

Van G8 naar G20: wordt de stem van kleine EU-landen gehoord?

De topbijeenkomsten van de G20 in Washington (november 2008) en Londen (april 2009) hebben veel aandacht gekregen. Het is dan ook uiterst zeldzaam dat zoveel wereldleiders samenkomen om gezamenlijke oplossingen te bedenken voor een mondiale financiële en economische crisis. Of de G20 zal uitgroeien tot het wereldconcert voor de 21ste eeuw valt nog te bezien. En of de G20 in de plaats zal treden van de G8, die sinds de top van Gleneagles (juli 2005) nieuw leven lijkt te zijn ingeblazen, eveneens. Er is in elk geval een tendens waarneembaar naar een grotere rol voor informele clubs van grote mogendheden in de wereldpolitiek. Een belangrijke vraag voor de toekomst is dan ook wat deze tendens betekent voor de kleine en middelgrote lidstaten van de Europese Unie, zoals België en Nederland. Kunnen zij binnen deze fora hun stem laten horen en, zo ja, op welke manier?

Relevantie van de G-clubs

Waarom is het eigenlijk belangrijk dat de kleine EU-landen zich betrokken voelen bij het G8- en G20-gebeuren? Uiteindelijk, zo zou men kunnen opwerpen, zijn dat twee praatbarakken, die behalve ronkende verklaringen en leuke fotogelegenheden niet veel concreets opleveren. Echte, afdwingbare beslissingen worden er immers niet genomen. In het beste geval gaan de grote spelers er niet-afdwingbare beloften aan tegenover elkaar. Formeel gezien is de G8 zelfs geen internationale organisatie met een hoofdzetel en een secretariaat.

Dat beeld is echter niet helemaal correct. Af en toe worden er wel degelijk serieuze beslissingen genomen, zoals de schuldkwijtschelding aan een aantal Afrikaanse landen in 2005. Dat stuitte toen direct op forse bezwaren van andere donorlanden in het Internationaal Monetair Fonds (IMF), die hierover niet op voorhand waren geconsulteerd. Nederland en België wierpen zich destijds op als de spreekbuis van deze sceptische groep. Uiteindelijk stemden beide landen toch in met het akkoord, toen ze zich ervan verzekerd hadden dat de multilaterale schuldkwijtschelding de financiële slagkracht van het IMF en de Wereldbank niet zou aantasten.¹

Voorts heeft de G8 zich de laatste tijd sterk geprofileerd op energiegebied, wat onder meer al heeft geresulteerd in de oprichting van een nieuwe organisatie voor energie-efficiëntie.² Opkomende grote mogendheden, zoals China, India en Brazilië, worden ook steeds nauwer bij de G8-toppen betrokken. De G20, van haar kant, heeft sinds het uitbreken van de economische crisis ook aan belang gewonnen. Zij komt sindsdien bijeen op het niveau van staatschefs en regeringsleiders en nam in april 2009 al de belangrijke beslissing om de middelen van het IMF te verdrievoudigen. De G20-landen zijn bezig met het uittekenen van een nieuwe internationale financiële architectuur. Dat zal een grote *impact* hebben op de EU en op haar lidstaten, die er dus goed aan doen niet afzijdig te blijven.

Kleine Europese landen zijn in de regel echter fervente *multilateralisten*. In hun diplomatie oriënteren zij zich vaak nogal sterk op multilaterale processen, zoals in het kader van de Verenigde Naties, de Bretton Woods-instellingen of de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Zij besteden bijgevolg amper of helemaal geen aandacht aan één van de belangrijkste opkomende fenomenen in de wereldpolitiek: concerten van (middel)grote mogendheden. Kleine spelers hebben de neiging die onderonsjes als illegitiem te beschouwen.

Toch zou het geen taboe mogen zijn om te zeggen dat kleine landen er goed aan doen eens na te denken over een diplomatieke strategie tegenover de G8 of de G20. Niet alleen omdat deze statenclubs beter kunnen scoren qua *output*-legitimiteit, d.w.z. dat ze erin slagen mondiale problemen effectief aan te pakken, maar ook omdat een nauwlettende blik van de 'kleintjes' ervoor kan zorgen dat deze clubs het mondiale multilateralisme in de VN en elders alleen dynamiseren en niet dynamiteren (ofwel oplazen). Bovendien gaat het groeiend belang van de G-clubs hand in hand met een tendens naar meer *intergouvernementalisme* in het Europese besluitvormingsproces. Dit bleek vooral bij de coördinatievergaderingen die binnen de EU werden gehouden naar aanleiding van de twee G20-bijeenkomsten. Deze coördinatievergaderingen werden telkens voorafge-

gaan door informele bijeenkomsten van de grote lidstaten. Europese Commissie-voorzitter José Manuel Barroso, in theorie de hoeder van het Europese belang, was maar al te blij dat ook hij een uitnodiging had gekregen. De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) was bij dit alles amper of pas in een laat stadium betrokken. Deze dynamiek gaat sterk in de richting van een Europees *directorium* van de groten. Verscheidene kleinere Europese landen, zoals Zweden, Polen, België en Luxemburg, uitten in februari 2009 ook al hun onvrede hierover.³

Diplomatieke strategieën voor kleine lidstaten

Welke diplomatieke strategieën kunnen kleine EU-lidstaten nu op touw zetten om zich te laten horen in de G-clubs, zolang er geen *pooling* komt van de Europese vertegenwoordiging in de G8 en G20? Wij onderkennen in onze analyse vijf mogelijke sporen

De Europese Commissie gedraagt zich in de G8 en G20

lang niet altijd als bondgenoot van de afwezige EU-lidstaten

waarlangs informatie kan worden gewonnen en die ook als doorgeefluik kunnen fungeren voor de eigen prioriteiten.

1. *Op zoek naar de 'G-plek'*. De meest voor de hand liggende strategie voor kleine landen, zowel binnen als buiten de EU, om een stem te veroveren aan de tafels van de G8 en G20 is natuurlijk het streven naar lidmaatschap van deze fora. Deze optie is uiteraard niet voor alle kleinere landen beschikbaar, maar eerder voor de middelgrote lidstaten. Spanje en Nederland zijn er na een intense diplomatieke lobbycampagne in geslaagd een 'zitje' te veroveren aan de prestigieuze G20-tafel. In het najaar van 2008 werden ze opgenomen in de delegatie van Frankrijk, dat toen ook EU-voorzitter was en dus twee plaatsjes kon vrijmaken.

Eigenlijk had België gegronde redenen kunnen aanvoeren om ook een plaatsje te bekomen. Het staat nog net op de twintigste plaats op de IMF-ranking van de grootste wereldeconomieën.⁴ Brussel huisvest belangrijke vestigingen van *Swift*, de *Bank of New York* en *Euroclear*. Er is ook een Belgische directeur in het IMF, die aan het hoofd staat van

een *constituency*, een landengroep waartoe onder meer Turkije behoort. Maar Brussel heeft uiteindelijk geen aanspraak gemaakt op een zetel in de selecte G20-club, omdat men beseftte dat België geen 'grootmacht' is. Bovendien zou deelname aan de G20 via de Franse delegatie het imago van België als 'vazal van Frankrijk' hebben versterkt, omdat het toen al duidelijk was dat na de energiesector ook de banksector (*Fortis* en *Dexia*) grotendeels in Franse handen terecht zou komen.⁵

2. *Binnenweg via de Europese Commissie*. De Europese Commissie is op de vergaderingen van de G7, G8 en G20 aanwezig en zij is officieel de behartiger van het Europese belang. Voor beleidsdomeinen waar de Unie exclusief bevoegd is, zoals externe handel, is de Commissie zelfs de enige legitieme vertegenwoordiger van de lidstaten; van *alle* lidstaten, welteverstaan, of ze nu groot of klein zijn. De kleinere lidstaten zijn dus indirect vertegenwoordigd in deze fora door de aanwezigheid van de Commissie. De Commissie kan functioneren als een antenne voor de kleine lidstaten om signalen op te vangen uit de coulissen van de grootmachtenonderonsjes. In theorie zou een kleinere lidstaat de Commissie zelfs kunnen aansporen bepaalde zaken waar deze staat belang aan hecht, op de agenda te brengen van het G-forum in kwestie.

De Commissie gedraagt zich in de G8 en G20 echter niet altijd als de bondgenoot van de afwezige EU-lidstaten. Zo stemde zij op de G20-top in Londen in met het toevoegen van 'zwarte' en 'grijze' lijsten van belastingparadijzen aan het slotcommuniqué. Hierover was intern in de EU echter geen overeenkomst bereikt. Er ontstond dan ook politieke deining, toen bleek dat drie EU-lidstaten (Oostenrijk, Luxemburg en België) op de 'grijze lijst' prijkten van landen die bijkomende maatregelen moeten nemen om hun belastingwetgeving in overeenstemming te brengen met de OESO-standaarden.⁶ De Europese Commissie wil vooral haar eigen plaats aan de G8- en G20-tafels waarborgen, door niet teveel tegen de haren van de vier grote Europese deelnemers (Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk) in te strijken. Ze waakt er bijvoorbeeld scherp voor dat de G8-documenten niet verspreid raken buiten de selecte kring van sjerpa's en onder-sjerpa's, de persoonlijke topmedewerkers van de staatsleiders die de G8-vergaderingen voorbereiden.⁷

3. *Het Europese voorzitterschap.* Naast de Commissie is er ook nog een andere Europese speler aanwezig op de bijeenkomsten van de G-clubs, namelijk het Europese voorzitterschap. De mogelijkheden om via dit kanaal echt betrokken te raken bij G8/G20-zaken, blijven evenwel beperkt. Wanneer een kleine lidstaat zelf het EU-voorzitterschap uitoefent, biedt dit natuurlijk een kans om eens echt mee te draaien in het G8-radarwerk. Zo mocht de toenmalige Belgische eerste minister, Guy Verhofstadt, in 2001 de G8-top in Genua bijwonen. Maar de betrokkenheid blijft incidenteel en er is in het algemeen weinig expertise en steun voor deze aangelegenheden vanuit het Raadssecretariaat.

De periode van het Voorzitterschap is daarenboven te kort om zich te manifesteren binnen het selecte clubje van sjerpa's en onder-sjerpa's, die elkaar al jaren kennen en waar een sfeer van vertrouwelijkheid heerst. Voor de kleine lidstaten die in 2004 zijn toegetreden, is het voor het eerst uitoefenen van hun Voorzitterschap sowieso al een opdracht die geweldig veel diplomatieke middelen opsloopt. Daarbij nog eens gaan 'infiltreren' in G8- en G20-kringen om ook daar de vinger aan de pols te houden, wordt dan schier onmogelijk. Voor grotere, oudere lidstaten valt er misschien iets meer uit te halen. Zo zou Zweden, dat thans het EU-voorzitterschap waarneemt, al in de eerste helft van dit jaar de voorbereidende G8-vergaderingen actief hebben gevolgd.

4. *Contacten met de grote Europese lidstaten.* Een andere, misschien doelmatiger mogelijkheid is het opzetten van diplomatieke demarches naar één van de vier grote Europese landen die aanwezig zijn op de internationale topbijeenkomsten: Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Voor G20-aangelegenheden kunnen nu ook Nederland en Spanje aan dit lijstje worden toegevoegd. Een eerste stap in deze richting is gezet met een Benelux-overleg voorafgaand aan de G20 van begin april.⁸ Er werd afgesproken dat Nederland op de G20 *in naam van de Benelux* zou spreken.

5. *Internationale, niet-Europese kanalen.* Het is voor kleine EU-lidstaten ook mogelijk informatie los te weken of zelfs actief te gaan lobbyen bij *niet-Europese G8- of G20-landen*. In de praktijk is dit wellicht niet de meest aangewezen strategie, aangezien er al zoveel Europeanen in de G-processen zijn betrokken. Niet minder dan elf stoelen rond

de G20-tafel worden door een Europeaan bezet, de zetels van de hoofden van enkele internationale organisaties meegerekend. Zo waren de Fransman Dominique Strauss-Kahn (IMF), de Italiaan Mario Draghi (*Financial Stability Forum*) en de Fransman Pascal Lamy (Wereldhandelsorganisatie) ook aanwezig op de bijeenkomst in Londen. Via deze personen en hun organisaties kunnen ook inlichtingen over de teneur binnen de G20-vergaderingen worden verkregen.

Informatie uit de eerste hand kan ook terugvloeien naar kleine landen via *briefings* in internationale organisaties die betrokken zijn bij het G8- of G20-werk. Een voorbeeld hiervan is het Internationale Energieagentschap (IEA), dat is gevestigd in Parijs. Sinds enkele jaren wordt het IEA steevast uitgenodigd op G8-bijeenkomsten. Het secretariaat en de directeur van het agentschap lichten de lidstaten op regelmatige tijdstippen over deze bijeenkomsten in. Dat biedt een ander venster op de keuken van de clubs van grote mogendheden.

Tot slot

De kleine en middelgrote EU-lidstaten hebben er alle belang bij te pogen een dam op te werpen tegen het 'opkomend tij van het intergouvernementalisme' in de EU, zoals Alfred van Staden het passend omschreef.⁹ Zij moeten ernaar streven de 'communautaire methode' overeind te houden, ook met betrekking tot de voorbereidende vergaderingen voor de G20- en G8-toppen. Dit houdt in dat de *Big Four*, al dan niet aangevuld met Nederland en Spanje, *niet* vooraf apart bijeenkomen om een consensus te fabriceren die de andere lidstaten dan nog hoogstens marginaal kunnen wijzigen. Er is behoefte aan een meer inclusieve voorbereiding van de bijeenkomsten van de G-clubs, waarbij er binnen de geijkte besluitvormingsprocedures van de EU-machinerie een mandaat wordt afgesproken voor de Europese Commissie, dat dan bij voorkeur ook door de andere Europese leden van de G8 en G20 wordt uitgedragen.

Op termijn moet de Europese vertegenwoordiging in diverse mondiale instellingen en fora worden heroverwogen. Niet alleen in de G20 en G8, maar ook in het IMF, de Wereldbank en de VN-Veiligheidsraad. De EU is thans in veel mondiale overlegstructuren oververtegenwoordigd, wat vaak tot frustratie leidt bij de mondiale partners. Zij vinden dat er te veel Europeanen rond de tafel zitten, die doorgaans



toch allemaal hetzelfde komen vertellen. Dat de grote EU-landen desondanks blijven vasthouden aan hun eigen zitjes, staat haaks op de geest van het Europese integratieproject.

Maar ook sommige kleine landen, waaronder België en Nederland, maken zich hieraan schuldig. Nederland weigert zijn vaste zetels in het bestuur van het IMF en de Wereldbank op te geven, en ook België wil het voorzitterschap van een *constituency* en zijn directeurspost in het IMF niet zomaar laten varen. Spijkerharde garanties dat deze landen een beslissende stem behouden bij een geconsolideerde EU-zetel, kunnen hen misschien overstag laten gaan. De sterke Belgische en Nederlandse posities in het IMF komen in elk geval archaisch over in de huidige wereldorde, die wordt gekenmerkt door economische multipolariteit, en waarin beide landen zich ook verenigd hebben in een muntunie.

Als er ooit een echte Europese vertegenwoordiging komt in de diverse G-clubs, dan biedt dat de kleine landen de beste garantie dat er binnen die G-fora wordt aangestuurd op een sterkere multilaterale reflex, waarbij de clubs enkel afspraken maken ter ondersteuning van de formele multilaterale processen, en niet ter vervanging ervan. Indien de eurolanden in mondiale fora met één stem zouden spreken, dan zou die stem ook zwaarder kunnen wegen dan nu het geval is. De huidige fragmentatie van de externe vertegenwoordiging van de eurozone ondergraaft immers haar potentieel tot het uitoefenen van mondiaal economisch leiderschap.¹⁰

Noten

- 1 RW, 'IMF en Wereldbank gaan akkoord met schuldverlichting: België en Nederland stemmen in met schuldeninitiatief G8', in: *De Tijd*, 26 september 2005.
- 2 Dries Lesage, Thijs Van de Graaf & Kirsten Westphal, 'The G8's role in global energy governance since the 2005 Gleneagles summit,' in: *Global Governance*, jrg. 15, 2009, nr 2, blz. 259-277.
- 3 Toma Tasovac, 'Economic Talks in Berlin Undermined EU's Unity, Officials Say', in: *Deutsche Welle*, 24 februari 2009 (via: <http://www.dw-world.de>).
- 4 In nominale termen bedroeg het Belgische bruto binnenlands product (BBP) in 2008 iets meer dan 500 miljard dollar. Internationaal Monetair Fonds (IMF), *World Economic Outlook Database*, april 2009 (<http://www.imf.org/external/pubs/>).
- 5 Bernard Bulcke, 'G20: België weigerde', blog, 9 april 2009

(http://standaard.typepad.com/random_schuman/ (geraadpleegd op 4 mei 2009).

- 6 Bernard Bulcke, 'Grijze lijst roept veel wrevel op', in: *De Standaard*, 4 april 2009.
- 7 Dries Lesage e.a., 'The EU in the G8 system' (zie auteursnoot).
- 8 Toespraak Karel De Gucht, Diplomatieke dagen, Brussel, 20 april 2009 (via: <http://www.diplomatie.be/nl/press/>).
- 9 Alfred van Staden, *Europa en het verschuivend krachtenveld in de wereld*, Gent: Academia Press, Demokritos, 2009, blz. 2.
- 10 Robert Vehrkamp, 'One voice for the Euro', in: *Spotlight Europe*, Bertelsmann Stiftung, augustus 2008.

De auteurs zijn allen verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Dit artikel vloeit voort uit een onderzoek dat de auteurs uitvoeren naar de mate van betrokkenheid van de EU-lidstaten in de G7, G8 en G20. De eerste resultaten van dit onderzoek zijn terug te vinden in: Dries Lesage, Skander Nasra, Jan Orbie, Thijs Van de Graaf & Mattias Vermeiren, 'The EU in the G8 system: assessing EU member states' involvement', paper gepresenteerd op de 11th ECPR joint sessions, Workshop 11 'The EU in the world economy', Lissabon, 14-19 april 2009. De auteurs danken prof. dr. Rik Coolsaet voor zijn opmerkingen en suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.