefician en general de una ventaja comparativa en productos intensivos en conocimiento, mientras que América Latina tiene una clara ventaja comparativa en productos primarios y bienes elaborados con uso intensivo de materias primas. Por otro lado, la ventaja comparativa varía por país y con el transcurso del tiempo: la ventaja comparativa neerlandesa en productos intensivos en conocimiento ha venido disminuyendo en los últimos años.

| 109 |

En 2011, por lo menos 3,500 empresas neerlandesas estuvieron activas en la región, de las que el 64 por ciento son pequeñas empresas. El valor total de las exportaciones en 2011 alcanzó los 5,000 millones de euros. Los sectores de industria y transporte, almacenamiento y comunicación y reparación de artículos de consumo y el comercio en conjunto absorben el 90 por ciento de las exportaciones. Los países populares a los que mayoritariamente se destinan las exportaciones son Brasil, Chile, Argentina y México. Con el 34 por ciento del valor de las exportaciones, este último país es además el destino de exportación más importante dentro la región.

La importancia de América Latina como destino para las inversiones extranjeras directas neerlandesas¹²¹ no cambió en el período 2001-2011 y representa alrededor del 3 por ciento del total. En el período 2009-2011, el importe de las inversiones extranjeras directas neerlandesas en la región fue de un promedio de 19,600 millones de euros. En 2009, empresas neerlandesas tenían 600 filiales latinoamericanas con un total de más de 90,000 empleados y un volumen de negocios anual total de 27,600 millones de euros. La mayor parte de las inversiones neerlandesas se realizó en Brasil (2 por ciento) y México (1 por

¹²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Economiegroote, afstand en handel van Nederland met andere landen*. Heerlen.

¹²¹ En América Latina – como en otras partes del mundo – se está llevando a cabo una discusión sobre el origen de las inversiones neerlandesas. El Banco Central de Brasil afirma que la mayor parte de las inversiones de los Países Bajos no es de origen neerlandés. Analizándolo en base al origen, los Países Bajos no son el mayor, sino el onceavo inversionista en Brasil. *Censo de Capitais Estrangeiros no País 2011 – Ano-base 2010 Resultados Preliminares*. [En línea]. http://www.bcb.gov.br/Rex/Censo2010/port/Resultados_preliminares_Censo_2011.pdf (consultado el 25/04/13).

ciento). Con respecto a los países latinoamericanos más pequeños, los inversionistas neerlandeses están sobre todo interesados en Colombia. Todas las grandes multinacionales neerlandesas están representadas en América Latina y empresas como KLM, Philips, Unilever, Shell y ABN AMRO estaban activas en el continente ya desde antes de la Segunda Guerra Mundial.¹²²

Las inversiones directas latinoamericanas en los Países Bajos entre 2009 y 2011 fueron mucho más pequeñas: alcanzaron en promedio 334 millones de euros. En 2009, empresas latinoamericanas sólo tenían 16 filiales en los Países Bajos, con un total de trescientos empleados y un volumen de negocios de 127,000 euros. Ocho de estas empresas, dicho sea de paso, eran brasileñas. Petrobras, la multinacional brasileña más grande, abrió en 2010 una oficina en Rotterdam. Más recientemente, la empresa mexicana América Móvil adquirió el 25 por ciento de las acciones de la empresa de telefonía neerlandesa KPN.¹²³

8.1.1 El mercado latinoamericano

Los aún modestos flujos comerciales y de inversiones pueden explicarse a primera vista por la distancia geográfica entre los Países Bajos y la región. Pero también la distancia en idioma y cultura hacen que para las empresas neerlandesas sea relativamente caro entrar al mercado latinoamericano y, una vez allí, el gestionar su empresa o controlar sus inversiones.¹²⁴

| 110 |

También la política económica y comercial de los países latinoamericanos individuales puede dificultar el comercio y las inversiones.¹²⁵ En primer lugar, las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias juegan un papel importante en algunos países. La figura 8.1 muestra el nivel de las barreras comerciales en los países latinoamericanos más importantes. Estas barreras tienen sobre todo un impacto fuerte en el comercio de mercancías. Ejemplos de barreras no arancelarias importantes son los requisitos fitosanitarios que se aplican a productos agrícolas (por ejemplo plantas para siembra) y procedimientos aduaneros complicados que obstaculizan la importación. Son sobre todo la poca claridad y la impredecibilidad de tales medidas que obstaculizan el comercio.¹²⁶

¹²² Riemens, H. (1955). *De tegenwoordige en potentiële betekenis van Latijns-Amerika voor onze economie*. De Economist, 103(1), págs. 751-78.

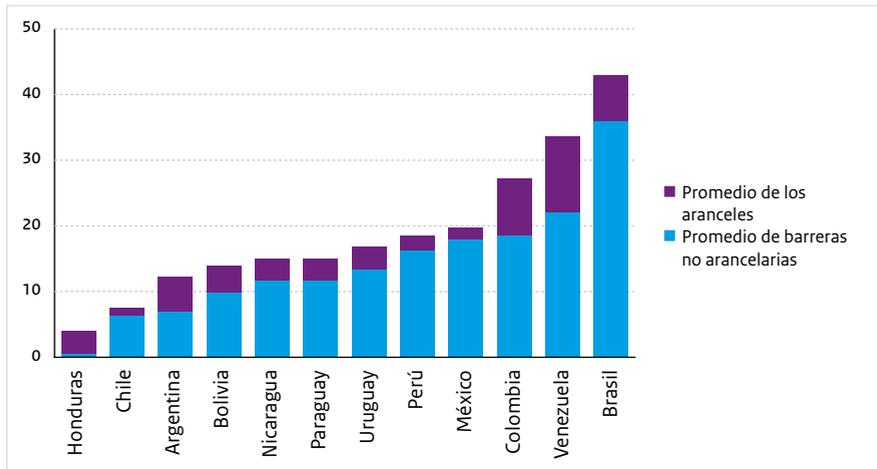
¹²³ NRC Handelsblad (2012). *América Móvil bezit nu bijna kwart KPN – schuift snel aan*. [En línea]. www.nrc.nl/nieuws/2012/06/28/america-movil-bezit-bijna-kwart-kpn/ (consultado el 25/04/13); Noticias internas del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

¹²⁴ Eso no sólo es aplicable a América Latina. La exportación neerlandesa hacia los países BRIC es también relativamente pequeña comparada con otros países europeos. Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Sterke groei export naar BRIC-landen*. [En línea]. www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-bric-2011.htm (consultado el 25/04/13).

¹²⁵ Véase Comisión Europea (2012). *Trade and Investment Barriers Report 2012*. Bruselas.

¹²⁶ Según el Banco Interamericano de Desarrollo, por esta razón el efecto negativo de barreras comerciales no arancelarias en Latina América sería seis veces superior al efecto negativo de barreras comerciales arancelarias. Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Trade and Integration Monitor*. Washington D.C.

Figura 8.1 Barreras comerciales arancelarias y no arancelarias en América Latina (2008)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Trade and Integration Monitor*. Washington DC.

Aparte de ello, el clima interno de negocios es importante para el comercio en mercancías y servicios y también para las inversiones. Factores económicos internos, pero también sociales y políticos, tales como la inflación, la corrupción, la burocracia, la regulación del mercado laboral, los impuestos y las regulaciones influyen en el acceso al mercado y en el éxito de empresas neerlandesas en el extranjero. Los países latinoamericanos difieren mucho en cuanto a barreras comerciales y el clima de negocios, por lo que en algunos países es más fácil hacer negocios que en otros.

8.1.2 Política y diplomacia económica en América Latina: ¿Por qué?

Diplomacia económica puede ser definida como *‘el uso de relaciones gubernamentales e influencia gubernamental para fomentar el comercio y las inversiones internacionales’*.¹²⁷ La existencia de oportunidades para empresas neerlandesas en América Latina en sí es insuficiente motivación para ofrecer apoyo gubernamental en forma de diplomacia económica. En virtud de que las oportunidades las saben aprovechar por excelencia las mismas empresas. El uso de la diplomacia económica sí es necesario cuando:¹²⁸

- Se requiere el involucramiento gubernamental por la cultura comercial, para eliminar la inseguridad política, o porque se puede aportar conocimiento específico que no está disponible libremente;
- La naturaleza del producto requiere el involucramiento gubernamental (para la parte solicitante y/o la parte oferente);

¹²⁷ IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. La definición utilizada se limita a aquella categoría de diplomacia económica a que pertenecen la diplomacia empresarial y la diplomacia comercial. Véanse Okano-Heijmans, M. (2010) y Woolcock, S. (2011).

¹²⁸ IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

- Se trata de (una interpretación de) regulaciones obstaculizantes;
- Los intereses de empresas neerlandesas son perjudicados por una administración pública extranjera;
- La administración pública de los Países Bajos puede contribuir a la promoción de los Países Bajos o de un sector de la economía neerlandesa en su conjunto.

Dadas las características del mercado latinoamericano ciertamente hay motivos para el uso de la diplomacia económica. Si se puede usar o cómo se puede usar de mejor forma la diplomacia económica, depende fundamentalmente del país, el sector, el tipo de empresa (tamaño, productos) y si se quiere fomentar el comercio o las inversiones

8.2 Política e implementación

En los últimos diez años, la política de los Países Bajos relativa a la diplomacia económica se enfocó de forma creciente en países o regiones¹²⁹ y sectores específicos. Principalmente en mercados emergentes se esperan en el largo plazo grandes efectos de un posicionamiento oportuno. Brasil, por lo tanto, es uno de los países prioritarios del Ministerio de Asuntos Económicos, y el único en América Latina. Además, el país fue seleccionado por todos los nueve sectores neerlandeses de vanguardia¹³⁰ como prioridad en su estrategia de internacionalización. Se acompañó esto, entre otras acciones, ampliando la red económica en tiempos en los que en otras partes del mundo se estaban cerrando embajadas. Solamente en Panamá se abrió una nueva embajada por las oportunidades que ofrece la ampliación del canal de Panamá. Colombia tiene un estatus especial como ‘país de transición’; donde se está implementando una transición de la cooperación al desarrollo a una ‘relación económica mutuamente beneficiosa’.

El énfasis, además, se está poniendo cada vez más en la distribución de responsabilidades públicas y privadas, sin que se excluyera la creación de asociaciones público-privadas. En línea con ello se redujo la cantidad de instrumentos y subvenciones.

Para el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, la red de misiones diplomática es el despliegue más importante en el terreno de la diplomacia económica.¹³¹ Durante el período de evaluación, los Países Bajos tenían embajadas en trece países latinoamericanos. Además había dos consulados generales (San Paulo y Río de Janeiro en Brasil) y

¹²⁹ Brasil, China, Alemania, Francia, los Estados Árabes del Golfo, La India, Japón, Ucrania, Polonia, Rumanía, Rusia, Turquía, el Reino Unido, los Estados Unidos/Canadá y Vietnam. Ministerio de Asuntos Económico, Agricultura e Innovación de los Países Bajos (2012). *Buitenlandse Markten, Nederlandse Kansen*. La Haya.

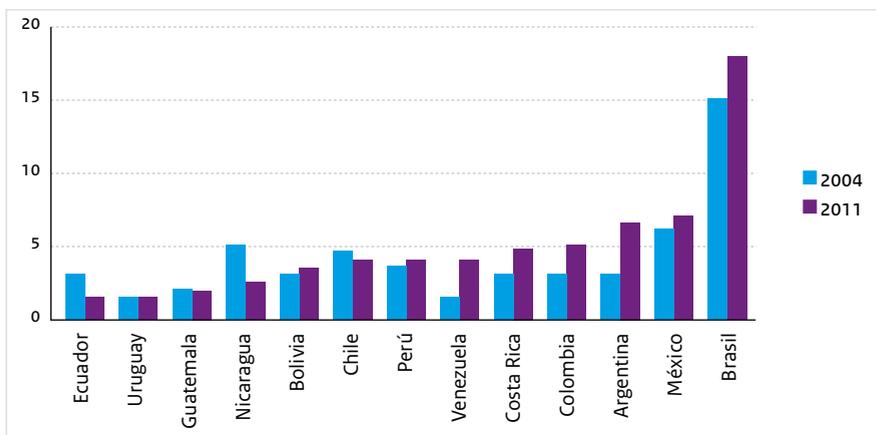
¹³⁰ Sistemas y materiales de alta tecnología, alimentos y flores, la industria creativa, la química, las pensiones y los seguros sociales, infraestructuras, transporte y logística y el medio ambiente (los llamados sectores de vanguardia). Ministerio de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación de los Países Bajos (2012). *Buitenlandse Markten, Nederlandse Kansen*. La Haya.

¹³¹ El Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos también está al servicio de los otros territorios del Reino.

55 consulados honorarios en América Latina.¹³² Adicionalmente había una agencia para el fomento del comercio, la Netherlands Business Support Office (NBSO, Oficina de Apoyo a Negocios de los Países Bajos) en Recife (Brasil), Porto Alegre (Brasil) y hasta 2010 una en Monterrey (México).

La red económica en cada país está compuesta por diplomáticos de carrera, colaboradores locales y agregados de diferentes ministerios sectoriales. Si a los colaboradores locales y agregados se les puede seleccionar en base a sus conocimientos y experiencias en sectores específicos, los diplomáticos expatriados usualmente son generalistas. Hasta la fecha, no ha habido una política de personal que se dirija a la implementación de la diplomacia económica (por ejemplo capacitación, selección, sistemas de gestión).

Figura 8.2 Crecimiento de departamentos económicos en América Latina



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (Dirección Principal de Personal y Trabajo), adaptado por la IOB (2012).

Por supuesto que las empresas neerlandesas no solamente pueden recurrir al gobierno de los Países Bajos para pedir apoyo para sus actividades en el extranjero. Existe una gama de organizaciones, con y sin fines de lucro, que ofrecen apoyo a la internacionalización y cuyo trabajo a veces se traslapa con el trabajo de la administración pública neerlandesa. El apoyo privado ciertamente carece del uso de la influencia gubernamental y de las relaciones gubernamentales, pero por otro lado puede ir más allá que la administración pública en la gama de servicios que puede ofrecer. Se trata de servicios de segundo nivel, o post match, tales como planes de negocio, auditorías o asesoría sobre financiación empresarial e impuestos. De las entrevistas mantenidas con el sector privado neerlandés se desprende que existe consenso de que la administración pública ha de desempeñar un papel específico y único en el fomento del comercio internacional e inversiones:

¹³² Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2012). *Postennet Buitenlandse Zaken*. La Haya.

- 1) La eliminación de barreras comerciales y el fomento del acceso al mercado mediante contactos con gobiernos e institutos extranjeros;
- 2) La facilitación del acceso para empresas neerlandesas a funcionarios de alto nivel y a la dirección de grandes empresas (estatales) (mediante el cabildeo y el establecimiento de redes, recomendaciones y presentaciones, ofrecer una ‘etiqueta de calidad’);¹³³
- 3) Hacer accesible información privilegiada en base de la red única (entonces no se trata expresamente de información que ya está accesible mediante canales privados, que disponen además de conocimiento empresarial o sectorial especializado);
- 4) El posicionamiento y la promoción de los Países Bajos y los sectores neerlandeses en su conjunto en lugar de hacerlo por empresa y la coordinación de las actividades de las diferentes empresas y actores (por ejemplo en misiones de negocios, ferias, Holland branding).

Casilla 8.1 La política de los Países Bajos en perspectiva

La manera en que se implementa la diplomacia económica está arraigada en la historia y la cultura de un país, la forma en que las partes privadas y públicas colaboran entre sí, y la organización del sector público.¹³⁴ Al comparar el modelo neerlandés con el de los países circundantes, sobresalen algunas características:

- 1) La política y la implementación de la diplomacia económica en los Países Bajos lo hace la administración pública. En este aspecto, los Países Bajos se parecen al Reino Unido, pero se distinguen de Alemania, donde se delegó una parte de la implementación a una red internacional de Cámaras de Comercio alemanas.
- 2) Los Países Bajos no cuentan con una estrategia de personal para consejeros económicos, por ejemplo en lo relativo al reclutamiento, la capacitación o un formato específico de evaluación del desempeño. Solo los agregados son especialistas en su terreno. En otros países se usan más frecuentemente los servicios de colaboradores especializados, tales como periodistas reclutados localmente o personas que poseen conocimiento del mundo empresarial. Estos países (sobre todo Alemania y Bélgica) además aplican una división más marcada entre diplomacia económica y otras áreas de trabajo.
- 3) La responsabilidad de la diplomacia económica se comparte de forma significativa entre todos los colaboradores de la red de misiones en un determinado país. Se trata de un abordaje integrado en el que cada vez más está teniendo lugar una colaboración entre los diferentes funcionarios de la red de misiones (asuntos económicos, asuntos políticos, cooperación al desarrollo, asuntos culturales y agregados).¹³⁵ Con ello, los Países Bajos se distinguen de los países antes

¹³³ Ello sobre todo es importante para la mediana y pequeña empresa. En general, las grandes empresas tienen sus propias redes y puertas de entradas.

¹³⁴ Naray, O. (2011). Commercial Diplomats in the Context of International Business. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6, págs. 121-48.

¹³⁵ Entrevistas.

mencionados que se caracterizan por una división más marcada entre el fomento del comercio y la diplomacia.

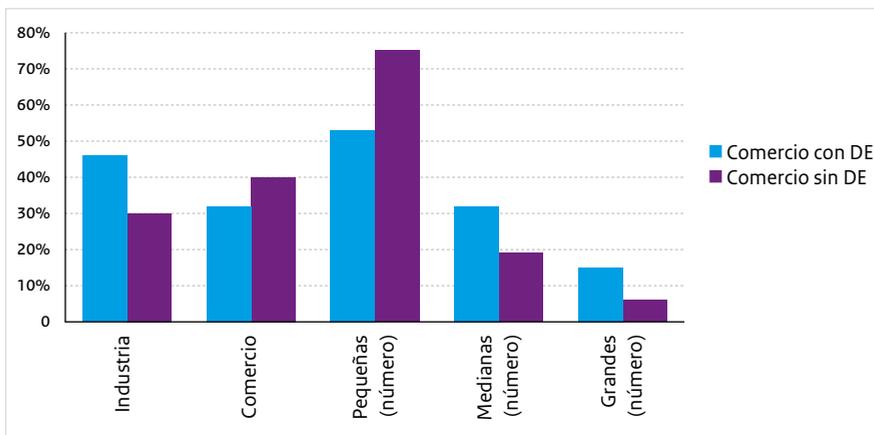
- 4) Recientemente los Países Bajos han introducido el pago de una contribución nominal por el uso de sus servicios o la participación en sus programas. Esta política coincide con la política de otros países y al igual que en otros países su objetivo es seleccionar solo a las empresas más interesadas.¹³⁹ En el Reino Unido, en el caso de ciertos servicios, se trabaja con una tarifa por hora que cubre los gastos. Se trata de servicios que generalmente también son ofrecidos por el sector privado, tales como información sobre el mercado o asesoría. Este modelo no se aplica en los Países Bajos.

8.2.1 El uso de la diplomacia económica en América Latina

Según datos de la agencia neerlandesa NL EVD Internationaal, en el período comprendido entre 2006 y 2011, 999 empresas neerlandesas hicieron uso de información, misiones económicas y misiones de negocios subvencionados dirigidos a la región latinoamericana. Es solamente una pequeña parte de las más de 9,400 empresas que tienen actividades comerciales con países latinoamericanos.

| 115 |

Figura 8.3 ¿Quiénes hicieron uso de la diplomacia económica? (2006-2011)



Fuente: elaboración propia por la IOB sobre la base de los datos del Instituto neerlandés de estadísticas y la agencia NL EVD Internationaal.

Las empresas que hicieron uso de la diplomacia económica pertenecen con frecuencia a la mediana y pequeña empresa. También muy a menudo pertenecen al sector industrial.

¹³⁶ Ello, como se desprende de las entrevistas mantenidas con la agencia NL EVD Internationaal, de hecho generó una disminución en la demanda por servicios de información.

Empresas que tienen una orientación más internacional y que comercializan una cantidad relativamente grande de diferentes mercancías, hacen uso de la diplomacia económica más frecuentemente. Parece que saben encontrar el camino hacia los servicios ofrecidos por la administración pública, mientras que exportadores más pequeños o principiantes solicitan con menor frecuencia este servicio.

Diferentes tipos de empresas tienen diferentes necesidades. De varias entrevistas se desprende que para las pequeñas empresas las misiones económicas sobre todo son importantes para el establecimiento de nuevos contactos (tanto con socios extranjeros como con pares neerlandeses). Las grandes multinacionales neerlandesas ya tienen su propia red en el exterior y usan las misiones de negocios principalmente para el mantenimiento de los contactos y para la proyección que origina una visita en conjunto con un ministro o un miembro de la Casa Real. Las grandes empresas además dependen en menor medida de la administración pública para la recopilación de información. Por otro lado, para ellas sí es importante el apoyo diplomático y político en caso de problemas específicos.¹³⁷

[116]

De datos del Instituto Central neerlandés de Estadísticas (CBS, por sus siglas en neerlandés) se desprende que los usuarios neerlandeses de la diplomacia económica en promedio tienen un valor de exportaciones más alto que empresas que no hacen uso de misiones comerciales o del suministro de información, excepto las empresas que exportan a México. En el caso de América Latina, el valor de las exportaciones de las empresas que hacen uso de la diplomacia económica es en promedio un 50 por ciento mayor al valor de las exportaciones de empresas que no lo hacen.

8.2.2 El uso de la diplomacia económica en el sector hortícola de México

Las labores de los agregados agrícolas se enmarcan en una larga tradición de la diplomacia económica dirigida al sector agrícola. Una diferencia importante con las labores de los diplomáticos que trabajan en los departamentos económicos de las embajadas es que los agregados agrícolas son especialistas en su terreno. Un ejemplo ilustrativo del uso de la diplomacia económica en este sector es México: uno de los productores y exportadores más grandes y de más rápido crecimiento de productos agrícolas y hortícolas del mundo.

El sector hortícola mexicano se ve beneficiado por el clima templado, la gran superficie de tierras fértiles, la mano de obra barata, un mercado interno grande y los tratados de libre comercio, entre ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el tratado de libre comercio entre la UE y México. El gobierno federal mexicano y varios estados mexicanos están implementando una política de aumento de la producción y de la calidad de los productos hortícolas. El uso de invernaderos está creciendo aceleradamente. En México se considera a los Países Bajos un país puntero e innovador en el terreno de la horticultura. Por esta razón, la administración pública mexicana se ha puesto en contacto

¹³⁷ En Argentina, por ejemplo, se le pidió al gobierno neerlandés que actuara en un conflicto surgido entre el gobierno argentino y Shell sobre alzas en el precio de diésel. En México, las embajadas europeas actuaron conjuntamente cuando problemas en el aeropuerto de la Ciudad de México perjudicaban los intereses de diferentes compañías aéreas europeas, entre ellas la KLM.

con los Países Bajos. También los productores mexicanos están interesados en la pericia técnica y las experiencias neerlandesas en la horticultura intensiva de invernadero en superficies pequeñas.

No obstante, existen algunos obstáculos para el comercio bilateral en productos agrícolas. En primer lugar, México está aplicando aranceles altos para productos agrícolas. La mayoría de los productos agrícolas, también en el marco del tratado de libre comercio entre la UE y México, está sujeta a tasas y cuotas a menudo muy altas. En cambio, para determinados tipos de maquinaria y productos agrícolas se aplican aranceles cero. En segundo lugar existen obstáculos causados por requisitos fitosanitarios. Un tercer problema es la financiación, cuya obtención frecuentemente es complicada y costosa. El acceso a la financiación de exportación por lo tanto tuvo un peso importante en la realización de las transacciones.

La dedicación neerlandesa

La dedicación neerlandesa en este tema inició en el 2000 con un estudio de factibilidad financiado en el marco del Programa de Proyectos de Colaboración Económica, seguido por varias misiones comerciales y seminarios en los años posteriores. En 2003, el Ministro de Agricultura de México visitó los Países Bajos, con el objetivo principal de profundizar las relaciones agrícolas y comerciales bilaterales. Durante esta visita se firmó el Memorándum de Entendimiento, que tuvo un contenido concreto expresado en el plan de acción. Las actividades a organizar abarcan la elaboración de un marco legal para garantizar los derechos de propiedad con respecto a variedades de flores, el fomento de las inversiones, discusiones sobre los procedimientos fitosanitarios y actividades comerciales y promocionales conjuntas.

| 117 |

A la firma del Memorándum se le dio inmediatamente seguimiento organizando una misión comercial del sector hortícola neerlandés a México en enero de 2003. En 2006, se organizó una misión comercial del sector hortícola en invernadero y en 2010 del sector de la horticultura ornamental y de verduras. Asimismo, en 2005, 2007 y 2009, empresas neerlandesas y el Consejo neerlandés de Agricultura participaron en la feria mexicana de horticultura. Y, por último, en 2010 se inició el proyecto 2G@there: Mexicultura. El objetivo de este proyecto es intensificar la colaboración neerlandés-mexicana en el terreno de la horticultura sostenible. El Consejo de Agricultura ha desempeñado en papel destacado en la promoción de la colaboración de ambos países en el sector hortícola.

Resultados

Desde 2003, la administración pública y las empresas neerlandesas han estado activas en el sector hortícola. En el Estado mexicano de Querétaro se construyó un parque agrícola que se perfila como el High Tech Greenhouse Cluster. Para este clúster, el Estado de Querétaro donó 805 hectáreas de tierra y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) puso a disposición la financiación. A finales de 2012, se habían vendido más de 300 hectáreas, de las cuales 170 hectáreas ya están operativas. Los invernaderos utilizados son fabricados en los Países Bajos. El Consejo de Agricultura participó en el establecimiento de contactos entre empresas neerlandesas y mexicanas. Desde 2011, la Universidad Agraria de

Wageningen está participando en el segundo proyecto, que también recibe apoyo de la embajada de los Países Bajos, del gobierno mexicano, de institutos mexicanos de conocimiento y del FOCIR. El objetivo del proyecto es la construcción de un llamado Greenport. Hasta el momento, en este marco solamente se elaboró el estudio de factibilidad. Para las empresas neerlandesas, la construcción de este Greenport puede ser de importancia: por ejemplo con miras al suministro de material de base, maquinaria, conocimientos técnicos e invernaderos. El proyecto ha aportado considerablemente en la creación de condiciones favorables para llegar a hacer negocios. Está aún por verse si estos realmente se materializarán.

Valoración del enfoque aplicado

La dedicación neerlandesa destinada a la diplomacia económica en el sector hortícola es caracterizada como exitosa tanto por las partes neerlandesas como por las mexicanas y para ello alegan tres razones. En primer lugar por la voluntad de invertir durante un período prolongado en términos de tiempo, medios y contactos. En segundo lugar porque se establecieron contactos interpersonales duraderos entre el Consejo de Agricultura y gobernaciones estatales. Un tercer factor de éxito es la delimitación geográfica, concentrándose en dos regiones: esta delimitación le permitió a la embajada obtener conocimiento profundo de la situación regional, entre otros de los actores, las conexiones de transporte y el mercado.

| 118 |

8.3 Eficacia

8.3.1 Análisis cualitativo: estudio de caso sobre el sector portuario y marítimo en Brasil

Para la presente evaluación se realizó un estudio de caso sobre la diplomacia económica en el sector de puertos, transporte marítimo y logística, en Brasil.¹³⁸ Después de un análisis profundo del sector,¹³⁹ se celebraron unas cincuenta entrevistas semi-estructuradas con diferentes partes en Brasil y en los Países Bajos. A continuación, se determinó la eficacia de la diplomacia económica neerlandesa en este sector en base a la valoración determinada desde diferentes ángulos (triangulación). Se compararon las opiniones de involucrados directos de la parte oferente (la red económica en Brasil, el gobierno de los Países Bajos y las empresas neerlandesas participantes) y de la parte solicitante (el gobierno de Brasil y empresas brasileñas) con las de gobiernos competidores y con empresas que no hicieron uso de la diplomacia económica (*benchmark*).¹⁴⁰

¹³⁸ Para más detalles, véase IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

¹³⁹ Se realizó el análisis en estrecha colaboración con el Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), en Río de Janeiro (Sandra Polónia Rios, José Tavares de Araujo Jr., Pedro da Motta Veiga, y Eduardo Augusto Guimarães).

¹⁴⁰ El método está basado en Arts, B., P. Verschuren (1999). *Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation*. *International Political Science Review*, 20(4).

Motivación para la diplomacia económica

En el sector sujeto del estudio de caso existen claras barreras para empresas neerlandesas que podrían ser eliminadas por intermediación de la administración pública de los Países Bajos.¹⁴¹ En primer lugar, el gobierno federal y de los gobiernos estatales de Brasil juegan un papel importante en los puertos, la navegación interior y la construcción naval. También empresas (semi)estatales como Petrobras tienen un papel importante en este sector. En segundo lugar, el sector tiene unas regulaciones y una legislación complejas que puedan perjudicar a las empresas extranjeras. Por último, el sector ofrece oportunidades para entrar colectivamente en el mercado. En ello, la administración pública puede desempeñar un papel facilitador y coordinador. Los puntos mencionados concuerdan con los criterios descritos anteriormente. Al mismo tiempo, no es necesario que la administración pública neerlandesa juegue un papel importante en Brasil en el terreno de suministro de información. El mercado es lo suficientemente transparente y están presentes muchas partes privadas que pueden ofrecer servicios de primer y segundo nivel y que disponen de mayor conocimiento específico que la administración pública.

La red económica neerlandesa está activa desde 2007 en el sector de puertos, transporte y logística, aplicando diferentes instrumentos y programas de diplomacia económica.¹⁴² En resumen, el despliegue de la diplomacia económica es el siguiente:

- 1) *Despliegue de la red de misiones diplomáticas.* Este despliegue consistía en el uso de los consejeros económicos con conocimiento específico por sector (1.5 puestos a jornada completa), una colaboración más amplia con el gobierno federal y de los gobiernos estatales brasileños y la diplomacia pública. Además, la red de misiones diplomáticas se encarga de la recopilación de información y el apoyo a las misiones económicas y comerciales.
- 2) *Convenios bilaterales.* El Memorándum de Entendimiento (2008) constituyó el marco para la implementación de la colaboración. Sobre la base del Memorándum, se elaboró un plan de acción y se formó un grupo de trabajo bilateral. En el grupo de trabajo estaban representadas partes privadas y públicas de ambos países. Además del Memorándum, se firmó una carta de intención con el Estado de Rio Grande do Sul para el fomento de la colaboración bilateral en el sector.
- 3) *Programa 2G@there.* El programa 'Brasil: Puertos marítimos, logística intermodal interior y Construcción naval' de 2G@there se inició en abril de 2009. El programa en parte es la puesta en marcha del Memorándum de Entendimiento y de su plan de acción, pero es más amplio. En el marco del programa hubo una estrecha coordinación entre el gobierno neerlandés y el sector privado y se desarrollaron diferentes actividades. Entre ellas varias visitas a ferias, una misión comercial saliente y diversas actividades de menor escala. También se organizaron clases magistrales con

¹⁴¹ Véase CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Economica Neerlandesa no Brasil: Estudo de caso. 1ª parte. Informe encargado por la IOB.* Véase también otras publicaciones José Tavares de Araujo Jr. y Eduardo Augusto Guimarães, CINDES. <http://tinyurl.com/CINDESports>

¹⁴² Ello sobre todo es importante para la mediana y pequeña empresa. En general, las grandes empresas tienen sus propias redes y puertas de entradas.

cofinanciación del gobierno neerlandés y el gobierno brasileño. En Río de Janeiro, se fundó la *Holland Marine House Brazil* (HMHB) para la representación de los intereses del sector de construcción naval neerlandés y para apoyar in situ a las empresas neerlandesas. En el periodo 2009-2012, la administración pública neerlandesa destinó en total un poco más de 1 millón de euros al programa.

- 4) *Misiones económicas y comerciales*. Entre 2004 y 2011, se organizaron muchas misiones entrantes y salientes, previas o en el marco del Memorándum de Entendimiento y el programa 2G@there. En total, en este período Brasil fue visitado seis veces por un miembro del gobierno neerlandés y una delegación empresarial, generalmente enfocados en el sector del estudio de caso. Asimismo se organizaron cuatro misiones comerciales relevantes que fueron subvencionadas por el programa Actividades Promocionales Colectivas (CPA, por sus siglas en neerlandés) de la agencia NL EVD Internationaal.¹⁴³ Por último, hubo muchas visitas de sucesivos gobiernos neerlandeses, empresas e instituciones que recibieron apoyo de la red diplomática. Miembros del gobierno brasileño visitaron los Países Bajos por lo menos nueve veces, generalmente acompañados de una delegación empresarial.

Resultados

Los Países Bajos, mediante la diplomacia económica, lograron posicionarse sólidamente en el sector de puertos, transporte marítimo y logístico, también en comparación con países competidores. Por ejemplo, la administración pública junto con las empresas neerlandesas estuvieron involucradas – a un alto nivel administrativo – en la elaboración de las políticas brasileñas para el sector, y los Países Bajos y las empresas neerlandesas lograron construir una buena reputación en dicho sector. Ello se desprende de un análisis amplio realizado por especialistas sectoriales, para el que se conversó con el gobierno brasileño y con empresas brasileñas del sector.¹⁴⁴ De estas entrevistas y de entrevistas celebradas con la red económica y con empresas neerlandesas involucradas se extrajeron los siguientes factores de éxito:

- 1) La labor de la *red económica* en Brasil es apreciada por los socios brasileños y las empresas neerlandesas. La red económica en que participan colaboradores neerlandeses y brasileños es vista como ‘atenta, sincera y técnicamente fuerte’. El uso de los servicios de colaboradores locales fortaleció la continuidad de los contactos. En ocasiones, sin embargo, hubo insuficiente capacidad en la red como para implementar proactivamente la diplomacia económica; por ejemplo hubo poco apoyo para la organización de misiones salientes y una insuficiente preselección de empresas o

¹⁴³ Ídem. Información proporcionada a la IOB en abril de 2013. La cantidad total de misiones comerciales en el marco del CPA fueron catorce. Las cuatro misiones comerciales a las que se hace referencia, son una misión de Infraestructuras de FME-CWM (asociación empresarial de la industria tecnológica), una misión de Construcción Naval bajo el programa 2G@there y dos misiones del sector marítimo de Holland Marine Equipment.

¹⁴⁴ CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Economica Neerlandesa no Brasil: Estudo de caso. 1ª parte*. Informe por encargo de la IOB.

apoyo para dar seguimiento a los contactos establecidos. La reciente ampliación de la red económica y un mejor orden de prioridades en el trabajo deberían mejorar la capacidad.

- 2) El *Memorandum de Entendimiento* fue un marco comprehensivo útil – y probablemente necesario – para la colaboración entre empresas neerlandesas y el gobierno brasileño. El Memorandum funcionó como punto de referencia para las misiones económicas y el programa 2G@there. Asimismo, ciertas labores que formaban parte del Memorandum, tales como los servicios de asesoría o capacitación, ya no tenían que ser licitadas por el gobierno brasileño.¹⁴⁵ Gracias a esta colaboración de alto nivel con el gobierno brasileño, los Países Bajos han podido demostrar que disponen de conocimiento y experiencias que se acoplan a las necesidades del gobierno brasileño. Al mismo tiempo, se construyeron relaciones de larga duración entre el gobierno brasileño y el gobierno y empresas neerlandesas. Además, las empresas neerlandesas que estaban implicadas en la elaboración de varios planes maestros disponen de comprensión estratégica del mercado brasileño.
- 3) El programa 2G@there es visto por algunas empresas como un factor catalizador para las actividades desarrolladas por empresas neerlandesas en el sector logístico (portuario) en Brasil. El programa ha sido un vehículo útil para la implementación del Memorandum de Entendimiento. Asimismo, el programa aportó al establecimiento de una colaboración mutua más estrecha entre las empresas neerlandesas. Las empresas, por ejemplo, se informan mutuamente sobre oportunidades o licitaciones públicas. Las opiniones sobre el verdadero impacto, no obstante, varían considerablemente. La Holland Marine House Brazil en los primeros años fue poco exitosa en el fomento de los intereses del sector marítimo neerlandés. Fueron una organización y estrategia deficientes.¹⁴⁶
- 4) Las misiones comerciales entrantes de parte del gobierno y el mundo empresarial brasileños a los Países Bajos – eventualmente combinadas con el ofrecimiento de capacitación – parecen haber sido excepcionalmente eficaces en la promoción de la pericia neerlandesa y el entablamiento de relaciones personales y comerciales. Estas misiones generalmente son más pequeñas y se enfocan en un solo tema o sector. Asimismo, se acoplan de forma natural a los intereses de Brasil, a diferencia de algunas misiones salientes de los Países Bajos hacia Brasil. Sin embargo, en comparación con otros países, los Países Bajos están dedicando poca atención y recursos a las misiones entrantes. Lo mismo puede decirse en comparación con las misiones salientes organizadas por los Países Bajos.

¹⁴⁵ Ello significa que es posible que las empresas neerlandesas perciben la competencia de convenios celebrados entre el gobierno brasileño y otros gobiernos. Así que una agencia de formación neerlandesa radicada en Brasil, se ve afectada por una capacitación que un puerto belga está ofreciendo prácticamente gratis como parte de un MdE entre Brasil y Bélgica.

¹⁴⁶ Ministerio de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación de los Países Bajos (2012). *Overzicht sector havens, maritiem transport en logistiek*. La Haya. En 2012, la HMHB volvió a arrancar aplicando un enfoque más amplio (entre otros también la construcción de yates) y actualmente es financiada bajo el programa 'Socios en el Comercio Internacional' (PIB, por sus siglas en neerlandés).

- 5) Las misiones económicas de los Países Bajos a Brasil son consideradas en general como útiles. Empresas neerlandesas indican que el valor añadido de una misión económica radica en la posibilidad de promoverse a sí mismas¹⁴⁷, en la oportunidad de tener acceso a funcionarios de alto nivel y a directivos de empresas estatales, y en la posibilidad de entrar en contacto con posibles socios comerciales y, finalmente, para mantener las relaciones comerciales existentes. Los contratos que se firman durante una misión, no obstante, son más 'la cereza en el pastel' que el resultado directo de la misión. Sobre la base de las entrevistas mantenidas se puede reconstruir la misión económica saliente ideal. Una misión ha de estar en concordancia con la agenda brasileña y ha de dar respuesta a una solicitud o necesidad de la parte brasileña. La misión ha de ser corta, enfocarse claramente en un determinado sector y tener un objetivo específico. La misión ha de ser liderada por un miembro del gobierno con suficiente conocimiento (como un ministro sectorial) y con un estilo personal que armoniza con el país a visitar. Y finalmente, a la misión se le ha de dar un buen seguimiento por parte de organizadores y participantes (quienes tienen que tener la capacidad para ello). Un análisis de las misiones organizadas¹⁴⁸, las entrevistas mantenidas con empresas neerlandesas y las encuestas realizadas entre las empresas participantes muestran que el grado en que las misiones cumplen estos criterios varía mucho.

| 122 |

La siguiente figura ofrece un resumen de los resultados obtenidos en el sector. Bajo el marco comprehensivo del convenio bilateral se suscribieron contratos con algunas empresas neerlandesas para la ejecución de obras. Estos contratos están vinculados directamente al uso de la diplomacia económica (1ª columna). Otras empresas neerlandesas activas en Brasil pueden haberse beneficiado de la mejorada posición competitiva de los Países Bajos gracias al uso de la diplomacia económica, pero es más difícil demostrarlo (2da columna). Por último, todavía quedan abiertas muchas oportunidades para las empresas neerlandesas del sector, en lo que en el futuro podrán hacer uso de la red neerlandesa y de la reputación construida (3ª columna). En prácticamente todos los casos se trata de suministro de información.¹⁴⁹

¹⁴⁷ En general, la cobertura en la prensa neerlandesa es más intensa que en la prensa brasileña. Sin embargo, las publicaciones en los Países Bajos aportan también al fomento del comercio, porque de esta manera las empresas neerlandesas se dan cuenta del potencial de Brasil. Entrevistas.

¹⁴⁸ Documentación interna de la Agencia Agentschap NL.

¹⁴⁹ Esto significa que los resultados de este estudio de caso no son aplicables en correspondencia exacta al fomento del comercio de mercancías y de las inversiones.

Figura 8.4 Resultados de la diplomacia económica en el sector de puertos, transporte marítimo y logística

Vínculo directo con DE	Posible vínculo indirecto con DE	Futuro
(p.ej. componente del zg@there o del memorándum)	(p.ej. mediante introducciones, reputación construida de los Países Bajos)	(apoyándose en la reputación y posición conseguidas)
Puerto de Rotterdam: <i>Recomendación Min. de Puertos sobre Plan Maestro</i> <i>Recomendación modernización puerto de Suape</i>	Puerto de Rotterdam: Participación en puerto de <i>Porto Central, Espírito Santo</i>	Participación o asesoría Puerto de Suape
STC Group: <i>Constitución STC Brasil (capacitación, asesoría y Centro de investigación)</i>	Arcadis Logros: <i>Elaboración Plan Maestro para las conexiones con el interior</i>	Obras para Estado de Rio Grande do Sul
Amports/NEA: <i>Recomendación gobierno de Rio Grande do Sul</i> <i>Recomendación Plan Maestro Conexiones con el interior</i>	Otras empresas neerlandesas activas en el sector (Boskalis, van Oord, Damen, Royal Haskoning, MKB)	Obras para Estado de Pará
		Holland Marine House Brazil
		Continuación colaboración con Gobierno brasileño (p.ej. desarrollo de corredores)

Cabe observar que fue muy difícil conseguir acceso al sector sujeto del estudio de caso. El sector marítimo interior por mucho tiempo fue un sector protegido como componente de la política industrial brasileña. La privatización de los puertos sigue siendo un tema sensible en Brasil, y sobre todo en el caso de una participación extranjera.¹⁵⁰ Por eso se requiere paciencia y una perspectiva a largo plazo, también en la medición de resultados.

8.3.2 Análisis cuantitativo: efectos de la diplomacia económica

Enfoque

El uso de la diplomacia económica resultó en un mejor posicionamiento de los Países Bajos en el sector portuario brasileño, como demuestra el estudio de caso. Una pregunta complementaria, por lo tanto, es si condujo también a un mayor volumen comercial y más inversiones de los Países Bajos en América Latina.¹⁵¹

La mayoría de los estudios económicos internacionales – en que se usaron métodos, variables y datos muy distintos – constata que existen pruebas que demuestran una relación

¹⁵⁰ CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Econômica Holandesa no Brasil: Estudo de caso. 1ª parte*. Informe por encargo de la IOB.

¹⁵¹ Debido a que no se dispone de datos sobre las inversiones neerlandesas, lamentablemente solo es posible referirse a la relación entre la diplomacia económica y el comercio.

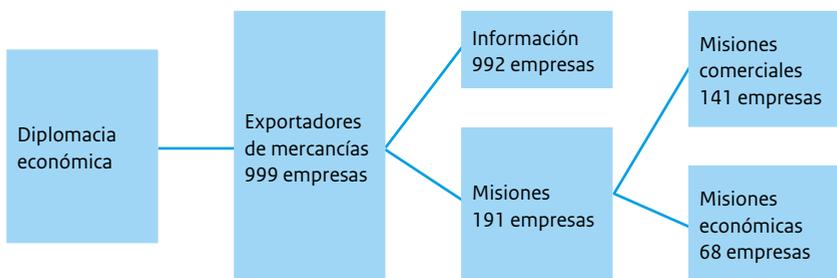
positiva:¹⁵² en general, la diplomacia económica influye significativamente en los flujos comerciales. Sin embargo, existen grandes diferencias entre países e instrumentos. Ya que el estudio más importante sobre los Países Bajos en este terreno lamentablemente no presta atención específicamente a Brasil o algún otro país latinoamericano¹⁵³, para esta evaluación se ejecutó un nuevo análisis cuantitativo del efecto de la diplomacia económica en la exportación neerlandesa de mercancías a América Latina en el período 2006-2011. Este análisis combina:¹⁵⁴

- a) información proporcionada por el Instituto neerlandés de Estadísticas, el CBS, sobre empresas que exportan mercancías a América Latina (entonces sin incluir servicios o inversiones);
- b) información proporcionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos sobre las representaciones diplomáticas neerlandesas en América Latina, y más específicamente sobre la dotación de personal en el departamento económico;
- c) información proporcionada por la agencia Agentschap NL sobre empresas que hicieron uso de:
 - misiones económicas con miembros del gobierno o altos funcionarios y misiones comerciales subvencionadas por el programa CPA; y
 - suministro de información a través de la agencia NL EVD Internationaal (véase la Figura 8.5).

| 124 |

La Figura 8.5 refleja el grado en que el mundo empresarial neerlandés hizo uso de la diplomacia económica.

Figura 8.5 *Uso de la diplomacia económica por exportadores neerlandeses de mercancías*



¹⁵² Véase para una descripción más amplia: IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. La Haya.

¹⁵³ Centraal Planbureau (2010). *Export margins and export barriers: uncovering market entry costs of exporters in the Netherlands*. La Haya.

¹⁵⁴ Las bases de datos del CBS y de la agencia Agentschap NL no son completas. Los datos del CBS solo conciernen las exportaciones de mercancías – entonces se refieren a las importaciones, la exportación de servicios y/o las inversiones extranjeras – a América Latina. Asimismo la base de datos de la Agentschap NL puede mejorarse. Además, la embajada suministra información directamente a las empresas. Y, como se describió anteriormente, la diplomacia económica abarca muchas otras actividades que no son registradas sistemáticamente por la red económica o por la Agentschap NL.

Es posible que el uso y el aprovechamiento de la diplomacia económica se vean influenciados por los flujos comerciales existentes, por ejemplo porque la red económica neerlandesa se concentra en los grandes socios comerciales actuales.¹⁵⁵ Por esta razón, el análisis en primer lugar investiga la probabilidad de que las empresas utilicen la diplomacia económica y luego el impacto que tiene el uso de la diplomacia económica en el valor de las exportaciones. Los dos pasos, por lo tanto, son los siguientes:

- 1) Hacer una estimación del efecto en el uso de la diplomacia económica (información y misiones) en: las características del mercado (distancia a los Países Bajos, el tamaño del mercado), las características de las empresas (experiencia en exportación), y la red económica (número de empleados);
- 2) Hacer una estimación del efecto en las exportaciones neerlandesas de mercancías a América Latina de: las características del mercado y de las empresas (que incluye el número de productos que una empresa exporta como criterio para determinar el grado de internacionalización)¹⁵⁶, y el uso de la diplomacia económica (paso 1), pero solamente la parte que no es determinada por el comercio existente (la denominada parte exógena).¹⁵⁷

Resultados

El uso de la diplomacia económica puede ayudar a aumentar el valor de las exportaciones de mercancías de empresas neerlandesas a América Latina. Ello se desprende del análisis cuantitativo del efecto de la diplomacia económica en los flujos comerciales (véase la tabla 8.1). Para ello se aplican dos especificaciones: (a) el uso de la diplomacia económica, y (b) la influencia de la diplomacia en el valor de las exportaciones.¹⁵⁸ Las variables explicativas incluidas en el primer modelo engloban las características del mercado (ingresos, crecimiento de las exportaciones, distancia geográfica), las características de las empresas (valor de las exportaciones como indicador indirecto de experiencia obtenida) y la red de representación económica. Las variables explicativas usadas en el segundo modelo se refieren tanto a las características del mercado y de las empresas como también al uso de la diplomacia económica, en lo que se tiene en cuenta la posible autoselección y los efectos endógenos.

El primer paso del análisis pone de manifiesto que la dimensión de la representación económica en los países latinoamericanos tiene una influencia positiva y significativa en el

¹⁵⁵ Eso es lo que se llama la endogeneidad de la diplomacia económica. Si no se la toma en cuenta, se podrá sobrestimar el efecto (porque es causado en parte por el efecto del comercio en la diplomacia económica y no al revés).

¹⁵⁶ En el segundo paso se hace una estimación de la llamada regresión de efectos fijos. En ello, se eliminan diferencias no señaladas entre empresas (por ejemplo propiedades, cultura), que posiblemente ejercen influencia en la diplomacia económica (el sesgo de selección).

¹⁵⁷ Los llamados residuos ajustados (con 1 año de demora en el efecto). Véase también, por ejemplo, Creusen, H., & Lejour, A. (2013). Market entry and economic diplomacy. *Applied Economics Letters*, 504–507; y Badinger H. (2012). *Export Credit Guarantees and Export Performance. Evidence from Austrian Firm-Level Data*. Viena: WIFO.

¹⁵⁸ Para una especificación más detallada, véase: IOB (2013). *Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

uso de la diplomacia económica. Cuanto más grande es la red económica, es mayor el número de empresas que hace uso de este instrumento.¹⁵⁹ El uso de la diplomacia económica además está influenciada por la importancia económica del país en cuestión (ingresos per cápita) y por las experiencias en exportación de una empresa (valor medio de las exportaciones a escala mundial). La distancia entre los Países Bajos y los países latinoamericanos no es importante para determinar el grado en que las empresas neerlandesas hacen uso de la diplomacia económica (probablemente se considera que todos los países quedan igual de lejos).

Del segundo paso se evidencia que el uso de misiones y de información tiene un efecto significativo y positivo en el valor de las exportaciones realizadas por empresas neerlandesas que comercian con América Latina. Asimismo, el valor de las exportaciones está influenciado positivamente por las experiencias en exportación de la empresa (ingresos per cápita). En conjunto estos dos factores explican el 32 por ciento del crecimiento en el valor de las exportaciones de empresas neerlandesas. El número de productos que una empresa exporta no tiene efecto. Cuando se excluye a Brasil – como la mayor economía de América Latina – de la muestra, los efectos siguen siendo iguales.

| 126 |

En este segundo paso no se incluyó por separado el tamaño del departamento económico en el país en cuestión. Lo que no excluye que la red económica pueda tener un efecto autónomo en el valor de las exportaciones de las empresas neerlandesas. Sin embargo, para determinarlo se necesita un mejor registro de las actividades: no únicamente el número y el tipo de empleados que trabajan en el departamento económico de una misión diplomática.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Cabe señalar que del análisis resulta también que la representación económica es endógena, lo que quiere decir que está siendo determinada también por los flujos comerciales entre los Países Bajos y los países latinoamericanos concernidos.

¹⁶⁰ Como se señala en la casilla 8.1, algunos países llevan un mejor registro de las actividades emprendidas en el marco de la diplomacia económica (por ejemplo, la administración del tiempo que aplica el Reino Unido, en que se incluyen componentes específicos tales como asesoría, establecimiento de redes de contacto, introducciones, promoción, etc.).

Tabla 8.1 Resultados del análisis cuantitativo de la diplomacia económica		
	(1)	(2)
Variable dependiente	Uso de la diplomacia económica	Valor de exportaciones empresas neerlandesas
Tamaño de la muestra ¹⁶⁴	26.447	14.516
Período	2006-2011	2007-2011
Método	Probit	Efectos fijos
Diplomacia económica (parte exógena, 1 período de tiempo posterior)		+++
Representación económica	+	
(Log) distancia a los Países Bajos		Fijos
(Log) PIB per cápita	+	+
(Log) valor medio de la exportación a nivel mundial por empresa	+	++
Crecimiento exportaciones	0	
Número medio de productos exportados		0
Valor explicativo del modelo (R ²)		32 por ciento

Nota: el signo de + indica un nivel de significancia de 0.01. Varios signos de + indican un coeficiente más alto. Otras variables no son significantes.

Los resultados mencionados en la Tabla 8.1 se refieren a la región latinoamericana en su totalidad. Los resultados están en concordancia con investigaciones anteriores realizados entre otros por Nitsch y Van Bergeijk.¹⁶² Asimismo, los resultados ocultan las diferencias en la eficacia de la diplomacia económica entre países, sectores y empresas. Sin embargo, los datos disponibles para esta investigación no permiten un desglose por sectores o instrumentos.

8.4 Conclusiones

A pesar de la creciente importancia económica del continente, la participación de América Latina en el comercio neerlandés y las inversiones extranjeras aún es relativamente baja. La diplomacia económica sobre todo es útil cuando se trata de barreras que requieren de una intervención gubernamental. Si se va a implementar la diplomacia económica y cuál sería la mejor forma de hacerlo depende en gran medida del país y de las barreras, del sector, del tipo de empresa (tamaño, productos) y si se trata de comercio o de inversiones. Naturalmente también hay que determinar si los beneficios justifican los gastos.

¹⁶¹ La muestra del segundo paso es más pequeña, porque la diplomacia económica está incluida con un año de demora.

¹⁶² Nitsch, V. (2007). 'State visits and international trade'. En: *World Economy*. Oxford: Blackwell Publishing.; IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

De esta evaluación se desprende que la administración pública puede jugar un papel específico y único en el fomento del comercio y de las inversiones en América Latina.

Existe una gama de organizaciones privadas, cuyo trabajo a veces se traslapa con el de la administración neerlandesa. Sin embargo, la administración pública tiene un papel específico en América Latina, sobre todo dado el importante papel que juegan distintas administraciones públicas latinoamericanas en la economía. Entre las funciones importantes podemos mencionar:

- 1) La facilitación del acceso para empresas neerlandesas a funcionarios de alto nivel y a la dirección de grandes empresas (estatales);
- 2) La eliminación de barreras comerciales y el fomento del acceso al mercado mediante contactos con gobiernos e institutos extranjeros (por ejemplo en caso de problemas específicos de empresas neerlandesas);
- 3) Hacer accesible información privilegiada en base de la red única (información a la que no se puede acceder mediante canales privados);
- 4) El posicionamiento y la promoción de los Países Bajos y sectores neerlandeses por el gobierno nacional (como una etiqueta de calidad).

| 128 |

La diplomacia económica sólo es uno de los muchos determinantes del comercio exterior y las inversiones, e incluso un factor relativamente pequeño, también en comparación con las características empresariales y del mercado. Para esta evaluación se investigó el efecto de la diplomacia económica en dos pasos: de ‘contactos’ (resultados directos en forma de posicionamiento, red y conocimiento) hasta ‘contratos’ (impacto en el valor de exportaciones). De ello se deduce que:

- Con el despliegue estratégico de la diplomacia económica, los Países Bajos lograron desarrollar una ventaja competitiva en el sector de puertos, transporte marítimo y logística en Brasil.
- La administración pública, junto con las empresas neerlandesas, está participando a un alto nivel administrativo en la elaboración de políticas para este sector en Brasil y en los Países Bajos, de esta forma las empresas neerlandesas también lograron construir una buena reputación.
- Basándose en un análisis cuantitativo se puede concluir que existe un efecto significativamente positivo de la diplomacia económica (misiones de negocios y suministro de información) en la exportación de mercancías neerlandesas a América Latina.

Los principales factores de éxito fueron:

- La labor de la *red económica* en Brasil que es apreciada por los socios brasileños y las empresas neerlandesas.
- El *Memorandum de Entendimiento* (MdE) fue un marco comprensivo útil – y probablemente necesario – para la colaboración entre empresas neerlandesas y el gobierno brasileño.

- *Las misiones comerciales entrantes* de parte del gobierno y el mundo empresarial brasileños a los Países Bajos – eventualmente combinadas con el ofrecimiento de capacitación – parecen haber sido muy eficaces en la promoción de la pericia neerlandesa y el entablamiento de relaciones personales y comerciales.

Las misiones económicas de los Países Bajos a Brasil son consideradas en general como útiles, sin embargo el efecto de estas sobre el comercio e inversiones, por falta de datos no podía ser probado de una manera más empírica.

9

Comercio y producción sostenibles

9.1 Involucramiento neerlandés

El puerto de Rotterdam es la puerta de entrada a Europa para mucha materia prima procedente de América Latina. El valor de las importaciones procedentes de esta región creció en el período 2004-2011 de 1,800 millones a 5,000 millones de euros (el 177 por ciento), con una participación de las materias primas que creció en este período del 70 al 77 por ciento (entre ellas productos agrícolas, carne, gasóleo, carbón mineral, mineral de hierro). Los Países Bajos son el cuarto destino de exportación para Brasil. En 2012, las importaciones desde Brasil ascendieron a 4,000 millones de euros,¹⁶³ de las que una parte importante está destinada al tránsito. (Véanse los párrafos sobre soya y carbón mineral).

La materia prima más importante para los Países Bajos (en volumen y valor) procedente de América Latina es la soya, que se usa predominantemente como pienso para la ganadería intensiva neerlandesa. Desde 1992, la importación de soya está libre de aranceles y recibió un impulso adicional en 2001 cuando se prohibió el uso de harina de huesos por el riesgo de EEB (la enfermedad de las 'vacas locas'). La ganadería porcina y la industria avícola neerlandesas no podrían ser competitivas sin las importaciones de soya libre de aranceles (las dos juntas representan el 35 por ciento del consumo de soya). Menos conocido es el que la producción neerlandesa de energía depende en un 10 por ciento de centrales térmicas de carbón y que aproximadamente la mitad del carbón requerido procede de Colombia. La UE es el mercado mundial más importante para madera aserrada proveniente de la región latinoamericana, siendo Brasil el exportador más importante (el 45 por ciento en 2011) y los Países Bajos se encuentran entre los tres primeros importadores. La UE importó también el 50 por ciento de la producción boliviana de castañas de Pará, un producto no maderable del bosque con un valor económico significativo, estando los Países Bajos entre los cinco primeros importadores. En 2008, la UE importó 2,400 millones de litros de etanol biológico (bioetanol), de los que el 77 por ciento proviene de Brasil (producido a partir de caña de azúcar). Para todos los productos antes mencionados, Rotterdam es un importante puerto de tránsito.

En la última década, la atención prestada a la huella ecológica¹⁶⁴ de la economía neerlandesa ha venido creciendo. En 2005, en total se necesitaban casi 10 millones de hectáreas para cubrir el consumo total neerlandés, de las cuales el 85 por ciento quedaba fuera de las fronteras nacionales, lo que equivale a aproximadamente tres veces el territorio neerlandés.¹⁶⁵ De estas cerca de 10 millones de hectáreas, alrededor de 2 millones están

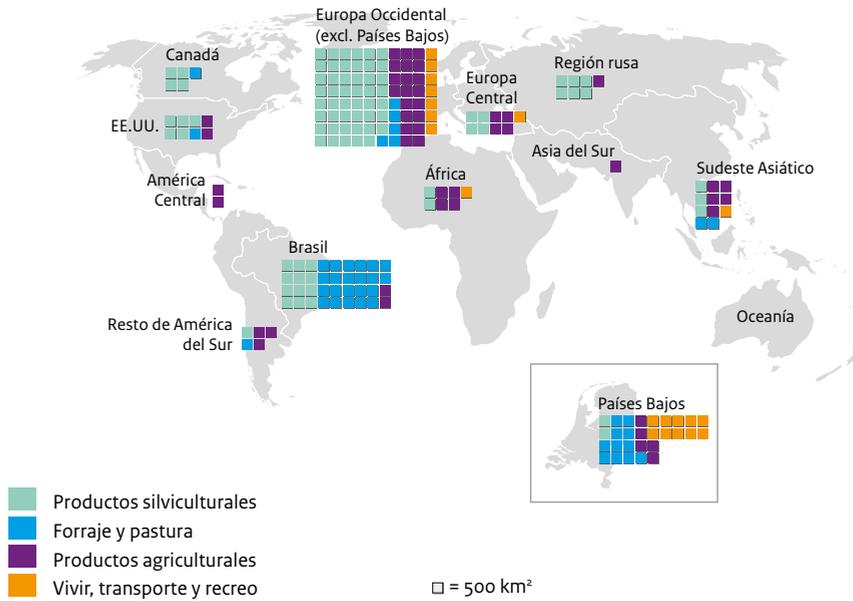
¹⁶³ Datos del Instituto Central de Estadísticas (CBS) de los Países Bajos compilados con motivo de este estudio.

¹⁶⁴ La huella ecológica (ecological footprint) en una cifra hipotética que indica en qué medida un país produce acorde a su capacidad ecológica. La huella es negativa cuando un país importa más que lo que puede producir.

¹⁶⁵ Oorschot, M. van, Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H. y van der Esch, S. (2012). *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep?* PBL-rapport nr 500411002. La Haya: Planbureau voor de Leefomgeving.

situadas en América Latina, sobre todo por la importación de soya desde Brasil (estimada en 1.3 millones de hectáreas).¹⁶⁶

Figura 9.1 Uso de tierra a nivel mundial para cubrir el consumo neerlandés (2005)¹⁶⁷



| 132 |

Fuente: Oorschot, M. van, Rood, T., Vixseboxse, E., Wiltling, H. y van der Esch, S. (2012). *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep?* Informe de la PBL No. 500411002. La Haya: Planbureau voor de Leefomgeving (Instituto de Planificación para el entorno vital).

En la mayoría de los casos, ello implicaba la tala de bosques. Para mitigar este efecto, los Países Bajos deberían seguir reduciendo la producción y comercialización de materias primas y hacerla más sostenible, entre otros lugares en América Latina. Una producción sostenible es asimismo importante para la seguridad del suministro de materias primas necesarias para la economía neerlandesa, y la deforestación está relacionada a los objetivos climáticos, porque la deforestación provoca también la emisión de CO₂.¹⁶⁸

En los Países Bajos, en las últimas décadas la conciencia sobre el nexo entre consumo y producción creció. Estas discusiones también giran en torno a la producción y el comercio con América Latina. La discusión sobre el nexo entre la importación de soya, el consumo de carne y la degradación del bosque tropical es un ejemplo de ello. Este nexo se vuelve aún

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ El uso de tierra para cubrir el consumo de los ciudadanos y de la administración pública neerlandeses ascendió en 2005 a un área de tres veces la superficie de los Países Bajos. La mayor parte de estas (alrededor del 85 por ciento) se encuentra fuera de los Países Bajos. La fuente de los datos mencionados en este párrafo es: PBL (2012).

¹⁶⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Grondstoffennotitie*. La Haya.

más complejo cuando se toma en cuenta además la relación entre el consumo de carne en los Países Bajos y los objetivos de desarrollo. Ganaderos porcinos neerlandeses protestaron contra la política de la UE de importar carne barata desde Brasil, para la que se impondrían requisitos medioambientales menos estrictos que para la producción neerlandesa (los llamados ‘cerdos de samba’). La atención al nexo entre los biocombustibles, la deforestación y la producción local de alimentos en América Latina es otro ejemplo; recientemente, este fue el tema de una campaña internacional de Oxfam-NOVIB.¹⁶⁹ También el suministro de energía producida en centrales térmicas de carbón es un tema sensible, no solo por la emisión de CO₂, sino también por las circunstancias en las que se extrae el carbón mineral en América Latina (véase más adelante).

Por esta razón y por la presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil y por el mundo empresarial, el gobierno está prestando más atención al fomento de la producción y el comercio sostenibles. La mayor parte de la ayuda financiera para el fomento del desarrollo sostenible se otorgó como cooperación bilateral para el desarrollo. En Bolivia, Guatemala y Colombia, en el período 2004-2011 se financió el sector ambiental (ministerios y ONG) por un importe de 186 millones de euros. Además de la ayuda bilateral, los Países Bajos ofrecen apoyo a través de contactos multilaterales y ONG. Por lo demás, se está apoyando tanto directa como indirectamente a organizaciones ambientales latinoamericanas y relativamente muchas actividades en el terreno de la producción sostenible e iniciativas de comercio justo.

9.2 Los estudios de caso

Para la evaluación de las intenciones de las políticas en materia de producción y comercio sostenibles se realizaron cuatro estudios de caso con respecto a cuatro productos: soya, carbón mineral, bioetanol y madera. Los hallazgos de cada estudio de caso están reflejados en los diferentes informes parciales. En este capítulo, se presentan los hallazgos en líneas generales y se sacan conclusiones integrales. La selección de los estudios de caso, está basada en los siguientes criterios:

- a) Una parte importante de las importaciones del producto procede de América Latina;
- b) Existe un nexo entre el consumo en los Países Bajos (y en la UE) y las consecuencias de la producción para el desarrollo sostenible en América Latina;
- c) En la formulación de las políticas en los Países Bajos y las discusiones sobre ella en la Cámara Baja, estos productos recibieron relativamente mucha atención.

9.2.1 Soya

Contexto

Como consecuencia del creciente consumo de carne y el uso como alimento para animales, la demanda de soya en el período de 1995 a 2010 se más que duplicó. En este período, la

¹⁶⁹ Oxfam-Novib (2012). Voedsel in de tank? Ámsterdam: Profundo.

producción aumentó hasta 264 millones de toneladas (2011); el 44 por ciento de esta producción procede de América Latina, en el que Brasil (el 26 por ciento) y Argentina (el 16 por ciento) están ocupando una posición líder. Para Argentina, la soya y el biodiesel a base de soya durante varios años fueron los productos de exportación más importantes, con una exportación fuerte hacia la UE. La participación de Paraguay (el 2.7 por ciento) en la producción mundial de soya es pequeña, pero de gran importancia para la economía local. Hasta 2009, la UE fue el mercado más importante de importación de soya, luego China ocupó esta posición.

En el período de evaluación, la creciente producción de soya en América Latina se realizó ampliando la superficie cultivada, porque la productividad ya era óptima. Existe una relación directa entre la ampliación de la superficie para soya y la deforestación, lo que ocasiona una disminución de biodiversidad y ecosistemas. Sin embargo, la política gubernamental en Brasil ha tenido un efecto positivo en la reducción de la deforestación. Las consecuencias sociales más importantes son violaciones de derechos humanos relacionadas al uso de la tierra. Según el instituto de investigación ICONE, en áreas importantes de cultivo de soya en los Estados brasileños de Mato Grosso y Paraná actualmente se presenta una disminución de conflictos por la tenencia de la tierra. El aumento en el número de conflictos de tierra ahora está sobre todo relacionado con la extensión de la superficie cultivada en El Cerrado en Maranhão y Tocantins. En Paraguay, desde los años 80, más de 100,000 pequeños productores fueron desplazados de sus tierras a causa de la producción de soya.¹⁷⁰ Las plantaciones de cultivo intensivo de soya ofrecen poco empleo (aproximadamente 1 trabajador permanente por 500 hectáreas).¹⁷¹ No hay indicios de que la soya lleve a una disminución de la producción local de alimentos.

| 134 |

Involucramiento neerlandés

En el período 2004-2007, los Países Bajos importaron más del 20 por ciento del total de soya importada por la UE (anualmente 9 millones de toneladas) y de esta cantidad 1.8 millones de toneladas se destinaron al consumo interno, mientras el resto fue reenviado hacia otros países europeos. Las importaciones consisten de granos de soya, harina de soya y aceite de soya. El porcentaje de granos de soya disminuyó en este período en beneficio de los otros dos productos. En el período de evaluación, la harina de soya provenía sobre todo de Brasil (un incremento del 42 al 52 por ciento) y Argentina (una disminución del 53 al 44 por ciento), y también de Paraguay (alrededor del 5 por ciento). Las importaciones neerlandesas constituyen cerca del 4 por ciento de la producción brasileña y del 7 por ciento de la producción argentina (2009).

A nivel internacional se acordó que no se aplicaran aranceles de importación para la soya. Las ONG criticaron la política comercial de UE porque prioriza el desarrollo de la agricultura industrializada, caracterizada por importaciones (de piensos) en grandes volúmenes y a precios bajos. Aproximadamente un 50 por ciento de la producción mundial de soya está genéticamente modificada (OGM) y este porcentaje sigue creciendo. En 2011, la política de la

¹⁷⁰ <http://www.towardfreedom.com/americas/2898-a-coup-over-land-the-resource-war-behind-paraguays-crisis>.

¹⁷¹ http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/agriculture/soy/impacts/social/.

UE de tolerancia cero con respecto a los OGM fue abolida y existen licencias de importación para las tres variedades de soya genéticamente modificadas.¹⁷²

Actividades y resultados

En 1995 se formó una coalición de ONG (Coalición neerlandesa de la Soya) en torno al tema de soya sostenible y se establecieron contactos con empresas y socios en la región latinoamericana. La iniciativa fue una reacción a los efectos negativos de la producción de soya, de la que los Países Bajos importan una parte importante (la huella ecológica). La información utilizada fue sobre todo suministrada por ONG presentes en la región latinoamericana, en base a la larga historia de participación activa de ONG neerlandesas.

Desde 2008 se está llevando a cabo una consulta tripartita entre el gobierno, empresas y ONG para hablar sobre los avances con respecto a la soya sostenible. El gobierno apoyó activamente la Mesa Redonda de Soya Responsable (RTRS, por sus siglas en inglés), entre otras mediante ayuda financiera (estimada en entre 5 y 6 millones de euros) y el apoyo político desde las embajadas. Estos fondos se usaron principalmente para apoyar el proceso de RTRS, apoyo a ONG locales, investigación y construcción de capacidades de los productores. El gobierno neerlandés apoyó la realización de investigaciones sobre soya sostenible llevadas a cabo por la Universidad de Wageningen y el instituto brasileño EMBRAPA y, sobre el medio ambiente y las consecuencias sociales de la producción de soya y el papel neerlandés en ella realizada por el instituto neerlandés de investigación agroeconómica LEI. Para el gobierno neerlandés, los resultados de estos estudios son un motivo importante para apoyar (o seguir apoyando) la iniciativa RTRS.

| 135 |

En 2010, después de varias rondas de reuniones y pruebas sobre el terreno, a las que entre otros los Países Bajos contribuyeron financieramente, se elaboró el estándar de soya sostenible. Este estándar es neutral con respecto a OGM y no OGM. Asimismo se elaboró un Anexo para la aplicación del estándar de RTRS en la producción de bioenergía a base de soya. En diciembre de 2011, una coalición de empresas neerlandesas decidió que a partir de 2015 toda la soya a usar en los Países Bajos (1.8 millones de toneladas por año) tendría que tener la certificación RTRS.¹⁷³ Esta decisión es considerada, también a nivel internacional, como un hito importante.

En cuanto a los participantes en el proceso de RTRS cabe mencionar que durante este proceso dos actores brasileños importantes se retiraron en 2009, estos son la asociación brasileña de productores APROSOJA (que representa al 25 por ciento de los productores de soya) y la Asociación brasileña de Industrias de Aceites Vegetales (ABIOVE). También se retiró la organización argentina FUNDAPAZ, que apoya a familias campesinas. La esencia de las objeciones al estándar es que (1) en cuanto a su contenido, el estándar apunta demasiado alto, más alto que la Ley de Bosques vigente, lo que lo hace inalcanzable, y (2) el proceso de RTRS está dominado por actores europeos, sobre todo neerlandeses, mientras que los actores locales y representantes de los Estados Unidos y China están ausentes. Entre otros por

¹⁷² <http://www.vlees.nl/dossiers/diervoer/gmos>; MVO (2011). *Fact sheet Soy. Product Board*. Rijswijk.

¹⁷³ IDH, 2011, 15 de diciembre. Nota de prensa.

este retiro, en Brasil surgieron nuevas iniciativas como alternativas para el estándar de RTRS. Unos ejemplos son los estándares de ProTerra (libre de OGM, basado en los anteriormente formulados criterios de Basel), Ecosocial y SojaPlus.

En 2008, se importó por primera vez soya con certificación de sostenibilidad: en total 133,000 toneladas, de las que 70,000 toneladas eran soya ProTerra sostenible y libre de OGM, 50,000 toneladas de otra soya libre de OGM y 12,000 toneladas de soya orgánica y EcoSocial. Se logró esta producción, en gran medida, gracias a las iniciativas y las inversiones realizadas por ONG y empresas neerlandesas. En 2011, se produjeron 80,000 toneladas de soya RTRS y 28,000 productores fueron capacitados. En 2012, la producción de soya RTRS alcanzó 430,000 toneladas, de las cuales se estima que 300,000 toneladas son importadas a través de los Países Bajos. Este volumen es inferior al objetivo formulado para 2012 de 500,000 toneladas. En este momento (2012), por lo tanto, el 15 por ciento de las importaciones de soya en los Países Bajos tiene la certificación RTRS. No es seguro si se va a lograr el objetivo de que para 2015 el 100 por ciento de la soya sea soya certificada por RTRS, aunque los productores poseen grandes áreas de producción y por lo tanto pueden certificar rápidamente grandes volúmenes. Además, en 2011, en Brasil la producción de soya sostenible según el estándar ProTerra fue de 4.2 millones de toneladas. Es dudoso si cumplen también el estándar RTRS, pero seguramente es una mejora en comparación con la producción convencional de soya. La soya producida según la iniciativa brasileña de SojaPlus aún no está disponible en el mercado. La producción de soya RTRS en Argentina es muy limitada hasta el momento y en Paraguay todavía no se ha logrado poner en marcha.

| 136 |

Si se logra el objetivo de una importación de 1.8 millones de toneladas de soya RTRS en 2015 (el consumo neerlandés), significaría solamente una pequeña parte de la producción brasileña de soya (el 3 por ciento) o de la producción mundial (el 1 por ciento). En adición a ello, la plataforma de empresas y ONG para promover la producción y el comercio sostenibles financiada por el gobierno de los Países Bajos (IDH por sus siglas en neerlandés) formuló el objetivo de que para 2015 entre el 10 y 15 por ciento de la importación total de soya de la UE ha de ser certificada según el estándar RTRS (enfocándose en Bélgica, los países nórdicos y el Reino Unido). Ello significaría casi el 10 por ciento de la producción brasileña. Esta línea de actuación mediante el marco de la UE se podría haber aplicado antes.

Conclusiones

Aunque es difícil objetivar es plausible aseverar que las discusiones sobre la certificación y los criterios de la Directiva de biocombustibles de la UE (RED) tuvieron cierta influencia en las discusiones surgidas en Brasil y que influyeron indirectamente en que se prestara mayor atención a este tema en las políticas brasileñas. La política gubernamental aplicada en Brasil (moratoria de soya y la Ley de Bosques) ha tenido un efecto en la reducción de los efectos dañinos. Desde 2005, la deforestación en la Amazonía se redujo de 2.1 millones de hectáreas por año entre 2000 y 2004 a 465,600 hectáreas por año en 2011. La deforestación en la sabana brasileña (cerca de 750,000 hectáreas por año) es ahora más alta que en la Amazonía. Hasta 2006 se evidenció una fuerte correlación entre la deforestación en la Amazonía, la expansión de la superficie de soya y el precio de la soya, llegando a un punto

máximo de deforestación de 2.5 millones de hectáreas en el año 2004. Después de 2006, se rompió esta correlación.¹⁷⁴ En 2010, la deforestación debida a la expansión de soya todavía fue de 618,000 hectáreas por año y ocurrió sobre todo en El Cerrado. Esta disminución es el efecto de la moratoria de soya en la Amazonía y también de una mejor implementación y control de la Ley de Bosques. Sin embargo, la continua deforestación en El Cerrado es un efecto directo de la expansión de la superficie de soya y sigue siendo una amenaza para la biodiversidad y para las comunidades locales en esta área.¹⁷⁵

Al contrario de lo que sucede en Brasil, en Argentina hay pocos indicios de cambios de esta índole. Las perspectivas de un paso a mayor escala en la certificación son limitadas. En el sector de la soya, la demanda de parte de China crecerá y se espera que en 2020 alcance el 70 por ciento de la producción brasileña de soya. La pregunta es si los importadores y consumidores chinos estarían dispuestos a seguir el modelo de certificación. Si no es así, la certificación parece sobre todo un paso intermedio, con el importante efecto indirecto de una presión ascendente hacia otras empresas y unas políticas públicas más robustas (por ejemplo la moratoria de soya, la zonificación de caña de azúcar).

9.2.2 Carbón mineral

Contexto

La producción de carbón es para Colombia una importante fuente de ingresos (alrededor del 20 por ciento de la exportación total y el 2 por ciento del PIB). La producción entre 2005 y 2011 creció de 59.7 a 85.8 millones de toneladas, de las cuales se exporta aproximadamente el 95 por ciento. La producción proviene principalmente (entre el 70 y 80 por ciento) de dos empresas, Cerrejón y Drummond.

Por el momento no existe un estándar de sostenibilidad para carbón y tampoco están disponibles datos sistemáticos sobre las condiciones de producción. Por lo tanto, se tiene que extrapolar de los informes y datos disponibles la medida en que el carbón producido en Colombia cumple los criterios de sostenibilidad. En la prensa local con frecuencia se mencionan abusos con relación a la minería en Colombia y especialmente a la extracción de carbón.¹⁷⁶

Involucramiento neerlandés

Los Países Bajos son un gran importador de carbón, del que la mayor parte (en 2010 más del 70 por ciento) es reexportada.¹⁷⁷ En 2011, el 63 por ciento del carbón utilizado para la generación de energía procedía de Colombia, en 2012 esta participación alcanzaba el 47 por ciento.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Nassar, A. M. & L. C. da Silva Moraes (2011). *O que aconteceria com a geração de renda e a arrecadação tributária se os déficits de APPs e RL fossem restaurados em área produtiva?* [En línea]. <http://www.redeagro.org.br/images/stories/o-que-aconteceria-com-a-geracao-de-renda-e-a-arredacao-tributaria.pdf> (consultado el 01/03/13).

¹⁷⁵ Vitali, I. (2011). *WWF. Soya and the Cerrado: Brazil's forgotten jewel.* [En línea]. http://assets.wwf.org.uk/downloads/soya_and_the_cerrado.pdf (consultado el 01/03/13). WWF, 2011.

¹⁷⁶ Es difícil verificar esta información y en el diseño de este estudio de caso no se incluyó una investigación primaria propia acerca de esta problemática.

¹⁷⁷ SOMO (2012). *The black box, obscurity and transparency in the Dutch coal supply chain.*

¹⁷⁸ *Energie-Nederland*, citado en *Dutch Coal Dialogue, Final Report 2013.*

Debido a publicaciones sobre las malas condiciones laborales en la explotación de las minas y las consecuencias de la explotación para el medio ambiente en Colombia y otros países, a partir de 2008 las importaciones neerlandesas de carbón son un tema de debate, tanto dentro como fuera del parlamento de los Países Bajos. En reacción a ello, en julio de 2010 se inició el diálogo de carbón (véase la Casilla 9.1).

Las intenciones de las políticas

El fomento del comercio sostenible entre Colombia y los Países Bajos es una de las prioridades neerlandesas en sus relaciones con Colombia.¹⁷⁹ En el programa de cooperación al desarrollo con este país, los Países Bajos formularon como objetivo primordial el fortalecimiento de las capacidades de la administración pública colombiana en la implementación de su política ambiental. Al ofrecer apoyo sectorial al Ministerio de Medio Ambiente de Colombia, los Países Bajos quieren reforzar la función reguladora y supervisora de la administración pública colombiana. En el plan anual de 2012, en el marco de la fase de transición y del fomento del comercio sostenible, se incluyeron también objetivos específicos para promover el diálogo sobre la minería en Colombia.

La implementación de las políticas

La embajada de los Países Bajos radicada en Colombia jugó un papel activo en la prosecución de los objetivos en materia de producción y comercio sostenibles:

- Durante un largo período se ofreció cuantioso apoyo presupuestario al Ministerio de Medio Ambiente y al reforzamiento de la capacidad reguladora de la administración pública colombiana en el ámbito del medio ambiente.¹⁸⁰ El apoyo ofrecido al sector medioambiental ascendió en total a 78 millones de euros en el período 2004-2011.
- Se ofreció apoyo de larga duración a organizaciones medioambientales y ONG en Colombia, con el objetivo de impulsar el debate social y la incidencia política con respecto a cuestiones medioambientales. Para ello se reservaron 5 millones de euros para un período de cuatro años (2012-2015).
- Por motivo de la atención prestada al tema de las importaciones de carbón en los Países Bajos, la embajada suministró regularmente información a los departamentos de formulación de políticas de los Ministerios de Asuntos Económicos y de Asuntos Exteriores. Además mantuvo contactos con las ONG neerlandesas y sus organizaciones contrapartes colombianas activas en este terreno.
- De forma proactiva y junto con otros donantes, tales como los Estados Unidos y el Reino Unido, la embajada ha ejercido influencia en la responsabilidad social empresarial y la sostenibilidad en el sector minero, lo que fue posible gracias a la promoción prolongada de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos y las líneas directrices de la OCDE. En 2013, los Países Bajos presidieron el diálogo sobre los Principios Voluntarios

¹⁷⁹ Esto se afirma en los planes anuales de la embajada de los Países Bajos en Colombia y fue confirmado el 6 de marzo de 2013 en la respuesta de la Ministra de Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo, Liliane Ploumen, a las preguntas formuladas por la diputada Agnes Mulder sobre el 'carbón ensangrentado' de Colombia.

¹⁸⁰ Véanse para una descripción de la dedicación y los resultados: IOB (2008). *Sectorsteun in milieu en water*. La Haya, y el informe país Colombia de Peter Newborn y Lidia Cabral de la Overseas Development Institute.

de Seguridad y Derechos Humanos con gobiernos, empresas mineras y del sector energético y con ONG.

- La embajada facilitó los contactos con las empresas situadas en Colombia con el fin de que se escogieran aquellos proyectos pilotos de inspección del cumplimiento in situ de las líneas directrices internacionales en las que los Países Bajos estaban interesados (véase la Casilla 9.1).

Resultados y efectos

El gobierno colombiano ha firmado tanto los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos como las líneas directrices para empresas multinacionales de la OCDE. Con ello, están disponibles un marco y un instrumento que facilitan el diálogo sobre sostenibilidad y derechos humanos, y que posibilitan la organización de actividades dirigidas a la promoción de este diálogo. Durante mucho tiempo, la embajada de los Países Bajos ha apoyado y estimulado la implementación de las líneas directrices.

Asimismo, la embajada contribuyó a que el tema de la minería fuera incluido en la agenda colombiana y que fuera un tópico en el debate social. De esta forma, gracias a la relación que había venido construyendo en años anteriores, coadyuvó al fomento del diálogo entre las diferentes partes interesadas. En entrevistas mantenidas con varios responsables colombianos de la formulación de políticas se mencionó que en Colombia se considera a los Países Bajos como socio en el diálogo constructivo sobre el tema de la minería y el medioambiente, gracias a su postura colaboradora y al apoyo sostenido y consecuente brindado al sector ambiental.

| 139 |

Sin embargo, en Colombia aún falta mucho camino por recorrer para que se apliquen verdaderamente las leyes y regulaciones mejoradas. Los resultados obtenidos por el apoyo neerlandés destinado al sector medioambiental presentan una imagen mixta:¹⁸¹ por un lado, se logró avanzar en ciertos componentes, por otro lado, existen limitaciones dado que la posición política del Ministerio de Medio Ambiente es débil en comparación con los otros ministerios involucrados y con los gobiernos regionales. La regulación del sector minero en Colombia, por lo tanto, sigue siendo relativamente débil.¹⁸² Resulta que todavía no se efectuaron las visitas de inspección a las minas en el marco del diálogo sobre el carbón. El Punto Nacional de Contacto para la presentación de quejas se creó relativamente rápido (en junio de 2012) y todavía está en construcción. Un aspecto positivo es la constitución de la Agencia Nacional para el otorgamiento de licencias medioambientales. Esta organización, que está bien equipada, puede desempeñar un papel importante en la zonificación de las regiones donde está permitido el otorgamiento de licencias de minería y las regiones donde el otorgamiento no es posible por razones medioambientales. El que este organismo mejore la supervisión sobre el otorgamiento de licencias depende también de otros factores. Un problema grande sigue siendo la supervisión de la minería ilegal a pequeña escala, sobre todo en zonas remotas.

¹⁸¹ Newborne, P. et al. (2010). *Review of the Sector-wide Approach in environment in Colombia (2007-2010)*. Report of the review mission commissioned by the Royal Netherlands Embassy in Bogota. Londres: ODI.

¹⁸² Colombia se encuentra en los puestos inferiores del índice internacional de inversiones en el sector minero y en el período 2009-2012 bajó a la posición 64 (de 93). (Fraser Institute, 2012).

No obstante, la presión y la atención internacionales con respecto a los problemas en la extracción de carbón tuvieron efecto en algunas de las empresas implicadas. La empresa colombiana Cerrejón ahora tiene un mejor puntaje en diferentes estándares internacionales (OCDE, la Iniciativa de Reporte Global GRI, los principios rectores de la ONU, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas EITI) que otras empresas del mismo sector, tales como Drummond y Glencore. La empresa además registra avances en el diseño y la aplicación de un procedimiento de queja y en la atención que presta a las condiciones sociales.¹⁸³ Pero sigue siendo difícil obtener una imagen confiable del grado en que todo ello conduce realmente a una mejora de las condiciones laborales y a la reducción de los efectos negativos de la minería en el medioambiente.

El debate político en los Países Bajos

Al tiempo que los Países Bajos apoyaban activamente la política medioambiental y las capacidades de regulación en Colombia, las importaciones de carbón desde Colombia se volvieron objeto de discusión en los Países Bajos.¹⁸⁴ En 2008, la Cámara Baja formuló preguntas sobre la sostenibilidad de las importaciones de carbón desde Colombia; el motivo de ello fue un informe de Greenpeace sobre el flujo de carbón.¹⁸⁵ Asimismo, un documental sobre abusos en la producción de carbón en Colombia llevó a que se hicieran preguntas en la Cámara Baja y que se publicaran artículos sobre el tema en los medios de comunicación. En reacción a preguntas sobre el tema de tanto la Cámara Baja como de la prensa, los miembros del gobierno expresaron su preferencia por la autorregulación.¹⁸⁶ La pregunta es sobre todo qué tan sostenible es la extracción del carbón usado en la generación de energía en los Países Bajos. La atención se centró en primer lugar en la transparencia sobre el origen del carbón y en qué medida la administración pública debe asumir la dirección: por ejemplo, si es posible y deseable especificar la información sobre el origen por empresa proveedora de carbón.¹⁸⁷ Varias bancadas de la Cámara Baja abogaron por un papel más activo del gobierno. El gobierno respalda la necesidad de una mayor transparencia sobre las condiciones laborales, pero por el

¹⁸³ Rees, C. (2011). *Piloting Principles for Effective Company Stakeholders Grievance Mechanisms: A Report of Lessons Learned*. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

¹⁸⁴ Este estudio de caso tiene como telón de fondo la discusión sobre la transición energética en los Países Bajos. Los Países Bajos tienen que cumplir el objetivo europeo de generar en 2020 el 20 por ciento de su energía de forma sostenible (con energía renovable, es decir sin incluir la energía nuclear). Al mismo tiempo está invirtiendo en tres nuevas centrales térmicas de carbón. Una razón importante para ello es la ventaja en cuanto al precio del carbón en comparación con el gas. Otro argumento a favor de las centrales de carbón es que se tiene que garantizar la seguridad del abastecimiento de fuentes diferentes al gas. Una desventaja de las centrales térmicas de carbón en comparación con otras fuentes de energía convencionales (por ejemplo gas) o modernas es su alta emisión de sustancias contaminantes.

¹⁸⁵ Greenpeace y Profundo (2008). *De Wereld achter kolenstroom, de dubieuze herkomst van steenkool voor Nederlandse kolencentrales*. Amsterdam: Greenpeace.

¹⁸⁶ TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2009-2010, 26485, No. 100; TK 2010-2011, aanhangsel 1498; TK 2011-2012, 26485, No. 124; TK 2011-2012, aanhangsel 1774; TK 2012-2013, aanhangsel 202.

¹⁸⁷ Con respecto a las esperanzas sobre ello, el primer presidente del Dutch Coal Dialogue (DCD) apuntó alto. En 2011, en una entrevista, el presidente del diálogo sobre el carbón, y ex Secretario de Estado de Asuntos Económicos, Frank Heemskerk, dijo que el objetivo del DCD es aumentar la transparencia de tal manera que los consumidores neerlandeses puedan elegir energía generada por minas de carbón responsables, véase: Volkskrant (2011). Entrevista con Frank Heemskerk, 'Er is een veelbelovend zaadje geplant'. *Volkskrant*, 1 de marzo de 2011, pág. 24.

momento deja esta responsabilidad en manos de las empresas. Además expresa la esperanza de que el diálogo sobre el carbón y la iniciativa internacional de las empresas implicadas, la Better Coal Initiative, se encarguen de ello. En marzo de 2013, la Ministra de Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo afirmó que si bien es cierto que la responsabilidad principal reside en la administración pública colombiana, también las empresas deben de asumir su responsabilidad 'Cuando no se acaten los mencionados acuerdos convenidos por las propias empresas energéticas para prevenir o reducir los riesgos de contaminación ambiental o de violaciones de derechos humanos en la forma en que razonablemente se podría esperar de empresas responsables, las empresas individuales deberían publicar de qué minas compran el carbón. En tales casos debe ser posible pedir cuentas a cada empresa por separado acerca de su responsabilidad.'¹⁸⁸

Casilla 9.1 El diálogo sobre el carbón

En reacción a las discusiones sobre la sostenibilidad de las importaciones de carbón, los miembros del gobierno expresaron su preferencia por la autorregulación. En ello hicieron referencia al diálogo sobre el carbón (*Dutch Coal Dialogue*, DCD), iniciado en julio de 2010, en el que participaron la organización gremial de las empresas energéticas, las empresas mineras, los sindicatos y algunas organizaciones de cooperación al desarrollo, y el Ministerio de Asuntos Económicos como observador. El diálogo contaba con un presidente externo y una secretaria propia. El diálogo fue una iniciativa del sector energético y tenía dos objetivos: (a) aumentar la transparencia en la cadena del carbón, que es de relevancia para el consumidor final, y (b) reforzar los procesos de verificación con el fin de mejorar las condiciones locales de las comunidades, de los trabajadores y del medio ambiente en las zonas de origen del carbón destinado al mercado neerlandés. El financiamiento para el diálogo sobre el carbón fue aportado por las empresas participantes. La petición a la administración pública neerlandesa de que cofinanciara las actividades del diálogo sobre el carbón no fue honrada con el argumento de que esta responsabilidad reside en las empresas.

En julio de 2013, después de tres años, el DCD presentó su informe final. En él se indica que se han conseguido parcialmente los objetivos. Se elaboró un instrumento para evaluar las minas in situ con arreglo a las líneas directrices internacionales. Sin embargo, no ha sido posible ejecutar sobre el terreno los proyectos pilotos previstos, cuya intención era validar la aplicabilidad del instrumento. Se ha obtenido mayor conocimiento sobre el origen del carbón usado por las empresas energéticas neerlandesas para la generación de energía. Pero entre los participantes en el diálogo existen diferencias de opinión considerables sobre el grado de transparencia logrado.

Fuente: *Dutch Coal Dialogue, Final Report 2013*.

¹⁸⁸ TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2009-2010, 26485, No. 100; TK 2010-2011, aanhangsel 1498; TK 2011-2012, 26485, No. 124; TK 2011-2012, aanhangsel 1774; TK 2012-2013, aanhangsel 202.

Conclusiones

La política neerlandesa de sostenibilidad contempla objetivos ambiciosos en cuanto a la responsabilidad social empresarial y el fomento del desarrollo sostenible. En las líneas directrices de la OCDE, el fomento de la transparencia sobre la cadena de suministro es un instrumento importante. Al haber desempeñado un papel destacado en la elaboración de estas líneas directrices internacionales, los Países Bajos crearon expectativas con respecto a su implementación.

La embajada de los Países Bajos en Colombia jugó un papel activo en la consecución de los objetivos neerlandeses en el ámbito de la responsabilidad social empresarial en la minería. Asimismo contribuyó al diseño de un marco político pertinente para ello. Las actividades realizadas por la embajada en Colombia constituyen un ejemplo de la forma en que los Países Bajos pueden contribuir en los países de producción al fomento de la producción sostenible. Sin embargo, las posibilidades de un enfoque más integrado entre las actividades emprendidas en los Países Bajos y en Colombia no han sido suficientemente aprovechadas.

En el caso del carbón proveniente de Colombia, la administración pública estimuló la autorregulación y el diálogo entre las empresas y las organizaciones de la sociedad civil y dejó claro que no considera tarea suya intervenir directamente, sino que pone la responsabilidad de ello en manos de las empresas. Las divergencias persistentes sobre la transparencia de la información relativa al origen del carbón no fue causa para asumir un papel de mediador. Sin embargo, se han logrado solo parcialmente los objetivos de la autorregulación en el marco del diálogo sobre el carbón, y entre los participantes a este diálogo existen opiniones divergentes sobre el progreso logrado.

| 142 |

9.2.3 Bioetanol

Involucramiento neerlandés

En 2001, se estimó que el crecimiento de las emisiones de CO₂ en la UE sería del 50 por ciento entre 1990 y 2010, principalmente como consecuencia del transporte por carretera. Entonces, la UE no cumpliría sus obligaciones respecto a Kioto. El permitir añadir a los combustibles sustancias procedentes de fuentes sostenibles de energía a partir de biomasa, como bioetanol, podría ser una solución. La capacidad instalada para la producción de etanol en Europa era (aún) insuficiente para cubrir la demanda total. Importaciones adicionales eran necesarias. De los 24,500 millones de litros producidos en 2008, Brasil exportó 1,500 millones de litros (el 29 por ciento, o sea el 6 por ciento del total) a la UE. En 2008, Brasil fue el principal socio comercial (el 77 por ciento) para la UE y por lo tanto fue el país que más se benefició del aumento de la demanda. Según el Puerto de Rotterdam, las importaciones desde Brasil a través de los Países Bajos alcanzaron 1,000 millones de litros en 2008 (el 68 por ciento de las exportaciones brasileñas a la UE). Las principales compañías neerlandesas en el negocio del etanol son el comerciante Argos (que tiene una red de distribución en Europa) y Shell. En 2011, Shell formalizó su colaboración con la empresa brasileña Cosan (productor de etanol y red de distribución) en la sociedad conjunta Raízen, que tiene un valor comercial de 12,000 millones de USD (40,000 empleados; 2,200 millones de litros de etanol).

Sobre la base de los criterios neerlandeses de sostenibilidad, el gobierno de los Países Bajos reunió activamente a países afines de la UE –entre ellos los países importantes Alemania y el Reino Unido, y la Comisión Europea- para implementar la sostenibilidad mediante la Directiva de Energía Renovable (RED, por sus siglas en inglés¹⁸⁹). Esto condujo a la formulación de los criterios de sostenibilidad. Para la UE, la RED y la Directiva de Calidad de Combustibles (FQD, por sus siglas en inglés¹⁹⁰) son los instrumentos de política más importantes para estimular la producción sostenible de biocombustibles. La RED promueve el uso de energía renovable mediante la introducción de la obligación de usar mezclas. Para 2020, el 20 por ciento de toda la energía ha de obtenerse de fuentes renovables, y al menos el 10 por ciento de energía renovable en el sector transporte. Los Países Bajos se adhirieron al objetivo del 10 por ciento y quieren pasar de una cuota de biocombustibles del 4.25 por ciento en 2011 a una de 5.5 por ciento en 2014. Con la RED, por primera vez se introdujeron también criterios de sostenibilidad (Artículo 17) para la producción y comercialización de materias primas, los cuales están, entre otros, basados en los criterios neerlandeses.

En 2008, los Países Bajos firmaron cinco MdE con Brasil, entre ellos uno sobre biocombustibles. El objetivo de este MdE es cualitativo y general: ‘promover una relación de socios mutuamente provechosa entre las partes firmantes en el terreno de bioenergía, incluyendo biocombustibles, y en las áreas identificadas de colaboración’.

| 143 |

Mediante el Fondo de Biomasa Sostenible (del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos) y el Fondo de Importación de Biomasa (de Asuntos Económicos) se apoyaron tres actividades relacionadas al bioetanol organizadas por empresas y ONG neerlandesas. Se trata de una actividad de la ONG Solidaridad con Argos y UNICA sobre certificación, un proyecto de estudio sobre la metodología de efectos indirectos y un proyecto para hacer briquetas a partir de bagazo (un residuo de caña de azúcar) por Biopower International.

Resultados y efectos

En Brasil, debido a la demanda interna y mundial de etanol y las expectativas creadas por la cuota obligatoria de biocombustibles en la UE y otros países, la producción de caña de azúcar creció de 5.6 a 9.2 millones de hectáreas entre 2004 y 2010 (un incremento del 64 por ciento). Sin embargo, debido al crecimiento económico de Brasil, al fuerte aumento de la flota vehicular en este país y a la crisis económica en Europa, las exportaciones desde Brasil a la UE colapsaron después de 2008. El Puerto de Rotterdam importó en 2012 solamente 127 millones de litros de Brasil (una disminución del 87 por ciento con respecto a 2008). El comercio de etanol es determinado completamente por el precio. En este momento, sobre todo el mercado interno y el mercado estadounidense son atractivos para los productores. Los Países Bajos alcanzaron, según la agencia AgentschapNL, su cuota obligatoria de biocombustible.¹⁹¹ Ello ha sido sobre todo posible gracias al biodiesel y la biomasa, puesto que en los Países Bajos la demanda de etanol es baja.

¹⁸⁹ EC (2009). *Directiva de energía renovable*. Directiva 2009/28/EC. [En línea]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=Oj:L:2009:140:0016:0062:ES:PDF> (consultado el 01/04/13).

¹⁹⁰ EC (2009). *Directiva de Calidad de Combustibles*. Directiva 2009/30/EC. [En línea]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=Oj:L:2009:140:0088:0113:ES:PDF> (consultado el 01/04/13).

¹⁹¹ <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/nederlands-beleid-biobrandstoffen-2006-2010>.

La colaboración de la ONG Solidaridad con Argos y UNICA para la certificación llevó a que 23 productores grandes recibieran la certificación Bonsucro¹⁹² en 2012 (incluido Raízen). Al obtener el estándar Bonsucro cumplen los criterios RED de sostenibilidad de la UE. En conjunto, estos productores representan el 2 por ciento de la producción mundial y el 5 por ciento de la producción brasileña. Según UNICA, el volumen actual en principio es suficiente para cubrir la demanda de etanol de la UE durante los próximos años.

En Brasil se tomaron numerosas medidas para mejorar la sostenibilidad de la producción de biocombustibles, como por ejemplo la introducción en 2009 de la zonificación agroecológica. Es un mecanismo por el que no se tiene derecho a subvenciones u otras formas de apoyo estatal fuera de las áreas designadas. La zonificación identifica áreas aptas (en general pastizales) y excluye la producción en la Amazonía y en los humedales de Pantanal. Por el fuerte aumento de la mecanización en la producción de caña de azúcar, desaparecieron las malas circunstancias laborales (que solamente siguen presentándose en el noreste de Brasil). Asimismo no se desprende del estudio de caso que la expansión del cultivo de caña hubiera tenido efectos negativos en la producción de los cultivos alimenticios más importantes ('alimentos contra combustibles'). Aunque en algunos casos la cantidad de hectáreas cultivadas disminuyó, la producción de muchos cultivos alimenticios a escala nacional creció a partir de 2004: maíz +33 por ciento, frijoles +6 por ciento, café +18 por ciento, trigo +6 por ciento, arroz -15 por ciento (en Estados donde no se cultiva caña).

| 144 |

En cuanto a la pregunta si la expansión de la producción de caña de azúcar causa mayor deforestación, la estimación del instituto brasileño ICONE es que el 8 por ciento de la vegetación natural ha sido convertido como consecuencia de esta expansión, la mayor parte como consecuencia de un efecto indirecto (7.6 por ciento). La mitad ocurrió en la sabana brasileña. La caña se extendió por lo tanto en áreas agrícolas existentes, de las cuales solo una pequeña parte se trasladó a otro sitio. La expansión de la caña de azúcar entre 2004 y 2011 sí llevó a un cierto grado de deforestación, pero de forma reducida en comparación con otras causas de deforestación (el 85 por ciento de la tierra en uso en la Amazonía son pastizales para el ganado). Además, desde 2005 la deforestación en la Amazonía decreció fuertemente. La expansión de la caña de azúcar, por lo tanto, no llevó a la deforestación en la Amazonía.

Conclusiones

Los Países Bajos tuvieron una influencia directa y positiva en el desarrollo de los criterios de sostenibilidad para biocombustibles establecidos en la Directiva de Energía Renovable de la UE gracias a los esfuerzos proactivos de funcionarios neerlandeses en esos años (véase el párrafo Ejecución de las políticas).

Se puede suponer que los criterios de la RED influyeron en las discusiones llevadas a cabo en la sociedad brasileña sobre sostenibilidad y en la política del gobierno brasileño relativa a este tema.

¹⁹² El estándar Bonsucro se dirige a la producción sostenible de caña que representa entre el 60 y 70% de la producción mundial de azúcar y una gran parte de la producción de etanol.

El proyecto apoyado por los Países Bajos de Solidaridad, ARGOS y UNICA también tuvo un efecto relevante. En este momento existen suficientes productores brasileños (además de europeos) de etanol con certificación Bonsucro para cubrir la demanda del mercado en la UE durante los próximos años. Los que producen para el mercado local probablemente no solicitarán la certificación. Pero es de esperarse que los productores certificados vayan a ejercer presión sobre otras empresas (como ocurrió también con otros estándares). Son de gran importancia, por lo tanto, unas buenas leyes nacionales (por ejemplo la zonificación agroecológica) y una buena supervisión de su implementación (como se está poniendo en práctica actualmente con respecto a la deforestación).

9.2.4 Bosques y madera

Contexto

En el estudio de caso sobre bosques y madera se analizó el aporte y las inversiones neerlandesas en Bolivia y Colombia. También se tomó en cuenta a Brasil como referencia por su participación en el comercio maderero. En estos países se está trabajando en el manejo forestal sostenible. La certificación es la forma apropiada para hacer más sostenible la producción y el comercio de madera. La certificación contribuye a la conservación del bosque y el manejo sostenible. Los dos estándares de certificación de mayor envergadura son el Consejo de Administración Forestal (FSC, por sus siglas en inglés) con 170 millones de hectáreas a escala mundial y el Programa para el Reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal (PEFC, por sus siglas en inglés) con 247 millones de hectáreas. En las regiones tropicales se usa más el FSC.

| 145 |

Involucramiento neerlandés

La UE es el mercado mundial más importante para madera aserrada procedente de la región latinoamericana, con Brasil como el principal exportador. Desde 2008, los Países Bajos, después de Francia, son el mayor importador. La UE importa cerca del 45 por ciento de la madera exportada desde la zona amazónica, de los cuales Francia, los Países Bajos y el Reino Unido son los países que importan la mayor cantidad.¹⁹³ En los Países Bajos, la madera se ocupa principalmente (el 74 por ciento) en la construcción (viviendas e infraestructuras).

Muchas organizaciones de la sociedad civil e institutos de investigación neerlandeses están activos en América Latina en el sector forestal y apoyan a organizaciones e iniciativas locales. Varias empresas importadoras neerlandesas compran madera tropical, pero muy pocas tienen concesiones forestales locales en América Latina.

El gobierno de los Países Bajos formuló específicamente como objetivos:

- 1) Fortalecimiento del plan de acción de la UE para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés).
- 2) Desarrollo de acuerdos con el mundo empresarial sobre la transición hacia una cadena sostenible.

¹⁹³ WWF. (2005). *Failing the Forests. Europe's illegal timber trade*. [En línea]. <http://awsassets.panda.org/downloads/failingforests.pdf> (consultado el 01/04/13).

3) Fortalecimiento del manejo forestal sostenible y reducción de la deforestación.

El objetivo más concreto del gobierno de los Países Bajos es la política de compras sostenibles. A partir de 2011, el 50 por ciento de toda la madera tenía que ser demostrablemente sostenible y el 100 por ciento en caso de la administración pública central, el 75 por ciento para las provincias y autoridades del agua, y el 50 por ciento para las administraciones municipales. En adición a la política gubernamental, en 2009 las empresas madereras neerlandesas formularon como objetivo para 2015: el 100 por ciento de madera de coníferas, el 85 por ciento de chapa de madera y el 50 por ciento de toda la madera tropical han de proceder de fuentes sostenibles. Además, la UE determinó que a partir del 1 de marzo de 2013 no está permitido vender madera ilegal en el mercado europeo. Países productores pueden recibir ayuda mediante la iniciativa FLEGT de la UE para cumplir los requisitos. Tanto Bolivia como Colombia se encuentran en la fase de pre-negociaciones. En Colombia se están ejecutando cinco proyectos pilotos relacionados con la FLEGT.

La Iniciativa Comercio Sostenible, promovida y apoyada por el gobierno de los Países Bajos, lanzó en 2010 el programa 'La Alternativa Amazónica'. El objetivo del programa es la certificación FSC adicional de 2.5 millones de hectáreas en los bosques tropicales de Brasil, Perú y Bolivia y el aumento del volumen de madera sostenible procedente de América Latina importada por los Países Bajos.

| 146 |

En Bolivia, entre 2004 y 2011, el 22 por ciento de la ayuda bilateral se destinó al sector medioambiental y en Colombia este porcentaje fue del 51 por ciento (ayuda presupuestaria sectorial). En ello se implementó el cambio en la política pública neerlandesa de protección de bosques al uso sostenible de los bosques a través de productos forestales. Además se financiaron numerosas iniciativas de ONG y empresas neerlandesas y latinoamericanas.

Resultados y efectos

Desde su fundación, el FSC logró despertar un amplio interés en el tema de la madera sostenible, lo que entre otros tuvo como resultado que los comerciantes de madera desarrollaran su propio estándar (PEFC). La administración pública neerlandesa fomentó el camino hacia la sostenibilidad adaptando su política de compras y adquiriendo solo madera sostenible. Ello llevó entre otros a los objetivos que las empresas madereras neerlandesas formularon para sus propias actividades. Para poder monitorear los avances, regularmente se llevan a cabo investigaciones sobre la participación en el mercado de madera certificada. Estas investigaciones, realizadas por la Fundación Probo, evidenciaron que en los Países Bajos la participación de madera demostrablemente producida de forma sostenible en 2005 ascendió al 13.3 por ciento y en 2008 al 33.5 por ciento. De una investigación recién concluida se desprende que esta participación aumentó hasta llegar al 65.7 por ciento en 2011 (certificación de FSC y PEFC). Con ello, se cumplió el objetivo del 50 por ciento que el gabinete de ministros había formulado. De la cuota de madera de árboles caducifolios aserrada importada de países tropicales, en 2008 el 15.5 por ciento fue producida demostrablemente de forma sostenible y esta cuota subió al 39 por ciento en 2011. Con ello en las importaciones de madera proveniente de los trópicos todavía no se logró cumplir el objetivo del 50 por ciento. De la madera tropical de árboles caducifolios aserrada producida

de forma sostenible, en 2011 el 10 por ciento procedía de Brasil (solo FSC), lo que es inferior a lo logrado en 2008 (el 42 por ciento). Este descenso se debe a que ahora también entró en el mercado madera certificada por PEFC proveniente de Malasia y esta madera es valorada como sostenible.¹⁹⁴

En el período 2004-2011 se implementaron cambios significativos en la protección de bosques y la producción de madera en Bolivia y Colombia, los países objeto del estudio de casos. En Bolivia, la producción de madera creció un 39 por ciento, llegando a 1.4 millones de metros cúbicos, y en Colombia un 16 por ciento para llegar a 2.9 millones de metros cúbicos. En el mismo período, en Brasil la producción de madera bajó un 15 por ciento pasando a 41 millones de metros cúbicos. Tanto en Brasil como en Bolivia, se redujo la cantidad de madera ilegal: un 50 por ciento en Brasil y un 80 por ciento en Bolivia. Con una producción de unos 3 millones de metros cúbicos, Brasil sigue siendo con mucho el mayor productor de madera. De la madera producida solamente se exporta una pequeña parte. Brasil sigue dominando el comercio con América Latina, teniendo una participación del 45 por ciento. Las exportaciones totales de Bolivia aumentaron un 92 por ciento, llegando a 129,000 metros cúbicos, de los cuales el 9 por ciento se exportó a la UE. De la producción total de Bolivia, la UE importa el 30 por ciento.

Hasta finales de 2005, la administración pública de los Países Bajos contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de la administración pública de Brasil (el Ministerio de Medio Ambiente), mediante el Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales (PPG7), para el que los Estados miembros de la UE aportaron el 80 por ciento del financiamiento. Posteriormente este Ministerio de Medio Ambiente jugó un papel destacado en la reducción de la deforestación en Brasil.

| 147 |

En Colombia, entre otros por el apoyo sectorial de largo plazo ofrecido por los Países Bajos, se elaboró una política forestal relativamente buena, así como también una buena estrategia para supervisar su aplicación.¹⁹⁵ En Bolivia, la ayuda neerlandesa, junto con USAID, sentó la base para la estimulación de un manejo forestal sostenible. Desde 2008, los Países Bajos apoyaron, con el 40 por ciento de financiación básica, la Autoridad de Bosques y Tierra (ABT), bajo cuya responsabilidad, a partir de ese momento, se disminuyó fuertemente la producción ilegal de madera. En 2005, Bolivia perteneció a la vanguardia en cuanto a la cantidad de bosques certificados por FSC (3 millones de hectáreas). A causa del alza en los costos de las licencias para concesiones madereras, la implementación de un estándar nacional de legalidad que quitó el valor agregado de la certificación FSC y la falta de un precio *premium*, esta cantidad bajó a 1 millón de hectáreas en 2011. Las contribuciones neerlandesas al fortalecimiento de las capacidades de la administración pública y, en especial, del Ministerio del Medio Ambiente han demostrado no ser duraderas después del

¹⁹⁴ Oldenburger, J., A. Winterink & C. de Groot (2013). *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011*. [En línea]. www.probos.nl/home/pdf/Rapport_Duurzaam_geproduceerd_hout_op_de_Nederlandsemarkt_in_2011.pdf (consultado el 01/03/2013).

¹⁹⁵ Newborne, P. et al. (2010). *Review of the Sector-wide Approach in environment in Colombia (2007-2010)*. Report of the review mission commissioned by the Royal Netherlands Embassy in Bogota. Londres: ODI.

cambio de gobierno en 2005. Lo que sí se ha logrado es que proyectos apoyados por organizaciones neerlandesas crearan las condiciones para el aumento de los ingresos de los pequeños productores en la Amazonía, por ejemplo mediante el programa de cacahuetses.¹⁹⁶

La cuota de madera sostenible en el mercado local latinoamericano es pequeña debido a la falta de interés por parte de consumidores y empresas de construcción locales. Sin embargo, América Latina es el líder en cuanto a la cantidad de bosques certificados para la producción de madera y para plantaciones: Brasil con 6.5 millones de hectáreas, Bolivia con 1 millón de hectáreas y Colombia con solo 96,000 hectáreas. La mayor parte (el 78 por ciento) de la madera preciosa exportada está certificada. La certificación tuvo un efecto positivo en la conservación de bosques y en los ingresos de los productores locales. En la silvicultura, el programa FLEGT es eficaz en la reducción de la producción ilegal y el fortalecimiento de capacidades locales. En cambio, las experiencias en Bolivia evidencian que los avances logrados con la certificación de FSC no han sido duraderos.

Conclusiones

En Bolivia y Colombia, los Países Bajos contribuyeron a escala modesta a las mejoras implementadas en la protección de los bosques y a la buena gobernanza como condición previa para la producción y el comercio sostenibles. No hubo una contribución directa a la producción sostenible de madera preciosa o a la certificación en la región. En Colombia, entre otros por el apoyo sectorial de larga duración, se elaboró una relativamente buena política forestal, así como también una buena estrategia para supervisar su aplicación. En Brasil, hasta 2005 los Países Bajos contribuyeron de forma muy modesta al fortalecimiento de las capacidades institucionales de la administración pública (a través de PPG7) y de ONG. Posteriormente, la aplicación y supervisión fueron puestas en práctica por el gobierno federal, pero en ello los Países Bajos no tuvieron una participación directa. Desde el cambio político en 2005, la situación en Bolivia se volvió complicada. Los pueblos indígenas obtuvieron más derechos en cuanto a las áreas boscosas. Muchas empresas madereras devolvieron sus permisos y la cantidad de áreas certificadas bajó. Entre otros por el apoyo neerlandés ahora se está aplicando mejor la supervisión del cumplimiento de las regulaciones y la tala ilegal está disminuyendo. En el sector silvicultura, el programa FLEGT, ejecutado por la UE y apoyado entre otros por los Países Bajos, ha sido eficaz en el fomento de la producción legal y el fortalecimiento de las capacidades locales. En el sector de silvicultura existe una creciente coherencia entre la política de los Países Bajos y la de la UE, lo que refuerza la eficacia de las políticas.

| 148 |

9.3 Conclusiones generales

En las políticas neerlandesas, el fomento de la coherencia en la política internacional es un tema de interés importante, pero su definición y elaboración varían considerablemente entre componentes de las políticas.¹⁹⁷ En la presente evaluación, se entiende por coherencia

¹⁹⁶ Para los argumentos y las fuentes usadas, véase el estudio de caso sobre madera.

¹⁹⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. La Haya, págs. 12 y 13.

la prevención de que los efectos de los esfuerzos por separado se contrapongan entre sí. Sinergia es la articulación de las políticas para que los efectos de los distintos ámbitos se refuercen entre sí. La investigación con respecto a la coherencia se concentró en la relación entre el comercio y los objetivos en el ámbito del desarrollo sostenible.

Los hallazgos que se mencionan a continuación son de importancia con respecto a la coherencia:

La formulación e implementación de las políticas

En primera instancia, la administración pública neerlandesa formuló objetivos a menudo ambiciosos dirigidos a hacer más sostenible un determinado sector. Durante el período de evaluación resulta que estos objetivos muchas veces fueron reducidos, y que estuvieron dirigidos sobre todo a la disminución de la huella ecológica y a prevenir que los Países Bajos fueran responsables de deforestación y violación de derechos humanos (efectos directos).

La definición de objetivos claros y concretos, relacionados lo más directamente posible a la producción y el comercio sostenibles, ha mejorado la eficacia de las políticas. Por ejemplo, la política de adquisiciones por la administración pública a través de las empresas madereras neerlandesas tuvo una función impulsora en hacer más sostenible la producción de madera, y los acuerdos sobre la importación de soya certificada de RTRS estimularon la producción sostenible. Ahora se están definiendo objetivos concretos para muchas cadenas productivas sostenibles en el marco de la Iniciativa de Comercio Sostenible. En su aplicación concreta, cada cadena y cada país necesitan un enfoque bien fundamentado y específico para llegar a una integración aceptable de los distintos objetivos, por ejemplo el comercio, la sostenibilidad y la seguridad. En algunos casos es más fácil aunar los objetivos (por ejemplo con respecto a la soya sostenible, aunque es una cadena muy difícil comparada por ejemplo con el café y el aceite de palma) que en otros casos (por ejemplo el carbón). En este último caso, encontrar el equilibrio es más complicado y los objetivos de coherencia se ven sometidos a presión. El enfoque aplicado a cada cadena exige una forma específica del uso de los diferentes instrumentos, provenientes de canales públicos y privados y del canal de las ONG.

El impacto en un contexto más amplio

Los Países Bajos pueden tener un efecto mucho más grande en la sostenibilidad internacional que solamente mediante su propio consumo, esto está relacionado con la posición sólida de los Países Bajos en el comercio internacional y con el mercado interno grande de la UE (con muchos embarques que pasan por el puerto de Rotterdam). Debido al aumento del consumo de la población latinoamericana y el creciente papel de China, la influencia de la UE, y ciertamente la de los Países Bajos, está decreciendo. No obstante, los estudios de caso demuestran que, siempre y cuando la administración pública juegue un papel proactivo en la formulación de las políticas en el seno de la UE, los Países Bajos todavía pueden aportar de forma importante. Además algunas empresas neerlandesas grandes (Unilever, Rabobank, Philips, Shell) y ONG neerlandesas desempeñan un papel importante en hacer más sostenibles las cadenas productivas y en el desarrollo de la responsabilidad social empresarial en América Latina. En las entrevistas mantenidas se

señaló que empresas neerlandesas activas en América Latina gozan de una buena reputación en el ámbito de la responsabilidad social empresarial.

La coherencia y los efectos indirectos

En todos los estudios de caso, en los países latinoamericanos concernidos se observan cambios pertinentes en las políticas nacionales (en la formulación y/o implementación). Leyes nacionales, su aplicación y supervisión, implementadas por un gobierno democráticamente elegido (respaldo social) y una sociedad civil fuerte, son en el largo plazo el instrumento más eficaz para la producción y el comercio sostenibles. Una mejor observancia de la ley condujo por ejemplo a la reducción de la tala ilegal en Brasil. Al haber otorgado apoyo a la administración pública y a los grupos de presión medioambientales, los Países Bajos sobre todo en Colombia y Bolivia han contribuido a ello.

Los efectos directos de la certificación han demostrado ser limitados, lo que tiene que ver con el volumen de la producción y el comercio sostenibles. Pero iniciativas de certificación sí han tenido una función impulsora para la implementación de cambios en las políticas. Efectos indirectos son, por ejemplo, el crecimiento de la sensibilización sobre la producción sostenible, el fomento del diálogo en el marco de múltiples partes interesadas (*multi-stakeholder*), la agudización de la regulación y la supervisión de las leyes, o el desarrollo de estándares nacionales de sostenibilidad. En el caso de las cadenas estudiadas es muy posible que el impacto de estos efectos indirectos en el largo plazo sea más importante que la producción y el comercio de productos sostenibles o certificados en términos cuantitativos. Por otro lado, los efectos indirectos están estrechamente relacionados con la situación local política (sobre todo la gobernanza). Una buena ilustración de ello son las diferencias en los progresos obtenidos en cuanto a la producción de soya sostenible en Brasil, Argentina y Paraguay.

| 150 |

Un tema actual para el debate sobre la cooperación al desarrollo de los Países Bajos es que, en la apuesta por cadenas sostenibles de comercio y producción, muchas veces resulta complicado llegar a los pequeños productores. Ello tiene que ver con los objetivos de volumen. A estos pequeños productores solamente se puede llegar aplicando políticas orientadas en los grupos meta. Este aspecto merece mayor atención en las políticas actuales.

El papel de la administración pública

De la literatura sobre experiencias obtenidas en otros países se desprende que la regulación no necesariamente es incompatible con los intereses empresariales. Asimismo se evidenció que las empresas que están activas en el ámbito de la responsabilidad social empresarial indican que a ellas les beneficia la regulación de los aspectos sociales y ambientales.¹⁹⁸ Cuanto más grandes los intereses contrapuestos, mayor espacio para la administración pública de jugar un papel facilitador o mediador. El estudio de caso sobre soya sostenible demuestra que un papel proactivo de la administración pública en aras de la sostenibilidad

¹⁹⁸ Gjolberg, M. (2011). 'Explaining Regulatory Preferences: CSR, Soft Law, or Hard Law. Insights from a Survey of Nordic Pioneers in CSR', en: *Business and Politics*: Vol. 13; Iss. 2, Article 4.

puede tener un valor añadido importante. En el caso del carbón, la administración pública de los Países Bajos no ha elegido esta opción y apunta a la autorregulación, lo que hasta el momento no ha producido los resultados deseados.

10

Respuestas a las preguntas de investigación

10.1 ¿Cómo la política exterior de los Países Bajos reaccionó a los cambios ocurridos en América Latina?

Hasta hace poco, la política exterior neerlandesa hacia América Latina se caracterizaba por relaciones políticas estables con los países más importantes de la región. La cercanía de América Latina con respecto a los territorios caribeños del Reino de los Países Bajos fue un motivo importante para dedicar atención a la región. Sin embargo, en comparación con otras regiones del mundo, estas relaciones fueron de menor intensidad. Pese a que, ya desde hace décadas, multinacionales y empresas neerlandesas importantes se habían establecido en Argentina, Brasil y México, las relaciones comerciales no fueron muy intensas. La política neerlandesa con respecto a la diplomacia económica se caracterizó por ser relativamente reactiva. Los que sí se usaron activamente fueron los instrumentos de apoyo al mundo empresarial.

No hace mucho tiempo, en la percepción general dominaba la imagen de América Latina como un continente con problemas: estancamiento económico, autoritarismo, pobreza y violaciones de los derechos humanos. La política con respecto a la región entonces reflejaba el compromiso político activo de los Países Bajos con estas cuestiones internacionales y en problemas de desarrollo. En las relaciones mantenidas con América Latina ello se expresaba en objetivos ambiciosos y una dedicación muy importante en áreas como los derechos humanos, construcción de la paz, reducción de la pobreza, buen gobierno, descentralización, género, medio ambiente, fortalecimiento de la sociedad civil, etcétera. Desde el 2000, los Países Bajos se están concentrando en un número más reducido de países y temas y, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, América Latina está perdiendo relevancia frente a África.

| 153 |

Alrededor de 2008 se presenta un cambio significativo en la política exterior. Los Países Bajos tienen que tomar decisiones cada vez más contundentes en cuanto a las prioridades y la asignación de la cada vez más limitada disponibilidad de recursos para esta política. Varios factores han contribuido a ello. El apoyo interno a una política exterior activa está sometido a presión y el respaldo político y social a los esfuerzos en el ámbito de la cooperación internacional está disminuyendo. A partir de 2010, la crisis financiera económica ha dado lugar a medidas de austeridad que no solamente afectan los presupuestos de Cooperación al Desarrollo y Defensa, sino también del Ministerio de Asuntos Exteriores y la red de misiones diplomáticas. Tanto el anterior como el actual gabinete de ministros subrayan que los intereses (económicos) nacionales constituyen el hilo conductor para la política exterior. Por esta razón, la representación de los intereses económicos recibe la más alta prioridad.

Al mismo tiempo, la UE y, en especial, los Países Bajos se ven enfrentados con la tarea de adaptar la política exterior a la creciente importancia política y económica de América Latina. Los problemas con el euro y la crisis económica en Europa muestran claramente el grado en que las relaciones mundiales y el lugar que Europa ocupa en ellas están cambiando. Los desarrollos ocurridos en la región ofrecen, por un lado, nuevas

posibilidades para la colaboración política y para la ampliación del comercio y de las inversiones. Por otro lado, los países latinoamericanos grandes reivindican mayor participación en la toma de decisiones en las organizaciones internacionales y ponen en tela de juicio la dominación tradicional del hemisferio norte. En este nuevo contexto, el perfil y el estatus tradicionales de los Países Bajos se ven sometidos a presión.

Las adaptaciones a estos desarrollos se manifiestan más nítidamente en la política con respecto a Brasil. El reconocimiento del creciente poder político y económico de Brasil conduce a que los Países Bajos estén concediendo una alta prioridad a este país. Las intenciones relativas a las políticas relacionadas a ello fueron puestas en marcha en un tiempo relativamente corto. En el ámbito de la diplomacia económica, los Países Bajos reaccionaron atentamente a las nuevas posibilidades ofrecidas por la región. El aumento de la dedicación dirigida a este país concuerda con el propósito de conceder una alta prioridad a los intereses neerlandeses. La nueva planificación multianual para Brasil refleja este enfoque más sistemático y orientado a sectores específicos de la *diplomacia económica*. Con respecto a la colaboración en el ámbito de la educación internacional con Brasil, los Países Bajos también reaccionaron apropiadamente. La relación tradicional de ayuda al desarrollo en la que los Países Bajos financiaron becas para estudiantes latinoamericanos pasó a ser cosa del pasado. Conforme el convenio firmado con Brasil, que ofrece la posibilidad de estudiar en los Países Bajos a 2,500 estudiantes, los gastos de esta iniciativa corren de la cuenta de la administración pública brasileña.

| 154 |

Al mismo tiempo, la prioridad bastante exclusiva otorgada a Brasil conlleva el riesgo de una subestimación de la importancia de los países latinoamericanos hispanohablantes. La importancia de México es subvalorada habida cuenta del potencial que ofrece una colaboración política y económica más dinámica con este país (véase el Capítulo 4). Este riesgo también existe con respecto a los países emergentes medianos, tales como Perú y Chile. En este marco es de importancia identificar a tiempo las oportunidades que ofrecen a los Países Bajos los países que están experimentando un rápido desarrollo económico.

En Brasil, los Países Bajos mostraron no solamente estar interesados en la diplomacia económica, sino que también dedicaron atención a la colaboración política y a consultas a nivel de ministros. Resulta que la interacción entre la diplomacia política y la económica es importante. Sin embargo, en cuanto a los demás ámbitos, el enfoque de cierta medida está dirigido unilateralmente al fomento de la actividad empresarial. La alta prioridad otorgada a la diplomacia económica no va aparejada de la dotación de mayores recursos para iniciativas de colaboración en otros ámbitos. Existen muy pocos recursos disponibles para la diplomacia pública y las posibilidades de introducir la diplomacia económica en relaciones más amplias son muy reducidas.

La decisión de finalizar gradualmente la relación de cooperación al desarrollo con América Latina está en concordancia con la decreciente relevancia de la *cooperación al desarrollo* bilateral en la región. Pero la velocidad con que se la ha implementado y su envergadura son el resultado de la decisión política de recortar drásticamente el presupuesto de la cooperación al desarrollo. Con excepción de Colombia, el retiro de la cooperación

neerlandesa no proviene de un análisis de fondo sobre el papel de la ayuda bilateral ofrecida a estos países o en propuestas de reorientación con miras a la reducción gradual de la ayuda. Por ejemplo, en los últimos cincuenta años los Países Bajos destinaron más de 1.130 millones de euros a la cooperación al desarrollo en Bolivia. Con este país, un par de años antes de la finalización de la ayuda, los Países Bajos han adquirido obligaciones por sumas elevadas. La decisión de terminar en poco tiempo esta ayuda no da la impresión de ser una estrategia de retiro bien ponderada.

Desde 2004, los Países Bajos prestaron, de forma consecuente y activa, mucha atención a los derechos humanos. El valor agregado de la dedicación neerlandesa en Colombia y Guatemala se sustenta en la combinación de, por un lado, esfuerzos políticos y diplomáticos y el apoyo financiero por el otro. El que la dedicación prestada a este ámbito haya venido decreciendo en los últimos años se debe en primera instancia a la necesidad de efectuar recortes presupuestarios. Aunque la mejora de la situación de los derechos humanos en muchos países justifica esta reducción, este no es el caso en Centroamérica y México. La interrogante es si el enfoque regional adoptado actualmente permite que se preste suficiente atención a la dimensión política de esta ayuda en Centroamérica.

Los ambiciosos objetivos de los Países Bajos en el ámbito del comercio sostenible se concretaron sobre todo en el apoyo ofrecido al sector medioambiental en los países socios. La atención prestada al vínculo entre el comercio de materias primas y la intención de hacerlo más sostenible ha ido creciendo en los últimos años debido al cabildeo llevado a cabo por ONG y empresas neerlandesas. En las embajadas radicadas en Buenos Aires y Brasilia, los consejos de agricultura dedicaron sistemáticamente atención a temas de sostenibilidad que guardan relación con la agricultura. En Colombia, en respaldo a las actividades emprendidas en los Países Bajos, la embajada se esforzó para lograr que figurara en la agenda colombiana la regulación de la producción de carbón. En el marco de la estrategia de transición, se intenta conectar entre sí la política relativa a la diplomacia económica y la relativa al desarrollo sostenible. Sin embargo, hasta el momento no se ha mostrado mucho interés por las posibilidades que la región está ofreciendo en el ámbito del desarrollo sostenible ni tampoco se ha dedicado atención a los propósitos de situar la colaboración en mayor medida bajo la perspectiva de Bienes Públicos Internacionales. Esta omisión no es solamente debida a la falta de recursos, también tiene que ver con la definición dada a la AOD y la selección de países y temas. En ellas prevalecían los criterios tradicionales de cooperación al desarrollo (reducción de la pobreza). Muchos esfuerzos encaminados a la producción y el comercio sostenibles están ahora dirigidos a las adquisiciones y el comercio neerlandeses y no proveen el apoyo a actividades realizadas por los países de producción. Una excepción positiva es la financiación de la Iniciativa neerlandesa de Comercio Sostenible, que está también activa en América Latina.

Los cambios en las políticas neerlandesas fueron acompañados de una reducción drástica de la red de misiones diplomáticas. En los próximos años, se cerrarán cinco embajadas y en 2014, en comparación con los años anteriores, se reducirá a la mitad el personal expatriado. La reestructuración de la red de misiones diplomáticas es el resultado de tres factores:

- 1) la necesidad de implementar medidas de austeridad en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos;
- 2) la necesidad de adecuar la dotación de personal a la prioridad alta brindada a la diplomacia económica y el énfasis puesto en Brasil y Panamá;
- 3) la consecuencia lógica de la decisión de finalizar gradualmente la cooperación al desarrollo es que cambia el razonamiento subyacente que justificaba la alta dotación de personal en las misiones diplomáticas radicadas en los países socios.

La ampliación de la red de misiones diplomáticas en Brasil no estuvo sincronizada con las prioridades establecidas ni con el rápido aumento del trabajo debido al gran número de visitas y misiones y ha faltado flexibilidad para implementar de forma acelerada las adaptaciones en la dotación de personal. No se implementó la ampliación sino hasta en 2012.

Al cerrar embajadas se reducen en gran medida las posibilidades futuras de cabildeo en beneficio de los intereses neerlandeses en los países concernientes. Con una dotación mínima de personal en embajadas como las de Perú y Chile se vuelve complicado en el mediano plazo el explorar las posibilidades de entablar relaciones económicas con estos países. En países donde se ejecutaron programas de cooperación al desarrollo es difícil dar continuidad a las redes de contactos construidas y aprovecharlas para formas diferentes de colaboración en el terreno de la producción y comercio sostenibles o la diplomacia económica.

| 156 |

Se dispone de pocos recursos para ‘alimentar’ y fomentar las relaciones políticas y económicas. Ya no existe mucho espacio (ni en personal ni en recursos financieros) para desarrollar otras modalidades de cooperación de interés mutuo. Puesto que también el uso de la diplomacia pública y la colaboración cultural ya tan solo son posibles de forma limitada es grande el riesgo de que las relaciones, si se mantienen las actuales políticas, se circunscriban a la diplomacia económica directa. La diplomacia económica, sin embargo, tiene más posibilidades de éxito cuando está enmarcada en relaciones más amplias.¹⁹⁹

En resumen. La mejor forma de entender los cambios introducidos en las políticas dirigidas a América Latina es verlos como el resultado de dos acontecimientos: por un lado, la reorientación de la política exterior de los Países Bajos impuesta por procesos internos y europeos y, por el otro lado, la necesidad de adaptar las políticas a los desarrollos acontecidos en la región latinoamericana. Hace falta una exploración y evaluación más sistemáticas de las posibilidades y las limitaciones para la consecución de los objetivos de la política exterior en América Latina. La prioridad política y económica relativamente exclusiva concedida a Brasil no fue seguida por una evaluación estratégica de la importancia de dirigir los esfuerzos también a otros países de la región. Aunque existan buenas razones para finalizar las relaciones bilaterales de cooperación al desarrollo, las posibilidades de continuar la cooperación en otros ámbitos y mediante modalidades diferentes fueron apenas analizadas.

¹⁹⁹ Rood, J. (2012). ‘Het buitenland onder Rutte: terug naar het verleden?’, en: *Internationale Spectator*, Jaargang 66 No. 9. Este tema se mencionó también en las entrevistas mantenidas en Brasil y otros países latinoamericanos: la diplomacia económica no es solamente hacer negocios.

10.2 El posicionamiento de los Países Bajos a otros actores y la coordinación en el marco de la UE

La política exterior de los Países Bajos contempla varios propósitos sobre la colaboración con actores y la elección de canales: se trata de una política a múltiples niveles y de múltiples actores en que se aplica una gran variedad de instrumentos y enfoques. En la práctica, las decisiones siempre hay que tomarlas de nuevo, sobre todo en una coyuntura de recortes presupuestarios.

La colaboración con otros actores en la política exterior

En los diferentes capítulos temáticos analizamos cómo la administración pública de los Países Bajos determina en cada ámbito su papel frente a actores no estatales. En el caso de la diplomacia económica, el papel de la administración pública sobre todo es útil cuando se trata de obstáculos que requieran de una intervención pública. Existe una amplia gama de organizaciones privadas cuyo trabajo a veces solapa el trabajo de la administración pública neerlandesa. No obstante, la administración pública de los Países Bajos tiene un papel específico en América Latina, principalmente en vista del considerable papel que distintas administraciones latinoamericanas juegan en la economía de sus países. La embajada no solo facilita los contactos entre las empresas neerlandesas y las administraciones públicas y empresas estatales en la región latinoamericana. También surgen frecuentemente problemas (barreras comerciales, problemas burocráticos, problemas en torno a licitaciones) que justifican una intervención de la embajada. La promoción de productos y servicios neerlandeses y el hacer accesible información específica sobre un determinado país son otras funciones en las que la administración pública tiene sus propias tareas en relación con el mundo empresarial. De la comparación con el enfoque que otros Estados miembros de la UE están aplicando en la diplomacia económica se desprende que hay espacio para aplicar más rigurosamente la política de traslado de los costos al usuario, del uso de la diplomacia pública y de las modalidades de colaboración con el mundo empresarial.

| 157 |

En la ejecución de la política de desarrollo sostenible, la administración pública de los Países Bajos está constantemente definiendo y delimitando su papel: ¿regulación o autorregulación?, ¿apoyo activo, un papel de mediador o un papel más distante de facilitador? La presente evaluación proporciona información que es relevante para las discusiones en torno a estas preguntas. La administración pública de los Países Bajos, por ejemplo, atribuye la cadena de responsabilidad con respecto a la producción y el comercio sostenibles en primera instancia a las empresas. El estudio de caso sobre la soya muestra que un papel proactivo de la administración pública de los Países Bajos en la promoción de la sostenibilidad es bien apreciado y que además tiene un valor agregado importante. Sin políticas proactivas (los criterios de sostenibilidad de la RED) ni apoyo diplomático es más difícil que las empresas y ONG neerlandesas sean escuchadas por los actores locales. En Colombia, la colaboración con asociaciones de múltiples partes interesadas (*multi-stakeholder*) tiene un valor agregado. En los Países Bajos, el Ministerio de Asuntos Exteriores es un financiador importante de ONG, las que, por cierto, muchas veces presionan por una

actitud más activa de la administración pública con respecto al comercio sostenible y la rendición social de cuentas, como en el caso de las importaciones de carbón.

En materia de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo, los Países Bajos tienen una larga tradición de colaboración con ONG y gobiernos latinoamericanos. Resulta que la mejor colaboración se origina cuando los esfuerzos bilaterales y los de las organizaciones de la sociedad civil se complementan. Ejemplos de ello son las actividades de ONG en el ámbito de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos (SDSR) y los esfuerzos políticos dirigidos a este tema por la embajada de los Países Bajos radicada en Nicaragua. Otro ejemplo es el apoyo combinado destinado al Ministerio boliviano de Educación y a ONG en el ámbito de la educación pluricultural y bilingüe en Bolivia. En Guatemala, los esfuerzos dedicados a los derechos humanos y a la reducción de la impunidad se desarrollan mediante diferentes canales y modalidades. Muchas ONG apoyadas por los Países Bajos cabildean por una mejor legislación y la penalización de crímenes cometidos en el pasado. En este ámbito se destaca el apoyo financiero y político brindado a la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), que forma parte del sistema de la ONU. En el ámbito de los derechos humanos, el apoyo financiero ofrecido a pequeños proyectos también resultó importante, porque facilita el mantenimiento de contactos regulares con organizaciones de la sociedad civil y abogados; de esta forma permite seguir el pulso de lo que está pasando en la práctica, sobre todo en el interior del país. Asimismo, la preservación de estas redes redundante en beneficios: contribuye a la ampliación y profundización del conocimiento sobre la realidad en el país desde ángulos diferentes al de la administración pública. Estos contactos además resultaron ser útiles en otras esferas de la política exterior, tales como los derechos humanos o la diplomacia económica.

| 158 |

En resumen. En el terreno de la diplomacia económica, en la región latinoamericana la administración pública tiene un papel específico con respecto al mundo empresarial. A la administración pública todavía le cuesta, en el caso de los objetivos relacionados al desarrollo sostenible, llegar a una definición clara de su papel y a una delimitación de sus tareas. Una tendencia en ello es que se retira de cierto modo de la implementación directa y que invierte más en actividades que crean las condiciones adecuadas. En el caso del desarrollo sostenible, en que los intereses de los involucrados no siempre corren paralelos, un papel facilitador activo a veces puede ayudar en romper el estancamiento en las consultas entre múltiples partes interesadas (*multi-stakeholder*), según muestra la comparación del papel de la administración pública de los Países Bajos en los estudios de caso sobre la soya y el carbón.

La coordinación de la política exterior en el marco de la UE

Los Países Bajos apuntan a desarrollar y ejecutar sus políticas con respecto a América Latina de forma creciente en el marco de *consultas europeas*. Se espera que una actuación europea conjunta tenga mayor influencia. Además una actuación conjunta podría compensar la relativa disminución de la posición de poder individual de los países. En Argentina, Brasil y México, no obstante, la eficacia esperada de la actuación conjunta se ve obstaculizada por los siguientes factores:

- a) la falta de coherencia y sinergia institucionales en la toma de decisiones sobre la política exterior en el seno de la UE;
- b) la distinción entre la política exterior de los Estados miembros y la de la UE no siempre es clara. Para los países latinoamericanos, la UE no es un sustituto para los vínculos bilaterales con los países europeos grandes;
- c) la configuración de la delegación europea y, en especial, del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) requiere de tiempo;
- d) la competencia interna en el ámbito de la representación de intereses económicos.

El propósito de efectivizar la política de derechos humanos de los Países Bajos en el marco de la UE, en la práctica se ve obstaculizado debido a la insuficiente beligerancia y limitados recursos de las delegaciones de la UE. Ello se manifestó de forma más nítida en México. Asimismo, afirma lo que ya había constatado el Adviesraad Internationale Vraagstukken (Consejo Asesor para Cuestiones Internacionales) en 2011:²⁰⁰ tanto para las autoridades locales como para los Estados miembros europeos, el mandato y las estrategias de implementación de las políticas de las delegaciones europeas no siempre están claras. Ahora que, igual a los Países Bajos, varias embajadas de otros Estados miembros de la UE también están reduciendo sus actividades en materia de derechos humanos y están delegando esta tarea cada vez más a la UE, el despliegue total desde la UE para este tema está disminuyendo.

| 159 |

En las negociaciones en torno al Convenio sobre el Cambio Climático y los tratados de libre comercio, los Países Bajos como Estado miembro de la UE están subordinados a la formulación conjunta de políticas, a las decisiones y a la diplomacia internacional de la UE. Sin la UE, los Países Bajos no tienen influencia. Los Países Bajos sí preparan una posición propia para los debates internos de la UE y buscan países del mismo parecer para que respalden sus puntos de vista. Los Países Bajos no tienen objetivos propios específicos para la política climática internacional y, en sentido general, la posición diplomática europea coincide con la de los Países Bajos. Para los Países Bajos, los acuerdos comerciales vigentes con Chile y México son importantes (aunque las relaciones comerciales no hayan crecido considerablemente). En 2012/2013, se establecieron acuerdos de libre comercio con Centroamérica, Colombia y Perú. En el caso de los últimos dos países, los pactos convenidos ofrecen oportunidades para el mundo empresarial neerlandés. Las negociaciones sobre los acuerdos de libre comercio ofrecen la posibilidad de incluir objetivos prioritarios de la política neerlandesa, por ejemplo los derechos humanos. Lo que efectivamente ha sucedido con respecto a Colombia.

Resulta que la actuación común funciona mejor cuando están en juego intereses comunes evidentes o en cuestiones sobre las que existe un gran consenso. Esto es aplicable por ejemplo a la actuación de la UE en la cuestión de Irán o en la política de derechos humanos. Sin embargo, en muchos otros ámbitos y cuestiones sobre todo los países grandes tienen sus propios planes. En tales situaciones queda de manifiesto que países medianos como

²⁰⁰ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2011). *Het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie. Tussen ambitie en ambivalentie*. La Haya: AIV.

Suecia, Italia y los Países Bajos sienten más las consecuencias de los cambios en la correlación de fuerzas en el mundo que los países más grandes. Los países grandes son más importantes para apoyar a la UE que al revés. Esto significa que los Estados miembros (más pequeños que se apoyan más (o que quieren o tienen que apoyarse más) en la UE, indirectamente se vuelven más dependientes de los países miembros grandes, lo que provoca limitaciones en el grado de 'Europeización' de la política exterior.

La introducción de la línea directriz para biocombustibles (la RED) demuestra que la UE puede ser influyente: Bonsucro es un estándar de sostenibilidad para caña de azúcar aceptado por la RED. Los Países Bajos usaron eficazmente el canal de la UE para el desarrollo de los criterios de sostenibilidad. Los Países Bajos, no obstante, necesitan el respaldo de uno o varios países 'grandes' (Alemania, Francia, Reino Unido) para realizar cambios en las políticas. Puesto que los Países Bajos en solitario tienen cada vez menos influencia, ello significa que todas las partes interesadas deberían colaborar en mayor medida con socios europeos. Las iniciativas deberían adquirir un carácter más europeo, colaborando más estrechamente con Estados miembros, empresas y organizaciones de la sociedad civil. La Iniciativa de Comercio Sostenible es un buen ejemplo de este tipo de colaboración internacional.

| 160 |

En resumen. En diferentes ámbitos (derechos humanos, cooperación al desarrollo, diplomacia económica y desarrollo sostenible) el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos logró movilizar redes amplias y relevantes de contactos. Resulta que la disponibilidad de pequeños fondos para la financiación de actividades conjuntas es un estímulo importante. En el ámbito de la diplomacia económica, el papel específico de la administración pública frente a otros actores está empezando a cristalizarse, pero en los terrenos del desarrollo sostenible y la responsabilidad social empresarial, cada rubro se puso en práctica de forma distinta. El centro de gravedad de la política exterior se está desplazando de forma creciente hacia la UE, pero no se ha producido aún una canalización eficaz de los puntos de vista neerlandeses con respecto a los diferentes ámbitos de la política exterior mediante la UE.

10.3 Alcance de los resultados

Para la mayor parte de los ámbitos de la política exterior es difícil efectuar una evaluación con arreglo a una estrategia de intervención clara y criterios unívocos de eficacia. Muchas actividades tienen por objeto resultados en la esfera de creación de condiciones (es decir: contribuir a), pero solo tienen una influencia limitada en los resultados finales. Debido a ello, el nivel de los resultados varía considerablemente por actividad y por ámbito de política. Las notas regionales, y las notas y los planes especificados por país ofrecen pocas posibilidades para el monitoreo de los avances; esto se debe a la forma en que fueron redactados. Pese a ello, los hallazgos de la presente evaluación ayudan para obtener mayor comprensión del método de trabajo y los avances obtenidos.

Como ya se mencionó, es difícil señalar los ‘resultados’ de los esfuerzos diplomáticos y la representación de los intereses sobre la base de criterios claramente definidos. Es posible hacer afirmaciones solo en términos de plausibilidad sobre el grado en que estos esfuerzos diplomáticos hayan contribuido a los resultados. En el ámbito de la colaboración política entre Países Bajos y Brasil, solo en contadas ocasiones, alguno de ellos logra convencer a la otra parte que cambie de posición o forma de actuación. Sin embargo, los esfuerzos de efectivizar una diplomacia de nichos condujeron en el caso de la Responsabilidad de Proteger (R2P) a unos resultados concretos. Los Países Bajos reaccionaron de forma activa a las posibilidades de colaboración en el ámbito de la educación en Brasil, lo que desembocó en el convenio que hace posible que en los próximos años 2,500 estudiantes estudien en los Países Bajos. Brasil aporta la financiación del programa. La limitada disponibilidad de recursos para la diplomacia pública, combinada con la falta de ayuda profesional, constituye una razón importante para su baja eficacia. Una forma importante de representación de intereses es la facilitación de la circulación de ciudadanos y mercancías, como sucede con la firma de convenios. El ejemplo más reciente es el acuerdo aduanero firmado con Argentina en 2013. Pero los intentos de los Países Bajos en Brasil con la finalidad de ser eliminado de la lista de países con un régimen tributario privilegiado, por el momento no han surtido efecto. El convenio celebrado con Brasil en materia de defensa puede servir tanto objetivos políticos (colaboración en operaciones de paz) como económicos (el suministro de material de defensa).

Los Países Bajos no lograron realizar sus ambiciones de tener acceso, con el apoyo de los países latinoamericanos, a los encuentros del G20. Lo mismo es aplicable a nombramientos de neerlandeses en altos puestos internacionales. Ello no se debe a la insuficiencia de los esfuerzos realizados, es sobre todo la consecuencia de las cambiadas relaciones políticas y la preferencia de los países latinoamericanos de apoyar a sus propios candidatos. En el terreno de los derechos humanos y la construcción de paz, los efectos de la dedicación neerlandesa son calificados como buenos. En Guatemala, gracias a la contribución neerlandesa, la fiscal general pudo permanecer en su puesto. Asimismo, el apoyo sostenido dirigido a ONG y a la comisión especial de la ONU (la CICIG) fue un factor importante en el proceso judicial contra el ex presidente Ríos Montt y su condena por el genocidio perpetrado en Guatemala. Además se pueden sacar conclusiones positivas sobre la presión política y el papel de los Países Bajos en la mejora de las condiciones para las conversaciones de paz y la reconciliación en Colombia.

En el terreno de la diplomacia económica, los Países Bajos lograron mediante la implementación de un despliegue estratégico, desarrollar una ventaja competitiva en el sector portuario, transporte marítimo y logística en Brasil. La diplomacia económica de los Países Bajos tuvo en general un efecto positivo en las exportaciones neerlandesas de mercancías a América Latina. La red de misiones diplomáticas en varias ocasiones ha intervenido exitosamente en la solución de problemas con gobiernos latinoamericanos.

En el ámbito del desarrollo sostenible, los Países Bajos contribuyeron al fortalecimiento de las capacidades locales de regulación y supervisión en el terreno del medio ambiente. La certificación ha sido exitosa como impulsor de discusiones más amplias y de medidas para

fomentar la producción y el comercio sostenibles, pero sus efectos a nivel macro son limitados.

En resumen. A pesar de las limitaciones de pronunciarse en sentido general sobre la eficacia de la política regional, en la mayoría de los temas estudiados los hallazgos sobre los resultados logrados en la esfera de la creación de condiciones son positivos. En algunos casos hay indicios que refuerzan la plausibilidad de que las contribuciones neerlandesas coadyuvaron a la obtención de estos resultados. Este es el caso en el ámbito de los derechos humanos y la construcción de la paz en Colombia y Guatemala y en la diplomacia económica dirigida al sector portuario y marítimo en Brasil. Asimismo se obtuvieron resultados positivos con respecto a algunos de los rubros evaluados en el marco de la producción y el comercio sostenibles. Precisamente porque muchas contribuciones corresponden solamente efectos indirectos conviene describir más claramente el despliegue de las políticas, así como también los resultados esperados. Si no se elabora una descripción más detallada, el monitoreo de las políticas y la rendición de cuentas se vuelven complicados. Además será difícil explicar por qué se da continuidad a algunas actividades mientras se terminan gradualmente otras.

10.4 Coherencia

En la elaboración de las políticas en general el acento recae en la traducción de los objetivos centrales de la política exterior de los Países Bajos en actividades concretas en la región latinoamericana (véase el Capítulo 3). En medida significativamente inferior se trata de identificar las oportunidades y posibilidades específicas que la región ofrece a los Países Bajos analizadas desde la perspectiva de la propia región. La política regional debería establecer el marco que posibilite sopesar las prioridades, en virtud de lo contemplado en las políticas temáticas, y analizar la interdependencia que existe entre ellas. Actualmente no se hace esto de manera suficiente.

En esta evaluación, para valorar la coherencia de las políticas, hemos analizado el grado en que se trató de un desarrollo orientado hacia una sola política exterior. Habida cuenta que el componente internacional en las políticas de los ministerios sectoriales está aumentando, de forma creciente la política exterior de los Países Bajos se vuelve una tarea multidisciplinaria e interdepartamental. Por esta razón, el número de agregados diplomáticos creció. El ministro de Asuntos Exteriores es el responsable de la *coordinación* de la política exterior en su conjunto. En América Latina, este desarrollo se manifiesta de forma más evidente en Brasil. En este país, los hallazgos de la presente evaluación con respecto al propósito de establecer una sola política exterior son positivos. Bajo la dirección del embajador y el departamento regional de la Dirección del Hemisferio Occidental, se buscó exitosamente la integración de las actividades de los ministerios sectoriales en una sola política exterior: esto quedó demostrado en la formulación del plan interdepartamental multianual para Brasil y en el empeño de situar las relaciones que los ministerios sectoriales mantienen con Brasil en un marco más amplio de la política exterior de los Países Bajos.

La atención prestada a la producción y el comercio sostenibles es sobre todo el resultado del cabildeo y la presión externa. No siempre ha habido una situación de ganar-ganar entre los intereses económicos y la sostenibilidad. En el rubro de soya sostenible parece posible unir estos objetivos, pero en el rubro del carbón mineral por el momento la situación es más difícil. En este caso, ponderar los pros y contras es mucho más complicado y los objetivos de coherencia se ven sometidos a presión.

En la política exterior de los Países Bajos sí se presta atención a la *responsabilidad social empresarial (RSE)*, pero generalmente como una actividad separada. En el caso estudiado en esta evaluación, todavía la RSE no ha sido suficientemente integrada en la *diplomacia económica*.

En Brasil, se logra con facilidad vincular las consultas políticas y las actividades de la diplomacia económica. Un ejemplo ilustrativo es la dedicación prestada a la visita del jefe del gabinete del presidente brasileño al puerto de Rotterdam dentro el marco de nuevos planes infraestructurales de Brasil, en los que empresas privadas extranjeras tienen la posibilidad de participar.

En las negociaciones sobre los acuerdos de asociación y de libre comercio, los Países Bajos abogan por considerar las cláusulas sobre *derechos humanos* como esenciales, lo que, en caso de incumplimiento, permite a la UE en última instancia suspender el acuerdo en cuestión.

| 163 |

El Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos muy a menudo sigue considerando la política relativa al desarrollo sostenible como un 'asunto de cooperación al desarrollo'. Por esta razón, la atención se limitó principalmente al apoyo prestado al sector medioambiental en los países socios. En la forma en que se está elaborando actualmente la política, se le está dedicando poca atención a la relevancia grande de América Latina para lograr los objetivos del desarrollo sostenible. Una excepción positiva son las labores de los consejos de agricultura, ya que consideran un componente primordial de sus tareas el dar seguimiento a cuestiones de sostenibilidad.

En resumen. En Brasil, se lograron avances en el propósito de coordinación de una sola política exterior neerlandesa. Los resultados de las intenciones de fomentar la coherencia en las políticas son de índole diversa. Pese a que se presta mucha atención a la coordinación en la formulación de las políticas, no se dispone de un marco político claro para ello. A esto cabe añadir que la fragmentación en la ejecución de las políticas obstaculiza la aplicación de un enfoque más integrado.

10.5 En busca de nuevas relaciones

El reposicionamiento de los Países Bajos originado por los cambios sociales y políticos ocurridos en América Latina solo ha sido definido de manera parcial. Las políticas dirigidas a América Latina están influenciadas en gran medida por la reorientación profunda de la política exterior de los Países Bajos y la necesidad de implementar recortes presupuestarios.

Como consecuencia de las cambiadas correlaciones de fuerzas, la importancia de los Países Bajos en el escenario mundial se volvió más limitada. Si bien es cierto que esta noción está presente en las relaciones de los Países Bajos con América Latina, sus implicaciones para las políticas con la región todavía no quedan claras. ¿Pueden los Países Bajos enarbolar su estatus de país mediano o se convertirán en un país mediano-pequeño? La política con respecto a estas interrogantes, no se ha cristalizado todavía.

A pesar de los cambios recientes en las políticas y un despliegue disminuido en América Latina, los Países Bajos aún pertenecen a la categoría media de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, la dirección emprendida en las políticas fácilmente puede conducir a que la amplitud de las relaciones mantenidas con la región siga disminuyendo y que el énfasis se circunscriba a la diplomacia económica en un número limitado de países. En este caso, se dejará la colaboración política en la mayor medida posible en manos de la UE. Las redes y el prestigio que los Países Bajos han venido construyendo en el ámbito de la cooperación neerlandesa al desarrollo y mediante las actividades en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible ya no serán utilizadas para establecer formas de colaboración en otros ámbitos. Asimismo, la intensidad de las relaciones mantenidas por actores no estatales con la región seguirá disminuyendo, porque las ONG neerlandesas están desarrollando cada vez menos actividades en América Latina por la limitada disponibilidad de recursos, entre otros factores.

| 164 |

Sin embargo, también se puede esbozar un escenario más positivo. Para lograrlo se debería considerar más a fondo – dentro de los márgenes estrechos de posibilidades financieras y de recursos humanos de que dispone el Ministerio – la posibilidad de prestar mayor atención a las relaciones mantenidas con México y con algunos otros países hispanohablantes. Para ello es necesario establecer criterios bien definidos en cuanto a la elección de países y canales e indicar específicamente cómo y dónde los Países Bajos quieren dinamizar las relaciones con la región latinoamericana. De esta forma se daría una interpretación más amplia a la diplomacia económica. La elección de una diplomacia de nichos de esta índole es importante, pero ha de cumplir algunas condiciones:²⁰¹

- 1) debe tratar prioridades establecidas por largos períodos;
- 2) se tiene que aunar la pericia disponible en los Países Bajos y se tiene que invertir en alianzas de redes de contactos;
- 3) la diplomacia de nicho a veces requiere de un enfoque basado en proyectos con un presupuesto propio.

Formas y modalidades distintas de diplomacia y colaboración con países afines dentro de la UE y fuera de ella podrían ser utilizadas para este fin y a la vez podrían compensar – hasta cierto punto – las desventajas del cierre de las embajadas. El enfoque regional implementado en América Central y la aplicación de una fase de transición en Colombia ofrecen posibilidades para trabajar en esa nueva dirección. Si la nueva definición de la AOD

²⁰¹ WRR (Consejo científico para las políticas gubernamentales) (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Ámsterdam: Ámsterdam University Press.

lo permite, es conveniente considerar la colaboración con América Latina en el terreno de Bienes Públicos Internacionales. No tanto por razones de lucha (directa) contra la pobreza, sino por el vínculo directo entre el comercio neerlandés y la producción sostenible en la región. Si los Países Bajos quieren coordinar su política exterior en mayor medida en el marco de la UE, este propósito conlleva consecuencias para la postura neerlandesa dentro de la UE, tanto en los países latinoamericanos concernidos como en Bruselas.

Anexos

Anexo 1 Sobre la IOB

Objetivos

La Inspección para la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB por sus siglas en neerlandés) tiene como objetivo contribuir al conocimiento sobre la ejecución y los efectos de la política exterior de los Países Bajos. La IOB cubre la necesidad de una evaluación independiente de las políticas y su implementación con respecto a todos los terrenos relativos a las políticas que forman parte del grupo homogéneo de gastos realizados en el exterior (HGIS). Asimismo, la IOB ofrece asesoría en cuanto a la programación y ejecución de evaluaciones que se realizan bajo la responsabilidad de direcciones de formulación de políticas y embajadas.

Las evaluaciones hacen posible que los ministros rindan cuentas ante el parlamento sobre la política implementada y la asignación de los recursos. En la ejecución de las evaluaciones, además de la rendición de cuentas, también se dedica atención al aprendizaje. De esta forma, se aspira a la incorporación de los resultados de las investigaciones de evaluación en el ciclo de formulación de políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Los informes que emanan de las investigaciones se usan como retroalimentación dirigida a mejorar tanto la formulación de las políticas como la implementación. Equipados con conocimientos sobre los resultados de la política implementada, los formuladores de políticas serán capaces de preparar mejor y más acertadamente las nuevas intervenciones.

| 167 |

Organización y aseguramiento de calidad

La IOB cuenta con un equipo de investigadores con mucha experiencia y un presupuesto propio. Para la realización de las evaluaciones, la IOB busca los servicios de expertos externos con conocimiento especializado sobre el tema bajo evaluación. En función del control de la calidad, la IOB organiza para cada evaluación un grupo de referencia en el que también participan, además de los expertos externos, personas interesadas del Ministerio. Además, el Panel de Asesores tiene la tarea de promover el uso y la utilidad de las evaluaciones por medio de asesoramientos solicitados y no solicitados. Este Panel consiste de cuatro expertos externos y reconocidos, cuyos asesoramientos son independientes y públicos.

Programación

La programación de las evaluaciones de la IOB forma parte del listado de evaluaciones proyectadas que están incluidas, agrupadas según las cláusulas establecidas en la política formulada, en la Memoria Explicativa del Presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores. La IOB tiene la responsabilidad final por la programación de las evaluaciones relativas a la cooperación y recomienda sobre la programación de acciones en el área de la política exterior. La selección de los temas se determina a través de los requisitos del parlamento, las solicitudes del Ministerio y los desarrollos en la sociedad.

Enfoque y metodología

Originalmente las actividades de la IOB se enmarcaban en evaluaciones por separado de proyectos para el Ministro de Cooperación al Desarrollo. Después de 1985, las

investigaciones se volvieron más amplias y se centraron en sectores, temas o países. Además, se presentaban los informes de la IOB al parlamento y, por lo tanto, se volvían de acceso público. En 1996, se realizó un redimensionamiento de la política exterior y se reorganizó el Ministerio de Asuntos Exteriores. Durante este redimensionamiento se amplió el área de trabajo a toda la política exterior de la administración pública de los Países Bajos y se cambió el nombre de la Inspección de IOV (Inspección de la Cooperación al Desarrollo sobre el terreno) a IOB.

Asimismo, a partir de los años noventa se está colaborando con servicios de evaluación de otros países, entre otras en forma de realización de evaluaciones conjuntas y dentro de la red de evaluación de la OECD-DAC.

En el terreno de la metodología, la IOB busca una alta calidad e innovación metodológica. La investigación de evaluación aplica preferentemente una combinación interactiva de métodos de investigación cuantitativos y cualitativos. Hoy en día se están ejecutando robustas evaluaciones de impacto. Finalmente, se realizan revisiones sistemáticas de los resultados empíricos disponibles en las áreas prioritarias de gestión.

Anexo 2 Resumen de los Términos de Referencia

Motivo

En la programación de evaluaciones 2007-2010 se incluyó una evaluación de la política exterior de los Países Bajos con respecto a América Latina.

- a) En los últimos años tuvieron lugar importantes cambios políticos y socioeconómicos en América Latina, en los que el surgimiento de Brasil como poder político y económico a escala mundial es el más llamativo. Un rápido crecimiento económico, reformas económicas y un mejor clima de negocios hacen que el continente se vuelva cada vez más atractivo para el mundo empresarial.
- b) En los últimos años la política de los Países Bajos con respecto a América Latina presentó importantes cambios en cuanto a su formulación. La prioridad otorgada a Brasil ha crecido fuertemente. En este cambio, el enfoque se concentra cada vez más en la diplomacia económica. Asimismo existe un creciente interés en la relevancia de América Latina para la realización de los objetivos formulados en el terreno del desarrollo sostenible y el cambio climático. Al mismo tiempo, los Países Bajos, siguiendo el ejemplo de muchos otros países europeos, van a reducir fuertemente la cooperación al desarrollo con América Latina.

| 169 |

Dichos cambios hacen deseable hacer una reflexión sobre las relaciones actuales y futuras con América Latina. El estudio de evaluación puede apoyar en esta reflexión al hacer un balance de la puesta en práctica de las políticas hasta la fecha.²⁰²

1) Objetivo y preguntas centrales de la evaluación

La evaluación persigue aportar entendimiento en el diseño y la ejecución de la política exterior con respecto a América Latina, la asignación de los recursos y los resultados obtenidos en la implementación de las políticas. La evaluación ofrece la posibilidad de rendir cuentas sobre las políticas implementadas así como también de extraer lecciones de las experiencias que se obtuvieron en la ejecución de las políticas.²⁰³ La estructura de la

²⁰² Para la estructura de esta evaluación se puede aprender de otras experiencias, tales como el recién publicado informe de evaluación sobre la política exterior de Canadá con respecto a América Latina: Foreign Affairs and Internationale Trade Canada Inspector General Office Evaluation Division (2011) *Evaluation of the Americas Strategy*. Ottawa: Foreign Affairs and International Trade Canada.

²⁰³ Se aboga por la adecuación de las políticas a las nuevas relaciones en la política internacional en dos informes del Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, Consejo Científico para la Política Gubernamental) de 2010: de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking en het buitenlandbeleid, 'Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt' (la cooperación neerlandesa al desarrollo y la política exterior, 'Menos pretensiones, más ambiciones, una cooperación al desarrollo que hace la diferencia') y 'Aan het buitenland gehecht, over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid' (Adherirse al exterior, sobre inserción y estrategia de la política exterior neerlandesa). Ámsterdam: Ámsterdam University Press.

evaluación guarda relación con las preguntas más importantes de la investigación de las políticas.²⁰⁴

- *Descripción y análisis del problema*

Descripción de la relevancia y envergadura de las relaciones existentes entre América Latina y los Países Bajos. Para ello se requiere prestar atención especial a las consecuencias de los rápidos cambios en el ámbito político-económico ocurridos en la región y sus repercusiones en los intereses y objetivos de las políticas de los Países Bajos.

- *Descripción y motivación del papel de la administración pública de los Países Bajos*

El énfasis cae en la motivación en la que están basadas las políticas formuladas con respecto a América Latina, qué papel quiere jugar la administración pública en ello y cómo las opiniones al respecto han venido cambiando en el transcurso del tiempo. Es de importancia en ello el prestar atención a la forma en que se tomaron en cuenta, para la elaboración de las políticas, los cambios ocurridos en el continente que se mencionaron en el análisis del problema.

- *Descripción de los objetivos de las políticas investigados*

De importancia en ello es la interrelación entre la política exterior general, las políticas temáticas y las políticas especificadas por región y la manera en que se dio forma a ello en las políticas formuladas a nivel de país (MJSs, Planes Estratégicos Multianuales).

- *Descripción de los instrumentos aplicados y del análisis de sus efectos sociales*

En el RPE (Arreglo evaluaciones periódicas) se pone mucho énfasis en la coherencia de los instrumentos a aplicar, se determina si existen traslapes y se analiza en qué medida los instrumentos aplicados en otros ámbitos políticos tienen efectos en los objetivos formulados en relación a las políticas establecidas. En esta evaluación se investigará en qué medida los esfuerzos realizados y los recursos asignados llevaron a la realización de los objetivos establecidos. Ya que la coherencia es un tema central de la política exterior en general, es de importancia investigar si se está aplicando la coherencia y si ésta contribuye a la eficacia de la ejecución de las políticas.

- *Descripción de los recursos asignados y las modalidades de ejecución aplicadas*

En este acápite, se realiza la descripción de los recursos que fueron asignados y su fundamentación. En la evaluación se investigará por lo tanto en qué argumentos se basan y se ponen en práctica las prioridades referentes a países y temas. Además se abordará la elección de las modalidades de ejecución y la elección del canal, y la medida en que la eficiencia juega un papel en ello.

²⁰⁴ Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (Arreglo investigaciones periódicas e información sobre las políticas 2006) – RPE 2006. Staatscourant (Gaceta oficial de los Países Bajos) 28 de abril de 2006, No. 83, pág.14.

2) Foco de interés y delimitación

Foco de interés

Las preguntas centrales de evaluación de la investigación de las políticas se enfocan en los siguientes temas centrales:

1. Cooperación político-económica;
2. Derechos humanos y democracia;
3. Defensa de los intereses económicos;
4. Clima, energía y desarrollo sostenible;
5. Lucha contra la pobreza y la ERP (y la estrategia de salida que se está aplicando en ella).

La elección de estos temas se basa en los resultados obtenidos de los estudios previos realizados / la reconstrucción de las políticas y las conclusiones que se sacaron de éstos.

Dos temas transversales son:

- a) Coherencia;
- b) Elección de modalidades y canales.

Delimitación

Geográfica

La evaluación concierne en sentido general América Latina; la investigación se concentra en América del Sur y Central. No se dedica atención separada a las relaciones mantenidas con el Caribe, las Antillas y Surinam, excepto cuando es pertinente para las relaciones establecidas con América del Sur.

Período de evaluación

La evaluación se concentra en el período 2004-2011. La fecha de inicio coincide con la publicación de la nota de política '*Verre buren, goede vrienden*' (Vecinos lejanos, buenos amigos).

3) Actividades de investigación

La investigación se dirige a los cinco temas centrales arriba mencionados y será ejecutada mediante cuatro estudios temáticos. Para el tema de Lucha contra la Pobreza se realizará un estudio de gabinete bajo gestión propia.

4) Temas transversales

Coherencia

La evaluación de la coherencia se enfoca en la interrelación entre los objetivos de la ampliación de las relaciones económicas con América Latina y los objetivos de desarrollo sostenible, y la medida en que se logran los propósitos referentes a la política formulada en la visión de Consejo de Ministros sobre Non Trade Concerns. En todos los estudios de caso, por lo tanto, se tiene que dedicar atención a la coherencia.

Con la Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, Oficina de Planificación del Entorno Vital) se firmará un convenio para la investigación cuantitativa de la interrelación entre las relaciones económicas neerlandesas con América Latina y sus consecuencias para los objetivos formulados en el terreno de la sostenibilidad. La investigación se realizará utilizando métodos de cálculo e indicadores desarrollados para este fin por el PBL.²⁰⁵

Los avances obtenidos en la aplicación de la coherencia pueden ser valorados mediante los criterios y temas que se abordan en los estudios parciales:

- 1) La medida en qué se están tomando en cuenta los riesgos de sostenibilidad en la ampliación del comercio y el uso de etanol biológico (bioetanol).
- 2) El avance que se está obteniendo en cuanto al propósito de tener productos producidos sosteniblemente.
- 3) La relación entre la reducción de la emisión de CO₂ mediante proyectos CDM/JI y REDD y el involucramiento directo e indirecto en la emisión de CO₂ como consecuencia de la importación y el uso de bienes importados desde América Latina.
- 4) El papel y la influencia de los Países Bajos en el fomento de la atención prestada a la sostenibilidad en las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación con América Latina.
- 5) La medida en qué se están aplicando elementos de RSE en el apoyo brindado a empresas neerlandesas.

| 172 |

Elección de modalidades y canales

Los rápidos cambios ocurridos en las relaciones globales han llevado a un diferente comprensión con respecto a la forma en que las políticas exteriores de los estados individuales tienen que adaptarse a ellos. Estas adaptaciones son, entre otros, cambios en las elecciones de modalidades y canales. En ello se menciona generalmente:

- a) La distribución de tareas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y los Ministerios sectoriales.
- b) La delimitación de los intereses nacionales que tienen que ser regulados bilateralmente.
- c) La creciente importancia de la gobernanza internacional/multilateral para las políticas aplicadas en el terreno de los llamados bienes públicos internacionales y la ejecución de actividades a través de organizaciones multilaterales.
- d) La ejecución de la formulación de políticas y el que la ejecución de forma creciente está teniendo lugar en el marco de la UE.
- e) La importancia, que está creciendo rápidamente, del papel de los llamados actores no estatales en las relaciones exteriores.

²⁰⁵ Se había planificado que esta parte de la investigación fuera llevada a cabo por la Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Por razones prácticas, se incluyeron estos temas en la investigación parcial ejecutada por Aidenvironment.

La evaluación ofrece una buena oportunidad para analizar a) cómo estos cambios producen efectos en la puesta en práctica de las políticas neerlandesas con respecto a América Latina y b) cómo éstos influyen en la consecución de los resultados previstos y c) cómo éstos se relacionan con los propósitos en cuanto a la modernización de la diplomacia neerlandesa.

Anexo 3 Lista de los estudios parciales

Colaboración política económica

- 1) Baud, J. M. (2013). *Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Argentinië (2005-2012)*. Informe por encargo de la IOB.
- 2) Koonings, C. G. (2013). *Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Brazilië (2004-2012)*. Informe por encargo de la IOB.
- 3) Pansters, W. G. (2013). *Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Mexico (2006-2012)*. Informe por encargo de la IOB.

Derechos humanos y construcción de la paz

- 4) Koonings, C. G., D. Kruijt & P. Valenzuela (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia*. Amsterdam. Informe por encargo de la IOB.
- 5) Kruijt, D., M. L. Glebbeek & G. Porras Castejón (2013). *Evaluación de la política de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Guatemala*. Amsterdam. Informe por encargo de la IOB.

| 174 |

Diplomacia económica

- 6) IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 7) Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011*. Informe por encargo de la IOB.
- 8) CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Econômica Holandesa no Brasil: Estudo de caso do Setor Portuário*. Informe por encargo de la IOB.
- 9) CINDES (2012). *Overview of Brazilian Trade and Industrial Policies and Bilateral Economic Relations with The Netherlands*. Informe por encargo de la IOB.
- 10) IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Den Haag.

Desarrollo sostenible

- 11) Kessler, J. J., P. de Koning & L. Antoniazzi (2013). *Case study: Sustainable soy*. Informe por encargo de la IOB.
- 12) Kessler, J. J. & R. Gomez (2013). *Case study: Coal Production in Colombia*. Informe por encargo de la IOB.

- 13) Koning, P. de, E. Viola, M. Franchini, A. Andrade & J. J. Kessler (2013). *Case study: Climate change emissions and international climate negotiations in Brazil and Colombia*. Informe por encargo de la IOB.
- 14) Koning, P. de & M. Moreira (2013). *Case study: Sustainable bioethanol from Brazil*. Informe por encargo de la IOB.
- 15) Hofstede, R, J. J. Kessler & P. de Koning (2013). *Case study: Forest policy and the production and trade of forest products*. Informe por encargo de la IOB.

Anexo 4 Fuentes consultadas

Adviesraad Internationale Vraagstukken (Consejo Consultivo neerlandés en Cuestiones Internacionales) (2011). *Het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie. Tussen ambitie en ambivalentie*. La Haya: AIV.

AFET (2011). *The EU foreign policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies*. Brusel: Directorate General for External Policies.

Agencia Agentschap NL (2012). *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in Brazilië*. La Haya.

Agencia Agentschap NL (2012). *Mexico: Business Opportunities Agro-food & Horticulture*. [En línea]. <http://www.agentschapnl.nl/sites/default/files/Mexico%20-%20tuinbouw.pdf> (consultado el 13/05/13).

Aguayo, S. (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Ciudad de México: Taurus, pág. 252.

Aidenvironment (2013). *Coal Production Colombia*. Ámsterdam: Aidenvironment.

Amnestía Internacional (2008). *European Union: Rising to the challenge of protecting human rights defenders*. Londres: Amnestía Internacional.

Amnestía Internacional (2012). *Amnesty International Report 2012. The state of the world's human rights*. [En línea]. <http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/air12-report-english.pdf> (consultado el 28/02/2013).

Anguiano, E. (2007). 'México y su relación con la potencias emergentes en Asia', en Vega Cánovas, G. (ed.), *México. Los retos ante el futuro*, Ciudad de México, El Colegio de México, págs. 368-371.

Aranda Bezaury, L. (2012). *The role of Mexico in the G20*. Ciudad de México.

Arsel (2012). 'Between Marx and markets? The state, the "left turn" and nature in Ecuador'. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*.

Arts, B., P. Verschuren (1999). 'Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation'. *International Political Science Review*, 20(4).

Auswärtiges Amt (2012). *Final Report on the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain* [En línea]. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626322/publicationFile/171798/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf> (consultado el 17/09/12).

Auswärtiges Amt Alemania (2011). *América Latina y el Caribe. Lineamientos del Gobierno Federal*. Berlín.

Badinger, H. (2012). *Export Credit Guarantees and Export Performance. Evidence from Austrian Firm-Level Data*. Vienna: WIFO.

Bakker, A. 'Naar een effectieve Nederlandse positie in een veranderende wereld'. En: Hellema, D., M. Segers & J. Rood (2011). *Bezinning op het buitenland, Het Nederlandse buitenlandbeleid in een onzekere wereld*. La Haya: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael & Universiteit Utrecht.

Banco Central do Brasil (2011). *Censo de Capitais Estrangeiros no País 2011 – Ano-base 2010 Resultados Preliminares*. [En línea]. www.bcb.gov.br/Rex/Censo2010/port/Resultados_preliminares_Censo_2011.pdf (consultado el 25/04/13).

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Trade and Integration Monitor*. Washington D.C.

Birdsall, N. et al. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand*. Working Paper 213. Washington: Center for Global Development.

Bjorling, E. (2012). 'Social inclusion and environmental sustainability'. Address at seminar on investment for economic growth. Santiago de Chile: CEPAL.

Both Ends (2013). *Review of dredging activities for entry channel and harbor basin of Promar S.A. shipyard, Suape, Brazil*. Amsterdam.

Cameron, M. A. (2009). 'Latin America's Left Turns: beyond good and bad.' *Third World Quarterly* 30(2), págs. 331-348.

CDR (2011). *Misión Cumplida? Información de Evaluación de OXFAM-NOVIB-Latin America*. The Hague: NOVIB.

Centraal Bureau voor de Statistiek (Instituto neerlandés de estadísticas) (2012). *Economiegrootte, afstand en handel van Nederland met andere landen*. Heerlen.

Centraal Bureau voor de Statistiek (Instituto neerlandés de estadísticas) (2012). *Sterke groei export naar BRIC-landen*. [En línea]. www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-bric-2011.htm (consultado el 25/04/13).

Centraal Plan Bureau (Instituto neerlandés de estadísticas) (2010). *Export margins and export barriers: uncovering market entry costs of exporters in the Netherlands*. La Haya.

CEPAL (2011). *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL (2012). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2012). *Latin America and the Caribbean and the European Union: striving for a renewed partnership*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cintra, L. A. (2012). 'Destino, o fator privado.' *Carta Capital* 17 (711), págs. 32-37.
- Comisión Europea (2007). *Argentina Country Strategy 2007-2013*. E/2007/753. Bruselas.
- Comisión Europea (2012). *Evaluation of the Commission of the European Union's co-operation with Colombia*. [En línea]. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1315_vol1_en.pdf (consultado el 13/03/2013).
- Comisión Europea (2012). *Trade and Investment Barriers Report 2012*. Bruselas.
- Damonte, G. (2011). *ELLA Policy Brief: Gas Sector Investment Policy: The Latin American Experience*. Lima: ELLA, Practical Action Consulting.
- ETC/PARTOS (2010). *Indigenous Peoples, PARTOS Joint Evaluation Synthesis Report*. La Haya.
- FAO (2012). *State of the World's Forests 2011*. Roma: FAO.
- Ferreira, F. et al. (2012). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington: Banco Mundial.
- Foreign Affairs and International Trade Canada (2011). *Evaluation of the Americas Strategy*. Ottawa: Foreign Affairs and International Trade Canada.
- Frank et al. (2011). *Sustainability of current GM crop cultivation*. WUR report 386.
- Gallagher, K. & R. Porzecanski (2010). *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press
- Gardini, G. L. & P. Lambert (eds.) (2011). *Latin American foreign policies. Between ideology and pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gennip, J. van (2012). 'Nu Nederland profiteert, trekt het zich terug'. En: *NRC Handelsblad*, 28 de febrero de 2012.
- Giarracca, N. & M. Teubal (coord.) (2010). *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Gjolberg, M. (2011). 'Explaining Regulatory Preferences: CSR, Soft Law, or Hard Law. Insights from a Survey of Nordic Pioneers in CSR'. *Business and Politics*. Vol. 13; Iss 2, Article 4.

Globo.com (2012). *Resolução sobre Síria reflete posição do Brasil, diz representante brasileira*. [En línea]. <http://g1.globo.com/revolta-arabe/noticia/2012/08/resolucao-sobre-siria-reflete-posicao-do-brasil-diz-representante-brasileira.html> (consultado el 01/03/13).

Gomes Saraiva, M. (2013). 'Brazil's strategic partnerships: the place of the European Union', prepared for delivery at the 2013 Congress of the Latin American Association, Washington DC Mayo 29 – Junio 1, 2013.

Gratius, S. (2012). *Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning*. European Strategic Partnership Observatory. Working Paper 2/julio 2012. Madrid: ESP/FRIDE.

Greenpeace (2012). *De Wereld achter kolenstroom, de dubieuze herkomst van steenkool voor Nederlandse kolencentrales*.

Groep van Wijzen (2013). *Modernisering van de diplomatie, tussenrapport van de Groep van Wijzen*.

Guajardo Soto, G. (2010). 'Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Fox', en: Humerto Garza Elizondo e.a. (eds.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*. Ciudad de México.

Gucht, K. de (2012). *Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world* [En línea]. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150094.pdf (consultado el 13/05/13).

Ham, P. van den & van Schaik (2012). *Heeft Nederland nog wel een eigen buitenlands beleid (nodig)? Ofzou de Europese Unie dit moeten overnemen? Euroforum.nl analyse*. La Haya: Clingendael.

Heller, C. (2008). 'Continuidad y cambio en la participación de México en la organización de las Naciones Unidas', en Ana Covarrubias (ed.), *Temas de Política Exterior*, Ciudad de México.

Human Rights Watch (2012). *World Report 2012. Events of 2011*. [En línea]. <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2012.pdf> (consultado el 28/02/13).

Human Rights Watch (2013). *What are the BRICS building?* [En línea]. <http://www.hrw.org/news/2013/03/30/what-are-brics-building> (consultado el 01/04/13).

IDH (Iniciativa de Comercio Sostenible) (2012). *Annual report 2011*. Utrecht: Initiatief Duurzame handel.

IDH (Iniciativa de Comercio Sostenible) (2012). *Leveraging investments, creating impact. Annual report 2011*. Utrecht.

Iglesias (2012). 'The EU and Brazil: What crisis? What partner? What Strategy', en: *Partners in crisis: EU strategic partnerships and the global Economic Downturn*. Madrid. ESP/FRIDE.

ILO (2005). *Forced labour in Latin America*. Cornell University, ILR School.

Karel de Gucht (Comisario Europeo de Comercio), 'Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world' (speech), 14 november 2012, Ciudad de México.

Kitzmann, D., M. Asmus (2006). *Gestio ambiental portuaria: desafios e possibilidades*. RAP Rio de Janeiro 40 (6).

Koning, P. de (2008). *Quality Systems in Brazil: the role of FSC and IFOAM related quality systems in poverty reduction and biodiversity conservation*. Países Bajos.

Koonings, K. (2012). *Brazilië als paradigma, ontwikkeling, ongelijkheid en democratie in de 'B' van BRICS*. Discurso inaugural Universidad de Ámsterdam 29 de marzo de 2012.

Ministério de Fazenda (2010). *Ato Declaratório Executivo RFB nº 10, de 24 de junho de 2010*. [En línea]. <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/AtosExecutivos/2010/RFB/ADRFB010.htm> (consultado el 01/05/13).

MVO (2011). *Fact sheet Soy. Product Board*. Rijswijk.

Naciones Unidas (2011). *Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General* [En línea]. <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (consultado el 01/04/13).

Naciones Unidas (2011). *Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations* [En línea]. <http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlr-v-REPORT-OF-THE-SECURITY-COUNCIL.html> (consultado el 01/03/13).

Naciones Unidas (2012). *Sustainable Development 20 Years on from the Earth Summit: Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean*. [En línea]. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/46098/riomas20-ingles.pdf> (consultado el 10/05/13).

Naín, M. (2012). 'Rethinking Latin America, Foreign Policy is More than Development'. En: *Foreign Affairs*. Vol. 92 No. 2.

Naray, O. (2011). Commercial Diplomats in the Context of International Business. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6.

Nassar, A. M. & L. C. da Silva Moraes (2011). *O que aconteceria com a geração de renda e a arrecadação tributária se os déficits de APPs e RL fossem restaurados em área produtiva?* [En línea]. <http://www.redeagro.org.br/images/stories/o-que-aconteceria-com-a-geracao-de-renda-e-arredacao-tributaria.pdf> (consultado el 01/03/13).

Newborne, P. et al. (2010) *Review of the Sector-wide Approach in environment in Colombia (2007-2010)*. Report of the review mission commissioned by the Royal Netherlands Embassy in Bogota. Londres: ODI.

Nitro (2012). *Conflictividad en el sector minero-energético en Colombia*. Nitro PDF/Cordaid.

Nitsch, V. (2007). 'State visits and international trade'. En: *World Economy*. Oxford: Blackwell Publishing.

NRC Handelsblad (2012). *América Móvil bezit nu bijna kwart KPN - schuift snel aan*. [En línea]. www.nrc.nl/nieuws/2012/06/28/america-movil-bezit-bijna-kwart-kpn/ (consultado el 25/04/13).

NRC Handelsblad (2013). *Aanklager Guatemala wil steun na vonnis*. [En línea]. <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/13/aanklager-guatemala-wil-steun-van-nederland-na-vonniss/> (consultado el 14/05/13).

OCDE (2011). *Líneas directrices para empresas multinacionales*. [En línea]. <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf> (consultado el 01/05/13).

OCDE/CEPAL (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing.

OCDE/CEPAL/CIAT (2012). *Estadísticas tributarias en América Latina*. Paris.

Okano-Heijmans, M. (2010). 'Conceptualizing Economic Diplomacy: Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies'. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6, págs. 7-36.

Oldenburger, J., A. Winterink & C. de Groot (2013). *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011*. [En línea]. http://www.probos.nl/home/pdf/Rapport_Duurzaam_geproduceerd_hout_op_de_Nederlandsemarkt_in_2011.pdf (consultado el 01/03/13).

ONU (2006). *Delivering as One. Report of the Secretary General's High Level Panel*, pág. 2. [En línea]. <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf> (consultado el 01/03/13).

Oorschot, M. van, Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H. en van der Esch, S. (2012). *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep?* PBL-rapport nr 500411002. La Haya: Planbureau voor de Leefomgeving (Oficina de Planificación para el entorno vital).

Organización Mundial del Comercio (2013). *Tariff Profiles*. [En línea]. <http://stat.wto.org> (consultado el 13/03/13).

Oxfam-Novib (2012). *Voedsel in de tank?* Ámsterdam: Profundo.

Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America, development and democracy beyond the Washington Consensus*. Londres: Zed Books.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

PNUMA (2010). *Latin America and the Caribbean. Environmental Outlook*. Washington: PNUMA.

Rees, C. (2011). *Piloting Principles for Effective Company Stakeholders Grievance Mechanisms: A Report of Lessons Learned*. United Nations Human Rights Council.

Reynart, V. (2012). 'The Europe's Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence', en: *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2012), págs. 207-226.

Riemens, H. (1955). 'De tegenwoordige en potentiële betekenis van Latijns-Amerika voor onze economie'. *De Economist*, 103(1)

Rood, J. (2012). 'Het buitenland onder Rutte: terug naar het verleden?' En: *Internationale Spectator*, Jaargang 66 Nr. 9.

Ruano, L. (2013). *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. Nueva York: Routledge.

SER (2012). *Eindevaluatie IMVO*. La Haya: Sociaal Economische Raad (Consejo Socioeconómico neerlandés).

Sinnott, E., J. Nash & A. de la Torre (2010). *Natural resources in Latin America and the Caribbea : beyond booms and busts?* Washington, DC: Banco Mundial.

Solidaridad (2012). *Bulding supply beyond the skilled producers. The case of soy in India*. [En línea]. [http://www.isealalliance.org/sites/default/files/Gert van Bijl presentation.pdf](http://www.isealalliance.org/sites/default/files/Gert%20van%20Bijl%20presentation.pdf) (consultado el 01/05/2013).

SOMO (2012). *The black box, obscurity and transparency in the Dutch coal supply chain*. Ámsterdam: SOMO.

Tedesco Lins, del, M. A. & L. Pignatari Silva (2011). *Brazil and the G20: Recent Development Strategy and Strength among 'New' Emerging Economies*. [En línea]. http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_3.pdf (consultado el 02/05/13).

The Economist (2010). 'Democracy Latino-style, visible disorder, hidden progress. A special report on Latin America'. *The Economist*. Sept 11 2010.

The Economist (2011). 'The 9 billion-people question, a special report on feeding the world.' *The Economist*. Febrero 26 2011.

The Economist (2012). 'Class in Latin America, The expanding Middle Class.' *The Economist*. 10 Noviembre 2012.

The Economist (2012). 'Brazil's economy Stalled, a long awaited recovery still fails to materialize.' *The Economist*. Dic 8-14 2012.

The Economist (2012). 'Class in Latin America, The expanding Middle Class.' *The Economist*. 10 Noviembre 2012.

The Economist (2013). 'Dams in the Amazon. The rights and wrongs of Belo Monte.' *The Economist*. Mayo 4-10 2013.

The Economist (2013). 'Mexico's new president, Working through a reform agenda.' *The Economist*. Abril 6 2013.

The Economist. (2012). 'Señores, start your engines.' *The Economist*. Noviembre 24, 2012.

The Economist. (2013). 'Guatemala. Edging back from the brink.' *The Economist*. Enero 26 – Febr 1st 2013.

The ministry of Foreign Affairs (2011). *The Norwegian Government Strategy for Cooperation between Brasil and Norway*. [En línea]. http://www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Ministry-of-Foreign-Affairs/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2011/brazil_strategy.html?id=636328 (consultado el 01/04/13).

Tordo, S., T. Brandon, & N. Arfaa (2012). *Can National Oil Companies Create Value for their Countries?* Washington; World Bank. Volume II National Oil Companies and Value Creation: Detailed Case Studies.

Tulder, R. van (2010). *Chains for change in Max Havelaar Lectures*. Rotterdam: Rotterdam School of Management, Erasmus University. Lectures series Research in Management.

Vitali, I. (2011). *WWF. Soya and the Cerrado: Brazil's forgotten jewel*. [En línea]. http://assets.wwf.org.uk/downloads/soya_and_the_cerrado.pdf (consultado el 01/03/13).

Volkskrant (2011). Interview Frank Heemskerk, Voorzitter Commissie Bloedsteenkolon: 'Er is een veelbelovend zaadje geplant'. *Volkskrant* 1 de marzo de 2011, pág.24.

Volkskrant (2013). *Amazonestam dreigt met oorlog wegens bouw dam*. [En línea]. www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3420361/2013/04/04/Amazonestam-dreigt-met-oorlog-wegens-bouw-dam.dhtml (consultado el 25/04/13).

Weyland, K. (2004). 'Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed record.' *Latin American Politics and Society* 46(1), págs. 135-157.

Woolcock, S. (2011). 'EU Economic Diplomacy: The Factors Shaping Common Action.' *The Hague Journal of Diplomacy*, 6, págs. 83-99.

WRR (Consejo Científico neerlandés para la política gubernamental) (2010). *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Ámsterdam: Ámsterdam University Press.

WRR (Consejo Científico para la política gubernamental) (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Ámsterdam: Ámsterdam University Press.

WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza) (2005). *Failing the Forests. Europe's illegal timber trade*. [En línea]. <http://awsassets.panda.org/downloads/failingforests.pdf> (consultado el 01/04/13).

Documentos consultados de la Administración Pública del Reino de los Países Bajos

| 184 |

Administración Pública del Reino de los Países Bajos (2012). *News item Government of The Netherlands*. [En línea]. <http://www.government.nl/news/2012/06/21/rosenthal-meets-members-of-syria-committee.html> (consultado el 01/03/13).

Administración Pública del Reino de los Países Bajos (2012). *Nieuwsbericht Rijksoverheid.nl* [En línea]. <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/07/ploumen-spreekt-met-indianenleider-over-amazonegebied.html> (consultado el 05/03/13).

Administración Pública del Reino de los Países Bajos (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, at the opening of the CEBRI conference, 'Approaches to International Security: the Brazilian and Dutch experience', Brasilia, 29 May 2012* [En línea]. <http://brazilie.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/brazilie/nederlandse-ambassade-in-brasilia/speech-uri-roenthal.pdf> (consultado el 01/03/13).

Administración Pública del Reino de los Países Bajos (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, during Foreign Secretary William Hague's visit* [En línea]. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2012/07/09/speech-by-the-minister-of-foreign-affairs-uri-roenthal-during-foreign-secretary-william-hague-s-visit.html> (consultado el 24/04/13).

Administración Pública del Reino de los Países Bajos (2012). *Weblog Frans Weekers* [En línea]. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/frans-weekers/weblog> (consultado el 01/09/12).

Administración Pública del Reino de los Países Bajos (2013). *Toespraak Minister Timmermans voor VN Mensenrechtenraad op 25/02/13* [En línea]. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/frans-timmermans/nieuws/2013/02/25/steun-aan-mensenrechtenverdedigers-prioriteit-voor-nederland.html> (consultado el 05/03/13).

Gaceta oficial de los Países Bajos (2008). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie – 2006*. Staatscourant 28 de abril de 2006, No. 83.

Gaceta oficial de los Países Bajos (2011). *Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 5 augustus 2011, nr. DJZ/BR/0880-11, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Mensenrechtenfonds 2012-2015)*. La Haya.

Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria de los Países Bajos (2004). *Berichten Buitenland Regiospecial*, No. 9.

Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria de los Países Bajos (2004). *Berichten Buitenland*, No. 1/2.

Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria de los Países Bajos (2008). *Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd*. La Haya.

| 185 |

Ministerio de Asuntos Económicos de los Países Bajos (2004). *Actieplan Internationaal Ondernemen*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Económicos de los Países Bajos (2006). *Beleidsdoorlichting EZ Handelspolitiek*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Económicos de los Países Bajos (2008). *Beleidsagenda Internationaal Ondernemen*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Económicos de los Países Bajos (2009). *Kabinetsvisie non-trade concerns en handelsbeleid*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación de los Países Bajos (2011). *Buitenlandse markten, Nederlandse kansen*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación de los Países Bajos (2011). *Meldpunt Handelsbelemmeringen*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación de los Países Bajos (2011). *Overzicht sector havens, maritiem transport en logistiek*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2007). *Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2007). *Verslag Regionale Handelsradenbijeenkomst*. Documento interno.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2008). *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2009). *Actualisering beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2009). *Mensenrechtenrapportage 2008. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2010). *Mensenrechtenrapportage 2009. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. La Haya.

| 186 |

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Ano da Holanda no Brasil*. São Paulo.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Beleidsbrief regionale benadering*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Grondstoffennotitie*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Kabinetsbeleid Latijns-Amerika*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *MJSP voor het Midden-Amerika programma (MAP)*.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Nota Modernisering Nederlandse Diplomatie*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2011). *Verantwoordelijk voor vrijheid, Mensenrechten in het buitenlandbeleid*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2012). *Lezing Minister Rosenthal tijdens bezoek aan Brazilië in mei 2012* [En línea]. <http://brazilie.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/brazilie/nederlandse-ambassade-in-brasilia/speech-uri-rosenthal.pdf> (consultado el 01/03/13).

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2012). *Meerjaren Stragisch Plan (MJSP) 2012-2015. Midden-Amerika Programma (MAP)*. La Haya.

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (2012). *Postennet Buitenlandse Zaken*. Den Haag.

Ministerio de Finanzas de los Países Bajos (2011). *Antwoord van de staatssecretaris van Financiën Weekers op schriftelijke vragen van het Lid Braakhuis van 30 mei 2011*.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental de los Países Bajos (2003). *Duurzame Daadkracht. Actie programma duurzame ontwikkeling*. La Haya.

Ministerio del Interior y Relaciones del Reino de los Países Bajos (2012). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. La Haya.

Informes de la IOB consultados

IOB (2006). *Human rights policy versus practice. An evaluation of the implementation of the human rights policy of the Netherlands in its relations with China, Indonesia, Iran, Mexico and Rwanda in the period 1999-2004*. The Hague: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2008). *Sectorsteun in milieu en water*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2010). *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2010). *Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2010). *Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2011). *Consulaire dienstverlening Doorgelicht 2007-2010*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2011). *De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-1, 2007-2010*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2011). *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2011). *Unconditional trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2012). *Economische diplomatie vergeleken*. Documento interno.

IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2012). *Equity, accountability and effectiveness in decentralization politics in Bolivia*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2012). *Evaluation of Dutch support to human rights projects 2008-2011*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2013). *Corporate Social Responsibility: the role of public policy, a systematic literature review*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice: An evaluation of economic diplomacy in Latin America*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Documentos parlamentarios

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2004-2005, 259653, No. 3

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2006-2007, 30800-V, No. 114

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2007-2008, 31263, No. 1

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2007-2008, 31263, No. 18

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2007-2008, Kamervragen (aanhangsel) 2627

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2007-2008, Kamervragen (aanhangsel) 60

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2009-2010, 26485, No. 100

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2010-2011, 32605, No. 48

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2010-2011, 32605, No. 49

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2010-2011, Kamervragen (aanhangsel) 1498

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, 26485, No. 124

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, 26485, No. 139

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, 29653 No. 12

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, 32605, No. 71

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, 32605, No. 83

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, Kamervragen (aanhangsel) 1774

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, Kamervragen (aanhangsel) 198

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2011-2012, Kamervragen (aanhangsel) 259

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2012-2013, 33400-V, No. 8

TK (Cámara Baja de los Países Bajos) 2012-2013, Kamervragen (aanhangsel) 202

TK (Cámara Baja neerlandesa) 2006-2007, Kamervragen (aanhangsel) 967

Documentos internos

HMA (Embajada del Reino de los Países Bajos) Bogotá (2008). *Multi-Annual Strategic Plan 2008-2011 Bogotá*.

HMA (Embajada del Reino de los Países Bajos) Brasilia (2006-2010). *Jaarplannen 2006-2010*.

HMA (Embajada del Reino de los Países Bajos) Brasilia (2012). *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brazilië 2012-2016*.

HMA (Embajada del Reino de los Países Bajos) Brasilia (2013). *Jaarplan 2012*.

HMA (Embajada del Reino de los Países Bajos) Buenos Aires (2006-2011). *Jaarplannen 2006-2011*.

HMA (Embajada del Reino de los Países Bajos) Guatemala (2011). *Exit-strategie ontwikkelingssamenwerking Guatemala*.

HMA (Embajada del Reino de los Países Bajos) Managua (2011). *Exit-strategie 2012-2013 Managua – Nicaragua*.

HMA (Embajada del Reino de los Países Bajos) México (2006). *Jaarplan 2006*.

HMA (Embajada del Reino de los Países Bajos) México (2007-2011). *Jaarplannen 2007-2011*.

Páginas Web

<http://www.abc.gov.br>

<http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/nederlands-beleid-biobrandstoffen-2006-2010>

<http://www.duurzaamgebouwd.nl/visies/20110427-bouw-kolencentrales-enorme-blunder>

http://www.g2o.org/docs/about/about_G2o.html

<https://www.gov.uk/government/world/brazil>

<http://www.hollandtrade.com>

<http://www.inkoopduurzaamhout.nl/>

<http://www.internationaalondernemen.nl>

<http://www.lasojamata.net/es/node/289>

<http://www.oas.org/en/iachr/>

<http://www.ohchr.org>

<http://www.prensalibre.com>

<http://www.responsibilitytoprotect.org>

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/biotechnologie/genetisch-gemodificeerd-voedsel-en-landbouw>

<http://www.towardfreedom.com/>

[americas/2898-a-coup-over-land-the-resource-war-behind-paraguays-crisis](http://www.upr-info.org)

<http://www.upr-info.org>

<http://www.vlees.nl/dossiers/diervoer/gmos>

<http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/genetische-modificatie.aspx>
http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/agriculture/soy/impacts/social/

Informes de evaluaciones ejecutadas por la Inspección para la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) publicados en 2009-2013

(Los informes de evaluaciones publicados antes de 2009 están disponibles en la página web de la IOB: www.iob-evaluatie.nl).

IOB no.	Año	Título del informe de evaluación	ISBN
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen: Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. Systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in development countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3
373	2013	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2013	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6

372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5

357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education activiteiten van zes Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs. Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs. Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6

338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
-	2009	Evaluation policy and guidelines for evaluations	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer world	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5

En busca de nuevas relaciones

Publicado por:

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos
Inspección para la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.government.nl/foreign-policy-evaluations

Foto portada: Calle en Olinda, Pernambuco, al fondo Recife, la antigua ciudad de Mauritsstad. Hollandse Hoogte.

Redacción : Alfonso García Salaues

Traducción: Monic Schaapveld

Diseño: Vijfkeerblauw

Impresión: Zalsman

ISBN: 978-90-5328-450-6

Esta evaluación presenta un balance de la evolución de las políticas de los Países Bajos con respecto a América Latina durante los últimos diez años. En estas políticas se presentaron muchos cambios, lo que resultó en que se prestara mucha atención a la diplomacia económica. Al mismo tiempo, por las presiones causadas por los recortes presupuestarios, la presencia de los Países Bajos ha disminuido. ¿Deberían los Países Bajos en el futuro

representar sus intereses con respecto a la política exterior a través de la Unión Europea? ¿Qué serían las implicaciones para los intereses bilaterales? ¿Cómo se debería valorar el rápido retiro de la cooperación neerlandesa al desarrollo? Estos y otros interrogantes forman parte de la pregunta central de la presente evaluación: ¿Cómo la política exterior de los Países Bajos reaccionó a los cambios ocurridos en América Latina?

nes | IOB Evaluación | no. 382 | En busca de nuevas relaciones | IOB Evaluación | no. 382 | En busca de nuevas relaciones | IOB Evaluación | no. 382 | E

Publicado por:

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos
Inspección para la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.government.nl/foreign-policy-evaluations

© Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos | Agosto de 2013

13BUZ619560 | N