

België, Vlaanderen en multilaterale fora. De samenwerking en het gegeneerde imago in de Wereldhandelsorganisatie en de Raad van Europa

Timon Bo Salomonson

*Wetenschappelijk Medewerker aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van
de Universiteit Antwerpen*

David Criekemans

*Mandaatassistent aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de
Universiteit Antwerpen*

I. Inleiding en probleemstelling

Multilaterale diplomatie vormt een belangrijk onderdeel van elk buitenlands beleid. In de interdependente wereld van vandaag zijn multilaterale organisaties de fora bij uitstek om samen te werken¹. Het aantal multilaterale organisaties is gegroeid² en het spectrum aan bevoegdheidsdomeinen die behandeld worden op multilaterale onderhandelingen heeft zich mettertijd uitgebreid, verfijnd en grondig verdiept³.

Staten worden beschouwd als de voornaamste actoren binnen multilaterale fora. Het zijn echter geen uniforme actoren; binnen de werkzaamheden van multilaterale organisaties worden zij ondermeer vertegenwoordigd door ministers en hun kabinetsmedewerkers, diplomaten, technische ambtenaren, en parlementsleden. Binnen federaties wordt deze zaak nog complexer⁴. Het aantal participanten aan de vormgeving ervan wordt op zijn minst vermenigvuldigd met het aantal beleidsniveaus. De noodzaak van een voorafgaandelijke coördinatie lijkt zich hierbij dan ook op te dringen. Deze problematiek is van bijzondere relevantie voor

¹ FAGOT AVIEL, J., *The Evolution of Multilateral Diplomacy*, pp. 8-14 in J. P. MULDOON, R. REITANO, (eds.) (et al.) *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1999.

² SULLIVAN, E., *Multilateral Diplomacy in the Post-Cold War World*, pp.202-209 in J. P. MULDOON, R. REITANO, (eds.) (et al.) *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1999.

³ BOISAERD, M. A., CHOSSODOVSKY, E. M., *La diplomatie multilatérale. Le système des Nations Unies à Genève. Guide de travail*. Den Haag, Kluwer Law International, 1998.

⁴ KEATING, M., *Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies*, pp. 11, in ALDECOA, F., KEATING, M., (eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

de positie van de Belgische federatie binnen multilaterale fora. Men merkt immers op dat de bestaande literatuur hierover vrij schaars is⁵.

Twee onderling gekoppelde onderzoeksvragen staan daarom centraal in dit artikel : 1) Hoe verloopt de samenwerking tussen de Belgische (federale) en de Vlaamse overheid⁶ op het vlak van multilateraal beleid ? en 2) Op welke wijze wordt het multilateraal beleid van de Belgische federatie en de Vlaamse overheid op multilateraal niveau (in het bijzonder binnen de Raad van Europa en de WTO) ontvangen ?

Wij operationaliseren deze vragen in de volgende stappen :

a) Het onderzoek naar de samenwerking tussen de Belgische (federale) en de Vlaamse overheid op het vlak van multilateraal beleid valt uiteen in een aantal aandachtspunten :

- Eerst vragen wij ons af in hoeverre de bestaande literatuur een verband legt tussen het multi-level concept en buitenlands beleid als zodanig. Wat is de stand van zaken op het vlak van de bilaterale en multilaterale relaties ?
- Daarna beschrijven we de algemene juridische en institutionele context van het multilateraal beleid van de Belgische federatie, m.a.w. de nationale regeling zoals die werd neergeschreven in : 1) de Grondwet, 2) de Bijzondere Wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, 3) het Samenwerkingsakkoord inzake multilaterale politiek, en 4) de werking van de verschillende overlegorganen.
- Tot slot bekijken we hoe deze regelingen in de praktijk verder vorm krijgen. Wij limiteren ons tot twee organisaties : de Raad van Europa (RvE) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO)⁷. In eerste instantie gaan we de grote krachtlijnen van het beleid van de Vlaamse en federale overheid na, via een vergelijking van hun beleidsdeclaraties ten aanzien van de RvE en de WTO. In tweede instantie

⁵ Twee voorbeelden van dergelijke publicaties : BERCKX, P., De Belgische Interne Regeling inzake Vertegenwoordiging van het federaal Koninkrijk België in Europese en Internationale Organisaties, *Tijdschrift voor Bestuurskunde en Publiekrecht*, 50(3), 1995, 119-127. en SUY, E., De deelname van Gewesten en Gemeenschappen aan de Verenigde Naties, *Revue Belge de Droit International*, 1, 1994, 133-145.

⁶ Binnen het beperkte bestek van dit artikel kozen wij bewust voor een bespreking van de samenwerking tussen slechts twee Belgische overheden, met name : de federale en de Vlaamse. Deze publicatie moet dan ook gezien worden als een eerste aanzet tot een latere vergelijking van onze bevindingen met de andere Belgische gedefedereerde overheden. De data die in dit artikel gehanteerd worden, werden verzameld in het kader van een uitgebreid onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen voor Vlaanderen om toegang te krijgen tot een aantal belangrijke multilaterale organisaties (Beleidsgericht Onderzoek Vlaanderen, PBO 98/7/17, Promotor : Prof. dr. Y. Vanden Berghe – UIA). Wij danken hierbij de Vlaamse Administratie Buitenlands Beleid voor haar ondersteuning bij de totstandkoming van dit artikel.

⁷ We hebben voor organisaties gekozen waarvan wij het imago door de federale en de Vlaamse overheid als onderling contrasterend ervaren. Verder vallen ze beiden onder het Samenwerkingsakkoord van 1994 en daarmee onder het regime van de gemengde bevoegdheden.

komt de samenwerking zelf aan bod, waarbij de getuigenissen van personen die nauw bij de coördinatie betrokken zijn als indicatief worden beschouwd om de samenwerking in het kader van een bepaalde organisatie te kunnen typeren.

b) De vraag blijft evenwel op welke wijze het multilateraal beleid van de Belgische federatie en de Vlaamse overheid op multilateraal niveau ontvangen wordt. 'Ontvangen' (ook aangeduid met de term 'receptie') interpreteren wij in deze context als het voorstellingsbeeld op multilaterale fora over federaties en federale deelentiteiten als participerende multilaterale actoren⁸. Daar waar publicaties uit de toegepaste economische wetenschappen en het public management⁹ regelmatig gewag maken van imago, is het opvallend dat de literatuur van de internationale betrekkingen geen definitie van de term 'imago' herbergt¹⁰. Wij gaan na welke effecten de samenwerking tussen de federale en de Vlaamse overheid in de multilaterale organisaties teweegbrengt. Met andere woorden: welk imago genereert de Belgische federatie binnen multilaterale fora? Deze tweede onderzoeksvraag wordt als volgt geoperationaliseerd:

- Hoe op multilaterale fora tegen het federale en Vlaamse beleid aangekeken wordt, omvat een brede waaier aan aspecten. We richten ons daarom vooraf op het abstracte 'receptieniveau'. In eerste instantie wordt het deel over de algemene juridische en institutionele context verder aangevuld vanuit een internationaal-rechtelijk perspectief; via een vergelijkende analyse van de interpretaties van een aantal toonaangevende auteurs trachten we inzicht te krijgen in de heersende visies binnen het internationaal recht over de rechtspersoonlijkheid van federale deelentiteiten. In tweede instantie gaat onze aandacht naar de algemene percepties die er heersen binnen de multilaterale organisaties zelf. Multilaterale fora vormen echter een grote hoeveelheid van 'ontvangende' actoren. In dit artikel beperken wij ons tot de mening van de medewerkers van deze organisaties. Zij worden hierbij als richtinggevend beschouwd om het voorstellingsbeeld over federaties en federale deelentiteiten enigszins in kaart te kunnen brengen.
- Na een overzicht van de algemeen heersende percepties, richten wij ons tot het concreet gegenereerde imago van de federale en Vlaamse overheid binnen de Raad van Europa en de Wereldhandelsorganisatie. De 'receptie' kan meetbaar worden gemaakt via een vergelijking van de visies van betrokken respondenten

⁸ Dit komt overeen met de klassieke woordenboekdefinitie van imago ('voorstellingsbeeld' of 'stereotype mening omtrent iemand of iets'). Zie: GEERTS, G., HEESTERMANS, H., *Van Dale. Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1984.

⁹ Zie: ROMBOUTS, H., *Imago: een must voor de overheid*, Antwerpen: Handelshogeschool, 1989. Ook: RINGELING, A., *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, 's Gravenhage: VUGA, 1993.

¹⁰ De speciale sessie (SS86) 'Image building and International Relations' boog zich over dit vraagstuk tijdens het 28ste IPSA-Congres (1-5 augustus 2000) te Québec. Tijdens de bespreking werd gesteld dat het bijzonder moeilijk is om een sluitende definitie van imago en image building te formuleren, en dat daar in de wetenschappelijke literatuur rond Internationale Betrekkingen nog geen poging toe werd ondernomen. Het gaat om een ambitieuze onderneming die niet tot de doelstellingen van deze publicatie behoort.

(de medewerkers van de RvE en de WTO, diplomaten van andere lidstaten). Deze indicatie wordt getoetst aan hoe de federale en Vlaamse ambtenaren en diplomaten menen ontvangen te worden binnen de RvE en de WTO¹¹.

In de conclusie vergelijken we eerst de verhouding tussen Vlaanderen en België binnen de Raad van Europa en de Wereldhandelsorganisatie met aandacht voor de beleidsdomeinen, de doelstellingen en de structuren van beide organisaties. Ten tweede koppelen wij terug naar het theoretische kader omtrent de multi-level problematiek en het buitenlands beleid : kunnen de Vlaamse multilaterale activiteiten beschouwd worden als complementair, duplicerend, of een in vraagstelling naar de federale overheid toe (conflicterend) ?

II. De multi-level problematiek en het buitenlands beleid

De vakliteratuur maakt melding van een spectrum van niet-staatelijke entiteiten die stilaan hun plaats in het raderwerk van de internationale betrekkingen veroveren : niet-gouvernementele organisaties, multinationale ondernemingen, belangengroepen, regionale of gedefedereerde¹² overheden, enz. Wij richten onze aandacht op de laatste categorie. De afgelopen decennia wordt immers een toenemende activiteit en impact van federale deelentiteiten op het internationale gebeuren geconstateerd¹³.

Sommige auteurs hebben de koppeling tussen de multi-level problematiek en het buitenlands beleid aangeduid met de term 'paradiplomatie'. De term 'paradiplomatie' ontstond in de jaren '80 binnen de vergelijkende politieke analyse van federale staten en de theorieën over het federalisme. Aguirre¹⁴ stelt dat deze term de

¹¹ Deze data werden verkregen via een drievoudige interviewcyclus afgenomen van sleutelfiguren met betrekking tot multilateraal beleid. Het eerste deel betreft interviews op Vlaams niveau waarbij 4 kabinetsmedewerkers en 20 ambtenaren van 8 verschillende administraties betrokken waren. In het tweede deel werden mensen op federaal niveau geïnterviewd, waaronder 15 diplomaten en 5 technische ambtenaren. Het derde deel betrof interviews afgenomen binnen de multilaterale organisaties zelf. Het gaat om interviews met medewerkers van de volgende organisaties : 5 bij de Wereldhandelsorganisatie, 4 bij de Internationale Arbeidsorganisatie, 4 bij de Unesco, 3 bij de Wereldgezondheidsorganisatie, 2 bij de Raad van Europa, 2 bij UNAids, 2 bij de Wereldbank, 1 bij de VN, 1 bij de OESO. Ter aanvulling werden in dit derde deel 6 buitenlandse diplomaten geïnterviewd.

¹² De 'eenheden van federale staten' genieten binnen internationale organisaties vooral verdragsrechtelijke bevoegdheden, en beschikken over zeer specifieke hefboomen. Hun participatie vindt gewoonlijk plaats binnen de context van nationale delegaties. Zie : SYBESMA-KNOL, N., *Non-state Actors in International Organizations : An Attempt at Classification*, pp. 21-39, in VAN BOVEN, T., FLINTERMAN, C., GRÜNFELD, F., HUT, R., (eds.) *The Legitimacy of the United Nations : Towards an Enhanced Legal Status of Non-State Actors*. Utrecht, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, 1997.

¹³ Zie : ALDECOA, F., KEATING, M., (eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

¹⁴ AGUIRRE, I., *Making Sense of Paradiplomacy ? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition*, pp. 185-209, in ALDECOA, F., KEATING, M., (eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

afgelopen jaren verscheidene subtiele semantische verschuivingen heeft gekend. Zijn ontstaan moet geplaatst worden in de Noord-Amerikaanse literatuur uit deze periode die de notie 'paradiplomatie' lanceerde als een analytisch concept om inzicht te krijgen in een 'nieuw' fenomeen, met name : de toenemende internationale inmenging van niet-centrale overheden. Volgens Aguirre bestond er oorspronkelijk geen volledige eenduidigheid over de gehanteerde terminologie. Geleidelijk aan zou dit veranderen.

In 1990 stelde Ivo Duchacek¹⁵ dat de 'interventies' van niet-centrale overheden in het veld van de internationale betrekkingen sterk verschillen qua vorm, intensiteit en frequentie. De buitenlands-politieke acties van deze entiteiten variëren van technische en economisch gemotiveerde initiatieven, tot politiek geïnspireerde interventies. Op basis van hun geopolitieke dimensies, onderscheidt hij drie categorieën : 1) grensoverschrijdende regionale paradiplomatie (bv. Euregio's), 2) transregionale (of macroregionale) paradiplomatie ('geïnstitutionaliseerde contacten tussen niet-centrale overheden die geen geografische burens zijn'), en 3) globale paradiplomatie ('directe contacten tussen niet-centrale overheden binnen een natie met ofwel hun subnationale tegenhangers in andere landen, ofwel met andere centrale overheden, of met andere private groeperingen', bv. buitenlandse investeerders). Men stelt vast dat Duchacek geen melding maakt van de activiteiten van niet-centrale overheden binnen multilaterale organisaties. Tot voor kort werd het neologisme 'paradiplomatie' vooral in termen van bilaterale relaties benadrukt. Wil dit zeggen dat dergelijke overheden niet over een multilateraal beleid beschikken ? Wel integendeel, niet-centrale overheden worden steeds actiever op multilaterale fora (cf. infra), al zou men door de relatieve schaarste¹⁶ aan empirische literatuur hieromtrent anders verwachten.

Men merkt op dat auteurs vaak 'tussen de lijnen door' hun appreciatie voor het fenomeen van de paradiplomatie laten blijken. Ruw geformuleerd kan men stellen dat de literatuur drie mogelijke appreciaties herbergt; 1) paradiplomatie als een in vraagstelling van de traditionele nationale diplomatie; 2) paradiplomatie als een duplicatie van de inspanningen van de centrale overheid, én 3) paradiplomatie als een complementaire meerwaarde voor de centrale initiatieven¹⁷. Stéphane Paquin ontwikkelde een interessant overzicht over de stand van zaken betreffende de theoretische literatuur¹⁸. Hij onderscheidt hierin een aantal ideaaltypes, d.w.z. vereenvoudigde wijzen waarop de literatuur omgaat met de internationale

¹⁵ DUCHACEK, I., *Perforated Sovereignties : Towards a Typology of New Actors in International Relations*, pp. 1-33, in MICHELMANN, H. J., SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

¹⁶ Dit evenwel met uitzondering van publicaties over de regionale dimensie van de Europese Unie.

¹⁷ AGUIRRE, I., l.c., pp. 191.

¹⁸ PAQUIN, S., *Subnational States in international relations : the State of the Art*, unpublished working paper, 2000.

activiteiten van niet-centrale overheden : de neo-realistische, de regionalistische en de federale benadering¹⁹.

1) Volgens Paquin is het vooral de neo-realistische school die paradiplomatie beschouwt als een in vraagstelling van de traditionele nationale diplomatie. Neorealisten hebben een unitaire en homogene opvatting van de nationale staat. De ontwikkeling van internationale activiteiten op het regionale niveau vormt een potentiële bedreiging voor deze staten daar dit hun legitimiteit zou kunnen ondermijnen. Volgens de neo-realistische benadering wordt de rol van de regio enkel getolereerd wanneer deze de internationale positie van de staat als geheel versterkt. In zijn 'logic of two-level games' stelt Robert D. Putnam²⁰ bijvoorbeeld dat centrale overheden de subnationale diplomatie 'instrumentaliseren', m.a.w. deze als een machtsmultiplicator hanteren in die situaties waar de centrale overheid niet langer alleen kan optreden. De voorstanders van deze benadering menen dus dat niet-centrale overheden enkel internationale betrekkingen onderhouden wanneer de centrale overheid hen dit toelaat. De 'regio' wordt op deze wijze zowel gezien als een instrument en als een object van het beleid van de nationale staat. Deze laatste blijft in deze benadering de meest dominante eenheid van analyse. Een te doorgedreven autonomisering van het subnationale niveau zou volgens de neo-realistie tot een conflict kunnen leiden. Critici menen evenwel dat de neo-realistische visie de intensiteit van de internationale interventies van subnationale overheden gevoelig onderschat.

2) De regionalistische school vormt hiervan de tegenpool. Volgens deze auteurs ontwikkelen niet-centrale overheden eigen parallelle diplomatieke activiteiten, omdat ze menen dat zij op onvoldoende wijze het internationaal beleid van de centrale overheid kunnen beïnvloeden²¹. In hoofdzaak wordt dan gedacht aan gedefedereerde overheden en instanties die worden voortgestuwd door zeer specifieke vormen van nationalisme. De voorbeelden die het meest worden aangehaald zijn België, Canada, Catalonië, en in mindere mate Schotland. Volgens Paquin ligt de doelstelling van dergelijke subnationale nationalistische bewegingen niet zozeer in de territoriale integriteit, dan wel in het versterken van de transnationale coöperatie van de regio. De "strategische keuzen" die op het vlak van het buitenlandse beleid worden genomen, moeten in een dergelijke context begrepen worden. Kritische auteurs van dit fenomeen vrezen vaak dat het hier gaat om een zelfversterkend effect, wat wel eens in een verdere nationale fragmentatie zou kunnen uitmonden.

¹⁹ Paquin voert evenwel nog een vierde benadering ten tonele : de benadering uit de literatuur van de *internationale politieke economie (IPE)*. Deze is minder relevant in deze context daar zij zich vooral richt op de studie van het fenomeen van de globalisering als zodanig. Men tracht een antwoord te bieden op de vraag naar de relatie tussen globalisering en de toenemende internationale activiteit van niet-centrale overheden ('glocalisation'), en het waarom hierachter.

²⁰ PUTNAM, R. D., *Diplomacy and Domestic Politics : the Logic of Two-Level Games*, *International Organisation*, 42(3), 1988, 427-460.

²¹ Zie bijvoorbeeld : DEHOUSSE, R. *Fédéralisme et Relations Internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

3) Een derde appreciatie kent zijn wortels in de federalistische school. Deze categorie auteurs kadert de internationale interventies van gedefedereerde overheden als een reactie op functionele imperatieven²²: nationale staten hebben zich immers moeten aanpassen aan steeds ingewikkelder internationale dossiers. De federalistische benadering bevindt zich zowat tussen de neo-realistische en de regionalistische in. Zij erkent dat paradiplomatie een nieuw fenomeen is, met belangrijke impact op de relatie tussen de federale staat en het gedefedereerde niveau. Federalisten erkennen dat de wereld en de internationale politiek verandert, en dat deze wijzigingen de taakverdeling tussen centrum en periferie beïnvloeden. Paquin citeert hierbij Brian Hocking die stelt dat het buitenlands beleid hierdoor steeds meer diffuus en gefragmenteerd wordt.

Welke gevolgen hebben deze benaderingswijzen voor de wijze waarop empirische studies worden ondernomen? Een eerste vaststelling is dat de literatuur vaak ofwel het centrale beleidsniveau, ofwel het niet-centrale beleidsniveau als eenheid van analyse neemt. Door één van beiden als centraal uitgangspunt te nemen, ontstaat ook de neiging om in één richting te overdrijven. Zo stelt Brian Hocking dat een te sterke aandacht voor het fenomeen van de paradiplomatie conceptueel wel nuttig is, maar tot gevolg kan hebben dat de literatuur het potentiële conflict tussen het federale en het gedefedereerde beleidsniveau gaat 'over-accentueren'²³. In de studie van de Belgische internationale politiek zou het onjuist zijn om de praktijk exclusief vanuit één beleidsniveau te bekijken. De Belgische Grondwet heeft immers voorzien dat alle Belgische overheden gelijkwaardig zijn (cf. infra). Op het domein van de gemengde bevoegdheden opereren zij tezamen. Daarom nemen wij in dit artikel de Belgische federatie als analyse-eenheid. Een tweede vaststelling ligt in het verlengde van Hockings observatie: de literatuur duidt vaak het mogelijke fragmentatieproces in de onderlinge samenwerking aan. Zelden wordt gewag gemaakt van de potentiële meerwaarde van de samenwerking tussen overheden binnen een federatie.

III. Juridische en institutionele context

A. De Grondwet, het Samenwerkingsakkoord, de ICBB en de andere coördinatie- en overlegorganen

Sinds de grondwetsherziening van 1993 beschikken de Belgische deelstatelijke overheden over de bevoegdheid om internationale relaties aan te gaan, voor alle domeinen waarvoor zij intern reeds bevoegd zijn (het principe "in foro interno, in foro externo")²⁴. Artikel 68 van de Grondwet werd vervangen door de artikelen 167, 168 en 169 onder de hoofding "de buitenlandse betrekkingen". De autonomie

²² PAQUIN, S., l.c.

²³ HOCKING, B., *Non-Central Governments as 'Hybrid' Actors*, pp. 46, in HOCKING, B., *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multi-Layered Diplomacy*, London en New York, Macmillan en St. Martin's Press, 1993b.

²⁴ SENELLE, R., *Vlaanderen, België en de internationale betrekkingen*, pp. 205-221, in SENELLE, R., *Kronieken van de Vlaamse staatswording. Over de identiteit van het Vlaming-zijn*. Tielt, Lannoo, 1999.

die de Belgische federale deelentiteiten genieten op het vlak van buitenlands beleid is een unicum op wereldschaal. Het bijzondere ligt niet zozeer in het feit dat het om constitutionele regio's gaat of dat zij over een verdragsbevoegdheid beschikken, maar vooral in het principe 'in foro interno, in foro externo', gekoppeld aan een afwezigheid van hiërarchie tussen de verschillende overheden²⁵. Deze overheden kunnen zich ook rechtstreeks op het multilaterale domein begeven.

Een meer gedetailleerde uitwerking van de internationale relaties van de Belgische federatie werd in hetzelfde jaar in wetteksten gegoten. Zo kwam op 5 mei 1993 de bijzondere wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten tot stand²⁶. Deze zou ondermeer de vertegenwoordiging van België regelen bij internationale en multilaterale organisaties. Deze wet werd op dezelfde dag gevolgd door een gewone wet betreffende de internationale betrekkingen van Gemeenschappen en Gewesten²⁷, die onder meer een Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) installeerde in de schoot van het Overlegcomité. Dit laatste Comité brengt vertegenwoordigers van de verschillende overheden op het allerhoogste politieke niveau samen. Het werd ontwikkeld als permanent overlegorgaan ter preventie van politieke conflicten en de reglementering ervan²⁸. In werkelijkheid herbergt het een vijftiental sectorale interministeriële conferenties, waaronder dus de ICBB. De wetgever laat aan de betrokken overheden de vrijheid zelf te bepalen wie hen, naast de Ministers bevoegd voor internationale relaties, op de Conferentie mogen vertegenwoordigen. De ICBB is bedoeld als informatie- en overlegorgaan. Beslissingen worden er met consensus genomen²⁹. Het secretariaat van de ICBB wordt verzorgd door de dienst Betrekkingen met Gewesten en Gemeenschappen (S04). Deze dienst verzorgt tevens de organisatie en het voorzitterschap van verschillende werkgroepen en comités die binnen het domein van de ICBB werkzaam zijn. Alhoewel deze wetteksten dieper ingaan op de materie dan de Grondwetsartikelen doen, blijft de inhoud ervan vaag voor meerdere domeinen van de te regelen bevoegdheden. Dit was een bewuste keuze van de wetgever. Met het oog op de complexiteit van de materie, heeft hij ruimte gelaten aan de betrokken overheden om zelf te onderhandelen over de beste oplossingen via het opstellen van de Samenwerkingsakkoorden³⁰.

Eén van die akkoorden vormt het Samenwerkingsakkoord van 30 juni 1994 (BS, 19 juli 1994) omtrent de vertegenwoordiging van België bij multilaterale organisa-

²⁵ In het St.-Michielsakkoord is voorzien dat alle Belgische overheden gelijkwaardig zijn. In verband hiermee verwijzen wij naar de principiële nevenschikking van de verschillende Belgische wetgevers ('geen normenhiërarchie'). Zie: MOERENHOUT, R., SMETS, J., *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 4.

²⁶ B.S. 8 mei 1993.

²⁷ Ibid.

²⁸ LAGASSE, C.-E., *Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale*, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1549-1550, 1997, p 10.

²⁹ Volgens Lagasse geeft het hieruit voortvloeiende vetorecht voor elk van de partijen aan dat men zich in een redeneerwijze situeert die zeer nauw aanleunt bij het confederalisme: LAGASSE, C.-E., *o.c.*, p 10.

³⁰ LAGASSE, C.-E., *o.c.*, 60 p.

ties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden³¹. Het Akkoord voorziet vóór iedere ministeriële bijeenkomst van een internationale organisatie een systematisch en gestructureerd algemeen overleg. Hierop worden de vertegenwoordigers uitgenodigd van de Eerste Minister, de andere federale Ministers en van de Gemeenschaps- en Gewestministers, die zowel op inhoudelijk vlak als op het gebied van de buitenlandse betrekkingen bevoegd zijn. Daarnaast worden er ook sectorale of ad hoc overlegvergaderingen voorzien. Deze vergaderingen moeten dan het algemeen overleg vatten ingeval zich blokkeringen of problemen voordoen. Het Samenwerkingsakkoord voorziet tevens in Art. 7 dat er in de schoot van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) een ad hoc werkgroep 'Vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties' wordt opgericht, die voor de opvolging van bovenvermelde coördinatie zorgt en op regelmatige tijdstippen samenkomt. In geval van een meningsverschil binnen het algemene overleg, wordt deze laatstgenoemde werkgroep ingeschakeld. Deze debatteert erover en zendt het eventuele akkoord terug naar het algemene overleg.

Bij gebrek aan hiërarchie tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, hangt de goede werking van het samenwerkingsstelsel in de praktijk volledig af van de goede wil van de verschillende overheden. Betrokken federale diplomaten stellen dat het samenwerkingsstelsel een soort beroepssysteem is, met het Overlegcomité bovenaan, en dat heel het systeem staat of valt met het overleg. Tot nu toe is het beroepsaspect bijna nooit tot toepassing gekomen. De problemen lossen zich meestal op het laagste niveau op. Volgens ingewijden wordt de ICBB door de Ministers eerder als een 'verplicht nummertje' gezien waar ze enkel gebruik van maken om problemen te voorkomen. Op het hoogste politieke niveau wordt er nauwelijks een gezamenlijk beleid gevormd. Dit geldt des te meer op het vlak van het multilaterale beleid³²: het multilaterale domein blijft tot op heden aldus een grote afwezigheid op het politieke niveau van de ICBB.

Dit is allerm minst het geval op het niveau van de werkgroepen, die onder de ICBB tot stand werden gebracht. Hierin zetelen afgevaardigden uit kabinetten en administraties. De werkgroep van het Samenwerkingsakkoord omtrent de "Vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties" vormt er een goed voorbeeld van. Verder werd er onder de vleugels van de ICBB ondermeer een werkgroep "Belgische UNESCO Commissie" en een werkgroep "Verplichte bijdragen aan internationale organisaties" opgericht. Vanaf het niveau van de werkgroepen bestaan er nog een aantal formele (binnen de Samenwerkingsakkoorden) en informele mechanismen. Het gezamenlijke buitenlands beleid van

³¹ De twee organisaties in dit artikel (Raad van Europa en Wereldhandelsorganisatie) vallen onder dit Samenwerkingsakkoord.

³² De onderhandelingen over het Multilateraal Investeringsakkoord (liberalisering en bescherming van internationale investeringen) in het kader van de OESO vormden hier een uitzondering op. Dit vergde blijkbaar heel wat coördinatievergaderingen, zowel op het politieke als op het administratieve niveau.

de Belgische federatie krijgt aldus in de praktijk voornamelijk een invulling vanaf het niveau van de werkgroepen.

B. Interpretatie van het internationaal recht : rechtspersoonlijkheid van federale deelentiteiten ?

Steeds meer federale deelentiteiten in de wereld trachten een multilateraal beleid uit te bouwen. Zij botsen echter op een juridische hinderpaal : de onduidelijkheid van hun juridisch statuut binnen het internationaal recht. Beschikken federale deelentiteiten over rechtspersoonlijkheid of niet ? Binnen de juridische literatuur werd er nog geen ondubbelzinnig antwoord geformuleerd op deze vraag. Toch lijkt een groeiend aantal uitspraken en een toenemend aantal auteurs gunstig gezind ten aanzien van de internationale rechtspersoonlijkheid van federale deelentiteiten³³. Hoe wordt internationale rechtspersoonlijkheid immers vastgesteld ? Aangezien er geen sluitende en eenduidige categorieën van volkenrechtssubjecten zijn, lijkt het logisch dat dit in eerste instantie gebeurt aan de hand van de vastgestelde aanwezigheid van internationale rechten en plichten in hoofde van een bepaalde entiteit³⁴. Voor deze kwalificatie komen meerdere niet-statale entiteiten aan bod die zich op het multilaterale domein begeven. Er bestaat uitgebreide literatuur over de mogelijkheden van deze entiteiten op multilaterale fora³⁵. Hiertegenover heeft de internationale rechtsorde op het vlak van de rechten en plichten van federale deelentiteiten op het internationale forum, moeilijkheden om duidelijkheid te scheppen. Op de Conferentie van Wenen die leidde tot de ondertekening op 23 mei 1969 van de Conventie over het Verdragsrecht, werd voorgesteld om federale deelentiteiten de erkenning van hun verdragsluitende bevoegdheid te geven wanneer deze hen verleend werd door de grondwet van de federale staat waar zij toe behoren³⁶. Canada heeft dit artikel tegengehouden, uit angst voor de intern-politieke gevolgen ervan. Dit wil niet zeggen dat het idee hierachter principieel verworpen is. De Volkenrechtscommissie die voorafgaand aan de Conferentie rapporten uitbracht, stelde twee voorwaarden opdat federale deelentiteiten hun internationale rechtspersoonlijkheid zouden kunnen erkend zien : interne machtiging om verdragen te sluiten en aanvaarding door derde staten van de mogelijkheid om verdragen te sluiten. Aldus wordt gesuggereerd

³³ Voor een grondig overzicht van de heersende tendenzen in de internationaalrechtelijke literatuur over deze problematiek, zie : VAN DEN BRANDE, L., DAS, H., BOMBAY, P., Enkele beschouwingen omtrent de internationaalrechtelijke positie van Vlaanderen. Bijdrage tot het *Liber Amicorum* voor Professor Eric Suy, 20 p.

³⁴ Ibid.

³⁵ Voor een overzicht, lees ondermeer : SYBESMA-KNOL, N., Non-state Actors in International Organizations : An Attempt at Classification, pp. 21-39, in VAN BOVEN, T., FLINTERMAN, C., GRÜNFELD, F., HUT, R., (eds.) *The Legitimacy of the United Nations : Towards an Enhanced Legal Status of Non-State Actors*. Utrecht, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, 1997.; SYBESMA-KNOL, R. G., *The Status of Observers in the United Nations*, Leiden, Rijksuniversiteit Leiden, 1981.; WEISS, T. G., GORDENKER, *NGOs, the UN and Global Governance*, Londen, Lynne Rienner Publishers, 1996.

³⁶ INGELAERE, F., *The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions*, *Studia Diplomatica*, 47(1), 1994, p. 31.

voor een deel van de oplossing naar het interne recht van de federale staat te kijken. Shaw is het hier duidelijk mee eens: "[...] the question of the personality and capability of the component units of the federation on international fora can really only be determined in the light of the constitution of the state concerned and state practice [...] Component states of a federation that have been provided with a certain restricted international competence may thus be accepted as having a degree of international personality"³⁷. Deze juridische redenering consequent doortrekken, blijkt in de internationaal-politieke realiteit echter een onhaalbare kaart. De internationale gemeenschap speelt hier nog altijd een dominante rol. Uiteindelijk beslist het internationaal recht zelf over de toebedeling van internationale rechtspersoonlijkheid³⁸. De Raad van State omschrijft de problematiek als volgt: "De vraag of een deelgebied internationale rechtspersoonlijkheid bezit om een bepaalde handeling te stellen [...] moet eerst op basis van het interne recht beantwoord worden; de deelgebieden van een federatie kunnen immers alleen over de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen beschikken als die hen door de federale Grondwet wordt toegekend. [...] toch moeten de vreemde Staten en vooral de internationale organisaties ermee instemmen dat zij met de politieke deelgebieden van een federale Staat moeten onderhandelen"³⁹. Federale deeltiteiten hangen dus voor een groot deel af van de erkenning van hun internationale rechtspersoonlijkheid door internationale rechtssubjecten, met name staten en internationale organisaties. Deze zullen voor hun beslissing slechts tot op zekere hoogte rekening houden met de nationale grondwet en de wil van de desbetreffende federale overheid. Men stelt vast dat derde staten en internationale organisaties bij de confrontatie met deze problematiek de eigen belangen en die van de internationale rechtsorde in het algemeen laten primeren. Federale deeltiteiten bevinden zich in de 'grijze zone' van het internationale recht. Zodoende lijkt een antwoord op de vraag naar de internationale rechtspersoonlijkheid van federale deeltiteiten voornamelijk te liggen in de rechtspraktijk op het internationale forum. In dit artikel concentreren wij ons op de houding van één soort van internationale rechtssubjecten, namelijk de multilaterale organisaties. Zij hebben in casu een grote invloed op de verdere evolutie van het juridische statuut van federale deeltiteiten.

IV. Algemene perceptie van multilaterale organisaties t.a.v. het multilateraal beleid van federaties en federale deeltiteiten

In dit deel trachten wij een overzicht te geven van de heersende percepties binnen multilaterale organisaties ten aanzien van het multilateraal beleid van federale en gedefedereerde overheden. Men kan uiteraard niet spreken van dé perceptie van een multilaterale organisatie. Veel hangt af van de positie van de respondenten binnen de structuren van deze organisaties. Hierbij valt ook op dat de percepties afhankelijk zijn van de karakteristieken van de organisatie waar deze getuigen

³⁷ SHAW, M. N., *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

³⁸ VERHOEVEN, J., *Droit International Public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 272.

³⁹ VANDEN BRANDE, L., DAS, H., BOMBAY, P., Enkele beschouwingen omtrent de internationaal-rechtelijke positie van Vlaanderen. Bijdrage tot het *Liber Amicorum* voor Professor Eric Suy, p. 14.

werkzaam zijn. Naarmate de organisatie voor zijn bestaan en werking afhankelijk is van extra gelden en fondsen, lijkt de openheid naar (niet-) en substatelijke actoren te vergroten. Omgekeerd, hoe belangrijker de beslissingsbevoegdheid van de organisatie op politiek niveau voor de lidstaten is, hoe sceptischer men ten aanzien van (niet-statelijke en) federale deelentiteiten als internationale politieke actoren staat.

Bij een bespreking van de percepties over het multilateraal beleid van federaties moet er een onderscheid gemaakt worden tussen het technische niveau en het politieke niveau. Op het politieke niveau bestaat er binnen multilaterale organisaties een visie die men eerder 'etatistisch' zou kunnen noemen. Deze visie vindt zijn oorsprong over het algemeen in drie redeneringen. Ten eerste vindt men dat federale deelentiteiten zich moeten scharen achter federale overheden om zo op voorhand tot één gecoördineerd federaal standpunt te komen. Deze reactie is (tot op heden) vrij logisch, daar men ervan uit gaat dat de federale overheid hiërarchisch boven de federale deelentiteiten staat op het vlak van buitenlands beleid. Slechts zeer weinig medewerkers van multilaterale organisaties zijn zich bewust van de gelijkwaardigheid van alle Belgische overheden (zie supra) en de gevolgen ervan. Een tweede reden voor deze ingesteldheid ligt volgens medewerkers van de WTO, de Internationale Arbeidsorganisatie en de Unesco bij de werking van de organisaties zelf. Coördinatie tussen een toenemend aantal standpunten zonder de inhoud teveel te laten verwateren is nu reeds een moeilijke opgave voor de meeste organisaties. Indien hier nog de deelentiteiten van federale landen zouden bijkomen, zou de efficiënte werking van deze organisaties nog meer in het gedrang komen. Een derde, meer puur politieke, argumentatie is de angst voor het creëren van precedënten. Indien men federale deelentiteiten zou toelaten als volwaardige leden van de club, dan zouden andere subnationale entiteiten dit kunnen aanwenden om erkenning te vragen voor autonomiserings- of afscheuringstendenzen. In dit licht willen multilaterale organisaties ten alle koste vermijden dat ze door toe te geven aan de verzuchtingen van één federale staat of federale deelentiteit, andere lidstaten voor de borst zouden stoten.

Op het technische niveau ligt de situatie helemaal anders. Federale deelentiteiten worden met "open armen" ontvangen wanneer ze donor willen zijn, samen willen werken voor bepaalde programma's of projecten of wanneer ze bepaalde partnerschappen willen aangaan. Een goed voorbeeld hiervan vormt het Vlaamse Trustfonds bij de Wereldbank, het Healthy Cities Network bij de Wereldgezondheidsorganisatie of het Samenwerkingsakkoord tussen de UNESCO en Vlaanderen. Ook in technische werkgroepen of comités wordt de aanwezigheid van experts-ambtenaren erg op prijs gesteld, zoals bij de OESO of bij de RvE. Medewerkers binnen multilaterale organisaties die de evolutie op dit vlak volgen, spreken van een uitbreiding van partnerschappen met regionale en lokale entiteiten. In sommige organisaties wordt zelfs gesproken over "de partnerschappen van de toekomst". Die organisaties die voor hun werkzaamheden steeds meer afhankelijk zijn van samenwerking met subnationale besturen, spelen het meest op deze

tendens in. In veel landen behoren de bevoegdheidsdomeinen waar multilaterale organisaties rond werken immers tot het regionale of zelfs lokale bestuur.

Federale deelentiteiten krijgen op deze wijze de mogelijkheid om concreet samen te werken met multilaterale organisaties. Door samenwerkingsakkoorden af te sluiten, fondsen op te richten of deel te nemen aan werkgroepen, comités, programma's en projecten, breiden zij in de praktijk hun netwerken en een reëel multilateraal beleid uit. De multilaterale organisaties nemen hierbij een houding aan die door deze federale deelentiteiten als dubbelzinnig kan beschouwd worden : geld geven en rechtstreeks samenwerken op technisch niveau kan wel, politieke inbreng op hoger niveau kan enkel via de federale delegaties. Of anders : wel de voordelen, niet de nadelen van subnationale entiteiten als internationaal-politieke actoren op multilaterale fora.

V. Samenwerking tussen de federale en de Vlaamse overheid en gegeneerd imago binnen de Wereldhandelsorganisatie en de Raad van Europa

A. Beleidsdeclaraties van het federale en het Vlaamse beleidsniveau

Welk voorstellingsbeeld trachten de federale en Vlaamse overheid binnen multilaterale fora te genereren ? Met andere woorden, welke objectieven worden vooropgesteld en welke concrete maatregelen worden gesuggereerd om een imago te ontwikkelen op multilaterale fora ? Een vergelijking van de beleidsdeclaraties van beide overheden geeft ons een eerste indicator voor de invulling van de verkregen bevoegdheden en de rol die voor imago wordt weggelegd.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) besteedt in zijn beleidsnota slechts twee bladzijden aan het Belgisch multilateraal beleid. In hoofdstuk 5.2. van de Nota wordt ingegaan op het imago van België, maar geen gewag gemaakt van hoe het imago op multilaterale fora beïnvloed kan worden. De hernieuwde aandacht van de regering Verhofstadt-Michel op het vlak van imago wordt vooral bilateraal ingevuld. Volgens betrokken federale diplomaten werd dit tot nog toe niet doorgetrokken naar het multilateraal beleid.

Imago lijkt bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap anders te zijn opgevat. In de Vlaamse Beleidsnota Buitenlands Beleid 2000-2004 stelt men immers dat internationale instellingen niet alleen een politiek forum aanbieden, maar tegelijkertijd een gestructureerd multidisciplinair platform vormen waar aan opleiding, specifieke vorming, uitwisseling van expertise en kennistransfer wordt gedaan. Volgens de beleidsnota kan de uitstraling (en visibiliteit) van Vlaanderen versterkt worden door het samenwerken met internationale organisaties. Vervolgens beschrijft de nota hoe Vlaanderen met elk van de belangrijk geachte organisaties wil samenwerken. Voor de Raad van Europa wil Vlaanderen de nadruk leggen op de volgende aspecten : cofinanciering om samen met de RvE en vooral in Oost- en Centraal-Europa projecten te verwezenlijken; de activiteiten van de RvE inzake nationale minderheden en de regionale en minderheidstalen; consequentere

organisatie van het overleg en de afstemming van standpunten met de andere Gewesten, Gemeenschappen en het federale niveau. De Wereldhandelsorganisatie wordt op dit moment nauwgezet gevolgd: "Beslissingen die in de schoot van de WTO worden genomen hebben [...] een rechtstreeks belang voor Vlaanderen in domeinen zoals de investeringen, de export en de landbouw. Een belangrijke uitdaging ligt in de culturele sfeer." Vooral 'culturele diversiteit' wordt als een belangrijk domein gezien om aan belangenbewaking te doen.

Hoe kan men deze intenties evalueren? Uit interviews binnen de Belgische Permanente Missie te Genève blijkt dat imago een belangrijk aandachtspunt vormt bij nationale overheden die zich op het multilaterale veld begeven⁴⁰. Via een zo grondig mogelijke dossierkennis en actieve participatie probeert men een goede indruk na te laten. Dit is ook het geval voor de Belgische federale overheid. Als klein land beschikt België over een beperkt diplomatiek corps, waardoor een selectie moet worden gemaakt van de meest belangrijke dossiers. De Belgische diplomatie geniet volgens buitenlandse diplomaten⁴¹ in diplomatieke milieus een goede reputatie. Het BuZa krijgt sinds enkele jaren evenwel te maken met Belgische gefedereerde overheden die zichzelf op het multilaterale domein willen profileren. Alhoewel deze overheden niet op een diplomatieke traditie kunnen terugbuigen, beheren zij steeds meer inhoudelijke bevoegdheidsdomeinen waarrond zij op het multilaterale domein activiteiten (willen) ontplooiën. Hiervoor moeten zij hun bestaan als internationale actor met verregaande bevoegdheden kenbaar maken in het multilaterale milieu. De vermelding in de Beleidsnota Buitenlands Beleid van een Vlaams multilateraal imago-beleid moet in deze context begrepen worden. Volgens kabinetsmedewerkers en ambtenaren uit de Vlaamse en Franstalige overheden, en volgens federale diplomaten ontstaat hierdoor een zekere spanning tussen het BuZa en de gedefedereerde overheden op het vlak van multilateraal beleid (cf. supra). Andere respondenten uit dezelfde overheden vinden dan weer dat deze samenwerking vrij vlot verloopt. Uit de bevraging blijkt vooral dat deze meningen sterk afhankelijk zijn van de posities van de respondenten ten aanzien van het multilaterale en de beleidsdomeinen waarin zij werkzaam zijn. Dit hangt nauw samen met de bevoegdheidsverdeling, waarbij exclusieve bevoegdheden minder problemen opleveren dan gemengde bevoegdheden. Los van de interpretatieproblemen die er rond bevoegdheidsverdelingen kunnen ontstaan, is er in de praktijk ook vaak een discrepantie tussen de Belgische bevoegdheidsverdeling en de manier waarop multilaterale organisaties bevoegdheidsdomeinen indelen. Hierna gaan we dieper in op deze samenwerking met voorbeelden van hoe deze voor een negatief en een positief imago kunnen zorgen.

⁴⁰ Dit wordt bevestigd door diplomaten van de Bulgaarse en de Canadese Permanente Missies in Genève.

⁴¹ Het gaat hier concreet om de visie van een aantal Zwitserse, Canadese en Bulgaarse diplomaten.

B. Raad van Europa : het Columberg-rapport en het negatieve Belgische imago

De Raad van Europa buigt zich over een breed spectrum van beleidsdomeinen, als daar zijn : mensenrechten, democratiseringsprocessen, cultuur, jeugd en maatschappelijke issues zoals milieu, aids en georganiseerde misdaad⁴². Deze domeinen behoren binnen België grotendeels tot de portefeuille van de Gemeenschappen en de Gewesten⁴³. Dit heeft gevolgen voor de praktijk van de intern-Belgische coördinatie. Op het vlak van cultuur is het federale niveau nauwelijks aanwezig bij de inhoudelijke invulling van de Belgische beleidsstandpunten. Dit is opvallend vermits de Belgische financiële bijdrage aan de RvE nog steeds via het federale niveau gebeurt. Mede om deze reden werd de Belgische contributie sinds het begin van de jaren '90 in absolute cijfers bevroren. In navolging van de Franse Gemeenschap opteerde de Vlaamse regering er daarom voor om een eigen financiële bijdrage te leveren (met name, aan het culturele project 'Mosaïc'). De Belgische Gemeenschappen en Gewesten willen zo hun visibiliteit binnen de RvE verhogen⁴⁴. Ambtenaren van de Vlaamse en Franse Gemeenschap, alsook betrokken diplomaten ervaren de onderlinge samenwerking in het kader van de RvE als 'een goed voorbeeld van hoe de federale coördinatiemechanismen adequaat kunnen werken'. Het voorafgaandelijk overleg zorgt ervoor dat de Belgische standpunten genuanceerd en voldoende verfijnd zijn. Het federale niveau tracht vooral een coördinerende en informerende rol te spelen, maar laat de Gemeenschappen en Gewesten op beleidsmatig vlak veel ruimte. Al vormt de coördinatie in het kader van de RvE een ideaaltypisch voorbeeld van 'federale meerwaarde'⁴⁵, de recente geschiedenis leert dat het ook verkeerd kan gaan, met belangrijke gevolgen voor het imago van de Belgische federatie.

Gedurende 1998 werd België en in het bijzonder Vlaanderen geconfronteerd met een mini-crisis inzake het internationaal imago. De controverse startte toen de Vlaamse ministers Peeters en Martens drie omzendbrieven verspreidden waarin zij de geleidelijke uitdoving van de zogenaamde 'tijdelijke taalfaciliteiten' in de Vlaamse gemeenten in de rand van Brussel aankondigden. Een aantal Franstalige politici ging niet akkoord met deze omzendbrieven, en besloot om dit intern-

⁴² Vlaamse ambtenaren stellen dat de meerwaarde van de RvE in haar 'denktank functie' ligt, en in haar wijde spectrum van programma's en projecten.

⁴³ X., *Vlaanderen in de internationale organisaties (andere dan de EU)*, Brussel, Administratie Buitenlands Beleid, 1998.

⁴⁴ Sinds meer dan twintig jaar trachten afgevaardigden van de Franse Gemeenschap in bijna alle werkgroepen van de RvE te zetelen, en hebben ze zich laten opmerken als partners die belangrijke beleidsmatige bijdragen leveren.

⁴⁵ Félix Standaert stelt dat er in bepaalde domeinen een meerwaarde ontstaat indien het geheel van de componenten [van de federatie] samen optreedt en zijn krachten bundelt. Hij duidt dit aan als de 'federale meerwaarde'. Deze meerwaarde is geen automatisch gegeven. De toegevoegde waarde is het gevolg van deskundigheid van personen en het bundelen van middelen. In een eerste etappe moeten zij interne verschillen overbruggen en standpunten uitwerken. De tweede etappe bestaat uit een coherent en haalbaar optreden in het buitenland [dus ook op multilaterale fora]. Zie : STANDAERT, F., *Buitenlandse Betrekkingen in de Federale Staat België. Analyse en Kritiek*. St. Lambrechts Woluwe, Standaert, 1995, pp. 153.

Belgische dispuut te 'internationaliseren'. Zij maakten de zaak aanhangig in de plenaire vergadering van de Raad van Europa. De RvE besloot de Zwitser Duménil Columberg op onderzoek uit te sturen. De onderzoeksmethoden van Columberg werden in de Vlaamse pers fel in vraag gesteld: hij verbleef slechts 36 uur in België en had vooral Franstalige politici geïnterviewd. Het Columberg-rapport vroeg om de 'onmiddellijke tweetaligheid van België'. Volgens critici besefte Columberg onvoldoende dat hij hiermee de Belgische 'communautaire vrede' in gedrang kon brengen.

De Vlaamse afgevaardigden in de Raad van Europa bereidden ondertussen amendementen voor op de aanbevelingen van Columberg. Centraal hierin stond het amendement van de Vlaamse Socialist Dirk Van der Maelen, dat onderlijnde dat 'het Belgische federale model over voldoende interne overlegprocedures beschikte om deze zaak te beslechten.' Hogere organen zouden enkel mogen ingrijpen indien het resultaat van het interne overleg niet met een aantal Europese waarden of met de regelgeving inzake minderheden zou overeenstemmen⁴⁶. De plenaire vergadering van de RvE bevestigde dat zij zich niet kon uitspreken over de interne staatsopbouw van de Belgische federatie. Zij stelde vast dat het in hoofdzaak ging om een intern Belgisch dispuut. Aan de Vlaamse Regering adviseerde de RvE 'dat de Franstalige minderheid in Vlaanderen het recht had om haar identiteit en taal te bewaren'. Aan de Franstaligen in de Brusselse rand vroeg de RvE om 'inspanningen te doen om zich in Vlaanderen te integreren, bv. door Nederlands te leren'. Vooral van belang was dat de plenaire sessie aan alle Belgische overheden vroeg om de Conventie inzake de Bescherming van Nationale Minderheden te ratificeren⁴⁷.

Door dit dispuut te internationaliseren werd België in politieke en diplomatieke kringen in een negatief daglicht geplaatst. Ook de Vlaamse Regering, die in deze middens beperkte bekendheid geniet, had hieronder geleden. Na afloop van het debat in de Assemblée van de RvE stelde Dirk Van der Maelen dat 'Vlaanderen voortaan nauwgezet haar internationaal imago zou moeten 'bewaken'. Volgens een analyse van de Vlaamse Administratie Buitenlands Beleid had deze casus duidelijk aangetoond dat 'de internationale onbekendheid met het Belgische constitutionele model tot de tendens kan leiden om Vlaanderen in een moeilijke internationale positie te plaatsen'⁴⁸. Zij concludeerde dat zowel het Vlaamse als het federale beleidsniveau meer moeten investeren in het uitleggen van de constitutionele en linguïstische realiteit van België. Naar aanleiding van dit gebeuren meende de Vlaamse Administratie Buitenlands Beleid bovendien dat een gebrek aan een internationaal imago op langere termijn schadelijk kan zijn voor de Vlaamse

⁴⁶ X, Raad van Europa zet Columberg in zijn blootje. Rondzendbrieven van Peeters en Martens moeten niet worden ingetrokken, *De Morgen*, 26 september, 1998.

⁴⁷ DE BRUYCKER, P., Les minorités francophones: héritage du passé et enjeu d'avenir, *Le Soir*, 18 mei 1999.

⁴⁸ X, *Bijdrage van de Vlaamse Administratie aan het Regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering. Deel 11 – Vlaanderen Internationaal*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1999.

overheid⁴⁹. In deze casus valt vooral op dat het federale beleidsniveau zich weinig met dit dossier heeft ingelaten. Nochtans werd het imago van de Belgische federatie als geheel binnen de Raad van Europa op de proef gesteld.

C. Wereldhandelsorganisatie : geslaagde samenwerking binnen de Belgische federatie

Het belang van de WTO ligt in eerste instantie in haar functie van forum voor multilaterale handelsbesprekingen ter liberalisering van de wereldhandel⁵⁰. Naast de handel in diensten en de intellectuele eigendom, komen ook sectoren aan bod waar handel een rechtstreekse of onrechtstreekse invloed op heeft, zoals milieubescherming, duurzame ontwikkeling, fundamentele arbeidsnormen en culturele diversiteit. De WTO is een zogenaamde 'member driven organization' wat in de praktijk betekent dat het secretariaat van de organisatie een beperkte rol speelt in de activiteiten van de organisatie, die in eerste instantie uit onderhandelingen tussen de lidstaten bestaat. De Europese Commissie heeft een mandaat om tijdens WTO-onderhandelingen in naam van de EU-lidstaten te spreken. Hiermee worden de EU-lidstaten allerminst buiten spel gezet : zij tikken de Commissie soms op de vingers over het standpunt dat zij inneemt en blijven in de wandelgangen ten volle hun diplomatieke rol spelen. Bij de WTO bekijken we twee voorbeelden van gegeneerd imago : die tijdens de ministeriële conferenties en die ten aanzien van het secretariaat van de organisatie.

In eerste instantie is de WTO een organisatie waar de lidstaten aan belangenverdediging doen. Wat er uit de onderhandelingen voortkomt, moet immers geïmplementeerd worden door de lidstaten. De lidstaten zijn voornamelijk met inhoudelijk technische dossiers bezig. Hun imago komt er nog meer dan op andere fora voort uit de dossierkennis van de betrokken overheden. Kleine landen kunnen door een goede voorbereiding en een grondige dossierkennis voordeel uit deze situatie halen. Zo krijgen zij de kans om een grotere invloed uit te oefenen dan hun beperkte economische macht zou doen vermoeden.

Voor de coördinatie binnen België bestaan er twee fora van ambtelijk overleg tussen de Belgische federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten : de coördinatie bij het BuZa onder de dienst "P11" en een coördinatiemechanisme dat logistiek in handen van het federale Ministerie van Economie ligt. Wij bekijken enkel het coördinatiemechanisme bij het BuZa. De dienst "P11" vormt de Europese Coördinatiegroep van het federale BuZa. Het is het overlegorgaan bij uitstek waarin de Belgische standpunten in het kader van de EU worden voorbereid. Het verleent tevens advies aan de ICBB. Het BuZa vormde de logistieke kern van de samenwerking ter voorbereiding van de WTO-conferentie in Seattle, waar de agenda aspecten vertoonde die de economische sector overstegen. Deze coördinatie gebeurt in verschillende fasen. In eerste instantie worden de Belgische overhe-

⁴⁹ In haar *Bijdrage aan het Regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering* (1999) stelde zij daarom voor om de coherentie van de Vlaamse internationale communicatiestrategie te verbeteren.

⁵⁰ CUYVERS, L., KERREMANS, B., *Internationale Economische Organisaties*, Leuven, Garant, 1997.

den samen met vertegenwoordigers van de civiele maatschappij uitgenodigd op zogenaamde 'gedachtenwisselingen'. Deze vinden plaats rond specifieke thema's waar voldoende draagvlak voor moet zijn en een gecoördineerd standpunt dient te worden ingenomen. Voor de formele standpuntbepaling ten aanzien van de WTO, gebeurt er vervolgens een gecoördineerd overleg binnen België bij de dienst "P11". Volgens respondenten behorende tot het federale BuZa zou de samenwerking tussen de Gemeenschappen, de Gewesten en de federale overheid hier nog intensiever kunnen. De coördinatie binnen de "P11" bereidt de "Comité 133" vergaderingen voor op EU-niveau. De Gemeenschappen en Gewesten zijn permanent uitgenodigd voor deze coördinatievergaderingen. Het "Comité 133" dient dan weer ter voorbereiding van de standpuntbepaling van de EU-lidstaten bij de WTO. Federale diplomaten maken ook duidelijk dat men de Gemeenschappen en Gewesten zoveel mogelijk wil associëren bij de ministeriële vergaderingen van de WTO. Hier gaan de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel naartoe, terwijl de Gemeenschappen en Gewesten ook in de delegatie worden opgenomen.

De samenwerking voor de WTO-conferentie van Seattle, vormt een mooi voorbeeld van de verdediging door het federale niveau van standpunten die voor de deelentiteiten van belang zijn. De bescherming van de culturele diversiteit binnen de dienstensector is voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap van het grootste belang. Zij wensten dan ook dat dit weergegeven werd in het Belgische standpunt. Hierover werden er op ambtelijk niveau tussen de beide Gemeenschappen afspraken gemaakt. De federale overheid heeft dit standpunt overgenomen en volgens zowel Vlaamse ambtenaren als federale diplomaten consequent verdedigd. Uiteindelijk is het tevens overgenomen in het standpunt van de Europese Commissie en kwam het zelfs in de ontwerptekst van de WTO terecht. Zodoende werd de bescherming van de culturele diversiteit in de dienstensector, mede dankzij de gezamenlijke inspanningen van de deelentiteiten en de federale overheid, een belangrijk aandachtspunt op het niveau van de WTO. Men zou kunnen stellen dat deze actieve participatie bewijst dat de Belgische federatie, ongeacht de gelijkwaardigheid van de federale en gedefedereerde overheden en dankzij een goede samenwerking, tot krachtige en genuanceerde standpunten kan komen.

Uit interviews blijkt dat het gegenereerd imago ten aanzien van het secretariaat van de WTO niet mag onderschat worden. Een jurist van het 'Legal Department' binnen de WTO stelt dat deze organisatie de internationale rechtspersoonlijkheid van federale deelentiteiten erkent voor zover deze binnen de nationale grondwet van de lidstaat erkend is. Dit lijkt een juridisch consequente interpretatie van de rapporten van de Volkenrechtscommissie, maar blijft in de praktijk van de WTO echter dode letter. Het secretariaat ervaart federale deelentiteiten eerder als een potentiële belemmering dan als een potentiële aanwinst voor de WTO. In het recente verleden ervaarde de WTO immers problemen met federale deelentiteiten; zo was er een gebrekkige implementatie en rapportering van bepaalde Amerikaanse en Canadese deelentiteiten op het vlak van WTO-reglementeringen. Medewer-

kers van het secretariaat zijn dan ook bang dat federale overheden de federale deeltentiteiten inzetten voor protectionistische doeleinden. In die zin behoudt het secretariaat eerder een gereserveerde houding ten aanzien van federale deeltentiteiten. Verder had geen enkele van de respondenten binnen de WTO weet van de constitutionele gelijkwaardigheid van de Belgische overheden. Dit geeft het belang aan voor de Belgische overheden om samen actief een imago te genereren waarbij de grondwettelijke complexiteit aan buitenstaanders wordt uitgelegd.

VI. Conclusie : federatieve samenwerking en gegeneerd imago

A. Vlaanderen-België binnen de Raad van Europa en de Wereldhandelsorganisatie

Er kunnen een aantal interessante vaststellingen worden gedaan op basis van de vergelijking van de verhouding tussen Vlaanderen en België binnen de RvE en de WTO. Deze vergelijking werken wij uit rond de volgende aandachtspunten; de beleidsdomeinen en de doelstellingen, en de structuren van beide organisaties.

1. DE BELEIDSDOMEINEN EN DOELSTELLINGEN

Bij de bevordering van democratie en mensenrechten heeft de Raad van Europa bijzondere aandacht voor de rol van lokale en regionale autoriteiten. Het was één van de eerste organisaties die deze subnationale entiteiten bij zijn werkzaamheden betrok⁵¹. Het beleidsdomein 'cultuur', dat in de RvE-case besproken werd, behoort reeds sinds de grondwetsherziening van 1970 tot de bevoegdheid van de Belgische (Cultuur)gemeenschappen⁵². Deze hebben zich dan ook zeer vroeg actief ingeschakeld in de werkzaamheden van deze organisatie op dat vlak. In het internationaal cultuurbeleid bestaat er dus reeds een zekere traditie in de verhouding tussen de federale overheid en de Belgische deeltentiteiten. Cultuur vormt een goed voorbeeld van een domein waar nog weinig discussie bestaat over de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling. De inhoudelijke invulling van het Belgische standpunt wordt er grotendeels aan de deeltentiteiten overgelaten.

Deze praktijk staat in schril contrast met de verhouding tussen de federale en Vlaamse overheid bij de WTO. De aldaar behandelde bevoegdheidsdomeinen zijn in volle evolutie. Alhoewel in principe minder divers, raken zij in toenemende mate aan een groot aantal maatschappelijke domeinen. Voortgang in de liberalisering van de wereldhandel zonder vraagstukken zoals milieu, fundamentele

⁵¹ Met name via de oprichting van het Congres voor Lokale en Regionale Autoriteiten. Dit congres werkte aan een uiteenlopend aantal projecten ter ondersteuning van de rol die lokale en regionale overheden kunnen spelen op het vlak van de democratie en de mensenrechten. De Raad van Europa heeft dus meer dan andere organisaties affiniteit met het regionale en lokale beleidsniveau. Zie: DE CASTRO, J. L., *The Other Dimension of Third Level Politics in Europe: the Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe*, pp. 95-110, F. ALDECOA, M. KEATING (EDS.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

⁵² SCHRAMME, A., Internationaal cultuurbeleid en Vlaamse natiewording, *Internationale Spectator*, 54, 10, pp. 508-514.

arbeidsnormen of culturele diversiteit in het gedrang te brengen, staat centraal in de werkzaamheden van de WTO. Deze problematiek maakt dat het vrijwel onmogelijk wordt voor de Belgische overheden om het multilateraal beleid ten aanzien van de WTO op een heldere wijze onderling te verdelen. Daar waar de behandelde beleidsdomeinen vroeger voornamelijk tot de federale bevoegdheden behoorden, worden deze steeds relevanter voor de federale deelentiteiten⁵³. Steeds meer zijn het de Gemeenschappen en Gewesten die instaan voor de implementatie van de WTO-akkoorden in België. Nauwe samenwerking op het terrein en voorafgaandelijke, intern-Belgische positiebepaling lijken dan ook fundamenteel voor een efficiënt beleid van de federatie ten aanzien van de WTO. Onze bespreking van de samenwerking bij de WTO toont aan dat dit effectief in de praktijk wordt omgezet.

De werkzaamheden van de WTO moeten leiden tot akkoorden op het vlak van internationale handel die onmiddellijk afdwingbaar en economisch uiterst belangrijk zijn voor de lidstaten. De activiteiten van de RvE⁵⁴ zijn daarentegen veel meer gediversifieerd en leggen minder de nadruk op het rechtstreekse reguleren van het (economische) beleid van haar lidstaten. Dit verschil in doelstellingen beïnvloedt tevens de houding van de organisatie ten aanzien van federaties en federale deelentiteiten. De onderhandelingen in de WTO worden gevoerd door nationale staten. Het zoeken naar een consensus tussen de lidstaten is een moeilijk en langzaam proces. Binnen deze context staat men minder gemakkelijk open voor federale deelentiteiten als potentiële multilaterale actoren⁵⁵. Bij de Raad van Europa is er veel meer openheid naar niet-statelijke entiteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de organisatie. Het devies van de RvE luidt dan ook: 'Governments, national parliaments and local and regional authorities are [thus] represented separately'. Dit verschil in perceptie over federale deelentiteiten als multilaterale actoren bepaalt mee hoe de Belgische federatie zich concreet in de organisatie zal opstellen, alsook de onderlinge werkrelatie tussen de federale en de Vlaamse overheid. Binnen de WTO treedt de Belgische federatie als uniforme actor naar buiten. Bij de Raad van Europa krijgen de federale deelentiteiten echter meer mogelijkheden om zich onafhankelijker op te stellen.

⁵³ Het Hermesakkoord van 2000 tussen de Belgische overheden voorziet in een defederalisering van buitenlandse handel naar de Gewesten. Op het moment van het schrijven van dit artikel werd dit akkoord evenwel nog niet omgezet in uitvoeringsbesluiten. Hierdoor blijft het momenteel gissen over de modaliteiten volgend op dit besluit, alsook welke impact dit zal hebben op de toekomstige intern-Belgische standpuntbepaling omtrent handelsliberalisering.

⁵⁴ Waaronder tevens het afsluiten van Conventies en Akkoorden.

⁵⁵ Een respondent van het 'Economic Research and Analysis Division' van de WTO vroeg tijdens een interview: 'Do you know how many regions India has? The WTO would become completely unworkable if they all wanted to participate in the negotiations. It's simply impossible!'

2. DE STRUCTUREN

De diversiteit aan bevoegdheden creëert mede een diversiteit aan structuren binnen de organisaties. De Wereldhandelsorganisatie heeft een vrij homogeen karakter. Zijn structuur bestaat grotendeels uit technische comités en werkgroepen. Binnen elk van deze organen wordt telkens op vergelijkbare wijze over aspecten van de wereldhandel onderhandeld. Bij de Raad van Europa bevindt er zich daarentegen een grote diversiteit aan organen die met de meest uiteenlopende materies bezig zijn. Binnen deze gremia aan organen zijn er veel meer mogelijkheden voor statutaire entiteiten om te participeren aan programma's en projecten dan bij de WTO het geval is. De Vlaamse overheid onderhoudt zelfs rechtstreekse contacten met de RvE en stuurt eigen vertegenwoordigers naar bepaalde organen om aan het beleid mee te werken. Een dergelijke rechtstreekse relatie is tot nog toe quasi onbestaande tussen de federale deelentiteiten en de WTO.

Volgens federale diplomaten en Vlaamse ambtenaren wordt de samenwerking van de Vlaamse en de federale overheid bij de RvE soms zelfs herleid tot het 'elkaar op de hoogte houden van de multilaterale activiteiten'. Deze versnippering van de aanwezigheid brengt het gevaar met zich mee dat de vertegenwoordigers van de Belgische overheden binnen de verschillende organen elkaar tegenspreken. In termen van *gegenereerd imago* kan er tussen het technische niveau en de hogere organen binnen multilaterale organisaties een discrepantie ontstaan in de standpunten van de Belgische federatie⁵⁶. Dit kan ook gebeuren tussen werkgroepen binnen eenzelfde niveau. Zo ontstond in de Columberg-case een inconsistentie in de wijze waarop België het dossier omtrent de 'Conventie inzake de Bescherming van Nationale Minderheden' behandelde; met name tussen de technische onderhandelaars en de Franstalige parlementairen in de Assemblée. Zoals blijkt uit onze analyse doen dergelijke inconsistenties het imago van de Belgische federatie geen goed.

Uit de besproken cases blijkt dat de Belgische overheden zich in hun samenwerking aan de werkwijze van multilaterale organisaties aanpassen. Centrale leidraad blijft de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling. Een obstakel in hun streven vormt echter de perceptie die op multilaterale fora heerst over het internationaal beleid van federale deelentiteiten. Het gebrek aan 'voeling' met de idee dat deze entiteiten als multilaterale actoren kunnen optreden, creëert bij de gedefedereerde overheden een zekere frustratie. Dit zou kunnen verklaren waarom imago in vergelijking met het federale niveau relatief veel aandacht krijgt binnen de Vlaamse multilaterale politiek.

⁵⁶ Zowel respondenten binnen de Vlaamse overheid als binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben aangegeven dat men hiervoor moet uitkijken.

B. Het multilaterale beleid van Vlaanderen en België : conflicterend, duplicerend of complementair ?

Welke appreciatie kan aan de Vlaamse (multilaterale) paradiplomatie gegeven worden vanuit de besproken cases en de literatuur ? De juridische en institutionele instrumenten die aangereikt worden op nationaal niveau, streven duidelijk naar complementariteit. Zij trachten een in vraagstelling van de traditionele nationale diplomatie of duplicatie te vermijden. Voor zover uit de analyse van de twee besproken cases in dit artikel algemene uitspraken mogelijk zijn, kan de samenwerking tussen België en Vlaanderen in de praktijk als complementair beschouwd worden. Dit wil niet zeggen dat er in bepaalde omstandigheden geen frictie bestaat tussen de Vlaamse en federale overheid, of tussen de gedefedereerde overheden onderling (zoals de Columberg-case illustreert). Het zou evenwel te ver gaan de Vlaamse (multilaterale) paradiplomatie aan te duiden als intentioneel conflicterend. Hocking is correct in zijn stelling dat een sterke aandacht voor het fenomeen van de paradiplomatie conceptueel nuttig is, maar tot gevolg kan hebben dat de literatuur het potentiële conflict tussen het federale en het gedefedereerde beleidsniveau gaat 'over-accentueren'. Neemt men de federatie als analyse-eenheid, dan kan men eventuele fricties beter in hun context plaatsen. Men moet overigens toegeven dat de Columberg-case een geïsoleerd incident betrof; onze respondenten duiden de coördinatie in het kader van de RvE over het algemeen aan als een ideaaltypisch voorbeeld van 'federale meerwaarde'. Wel valt op dat het federale beleidsniveau zich nauwelijks met de Columberg-crisis inliet. Dit is opvallend vermits het imago van de Belgische federatie als geheel binnen de Raad van Europa op de proef werd gesteld. De reactie van de Vlaamse vertegenwoordigers in deze organisatie kan dus gezien worden als een poging om een leemte op federaal niveau te compenseren.

C. Imago en multilateraal beleid : een grijze zone ?

De gelijkwaardigheid van de Belgische overheden heeft belangrijke consequenties voor de werking van Belgische delegaties op multilaterale fora : in "gemengde" dossiers heeft geen enkele entiteit het laatste woord. In termen van imago zou men kunnen stellen dat de Belgische overheden elkaars objectieve bondgenoten zijn om het extern geprojecteerde beeld van de Belgische federatie zoveel mogelijk te bewaken. De WTO-case toont duidelijk aan dat het feit dat België een federatie is, niet noodzakelijk een zwakke schakel in de coherentie en de uitstraling van het buitenlands beleid hoeft te vormen. Om op multilaterale fora deze complementariteit in termen van imago te verzilveren, zou men echter wel kunnen stellen dat de Belgische overheden elkaar beter moeten informeren over het imago dat zij binnen deze organisaties wensen na te streven, en hier als een gezamenlijk team aan werken. Zeker dit laatste blijkt een grijze zone in de samenwerking tussen de verschillende Belgische overheden.

Summary : Belgium, Flanders and multilateral fora. The cooperation and the generated image in the World Trade Organisation (WTO) and the Council of Europe (CoE)

This article tries to answer two questions : 1) How does the cooperation between the Belgian (federal) and Flemish (regional) government work within the field of multilateral policy ?; 2) How is the multilateral policy of the Belgian federation and the Flemish government received at the multilateral level (especially within the CoE en the WTO) ? The Belgian constitution has foreseen a system in which all governments (federal en regional) are equal. This has important consequences for Belgian delegations in multilateral fora : in 'mixed' dossiers, no government has decisive power. Thus, all Belgian governments are objective allies in guarding the externally projected image of the federation. Nevertheless, this seems to be a 'grey area' in the cooperation among the various Belgian governments.