



Parlement en Wetenschap

BUITENLANDS BELEID VAN DE EU, INCLUSIEF DE MACHTSVERSCHUIVING TUSSEN DE EU, VS EN CHINA

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, De Jonge Akademie, KNAW, NFW, NWO, TNO en VSNU.

11 oktober 2021

Wetenschappelijke factsheet

OPEN STRATEGISCHE AUTONOMIE T.A.V. AFRIKA EN LATIJNS-AMERIKA

Dr. Frank Gerits, Universiteit Utrecht

Centrale vraagstelling

Welke instrumenten kunnen Nederland en de EU inzetten in het buitenlands beleid in relatie tot Afrika en Latijns Amerika op het terrein van de verwerving van grondstoffen om de open strategische autonomie te versterken (en minder afhankelijkheid te worden van China)?”

Inleiding

De Europese Unie (EU) en het Nederlandse kabinet hebben de ‘open strategische autonomie’ omarmd op het terrein van de verwerving van grondstoffen. Het gaat in de woorden van de voorzitter van de Europese Raad om een ‘industriële strategie’ met het oog op een ‘grotere onafhankelijkheid’.¹

Binnen de EU is in 2020 een ‘Action Plan on Critical Raw Materials’ ontwikkeld om de verschillende bronnen van grondstoffen te diversifiëren en ook hergebruik aan te moedigen.² In de Global South, in Afrika en Latijns-Amerika, bevinden zich belangrijke hoeveelheden kritieke materialen. Het aandeel van deze regio in de wereldproductie is significant:

- Afrika: Guinea (bauxiet, 64%); Democratische Republiek Congo (kobalt, 68%; titanium, 36%); Zuid-Afrika (iridium, 92%; platina, 71%; rodium: 80%; ruthenium: 93%)
- Latijns-Amerika: Brazilië (niobium, 85%); Chili (lithium, 78%)

Deze factsheet verkent welke instrumenten kunnen worden ingezet door Nederland en de EU in de relatie met Afrika en Latijns-Amerika om de doelstellingen van de ‘open strategisch autonomie’ te bereiken.

¹ ‘Herstelplan: meer strategische autonomie voor Europa – Toespraak van voorzitter Charles Michel op het Brussels Economic Forum’, 8 September 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/09/08/recovery-plan-powering-europe-s-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-brussels-economic-forum/>).

² ‘European Raw Materials Alliance’, 2020 (<https://erma.eu/about-us/>).

Samenvatting: twee uitdagingen

Uitdaging 1: vrijhandel en autonomie vrijwaren

Het begrip 'open strategisch autonomie' is fluïde. Het verwijst in de context van grondstoffen en industrie in de EU naar een belangrijke uitdaging: hoe de vrijhandelsidentiteit van de EU te bewaren, maar afhankelijkheid van andere internationale spelers vermijden? Daarbij zijn internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), de 'sustainable development goals', het verzekeren van grondstofbevoorrading en de groene transitie kernbegrippen.³

Uitdaging 2: koloniale beeldvorming vermijden

In de politieke context van de Global South heeft dit autonomiebeleid een koloniale bijklank: Europese wereldrijken onttrokken grondstoffen om de Europese economische positie in de wereld te versterken ten nadele van de kolonies. Tegelijkertijd is het veiligstellen van grondstoffen ook voor landen in Latijns-Amerika en Afrika een prioriteit. Hierdoor is een tweede uitdaging eveneens van belang: hoe strategische grondstoffen verzekeren en tezelfdertijd koloniale beeldvorming en weerstand van Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen voorkomen?

De aangereikte oplossingen in het Action Plan on Critical Raw Materials van de Europese Commissie zijn technocratisch van aard:⁴

- Een door de industrie aangestuurde Europese Grondstoffenalliantie oprichten.
- Duurzame financieringscriteria voor de mijnbouw en de winningsindustrieën ontwikkelen.
- Onderzoek en innovatie op het gebied van afvalverwerking, geavanceerde materialen en vervanging van kritieke grondstoffen.
- In kaart brengen van het potentiële aanbod van secundaire kritieke grondstoffen in Europa en levensvatbare terugwinningsprojecten aanwijzen.
- Identificeren van prioritaire mijnbouw- en verwerkingsprojecten voor kritieke grondstoffen in de EU.
- Ontwikkelen van deskundigheid en vaardigheden op het gebied van mijnbouw, winning en verwerking in regio's in overgangsregio's.
- Programma's voor aardobservatie en teledetectie inzetten voor de exploratie van hulpbronnen, exploitatie en milieubeheer na sluiting ervan.
- Onderzoeks- en innovatieprojecten ontwikkelen om de milieueffecten van de winning en verwerking van grondstoffen te verminderen.
- Ontwikkelen van strategische internationale partnerschappen voor een gediversifieerde aanvoer van duurzame kritische grondstoffen, te beginnen in 2021 met proefpartnerschappen met Canada, belangstellende landen in Afrika en de buurlanden van de EU.
- Verantwoorde mijnbouwpraktijken voor kritieke grondstoffen bevorderen.

De ideologische lading van de Noord-Zuidrelatie geeft het buitenlandse beleid van Latijns-Amerika en Afrika evenwel fundamenteel vorm. De herinnering aan de kolonisatie, dekolonisatie

³ 'Commissie zet koers uit voor open, duurzaam en assertief EU-handelsbeleid', 18 februari 2021 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_644).

⁴ 'Action Plan on Critical Raw Materials', 3 September 2020 (<https://emis.vito.be/sites/emis/files/articles/91/2020/Raw%20materials%20factsheet.pdf>).

en de schulden crisis die uit de leningen van de Wereldbank en het IMF voortvloeide maken Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse politica argwanend ten opzichte van Europese en Nederlandse diplomatieke acties.

De vanuit het oogpunt van 'critical raw materials' belangrijkste landen hebben recent een machtswissel ondergaan, maar de link tussen buitenlands beleid en de ideeën over koloniale uitbuiting zijn nog steeds aanwezig.

- In Guinea vond op 5 september 2021 een staatsgreep plaats. Legerleider Mamady Doumbouya tilde President Alpha Conde uit het zadel. De houding ten opzichte van de EU en de VS is nog onduidelijk, maar China heeft alvast steun voor de coup uitgesproken.⁵
- De Democratische Republiek Congo heeft altijd geleden omdat er veel grondstoffen in de grond zitten en worstelt nog steeds met de tweede Congoese burgeroorlog (1998-2003). In januari 2019 kwam Félix Tshisekedi aan de macht. In zijn buitenlands beleid zoekt hij opnieuw meer aansluiting bij Westerse machten. Dit in tegenstelling tot zijn voorganger Joseph Kabila die zich afwendde van 'koloniale', Westerse machten. In 2021 is Tshisekedi voorzitter van de Afrikaanse Unie.
- In Zuid-Afrika is sinds het #FeesMustFall-protest van 2016, waarbij lagere universiteitskosten werden geëist, een constant debat over de dekolonisatie van de maatschappij gaande. Het buitenlandse beleid van president Ramaphosa is erop gericht om de handelsbelangen van Zuid-Afrika te verdedigen, toegang tot andere Afrikaanse staten met grondstoffen te vrijwaren en mensenrechten geen prioriteit te geven om zo ook de isolatie uit het Mandelapark te voorkomen.⁶
- In Brazilië is Jair Bolsonaro sinds 2018 aan de macht en gebrand op het economisch exploiteren van de bodemrijdommen van het land. Kritiek op de kap in het Amazonewoud wordt weggezet als koloniaal.⁷
- In Chili vindt een maatschappelijke dekoloniseringbeweging plaats die te vergelijken is met Zuid-Afrika⁸

Elk beleid dat is gericht op het vermijden van een afhankelijkheidsrelatie met economieën in de Global South moet de schaduw van het koloniale onrecht in aanmerking nemen om politieke recuperatie door politici in Latijns-Amerika en Afrika te vermijden.

Nederlandse positie in Afrika en Latijns-America

Nederland geniet een vrij goede reputatie in de belangrijkste landen van Latijns-Amerika: Brazilië en Chili. In Afrika heeft Nederland een minder goede reputatie, vooral door acties van Nederlandse bedrijven zoals Shell (in Nigeria) en Heineken.⁹ Nederland kan desalniettemin vier instrumenten inzetten.

⁵ Charles Dunst, 'China Is OK With Interfering in Guinea's Internal Affairs', 8 September 2021 (<https://foreignpolicy.com/2021/09/08/china-guinea-interference-relations-alpha-conde-xi-jinping/>).

⁶ James Hamill, 'The reality of South Africa's foreign policy under Ramaphosa', 8 februari 2019 (<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/02/south-africa-foreign-policy-ramaphosa>).

⁷ Chloe Taylor, 'Brazil's Bolsonaro accuses French president of 'colonialist mindset' after calls for action on Amazon fires', 23 augustus 2019 (<https://www.cnbc.com/2019/08/23/brazils-bolsonaro-hits-back-at-frances-macron-over-amazon-fires.html>)

⁸ Augusta Saraiva, 'Toppling Statues Isn't Enough in Latin America', 10 augustus 2020 (<https://foreignpolicy.com/2020/08/10/latin-america-protest-colonial-statues-monuments-indigenous-rights/>).

⁹ 'Shell in Nigeria', Amnesty International, 2021 (<https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/themas/bedrijven-en-mensenrechten/shell-in-nigeria>); Olivier van Beemen, *Heineken in Africa: A Multinational Unleashed*, Illustrated edition (London: Hurst, 2019).

Instrument 1: externe communicatie

Alle communicatie zou de indruk van een 'Europees protectionistisch beleid' moeten vermijden. In de officiële communicatie van de commissie wordt de nadruk gelegd op een 'reliable, secure, and sustainable access to raw materials' en 'industrial leadership of Europe'.¹⁰ Die public-relationsstrategie houdt enkel rekening met een Europees publiek. In communicatie naar Afrika en Latijns-Amerika moet evenwel duidelijk gemaakt worden waarom de versterking van de strategische autonomie van de EU ook belangrijk is voor de landen buiten de EU.

Instrument 2: Klimaatakkoord van Parijs en overdracht van technologie

Een kernidee van de 'New International Economic Order' (NIEO), een beweging opgericht in 1974 door landen die de mondiale economisch structuur wilden hervormen in het voordeel van het zuiden, is steeds de uitwisseling van technologie geweest.¹¹ Waar dit in de jaren zeventig vooral ging over technologieën om productiecapaciteit te verhogen, gaat het vandaag vooral over hernieuwbare energie in het licht van *sustainability*. De grondstofautonomie van Nederland en de EU kan versterkt worden door landen in Latijns-Amerika en Afrika bij te staan in de ontwikkeling van hernieuwbare energie en op die manier landen in de Global South een aandeel te geven in de groene economie. Er liggen reeds verschillende plannen op tafel:

- Afrika: *Green Growth Strategy of the African Development Bank* en het *African Union Green Recovery Action Plan (2021-2027)*
- Latijns-Amerika: De Organisation of American States heeft een *Department of Sustainable Development* om aan 'greening' te doen.

De moderne incarnatie van de NIEO is de BRICS, een coalitie van ontwikkelingseconomieën die bestaat uit Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika. De BRICS zijn er op gebrand om de ambities van de NIEO waar te maken, maar deze landen doen dit vandaag de dag in hoofdzaak door marktwerking, niet door grootschalig staatsingrijpen. Een literatuurreview door Isabella Tamine Parra Miranda et al in April 2021 toonde aan dat groene technologie een speerpunt is van alle BRICS-landen behalve Zuid-Afrika.¹²

Instrument 3: focus op groei, niet ontwikkelingssamenwerking

Het marktdenken heeft ook wortel geschoten in Afrika en Latijns-Amerika. Sinds de jaren tachtig is veel van de in oorsprong socialistische oriëntatie van staten in deze continenten verdwenen. Bovendien heeft zowel Afrika als Latijns-Amerika een groeiende middenklasse, waardoor veel van deze maatschappijen met dezelfde voorzichtigheid kijken naar China als naar de EU of naar Nederland. Het is daarom belangrijk om landen zoveel mogelijk als partners te benaderen met een gemeenschappelijk probleem en niet als begunstigden van ontwikkelingssamenwerking.

¹⁰ 'Action Plan on Critical Raw Materials', 3 September 2020

<https://emis.vito.be/sites/emis/files/articles/91/2020/Raw%20materials%20factsheet.pdf>

¹¹ Nils Gilman, "The New International Economic Order: A Reintroduction," *Humanity* 6, no. 1 (2015): 1-16.

¹² Isabella Tamine Parra Miranda et al., "A Review on Green Technology Practices at BRICS Countries: Brazil, Russia, India, China, and South Africa," *SAGE Open* 11, no. 2 (April 1, 2021): 21582440211013780, <https://doi.org/10.1177/21582440211013780>.

Instrument 4: regionaal en bilateraal overleg

De EU beschikt over een Africa-EU Partnership en een EU Delegation to the African Union. De EU heeft de status van waarnemer bij de Organisation of American States. De samenwerking met deze regionale actoren kan een belangrijk vehikel zijn om gedeelde belangen te identificeren. Dat is evenwel een uitdaging omdat zowel Latijns-Amerika als Afrika een strategie heeft die poogt maximale winst te halen uit de grondstoffen in hun ondergrond.

- De Afrikaanse Unie heeft op 31 januari 2015 de Agenda 2063 aangenomen. Daarin staat de 'African Commodities Strategy', waarin er naar manieren gezocht wordt om waarde toe te voegen aan de Afrikaanse grondstoffen omdat Afrika als *global supplier* afhankelijk is van de opbrengsten van deze grondstoffen.¹³
- Het charter van de Organisation of American States in 1967 stelt eveneens expliciet de waarde van grondstoffen te willen verbeteren.¹⁴

Samenwerking met deze regionale organisaties kan daarom een belangrijke manier zijn om gezamenlijke doelstellingen in te werken.

Conclusie & aanbeveling: van strategische autonomie naar strategische interdependentie

- Buitenlands beleid dat zich richt op de verwerving van grondstoffen in Afrika en Latijns-Amerika om op die manier de open strategische autonomie te versterken moet rekening houden met het wereldbeeld van de leiders aan het roer van verschillende landen, een wereldbeeld dat is gevormd door ideeën van fundamentele economische ongelijkheid.
- Het is daarom belangrijk om het buitenlandse beleid zo te organiseren dat er een strategische interdependentie – of op zijn minst de indruk daarvan – ontstaat, waarbij staten in de Global South mee kunnen genieten van een autonoom Europa en Nederland.

Bronnen

'Action Plan on Critical Raw Materials', 3 September 2020

(<https://emis.vito.be/sites/emis/files/articles/91/2020/Raw%20materials%20factsheet.pdf>).

Augusta Saraiva, 'Toppling Statues Isn't Enough in Latin America', 10 augustus 2020

(<https://foreignpolicy.com/2020/08/10/latin-america-protest-colonial-statues-monuments-indigenous-rights/>).

Charles Dunst, 'China Is OK With Interfering in Guinea's Internal Affairs', 8 September 2021

(<https://foreignpolicy.com/2021/09/08/china-guinea-interference-relations-alpha-conde-xi-jinping/>).

Chloe Taylor, 'Brazil's Bolsonaro accuses French president of 'colonialist mindset' after calls for action on Amazon fires',

23 augustus 2019 (<https://www.cnn.com/2019/08/23/brazils-bolsonaro-hits-back-at-frances-macron-over-amazon-fires.html>)

'European Raw Materials Alliance', 2020 (<https://erma.eu/about-us/>).

'Charter of the Organisation of American States (A-41)' (http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp).

'Commissie zet koers uit voor open, duurzaam en assertief EU-handelsbeleid', 18 februari 2021

¹³ 'Trade and Industrial Development', 2020 (<https://au.int/en/trade-and-industrial-development>).

¹⁴ 'Charter of the Organisation of American States (A-41)' (http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp).

(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_644).

Gilman, Nils. "The New International Economic Order: A Reintroduction." *Humanity* 6, no. 1 (2015): 1–16.

'Herstelplan: meer strategische autonomie voor Europa – Toespraak van voorzitter Charles Michel op het Brussels Economic Forum', 8 September 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/09/08/recovery-plan-powering-europe-s-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-brussels-economic-forum/>).

Isabella Tamine Parra Miranda et al., "A Review on Green Technology Practices at BRICS Countries: Brazil, Russia, India, China, and South Africa," *SAGE Open* 11, no. 2 (April 1, 2021): 21582440211013780, <https://doi.org/10.1177/21582440211013780>.

James Hamill, 'The reality of South Africa's foreign policy under Ramaphosa', 8 februari 2019 (<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/02/south-africa-foreign-policy-ramaphosa>).

Keukeleire, Stephan, and Bas Hooijmaaijers. "The BRICS and Other Emerging Power Alliances and Multilateral Organizations in the Asia-Pacific and the Global South: Challenges for the European Union and Its View on Multilateralism." *Journal of Common Market Studies* 52, no. 3 (2014): 582–99.

Miranda, Isabella Tamine Parra, Juliana Moletta, Bruno Pedroso, Luiz Alberto Pilatti, and Claudia Tania Picinin. "A Review on Green Technology Practices at BRICS Countries: Brazil, Russia, India, China, and South Africa." *SAGE Open* 11, no. 2 (April 1, 2021): 21582440211013780. <https://doi.org/10.1177/21582440211013780>.

Nils Gilman, "The New International Economic Order: A Reintroduction," *Humanity* 6, no. 1 (2015): 1–16.

'Shell in Nigeria', Amnesty International, 2021 (<https://www.amnesty.nl/wat-wedoen/themas/bedrijven-en-mensenrechten/shell-in-nigeria>); Olivier van Beemen, Heineken in Africa: A Multinational Unleashed, Illustrated edition (London: Hurst, 2019).

'Trade and Industrial Development', 2020 (<https://au.int/en/trade-and-industrial-development>).

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.

