

Belgische handelsprospectie in de wereld

Over de limieten van de staat in de internationale economie

Rik Coolsaet

‘Handel is oorlog’, verklaarde Pierre Chevalier, Belgisch staatssecretaris voor buitenlandse handel, net een jaar geleden. Aanleiding was de in België beruchte dioxinecrisis. Industrieel afval was in de voedselketen terechtgekomen en had geleid tot een dioxinevergiftiging van een uiteenlopend gamma voedingsproducten. Dat bleek snel niet alleen een gezondheidsprobleem op te leveren voor de eigen bevolking, maar meteen ook een serieuze klap voor de export van levensmiddelen die meer dan een tiende van het Belgische uitvoerpakket vertegenwoordigt. En aangezien solidariteit niet meteen tot de standaardkenmerken behoort van de internationale handel, zag de Belgische regering zich verplicht om een gecoördineerde en dure actie op touw te zetten om buitenlandse stocks terug te kopen, vergoedingen te betalen voor vernietigde stocks, missies uit te sturen om buitenlandse partners gerust te stellen – op straffe posities op buitenlandse markten kwijt te raken. ‘Internationale handel is oorlog’, merkte Pierre Chevalier toen op. ‘Iedereen mikt op marktaandeelen van anderen. In de wereldhandel wordt alles aangegrepen om een marktaandeel te bekomen of te behouden.’¹

Toch is het gevoel in een wedloop te zijn gewikkeld om marktaandeelen niet zomaar het gevolg van een toevallige crisis in België. Economische diplomatie en de verdediging van nationale belangen heeft in België sedert enkele jaren een opvallend nieuwe nadruk en politieke legitimiteit gekregen. De analyse dat het buitenlands beleid van dit land steeds een sterke nadruk gelegd heeft op commerciële en economische belangenbehartiging was enkele jaren geleden nog een academische ketterij, maar wordt vandaag als een evidentie beschouwd.

Zoals verderop zal blijken, is dat echter al evenmin een typisch Belgisch verschijnsel. Die hernieuwde nadruk op de commerciële dimensie van de diplomatie valt in tal van landen op. Afhankelijk van hun eigen appreciatie hoor je diplomaten ofwel klagen ofwel benadrukken dat zij meer dan in het verleden handelsvertegenwoordigers zijn geworden. Bij vele ministeries van buitenlandse zaken (al dan niet in samenwerking met hun collega verantwoordelijk voor buitenlands handel) is een opvallend gelijklopende trend te noteren: een agressieve en nadrukkelijke bevestiging dat het de taak is van de diplomatie om de commerciële belangen van hun zendstaat te verdedigen.

Continuïteit en discontinuïteit in de handelspolitiek

Exportpromotie is de oudste vorm van handelsbeleid. Gegroeid in het tijdperk van het mercantilisme toen invoer slecht en uitvoer goed werd geacht, is de promotie van wat in eigen land werd geproduceerd ook na de overwinning van de vrijhandel op het mercantilisme in het midden van de negentiende eeuw een rode draad gebleven in het Belgisch handelsbeleid. Exporteren werd in België steeds als een vitaal belang en zelfs een existentiële behoefte aangevoeld. Sedert de onafhankelijkheid van het land in 1830 laat het Belgisch buitenlands beleid zich trouwens lezen als een lange aaneenschakeling van commercieel gedreven beleidsopties, die al dan niet bewust werden nagestreefd en waaraan andere aspecten van het buitenlands beleid, veiligheidspolitiek inclusief, dikwijls ondergeschikt werden gemaakt.

In de negentiende eeuw waren vooral de geografisch nabijgelegen afzetmarkten het doelwit van de Belgische exportinspanningen. Zowat negentig procent van de uitvoer en zeventig procent van de invoer had in 1840 betrekking op de buurlanden. Op het einde van de eeuw kende de Belgische export een onmiskenbare mondiale expansie (iets wat wij vandaag, een eeuw later, 'mondialisering' zouden noemen). Opvallende acties in China en het Congobekken, maar ook in Rusland, Latijns-Amerika en het Midden-Oosten gaven aan het België van de eeuwwisseling een opmerkelijke mondiale uitstraling, waarvan sommige restanten ook vandaag de dag nog te zien zijn. Maar hoe belangrijk deze buitenlandse investeringen ook waren, zij wijzigden in essentie niets in de fundamentele Belgische exportoriëntatie op zijn buurlanden. In 1900 namen de buurlanden nog steeds zowat negentig procent van de uitvoer en de helft van de invoer voor hun rekening.

Tijdens het interbellum kreeg de handelspolitiek evenwel een ruimere dimensie onder de vorm van een bewust nagestreefd economisch multilateralisme. Vanaf 1927 gingen Europese landen, zoals België en Nederland, pogen hun talrijke bilaterale handelsverdragen om te zetten in een multilateraal netwerk gebaseerd op de principes van de vrijhandel. Aanvankelijk in het kader van de Volkenbond en later van meer regionale arrangementen (zoals de Oslo- en Ouchy-Convention) betekende dit dat internationaal handelsverkeer in toenemende mate op een set van uniforme regels en afspraken ging berusten dat relatief meer in het voordeel was van kleine dan van grote staten, omdat deze laatste daarmee (economische) pressiemiddelen uit handen gaven.

Specifiek voor de exportpromotie werd onmiddellijk na de tweede wereldoorlog de Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel opgericht, een zgn. 'parastatale' instelling waarin zowel de private sector als de overheid vertegenwoordigd was. Deze BDBH kreeg als taak mee om de handelsprospectie, en met name de export te stimuleren in een omgeving waarin tarifaire en niet-tarifaire belemmeringen nog schering en inslag waren. Belgische exporteurs informeren werd lange tijd aangezien als de belangrijkste opdracht van de exportdienst.

De mondiale liberaliseringsbeweging na de tweede wereldoorlog deed gaandeweg niet alleen de taken van de BDBH wijzigen in de zin van meer directe exportpromotie, maar verlichtte ook in grote mate het handelsbeleid van de ministeries van buitenlandse zaken zelf inzake juridische normering, afspraken en akkoorden. De GATT (nadien WHO) en vooral de EEG (nadien de EU) creëerden enerzijds het mondiale kader en anderzijds de instrumenten voor de gezamenlijke uitwerking van de handelspolitiek van de lidstaten. Eén van de redenen waarom België steeds sterk heeft gepleit voor de economische integratie van Europa was dat op die manier een stabiel en voorspelbaar economisch multilateralisme werd geschapen dat zijn belangrijkste handelspartners omvatte. De overdracht van de ooit exclusieve nationale bevoegdheden inzake handelsbeleid aan de EEG werd dan ook in België zonder de minste weerstand ondersteund.

Wie de Belgische exportpromotie van vandaag wil vergelijken met die van het verleden, zal de mix opvallen van sterke continuïteit en enkele opvallende discontinuïteiten.

De sterkste continuïteit ligt zonder de minste twijfel in de extreme afhankelijkheid van de Belgische economie van handel en export. De export van goederen en diensten is goed voor zowat twee derde van het Belgisch BNP. Een op derde jobs heeft direct te maken met in- en uitvoer en dat stijgt in sommige industrietakken tot acht op tien jobs.

Een tweede continuïteit is even oud als de eerste en heeft te maken met de geografische concentratie. De Europese buurlanden blijven veruit de belangrijkste handelspartners. Drie kwart van de Belgische uitvoer ging in 1999 richting EU, net als zeventig procent van de invoer. Ondanks alle overheidsinspanningen blijft het belang van de 'verre export' voor de Belgische economie bescheiden.

De afgelopen decennia heeft de Belgische export echter ook enkele opvallende discontinuïteiten getoond. De eerste is niet typisch Belgisch en slaat op de wijzigingen in het exportpakket. Van staal, ijzer en half-afgewerkte produkten is de export gaandeweg geëvolueerd naar produkten met een hogere toegevoegde waarde, zoals chemicaliën, farmaceutische produkten, machines en, uiteraard, diensten.

Een tweede, meer (zij het niet uitsluitend) typisch Belgische discontinuïteit, is de 'nationaliteit' van de export. Tot in de jaren zestig waren de meeste bedrijven in handen van Belgisch kapitaal. Vanaf toen en in elkaar opvolgende golven is de penetratie van buitenlands kapitaal bijzonder sterk geworden. Vandaag gebeurt zowat een vijfde van de private tewerkstelling in filialen van buitenlandse ondernemingen. In sommige industriële sectoren en diensten is de buitenlandse aanwezigheid goed voor zowat zeventig procent van de toegevoegde waarde. Niet voor niets staat België op de vijfde plaats van de 'transnationality index' van Unctad.²

Deze investeringsgolven waarmee het Belgische bedrijfsleven langzaam werd 'uitverkocht' aan buitenlandse ondernemingen werd, ondanks kritische kanttekeningen door enkele auteurs, door de overheid doorgaans positief onthaald.³ Buitenlandse investeringen brachten immers technologische vernieuwing én tewerkstelling met zich mee. Pas recent wordt ook binnen de overheid bedenkingen geuit. Ten tijde van de Oost-Aziatische en Russische crises van eind 1997 had J. Grauls, directeur-generaal van de buitenlandse economische en bilaterale betrekkingen van het ministerie van buitenlandse zaken, het over de 'onvoorziene gevolgen' die het ongecontroleerde kapitaalverkeer kon hebben op het aandeelhouderschap van de Belgische ondernemingen.

De laatste discontinuïteit vloeit hier rechtstreeks uit voort. In de wereldhandel is het aandeel van de intrabedrijfshandel sterk toegenomen ten nadele van de klassieke handel tussen nationaal gebaseerde producenten. Sommige menen dat een en zelfs twee derde van de wereldhandel zich thans afspeelt tussen hoofdbedrijven en filialen. De effecten hiervan zijn tot op heden nauwelijks bestudeerd en worden op uiteenlopende wijze geëvalueerd. De Belgische exportinspanningen maken geen onderscheid of een produkt al dan niet uit een in België gelokaliseerd buitenlands filiaal of een 'Belgisch' bedrijf komt. In regeringskringen, en met name binnen de Belgische exportdienst BDBH, werd echter wel herhaaldelijk gewaarschuwd dat deze evolutie kon leiden tot een artificiële geografische beperking van de activiteiten van een in België gesitueerd bedrijf, afhankelijk van afspraken gemaakt in de hoofdzetel van het betrokken bedrijf.

Spanning tussen politieke en commerciële logica

Deze discontinuïteiten en, meer algemeen, het gevoel van toegenomen internationale concurrentie dat de mondialiseringstrend van het afgelopen decennium begeleidde, heeft ertoe geleid dat in tal van landen een sterke centralisatie werd nagestreefd van de instrumenten inzake commerciële diplomatie in het algemeen en exportpromotie in het bijzonder. Ook in België werd tegen het midden van het vorige decennium een aantal wijzigingen aangebracht

met de bedoeling de inspanningen van de verscheidene actoren op dat terrein nauwer op elkaar te laten aansluiten. Maar deze poging tot coördinatie speelde in op de Belgische politieke dynamiek die evolueerde naar een sterke 'defederalisering' van de centrale (federale) staat ten voordele van de Gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel).

In 1988 werd de bevoegdheid inzake exportpromotie voor het eerst gedeeltelijk overgedragen aan de drie Gewesten. In de loop der jaren werd dit pakket steeds ruimer, zodat tegen 1993 exportpromotie nagenoeg een exclusief gewestelijk beleidsdomein werd. De federale staat België behield weliswaar een aantal instrumenten die daar nauw bij aansloten. Naast een aantal financiële instrumenten, was er op de eerste plaats de exportdienst BDBH. Deze kreeg in 1997 een nieuwe beheersstructuur, waarin de rol van de federale en van de gewestelijke overheden, alsook de aanwezigheid van het bedrijfsleven opnieuw werden vastgelegd. Ondanks de lege-stoelpolitiek van Vlaamse zijde (waar men ontevreden was over de nog te beperkte Vlaamse aanwezigheid) en mede door de matigende rol van het bedrijfsleven begon de 'nieuwe' BDBH naar behoren te functioneren.

De pogingen van staatssecretaris Chevalier om de BDBH naar het buitenland toe nog sterker te profileren, botsten echter op deze interne Belgische politieke logica. De Volksunie, die wel op Vlaams niveau, maar niet op Belgisch niveau mee in de regering zit, eiste al geruime tijd een verdere overdracht van federale bevoegdheden naar het Vlaamse niveau. Omdat haar aanwezigheid op Vlaams niveau noodzakelijk is om een meerderheid te behouden, werd aan deze eis tegemoet gekomen door enkele beleidsdomeinen verder te defederaliseren. In april 2000 besloot de Belgische regering aldus om de federale exportdienst BDBH te ontmantelen en om te vormen tot een klein exportagentschap.

Heel wat technische en juridische aspecten van dit politieke akkoord zijn tot op heden echter niet uitgewerkt en vormen nog steeds het onderwerp van discussie tussen de betrokken ministers en beleidsniveaus. Het is zelfs onduidelijk wanneer dit nieuwe exportagentschap van start zal gaan. Net zoals de BDBH zou het gaan om een *sui generis* structuur met een apart budgettair statuut waaraan zowel de federale als de gewestelijke overheden bevoegdheden overdragen en waarin beide beleidsniveaus alsook de bedrijfswereld vertegenwoordigd is. Het essentiële verschil ligt erin dat de filosofie inzake coördinatie een heel andere vorm zal krijgen. In tegenstelling tot de BDBH zou de coördinatie niet langer op federaal niveau, maar op gewestelijk niveau komen te liggen. Mede omdat dit helemaal niet de inzet was van deze herschikking, kan niemand vandaag voorspellen of deze structuur ook beter zal kunnen inspelen op de toegenomen coördinatiebehoefte en assertiviteit die het huidige internationale handelsklimaat lijken te beheersen.

Hoe hedendaags is de nieuwe commerciële assertiviteit ?

In tegenstelling tot wat nogal wat auteurs de afgelopen jaren hebben voorspeld, heeft de economische mondialisering geen einde gemaakt aan de rol van de staat, althans niet inzake handelsprospectie. Zowat alle staten hebben hun inspanningen op dat vlak opgedreven. De Verenigde Staten zijn daarin wellicht het duidelijkst geweest, zeker tijdens de eerste ambtstermijn van Bill Clinton toen men de indruk kreeg dat het *State Department* een filiaal was geworden van het *Department of Commerce*. In Groot-Brittannië werden in mei 1999 alle exportinspanningen samengebracht in een nieuwe gecentraliseerde structuur, *British Trade International*. Die moet de interdepartementale rivaliteiten en twisten neutraliseren door alle mogelijke actoren met bevoegdheden op buitenlands economisch en commercieel vlak in een

eengemaakt kader samen te brengen onder de gezamenlijke leiding van de staatssecretaris voor handel en de minister van buitenlandse zaken. De Britten rekenen erop door deze centralisatie hun exportbedrijven beter te kunnen ondersteunen, hun buitenlands marktaandeel te vergroten en meer investeringen aan te trekken. Gareth Evans, oud minister van buitenlandse zaken van Australië, constateerde dat zijn regering de financiële middelen voor de Australische diplomatie had teruggeschroefd, maar tegelijkertijd steeds meer de nadruk was gaan leggen op handel en commerciële aspecten.⁴ Belgische diplomaten hebben het gevoel dat hun collega's uit Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Duitsland en Frankrijk op dat vlak veel assertiever te werk gaan dan zijzelf.

Velen zien die commerciële nadruk als een nieuw fenomeen, verbonden met het einde van de Koude Oorlog. Voor hen maakte het einde van de ideologische confrontatie tussen Oost en West het eindelijk mogelijk om opnieuw tijd en energie te besteden aan de economische dimensie van de internationale relaties, die geacht werd veel relevanter te zijn voor het welzijn van de bevolking. Nauw hiermee verwant was de overtuiging dat geo-economie voortaan de geopolitiek zou vervangen en dat internationale macht vertaald zou worden als economische en commerciële macht en niet langer als militaire macht.

Gaandeweg is er nog een derde verklaring bijgekomen in de vorm van mondialisering, naar Angelsaksische inspiratie ook wel als 'globalisering' omschreven. De redenering luidt dat economische mondialisering nieuwe perspectieven opent voor de internationale handel, maar tegelijkertijd ook de concurrentie aanscherpt om marktaandelen te veroveren of te behouden. Staten en grote ondernemingen zijn volgens deze redenering op elkaars medewerking aangewezen, waarbij de tweede groep een natuurlijke leiderspositie gaat innemen en de rol van de staat langzaam reduceert tot die van onderaannemer. Staten en regeringen worden geacht hooggekwalificeerde jobs en buitenlandse investeringen aan te trekken door zich aan te dienen als aantrekkelijke huwelijkspretendenten voor het mondiale kapitaal en export te bevorderen door een agressieve economische diplomatie.

Al deze verklaringen bevatten een kern van waarheid, maar missen de historische dimensie die zou toelaten de huidige commerciële activiteit van het diplomatieke apparaat ten volle naar waarde te kunnen schatten.

In tegenstelling tot wat sommige beleidsmensen en waarnemers menen is commerciële diplomatie allesbehalve een hedendaags verschijnsel. De huidige economische diplomatie kan immers qua intensiteit en qua omvang gemakkelijk vergeleken worden met de commerciële diplomatie van de Europese staten in de negentiende eeuw of met de dollardiplomatie van president Taft. Op zijn minst sedert de renaissance was het steeds een van de twee pijlers van de diplomatie, naast de veiligheidsdimensie (het nastreven van het machts-evenwicht). Hun onderlinge relatie tussen beide dimensies van de diplomatie kan je nog het best vergelijken met die tussen de twee DNA-slierten, die afwisselend boven en onder liggen.

Economische diplomatie neemt de overhand wanneer een plotse versnelling in de mondialisering (of: een plotse snelle toename van de interdependentie te zamen met het besef ervan) begeleid wordt met een afwezigheid (of onaangepastheid) van gedeelde gedragsregels. Bedrijven doen dan een beroep op 'hun' regering om hun inspanningen te ondersteunen om marktaandelen te veroveren of te beschermen. Staten hebben geen andere keuze dan deze bedrijfsbelangen te ondersteunen omdat anders buitenlandse bedrijven hiervan zouden profiteren.

De huidige scherpe internationale economische concurrentie vertoont nogal wat gelijkenissen met de competitieve internationale omgeving van de tweede helft van de negentiende eeuw. Toen ruimde de traditionele mercantilistische handelspolitiek baan voor de vrijhandel, wat de leidende positie van Groot-Brittannië in het internationale handelssysteem versterkte, mede dank zij de aanvaarding van de goudstandaard door vele staten. Deze stabiele en voorspelbare wereldorde zou echter niet blijven duren. In het laatste kwart van de negentiende wijzigde dit snel. De Britse economische hegemonie verdween ten voordele van de Verenigde Staten, terwijl ook de overige Europese mogendheden elk een plaats onder de zon opeisten. Daarnaast creëerde een tweede industriële revolutie nieuwe industriële giganten, nieuwe handelsgoederen en nieuwe produktiemethodes die zich over de hele wereld verspreidden. Deze combinatie van nieuwe ontwikkelingen vormen de achtergrond van de versnelling in de mondialisering die men toen ervoer, en die toen werd omschreven als ‘mondiale expansie’.

Ideeën over het einde van de oorlog als instrument en over het einde van de staat als politiek systeem vonden toen hun weg in tal van bestsellers, met Norman Angells *The Great Illusion* (1909) als een mooie illustratie – die evenwel door de daaropvolgende wereldoorlogen zou tegengesproken worden.

In deze bijzonder competitieve internationale omgeving hadden bedrijven het gevoel in een *struggle for life* gevangen te zitten. Om hun eigen overleven te verzekeren, deden zij een beroep op twee methodes. Zij gingen over tot de vorming van ‘industriële conglomeraten’, kartels en trusts (wat wij vandaag zouden omschrijven als ‘*merger mania*’) om enige stabiliteit te brengen in de ongereguleerde economie door de gevolgen van de *booms* en *busts* enigszins op te vangen. En zij zochten de steun van hun regeringen om nieuwe buitenlandse markten te veroveren of in het slechtste geval hun marktaandelen veilig te stellen. Een intensieve economische diplomatie was hier het gevolg van en een versterking van de rol van de staat – in tegenspraak tot de voorspellingen van tal van auteurs zoals Norman Angell.

De hedendaagse intensieve economische diplomatie kan dus wellicht nog het best worden gezien als een soortgelijk overgangverschijnsel. Na de tweede wereldoorlog en tot de jaren zeventig had de economische diplomatie vooral betrekking op goederen en vond ze plaats in een voorspelbare internationale omgeving, beheerd door de combinatie van de monetaire architectuur van Bretton Woods en de politieke en economische primauteit van de Verenigde Staten en het Amerikaanse bedrijfsleven.

Die voorspelbaarheid is vandaag niet meer. Met het wegvallen van de Bretton-Woodsarchitectuur is er, vooreerst, niet langer sprake van monetaire regulering, waarvan de monetair-economische spiraal van 1997-1998 in Oost-Azië, Rusland en Latijns-Amerika de meest recente uiting was. Vervolgens heeft de Amerikaanse economische unipolariteit vandaag plaats gemaakt voor een economische bipolariteit rond de Europese Unie en de Verenigde Staten. Ten derde is de handelsagenda fors uitgebreid met diensten en alle afgeleiden van de nieuwe industriële revolutie, gestart met de informatica-revolutie. En tenslotte heeft de naoorlogse handelsliberalisering in de loop van de jaren tachtig het gezelschap gekregen van een sterke dereguleringsinspanning. Deze vier factoren hebben aldus een competitieve sfeer meegebracht in de economische wereldorde waarop bedrijfswereld en staten geen andere keuze lijken te hebben dan opnieuw, net zoals een eeuw geleden, over te gaan tot een assertieve economische diplomatie.

Staten zijn dus niet verdwenen als centrale actoren, zoals sommige aanhangers van de mondialiseringstheorie voorspeld hadden. Toch past hier enige voorzichtigheid. Zelfs indien

men de huidige diplomatieke assertiviteit op handelsvlak als een overgangsfenomeen kan interpreteren, dan betekent dit uiteraard niet dat de handelspolitiek nadien opnieuw in haar vertrouwde bedding zal terechtkomen. Geschiedenis herhaalt zich immers niet en zeker niet in dezelfde vorm. Over het eerder in dit stuk vermelde groter wordende aandeel van de intrabedrijfshandel in de wereldhandel is tot dusver weinig diepgaand onderzoek verricht, mede door het ontbreken van voldoende cijfermateriaal en vergelijkend onderzoek. Dat betekent dat het tot op heden onmogelijk is met zekerheid de vraag te beantwoorden in welke mate de officiële inspanningen van staten en hun exportdiensten thans nog kunnen gezien worden als een autonome economische diplomatie of daarentegen als een ondergeschikte dimensie van een transnationale bedrijfsplanning.

(*Internationale Spectator*, jg. 54, nr. 10, oktober 2000, pp. 494-498)

¹ Tenzij anders aangegeven, raadplege men voor bronvermeldingen en herkomst van citaten mijn 'Trade is War.' *Belgium's economic diplomacy in the age of globalisation*. Leicester, University of Leicester, Centre for the Study of Diplomacy, DSP Discussion Paper 62, 2000.

² De 'transnationality index' is gebaseerd op een reeks variabelen die een goede indicatie geven van de mate van internationalisering van de economie van een land. Nieuw-Zeeland komt eerst, gevolgd door de BLEU, Griekenland, Australië en Nederland. Zie hiervoor: World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development. New York/Geneva, Unctad, juli 1999, pp. 16-17

³ Kritische geluiden waren dikwijls te horen in de Vlaamse politieke elite die een Franse dominantie vreesden over het Vlaamse bedrijfsleven, wat vervolgens werd geïnterpreteerd als een poging tot verfransing van Vlaanderen. Vandaar dat in de jaren tachtig van Vlaamse zijde gepleit werd voor een 'verankeringsbeleid' om economische beslissingscentra in Vlaamse handen te houden. In 1999 is voor het eerst een einde gekomen aan de Belgische 'uitverkoop'. KPMG Corporate Finance berekende dat Belgische bedrijven voor het eerst meer buitenlandse bedrijven hebben opgekocht dan omgekeerd (*Financieel-Economische Tijd*, 1 februari 2000)

⁴ Gecit. in: *International Herald Tribune*, 11 januari 2000