

Economische diplomatie als instrument voor ontwikkeling. Een kritische analyse van het gebruik van economische diplomatie bij Nederlandse investeringen in havenontwikkeling in Brazilië

Renata Cavalcanti Muniz

Samenvatting

Dit proefschrift gaat over verschillende facetten van economische diplomatie, waaronder de machtsverhouding tussen landen en de mogelijkheden om vorm te geven aan de ontwikkelingsrelatie. De centrale onderzoeksvraag is: hoe geven verschillende aspecten van economische diplomatie vorm aan een ontwikkelingsrelatie? Het proefschrift onderzoekt de relatie tussen Brazilië en Nederland met behulp van een breed scala aan onderzoeksmethoden, waaronder een gestructureerd literatuuronderzoek (structured review), een case study, een inhoudsanalyse van interviews die ten behoeve van het onderzoek zijn gehouden met Nederlandse en Braziliaanse beleidmakers en wetenschappers en een discoursanalyse van lokale mediaberichten. De casestudy gaat over Porto Central in Brazilië, een havenontwikkelingsproject in nog onbebouwd gebied (greenfieldlocatie) waarbij het Havenbedrijf Rotterdam en TPK Logística betrokken zijn. Samen met de andere methoden leverde deze casestudy onverwachte resultaten op, vooral op het niveau van het discours. De beperking van de opzet tot één casestudy kon gedeeltelijk worden ondervangen door het gebruik van meerdere methoden.

Porto Central is als casestudy gekozen op grond van literatuuronderzoek. Daaruit bleek dat slechts weinig onderzoek op het gebied van economische diplomatie gericht was op specifieke sectoren (zoals de havensector) of op de relatie tussen opkomende economieën en reeds lang geleden geïndustrialiseerde landen (in dit geval tussen Brazilië en Nederland). De discoursanalyse identificeert onderzoekslacunes en verschaft een kritisch perspectief op het narratief dat kenmerkend is voor grootschalige internationale projecten zoals de ontwikkeling van nieuwe havens. Zo houdt het idee van een 'win-win-samenwerkingsverband' bijvoorbeeld in dat beide partijen van de samenwerking zouden profiteren. Daarbij wordt echter zelden de vraag gesteld of, en zo ja hoe, een ongelijkwaardige relatie voor beide partijen gunstig kan zijn. Bij het project Porto Central werd het win-win narratief gedocumenteerd. In de havensector had Brazilië te kampen met logistieke knelpunten die een betere integratie in de wereld economie in de weg stonden. Nederland beschikte op zijn beurt over expertise op het gebied van havenontwikkeling. Uit dit onderzoek blijkt echter dat de wederzijdse voordelen die in het win-win narratief worden gepositioneerd in de praktijk tegenvallen. De manier waarop Brazilië en Nederland economische diplomatie gebruikten bij het project Porto Central blijkt de ongelijkwaardige relatie tussen het Zuiden en Noorden juist te hebben bestendigd. Dit was allesbehalve een win-win-resultaat.

Dit onderzoek heeft nog twee andere belangrijke resultaten opgeleverd. Uit het onderzoek naar het gebruik van economische diplomatie door deze twee landen in een periode van politieke en ideologische verandering blijkt dat economische diplomatie wordt ingezet ongeacht de politieke voorkeur van de zittende regering. Alleen de specifieke instrumenten van de economische diplomatie die deze regeringen gebruiken of het terrein waarop die wordt toegepast, veranderden. Ten tweede blijkt uit dit onderzoek dat de wijze waarop regeringen van tegengestelde politieke kleur gebruik maakten van economische diplomatie tot vergelijkbare resultaten leidde, zonder dat er een concrete bijdrage aan de ontwikkeling van Brazilië werd geleverd.

Hoewel de tweede bevinding alleen geldt voor de casestudy, wijst niets erop dat de bestudeerde casus uitzonderlijk is in dit opzicht. Deze bevinding wijst daarmee op een fundamentele zwakte in het gebruik van economische diplomatie, hoewel meer onderzoek nodig is naar andere sectoren en andere landen om na te gaan of daarvoor hetzelfde kan worden gezegd.

De noodzaak om economische diplomatie scherper te definiëren, waardoor regeringen in staat zijn haar specifiekere toe te passen, vormt een rode draad in dit proefschrift. Economische diplomatie wordt hier opgevat als het gebruik van het staatsapparaat bij internationale economische beleidsvorming en de behartiging van de belangen van nationale bedrijven. Uit deze definitie blijkt echter een duidelijk gebrek aan aandacht voor ontwikkeling in de zin van sociale rechtvaardigheid en billijkheid. Hoewel uit dit onderzoek blijkt dat deze onachtzaamheid gemeengoed is, zou deze praktijk moeten worden aangepast.

Het doel van dit onderzoek is om met theoretische, methodologische en empirische leemten in de bestudering van economische diplomatie op te vullen. De belangrijkste theoretische bijdrage wordt gevormd door het toevoegen van Jessop's idee van de staat (Jessop, 2008) aan het analysekader van economische diplomatie dat werd ontwikkeld door Okano-Heijmans' (2011). Door deze aanvulling kunnen de ideeën en begripsvorming (bijv. narratieven of discoursen) die besloten liggen in het gebruik van economische diplomatie worden onderzocht.

De methodologische bijdrage is driedig. In de eerste plaats vindt triangulatie op een innovatieve manier plaats, waarbij tekstuele analyse van interviews wordt gecombineerd met media-analyse en een casestudy vanuit een constructivistische epistemologie. De tweede methodologische bijdrage is een diepgaande beschouwing en analyse van de gekozen onderzoeksmethoden. Ten derde levert dit onderzoek vanuit een breder perspectief een bijdrage aan de vakgebieden ontwikkelingsstudies, maritieme studies en internationale (economische) betrekkingen door een analysekader te bieden voor onderzoek naar economische diplomatie. Hierbij wordt een niet eerder toegepaste combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt, in het kader van een originele casestudy.

Verder stipt dit onderzoek diverse onderwerpen aan die een aanvulling vormen op huidige opvattingen over de impact van economische diplomatie op de havensector en andere gebieden. Het onderzoek naar de wijze waarop Brazilië en Nederland economische diplomatie hebben ingezet en welke invloeden daarbij een rol spelen, werpt licht op de mogelijkheden en beperkingen van nationaal beleid. Dit onderzoek in de havensector gaat over de nieuwe rol van havenautoriteiten in de wereldeconomie, en het belang van economische diplomatie daarbij. In het algemeen gaat dit proefschrift ook over de discoursen die in combinatie met of als onderdeel van economische diplomatie worden gevoerd en het belang daarvan voor het scheppen van verwachtingen bij de lokale bevolking. Ten slotte is een belangrijk doel van dit onderzoek dat het gesprek over het verantwoord gebruik van economische diplomatie en de daarbij gemaakte keuzes op gang komt.

Dit onderzoek levert ook een bijdrage aan beleidsvorming door de aandacht voor een groot aantal dimensies die belangrijk zijn voor het begrip van economische diplomatie, waaronder centralisatie versus fragmentatie, en de voor- en nadelen van een algemene strategie voor economische diplomatie. Hierbij is tevens een typologie gemaakt van instrumenten die in de praktijk van economische diplomatie in de havensector worden gebruikt. Dit onderzoek geeft daardoor meer inzicht in hoe gecompliceerd en ambigu het gebruik van economische diplomatie is. Dit geldt voor zich ontwikkelende landen in het algemeen, en de Braziliaanse havensector in het bijzonder. Het is daarom aan te raden dat regeringen verder gaan dan 'business as usual' en meer rekening houden met duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid en billijkheid bij het bedrijven van economische diplomatie.

Bovenal wijst dit onderzoek op het belang van verantwoordelijkheid en zorgplicht bij de inzet van economische diplomatie door regeringen. Regeringen hebben als vertegenwoordiger van hun land en daarmee als belangrijkste actor in de economische diplomatie een verantwoordelijkheid bij het

ondersteunen van bedrijven die buitenlandse activiteiten ondernemen, net zoals zij verantwoordelijkheid dragen bij het ondersteunen van bedrijven binnen de eigen landsgrenzen. Hun verantwoordelijkheid omvat niet alleen het stimuleren van verandering in de bestaande afhankelijkheidsrelaties tussen Noord en Zuid, maar vooral ook de zorg voor de lokale bevolking en de natuur in de betreffende regio. Economische diplomatie die wordt ingezet zonder aandacht voor duurzaamheid zorgt er uitsluitend voor dat ongelijkheid voortduurt en verwachtingen niet worden waargemaakt.