

Nederlandse economische diplomatie heeft overkoepelende visie nodig

Economische diplomatie moet in Nederland meer accent krijgen. De mogelijke agenda voor de Nederlandse economische diplomatie is veelomvattend. Bij de invulling ervan moet men niet te lichtvaardig de provocatieve trom roeren. Economische diplomatie dient de kernbelangen van ons land. Nederland heeft daarom een overkoepelende visie nodig op een versterkte plaats van de economische diplomatie in ons buitenlands beleid. Er zijn *acht internationale trends* die gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse diplomatie.

De *internationale concurrentiedruk zal toenemen*. Ook na de huidige economische crisis zal de groei in rijpe markten zoals de Nederlandse naar verwachting lager zijn dan voorheen en ook lager dan in opkomende markten. De toenemende concurrentie zal zich zowel binnen de Europese Unie als in relatie met derde landen doen voelen. Daardoor zal de roep om protectionisme toenemen. Deels zal dit openlijk gebeuren, deels ook kunnen beleidsuitdagingen op andere terreinen (veiligheid, milieu, *non trade concerns*) aanleiding geven tot maatregelen die tevens verkapte vormen van protectionisme zijn. Dit kan nog versterkt worden doordat het *commitment* aan verdere mondiale handelsliberalisering wankel is: een WTO-akkoord valt in 2010 niet te verwachten. De wereldeconomie moet dus de daarvan uitgaande stimulans missen. Onderwijl wordt er in versneld tempo over een steeds groter aantal preferentiële handelsakkoorden onderhandeld.

De *verschuiving van economisch gewicht van West naar Oost* gaat door. Het relatieve gewicht van Nederland en dat van de EU in de wereld zullen dus verder afnemen. In de nieuwe multipolaire wereld zal geen van de EU-lidstaten nog op eigen kracht een *pole position* kunnen claimen. Alleen de Europese Unie als geheel kan dit. De geo-economische gewichtsverplaatsing zal ook tot herschikking van invloed in de internationale economische instellingen (IMF, Wereldbank, *Financial Stability Board*, G20) nopen. Kapitaaldeelname, bestuurszetels en stemgewicht zullen herwogen worden.¹

Alle toonaangevende spelers in de huidige wereld zien zich voor *een aantal grote, veelal gemeenschappelijke, uitdagingen* gesteld. Er doet zich een aantal wereldomvattende crises voor, die niet alleen politieke, maar ook belangrijke economische dimensies heb-

ben, zoals de economische en financiële crisis; veiligheid; klimaatverandering en milieuvraagstukken; en schaarstevraagstukken van energie, water, voedsel en grondstoffen.

De *officiële ontwikkelingssamenwerking zal fundamenteel ter discussie worden gesteld*. Het relatieve belang ervan neemt af. De vraag hoe het directe economische belang van ontwikkelingssamenwerking vergroot kan worden, zal centraal komen te staan.

Er zijn *belangrijke beleidsmatige initiatieven van de Europese Unie* te verwachten, gericht op de inhoud van het integratieproces, nu de ratificatie van het Verdrag van Lissabon de jarenlange institutionele discussie in de EU heeft afgesloten. Initiatieven zijn onder andere nodig voor:

- de aanpak van de zojuist genoemde crises;
- een gemeenschappelijk buitenlands beleid en een eigen diplomatieke dienst van de EU;
- een grotere verantwoordelijkheid van de EU voor het eigen veiligheidsbeleid;
- verregaande integratie van ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten;
- een meer gecoördineerd economisch beleid om de stabiliteit van de euro te garanderen; en
- de voortgang van het uitbreidingsproces van de Europese Unie.

De *staatsinvloed in een aantal toonaangevende economieën zal de komende tijd substantieel zijn*. De Shell-scenario's uit 2005 signaleerden dat vroegtijdig, met de pittige constatering "The state is back."² Dit werkt ook door in een toegenomen rol van staatsbedrijven en *sovereign wealth funds*. De staatsinvloed in landen als China en Rusland is omvangrijk. Nieuwe opkomende economieën, bijvoorbeeld in Afrika, nemen dit model wellicht tot voorbeeld. Ook in het Westen is de staatsinvloed in de economie aanzienlijk. Zelfs vóór de crisis werd dat Nederland bijvoorbeeld duidelijk bij de wederopbouw na de orkaan Katrina in de Verenigde Staten. Door de toegenomen staatsinvloed neemt de verwevenheid van economische activiteiten en buitenlands beleid toe. Globalisering is niet een a-politiek economisch proces, maar is verweven met strategische doelstellingen van landen.

De *invloed van niet-statelijke actoren* (bedrijven, NGO's, religieuze stromingen, criminele en terroris-

tische netwerken) *in de wereld neemt toe*. Dat is alleen schijnbaar in tegenstelling met het vorige punt.

De *maatschappelijke aandacht voor niet-economische aspecten van internationale handel en investeringen blijft toenemen*. Dat vertaalt zich enerzijds in de roep om overheidsbeleid (*non trade concerns*, inzake o.a. mensenrechten, arbeidsomstandigheden, milieu en klimaat, dierenwelzijn) en anderzijds in een druk op bedrijven om meer werk te maken van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Een groter accent op economische diplomatie

Wat betekenen deze *acht trends* nu voor de toekomst van de Nederlandse diplomatie en van het postennetwerk? De noodzaak van bezuinigingen en de brede heroverweging nopen ertoe het Nederlands buitenslands beleid in zijn algemeenheid te concentreren op vraagstukken die aan twee criteria voldoen: ten *eerste* moet er een *duidelijk belang* voor ons land zijn; en ten *tweede* moet Nederland *reële beïnvloedingsmogelijkheden* hebben.

De traditionele zwaartepunten van buitenslands beleid, te weten politiek en veiligheidsbeleid, zijn ontegenzeggelijk van belang voor ons land. Maar de reële Nederlandse invloed in de wereld neemt op deze terreinen af. Bovendien zal de nieuwe diplomatieke dienst van de EU veel taken op deze gebieden, alsook op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, gaan overnemen. Op consulaire gebied geldt evenzeer dat meer samenwerking met de EU of andere lidstaten mogelijk is. Op heel wat terreinen kan dus doelmatigheidswinst worden geboekt. De vrijgekomen middelen zouden dan moeten verschuiven naar een terrein dat bij uitstek voldoet aan de *twee criteria* van een Nederlands belang en relatief grote beïnvloedingsmogelijkheden. Dat is de economische diplomatie.

Economische diplomatie moet daarbij breed gedefinieerd worden: dus niet alleen de klassieke handelsbevordering, maar ook handelspolitiek, de vele economische aspecten van het interne én externe beleid van de EU, het beleid en de inrichting van de internationale financiële en economische instellingen, en de economische kant van het op de crises gerichte beleid.

Dat de machtspositie van Nederland in de wereld afneemt, is dus geen reden voor defaitisme, maar wel voor een optimale organisatie en coördinatie van het Nederlands beleid en de Nederlandse *input* in internationale besluitvorming. Daartoe moet voldoende vaktechnische en economische kennis beschikbaar zijn.

Een agenda voor de Nederlandse economische diplomatie

Tot welke concrete behoeften aan economische diplomatie leiden de acht gesignaleerde trends? De toe-

genomen concurrentiedruk vergt maximale ondersteuning door de overheid. Economisch onderzoek bevestigt dat economische missies en de dienstverlening van de diplomatieke posten een aantoonbaar rendement hebben bij de positionering van bedrijven op buitenlandse markten. Dat is nu extra nodig. Toch is exportsteun al twintig jaar het favoriete knaagbot van bezuinigende politici.

Om protectionisme te beteugelen, moeten de WTO en de EU doorgaan met het inventariseren van de nieuwe protectiemaatregelen in de wereld. Speciale aandacht daarbij verdienen vormen van verkapt protectionisme, in het bijzonder *Border Adjustment Measures* in het kader van het milieu- en klimaatbeleid. De diplomatie moet de *follow-up*-actie op deze inventaris verzekeren, door via het Nederlandse *Crash Team* en de Europese instrumenten van *Solvit* en de *Market Access Strategy* te zorgen dat drempels die sommige landen opwerpen, weer verdwijnen.

Multilaterale handelsliberalisering via de WTO moet worden voortgezet zodra er beweging komt in de nu stilliggende onderhandelingen. Veel extra aandacht is daarnaast nodig voor de talrijke preferentiële handelsakkoorden, waarover de EU met een uitdijende groep landen en regio's onderhandelt. Het gaat daarbij naast opkomende markten om de grote ontwikkelde markten als Canada, de Verenigde Staten en Japan.

De verschuiving van economisch gewicht van West naar Oost zet het bestaande stelsel van *global economic governance* onder grote druk. Het is zaak de opkomende economieën er nu van te overtuigen dat het ook in hun belang is te integreren in de bestaande internationale structuren en samenwerkingsfilosofie. Dat zal alleen lukken langs de weg van de overtuiging, niet door dwang of provocaties; en door een plaats aan tafel in te ruimen. De G20 heeft daartoe belangrijke eerste stappen gezet. Maar er zullen nog lastige keuzen gemaakt moeten worden. Uiteindelijk zal de EU in deze gremia met één stem moeten spreken. Voordat dit bereikt is, moet Nederland zijn zetel niet opgeven.

De internationale crises hebben een aantal punten gemeenschappelijk: ze dwingen tot veel intensievere internationale en Europese samenwerking; het zijn beleidsterreinen waar de overheid een belangrijke rol te vervullen heeft, omdat er publieke goederen in het geding zijn; ze hebben allemaal belangrijke economische aspecten; ze zijn gelieerd aan de ontwikkelingsproblematiek; en, tot slot, zijn het terreinen (milieu, energie, voedsel, water) waar Nederland een comparatief voordeel heeft qua kennis, diensten en producten.³

Bij de aanpak van de crises komen talrijke vragen aan de orde, zoals coördinatie van economisch beleid, sti-



muleringspakketten en *exit*-strategieën; vermindering van excessieve tekorten en overschotten op handels- en betalingsbalansen; nieuwe regelgeving voor financiële instellingen en toezichthouders; de verhouding tussen handelspolitiek en klimaatbeleid; zekerheid van energievoorziening en van de ongestoorde toelevering van andere grondstoffen aan onze industrie.

De heroverweging van ontwikkelingssamenwerking zal gericht moeten zijn op de vraag hoe de directe economische effecten ervan versterkt kunnen worden, hoe de economische capaciteit in ontwikkelingslanden kan worden vergroot en welke rol Nederlandse bedrijven daarbij kunnen spelen. Ook de *Millennium Development Goals* zouden in die zin moeten worden bijgesteld.

Ook de ontwikkelingen in EU-verband zullen een beroep doen op economische diplomatie, die zich zowel op Brusselse instellingen als op hoofdsteden van relevante lidstaten moet richten. Laten we een paar voorbeelden geven. Bij alle facetten van het aanzwellende *buitenlands beleid* van de EU moet de economische component een zwaarder gewicht krijgen; het buitenlandse beleid van de EU is mede bepalend voor de concurrentiepositie van de EU in de wereld en moet inspelen op de concrete behoeften van bedrijven. Sterkere coördinatie van *macro-economisch beleid*, de huidige Achilleshiel van de euro, wordt steeds dringender. De voornoemde *crises* zullen breed EU-beleid vergen, waarbij door de EU ontwikkelde standaarden veelal toonaangevend in de wereld zul-

len zijn. Wat betreft *veiligheidsbeleid* zal de EU zich de vraag moeten stellen of zij als enige blok in de wereld nog langer door kan gaan haar eigen veiligheid niet zelf te garanderen. Een eigen veiligheidsbeleid vereist ook een zelscheppende defensietechnologie; Nederland zal dan ook beleid dienen te ontwikkelen om zijn defensie- en veiligheidsbedrijven beter te laten aansluiten bij Europese netwerken. Wat betreft een meer in Europees kader afgestemde *ontwikkelingssamenwerking* moet Nederland vroegtijdig bepalen op welke comparatieve voordelen het wil inzetten, bijvoorbeeld landbouw, water en milieu. Nederland moet uitvoeringscapaciteit ontwikkelen om te kunnen concurreren met andere Europese lidstaten.

De EU kan in de toekomst voor eigen bedrijven ook steeds meer betekenen wat betreft het scheppen van een *level playing field* en het verdedigen van een gemeenschappelijk belang. Het gaat hier om kwesties als de *cartoon-crisis*, het trekken van één Europese lijn bij gevoelige politieke ontvangsten (bijvoorbeeld de Dalai Lama) of het aanklaarten door de EU van corruptie die in het buitenland door concurrenten begaan wordt.

De toenemende staatsinvloed in veel economieën betekent dat in de toekomst bedrijven een groter beroep op de overheid zullen doen om langs de weg van officiële contacten economische belangen te bevorderen.

Ook de toenemende invloed van *niet-statelijke actoren* zal veelzijdige diplomatieke activiteiten vergen om economische belangen te behartigen, bijvoorbeeld als zich consumentenboycots voordoen. Een dialoog met maatschappelijke groeperingen kan dan heel belangrijk zijn. Zo voerden Nederlandse ambassades een proactieve dialoog met religieuze leiders in moslimlanden in anticipatie op het verschijnen van de film *Fitna*. Een ander voorbeeld is de aanpak van piraterij om commerciële zeevaartroutes veilig te stellen.

Economische diplomatie en algemeen buitenlands beleid

Bij de uitwerking van deze niet uitputtende, veelomvattende agenda moet een zorgvuldig evenwicht betracht worden tussen algemene overwegingen van buitenlands beleid en economische diplomatie. Europa, en, *a fortiori*, Nederland, heeft op buitenlands-politiek gebied beperkte beïnvloedingsmogelijkheden. Effectieve economische diplomatie gaat dan niet samen met provocatief hoog van de toren blazen over politiek gevoelige onderwerpen. Essentieel is per land de juiste toon voor interventies te bepalen. Terecht stelt minister Verhagen dat het niet beter met mensenrechten gaat in derde landen als je er niet naartoe gaat.⁴ Evenmin is dat het geval wanneer Nederland als wereldverbeteraar zou binnenstormen.

Dergelijke afwegingen gelden bijvoorbeeld bij niet-economische aspecten van internationale handel en investeringen, in het bijzonder bij de vraag of economische sancties aan andere landen moeten worden opgelegd. Druk daartoe komt zowel van bondgenoten (bijvoorbeeld van de Verenigde Staten inzake Iran) als uit de nationale politiek. Over de effectiviteit van economische sancties, en helemaal van eenzijdige sancties, bestaan echter grote onzekerheden. Er moet aan heel specifieke voorwaarden in het doelwit-land voldaan zijn, voordat sancties een kans van slagen hebben.⁵ Zo niet, dan lijkt het opleggen van sancties op een rituele regendans, die is gericht op het afroepen van eigen binnenlands politiek gewin.

Economisch gewicht

Het economisch gewicht van Nederland is steeds bepalend geweest voor de politieke positie die het in de wereld bekleedde. Het grote aantal multinationale bedrijven en de vele buitenlandse hoofdkantoren bepalen onze positie in de G20. Economische diplomatie dient daarom de kernbelangen van ons land. Zij draagt daarnaast bij aan bredere (veiligheids)politieke doelstellingen. Economische relaties hebben ‘robust diffuse effects’ in samenlevingen door het verspreiden van ideeën en het verstrengelen van belangen. Nederland heeft daarom een overkoepelende visie nodig op een versterkte plaats van de economische diplomatie in zijn buitenlands beleid.

Noten

1 Zie o.a.: André Sapir, ‘The crisis of global governance’, in: *Aftershocks*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, 2009; en Alan Beattie, ‘Retread required’, in: *The Financial Times*, 1 december 2009.

2 Shell International Limited, *Shell global scenario's to 2025; The future business environment: trends, trade-offs and choices*, Shell Global Scenario's, 2005.

3 Zo is het is geen toeval dat zowel de VN-klimaatchef als de tweede hoofdonderhandelaar van de EU in Kopenhagen Nederlander is.

4 Algemeen Overleg Tweede Kamer, 8 oktober 2009.

5 Zie o.a. Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberley Ann Elliott & Barbara Oegg, *Economic sanctions reconsidered*, Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2007 (3rd edition); en Jean-Marc F. Blanchard & Norrin M. Ripsman, ‘A political theory of economic statecraft’, in: *Foreign Policy Analysis*, 2008, no. 4, blz. 371-398.

Ir J.J.C.M. van Dooremalen is President Commissaris van IHC Merwede BV en voormalig CEO van IHC Caland.

Mr W.L.E. Quaadvlieg is secretaris Internationale Economische Zaken van VNO-NCW.