



Op initiatief van de  
Koning Boudewijn-  
stichting

Een rapport aan de Koning Boudewijnstichting

# EEN VERDEELD LAND IN EEN VERDEELDE WERELD

Hoe een nieuwe wereldorde ons  
verplicht orde op zaken te stellen

**Jonathan Holslag en Thomas Renard**  
*April 2013*



1. DE GLOBALE CONTEXT	_p9
2. UITDAGINGEN VOOR BELGIË	_p23
3. AANBEVELINGEN	_p35



# Samenvatting

**Voorwoord** – Deze strategienota is een onderdeel van het programma van de Vrijdaggroep. De Vrijdaggroep bestaat uit jonge Belgische talenten (25-35 jaar) die zich voor de verbetering van onze samenleving willen inzetten. Ze doen dat door strategienota's over de belangrijkste uitdagingen op te stellen en door nieuwe inzichten en ideeën voor het debat aan te reiken. Elke strategienota wordt aan een langdurig reflectieproces onderworpen. Hij wordt eerst voorgelegd aan een uitgebreide groepsvergadering waarop ook experts en praktijkbeoefenaars worden uitgenodigd. Nadien wordt hij door de groepsleden en een beperkt aantal correspondenten besproken en aangepast. Tot slot wordt de definitieve nota op grote schaal verspreid.

Deze eerste nota wil een bijdrage leveren tot het debat over de plaats van onze samenleving in een steeds competitievere wereldorde. Hij is bedoeld als verkenning. De lezer zal merken dat we voorstellen dieper op

verscheidene belangrijke vraagstukken in te gaan. Met onze sombere beoordeling van de huidige wereldtoestand willen we ons in geen geval uitspreken over de kansen om op de lange termijn tot een vreedzamer en rechtvaardiger wereldorde te komen. Het zou totaal ongepast zijn te stellen dat er in internationale aangelegenheden geen plaats meer zou zijn voor internationale samenwerking, handel en communicatie. Maar we willen wel waarschuwen voor een knelpunt dat in de komende overgangsjaren onzekerheid en eventueel zelfs *deglobalisering* kan veroorzaken. Deglobalisering impliceert een stagnatie van de wereldwijde stromen – handel, financiën, mensen – en een toenemend nationalisme ten koste van de internationale samenwerking.

Daarenboven is de belangrijkste boodschap van dit rapport dat we nog altijd geloven in de sterke capaciteit van onze samenleving om een stevige positie in de wereldorde te handhaven. Als dusdanig is de huidige economische onzekerheid een

wake-up call en mag ze niet tot wanhoop leiden. Ze biedt ook de kans om over onze kracht en ons herstelingsvermogen na te denken. Onze maatschappij zal zich tegen nieuwe uitdagingen moeten indekken en bijvoorbeeld in een innovatieve economie blijven investeren en tegelijk aan een sterker Europa en een veiliger wereld te werken. We moeten deze uitdagingen ombuigen tot kansen om onze diplomatie doeltreffender en onze maatschappij veerkrachtiger te maken. Terugplooiën op zichzelf en een behoudsgezinde fixatie op de status quo zijn geen opties.

**De context** – En daar staan we dan: na een voorspoedige reis langs het opwaartse pad van de voorbije twee decennia waarin alles mogelijk was, staren we nu angstig en verbouwereerd de dichte nevel in waarin de weg voor ons is gehuld. Sinds het einde van de Koude Oorlog leek de wereld door een duidelijk geheel van principes te worden geleid: samenwerking, het vermijden van agressie, openheid. Volgens sommigen hadden

## 6 SAMENVATTING

we het eindpunt van een lange geschiedenis van harde machtspolitiek bereikt; anderen meenden dan weer dat we al snel op een postmodern platform zouden belanden waar enge nationale belangen zouden wijken voor meer verlichte benaderingen. Niets van dit alles kan nog als vanzelfsprekend worden beschouwd.

De wereldorde heeft een kritiek keerpunt bereikt, met aan de ene kant de voortzetting van een globalisering die achtergestelde gebieden welvarender en invloedrijker maakt, en aan de andere kant een scenario waarin de verschuiving in het machts evenwicht leidt tot economische onrust, politieke onzekerheid, diplomatieke strijd en militair machtsvertoon. Met andere woorden: misschien stevent onze wereld af op een periode van deglobalisering waarin machtspolitiek en nationalisme het zullen winnen van het vroegere streven naar samenwerking en zelfbedwang. Niets hiervan is onvermijdelijk, maar het is ook niet langer ondenkbaar. Deze nota stelt drie mogelijke richtingen voor waarin de wereld kan evolueren: globalisering, versnippering, en deglobalisering. Als de wereld het niet eens raakt over een strategie om de komende jaren door dit overgangsknelpunt te geraken, wordt deglobalisering het meest aannemelijke scenario.

**De uitdaging** – Dit vormt een grote uitdaging voor een geglobaliseerd land als België. Als de globalisering toeneemt, de rijkdom gelijkjer wordt verdeeld en de internationale samenwerking zich beter aan het nieuwe machts evenwicht aanpast, dan bevonden we ons in de eerste linie om hier voordeel uit te halen, en het zal vooral van onze eigen ambitie afhangen in welke mate dit inderdaad gebeurt. Mocht de globalisering ech-

ter stilvallen of zelfs achteruitgaan, dan worden we bijzonder kwetsbaar, want we hangen in grote mate af van de internationale handel, we vertrouwen op een Europees project dat zich misschien niet langer zal kunnen verweren tegen de grillen van het nationalisme, en we beschikken niet langer over de instellingen, de maatschappelijke samenhang en de strategische cultuur om het hoofd te bieden aan een beleid van andere landen dat tegen onze eigen belangen indruist.

Er zijn talrijke gevaren verbonden aan een stilstand of omkering van de globalisering. Vooreerst zal het moeilijker worden de positie van ons land als wereldwijd transitknooppunt of de positie van Brussel als internationale hoofdstad te handhaven bij de gratie van buitenlandse investeerders en internationale organisaties. Ten tweede zal het risico toenemen dat de handel wordt verlegd, want landen gebruiken politieke instrumenten om economische activiteiten aan te trekken die banen en inkomsten genereren. Ten derde valt een vlucht van knowhow te vrezen, want onze markt alleen zal onvoldoende aantrekkelijk zijn om de grote industrieën ertoe aan te zetten hun cruciale R&D-activiteiten in België te houden. Ten vierde zal onze maatschappij af te rekenen krijgen met toenemend brinkmanship vanwege andere landen die proberen toegevingen los te krijgen die tegen onze belangen ingaan. En ten slotte zal een grotere politieke strijd tussen Europese en internationale machten onze diplomatieke manoeuvreerruimte beperken.

**De aanbevelingen** – We herhalen dat deze nota niet oproept tot protectionisme, maar wel tot een slimme strategie die de huidige onzekerheid ombuigt tot een kans om ons bin-

nenlands en buitenlands beleid te verbeteren. De beste manier om op dreigingen te anticiperen is niet het terugplooiën op zichzelf en een terugkeer naar conservatisme, maar de ambitie om onze maatschappij, onze economie en ons politieke stelsel veerkrachtiger te maken. De verdediging van onze sleutelbelangen wordt een belangrijke taak, maar het vergroten van de macht van onze maatschappij is nog dringender.

Deze nota roept op tot een slimme diplomatie tegenover de veranderende wereldorde. Dit vereist een duidelijke afbakening van de grote strategische belangen en de beleidsinstrumenten die moeten worden ontwikkeld in functie van deze belangen, eerder dan omgekeerd. Het noodzaakt stevig een leiderschap dat de sleutelbelangen kan identificeren en de coördinatie van de verschillende stakeholders kan aansturen.

We adviseren een **duale diplomatie** die de ontwikkeling van de multilaterale samenwerking constructief ondersteunt maar nog altijd kan instaan voor de volledige waaier van taken zolang de Europese externe dienst onvoldoende doeltreffend blijft.

Wat onze economische diplomatie betreft, zijn we er niet van overtuigd dat de huidige organisatie doeltreffend is. Er zijn redenen om aan te nemen dat haar povere prestaties op het gebied van exportbevordering, het aantrekken van nuttige investeringen en het omgaan met strategische sectoren, minstens ten dele het gevolg zijn van de versnippering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. **We roepen daarom op tot een doorlichting van onze economische diplomatie.**

Tegen de achtergrond van een toene-

mende economische concurrentie en de neiging van staten om assertiever op te treden in economische aangelegenheden, en gezien het gevaar van deglobalisering, is het van het allergrootste belang dat we onze economische zwaktes kunnen reduceren.

**Ten eerste is een doeltreffender beleid nodig om de export aan te moedigen en te diversifiëren door kleine en middelgrote ondernemingen te ondersteunen, door onze capaciteit om handelsbarrières aan te pakken te vergroten** en door onze “country branding” te verbeteren.

**Er is dringend behoefte aan een slim investeringsbeleid.** We moeten kiezen voor kwaliteit, niet kwantiteit. We willen een nieuwe strategie voor investeringsbevordering strategie die de inspanningen van de federale regering, de gewesten en de grote steden bundelt.

Daarnaast **beklemtone we de nood aan een sterker beleid voor strategische economische sectoren.** Daartoe moeten de verschillende regeringen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken een permanente werkgroep over strategische industrieën in het leven roepen. Deze werkgroep moet bestaan uit zowel experts als ambtenaren uit verschillende besturen die samen onderhandelingen met grote buitenlandse investeerders of Europese instellingen voorbereiden.







# De globale context

---

*De wereld verlaat twee ongelooflijke decennia van globalisering, groei en relatieve vrede.*

*In deze overgangsfase staan we voor een belangrijk knelpunt. Terwijl de stabiliteit enkel kan worden hersteld indien de economische onevenwichtigheden tussen overschot- en tekortlanden verdwijnen, wordt elke aanpassing belemmerd door een nieuwe strijd om industrieën, demografische druk, maatschappelijke onrust en onbestendige financiële markten.*

*Geen enkele macht kan en wil het goede voorbeeld van deze wereldwijde correctie geven. Hun economische kwetsbaarheid schept een ongekende onderlinge afhankelijkheid en bijgevolg een unieke kans voor samenwerking.*

*Toch wordt deze samenwerking belemmerd door een groeiend nationalisme en wantrouwen. De wereld raakt opnieuw gefragmenteerd als gevolg van het toenemende protectionisme, de angst voor machtsverlies en militaire wedijver.*

*Een scenario van evenwichtige globalisering en vrede is hoogst wenselijk, terwijl de voortzetting van de huidige trends eerder zal uitmonden in een wereld van nieuwe invloedssferen en een nieuwe tijd van zware machtsstrijd.*

## TWEE DECENNIA WAARIN ALLES MOGELIJK WAS

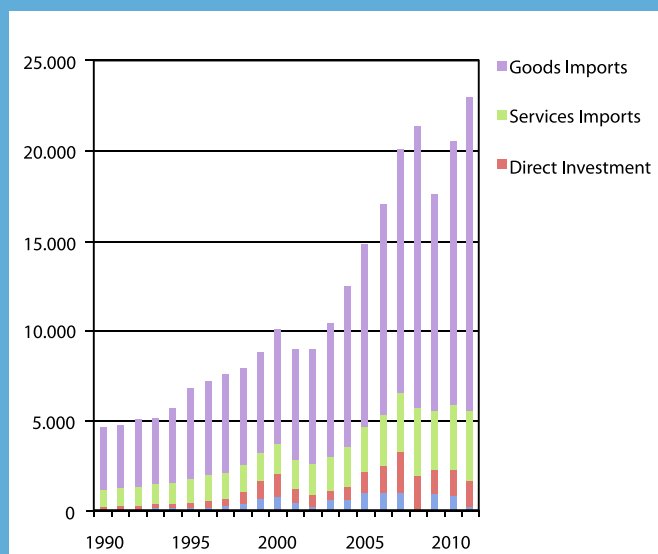
De twee decennia na de Koude Oorlog werden gekenmerkt door een hernieuwd vertrouwen in de toekomst. De wereld werd een betere plaats om in te wonen. Sommigen hadden het over het einde van een lange geschiedenis van woelige machtspolitiek, terwijl anderen beweerden dat Europa de leiding moest nemen als een postmoderne macht en dat anderen zouden volgen. Toegegeven, de wereld werd nog altijd geplaagd door economische problemen, maatschappelijke onrust en verschrikkelijk bloedvergieten, maar wanneer men van alle gebeurtenissen abstractie maakte, leek de algemene tendens positief. Een eerste belangrijke trend was de **gestage economische groei**. De wereldeconomie kwam een reeks regionale recessies te boven en groeide met een gezond jaarlijks gemiddelde van 3 procent. De directe buitenlandse investeringen namen jaarlijks met maar liefst 13 procent toe, de goederenhandel met 10 procent en de dienstenhandel met 9 procent<sup>1</sup>.

Een tweede grond voor optimisme was dat de **rijkdom zich geografisch** verspreidde. Tussen 2000 en 2011 ging ongeveer 4,100 miljard US\$ van de ontwikkelde landen naar de ontwikkelingslanden via handel en investeringen<sup>2</sup>. Daardoor groeiden de industriële capaciteit en de openbare infrastructuur sneller dan elders, en het verklaart in grote mate waarom de groei van de ontwikkelingslanden tweemaal sneller was dan die van de ontwikkelde landen.

	Ontwikkelingslanden	Olieproducerende landen	Ontwikkelde Landen
Lopende Rekening	+ 1,7	+ 2,6	- 4,4
Directe Investerings	+ 2,0	+ 0,2	- 2,5
Portefeuillebeleggingen	N.a.	N.a.	7,4

**Tabel 1: Mondiale geldstromen tussen 2000 en 2010 (benaderende samengetelde cijfers in miljard US\$).** Bron: World Development Indicators. Opmerking: De lopende rekening verwijst naar de inkomsten uit handel en investeringen. Wat de uitgaande portefeuillebeleggingen betreft, m.a.w. de beleggingen in aandelen en obligaties, is het gissen naar het exacte volume. Vooral in ontwikkelingslanden worden deze uitgaande stromen wegens politieke redenen en kapitaalsvlucht sterk ondergerapporteerd.

**Grafiek 1: De belangrijkste economische stromen tussen 1990 en 2011: geïmporteerde goederen, diensten, en directe buitenlandse investeringen.** (miljard US\$). Bron: World Development Indicators Database.



De inkomende geldstromen in de derde wereld werden ook gecompenseerd door massale beleggingen in aandelen en obligaties op de westerse markten door deze ontwikkelingslanden en de olieproducerende landen<sup>3</sup>. Terwijl de handelsoverschotten met de ontwikkelde wereld 2,4 procent van de groei in de derde wereld financierden, was krediet van ontwikkelingslanden goed voor 0,8 procent van de groei in de ontwikkelde wereld.

De verspreiding van de rijkdom en de industriële activiteit wekte de hoop op een **supercyclus van groei en innovatie**. Landen met een middelgroot inkomen werden de motor van de productiviteit, met grotere en moderne fabrieken die steeds toenemende goederenstromen met steeds minder arbeiders genereerden. Hoewel het westen en Japan het monopolie op de geavanceerde producten behielden, begonnen steeds meer andere landen in dezelfde vijver te vissen. China, Zuid-Korea, Brazilië, India, om maar enkele namen te noemen, deden hun intrede op sectoren zoals geavanceerde elektronica, auto's, propere energie en biotechnologie. De concurrentie werd bitser en oefende een onophoudelijke druk uit op duurzaamheid en innovatie. De goederen werden dus relatief goedkoper en men verwachtte dat de markten snel voor de dag zouden komen met oplossingen voor nieuwe problemen, gaande van klimaatverandering tot gezondheidszorg. Men dacht dat snellere productiviteitswinsten de lonen vlugger zouden doen stijgen en dat de minder geavanceerde industrieën meer productieactiviteiten naar goedkopere landen zouden overhevelen. Volgens dezelfde redenering betekende meer groei ook een grotere vraag naar commo-

dity's, wat dan weer veel ontwikkelingslanden ten goede zou komen. Met de uitbreiding van de handel tussen de zuidelijke landen onderling, met China als belangrijkste spil, was de algemene verwachting dus dat de ontwikkelingslanden hier veel meer baat bij zouden hebben.

Een vierde element was de ogenschijnlijke verbetering van de politieke stabiliteit. Sinds de val van de Berlijnse Muur waagden de grote machten zich nog nauwelijks aan nieuwe militaire conflicten of oorlogen bij volmacht, met slechts enkele uitzonderingen zoals Afghanistan (2001), Irak (2003) en Libië (2011). De opkomende machten onthielden zich ook van het soort militaire agressie dat opkomende imperiale staten in het verleden hadden vertoond. Ze kozen veeleer voor ideeën van vreedzame ontwikkeling en strategisch zelfbedwang. Tot heden heeft geen enkele opkomende macht geprobeerd de positie van supermacht van de Verenigde Staten direct aan te vallen. Daarenboven viel ook het aantal binnenlandse oorlogen sterk terug. In 1990 waren er nog 160 gewelddadige binnenlandse conflicten; tegen 2011 was dat cijfer gedaald tot 50<sup>4</sup>. Het aantal vluchtelingen en ontheemden daalde tot 10 miljoen. Vergeleken met 1990 daalde het aantal landen zonder verkozen uitvoerende macht van 44 naar 20<sup>5</sup>.

Toch heeft de globalisering ook een negatieve zijde. Zoals we in het volgende deel zullen zien, heeft ze bijgedragen tot grote economische onevenwichtigheden, druk op het milieu en een maatschappelijke ongelijkheid die steeds vaker tot politieke instabiliteit leidde. Als gevolg daarvan staat de wereld nu voor een kritiek knelpunt.

## KNELPUNT IN EEN OVERGANGSFASE

De voorbije vier jaar is dit optimisme echter getaand. De crisis bewees dat de mondiale en regionale **onevenwichtigheden een moeilijk aan te pakken oorzaak van economische instabiliteit zijn**. De grootste onevenwichtigheid is die tussen de Verenigde Staten en de exporterende landen – China, Japan en verscheidene olieproducenten. Omdat de dollar een veilige haven bleef, hebben de Verenigde Staten gemiddeld 500 miljard US\$ per jaar binnen kunnen rijden, vooral door de verkoop van obligaties. De externe schuld hield de dollar hoog, wat op zijn beurt de import ondersteunde. Maar de productie viel stil omdat het gros van het externe krediet in een overgewaardeerde vastgoedmarkt en in schimmige financiële producten was gepompt, terwijl de overheid het momenteel nodig heeft om banken te redden. Terzelfder tijd ontwikkelde China zijn productiecapaciteit te snel door de yuan laag te houden en zijn industrieën zwaar te subsidiëren. Als gevolg van deze overcapaciteit dreven de investeerders de vastgoedmarkt op, duwden ze de aandelen tot een onhoudbaar peil en grepen ze eender welke kans aan om hun kapitaal het land uit te krijgen. Dankzij zijn hoge groeivoet slaagde China hierin, maar de grenzen van dit groeimodel zijn bereikt. Aan beide kanten zien we dus een falend beleid van de overheid, het ene dat een overmatige consumptie stimuleert, het andere overmatige investeringen. Dit overheidsfalen wordt gevolgd door een marktfalen in de vorm van zeepbellen.

Terwijl de financiële crisis in de Verenigde Staten ontbrandde, bracht de eurocrisis een gelijksoortige verstoring aan het licht<sup>6</sup>. Duitsland vertoonde een gigantisch overschot dankzij de interne devaluatie onder bondskanselier Schröder, de kracht van zijn industrie en de zwakte van de andere leden van de eurozone; dit hield de koers van de euro laag en leverde de Duitse exporteurs een prijsvoordeel op. Net als China herinvesteerde Duitsland een groot deel van zijn overschotten in de tekortlanden in de eurozone, maar dan wel in sectoren die niet de inkomsten genereerden die nodig waren om dit krediet af te lossen: vastgoed en overheidsuitgaven, om de belangrijkste te noemen. In theorie kan Duitsland het prijsvoordeel van

een relatief zwakke euro blijven aanwenden om goedkoop krediet te leveren, maar dit zal wellicht niet gebeuren gezien de politieke weerstand en de maatschappelijke spanningen in eigen land. De uitweg is dus te zoeken in een grotere productie bestemd voor de export in landen als Spanje en Griekenland, en meer verbruik in Duitsland. Maar zoals te verwachten is dit al evenmin evident, want besparingsmaatregelen in tekortlanden zijn geen waarborg voor een opleving op de korte termijn, terwijl Duitsland zijn industriële prestaties niet in gevaar wil brengen.

De vooruitzichten voor de wereldeconomie hangen in toenemende mate af van politieke keuzen en het vermogen van de elites om grootschalige en zware hervormingen door te voeren. Er zijn verscheidene factoren die dit politieke klimaat nog zullen verslechteren. De belangrijkste is de **strijd om industrieën en het bijbehorende protectionisme**. De verspreiding van de industrialisatie is een geleidelijk proces, net als de verhuizing van productieketens. Nu kijken alle landen echter naar de productiesector voor het scheppen van banen en inkomsten. Terwijl China nog in de industriële startfase zit, wil India 100 miljoen nieuwe banen in de productiesector tegen 2020, Brazilië 11 miljoen, Zuid-Afrika 5 miljoen, Maleisië 3 miljoen, ... Europa en de Verenigde Staten proberen dan weer de bestaande banen in de productiesector veilig te stellen. Het is vermeldenswaard dat de productiesector tijdens het voorbije decennium slechts 19 miljoen directe banen heeft gecreëerd. Zoals gezegd zal er tussen de productielanden zware concurrentie ontstaan. Door de steeds korter wordende levenscycli van de producten, zullen fabrieken aan een hoog tempo ontstaan en weer verdwijnen<sup>7</sup>. Toch zal de toenemende neiging tot een agressief industrieel beleid een grote overcapaciteit scheppen, het rendement van de investeringen aantasten en speculatie elders op gang brengen. En naarmate staten hun lot aan dat van hun binnenlandse industrieën koppelen, zal het aantrekkelijk zijn om op protectionisme terug te vallen wanneer andere economieën terrein winnen of de wereldvraag achteruitgaat. Industrieel beleid en protectionisme zijn twee zijden van dezelfde munt.

Het gevecht om de productiesector brengt ons bij een andere grote uitdaging: de demografie. Als gevolg van de be-

## 12 DE GLOBALE CONTEXT

volkingstoename zal de wereld het komende decennium 600 miljoen banen moeten scheppen<sup>8</sup>. De productiesector zal in het beste geval 10 tot 15 miljoen directe banen opleveren, de landbouw, als gevolg van het tekort aan grond en de landhervorming, slechts 150 tot 180 miljoen. De wereld moet nu tweemaal zo snel groeien om hetzelfde aantal banen als tien jaar geleden te scheppen.

De demografische groei zal de stabiliteit ook op andere manieren beïnvloeden, niet het minst omdat hij gigantische hoeveelheden grondstoffen nodig zal maken. Positief is dat de wereld meer geld dan ooit uitgeeft aan het zoeken naar oplossingen: grondstofzuinige technologieën, slimmere methoden voor voedselproductie, recycling, ontzilt, alternatieve materialen, enz. Negatief is dat de technologische doorbraken nog steeds te traag komen om aan de behoeften te voldoen. Uit voorzichtige ramingen blijkt dat de vraag naar steenkool tussen 2012 en 2030 met 200 procent zou stijgen, gas met 100 procent, en olie met 25 procent<sup>9</sup>. Wellicht zal de vraag naar de belangrijkste erts tijdens deze periode ook verdubbelen<sup>10</sup>. De gevolgen zijn ingrijpend. Tijdens het voorbije decennium zijn de commodityprijzen pijlsnel gestegen.

De stijgende vraag naar commodity's heeft ook een enorme impact op het milieu. De verbranding van fossiele brandstoffen is de grootste oorzaak van de opwarming van de aarde, die volgens de Wereldgezondheidsorganisatie 150.000 doden per jaar veroorzaakt. En het ergste moet wellicht nog komen, als de landen het niet eens worden over een matiging van de uitstoot en weigeren aanzienlijke middelen te investeren in de verbetering van de manier waarop kwetsbare maatschappijen de gevolgen van de klimaatverandering opvangen.

De bevolkingsgroei bedreigt ook de voedsel- en waterzekerheid. De landbouwproductie is weliswaar toegenomen, maar de groeiende vraag onder de nieuwe stedelijke middenklassen in Azië, ondoeltreffende milieubescherming en ontoereikende distributie zullen de armste delen van de wereldbevolking blootstellen aan prijsstijgingen, tot 60 procent in het komende decennium. Behalve voedsel zal de wereld ook steeds moeilijker toegang tot drinkwater kunnen verschaffen.

Nu de wereldeconomie vertraagt, moeten de elites afrekenen met onrustwekkende spanningen tussen de verwachtingen van de mensen en het vermogen eraan tegemoet te komen. Dat regeringen hun grenzen voor de handel openstelden en opofferingen deden voor de internationale samenwerking, berustte op de verwachting

dat grotere voordelen in het verschiep lagen: meer winst voor ondernemers, meer banen voor de mensen en meer uitgaven voor collega-politici. Het was het lokmiddel van grotere welvaart dat maatschappijen deed berusten in een schandelijke ongelijkheid, het profiteraat van hun leiders en het leven in verschrikkelijke sloppen naarmate steeds meer mensen naar uitpuilende steden trokken. Deze steden zijn niet alleen de motoren van de globalisering geworden, maar ook broeihaarden van ongenoegen. Gallup-onderzoeken wijzen op een groeiende sociale onrust in 40 procent van de landen, vooral in geavanceerde economieën, Noord-Afrika, Zuid-Azië en Oost-Azië<sup>11</sup>. Uit een brede waaier van enquêtes blijkt dat het vertrouwen van de mensen in de economische vooruitzichten, in de voordelen van de globalisering of de vrije markt en in hun regering zienderogen achteruitgaat. In China alleen al telden Chinese sociologen meer dan 100.000 massaincidenten in 2010.

Terwijl de regeringen met maatschappelijke onrust moesten afrekenen, maakt de wereld zich voor nog meer **financiële onzekerheid** op. Het voorbije decennium zijn de financiële markten spectaculair gegroeid. In 2011 was de waarde van alle financiële activa driemaal groter dan wat de wereld dat jaar produceerde. Dit zou een gigantische kans kunnen zijn, maar in werkelijkheid is dat niet het geval. Slechts een klein deel ervan wordt gebruikt om de zogenoemde productieve economie te verstevigen. Het aandeel van de investeringen in vaste activa en uitgaven aan innovatie bleef gelijk, of daalde zelfs als we China niet meetellen<sup>12</sup>. Slechts ongeveer 21 procent van het huidige kapitaal in de wereld is in niet-financiële maatschappijen geïnvesteerd<sup>13</sup>. Het gros van de financiële markt bestaat uit schulden van westerse landen gemaakt door gezinnen, banken en overheden. Dit brengt ons terug naar de het falen van de overheid en de markten dat we eerder al aanhaalden. Wat we sinds de crisis hebben gezien, is enerzijds dat de kapitaalvoorziening opdroogt. Bedrijven kunnen moeilijker investeren en de banken moeten hun balansen uitzuiveren. Anderzijds wordt meer gespeculeerd op nieuwe problemen en de bijbehorende aanpassingen: speculatie op rentevoeten, op muntdevaluaties, op kredietderivaten, en op goud als laatste toevluchtpunt voor stabiliteit. Het volume van deze transacties is gigantisch. In 2010 bedroeg de dagelijkse handel in rentevoetinstrumenten 2,1 triljoen US\$, de handel in wisselkoersinstrumenten 4 triljoen<sup>14</sup>. Om deze cijfers in het juiste perspectief te plaatsen: de gemiddelde wereldwijde handel in goederen en diensten bereikt 500 miljard US\$ per dag. De grootste beleggingsfondsen zijn groter dan de

Nederlandse economie, het grootste risicodekkingsfonds groter dan Oman. Door de grootte van deze spelers en de dagelijkse omvang van hun speculaties zal de financiële markt een nog veel volatielere ruimte worden en zullen regeringen steeds moeilijker de uiteindelijke impact van hun aanpassingsbeleid kunnen beoordelen.

Een laatste grond voor optimisme tijdens de voorbije twee decennia was het **multilaterale momentum**. De internationale organisaties die de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog hadden opgericht – zoals de Verenigde Naties, het Internationaal Monetair Fonds, en later de Wereldhandelsorganisatie – muntten uit in onenigheid en nalatigheid. Om de samenwerking te bevorderen werden nieuwe organisaties opgericht. Er werd veel verwacht van de G20, die werd beschouwd als een democratischer structuur om internationale vraagstukken te bespreken en de instabiliteit aan te pakken. Maar het was vooral op regionaal niveau dat de nieuwe internationale organisaties als paddenstoelen uit de grond rezen. De meeste mikten aanvankelijk op de uitbreiding van de regionale handel, maar nadien begonnen ze ook regionale regels op het gebied van veiligheid en milieu op te stellen. Regionaal multilateralisme en nieuwe diplomatieke kanalen op mondiaal niveau: het leek allemaal te impliceren dat de transformatie van de internationale orde op een beheerste manier plaats zou vinden, en via samenwerking in plaats van concurrentie.

## NIET ZO MACHTIGE MACHTEN IN EEN MACHTELOOS SYSTEEM

Tijdens de voorbije decennia begon het zoeken naar een nieuw machtsverevenwicht in de wereld (de zogenoemde *multipolarisatie* van de internationale politiek) en groeide de onderlinge afhankelijkheid tussen het toenemend aantal polen in elke sector (bijvoorbeeld handel, financiën of veiligheid). De betrekkingen onder de mondiale partners zijn geëvolueerd, en de definitie van “mondiale partner” zelf is veranderd en reikt nu verder dan nationale entiteiten. Dreigingen en uitdagingen zijn nu mondiaal of transnationaal van aard. De oplossingen moeten dus uit brede gezamenlijke inspanningen voortkomen.

Het grote probleem van onze tijd schuilt in de inherente moeilijkheid (misschien zelfs het onvermogen) van het systeem om de dringendste uitdagingen daadwerkelijk aan te pakken. Enerzijds zit het multilaterale systeem dat het natuurlijke vangnet voor collectieve actie is in een impasse, deels wegens het aantreden van nieuwkomers die de legitimiteit betwisten van een multilaterale architectuur overgeërfd van een wereld die vroeger door het westen werd gedomineerd. In de hele wereld blijven talloze multilaterale organisaties actief, maar dat is geenszins een teken van een vernieuwd multilateraal momentum. De grote machten hebben een instrumentele of lucratieve kijk op het multilateralisme en beschouwen het als een middel om hun belangen te verdedigen en hun politieke invloed te bevestigen. In plaats van een universeel en op regels gebaseerd multilateralisme kiezen ze voor een multilateralisme “light” met een grotere flexibiliteit en minder beperkingen. De opkomst van de G20 was in dat opzicht een teken des tijds, maar haar onvermogen om de oorzaken van de economische crisis aan te pakken, benadrukt de beperkingen van dit “lichte” multilateralisme. Het multilateralisme zoals we het nu kennen staat aan de rand van de afgrond, net nu we het écht nodig hebben.

Anderzijds zijn de natiestaten te klein en onderling te sterk verbonden om op hun eentje de dringendste uitdagingen aan te kunnen. Zelfs de zogenoemde “grootmachten” met al hun middelen en capaciteiten zijn intern kwetsbaarder en extern beperkter dan vaak wordt aangenomen. Alle grote machten vertonen op de een of andere manier ernstige economische, sociale en politieke zwakheden. Dit heeft tot een ongeziene onderlinge afhankelijkheid geleid. Niet alleen vertrouwen de hoofdspelers op elkaar voor hun groeiende handel en geldstromen, ze worden steeds sterker van elkaar afhankelijk om hun economieën

## 14 DE GLOBALE CONTEXT

opnieuw in evenwicht te brengen en aldus hun stabiliteit in de toekomst te vrijwaren. Het evenwicht tussen overschot- en tekortlanden en tussen overgewaardeerde en ondergewaardeerde munten dient te worden hersteld. Dit moet allemaal gebeuren via een strakke coördinatie, want zelfs de kleinste stijging van de rentevoeten kan een destabiliserende instroom van kapitaal veroorzaken, terwijl de kleinste dip in de handel de commodityprijzen kan ondermijnen of een kettingeffect van faillissementen en wanbetalingen op gang kan brengen.

De Verenigde Staten worden geplaagd door economische uitputting en militaire overspanning. Na vier jaar crisis vertoont de Amerikaanse maatschappij een groeiende neiging om op zichzelf terug te plooiën. De steun voor vrije handel en internationaal engagement takelt af. Ondanks massale stimulansen bleef het maatschappelijke klimaat aftakelen. In 2011 stond de werkloosheid op haar hoogste peil sinds de Grote Depressie, en 15 procent van de mensen leefde onder de armoedegrens; er werd een record van 400.000 faillissementen genoteerd en 2,7 miljoen huizen werden in beslag genomen. De publieke en politieke polarisatie nam spectaculair toe, vooral op het gebied van veiligheid, milieu, de rol van de regering en de vakbonden<sup>15</sup>. Amerika betaalt een steeds hogere politieke tol voor zijn maatschappelijke polarisatie. Hoe slechter het met de economie gaat, hoe groter de maatschappelijke spanningen en de partijpolitieke verschillen worden, en hoe moeilijker de oorzaken van de economische laagconjunctuur aan te pakken. Amerika betaalt tevens een prijs voor het leven boven zijn stand. Decennialang was de Amerikaanse economie een veilige haven voor investeerders. Niet omdat ze zo goed presteerde, maar wel door haar omvang, het gebrek aan alternatief en de occasionele diplomatieke intimidatie. Tussen 1990 en 2011 liepen de VS een samengeteld handelstekort op van 7 triljoen US\$. Normaal gezien had dit de dollar naar beneden moeten drukken en de prijs van het krediet omhoog moeten stuwen, maar geen van beide gebeurde want in die periode drukte de Federal Reserve 7 triljoen US\$, terwijl buitenlandse investeerders voor 7 triljoen US\$ dollaractiva kochten. Zo werd ongeveer 2 procent van het Amerikaanse bbp gegenereerd door extern krediet, wat van het vastgoed en de financiële diensten de motoren van de groei maakte<sup>16</sup>. Beide sectoren crashten en eisen nu van de regering dat ze de banken en de gezinnen redden die ze er zelf toe had aangezet te lenen en uit te geven<sup>17</sup>. Op de korte termijn zal men op buitenlandse investeerders een beroep blijven doen, maar op de middellange termijn kan enkel een groei gestimuleerd door de externe vraag een

uitweg uit deze schuldental bieden en maatschappelijke onrust afwenden. Amerika heeft nog altijd de grootste productiesector ter wereld, aangevuld met geavanceerde, exportgerichte diensten en een jonge beroepsbevolking, en zal het zijn economie ongetwijfeld kunnen aanpassen. Er is al evenmin reden om overbezorgd te zijn over de inflatie, gezien de overcapaciteit aan verbruiksgoederen, de lage woningprijzen en de massale toename van de binnenlandse energieproductie. Het grootste probleem is dat geen enkele andere economie ter wereld de Amerikaanse overschotten wil afnemen. China maakte recent een einde aan de waardevermeerdering van de vaste wisselkoers en de eurozone is op haar hoede voor een terugval van de dollar.

Dat brengt ons bij **China, de troonpretendent**, waar de groei als een stoomwals over het land is geraasd, van de kunstprovincies tot het hinterland. Telkens als de wereld de adem inhield voor mogelijke tegenslagen, ging de groei door. Terwijl de Amerikaanse economie door overconsumptie wordt geplaagd, wordt de ontwikkeling van China verstoord door overmatige investeringen. Het is normaal dat een industrialiserende macht haar infrastructuur sneller ziet ontwikkelen dan de binnenlandse vraag, maar in het geval van China wordt de kloof gevaarlijk groot. In de vastgoedsector veroorzaakt dit zeepbellen, op de aandelenbeurzen overwaardering, en in de industriële sector overcapaciteit en gemiddelde winstmarges van amper 4 procent. Sinds 2003 belooft de regering de consumptie aan te wakkeren, wat ze met succes heeft gedaan, maar de productiecapaciteit groeide ondertussen nog veel sneller. Als gevolg hiervan blijft China op de export vertrouwen. Volgens ambtenaren is het overschot op de Chinese lopende rekening afgenomen, maar als men olie niet meetelt, bedraagt het overschot momenteel 5 procent van het bbp, terwijl dat slechts 3 procent was in 2000. De Volksrepubliek hangt nu dus meer van de export af, niet minder. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de waardevermeerdering van zijn munt wordt stopgezet telkens als de exportgerichte industrieën onder te grote druk komen te staan. Daarenboven werd de lichte waardevermeerdering van de voorbije jaren grotendeels gecompenseerd door enorme volumes aan exportkrediet – ongeveer 180 miljard US\$ in 2011 alleen al. Het Chinese groeiemodel zit vast, en zelfs ambtenaren bevestigen dit. De meeste beleidsmakers zijn zich ook bewust van wat er moet gebeuren om de economie opnieuw in evenwicht te brengen, maar ze wijzen een beschuldigende vinger naar politieke behoedzaamheid, ideologische verdeeldheid, sociale onrust en de gevestigde belangen van de grote industrieën als struikelblokken

op het pad naar hervorming.

Hoe beloftevol India ook moge lijken, **het blijft een onderpresterende reus**. Zijn groeiende bevolking, zijn ondernemersgeest, zijn wereldwijde leiderschap op het gebied van commerciële diensten bewijzen het potentieel van het land. De IT-export van India boekte een opmerkelijke prestatie en bereikte in 2011 een waarde van 56 miljard US\$. Maar dergelijke succesverhalen zijn zeldzaam. Uitdijende IT-hoofdsteden als Chennai en Hyderabad blijven eilandjes van welvaart in een oceaan van ellende. Het feit dat de gemiddelde Indiër nog altijd 8 jaar minder lang leeft dan de gemiddelde Chinees of Braziliaan is de meest in het oog springende indicator van de economische achterstand van het land<sup>18</sup>. De voorbije twee decennia heeft de Indiase groei geen banen voortgebracht. De steden konden de dalende tewerkstelling op het platteland niet compenseren, dus bleef de algemene werkloosheid schommelen rond 8 procent en de ondertewerkstelling rond 9 procent<sup>19</sup>. Hoewel officiële rapporten een daling van de armoede tonen, steeg het aantal ondervoede mensen tijdens de voorbije twee decennia van ongeveer 65 procent tot 75 procent<sup>20</sup>. India zal zijn ontwikkelingsproblemen waarschijnlijk niet aankunnen. Ten eerste zal het onvoldoende banen kunnen scheppen voor de 320 miljoen mensen die de arbeidsbevolking de komende 30 jaar zullen aanvullen<sup>21</sup>. Ten tweede zullen een stijgend handelstekort en een groeiende overheidsschuld de regering beletten de uitgaven voor armoedebestrijding op peil te houden. Ten derde zal India meer dan de meeste andere grote landen afhankelijk zijn van de inflatoire invoer van commodity's. Ten vierde zal het succes van lokale en radicale partijen het Indiase politieke landschap onvermijdelijk verder doen versnipperen, waardoor nieuwe regeringen nauwelijks hervormingen zullen kunnen doordrukken. Ten vijfde zullen aanhoudende armoede, ongelijkheid, cultureel-religieuze verdeeldheid en instabiliteit in de regio ervoor zorgen dat het binnenlandse geweld blijft voortwoeden. Tijdens de voorbije twee decennia zijn ongeveer 67.600 Indiërs gedood in binnenlandse opstanden<sup>22</sup>. India heeft nog een lange weg af te leggen...

Dan is er nog **Brazilië, het gelukskind van Amerika**, dat alles wel lijkt te hebben: een bloeiende democratie met bekwame leiders, een betrekkelijk kleine bevolking die over bijna eindeloze natuurlijke rijkdommen beschikt, innovatieve ondernemingen. Na verscheidene decennia van dictatuur en ontbering is Brazilië er alvast in geslaagd de inflatie van gemiddeld meer dan 700 procent in de jaren 1990 tot 7 procent de voorbije jaren te doen dalen, de ar-

moedegraad van 40 tot 20 procent te reduceren, de inkomensongelijkheid te verkleinen, de overheidsschuld af te remmen en zijn valutareserves uit te breiden<sup>23</sup>. Tegen 2007 werd het echter opnieuw afhankelijk van extern krediet, wat wel de consumptie maar niet de productieve investeringen aanzwengelde. Brazilië is nog niet kunnen ontsnappen uit deze vicieuze cirkel waarin inflatie de regering verplicht de rentevoeten te verhogen, wat een grotere toevloed van speculatiegeld in plaats van binnenlands spaargeld veroorzaakt. Dat doet op zijn beurt de real stijgen en ontmoedigt investeringen in de exportproductie. Uiteindelijk verhoogt dit zowel het handelstekort als de inflatie. De regering probeerde uit dit lastige parket te geraken door enerzijds de overheidsuitgaven te beperken, door een waardevermeerdering van de real te vermijden, door zijn groeiende inkomsten uit de natuurlijke rijkdommen te vergroten en zijn belangrijkste bank goedkoop aan producenten te laten lenen, en anderzijds toch nog buitenlandse investeringen aan te moedigen. Deze evenwichtsoefening boekte slechts beperkt succes. De particuliere schuld bleef de pan uitrijzen en in de vastgoedsector ontstonden zeepbellen. Daarenboven steunen de politieke inspanningen op de uitvoer van grondstoffen, die momenteel 7 procent van het bbp bedraagt<sup>24</sup>. De moeizame aanpassing van de Braziliaanse economie zal veel tijd vergen, maar nu de commodityprijzen onder druk staan, heeft Brazilië misschien niet zoveel tijd meer... Ondertussen geraakt zijn samenleving steeds verder gepolariseerd<sup>25</sup>. De armoede blijft een broeihaard voor geweld<sup>26</sup>. De regerende Arbeiderspartij reageert steeds vaker op deze onzekerheid door politici hardhandig in het gareel te houden, politieke klantenbinding aan te moedigen en protectionisme te prediken. Als de commodityprijzen echter zouden stijgen, dan zou dit allemaal wel eens tijdelijk kunnen zijn.



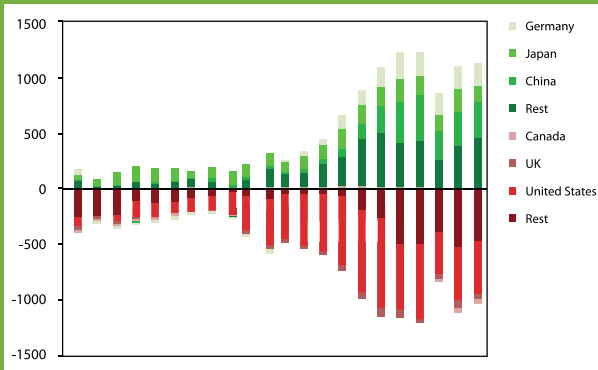
### DE TERUGKEER VAN DE STAAT

Zoals uit grafiek 2 blijkt, is er nog geen enkele indicatie van een nieuw evenwicht tussen tekort- en overschotlanden. Zelfs als we het verschil tussen brandstofinvoer en -uitvoer niet meetellen, versmalt de kloof tussen de twee niet significant. Grafiek 3 toont aan dat de twee grootste economieën al evenmin hun vaste activa zijn beginnen aanpassen, wat een voorwaarde voor een nieuw evenwicht is. De nood aan coördinatie via open markten wordt steeds belaagd door een tendens naar concurrentie en economisch nationalisme. Het moeizame herstel uit de economische crisis brengt een golf van heimelijke, door concurrentie ingegeven devaluaties op gang. We tellen minstens 25 door de overheid opgezette devaluaties sinds 2008. Zo heeft Washington geprobeerd de dollar naar beneden te praten. China heeft de herwaardering van de yuan vertraagd, Japan is tussengekomen door massaal yens te ruilen voor dollars, en Seoul probeerde de waardevermeerdering van de won te stoppen. Er werden nieuwe handelsbarrières opgetrokken die nu gelden voor 4 procent van de handel tussen de leden van de G20<sup>27</sup>. Overal ter wereld stijgt de overheidssteun voor de landbouw en de productiesector via subsidies, goedkope leningen of overheidsopdrachten<sup>28</sup>.

Deze maatregelen worden uiteraard als noodzakelijk bestempeld om de sociale stabiliteit te vrijwaren of om de eerlijke handel tegen het vermeende protectionisme van anderen te beschermen. Tot heden zijn we er nog geen regelrechte handelsoorlogen uitgebroken. Hoewel de publieke opinie zich steeds meer tegen de vrije handel keert, proberen elites de nationale belangen te verdedigen door de globalisering van de handelsstromen om te leiden eerder dan ze af te snijden. De meeste landen worden nog altijd bestuurd door vrij pragmatische elites, maar hun manoeuvreerruimte wordt beperkt door een veel protectionistischer strekking van politici die de pragmatici zouden kunnen opvolgen indien de mensen te lang in onzekerheid worden gehouden. De economische crisis heeft een nieuwe oorlog om rijkdom doen ontbranden. De redenering dat handel goed is voor iedereen moet geleidelijk wijken voor een nulsomspel in de economische wereldorde. Veel ontwikkelingslanden speelden vroeger al met dergelijke ideeën, maar nu voegen zich ook ontwikkelde landen bij hen die hun economische voorrechten zien verschrompelen. Uiteraard was de overheid in ontwikkelde economieën nooit volledig verdwenen. Ze bleef de markt beïnvloeden via haar macro-economische beleid, de rentevoeten en de

uitgifte van staatsobligaties. Wat veranderd is, is dat ze nu agressiever tussenkomt en op een industrieel beleid teruggrijpt. Dat maakt de opdeling tussen kapitalisme en staatskapitalisme achterhaald. De voor dood verklaarde staat neemt opnieuw haar centrale rol in het economisch beleid op, hoewel de ene staat dat al doeltreffender doet dan de andere. In geval van een aanhoudende crisis zou dit kunnen evolueren naar een wereldwijde convergentie naar economisch nationalisme en machtspolitiek.

Wat deze spanningen nog versterkt, is dat economische druk wordt beschouwd als onderdeel van een veel ingrijpender evolutie: **een verschuiving in het mondiale machtsevenwicht** die steeds vaker gelijk wordt gesteld met de opkomst van China, de ondergang van het westen en een resem gemiste kansen voor al die andere ontwikkelingslanden die er niet in zijn geslaagd hun handelstekorten te beperken of competitieve industrieën te ontwikkelen. China stelt het Amerikaanse unilateralisme op de proef door selectief met de andere machten samen te werken, de Amerikaanse invloed in internationale organisaties te beknotten en de aantrekkingskracht van zijn economie te gebruiken. Als gevolg van de aanhoudende Chinees-Amerikaanse spanningen voelen de andere regionale machten zich ook minder zeker omtrent de vreedzame opkomst van China. De vrees dat China de handel inpikt en economische macht omzet in politieke invloed in de omringende landen, joeg hen het protectionisme en een agressieve economische diplomatie in. De machtsverschuiving is nog niet voltrokken, maar als China zich zo blijft ontwikkelen, zal het onvermijdelijk op meer weerstand botsen. Zolang gematigde leiders aan de macht zijn, zullen die landen een gematigd buitenlands beleid voeren en een gewelddadige confrontatie proberen te vermijden. Vanzelfsprekend is dat echter niet. Sociale en politieke onzekerheid is een kweekbodem voor nationalisme en wantrouwen. Bij de belangrijkste staten is de perceptie negatiever geworden.



**Grafiek 2.** De lopende rekening van een aantal economieën (miljard US\$).

**Grafiek 3.** Investerings in vaste activa (miljard US\$). Bron: Wereldbank, World Development Indicators Database.



## TOENEMENDE SPANNINGEN

De nieuwe fixatie op het machtsverevenwicht zet landen ertoe aan hun militaire capaciteiten te vergroten. Europa mag zichzelf dan wel als een eiland van vrede beschouwen, het ligt in een oceaan van militaire rivaliteit. In Azië vindt een regelrechte **nieuwe bewapeningswedloop** plaats. China zal zo goed als zeker het traditionele Amerikaanse overwicht in het westelijke deel van de Stille Oceaan doorbreken, terwijl Amerika er alles aan doet om zijn gunstige positie te vrijwaren. Het gevolg is een massale ontplooiing van de zeemacht op een ongeziene schaal sinds de Koude Oorlog. Ook de Aziatische machten doen al het mogelijke om hun militaire evenwicht met China te herstellen door hun eigen strijdkrachten te moderniseren en onderling nauw samen te werken. Zelfs de armste landen als India doen er alles aan om hun militaire slagkracht te versterken.

Ook in andere regio's stijgen de militaire spanningen. Het Midden-Oosten is nog altijd de onzekerste arena, terwijl de nucleaire ambities van het Iraanse regime de regionale en mondiale machten nerveus blijven maken. Het gevaar bestaat dat dit uitmondt in een explosieve cocktail van regionale conflicten en nucleaire proliferatie. De toenemende spanningen beklemtonen eens te meer de grote kwetsbaarheid van de Straat van Hormuz als de poort voor een reusachtig deel van de internationale handel – ongeveer 35% van alle over zee verhandelde olie, of bijna 20% van de wereldwijd verhandelde olie, gaat door de Straat van Hormuz.

Ook Sub-Sahara Afrika is een bijzonder onstabiele regio. Hoewel de economische vooruitzichten er veelbelovender zijn dan ooit, blijft de veiligheidssituatie bijzonder broos. En de economische strijd tussen de grote machten om de Afrikaanse natuurlijke rijkdommen kan het zwarte continent nog altijd in een toestand van onderontwikkeling houden. De hele regio gevormd door Afrika, het Midden-Oosten, Zuid-Azië en Oost-Azië is één grote boog van instabiliteit vol openlijke of latente conflicten die al dan niet onderling verbonden zijn. Het geweld kan eender wanneer losbarsten en hele regio's vlam doen vatten. Het controleren en beheersen van deze zone van instabiliteit blijft een van de grote uitdagingen voor de komende decennia.

**We kunnen er niet zeker van zijn dat de militaire spanningen beheersbaar blijven.** Het veiligheidsdilemma doemt op in Azië en elders. Territoriale spanningen kunnen

## 18 DE GLOBALE CONTEXT

de regionale en mondiale stabiliteit verstoren onder druk van een ongebreideld nationalisme. In veel regio's overal ter wereld nemen zowel de geopolitieke als de geo-economische spanningen toe. De geest van onderhandeling en compromis taant wereldwijd en vaak zijn geen communicatiekanalen aanwezig om de stijgende spanningen te beheersen.

Ondertussen zullen **kleinere lokale conflicten in de omgeving van Europa de brandpunten van de nieuwe grote machtspolitiek worden en het strategische belang van Europa belagen**. Het geweld in Syrië is daarvan het duidelijkste voorbeeld. Het westen, dat niet kon en niet wou tussenbeide komen, verzette zich openlijk tegen de trojka Rusland-China-Iran. Hoewel de betrekkingen tussen deze drie landen veel barsten begint te vertonen en het bloedvergieten veel diplomaten in Beijing heeft opgeschrikt, heeft hun wantrouwen voor de strategische intenties van Amerika hen elke poging tot inmenging doen afwijzen. Het valt af te wachten hoe dezelfde dynamiek zal werken met betrekking tot Iran en Noord-Korea. Ook in Afrika woeden er verscheidene conflicten die uiteenlopende reacties van de grote machten opwekken. Zo zal het strategische wantrouwen een krachtdadige internationale samenwerking op veiligheidsgebied in de weg staan. Daarenboven zet het kleinere staten er vaak toe aan de ene macht tegen de andere uit te spelen.

Behalve de traditionele militaire dreigingen doemen ook nieuwe veiligheidsdimensies op. Dat is het geval voor de zogenoemde grensoverschrijdende dreigingen zoals terrorisme, de proliferatie van kernwapens of georganiseerde misdaad, die nu veel prominenter in onze dreigingsperceptie aanwezig zijn dan in het verleden. Hoewel menselijke veiligheid een vaag concept is, is ze de laatste jaren toch meer op de voorgrond komen te staan, in de context van vredesoperaties of, recenter, in de context van discussies over de *Responsibility to Protect* (R2P). Als gevolg van de economische crisis is ook de idee van economische veiligheid, in de ruimste betekenis van het woord (gaande van werkzekerheid tot het beveiligen van maritieme handelsroutes) met volle kracht teruggekeerd. Energiezekerheid, milieubescherming, waterzekerheid zijn nog andere dimensies die aantonen dat onze veiligheidsopvatting verfijnder is geworden naarmate de dreigingen zelf zijn geëvolueerd en steeds complexer en onderling meer verbonden worden. Cyberveiligheid is een van de recentste toevoegingen aan de veiligheidscatalogus. De afhankelijkheid van onze maatschappij van de ICT is ongezien, niet alleen voor onze kritieke infrastructuur maar ook voor onze economie. De cyberdimensie is niet alleen een bron van groei maar ook een bron van kwetsbaarheid geworden die door misdadigers en vijanden kan worden misbruikt. In het algemeen zien we dat (on)veiligheid opnieuw centraal staat in de internationale zaken.

### DRIE WEGEN NAAR DE TOEKOMST

Hoe groot is de kans dat we uit deze vicieuze cirkel van onzekerheid geraken? We proberen wat we hierboven hebben beschreven te extrapoleren op mogelijke wegen naar de toekomstige wereldorde. Het gaat niet om precieze voorspellingen maar veeleer om enkele extreme polen waarbinnen de wereldorde zich zou kunnen ontwikkelen.

Ten eerste, geen van deze doemscenario's is onvermijdelijk. Zoals we gezegd hebben, liggen de middelen om de economische stabiliteit te herstellen redelijk voor de hand. De internationale samenwerking zou de nieuwe tendens naar nationalisme en machtspolitiek kunnen afremmen. In theorie staat dus niets een **scenario van evenwichtiger globalisering en vrede** in de weg. Aan politieke zijde is het gebrek aan bewustzijn niet langer een hinderpaal. De meeste politieke elites beseffen dat iets moet worden ondernomen en weten vrij goed welke maatregelen daartoe nodig zijn. Het probleem is echter dat dit bewustzijn nog geen resultaten heeft opgeleverd. De zoektocht naar een nieuw evenwicht binnen de eurozone is versterkt en op Europees niveau heeft een opmerkelijke overdracht van politieke soevereiniteit naar economisch bestuur plaatsgevonden. Maar de interne devaluaties en appreciaties – besparingen in de tekortlanden en hogere uitgaven in de overschotlanden – blijven onvoldoende. Daarenboven houdt het feit dat de eurozone steeds afhankelijker wordt van extern krediet, de euro op een te hoog peil en maakt ze het zwakkere landen moeilijker om aanpassingen door te voeren. Het zoeken naar een nieuw evenwicht op mondiaal niveau is nog niet eens begonnen. China en de Verenigde Staten kiezen voor cosmetische veranderingen veeleer dan voor de noodzakelijke fundamentele hervormingen. De gesprekken in het kader van de G20 hebben niets opgeleverd. Ze hebben zelfs niet eens geleid tot een gezamenlijk inzicht in kritieke vraagstukken zoals de manipulatie van wisselkoersen, de ontwikkeling van een nieuw geheel van regels voor de handel dat ook de diensten omvat, en het beheer van de kapitaalmarkten. Het ziet ernaar uit dat deze markten nog veel volatieler zullen worden en dat stromen speculatiegeld het regeringen erg moeilijk zullen maken de echte impact van hun maatregelen te beoordelen. Ondertussen ontstaan nieuwe zeepbellen. China zou binnenkort wel eens de grootste aller zeepbellen kunnen worden als de overinvestering aanhoudt, en ook de commodityzeepbellen nemen wereldwijd in omvang toe. In het westen doen de schulden nieuwe zeepbellen ontstaan in de gezondheidszorg, het onderwijs, de vastgoedsector en de alternatieve energie.

Een tweede mogelijke toekomst waarmee steeds vaker rekening wordt gehouden, is die van de fragmentatie. Naarmate het westerse leiderschap over de internationale orde verzwakt, zullen **verschillende invloedssferen** ontstaan rond de belangrijkste economische machten. China is de meest voor de hand liggende kandidaat om zijn economische invloedssfeer te scheppen. Als antwoord op de dalende vraag in het westen, diversifieert China zijn export naar de ontwikkelingslanden, waar het fabricaten en diensten zal verhandelen voor commodity's. De komende jaren zal China zwaar blijven inzetten op investeringen, maar door grote volumes commodity's aan hoge prijzen binnen te halen zal het een vraag naar zijn producten scheppen. Hoewel die handel onevenwichtig zal zijn, zal hij over een groot aantal landen verspreid zijn. Het verzet zal zich dus moeilijker kunnen organiseren. Wanneer de Chinese industrieën competitiever worden en de Chinese economie verzadigd raakt, binnen tien jaar of zo, zal men de productie op grote schaal naar het buitenland over beginnen te hevelen, waardoor de overschotten zullen verkleinen. In dit stadium zou de yuan sterk in waarde kunnen beginnen stijgen, de belangrijkste munt in de handel met zijn partners worden en de Chinese vraag een nieuwe stimulans geven. Een nieuw "middenrijk" zou worden geboren. Ondertussen zullen Europa en de Verenigde Staten blijven aanmodderen. De Verenigde Staten zullen hun mondiale engagement kunnen afbouwen omdat ze op tal van nieuwe interne energiereserves vertrouwen en hun invloed over Noord- en Midden-Amerika blijven uitoefenen. Als Europa overleeft, dan zou het een soortgelijk pact hebben met Noord-Afrikaanse landen en oostelijk Europa. Er zijn tal van redenen om ook aan dit scenario te twijfelen. Ten eerste is er geen reden om aan te nemen dat China erin zal slagen zijn eigen invloedssfeer uit te bouwen. De Chinese export van eindproducten trekt zich langzamer uit Europa en de Verenigde Staten terug dan er zich binnenlandse economische problemen voordoen. Ten tweede wensen reuzen als Brazilië, India, Japan en Rusland niet langer tekorten met China te slikken – om economische redenen en om veiligheidsredenen. Met andere woorden, nieuwe economische blokken, vooral het blok rond China, kunnen pas ontstaan als ook enkele internationale economische onevenwichtigheden worden hersteld.

De onheilspellendste weg naar de toekomst is die van een acute **deglobalisering en een nieuw tijdperk van grote machtsconflicten**. Dit gaat ervan uit dat een diepe recessie tot protectionisme leidt en wedijver tussen de belangrijkste markten in de hand werkt. Het resultaat is het op-

## 20 DE GLOBALE CONTEXT

drogen van de handel en de geldstromen en een pijnlijk herstel van economische onevenwichtigheden tijdens een langdurige crisis. Dit proces zou waarschijnlijk beginnen wanneer een aanhoudende stagnering in het westen samenvalt met een vertrouwenscrisis in China. Beijing zou een dergelijke crisis via slimme stimuleringsuitgaven op de consumptie en de kleine ondernemingen kunnen afwentelen, maar dit zal niet volstaan om de meest waarschijnlijke oorzaken van het tanende vertrouwen weg te werken: het bekendmaken van grote verliezen in de exporterende industrieën, een diepe val van de vastgoedprijzen, een stormloop op de belaagde beurzen van Shanghai en Shenzhen, of grote sociale of milieu-incidenten. De gevolgen van dergelijke tegenslagen zullen worden versneld door de gebrekkige financiële relaties tussen banken en staatsbedrijven, financiële problemen met de lokale regeringen, toenemende nationale overheidsstekorten en de weigering van de Chinese burgers om hun spaargeld naar de bank te brengen. Een dergelijke crisis zal het Chinese overinvesteringsprobleem dreigender maken, tot grote verliezen leiden en liquiditeitsproblemen bij de banken veroorzaken – ondanks hun eis voor een hoge verhouding tussen sparen en lenen. Naarmate de consumptiegroei stilvalt, zal de deflatie zich verspreiden en zal ze Beijing verplichten de export te stimuleren. De Chinese pogingen om goederen in het buitenland aan dumpingprijzen te verkopen, de ineenstorting van de commodityprijzen als gevolg van de dalende Chinese vraag, nog verergerd door financiële problemen in het westen als gevolg van de pogingen van institutionele beleggers uit de opkomende markten om hun geld te recupereren, zullen nog veel grotere politieke spanningen veroorzaken. Deflatie zal een mondiaal verschijnsel worden en private beleggers naar het goud duwen en, uiteindelijk, naar Amerikaanse dollars. Het resultaat: zware problemen in China, het einde van het evenwichtsherstel in Amerika, een zware klap voor het herstel in Europa wanneer de Duitse exportgerichte economie niet langer zal kunnen bijspringen, en massale onrust bij commodityproducenten zoals India, Brazilië en de meeste Afrikaanse landen. Zoals in de vroege jaren 1990 zullen arme commodityexporteurs falende staten worden, de kweekbodem voor geweld vormen en een nog donkerder schaduw over de wereldeconomie werpen. In de VS zullen vrijhandelaars zich aan het Chinese protectionisme ergeren en zullen haviken van de patriottische stemming profiteren om zich tegen de militaire modernisering van China te keren. Met een overspannen Duitsland zal de Europese vooruitgang op het gebied van economisch bestuur stilvallen en uiteindelijk zelfs teruggeschroefd worden. De wereldhandel zal ineenstorten en een cruciale rem

wegnemen op de toenemende conflictneiging tussen de grote machten.

**We bevinden ons momenteel op een kruispunt. Als de politieke en economische trends niet omkeren, zouden we kunnen afglijden naar een periode van deglobalisering, verarming en conflict.** Maar we mogen dit scenario zeker niet als onvermijdelijk beschouwen. Zoals we al hebben gesteld, zijn de beleidskeuzes voor het evenwichtsherstel vrij voor de hand liggend en zal de uiteindelijke uitkomst een win-winsituatie zijn voor zowel de ontwikkelingslanden als de ontwikkelde markten. Het evenwichtsherstel leidt tot een economische aanpassing tussen tekort- en overschotlanden, de herstructurering van de mondiale instellingen, en de zoektocht naar compromissen over de belangrijkste veiligheidsbelangen tussen de grote machten – bij voorkeur door naar veiligheidsstructuren te werken. Maar er is geen enkele aanwijzing dat deze beleidskeuzes voldoende snel zullen worden gemaakt om de nakende dreigingen af te wenden. Zolang dat het geval is, moet een land als België zich tegen onzekere tijden indekken, en het is de plicht van onze regering om ernstiger rekening te houden met onvoorziene gebeurtenissen.









# De uitdagingen voor België

---

*Bevinding 1. Als gevolg van de groeiende internationale instabiliteit en de bereidheid van de staat om de nationale belangen beter te ondersteunen, staat onze maatschappij voor onzekerheid op vier niveaus: mondiaal, Europees, de Benelux, en nationaal.*

*Bevinding 2. Als we inderdaad op een periode van de-globalisering afstevenen, dan wordt onze maatschappij bijzonder kwetsbaar. Enerzijds is onze hoogst globaliseerde economie minder competitief geworden. Anderzijds verdedigen onze regeringen de economische belangen van de mensen vaak ondoeltreffend.*

*Bevinding 3. Behalve de economische druk, die de dringendste uitdaging is, moeten we ook onze veiligheidsprioriteiten evalueren. Sommige uitdagingen hebben een directe impact, zoals concurrentie over het internet, de grote machtspolitiek, en een meer gepolariseerde maatschappij die onrust veroorzaakt. Maar we moeten ook absoluut nadenken over hoe we tot veiligheid voor de hele wereld bij kunnen dragen.*

## VIER NIVEAUS VAN ONZEKERHEID VOOR ONZE MAATSCHAPPIJ

Als de terugkeer van de **grote machtspolitiek zich doorzet, zal dat de politieke manoeuvreerruimte van kleine landen zoals het onze beperken**. De mate waarin kleine landen hun belangen kunnen verdedigen, hangt van vijf elementen af: hun strategische ligging en hun nichecapaciteiten, de ambities van de grote landen, het vermogen om de invloed van grote landen te reduceren door met zoveel mogelijk dergelijke landen partnerschappen aan te gaan, de vaardigheid om te onderhandelen en deze partnerschappen te gebruiken, en tot slot het vermogen om bij te dragen tot multilaterale overeenkomsten die de invloed van de grote landen beperken.

In dat opzicht staan we voor vier niveaus van onzekerheid. Ten eerste zijn er onze **partnerschappen met de grote machten**. Gezien zijn strategische ligging, de aanwezigheid van talrijke internationale instellingen en zijn unieke positie in de Europese Unie, heeft België altijd de aandacht van de grote machten getrokken. Terwijl de Verenigde Staten hun verwachtingen steeds duidelijk hebben gemaakt door te verwijzen naar de plichten van België als begunstigde van Amerikaanse investeringen en als NAVO-bondgenoot, koppelt China nu op een agressievere manier diverse politieke en economische eisen aan samenwerking, put Rusland uit zijn invloed over de gasector een groeiend vertrouwen in bilaterale partnerschappen, en

## 24 DE UITDAGINGEN VOOR BELGIË

probeert zelfs India van de toenemende commerciële verwachtingen ten opzichte van ons land gebruik te maken om toegevingen te verkrijgen. Echt verrassend is dit niet, maar omdat de relaties tussen de hoofdrolspelers complex en antagonistisch blijven, is een slim beleid nodig om onze relaties te diversifiëren. Terwijl het Trans-Atlantische partnerschap cruciaal blijft, is het de taak van onze diplomatie om ook met de andere grote machten stevige en evenwichtige relaties uit te bouwen.

Op **Europees niveau** is de integratie op een keerpunt aangekomen. Hoewel zich een uitgesproken tendens naar sterker economisch bestuur heeft ontwikkeld, mogen we er niet zomaar van uitgaan dat dit proces ook zal slagen. Ook de Europese Dienst voor Extern Optreden, een nieuw initiatief om een gezamenlijk buitenlands beleid op te bouwen, is er tot nu toe niet in geslaagd een gemeenschappelijke strategie met de lidstaten te ontwikkelen en zichzelf als een geloofwaardige gesprekspartner op het wereldtoneel te laten gelden. Dit zou in de nabije toekomst in gunstige zin kunnen evolueren, maar ook dat is lang niet zeker. We zijn te nauw met de andere lidstaten verbonden om dit project te laten mislukken, en daarenboven komt de Europese Unie doorgaans sterker uit crisissen tevoorschijn. Algemeen gesproken staat onze **diplomatie dus voor de uitdaging om constructief te blijven ijveren voor een sterker Europees project, terwijl ze zich tegelijk moet indekken tegen de nationalistische tendensen van sommige lidstaten tijdens deze moeilijke overgangsfase en ze ook een minimaal alternatief plan moet ontwikkelen om een eventuele erosie van de Europese Unie aan te pakken.**

De rol van het **Benelux-partnerschap** staat al vele decennia ter discussie, vooral omdat de Europese integratie zich op veel gebieden sneller heeft ontwikkeld dan deze organisatie. Toch overleggen de Benelux-landen in een aantal domeinen zoals defensie, politie en intellectueel eigendom, intensiever dan op Europees niveau het geval is. Maar rond verscheidene vraagstukken uit de samenwerkingsagenda 2009-2012 is de vooruitgang gestopt, vooral tussen België en Nederland. Van enige coördinatie inzake Europese aangelegenheden, meer bepaald het Europese economische bestuur en de aanpak van de crisis in de eurozone, is nauwelijks sprake geweest. Ook de strijd tegen de drugshandel in de grenszone verliep niet erg gecoördineerd. Op transportgebied bleef Nederland tegenwerken in onderhandelingen over de Schelde en de IJzeren Rijn, terwijl de aanpak van de financiële crisis al evenmin gestroomlijnd was. Dit kan vooral worden verklaard door

een nieuwe nationalistische en anti-Europese reflex in de Nederlandse politiek en het feit dat de traditioneel assertieve Nederlandse economische diplomatie zich sterker laat gelden in symbolisch gevoeliger onderhandelingen. Het valt af te wachten hoezeer het verdwijnen van de partij van Geert Wilders uit de regeringscoalitie deze situatie zal veranderen. Als de Benelux een samenwerkingslaboratorium voor Europa wil blijven, dan is dringend nood aan een groter politiek engagement van de drie leden.

Het vierde niveau van onzekerheid houdt verband met de institutionele (misschien zelfs existentiële) toekomst van **België**. Het staat buiten kijf dat het federale model niet goed werkt. We willen hier geen standpunt innemen over de vraag of dit wordt veroorzaakt door de gebreken van het model zelf, of door de toenemende egoïstische neigingen van de gewesten, de versterking van de conservatieve krachten als gevolg van een progressieve politieke visie, de groeiende strijd om steeds schaarser middelen, ... Belangrijk is vooral dat de onzekerheid over de toekomst van België het vertrouwen van onze internationale partners ondermijnt. Veel diplomaten en investeerders geven toe dat het institutionele limbo ons land minder aantrekkelijk maakt, en ook minder doeltreffend in het verdedigen van zijn belangen in de Europese en internationale instellingen. We vrezen daarnaast dat de pogingen om sterke gewesten te promoten onder een zwakke nationale merknaam niets uithalen. Op dat gebied is echter verder onderzoek nodig.

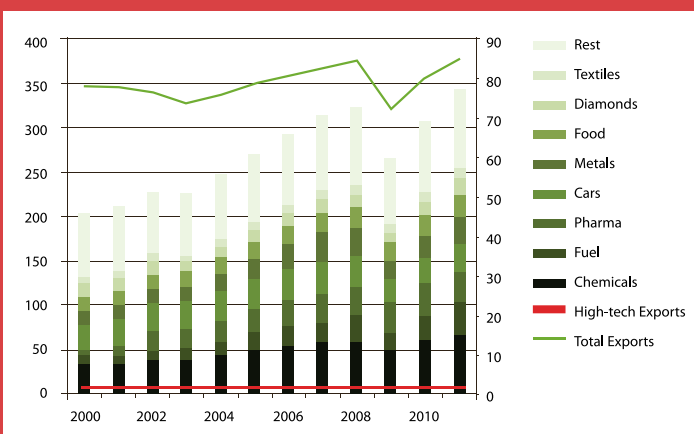
## BELGIË IS ECONOMISCH GEVOELIG VOOR EEN VERTRAGING VAN DE GLOBALISERING

De voorbije decennia was België een van de meest globaliseerde landen. Het zal bijgevolg zwaar lijden onder een globalisering die stilvalt of teruggeschroefd wordt. We zien drie grote uitdagingen: een druk op de positie van België als logistieke draaischijf, problemen voor exporterende bedrijven, en de impact van de financiële machtspolitiek. Maar dat is niet alles: onze maatschappij wordt ook op andere gebieden kwetsbaarder in een onzekere mondiale en Europese realiteit. Enerzijds is ze van een weerbare overschot economie naar een kwetsbare tekort economie geëvolueerd, en anderzijds is onze regering minder goed in staat gebleken onze nationale belangen in het buitenland te bevorderen.

De toekomst van de globalisering is onlosmakelijk verbonden met de toekomst van de handel en de logistiek. Ons land fungeert als logistieke draaischijf voor Europa. Het hoeft geen betoog dat het niet louter het aantal containers is dat telt. Veel belangrijker is hoe de logistieke sector tot de werkgelegenheid en de binnenlandse groei bijdraagt. In 2011 was de logistiek goed voor ongeveer 5 procent van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in ons land<sup>29</sup>. De haven van Antwerpen blijft op dit gebied een cruciale rol spelen. Wat de transit betreft, werd Antwerpen weliswaar voorbijgestoken door Rotterdam, maar het aantal banen en de toegevoegde waarde per behandelde ton bleven meer dan tweemaal zo groot

als die van Rotterdam. Er zijn echter twee redenen tot bezorgdheid. Enerzijds had Antwerpen zwaarder onder de economische crisis te lijden dan Rotterdam: tussen 2008 en 2012 daalden het verkeer, de toegevoegde waarde en vooral de werkgelegenheid. Anderzijds is Nederland actiever op zoek gegaan naar nieuwe mogelijkheden om zijn havens in het middelpunt van de internationale transportstromen te plaatsen. Dat is het geval geweest voor CO<sub>2</sub>-transport, biomassa, vloeibaar aardgas en steenkool voor slimme energiecentrales. De economische crisis gaf in Nederland ook de aanzet voor een brede strategische reflectie over mogelijke scenario's voor de wereldhandelsstromen en hun samenstelling. De crisis zette de Nederlandse regering er tevens toe aan zwaarder in zijn economische diplomatie te investeren om zijn havens te ondersteunen. Ook andere buurlanden als Frankrijk en Duitsland, naast verscheidene Zuid-Europese landen, beschouwen de ontwikkeling van de havenindustrie steeds meer als een strategische prioriteit. België en vooral Vlaanderen slaagden er niet in om op een vergelijkbare manier te reageren. Pogingen om havens te clusteren zijn mislukt. In andere transportsectoren presteerde België dan weer betrekkelijk goed. Dankzij de groeiende binnenvaart daalden de vervoerde volumes veel minder dan in onze buurlanden. Het aantal luchtreizigers herleefde veel sneller dan in de buurlanden. Dit is een interessante evolutie, want internationale verbindingen worden door steden als Amsterdam, Parijs en Frankfurt als een heel belangrijk argument naar voor geschoven om hoogwaardige investeerders aan te trekken. In beide scenario's – globalisering of deglobalisering – valt bitse concurrentie te verwachten op het gebied van zowel kwantiteit als kwaliteit.

Een terugval van de globalisering beïnvloedt rechtstreeks de positie van ons land als exporteur **van goederen**. Er zijn drie elementen die ons land bijzonder kwetsbaar maken. Ten eerste, het is afhankelijker geworden van de export van goederen: terwijl de export zowat 66 procent van ons bbp vertegenwoordigde in de jaren 1990, steeg dit tot 78 procent tijdens het voorbije decennium, en tot 84 procent in 2011<sup>30</sup>. Ten tweede voert België nauwelijks iets uit waarnaar grote vraag is, zoals hightech of grondstoffen. Onze topproducten zijn allemaal goederen die zelfs ontwikkelingslanden kunnen – en ook steeds vaker zullen – produceren: farmaceutica, petrochemische producten, chemische producten, kunststoffen en staal. Deze vijf categorieën alleen al droegen 61 procent bij tot de groei van onze export tijdens het voorbije decennium. Ten derde, en daarmee verband houdend, concentreerde onze export zich ook meer op deze vijf sectoren<sup>31</sup>. Zo ging de export



**Grafiek 4.** Samenstelling van de commodity-export (linker as, miljard US\$) en aandeel van de totale export en de export van hightech in ons bbp (rechter as, procent). Bronnen: Nationale Bank en World Development Indicators.

## 26 DE UITDAGINGEN VOOR BELGIË

van auto's en machines achteruit. Zelfs onze alom geprezen voedingssector groeide niet bijzonder snel in absolute termen en bleef steken op ongeveer 8 procent van onze totale export. Een vertraging van de export in de vijf top-categorieën zou vooral op de lopende rekening worden gevoeld. In termen van directe toegevoegde waarde en werkgelegenheid vertegenwoordigen ze slechts respectievelijk 6 en 3 procent van het nationale totaal. Zo bestaat zowat 80 procent van de export van de farmaceutische nijverheid uit geïmporteerde bestanddelen. Toch is het verschil goed voor een aandeel van 30 procent in het totale overschot op de Belgische lopende rekening. De impact van elke exportvertraging zou dus het sterkst kunnen worden gevoeld in het externe evenwicht, maar dat maakt onze potentiële kwetsbaarheid daarom niet minder groot.

Het gebrek aan grote exportindustrieën maakte het voor onze economie moeilijk om opkomende markten buiten Europa aan te boren. Het Belgische aandeel in de totale export van de Europese Unie naar China, India en Brazilië bleef stabiel op ongeveer 8 procent, dankzij de uitvoer van diamanten en schroot. Daarenboven trokken we in vergelijking met onze burens nauwelijks enige investeringen uit deze opkomende markten aan. Investeerders uit India en China beschouwen de aanwezigheid van de Europese hoofdstad niet als een grote troef, vergeleken met de concentratie van grote financiële ondernemingen en de hoofzetels van belangrijke industrieën in naburige steden als Londen, Amsterdam, Parijs en Frankfurt. Weinigen zijn ook onder de indruk van de politieke stabiliteit van België.

Bedrijfsleiders erkennen het gunstige fiscale klimaat en het betrekkelijke gemak om zich hier te registreren, maar ze vinden het zinvoller zich te vestigen in politieke hoofdsteden die gewicht in de schaal kunnen leggen of die over de financiële middelen beschikken om hun activiteiten te ondersteunen.

**De neerwaartse evolutie van de sociale, ethische en ecologische normen zal vooral onze export zwaar op de proef stellen.** Deze neerwaartse spiraal in de normen zou de onvolledige maar aanzienlijke vooruitgang die het voorbije decennium was geboekt teniet kunnen doen, de Europese ambitie om een normensteller te worden in gevaar brengen en het sociaaleconomische model van ons land nog meer ter discussie stellen. De crisis heeft de Europese lidstaten aangezet tot fiscale concurrentie en sociale dumping met het doel hun concurrentiekracht te vergroten<sup>32</sup>. Toenemende subsidies en overheidssteun bedreigen de interne markt. De Europese Commissie ondervindt steeds meer tegenkanting in haar inspanningen om strengere milieunormen op te leggen. Het is waar dat meer flexibiliteit en overheidsbesparingen bij een onvermijdelijke aanpassing horen, maar dergelijke maatregelen kunnen geen vruchten afwerpen als ze binnen Europa niet gecoördineerd worden toegepast en als hun impact wordt geneutraliseerd door agressieve economische staatkunde elders, waaronder competitieve devaluaties, subsidies, enz. Bovenstaande tabel is gebaseerd op een interview met sectororganisaties en toont hoe zes belangrijke Belgische exportindustrieën geconfronteerd werden met

*Tabel 2. Mening van Belgische industrietakken over de "verslechtering in termen van normen" binnen de EU en op niet-Europese markten. Bron: Telefonische interviews met sectororganisaties en bedrijven, augustus 2012. Voorbeeld: "Verslechteren de (sociale, ...) normen in andere Europese landen/niet-Europese landen in uw sector?"*

	EU					Ex-EU				
	Sociaal	Milieu	Ethisch	Fiscaal / Financieel	Vrije Handel	Sociaal	Milieu	Ethisch	Fiscaal / Financieel	Vrije Handel
Auto's	▪			▪		▪	▪		▪	▪
Voeding	▪					▪	▪		▪	▪
Farmaceutica	▪			▪		▪	▪	▪	▪	▪
Chemicaliën	▪	▪		▪		▪	▪		▪	
Textiel	▪					▪	▪			▪
Aanneming	▪					▪	▪	▪		▪

nieuwe uitdagingen in de context van de economische crisis. Alle sectoren melden dat verslechterende normen hun positie hebben aangetast. De vaakst voorkomende klacht hield verband met sociale en fiscale normen. De normen inzake vrije handel en milieu zijn verontrustend op de markt buiten de Europese Unie.

Bij gebrek aan internationale coördinatie met het oog op monetaire stabiliteit moet ons land zelf bepalen hoe het zich tegen **financiële vijandigheid vanwege andere landen** kan verdedigen. De euro lijkt het grootste slachtoffer te zijn geworden van de inspanningen van andere economieën om exportgerichte industrieën in stand te houden of uit te breiden. Hoewel de crisis de euro aanzienlijk heeft doen ontwaarden, blijft hij 5 tot 15 procent overgewaardeerd<sup>33</sup>. Alle grote economieën, waaronder China en de Verenigde Staten, hebben euro-activa gekocht, vooral staatsobligaties, in een poging om hun export naar de eurozone te verdedigen. Dit komt overeen met een stilzwijgende competitieve devaluatie, vooral als die samenvalt met vaste wisselkoersverhoudingen of pogingen om de binnenlandse munt naar beneden te praten. Het grootste probleem voor België is het gebrek aan consensus onder de leden van de eurozone en aan een assertieve strategie op het niveau van de Europese Centrale Bank met betrekking tot de overwaardering van de euro. Dit zal het moeilijk maken aan de schuldental te ontsnappen. Sommigen zijn nog altijd voorstander van een sterke euro om de sociale stabiliteit te verzekeren, anderen om meer krediet aan te trekken om de perifere landen te stabiliseren, en er wordt zelfs aangevoerd dat een sterke euro nodig is om de groeiende import van aardgas te betalen. Een sterke euro vandaag betekent echter een zware last morgen. Het gros van het externe krediet wordt opgebruikt – of als geïmporteerde fossiele brandstoffen opgebrand – en niet uitgegeven aan industrieën die inkomsten voor de volgende generaties genereren. Er moet een debat komen over: 1) de kosten en baten van een betrekkelijk sterke euro, 2) de strategische oogmerken van het monetaire beleid van sleuteleconomieën als China en de Verenigde Staten, 3) de impact van de verkoop van staatsobligaties buiten de eurozone op basis van de sterkte van de euro, 4) de impact van wanverhoudingen tussen de wisselkoersen binnen de eurozone (met andere woorden, België dat meer lijdt onder een overgewaardeerde euro dan bijvoorbeeld Duitsland of Oostenrijk).

Er zijn twee belangrijke factoren die ons land kwetsbaarder maken voor een stilstand of achteruitgang van de globalisering: de ene is economisch, de andere politiek.

**Ten eerste zijn we van een veerkrachtig overschotland geëvolueerd naar een kwetsbaar tekortland.** België was vroeger een groot begunstigde van de globalisering dankzij zijn bescheiden handelsoverschotten, aanzienlijke buitenlandse investeringen in industrieën en diensten, en inkomsten uit investeringen in het buitenland. De financiële crisis heeft aan deze gunstige situatie een einde gemaakt. Sinds 2008 vertoont België een handelstekort van 0,5 procent van zijn bbp. Dit werd gecompenseerd door grotere instromen van buitenlandse portefeuillebeleggingen en van directe investeringen, met name in de sector van de zakelijke dienstverlening (77 miljard €), de chemische nijverheid (27 miljard €) en de financiële sector (22 miljard €). Een eerste reden voor bezorgdheid is de vaagheid van de statistieken. De zakelijke dienstverlening is een heel ondoorzichtige sector. Zo weten we niet hoe belangrijk de zogenoemde hoofdkantoren (NACEBEL 70.1) zijn geworden. Uit gegevens van Eurostat blijkt dat het aandeel van de DBI in hoofdkantoren 35 procent vertegenwoordigde van de totale DBI in 2008, maar dat er een massale desinvestering plaatsvond in 2009 en 2010. Investeren in deze sector werd aangemoedigd, maar de impact ervan op de Belgische economie in termen van werkgelegenheid, inkomsten en duurzaamheid is twijfelachtig<sup>34</sup>. Een tweede probleem is dat de buitenlandse investeringen in bijna alle andere sectoren niet zijn toegenomen. Investeringen in

	2002-2007	2008-2011
Handel in Goederen en Diensten	2,8	- 0,5
Directe Investeringen	1,4	2,9
Inkomsten uit Tewerkstelling in het Buitenland	1,3	1,1
Andere Investeringen	0,8	- 5,1
Inkomsten uit Beleggingen en Investeringen	0,3	0,3
Officiële Reserves	0,2	- 0,1
Portefeuillebeleggingen	- 4,5	2,8

*Tabel 3. Selectie van betalingsbalansindicatoren (aandeel van bbp, samengeteld voor twee periodes). Bron: Nationale Bank en Eurostat.*

Best Presterende Sectoren	
Olie en Gas	11.127
Zakelijke Dienstverlening	6.215
Farmaceutica	4.329
Diamanten	2.757
Optische Instrumenten	1.885
Organische Chemische Producten	1.880
ICT-Diensten	1.368
Transport	1.352
Diverse Chemische Producten	1.299
Oliën en Parfums	835

Slechtst Presterende Sectoren	
Auto's	- 3.360
Elektrische Machines	- 1.811
Ijzer en Staal	- 1.463
Zink	- 1.054
Tapijten	- 566
Glasproducten	- 461
Ijzer	- 449
Houtproducten	- 412
Meubelen	- 345
Aluminium	- 336

**Tabel 4.** Evolutie van de export van de 10 best en slechtst presterende exporterende sectoren (miljoen €, samengegeld voor 2008-2011).

sleutelsectoren zoals farmaceutica, machines, auto's, onderzoek en ontwikkeling, energie, en IT en communicatie waren verwaarloosbaar. Ten derde moeten we ons zorgen maken over onze export. Sinds 2011 is de export van elektronica en auto's gekrompen, terwijl die van financiële diensten en machines is gestagneerd. De export in andere vitale clusters, zoals farmaceutica, optische instrumenten en chemische producten, is vertraagd. Enkel in de zakelijke dienstverlening was er een aanzienlijke toename van de export, maar hier ook moet de echte aard van dit cluster nader worden onderzocht. Deze povere prestatie valt niet uitsluitend door de economische crisis te verklaren, want de buurlanden slaagden er wel in om beter te presteren. De centrale vraag blijft dus of 2008-2011 een tijdelijke terugval was dan wel of het een keerpunt vormde tussen de vroegere groei die werd aangestuurd door een bescheiden overschot en nuttige investeringen, en een groei aangestuurd door tekorten en investeringen in vage en misschien zelfs volatiele sectoren. Maken we een verschuiving mee van productie naar onbetrouwbare diensten, of zullen we uitmunten in de bonanza's van morgen?

Globaal genomen geldt België nog altijd als een van de financiële bastions. Onze activa bleven groter dan onze passiva, en dat heeft onze regering bijvoorbeeld in staat



**Grafiek 5.** Twee sleutelindicatoren van onze verzwakte financiële slagkracht: netto kredietverstrekking/netto kredietopneming, en de netto spaarquote (aandeel van bbp). Bron: Eurostat.

gesteld om in grote mate een beroep te doen op de binnenlandse markt voor recente veilingen van staatsobligaties. Maar om twee redenen is België eerder een speelbal dan een sterke speler geworden op de financiële markt. Enerzijds is zijn financiële toestand niet zo gunstig. De netto spaarquote daalt, waardoor er minder geld ter beschikking is voor investeringen. Ook de traditionele positieve verhouding tussen kredietverlening en kredietopneming, een van de sleutelcriteria voor de gezondheid van een economie, daalt<sup>35</sup>. België bezit veel minder van zijn eigen overheidsschuld dan in het verleden: in 1990 was nog 80 procent van de overheidsschuld in Belgische handen, in 2000 nog 63 procent, in 2011 slechts 47 procent<sup>36</sup>. Het is duidelijk dat het land kwetsbaarder wordt naarmate de financiële evenwichten verzwakken. Het tweede element is dat deze kwetsbaarheid wordt vergroot door het gebrek aan deugdelijk financieel bestuur. De grootste – evidente – tekortkoming is dat de overheidsschuld te weinig werd afgeroomd in tijden van groei.

Behalve op economisch gebied is ons land ook kwetsbaarder geworden omdat het geen stevige economische leiding en economische diplomatie lijkt te hebben. Economische diplomatie is het streven van een organisatie naar het maximaliseren van de inkomsten uit de handel in goederen, de handel in diensten en inkomenstransfers van uitgewekenen en investeerders. Ze wil ook de buitenlandse investeringen aantrekken die tot een competitievere economie bijdragen. Om doeltreffend te zijn, vertrekt de economische diplomatie van een gezond binnenlands economisch beleid dat de bedrijven zelfstandiger maakt en de activa ontwikkelt die op de wereldmarkt een comparatief voordeel bieden. **Een goede economische diplomatie combineert dus het zoeken naar economische kansen met maatregelen tegen gevaren die ons nationaal economisch belang vanuit het buitenland bedreigen.** Economische kansen worden nagestreefd door het imago te verbeteren, de handel te bevorderen en investeringen te vergemakkelijken. Een beleid dat de nationale economische belangen bedreigt, kan worden gecounterd door een strategische diversificatie van de economische betrekkingen, het sluiten van bilaterale overeenkomsten, een bijdrage tot multilaterale kaders, en het uitvoeren van defensieve maatregelen wanneer onderhandelingen mislukken.

Hoewel we zonder een grondige doorlichting van onze economische diplomatie we geen specifieke problemen kunnen aanwijzen, zijn er voldoende indicaties dat onze regering ons economisch belang niet op de doeltreffend-

ste manier verdedigt. Wat de exportbevordering betreft, hebben we al benadrukt dat we in toenemende mate op slechts enkele sectoren vertrouwen. Dat zou kunnen betekenen dat de inspanningen om kleine en middelgrote ondernemingen te helpen hun marktaandeel in het buitenland te vergroten, geen vruchten hebben afgeworpen. Al evenzeer verontrustend is het aantrekken van buitenlandse directe investeringen, een probleem dat we hierboven al hebben aangehaald. Wanneer we de gegevens die we in dit deel hebben verschaft in perspectief plaatsen, dan zien we dat we er veel minder goed in zijn geslaagd om “goede” buitenlandse investeringen aan te trekken dan andere kleine Europese landen. Tussen 2008 en 2010 daalden onze buitenlandse directe investeringen in de productiesector, terwijl die in Nederland, Oostenrijk en Denemarken toenamen<sup>37</sup>. In vergelijking met deze landen, trokken we ook minder investeringen aan in de interessante segmenten van de dienstenmarkt, zoals IT en onderzoek. Oostenrijk slaagde erin buitenlandse investeringen in de financiële sector aan te trekken, terwijl België op dat gebied een scherpe terugval kende. **Onze economische diplomatie blijkt haar hoofddoelstellingen – de export bevorderen en nuttige investeringen aantrekken – dus niet te hebben verwezenlijkt.** Wellicht is dit niet toe te schrijven aan een gebrek aan middelen. In 2012 trokken de drie gewesten, die toch de voorhoede van de economische diplomatie zouden moeten vormen, 158 miljoen € uit voor externe economische betrekkingen. Dit was meer dan het bedrag van 133 miljoen € dat de Nederlandse regering voor vergelijkbare beleidsdoelstellingen uittrok<sup>38</sup>. Op federaal niveau werd nog eens 285 miljoen € ter beschikking gesteld voor economische en commerciële zaken<sup>39</sup>. De financiële middelen zijn dus zeker aanwezig. De vraag is dus eerder waarom onze economische diplomatie, ondanks de grote budgetten, zo heeft kunnen ontgoochelen.

In België werden de meeste strategische industrieën door grote buitenlandse investeerders overgenomen. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn, maar het maakt het des te noodzakelijker een goede economische diplomatie te voeren die over het algemeen belang van onze maatschappij waakt. Er zijn twee sectoren waarin onze regering daarin helaas heeft gefaald. De eerste is de financiële sector. De Belgische banksector wordt nu veel meer door buitenlandse banken overheerst dan de banksector van onze buurlanden. Terwijl de binnenlandse banken slechts 40 procent van de Belgische markt vertegenwoordigen, bedraagt dit 90 procent in Duitsland en 95 procent in Nederland<sup>40</sup>. België heeft een van de meest geglobaliseerde bankmarkten. Als gevolg van de financiële crisis begonnen



## 30 DE UITDAGINGEN VOOR BELGIË

Parijs en Den Haag meteen hun kosten te beperken. Terwijl onze regering de overwinning opeiste in de onderhandelingen met Nederland inzake Fortis, is dat land goed op weg een groot deel van de 16,8 miljard € te recupereren die het betaalde om ABN-Amro uit de zeltogende Fortis-structuur los te krijgen<sup>41</sup>. Ondertussen had de Belgische regering niet de minste invloed over de beslissingen van BNP om 30 miljard € aan Belgisch spaargeld over te hevelen om de balansen in Frankrijk te verstevigen en om de tekorten in haar Italiaanse en Spaanse afdeling te compenseren door 40 miljard € in leningen naar de Belgische tak over te zetten. Dexia zou voor 40 miljard € in deposito's naar Frankrijk hebben overgeheveld als dekking voor probleempassiva. Toen Dexia over de kop ging, betaalde de Belgische regering niet alleen 2,5 miljard € meer dan de oorspronkelijk voorziene prijs, het waarborgde ook 60 procent van de restbank, en Frankrijk slechts 35 procent. Daarbij komt dat experts oordelen dat buitenlandse banken, zoals ING en BNP, doorgaans meer geneigd zijn te sarnen in ons land, onder meer door afvloeiingen, dan in het thuisland. **In tijden van onzekerheid is de terugkeer van de machtspolitiek heel tastbaar in de financiële sector. De problemen rond Fortis en Dexia doen ons vermoeden dat onze regering niet goed is uitgerust om dergelijke golven van mercantilisme aan te pakken.**

Hoewel de banksector hiervan het spectaculairste voorbeeld is, doen soortgelijke problemen zich ook in de energiesector voor, waar we 16,6 procent meer betalen voor elektriciteit en 9,4 procent meer voor gas dan in onze vier buurlanden<sup>42</sup>. Het valt buiten het bestek van dit rapport om te berekenen hoeveel geld een achterophinkend concurrentiebeleid tegenover buitenlands investeerders in strategische industrieën uit ons land heeft doen wegvloeiën. We beschikken over weinig gegevens hierover, maar één indicator wijst op een significant verlies voor onze economie: de uitgaande dividenden en filiaalwinsten naar andere landen uit de eurozone – behalve Luxemburg gaat het vooral om Frankrijk en Nederland, die allebei 30 procent vertegenwoordigen – zijn spectaculair gestegen en vertegenwoordigen ongeveer 3,5 procent van ons bbb<sup>43</sup>.

		2008	2009	2010	Evolutie
PRODUCTIE	België	99.169	85.362	83.826	-15.343
	Denemarken	15.221	17.253	18.132	2.911
	Nederland	171.944	172.781	176.923	4.979
	Oostenrijk	11.383	11.694	11.761	378
IT	België	7.054	4.578	3.242	-3.812
	Denemarken	6.609	5.744	6120	-489
	Nederland	31.203	29.797	28.145	-3.058
	Oostenrijk	1.383	1.562	2.293	910
FINANCIËN	België	170.932	112.978	106.489	-64.443
	Denemarken	54.451	53.837	54.100	-351
	Nederland	99.056	90.704	77.717	-21.339
	Oostenrijk	28.891	47.952	52.322	23.431
R&D	België	212	87	N.b.	N.b.
	Denemarken	440	334	450	10
	Nederland	20.926	17.444	9.215	-11.711
	Oostenrijk	601	838	798	197

Tabel 5. BDI-posities van enkele Europese landen (in miljoen €). Bron: Eurostat en nationale gegevens voor Denemarken voor 2010.

## VOORBIJ DE ECONOMIE: DE KWETSBAARHEID VAN BELGIË

België is bijzonder gevoelig voor een achteruitgang van de globalisering. We hebben zonet uitgelegd dat de economische crisis veel alarmbellen heeft doen rinkelen in de financiële sector en de handelssector van ons land. Maar België wordt nog dieper geraakt door de systemische veranderingen die in het eerste deel van deze nota zijn besproken. Naarmate het geo-economische aan belang wint in onze internationale betrekkingen, zal ons vermogen om onze economische en commerciële belangen te bevorderen en waar nodig te verdedigen, een cruciale dimensie van onze grote strategie worden. Dat zou onvermijdelijk leiden tot een herziening van onze economische diplomatie, onze betrekkingen met grote en opkomende economieën, en onze kijk op de overwaardering van de euro. Uit de bevindingen uit het vorige deel blijkt dat dit echter nog niet het geval is.

De terugkeer van de geopolitiek gaat hand in hand met de opkomst van het geo-economische. Dit plaatst een klein land als het onze voor een dubbele uitdaging. Naarmate de grote machten hun mondiale positie herdefiniëren en met elkaar beginnen te wedijveren, zullen andere internationale spelers zich moeten aanpassen om hun belangen te verdedigen. Deze tendens is al goed merkbaar en zou nog kunnen worden versterkt in een periode van vertraging van de globalisering. Laten we dit argument even verduidelijken. Naarmate de spanningen in bijvoorbeeld Azië stijgen, zou de toekomst van de handelsstromen (die heel intensief zijn in dit deel van de wereld) in gevaar kunnen komen, met zware gevolgen voor Europa – de maritieme handel tussen Europa en Azië is goed voor 1 miljard € per week; de EU-handel met Azië vertegenwoordigt meer dan een derde van de buiten-Europese handel. België zou misschien minder rechtstreeks kwetsbaar zijn dan sommige bureaus (onze handel met Azië bedraagt 12 procent van de totale handel), maar het zou onvermijdelijk ook een hoge prijs betalen.

Terwijl de Verenigde Staten hun aandacht van de Atlantische naar de Stille Oceaan verschuiven langs de zogenoemde "Pivot to Asia", zullen de Europeanen een grotere verantwoordelijkheid voor hun eigen veiligheid moeten dragen, zowel intern als in de omringende landen. Dit is geen geringe uitdaging, wetende dat de Amerikaanse steun cruciaal is voor elke belangrijke militaire operatie die de Europeanen ondernemen (denk recent aan Libië), maar ook voor het omgaan met andere soorten dreigingen, zo-

als het terrorisme (het contraterrorisme in Europa verloopt in heel nauw overleg met de VS) of cyberveiligheid (gezien het feit dat de VS jaren voor is op Europa in termen van capaciteiten en de samenwerking plaatsvindt onder Amerikaans leiderschap in de NAVO). **Voor zijn veiligheidsbeleid vertrouwt België sterk op zijn strategische partner. Een verzwakking van dit partnerschap zou ook onze veiligheid onvermijdelijk verzwakken<sup>44</sup>.**

Ook de schaliegasrevolutie in de VS vormt potentieel een ander belangrijk geopolitiek keerpunt, want energieautarchie zou (hoewel dit in dit stadium onwaarschijnlijk is) de belangstelling van de VS voor het Midden-Oosten kunnen verminderen. Dat zou directe gevolgen hebben voor de energieprijzen en de energiezekerheid. België is kwetsbaar omdat het een kwart van zijn ruwe olie uit deze regio importeert.

Het is niet alleen de energiezekerheid maar ook de volledige veiligheidscontext die veranderingen ondergaat. Naarmate de wereld steeds meer onderling verbonden raakte, zijn landen en bedrijven kwetsbaarder geworden voor veiligheidsdreigingen waarmee ze vroeger niet echt rekening hoefden te houden. Allerhande soorten illegale activiteiten hebben zich aan de schaduwzijde van de globalisering ontwikkeld, gebruikmakend van een nieuwe tolerantie (nieuwe technologieën, het openen van de grenzen, de lagere reis- en communicatiekosten, enz.). Terrorisme, georganiseerde misdaad, computermisdaad, piraterij en andere grensoverschrijdende plagen zijn geen nieuw verschijnsel, maar hun potentieel om te prolifereren en kwaad te berokkenen is toegenomen, terwijl onze maatschappijen minder weerstand tegen deze dreigingen kunnen bieden. De economische crisis en een potentiële deglobalisering zullen deze tendens niet omkeren maar wel zijn dynamiek wijzigen.

België is bijzonder kwetsbaar door zijn cyberconnectiviteit. Hoewel ze een enorme troef is, kan ze ook makkelijk een zwakte worden als de gepaste maatregelen niet tijdig worden genomen. In een scenario van toenemende economische concurrentie staat ons land bloot aan spionage en cyberdestabilisering door externe krachten uit zowel de private als de publieke sfeer. Rekening houdend met het feit dat internet een belangrijk aandeel heeft in de groei van het bbp in België (waarschijnlijk rond 20 procent), mag de dreiging van cyberaanvallen en cyberspionage niet te licht worden genomen. Uit statistieken blijkt dat de cybercriminaliteit snel toeneemt in België (terwijl de gerapporteerde internetfraude gelijk blijft)<sup>45</sup>, en jaar-

lijks heel veel geld kost (meer dan 1 miljard €)<sup>46</sup>. Zelfs banale aanvallen kunnen zware gevolgen hebben. Ze kunnen bepaalde bedrijven direct treffen (inkomsten of, erger, geheimen stelen), maar ze kunnen ook de e-economie (en de bredere economie) verzwakken door het vertrouwen van de mensen in de cyberwereld aan te tasten. Hoewel al inspanningen zijn geleverd in termen van respons en coördinatie, loopt ons land nog altijd achter op zijn buurlanden en heeft het nog geen strategie voor cyberveiligheid<sup>47</sup>.

Het terrorisme in zijn moderne vorm is een ander voortbrengsel van de globalisering dat ons land voor een grote uitdaging plaatst. **Hoewel we de voorbije jaren geen enkele zware terroristische aanval mee hebben gemaakt, in tegenstelling tot sommige van onze Europese burens, is België een belangrijk potentieel doelwit als gastland voor de NAVO en als hoofdkwartier van de EU.** Maar België is niet alleen een doelwit, het is ook een kweekbodem voor terroristische groeperingen. Er zijn tal van gevallen bekend van Belgische burgers of inwoners die werden gerekruteerd om in het buitenland te worden opgeleid en te vechten, vooral in Irak en Afghanistan – Muriel Degauque, de eerste zelfmoordterroriste in Irak, is hiervan een notoir voorbeeld. Maar het grootste gevaar bestaat erin dat deze ervaren strijders naar België terugkeren en een binnenlandse aanval plannen. De terroristische dreiging is bijzonder moeilijk op te volgen, want ze evolueert constant dankzij nieuwe technologieën waarmee leden online kunnen worden gerekruteerd en die zelfs tot de zelfradicalisering van individuen leiden – de dreiging die van de zogenoemde “eenzame wolven” uitgaat. Ook de geopolitieke context evolueert – Afghanistan is momenteel nog het belangrijkste strijdtoneel voor het internationale terrorisme, maar morgen zou dat een andere plaats kunnen zijn, zoals Mali of andere landen in de Sahel-regio.

**De Benelux wordt beschouwd als een knooppunt voor allerhande vormen van georganiseerde misdaad van verschillende oorsprong.** België is een groot producent van synthetische drugs, met een jaarlijkse productie van ongeveer 40 ton. De Chinese gemeenschap zou een belangrijke rol spelen in de verdeling van deze drugs. De productie van cannabis vloeit ook uit Nederland ons land binnen, terwijl België een groot verbruiker van cocaïne is. Daarnaast is ons land tegen wil en dank het gastland voor activiteiten van diverse georganiseerde groeperingen, meer bepaald uit Litouwen en Georgië<sup>48</sup>. De seksuele uitbuiting is significant (90% van de nationale prostitutie) en genereert reusachtige inkomsten (2 miljard € per jaar)<sup>49</sup>. Men gaat ervan uit dat de economische crisis de aantrek-

kingskracht van de georganiseerde misdaad op kwetsbare individuen heeft vergroot.

**Grensoverschrijdende dreigingen hebben een aanzienlijk toegenomen impact.** Ze evolueren en versmelten sneller dan ooit. Zo financieren terroristische groeperingen hun activiteiten via criminele activiteiten, vooral online, en rekruteren ze nieuwe leden via internet. Het is op zich al een uitdaging om de dynamiek van zulk een complex verschijnsel te begrijpen, maar het is nog moeilijker zich op zulke dreigingen voor te bereiden en er doeltreffend op te antwoorden, vooral als de middelen daartoe ontoereikend blijken.

**In de civiele sfeer is het tekort aan politieagenten en magistraten tegenover de vele uitdagingen een welbekend probleem.** Hoewel ons politiekorps in relatieve termen groter is dan in Nederland en Luxemburg, schatten de vakbonden dat 3000 extra leden nodig zijn. Het is echter niet alleen een kwestie van aantallen, maar ook van een doeltreffende organisatie en coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus<sup>50</sup>. Op het gebied van de cyberveiligheid is België bijvoorbeeld duidelijk onderbemand, en daarenboven beperken de versnippering en het gebrek aan coördinatie tussen de diverse agentschappen in grote mate ons vermogen om onze economie en onze infrastructuur te beschermen.

Op militair gebied blijkt de toestand nog problematischer te zijn. Onze nationale militaire kracht is constant afgenomen sinds het einde van de Koude Oorlog, en zelfs sneller en op grotere schaal dan oorspronkelijk gepland. Het budget heeft een vergelijkbaar traject gevolgd: de voorbije decennia daalde het niet alleen in relatieve maar ook in reële termen. Vandaag vertegenwoordigt het een schamele 1% van het bbp. Een tanende militaire macht betekent ook een tanend vermogen om onze belangen wereldwijd te verdedigen, en dit precies op een moment dat de noodzaak om deze belangen te verdedigen het grootst is. In feite wordt de rol van het leger ruimer eerder dan enger. Zijn sleutelmissies omvatten vredeshandhaving in het Europese nabuurschap, het beveiligen van zeeroutes of het ontwikkelen van onze cyberdefensiecapaciteit. Vertrouwen op onze bondgenoten en partners voor onze eigen veiligheid mag geen strategie zijn. Collectieve veiligheid vergt een collectieve inspanning; wie zijn eigen weg gaat, ondermijnt deze inspanning. Het samenvoegen van middelen op Europees niveau (en op dat van de Benelux) is een positieve ontwikkeling, maar het gebeurt op veel te kleine schaal vandaag.

Concluderend: voor het eerst in de geschiedenis is Europa een vreedzaam continent geworden en hebben politici de "dividenden van de vrede" kunnen verzilveren om het leven hun hun burgers te verbeteren. Europa is de postmoderne tijd binnengetreden en zijn benadering van de veiligheidsproblematiek is navenant geëvolueerd. Maar de wereld buiten het schiereiland Europa blijft een moderne wereld en conflicten zijn niet van de wereldbol verdwenen. Er rijzen spanningen in diverse gebieden over de hele wereld waar België belangen heeft. Enkele concrete voorbeelden: spanningen in de Zuid-Chinese Zee bedreigen niet alleen de stabiliteit van onze handels- en investeringsbelangen in de regio maar ook de veiligheid van onze handelsroutes; geopolitieke spanningen in het Midden-Oosten hebben een impact op onze economie via pieken in de olieprijs; en instabiliteit in Noord-Afrika maakt ons kwetsbaarder tegenover de regio in termen van illegale handel en ongecontroleerde migratiestromen. Het is duidelijk dat België zijn belangen hier en in het buitenland niet op zijn eentje kan verdedigen. Maar terzelfder tijd gaan de multilaterale organisaties (NAVO en EU) die centraal staan in onze veiligheid en welvaart een onzekere toekomst tegemoet. **Het is de hoogste tijd dat België ernstig nadenkt over zijn belangen en hoe ze strategisch na te streven.**



# Aanbevelingen

---

## EEN SLIMME DIPLOMATIE TEGENOVER DE VERANDERENDE WERELDDORDE

Onze op het binnenlandse beleid gefixeerde regering heeft **nood aan een slimmere diplomatie tegenover de veranderende wereldorde**. Realisme staat niet gelijk met fatalisme. Het moet ons wel doen beseffen dat de algemene tendens van groeiende welvaart en nauwere internationale samenwerking vaak een langdurige terugval in de deglobalisering veroorzaakt, en dat zelfs in tijden van globalisering een slim beleid noodzakelijk is om de voordelen ervan te benutten en de nadelen te beheersen. Realisme impliceert dat we onze positie in mondiale aangelegenheden ambitieus verbeteren, dat we blijven investeren in de multilaterale instellingen die de stabiliteit in stand houden en de vooruitgang voortduren, maar ook dat we de opdracht van een zelfverzekerde bilaterale diplomatie en een behoedzame economische diplomatie niet verwaarlozen in tijden waarin de internationale samenwerking en handel stagneren. Realisme vereist een duidelijke definitie van grote nationale belangen en beleidsinstrumenten die moeten worden ontwikkeld in functie van deze belangen, en niet omgekeerd. Realisme noodzaakt stevig leiderschap dat de sleutelbelangen kan identificeren en de coördinatie van de verschillende stakeholders kan aansturen.

Het startpunt is een nieuwe strategische reflectie die onze mondiale belangen identificeert en bepaalt hoe ze na te streven en welke capaciteiten daartoe nodig zijn. Zonder vooruit te willen lopen op de resultaten van een dergelijke reflectie, is het evident dat ze met de nieuwe mondiale context rekening zal moeten houden en zijn dynamiek zal moeten begrijpen. We moeten ook nagaan hoe we een correct evenwicht kunnen vinden tussen de "lage politiek" (handel, onderwijs, enz.) en de "hoge politiek" (diplomatie, veiligheid, enz.), en uiteenzetten hoe deze verschillende werelden met elkaar in wisselwerking treden en elkaar beïnvloeden, positief dan wel negatief. We moeten ook absoluut de interne en de externe dimensie aan elkaar koppelen en begrijpen hoe beide dimensies op elkaar inwerken, want het gaat al evenzeer om België in de wereld als om hoe de nieuwe mondiale omgeving een impact heeft op België zelf.

Om dit reflectieproces aan te moedigen, stellen we aan de Commissie Buitenlandse Zaken van het federale parlement voor een werkgroep over diplomatie op te starten en hoorzittingen te organiseren die in een rapport met aanbevelingen moeten uitmonden.

We stellen tevens voor dat het ministerie voor Buitenlandse Zaken zijn mandaat ten volle opneemt om gesprekken met de stakeholders aan te moedigen over de manier waarop we een doeltreffender buitenlands beleid kunnen ontwikkelen dat de sterktes en de betrachtingen van de verschillende officiële niveaus samenbrengt.

### EEN SLIMME DIPLOMATIE

Voor een kleine maatschappij als de onze is het niet zo zeer zaak hoeveel gewicht we in de internationale schaal kunnen leggen, dan wel hoe slim we dat gewicht gebruiken. **Slimme diplomatie is het antwoord**, vooral in deze onzekere tijden. Enerzijds is slimme diplomatie meerlagig en impliceert ze een rol voor alle spelers: de nationale regering, de gewesten, steden, bedrijven, ngo's, kunstenaars, enz., aangevuld met een optimaal gebruik van de internationale organisaties. Anderzijds vereist ze dat zo efficiënt mogelijk een synergie tussen deze spelers wordt opgebouwd.

**Slimme diplomatie is per definitie een goed gecoördineerde diplomatie.** Momenteel wordt de rol van ons land op het wereldtoneel bemoeilijkt door zowel binnenlandse institutionele onzekerheid als internationale onrust. Dit rapport wil geen oordeel vellen over de institutionele hervorming van België, maar het **benadrukt wel de noodzaak van een stroomlijning tussen de verschillende regeringen zolang het federale of confederale model bestaat.**

Ten eerste mogen we de diplomatie op federaal niveau niet veronachtzamen naarmate de gewesten aan invloed winnen. In de plaats daarvan moeten we ze herbekijken. **Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou moeten evolueren van een toezichthouder op de diplomatie tot een doeltreffende strategische katalysator.** Telkens als de staat juridisch noodzakelijk blijkt in de buitenlandse betrekkingen, moet de rol van het ministerie worden versterkt. Dit geldt ook voor haar prestige inzake protocol en nog meer wanneer de omvang van de natie helpt om aan invloed in strategische aangelegenheden te winnen. Er is een open debat nodig over hoe de federale diplomatie in die richting kan evolueren.

Ten tweede, en verband houdend daarmee, moeten we collectief in onze ambassades investeren. In plaats van loutere filialen van het federale ministerie van Buitenlandse Zaken te zijn, moeten **onze ambassades echte internationale raakvlakken worden** waarin federale diplomaten het werk coördineren, vergemakkelijken en verdelen met hun collega's uit de regio's. Het is een feit dat veel Europese landen de oprichting van grote regionale kantoren aanmoedigen, los van de nationale ambassade, maar voor ons land zou het heel duur uitvallen om dit in alle grote hoofdsteden toe te passen, niet het minst in de huidige economische context. Het openen van meer regionale kantoren zou zelfs anticyclisch kunnen zijn, nu de meeste

Europese landen in feite proberen hun buitenlandse kantoren te beperken of te poolen. Het zou beter zijn de Belgische regionale kantoren niet te poolen maar ze allemaal in één gebouw onder te brengen, om de kosten te delen en onze zichtbaarheid en onze nationale merknaam te versterken. We pleiten er dus opnieuw voor onze ambassades te transformeren in een dynamisch activiteitencentrum dat alle troeven van onze maatschappij zo overtuigend mogelijk kan presenteren. Daarenboven zouden de stakeholders – bedrijven, steden, kunstenaars – dit centrum voor allerhande tijdelijke activiteiten moeten kunnen gebruiken. Daarom adviseren we de federale regering en de gewesten om een reflectie over de toekomst van onze ambassades aan te vatten.

Ten derde vertegenwoordigen de ambassades ook de bredere externe betrekkingen, en niet louter het buitenlands beleid. Er is dus een grotere coördinatie nodig tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en alle diensten met een externe bevoegdheid. Dit betekent niet dat Buitenlandse Zaken alle externe bevoegdheden zou moeten centraliseren, maar wel dat het betrokken en geïnformeerd moet blijven en, omgekeerd, dat het indien nodig op de bevoegde overheden een beroep kan doen. Concreet zou men de tijdelijke detachering van gespecialiseerde agenten (federaal of regionaal) aan Belgische ambassades kunnen aanmoedigen wanneer een specifiek dossier dit vereist.

In dezelfde zin stellen we een nieuwe invulling van de **diplomatieke contactdagen** voor. Hoewel het nuttig zal blijven om zittingen achter gesloten deuren te houden over gevoelige zaken, kunnen deze contactdagen uitgelezen kansen worden voor netwerken, reflectie en coördinatie met ambtenaren uit andere departementen en bestuursniveaus. Daarenboven geloven we dat een deel van de contactdagen open zou moeten staan voor discussies met experts, ondernemers en parlementsleden.

Coördinatie begint bij een gemeenschappelijke visie op wat diplomatie zou moeten zijn, op haar belangrijkste prioriteiten en principes. Gezien de ingewikkelde institutionele context van onze internationale betrekkingen, kunnen we nooit genoeg aandacht schenken aan de ontwikkeling van een coherente visie waar de publieke opinie en de belangrijkste stakeholders achter kunnen staan. We stellen daarom voor grootschalig overleg te organiseren over de toekomst van de externe betrekkingen van onze maatschappij. Idealiter moet dit proces drie niveaus bestrijken. Ten eerste suggereren we een opiniepeiling on-



der een groot aantal belangrijke stakeholders over de gewenste prioriteiten voor onze diplomatie. Ten tweede zou dit proces een beroep kunnen doen op alle denktanks en universiteiten voor een uitgebreide studie van onze belangen en onze invloed in verschillende regio's en sectoren. Ten derde dringen we erop aan dat de relevante commissies in de parlementen de prestatie van onze diplomatie actiever evalueren, hierover meer hoorzittingen houden en meer aanbevelingen formuleren.

Hoewel een grootschalige reflectie nodig is, moet de kritische benadering van de evoluerende wereldorde en onze diplomatie een permanent element van onze diplomatieke agendavorming en het voorbereidingsproces van het beleid worden. Het is daarom aan te bevelen een **permanent adviesnetwerk** op te richten dat wordt aangestuurd door ambtenaren uit alle officiële organen en enkele experts. Het netwerk zou stakeholders en experts samenbrengen in seminars over actuele onderwerpen, de voorbereiding van beleidsnota's, enz. Behalve het vergaren van informatie zou dit ook een ideale gelegenheid zijn om sterke netwerken tussen deze stakeholders op te richten.

Om contacten en gedachtewisselingen te vergemakkelijken en de coördinatie te bevorderen, stellen we aan de relevante regeringsdepartementen voor tijdelijke detacheringen van niet-ambtenaren in hun diensten mogelijk te maken en enkele ambtenaren toe te laten tijdelijk in denktanks of bedrijven aan de slag te gaan.

#### **Een slimme diplomatie is ook een holistisch diplomatie.**

Uiteraard blijft ze zich toespitsen op de hoge politiek en de economische belangen. Hieromtrent volgen verder nog suggesties. Maar een slimme diplomatie houdt er ook rekening mee dat er nog andere manieren zijn om de belangen van onze maatschappij te behartigen.

Een cruciaal element in het buitenlands beleid betreft ons landenmerk. Objectieve metingen van macht en concurrentiekracht zijn één zaak; minstens even belangrijk is hoe dit wordt gepercipieerd. In dat opzicht heeft ons land niet goed gepresteerd, hoewel we een van de rijkste plaatsen ter wereld zijn en een enorm potentieel hebben om het goed te blijven doen. In de *Country Brand Index* staat België slechts op de 33e plaats, en daarmee bekleedt het de laagste positie onder de West-Europese landen<sup>51</sup>. In de *Financial Times Ranking* van de topregio's in West-Europa staan Brussel en Vlaanderen slechts op de 7e en 10e plaats. Brussel en Antwerpen bekleeden slechts de 19e en 23e plaats op de lijst van de aantrekkelijkste Europese steden<sup>52</sup>. Zolang de gewesten onder Belgische vlag blij-

ven werken, hebben ze er belang bij iets aan deze situatie te doen. De diplomatie heeft uiteraard geen invloed op een aantal binnenlandse factoren die de internationale percepties negatief beïnvloeden, maar toch stellen we voor dat steden, gewesten en de federale regering samen zouden werken aan een **gemeenschappelijke merkstrategie op de lange termijn** die het echte potentieel van onze maatschappij sterker in de verf zet in het buitenland.

Een belangrijke bijdrage hiertoe kan door de culturele diplomatie worden geleverd. Onze maatschappij kan bogen op een ongelooflijke rijkdom aan cultureel erfgoed, hedendaagse kunst en creatieve industrieën. Hoewel cultuur hoofdzakelijk een gewestelijke bevoegdheid is, denken we dat het nuttig zou zijn een **gezamenlijk actieplan voor culturele diplomatie** uit te werken en de middelen te poolen om culturele uitwisselingen te verbreden en cultuur aan te wenden om onze betrekkingen met een aantal belangrijke landen te versterken.

Hetzelfde geldt voor de **academische diplomatie**. Het aantrekken van high potentials naar onze universiteiten en economische hogescholen schept een sterke band tussen onze maatschappij en de leiders van morgen. Omgekeerd moeten we de beste onderzoekers en onderzoeksinstellingen helpen aansluiting te vinden bij 's werelds meest geavanceerde onderzoeksprogramma's om een spillover van kennis te bewerkstelligen. De gewesten zijn in dit opzicht al heel actief, en we kunnen enkel aanbevelen dat ze hun inspanningen voort blijven zetten.

We adviseren onze diplomatie ook om informele netwerken van expats te ontwikkelen. Een groot aantal Belgen woont in het buitenland en bekleedt er vaak interessante functies. Deze expats kunnen niet alleen als schildwachten voor ons buitenlands beleid fungeren maar ook nieuwe partnerschappen bevorderen. Het netwerken met Belgische gemeenschappen in het buitenland blijft te vaak beperkt tot een occasionele receptie op de ambassade. We stellen daarom voor dat de ambassades met de regionale verantwoordelijken samen een actieplan voor **proactief netwerken voor expats** zouden opzetten. Daarenboven moeten we nadenken over hoe we onze grote migrantengemeenschap als troef kunnen inzetten voor het ontwikkelen van sterkere commerciële en culturele betrekkingen met hun herkomstlanden.

In het digitale tijdperk **krijgt een land niet langer volledige erkenning in de echte wereld als het niet zichtbaar is in de virtuele wereld**. Het is jammer dat de betrokken

departementen hun aanwezigheid op het web te vaak tot enkele vrij middelmatige websites beperken. We adviseren onze regeringen om te onderzoeken hoe ze aantrekkelijker en interactievere digitale platforms kunnen opzetten om onze maatschappij aan de rest van de wereld voor te stellen, om met buitenlanders in interactie te treden en gemeenschappen rond hen op te bouwen. Een boeiend verhaal brengen over onze maatschappij via het internet kan een al even groot verschil maken als het organiseren van grootse evenementen. Omdat de ontwikkeling van dergelijke platforms duur is en om tegenstrijdige boodschappen te vermijden, verdient het aanbeveling een werkgroep op te richten om deze inspanningen te stroomlijnen.

**Een slimme diplomatie, vooral in het geval van kleinere landen, combineert een bilaterale klemtoon met een niet-aflatende inspanning om de Europese integratie te bevorderen en multilaterale organisaties te ontwikkelen.** Het multilaterale systeem staat onder druk. Zijn legitimiteit wordt fundamenteel ter discussie gesteld door de opkomende machten, terwijl het niet in staat blijkt de dringendste internationale uitdagingen aan te pakken. Het multilaterale systeem wordt steeds meer gemarginaliseerd of genegeerd door kleinere, informele clubs waarin België geen gewicht in de schaal kan leggen.

Wat onze bilaterale betrekkingen betreft, hebben zowel de federale regering als de gewestregering heel veel inspanningen geleverd om onze betrekkingen met belangrijke landen, vooral in de opkomende wereld, te verbeteren. Het is goed dat ook het gewestelijke niveau en enkele steden nadenken over hoe ze partnerschappen met strategische landen kunnen ontwikkelen. We hebben echter ook gezien dat deze inspanningen steeds verder versnipperd raken. Zelfs buitenlandse diplomaten klagen dat onze versnipperde diplomatieke benadering verwarrend kan zijn. Een zekere concurrentie tussen verschillende officiële organen is positief, maar we moeten ervoor zorgen dat verschillende regeringen elkaar niet voor de voeten lopen. Het is dus aan te bevelen alle regeringen en andere stakeholders bij de **ontwikkeling van strategienota's voor onze belangrijkste partnerlanden** te betrekken. Deze nota's moeten een werkverdeling tussen de verschillende agentschappen beogen en bepalen hoe onze middelen het doeltreffendst kunnen worden ingezet.

**Onze diplomatie tegenover de Europese Unie moet niet alleen constructief maar ook assertief zijn.** Zolang we niet zeker zijn dat de Dienst voor Europees Optreden van de EU en het externe handelsbeleid als volwaardige ge-

sprekspartner worden beschouwd en internationale erkenning krijgen, moeten we een tweesporenbenadering aanhouden en terzelfder tijd ook de ontwikkeling van een doeltreffend Europees buitenlands beleid ondersteunen. Onze diplomatie mag zich niet beperken tot consulaire aangelegenheden of de handel maar moet ook in staat blijven het hele gamma van taken op te nemen.

Toch moet België een diepere Europese integratie blijven aanmoedigen: in een multipolaire wereld is de bewegingsruimte voor kleine landen zoals het onze uiterst beperkt. De Europese landen komen tot dezelfde conclusie, behalve een kleine groep landen die hiervan minder overtuigd zijn. In de huidige context van crisis, geopolitieke herschikking en terugkeer van staat, moet ons land de stem van de rede (integratie) blijven beschermen tegen de wind van verdeeldheid. België moet daarom in de voorhoede blijven van de integratie in al haar dimensies, gebruikmakend van alle mogelijkheden die het huidige Verdrag biedt (waaronder de Permanente Gestructureerde Samenwerking).

De voorbije jaren is het ongenoegen gegroeid over de mate van coördinatie tussen het federale en het gewestelijke beleid ten opzichte van de Europese Unie. Dat is begrijpelijk, want onze eigen diplomatie bevindt zich in een overgangsfase. In principe vinden we het een goede zaak dat de gewesten een grotere zeggenschap zouden hebben in het Europese besluitvormingsproces, maar we moeten ook erkennen dat in veel van de ons omringende lidstaten de regio's hun inspanningen recent hebben verschoven van het verwerven van een zo groot mogelijke autonomie in het Europese besluitvormingsproces naar de uitoefening van al hun invloed op nationaal niveau. Met andere woorden, we moeten erop toezien dat de strijd om een grotere zeggenschap onder onze drie gewesten onze invloed niet ondermijnt. **Daarom vragen we dat de politici zouden ophouden van de Europese besluitvorming een kwestie te maken die verdeeldheid zaait.**

In de plaats daarvan stellen we voor dat de ministers van buitenlandse zaken een **maandelijkse coördinatievergadering over Europese zaken** zouden houden – naast de vele andere vergaderingen die al op ministerieel niveau plaatsvinden. Deze vergaderingen zouden ook de strategische belangen moeten vastleggen die gezamenlijk lobbywerk vereisen. Dit is hoogst dringend, want we ste-  
v e n e n

af op tal van belangrijke bepalingen op het gebied van economisch bestuur, sterkere concurrentie om Europese fondsen, enz.

We menen ook dat onze maatschappij het formuleren van nieuwe ideeën voor een betere Europese toekomst moet aanmoedigen. Sommige van onze academici hebben nu al een prominente stem in de Europese debatten, en we geloven dat onze regering meer kan doen om hen voor het voetlicht te plaatsen. Daarenboven moeten we een grotere inspanning leveren om Brussel om te vormen tot een laboratorium van ideeën, innovatieve concepten voor stadsplanning, openbaar transport, integratie, cultuur, enz. Voor veel delegaties is Brussel niet alleen het venster van Europa op de wereld, maar ook hun eerste ontmoeting met België. **Door Brussel te profileren als een van de toonaangevende laboratoria voor sociale innovatie en creativiteit in Europa, zullen we zowel het prestige van de Europese Unie als ons eigen prestige versterken.**

Als klein landje hebben we alle belang bij goed werkende internationale organisaties. In principe moeten we blijven ijveren voor één zetel voor de Europese Unie in de meeste internationale organen. We moeten ook steun blijven zoeken voor een ingrijpende herziening van het VN-systeem op basis van vernieuwende voorstellen, de versterking van de WHO en het behoud van de NAVO als organisatie die de Europese veiligheid verdedigt. Terzelfder tijd moeten we er echter voor zorgen dat we onze invloed binnen informele organisaties zoals de G20 behouden.

## ONZE ECONOMISCHE BELANGEN VERDEDIGEN

Wat onze economische diplomatie betreft, zijn we er niet van overtuigd dat haar huidige organisatie doeltreffend is. Er zijn redenen om aan te nemen dat haar povere prestaties op het gebied van exportbevordering, het aantrekken van nuttige investeringen en het omgaan met strategische sectoren minstens ten dele het gevolg zijn van de versnippering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Omdat we hierover binnen het bestek van dit rapport niet tot een definitieve conclusie kunnen komen, **stellen we een doorlichting van onze economische diplomatie voor.** Een van de toekomstige rapporten van de Vrijdaggroep zou aan dit onderwerp moeten worden gewijd. We adviseren echter ook dat de gewestelijke parlementen hoorzittingen en debatten over dit mandaat zouden organiseren. We dringen er bij het ministerie van Buitenlandse Zaken om binnen zijn mandaat de economische diplomatie met de regio's en de belangrijkste steden te coördineren.

Tegen de achtergrond van een toenemende economische concurrentie en de neiging van staten om assertiever op te treden in economische aangelegenheden, en gezien het gevaar van deglobalisering, is het van het allergrootste belang dat we onze economische zwaktes reduceren. **Ten eerste hebben we nood aan een doeltreffender beleid om de export te bevorderen en te diversifiëren.** Bij gebrek aan een groot aantal sterke bedrijven heeft onze regering de cruciale taak om kleine en middelgrote ondernemingen te helpen hun export geografisch en sectoraal te diversifiëren. Daarnaast moet onze regering haar vermogen versterken om handelsbarrières en oneerlijke concurrentie aan te pakken. Ze moet dat doen door haar eigen capaciteit te versterken om zware gevallen van handelsverstoring te onderzoeken en klachten op het niveau van de Europese Commissie voor te bereiden. Exportbevordering impliceert ook country branding. België stond ooit synoniem voor kwaliteit. We adviseren het ministerie van Buitenlandse Zaken een onafhankelijke werkgroep van experts op te richten die een evaluatie van onze *branding effectiveness* in vergelijking met onze buurlanden en -steden voorbereidt.

### **Er is dringend behoefte aan een slim investeringsbeleid.**

We moeten kiezen voor kwaliteit, niet kwantiteit. Om te beginnen moeten we onze afhankelijkheid van buitenlandse investeringen in volatiele sectoren zoals financiën en hoofdkantoren beperken. De plotselinge daling in de investeringspositie in deze sectoren bewijst dat hun bijdrage tot onze economie niet duurzaam is. Ten tweede

## 40 AANBEVELINGEN

moeten we buitenlandse investeringen in een slimme productie, geavanceerde diensten en innovatie aanmoedigen. We willen een nieuwe strategie voor investeringsbevordering die de inspanningen van de federale regering, de gewesten en de grote steden bundelt. We adviseren dat een gemengde werkgroep van ambtenaren, ondernemingsverenigingen en experts tegen eind 2013 een strategienota opstelt. Deze nota zich zou moeten toespitsen op zowel de economische diplomatie als de toestand van ons investeringsklimaat.

Daarenboven dringen we aan op een **sterker beleid voor strategische economische sectoren**, zoals de banksector, energie en hightech. Dit beleid moet steunen op een consensus tussen de verschillende bestuursniveaus over wat de sleutelbelangen zijn, over de manier om onze concurrentiekracht te vergroten en hoe we dit door middel van een assertieve economische diplomatie kunnen verwezenlijken. Daartoe moeten de verschillende regeringen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken een permanente werkgroep over strategische industrieën in het leven roepen. Deze werkgroep moet bestaan uit zowel experts als ambtenaren uit verschillende besturen die samen onderhandelingen met grote buitenlandse investeerders of Europese instellingen voorbereiden. Hij moet de politieke besluitvormers adviseren en in verbinding staan met andere organen zoals de Hoge Raad van Financiën, de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, de regionale organisaties voor wetenschap, enz.

Willen we onze economische kwetsbaarheid beperken, dan moeten we in de eerste plaats het tekort op de lopende rekening terugschroeven, en zoals we al hebben aangegeven impliceert dit in essentie de verlaging van het handelstekort. De Vrijdaggroep zou in een van haar toekomstige rapporten kunnen onderzoeken **hoe we ons handelstekort kunnen verlagen door onze afhankelijkheid van de import van olie en gas te verminderen**. In 2011 bedroeg ons handelstekort in goederen ongeveer 13 miljard US\$. Indien we erin zouden slagen onze import van olie en gas met 25 procent te reduceren, zou dit tekort in een klein overschot omslaan. We adviseren ook dat de Vrijdaggroep zou onderzoeken hoe we de inkomsten uit de export van diensten kunnen verhogen, vooral op het gebied van het toerisme, waar we een gemiddeld jaarlijks tekort van 5 miljard € hebben opgelopen.

Het is in het belang van onze maatschappij dat we onze regering een actievere rol laten spelen in het debat over de **sociale en ecologische normen voor de Europese import**.

Hoewel het voorbeeld van een CO-taks op passagiersvliegtuigen niet erg bemoedigend was, moeten we blijven onderzoeken hoe ambitieuzere normen de Europese markten kunnen helpen de "race to the bottom" met andere machten te vermijden. Dit is geen kwestie van protectionisme maar van een beleidsgestuurde aanmoediging om een duurzamer *level playing field* te scheppen.

**Een slimme diplomatie voor algemene internationale veiligheid.** In deze onzekere wereldorde blijft veiligheid prioritair in ons buitenlands beleid. De uitdagingen op dit gebied zijn: onze eigen capaciteiten op peil houden, op Europees niveau prioriteiten helpen vastleggen, de NAVO als defensieorganisatie behouden, en een bescheiden bijdrage leveren tot de agenda van de VN-Veiligheidsraad wanneer we daar tijdelijk lid van zijn.

Op veiligheidsgebied was het militaire apparaat traditioneel verantwoordelijk voor het beveiligen van de grenzen en de verdediging van onze nationale belangen in het buitenland. Nu is de rol van het leger veel ruimer geworden en omvat ze ook vredeshandhaving, vredesopbouw, wederopbouw na conflicten, enz. De gewapende strijdkrachten evolueren, maar in tegenstelling tot wat sommigen menen, vermindert hun belang niet. België mag dan al in de postmoderne tijd leven, elders in de wereld is dat niet het geval, en we missen een stevig instrument om onze veiligheid en die van anderen te verbeteren.

Maar het militaire apparaat is niet langer het enige dat voor veiligheid zorgt. Tegenover de grensoverschrijdende dreigingen is het leger een ontoereikend middel. We hebben een inzetbare civiele capaciteit nodig. Inzetbare politieagenten of rechters kunnen bijzonder nuttig zijn voor uiteenlopende taken. Voor een land als België is het erg moeilijk om op civiele krachten een beroep te doen omdat we nu al te weinig middelen in eigen land hebben (bijvoorbeeld politiekorpsen). Personeel dat op één plaats wordt ingezet, is dus personeel dat er ergens anders niet is. Sommige landen, vooral de Noordse landen, slagen erin een inzetbare civiele capaciteit permanent in stand-by te houden. Ons land zou ook naar zulk een systeem moeten streven. De meeste huidige dreigingen en uitdagingen vereisen een ingrijpen in binnen- en buitenland, inclusief een combinatie van militaire en civiele macht, harde macht en zachte macht. Het juiste evenwicht vinden is een delicate opdracht, en daarom wordt dit ook "smart power" of slimme macht genoemd. **Slimme diplomatie berust op slimme macht.**

**België moet in zijn militaire capaciteit blijven investeren** en een groter deel van zijn defensiebudget beschikbaar stellen voor militaire operaties. De voorbije jaren is in die richting veel vooruitgang geboekt, maar deze taak is nog niet afgerond. In 2011 ging nog meer dan 75 procent van ons defensiebudget naar personeel. Er moet een open debat komen over de aankoop van essentiële middelen zoals nieuwe straaljagers en marineschepen. Vooral wat de straaljagers betreft, moeten we onderzoeken of een beperkt aantal kan worden aangekocht en op een geïntegreerde manier met andere Europese lidstaten kan worden ingezet.

**Bijzondere aandacht moet naar niet-traditionele veiligheidsrisico's uitgaan.** Bij gebrek aan een krachtige Europese strategie, moet ons land investeren in zijn eigen vermogen om cyberaanvallen af te weren. Dit vereist een betere coördinatie tussen de federale politie, de staatsveiligheid en de militaire inlichtingendienst. Als gaststad van de Europese instellingen en het NAVO-hoofdkwartier, loopt Brussel permanent een terrorismedreiging. De beveiliging van de openbare ruimten en de infrastructuur blijft dan ook een grote bekommernis.

België is in de voorhoede van de ontwikkeling van een Europees defensiebeleid. Het voorbije jaar heeft het zich onverdroten ingezet voor het poolen en delen van middelen – met een bescheiden eerste succes. Het heeft ook loyaal meegewerkt aan de meeste Europese operaties. We moeten ons blijven inzetten voor een sterker gemeenschappelijk defensiebeleid op Europees niveau. **We moeten het gebruik van de Permanente Gestructureerde Samenwerking, zoals bepaald in het Verdrag van Lissabon, aanmoedigen als een manier om de integratie op defensiegebied te bevorderen.**

We hebben nood aan een **“EU-eerst”-strategie** wanneer het op internationale defensiesamenwerking aankomt. Uiteraard moet de NAVO worden behouden als gespecialiseerde militaire partner en als bevoorrecht forum voor interactie met onze Trans-Atlantische partners. De NAVO is zeker niet incompatibel met het streven om een sterkere Europese defensie uit te bouwen. Toch is het cruciaal dat Europa binnen de Trans-Atlantische Gemeenschap beter in staat is zijn eigen veiligheidsbelangen te behartigen.

**België moet ook zijn geografische veiligheidsprioriteiten bepalen.** De grootste machtsonzekerheid is in Azië geconcentreerd, dus moeten we ons in eerste instantie op de Europese nabuurschap richten. Eerst moeten we aan-

dringen op een bredere Europese strategie ten opzichte van noordelijk Afrika en de Levant. Als deze regio verder destabiliseert, zal de veiligheidsprijs voor Europa immens zijn. We mogen de ogen niet sluiten voor veiligheidsproblemen in onze achtertuin. Ten tweede moeten we binnen Europa de debatten stimuleren over de opbouw van volwaardige strategische partnerschappen met Rusland en Turkije, twee landen waarmee we moeten samenwerken met het oog op een stabiele nabuurschap. Dat vereist niet alleen het herstel van het wederzijdse vertrouwen maar ook het vermogen om de EU als een geloofwaardige strategische partner voor te doen gelden. Ten derde moeten we de noordelijke lidstaten hun belangen in het noordpoolgebied helpen verdedigen. Hoewel er geen onmiddellijk risico bestaat van een clash over het noordpoolgebied, komt het erop aan onze solidariteit te betuigen en Scandinavische steun te verkrijgen voor een robuustere strategie ten opzichte van onze zuidelijke periferie. Ten vierde moet Europa een onafhankelijke strategie tegenover het Midden-Oosten uitwerken. Hoewel Iran zich steeds verder van het westen verwijderd, zijn er nog altijd mogelijkheden om een compleet isolement te vermijden, want dat zou het gevaarlijkste scenario zijn. Terwijl de Verenigde Staten polariseren, is Europa, in coördinatie met andere grote machten, wellicht het beste geplaatst om te bemiddelen. Ten vijfde moeten we de EU ertoe aanzetten een verfijnder veiligheidsdimensie toe te voegen aan haar partnerschappen met de grote machten. Dit zal uitmonden in synergieën in onze nabuurschap en daarbuiten. Ten slotte moet Europa zijn maritieme belangen kunnen verzekeren, vooral langs de corridor van onzekerheid van de Levant tot de Golf van Aden.

- Londen: Rio Tinto.
- <sup>11</sup> Geciteerd in: ILO, 2011. World of Work Report 2011. Genève: ILO. pp. 11-18.
- <sup>12</sup> Bron: WDI cijfers.
- <sup>13</sup> Ongeveer 30 procent in schuldpapier en 70 procent in aandelen. Bron: Yahoo Listings for Industries (<http://biz.yahoo.com/p/>), McKinsey Global Institute Global Financial Assets Database
- <sup>14</sup> BIS, 2011. Triennial Central Bank Survey. Bazel: BIS.
- <sup>15</sup> PEW, 2012. Trends in American Values: 1987-2012. Washington: PEW.
- <sup>16</sup> Het aandeel van financiële producten, verzekeringen, vastgoed, huur en verhuur in het bbp steeg van 17 naar 22 procent, terwijl de productiesector met 8 procent daalde.
- <sup>17</sup> In 1990 was de waarde van de woningvoorraad nog groter dan het volume van de hypotheekleningen. In 2011 overtroffen de laatste de waarde van de woningvoorraad met 2 triljoen US\$.
- <sup>18</sup> World Development Indicators.
- <sup>19</sup> Chowdry, Subhanil 2011. Employment in India: What Does the Latest Data Show. Economic and Political Weekly. Augustus 2011.
- <sup>20</sup> Deaton, Agnus en Jean Drèze, 2008. Nutrition in India: Facts and Interpretations. Economic and Political Weekly. 14 februari 2009, p. 45. Chandrasekhar, C.P. 2012. Chronic Famishment. The Hindu. 19 februari 2012.
- <sup>21</sup> World Population Prospects: The 2010 Revision, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>
- <sup>22</sup> Institute for Conflict Management, Delhi. India Data Sheets.
- <sup>23</sup> Tesouro Nacional, 2011. Debt Report. Sao Paulo: Tesouro Nacional, januari 2011; World Development Indicators. Roett, Riordan, 2011. The New Brazilië. Washington: Brookings, pp. 73-108.
- <sup>24</sup> WTO Trade Statistics Database.
- <sup>25</sup> Romeins, Andrei, 2012. A Brazilian New Deal? Accounting for the Emergence of the Class Cleavage in Brazilian Politics. Harvard: Cambridge Massachusetts: Harvard.
- <sup>26</sup> Waiselfisz, Julio Jacobo, 2011. Mapa da Violência 2012: Os Novos Padroes da Violencia Homicida no Basil. Sao Paulo: Instituto Sangari, p. 18.
- <sup>27</sup> OECD, WTO, UNCTAD, 2012. Report on G20 Trade and Investment Measures. 31 mei 2012.
- <sup>28</sup> Evenet, Simon, 2012. The Landscape of Crisis-Era Protectionism. Simon Evenet (red.), Débâcle: The 11th GTA Report on Protectionism. St. Gallen: GTA.
- <sup>29</sup> Eurostat Database, nationale rekeningen.
- <sup>30</sup> World Development Indicators Database.
- <sup>31</sup> Hun aandeel steeg van 25 tot 40 procent
- <sup>1</sup> World Development Indicators Database.
- <sup>2</sup> World Development Indicators Database, data voor 70 ontwikkelingslanden, met uitzondering van olieproducerende landen.
- <sup>3</sup> Ibid. Voor de ontwikkelde landen zou het gaan om een netto instroom van 7,4 triljoen US\$. Dit stemt niet overeen met de uitgaande stroom aan portefeuillebeleggingen van de ontwikkelingslanden en de olieproducerende landen, maar dat kan worden verklaard door een aanzienlijke onderrapportage van deze uitgaande stromen, kapitaalvlucht, enz.
- <sup>4</sup> Gebaseerd op: SIM Center, 2010. Global Trends in Armed Conflicts: <http://www.wrsc.org/story/global-trends-armed-conflicts-decline>
- <sup>5</sup> Gebaseerd op: Cheibub, José Antonio, 2012. Democracy and Dictatorship Dataset: <https://sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited>
- <sup>6</sup> Van Overtveldt, Johan 2012. The End of the Euro. Londen: Ashgate; De Grauwe, Paul. Lessons from the Eurocrisis for East Asian Monetary Relations. World Economy, 35, 4, pp. 405-418.
- <sup>7</sup> Enkele interessante data over het dalende ROIC: Deloitte, 2011. 2010 Shift Index. p. 10. Over de levenscyclus van producten: Capon, Noel, James Hulbert, 2010. Managing marketing in the twenty-first century. New York: Wessex, p. 266
- <sup>8</sup> ILO, 2012. Global Employment Trends 2012. Genève: ILO.
- <sup>9</sup> BP, 2012. Global Outlook. Londen: BP.
- <sup>10</sup> Rio Tinto, 2012. Economic outlook and commodity prices.



<sup>32</sup> Bernaciak, Magdalena, 2012. *Social Dumping: Political Catchphrase or Threat to Labour Standards?* Brussel: European Trade Union Institute; Leschke, Janine, 2011. *Labour Market Developments in the Light of the Crisis and the Europe 2020 Strategy*. Brussel: European Trade Union Institute. Clauwaert, Stefan, en Isabelle Schomann, 2012. *The Crisis and National Labour Law Reforms*. Brussel: European Trade Union Institute.

<sup>33</sup> Hogrefe, Jan, Benjamin Jung en Wilhelm Kohler, 2012. *Putting Currency Misalignment into Gravity: The Currency Union Effect Reconsidered*. Tübingen: Tübingen University; Coudert, Virginie, Cécile Houharde en Valérie Mignon, 2012. *On Currency Misalignments within the Euro Area*. Parijs: CEPIL; Nordvig, Jens en Nick Firoozye, 2012. *Rethinking the European Monetary Union*. Osaka: Nomura, pp. 78-79; Mayer, Thomas, 2011. *Euroland's hidden balance-of-payments crisis*. Frankfurt: Deutsche Bank.

<sup>34</sup> Uit data van Eurostat blijkt dat het aandeel van de DBI in hoofdkantoren 35 procent vertegenwoordigde van de totale DBI in 2008, maar dat er een massale desinvestering was in 2009 en 2010.

<sup>35</sup> OECD National Accounts at a Glance 2009, Chapter 9: Net Lending/Net Borrowing

<sup>36</sup> NBB. Geconsolideerde brutoschuld van de overheid: houders, valuta's, oorspronkelijke en resterende looptijden.

<sup>37</sup> Eurostat Database, betalingsbalans per land en directe investeringsposities in de EU, opdeling per land en economische activiteit (NACE Rev.2).

<sup>38</sup> Het Waalse Gewest trok 75 miljoen uit, Vlaanderen 54 miljoen en Brussel 18 miljoen. Bronnen: Parlement Wallon, 2012. *Budget des Recettes et Dépenses de La Région Wallone pour 2012: Exposé General*, p. 19, programme 09.10; Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2012-13 (2011-2012) – Nr. 2-D, p.9; Begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, begroting 2012, taken 13 en 29, p. 105-196. Voor Nederland verwijzen naar we hoofdstuk 15 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken <http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting?hoofdstuk=40.6>

<sup>39</sup> [http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET\\_pagegroup/INTERNET\\_hergroepering/FUNCHERTAB5B04](http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_hergroepering/FUNCHERTAB5B04)

<sup>40</sup> ECB, 2010. *EU Banking Structures*. Frankfurt: ECB, p. 20.

<sup>41</sup> Ministerie van Financiën, 2012. *Jaarverslag van de Nationale Schuld*, 16 mei 2012, p. 12; ABN AMRO rapporteert onderliggende winst van 960 miljoen €, 9 maart 2012, p. 9.

<sup>42</sup> Eurostat Database, gas- en elektriciteitsprijzen voor gezinnen.

<sup>43</sup> Eurostat betalingsbalans, debetcijfers voor "Lopende Rekening, Inkomsten, Investeringsinkomsten, Directe investeringen,

Inkomsten uit aandelen, Dividenden en Uitgekeerde filiaalwinst."

<sup>44</sup> Volgens de EU CTC, zijn er geen "belangrijke CT-onderzoeken in Europa waarin de steun van de VS geen cruciale rol heeft gespeeld". EU CTC. 2011. *EU Action Plan on Combating Terrorism*. Brussel: Raad van de Europese Unie.

<sup>45</sup> RAND. 2012. *Feasibility Study for a European Cybercrime Centre*. Cambridge: RAND Europe.

<sup>46</sup> Federale gerechtelijke politie. Directie economische en financiële criminaliteit - Jaarverslag 2011. 2011. Brussel: Federale Politie. [http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport\\_activites/Ecofin2011\\_nl.php](http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/Ecofin2011_nl.php)

<sup>47</sup> B-CCentre. 2012. *Conference on National Information Sharing: Conclusions*. Conclusions of an event held on 28 March 2012. <http://www.b-ccentre.be/wp-content/uploads/2012/06/B-CCENTRE-Conference-on-National-Information-Sharing-20120328-conclusions.pdf>

<sup>48</sup> Europol. 2011. *OCTA 2011: EU Organised Crime Threat Assessment*. The Hague: Europol. <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>

<sup>49</sup> Thierry Denoël en Marie-Cécile Royen. 2012. *Crime organisé: voici les vrais chiffres*, Le Vif L'Express (online: 5 juli). <http://www.levif.be/info/actualite/belgique/crime-organise-voici-les-vrais-chiffres/article-4000132537789.htm>

<sup>50</sup> Ann De Boeck. 2012. *België heeft nu al grootste politiekorps van de Benelux*, De Morgen (online: 13 april).

<sup>51</sup> Future Brand, 2012. *2011 en 2012 Country Brand Index*. p. 78

<sup>52</sup> FDI Intelligence, 2012. *European Cities and Region of the Future*.



**Reeks***Friday Group****De juiste koers in een verdeelde wereld. Hoe een nieuwe wereldorde ons verplicht orde op zaken te stellen****Cette publication est également disponible en français sous le titre: Trouver notre voie dans un monde fragmenté. Comment un ordre mondial plus compétitif contraint notre société à mieux coordonner son action**This publication also exists in English under the title: Getting our way in a fragmented world. How a more competitive world order challenges our society to get its act together**Een uitgave van de Koning Boudewijnstichting, Brederodestraat 21 te 1000 Brussel***AUTEURS***Jonathan Holslag  
Thomas Renard***DE VRIJDAGGROEP***De Vrijdaggroep is een gevarieerde mix van jonge professionals die over de toekomst van onze maatschappij nadenken.***VERTALING***Erik Tak***COÖRDINATIE VOOR DE  
KONING BOUDEWIJNSTICHTING***Brigitte Duvieusart***GRAFISCH CONCEPT  
VORMGEVING***Klaas Van de Moortel  
[www.klaasvdm.be](http://www.klaasvdm.be)**Deze uitgave kan gratis worden gedownload van onze website  
[www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be) en van [www.fridaygroup.be](http://www.fridaygroup.be)***Wettelijk depot:**  
**ISBN-13:**  
**EAN:**  
**BESTELNUMMER:***D/2893/2013/08  
978-90-5130-808-2  
9789051308082  
3136**april 2013*



---

VRIJDAG  
GROEP