

# Van economische naar duurzame diplomatie

Het Nederlandse buitenlandbeleid zet sterk in op economische diplomatie, waarbij het Nederlandse economische belang centraal staat. Deze benadering is echter te eendimensionaal. Juist voor een klein land als Nederland is duurzame diplomatie essentieel. Bij deze vorm van diplomatie wordt nadrukkelijker nagedacht over de kwaliteit, de doelstelling, de langetermijnavvulling en de wederkerigheid van relaties. We illustreren de consequenties van dit strategische denkkader aan de hand van veranderende relaties met Afrika.

**ROB VAN TULDER**  
Hoogleraar aan de  
Erasmus Universiteit  
Rotterdam en direc-  
teur van het Part-  
nership Resource  
Centre (PrC)

**TON DIETZ**  
Hoogleraar aan de  
Universiteit Leiden  
en directeur van  
het Afrika-Studie-  
centrum (ASCL)

Een uitgebreidere  
versie van dit artikel  
verschijnt  
binnenkort als  
Working Paper bij  
het ASCL en PrC

De afgelopen tien jaar zijn er in het Nederlandse buitenlandbeleid drastische veranderingen doorgevoerd. Het overkoepelende doel van de meeste van deze aanpassingen viel onder de noemer *economische diplomatie*. De ministeries van zowel Buitenlandse als Economische Zaken hebben dit begrip overgenomen als leidraad en legitimering voor nieuw beleid.

Bij economische diplomatie moet het beleid aan twee criteria voldoen: er moet een duidelijk belang voor Nederland aanwezig zijn, en Nederland moet reële beïnvloedingsmogelijkheden hebben (Van Dooremalen en Quaadvlieg, 2010). Economische diplomatie is erop gericht om markten voor het eigen bedrijfsleven te openen en om problemen die door gastoverheden veroorzaakt worden aan te pakken. Een goede kosten-batenafweging blijkt lastig te maken en hangt af van het gebruikte instrumentarium, maar het effect van economische diplomatie op handels- en investeringsstromen is over het algemeen positief (Van Bergeijk, 2012).

Door de introductie van *duurzame diplomatie* verschuift het accent, van het (al dan niet verlichte) politieke en economische eigenbelang van Nederland, naar een veel explicieter gemeenschappelijk belang gericht op duurzame ontwikkeling, passend bij de mondiale aanpak van de *sustainable development goals* (VN, 2017). Dit vergt een verbreding van de groepen betrokkenen, waarbij men naast

staten en ondernemingen ook burgers, lokale overheden en maatschappelijke organisaties, zoals NGO's, betreft (Constantinou en Derian, 2010). Duurzame diplomatie ambieert de samenwerking tussen verschillende partijen te bevorderen met expliciete nadruk op samenwerken, gericht op een betere kwaliteit van die samenwerking, op wederkerig maatschappelijk belang en op het formuleren van gezamenlijke duurzame doelen.

De overheid en ambassades zijn hierbij niet alleen facilitator, financier of 'broker', maar hebben ook de rol van initiator. Duurzame diplomatie vergt derhalve andere typen verhoudingen en verdragen tussen landen. In het verleden werd over duurzaamheid vooral multilateraal overlegd. Maar onderzoek naar bilaterale verdragen waarbij publieke goederen (*global public goods*) meer centraal staan – zoals bij milieuverdragen – laat ook positieve effecten zien op economische interacties tussen landen (Wellman, 2004).

In wat volgt laten wij zien hoe de huidige economische handelspolitiek in Afrikaanse landen uitwerkt, en welke gevolgen een verschuiving naar duurzame diplomatie zal hebben.

## DE NEDERLANDSE ERVARINGEN

In de jaren negentig liep Nederland voorop met experimenten in duurzame diplomatie en werd er al geprobeerd om diverse beleidsterreinen rondom duurzaamheidsvraagstukken te verbinden. Er werden zogenaamde 'duurzame ontwikkelingsverdragen' opgezet (met Costa Rica, Benin en Bhutan), bedoeld om meer gelijkwaardige relaties aan te gaan teneinde duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen, zowel in de partnerlanden als in Nederland. De resultaten van dit beleid waren niet altijd positief. Een verdrag met Bhutan werd bijvoorbeeld als een *successful failure* geëvalueerd – succesvol in Bhutan, maar falend in Nederland (Rinzin *et al.*, 2007) – vanwege een ontbrekende gemeenschappelijke visie en een fundamenteel ongelijke verhouding tussen donor en ontvanger.

Nederland heeft daarnaast al vanaf 2003 ingezet op de zogenaamde 3D-benadering, waarbij *Diplomacy*, *Defense* en *Development* onderling geïntegreerd worden. Veel NGO's blijken in de praktijk moeite te hebben om aan dit concept mee te werken, terwijl de integratie van beleids-

terreinen nog sterk verbeterd kan worden (Matthijssen, 2014). Nederland zet tevens sinds 2007 sterk in op publiek-private partnerschappen. In Afrika bijvoorbeeld zijn ruim zestig partnerschappen opgezet in met name water- en voedselzekerheid.

Deze voorbeelden illustreren dat aspecten van duurzame diplomatie al aanwezig zijn geweest in het Nederlandse beleid, maar het is toch een uitdaging om de stap van economische naar duurzame diplomatie te maken. Onlangs kwam de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV, 2016) tot de conclusie dat het beleid nog versnipperd is en een expliciet duurzaamheidsframe mist. Het is nog te veel economische diplomatie met een duurzaamheidssausje. Dit blijkt ook uit de Afrikaanse situatie.

### **DUURZAME DIPLOMATIE IN DE PRAKTIJK: AFRIKA**

Een strategische inzet van duurzame diplomatie vergt daarom inzicht in de omvang en aard van *alle* internationale relaties van zowel Nederland als het partnerland op politiek, economisch en sociaal gebied. De 54 landen van Afrika vormen een illustratief kader waarbinnen strategische samenhangen kunnen worden uitgewerkt en beleidsexperimenten op hun belang en relevantie kunnen worden beoordeeld. De landen in Afrika zijn interessant, omdat daar de verdragen momenteel het meest actief worden heronderhandeld en partnerschappen het meest actief worden gesloten (Lem *et al.*, 2013). Afrika dus als biotoop van de moderne diplomatie, met als uitdaging hoe de overgang te maken van klassieke via economische naar duurzame diplomatie?

Duurzame diplomatie verloopt in de praktijk langs drie strategische kanalen: overheden, ondernemingen en burgers. Door deze relaties in kaart te brengen, kunnen we patronen van wederzijdse afhankelijkheden herkennen en zien waar er ruimte is voor verbetering. Voor de periode 2002–2014 hebben we voor het hele continent de meest relevante kernegevens van deze drie kanalen op een rijtje gezet. Voor politieke relaties tussen overheden beslaat dat de spreiding van het netwerk van diplomatieke posten en de bilaterale verdragen. Voor economische relaties tussen ondernemingen zijn dat de handels- en investeringsstromen. En voor sociale relaties tussen burgers kijken we naar hulpstromen vanuit Nederlandse NGO's en geldovermakingen van in Nederland werkzame Afrikanen naar Afrika.

#### **Politieke relaties**

De politieke relaties met Afrika zijn vooral gebaseerd op de principes van de klassieke diplomatie. Op een paar historische banden na, heeft Nederland vooral diplomatieke relaties met Afrikaanse landen op basis van de grootte van een land, het politieke en veiligheidsbelang ervan, en de omvang van zijn bevolking. In 2015 had Nederland een ambassade in alle 14 Afrikaanse landen met een bevolking groter dan 25 miljoen. Volgens schattingen van de Wereldbank (2015) zijn, voor de periode 2014–2017, elf van de twintig economieën met de snelste groeivoorspellingen Afrikaans. In zeven daarvan heeft Nederland een diplomatieke vertegenwoordiging en drie zijn er afgebouwd uit bezuinigingsoverwegingen.

Bij fragiele staten in Afrika tekent zich een ander beeld af. Ten minste veertien Afrikaanse landen kunnen gerekend

worden tot de twintig meest fragiele staten in de wereld (FFP, 2016). Met een deel van deze landen heeft Nederland een sterke ontwikkelingshulprelatie en een bilateraal handelsverdrag. De diplomatieke relatie is echter veel minder sterk en meestal ontbreekt een belastingverdrag.

#### **Economische relaties**

Wat betreft economische relaties doen Nederlandse ondernemingen zaken door geheel Afrika, hetgeen tot een redelijk ruime spreiding van exporten heeft geleid. Niettemin concentreert 75 procent van de exporten zich in tien landen. De importen vanuit Afrika – voornamelijk grondstoffen – zijn structureel groter dan de exporten naar die landen. Ook zijn de importen sterker geconcentreerd: meer dan 85 procent ervan komt uit slechts tien landen.

Diepere economische relaties lopen via bilaterale directe investeringen (BDI's). Die blijken sterk geconcentreerd in een klein aantal landen – Nigeria, Zuid-Afrika en Egypte – waar meer dan tachtig procent zit van alle Nederlandse investeringen in Afrika. Uit recent onderzoek blijkt dat veel Nederlandse ondernemingen die aangaven een blijvend concurrentievoordeel in Afrika te willen hebben, zich steeds meer realiseren dat ze ook investeringsrelaties en partnerschappen aan zullen moeten gaan (Lem *et al.*, 2013). Een van de actuele uitdagingen voor de economische diplomatie is dan ook om niet alleen *handelsmissies*, maar ook *investeringsmissies* te organiseren.

#### **Sociale relaties**

De sociale relaties tussen Nederland en Afrikaanse landen betreffen de relaties tussen burgers onderling, vooral door Nederlandse NGO's die deels middels Officiële Ontwikkelingshulp (ODA) investeren, maar ook door expats die via overdrachten geld naar hun landgenoten sturen.

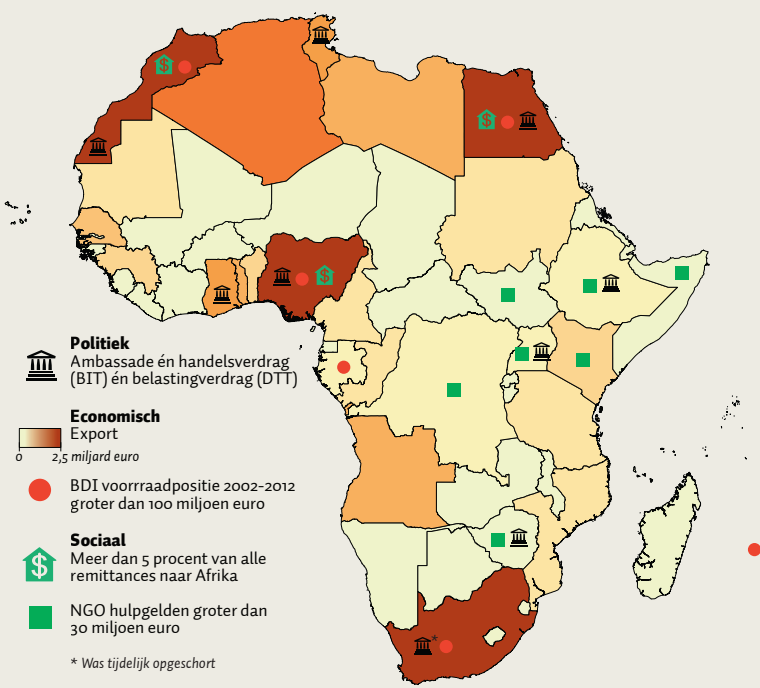
De hoogte van ontwikkelingshulp door Nederlandse NGO's is sterk gerelateerd aan de mate van fragiliteit en het inkomen per hoofd van de bevolking in het betreffende Afrikaanse land – al zijn er ook fragiele staten die weinig ontwikkelingshulp ontvangen. Zowel de economische als politieke betrokkenheid van Nederland bij deze landen is bijzonder laag. Zo is er slechts één land met een bilateraal handelsverdrag.

De bezuinigingen op de institutionele financiering van met name de grootste Nederlandse NGO's dwingt deze organisaties om zich nader te beraden op hun 'waardepropositie'. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat ICCO en Cordaid zich in de richting van een 'sociale onderneming' aan het bewegen zijn, een *enterprise* met een maatschappelijke missie. Geen van de grote NGO's is in de periode 2009–2015 in staat gebleken om alle activiteiten op hetzelfde niveau te continueren als daarvoor: budgetten werden verminderd, ondanks dat er andere financieringsbronnen werden aangeboord. De forse sanering heeft ook consequenties voor hun landenportfolio, waardoor NGO's zich terugtrekken uit bepaalde landen. Een deel van de complementariteit ten opzichte van de economische en politieke relaties in de landenportfolio van Nederland verdwijnt daarmee.

De grootste overdrachten vanuit Nederland naar Afrika zijn overdrachten door burgers richting Marokko, Nigeria en Egypte. Voor sommige landen, zoals Kaap Ver-

## Nederlandse betrokkenheid in Afrika

FIGUUR 1



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Defensie, UNCTAD, OECD/Eurostat, Wereldbank, CIDIN Radboud database

dië of Ghana, is het relatieve belang van overdrachten voor de lokale economie echter nog groter. Daarom proberen steeds meer landen in Afrika middels een actief diaspora-beleid de link met geëmigreerde landgenoten te leggen. Bij duurzame diplomatie is het doel deze overdrachten gericht in te zetten. Zo staat er bijvoorbeeld een tweede generatie van Afrikaanse studenten op die in Nederland studeren en zoeken naar ondernemende oplossingen met het oog op de oorspronkelijke thuislanden van hun ouders.

Een laatste sociale categorie betreft natuurlijk vluchtelingen en migranten, die momenteel vooral uit fragiele staten naar Europa komen. Afrikaanse economische vluchtelingen komen vooral naar Nederland vanuit Nigeria, waar dan ook veel overdrachten naar terug gaan. In mei 2015 kondigde de minister van Internationale Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan om vijftig miljoen euro beschikbaar te stellen voor economische ontwikkeling in

Afrika, een bedrag dat ervoor zou moeten zorgen dat bootvluchtelingen op termijn niet zullen proberen het Europese vasteland te bereiken. De uitvoering wordt echter zwaar bekritiseerd, juist vanwege de gekozen landenportfolio en de omvang van het budget. De landen waar deze hulp zich op concentreert – Senegal, Ghana en Tunesië – zijn niet direct de belangrijkste herkomstlanden van vluchtelingen, noch betreft het hier fragiele staten. Wel heeft Nederland met deze landen goede diplomatieke en economische betrekkingen.

### EEN SAMENGESTELD BELANG

Duurzame diplomatie moet er vooral op gericht zijn om bepaalde verbanden te leggen tussen politieke, economische en sociale domeinen, en vooral ook proberen om juist daar verbanden te leggen waar ze vanuit strategisch oogpunt wenselijk zijn maar nog niet bestaan. Tabel 1 laat de algemene mate van afhankelijkheid tussen acht belangrijke uitkomstvariabelen van duurzame diplomatie zien. Aangezien het aantal observaties relatief beperkt en statisch is, blijft deze techniek tamelijk grof en kan ze alleen een eerste indicatie verschaffen wat betreft verbanden en ‘gaten’ in de relaties.

### Het economische kanaal

Wanneer Nederland meer naar een land exporteert, bestaat er meestal ook een relatie via het politieke en sociale kanaal. Exporten blijken de belangrijkste rol te spelen in alle bilaterale economische relaties met Afrika. De economische verbanden via investeringen en importen zijn daarbij het sterkst. Maar de gemiddelde exporten vanuit Nederland naar Afrika zijn ook verbonden met dubbele belastingverdragen (DTT), en in mindere mate met overdrachten en diplomatieke missies. Ook de hoeveelheid import vanuit Afrika correleert significant met de economische component buitenlandse investeringen, maar dit verband is veel minder sterk dan bij exporten.

Bilaterale investeringsverdragen zijn niet gecorreleerd met de hoeveelheid importen uit Afrikaanse landen. Dit is een indicatie van een ongelijke situatie, waarbij vooral Nederland profiteert van het verdrag. Een voorbeeld van economische diplomatie dus. Duurzame diplomatie vergt een sterkere relatie tussen handel en investeringen, waarvan beide landen profiteren. Die is macro-economisch wel aanwezig, maar het is de vraag of dit ook op ondernemers-

## Correlaties in de relatie tussen Nederland en Afrika (2002–2012)

TABEL 1

		Export	Import	Remittances	Belastingverdragen (DTT)	Investeringsverdragen (BIT)	Diplomatieke missies	BDI	NGO
Economisch	Export	1							
Economisch	Import	0,69*	1						
Sociaal	Remittances	0,54*	0,31	1					
Politiek	Belastingverdragen (DTT)	0,51*	0,30	0,47*	1				
Politiek	Investeringsverdragen (BIT)	0,22	0,18	0,57*	0,25	1			
Politiek	Diplomatieke missies	0,39*	0,42*	0,41*	0,41*	0,54*	1		
Economisch	Bilaterale investeringen (BDI)	0,88*	0,48*	0,34*	0,35*	0,11	0,19	1	
Sociaal	NGO-hulpstromen	0,03	-0,01	0,03	0,21	0,33	0,38*	0,08	1

\*Significant op tienprocentniveau.

niveau het geval is. Voor wat betreft handel is er sprake van wederzijdse relaties, voor investeringen is de relatie vooral gericht vanuit Nederland naar Afrika toe (op een paar kleine uitzonderingen na).

### Sociale component

De koppeling tussen exporten en NGO-hulpstromen is zeer beperkt en kan beschouwd worden als een 'gat' in de duurzame relatie tussen Nederland en Afrika. Immers, in die landen waar veel hulp gegeven wordt – en waar Nederlandse NGO's dus ook veel kennis hebben opgebouwd over de toestand van de lokale bevolking – is er wellicht een betere match met Nederlandse producten (topsectoren?) te maken, waardoor de exporten naar en investeringen in die landen kunnen toenemen. Aangezien er wel een verband bestaat tussen de hoogte van NGO-hulpstromen en de aanwezigheid van diplomatieke missies, kan het gebrek aan matching niet liggen aan het ontbreken van diplomatieke capaciteit.

De hoogte van NGO-hulpstromen correleert alleen met de aanwezigheid van diplomatieke posten. Hieruit blijkt dat het NGO-kanaal duidelijk complementair is aan het ondernemerskanaal. Het duidt echter ook op een gebrekkige koppeling van de NGO-hulpstromen met de andere onderdelen van diplomatie.

Remittances zijn sterk gekoppeld aan de exporten en investeringen van Nederland naar Afrikaanse landen. Het overmaken van geld en NGO-hulpstromen zijn voornamelijk complementair. Het armoedeniveau van een land lijkt daarbij een belangrijke verklarende variabele. Er bestaat zelfs een negatieve correlatie (hoewel niet significant) tussen hulpstromen en importen uit de betreffende Afrikaanse landen. In termen van duurzame diplomatie ontstaat hier dus duidelijk een 'gat' en daarmee een aandachtspunt voor nader beleid.

### Het politieke kanaal

De aanwezigheid van diplomatieke posten lijkt een belangrijke voorwaarde te zijn om handelsstromen, remittances en NGO-hulpstromen te faciliteren.

Belastingverdragen gaan goed samen met exporten naar Afrika, maar lijken veel minder van belang waar het importen betreft. Dit is een indicatie van de *hub*-functie van Nederland, waarbij belastingverdragen voor buitenlandse ondernemingen een belangrijke rol spelen om vanuit hun Nederlandse vestiging naar buiten gerichte economische activiteiten te ontwikkelen in de vorm van export en investeringen richting Afrika. Heronderhandelingen over dubbele belastingverdragen vinden momenteel vooral met Afrikaanse landen plaats. Van de 23 belastingverdragen met Nederland wereldwijd waar momenteel over heronderhandeld wordt, zijn er 10 met Afrikaanse landen.

Investeringsverdragen (BIT's) lijken veel minder belangrijk als reden voor ondernemingen om zich te vestigen in Afrikaanse landen of er handel mee te drijven. Investeringsverdragen van Nederlandse ondernemingen in Afrika lijken zich voor een belangrijk deel af te spelen buiten de bilaterale investeringsverdragen en de diplomatieke missies om. Het instrumentarium van Nederland, met name op het terrein van investeringen en investeringsverdragen, zal nader onder de loep moeten worden genomen. Interessant is daarbij dat juist in landen waarmee een bilateraal investeringsverdrag

bestaat er ook vaak diplomatieke posten aanwezig zijn. Relatief gesproken vertegenwoordigen BIT's diplomatiek de sterkste correlatie, maar ze hebben het minste aantoonbare effect gehad op handels- of investeringsstromen.

### TOT SLOT

Op basis van de gevonden relaties kunnen aandachtsgebieden voor duurzame diplomatie geïdentificeerd worden. Maar om de koppeling tussen sociaal, handel en investeringen duidelijker te maken, zijn er wellicht nieuwe initiatieven nodig.

Een voorbeeld van een nieuw initiatief is een verregaande koppeling tussen NGO-hulpstromen en economische diplomatie. In dat geval is het belangrijk om Afro-Nederlanders meer bij het beleid te betrekken en overdrachten – een onderbenut kanaal – in te zetten als gerichte investeringen waardoor een doelmatiger wederkerige relatie ontstaat. De institutionele randvoorwaarden in de vorm van verdragen, diplomatieke aanwezigheid, import en export zijn in veel van deze landen al aanwezig.

Kansen blijven vooral liggen in Afrikaanse landen die als fragiel of laag ontwikkeld gelden. Dit artikel is daarmee tevens een pleidooi om de geïntroduceerde principes en de techniek van duurzame diplomatie verder te ontwikkelen, en dus systematisch de relevante data te verzamelen om te leren van de al opgedane – tamelijk rijke – ervaringen.

### LITERATUUR

AIV (2016) *Daadkracht door de Dutch Diamond; Ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen. Adviezen*, 99. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Berg, M. van den (2016) *Naar een maatschappelijk verantwoord handels- en investeringsregime. ESB*, 101(4733), 770–774.

Bergeijk, P. van (2012) *Effectiviteit van economische diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek. IOB Studie*, 364. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Constantinou, C. en J. Der Derian (red.) (2010) *Sustainable diplomacies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, *Studies in Diplomacy and International Relations*.

Dooremalen, S. van, en W. Quaadvlieg (2010) *Nederlandse economische diplomatie heeft overkoppelende visie nodig. Internationale Spectator*, 64(2), 77–80.

FFP (2016) *Fragile states index 2016*. Artikel te vinden op <http://fsi.fundforpeace.org>.

Lem, M., R. van Tulder en K. Geleynse (2013) *Doing business in Africa: A strategic guide for entrepreneurs*. Rotterdam: PRC/Berenschot/NABC.

Matthijsen, C. (2014) *Van 3D naar geïntegreerde benadering. Militaire Spectator*, Artikel te vinden op [www.militairespectator.nl](http://www.militairespectator.nl).

Rinzin, C., D. ten Velthuis en W. Vermeulen (2007) *The 'successful failure' of the sustainable development agreement between the Netherlands and Bhutan. Sustainable Development*, 15(6), 382–396.

VN (2017) *Sustainable development goals*. Artikel te vinden op <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>.

Wellman, D. (2004) *Sustainable diplomacy. Ecology, religion and ethics in Muslim-Christian relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wereldbank (2015) *The global economy in transition*. Washington, DC: The World Bank.

### In het kort

- ▶ Bij duurzame diplomatie staat het gemeenschappelijk belang in plaats van eigenbelang centraal.
- ▶ De beperkte koppeling tussen exporten en NGO-hulpstromen is een 'gat' in de duurzame relatie met Afrika.
- ▶ De aanwezigheid van diplomatieke posten lijkt een belangrijke voorwaarde te zijn om handelsstromen, remittances en NGO-hulpstromen te faciliteren.