Geopolitieke Genesis

Strategische Monitor
2020-2021

Het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid in een wereld na COVID-19

Jack Thompson
Danny Pronk
Hugo van Manen
Maart 2021

The Hague Centre for Strategic Studies

Clingendael
Netherlands Institute of International Relations

The Hague Centre for Strategic Studies

Clingendael
Netherlands Institute of International Relations

Geopolitieke Genesis

Strategische Monitor
2020-2021

Het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid in een wereld na COVID-19

Jack Thompson
Danny Pronk
Hugo van Manen

Maart 2021

Maart 2021

© The Hague Centre for Strategic Studies
© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'

Ontwerp & opmaak:
Studio Piraat - The Hague
Fotos: Getty Images

Bijdragen van:
Tim Sweijs, Giorgio Berti, Jens Emmers, Saskia Heyster, Hugo Klijn, Adája Stoetman, Anna Zeverijn, Paul van Hooft, Niklas Hintermayer, Femke Remmits

Reviewers:
Frank Bekkers, Rob de Wijk, Dick Zandee, Frans Osinga, Peter Haasbroek

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Den Haag Centrum voor Strategische Studies en / of het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijkluidende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat HCSS en Instituut Clingendael duidelijk als bron worden vermeld. Toestemming voor gebruik van de logo's van beide organisaties is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de communicatie afdelingen

De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Het jaarrapport Strategische Monitor 2020-2021 is onderdeel van het PROGRESS programma, Lot 5 (Strategic Monitoring & Foresight), dat wordt uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij de auteurs. Publicatie betekent niet dat de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie instemmen met de inhoud van dit rapport.

HCSS
Lange Voorhout 1
2514 EA Den Haag

Volg ons op social media:
@hcssnl
The Hague Centre for Strategic Studies

Email: info@hcss.nl
Website: www.hcss.nl

The Clingendael Institute
Postbus 93080
2509 AB Den Haag

Volg ons op social media:
@clingendaelorg
The Clingendael Institute

Email: info@clingendael.org
Website: www.clingendael.org

The Hague Centre for Strategic Studies

Clingendael
Netherlands Institute of International Relations

Inhoudsopgave

1. **Samenvatting** **5**
   1.2 Uitdagingen 5
   1.3 Aanbevelingen 7

2. **Inleiding** **11**

3. **Overzicht van methoden** **15**

4. **Wereldwijde megatrends, 2021-2030** **21**
   4.2 Europa: in de problemen of aan het ontwaken? 21
   4.3 De Verenigde Staten: aan het terugtrekken of aan het terugkeren? 25
   4.6 Operaties in de grijze zone: bekende tactiek of nieuwe dreiging? 35
   4.7 China: in opkomst of stagnerend? 39
   4.8 Conclusie 42

5. **Belangrijkste actoren in de wereld** **45**
   5.2 Grootmachten 45
   5.3 Middenmachten 83
   5.4 Niet-statelijke actoren 93

6. **De (wan)orde in de wereld** **105**
   6.2 Wereldwijde trends in conflicten en samenwerking 105
   6.3 Internationale samenwerking en klimaat(on)veiligheid 126

7. **Conclusie** **141**
   7.2 Het coronavirus en megatrends 141
   7.3 De belangrijkste spelers in het internationale systeem 142
   7.4 De (wan)orde in de wereld 145

8. **Aanbevelingen** **147**
   8.2 Relaties met staten en niet-statelijke actoren 147
   8.3 Themagebieden 149

9. **Literatuur** **151**

10. **Methode** **164**
    10.2 Samenvatting 164
    10.3 Inleiding 164
    10.4 Methoden 165

11. **Bijlage** **174**
    11.2 Bijlage I 174

Aantekeningen **178**

1. Samenvatting

Toen Joseph Biden in januari 2021 werd beëdigd als de nieuwe president van de Verenigde Staten, werd dit door Nederland en de andere Europese landen verwelkomd met een bijna hoorbare zucht van verlichting. Deze reactie was begrijpelijk, gezien de schade die tijdens het presidentschap van Donald Trump (2016-2020) was toegebracht aan de trans-Atlantische betrekkingen en het multilaterale systeem. Maar de verkiezing van Biden werpt ook een fundamentele vraag op over de toekomst van de Amerikaans-Nederlandse en Amerikaans-Europese betrekkingen. Is er een scenario denkbaar waarin deze relaties weer kunnen terugkeren naar de vroegere status quo?

Het korte antwoord is: nee, een terugkeer naar de stand van zaken van vóór 2016 is niet mogelijk. Maar dat hoeft niet per se zorgelijk te zijn. Integendeel, in dit rapport beschouwen we de verkiezing van Joe Biden als een potentieel omslagpunt. Zijn presidentschap biedt Nederland en de Europese Unie een kans. Als zij deze kans aangrijpen, kunnen ze een proces starten om (a) hun belangrijkste externe relatie opnieuw in balans te brengen, en (b) zichzelf beter te positioneren voor succes in een snel veranderende wereld.

In dit rapport willen we analyseren waarom de Amerikaans-Nederlandse en Amerikaans-Europese betrekkingen blijvend zijn veranderd te midden van ingrijpende ontwikkelingen in de internationale orde. Daarnaast geven we aanbevelingen voor wat Nederland en zijn Europese partners de komende tien jaar moeten doen om hun belangen en waarden te beschermen. Het belangrijkste thema van dit rapport is dat de verkiezing van Biden de Europese Unie een kans biedt om zijn status als ontluikende wereldmacht te versterken, en dat Nederland bij dit streven een actieve rol moet vervullen. Het rapport stelt dat Nederland en de EU proactief moeten streven naar een gelijkwaardiger relatie met Washington, die Nederland en Europa in staat stelt om meer verantwoordelijkheid te gaan dragen voor hun eigen veiligheid en het bevorderen van vrede en stabiliteit in de regio. Dit vereist actie, waaronder het cultiveren van meer flexibele en succesvolle strategieën voor coalitievorming en het ontwikkelen van effectievere, meer robuuste militaire capaciteit.

1.2 Uitdagingen

In het rapport beschrijven we zes belangrijke uitdagingen waarmee Nederland en de EU de komende tien jaar geconfronteerd zullen worden. De eerste uitdaging: **het karakter van het multilateralisme is aan het veranderen.** Het huidige multilaterale systeem, in de allereerste plaats ontworpen door en voor het Westen, is aan erosie onderhevig. Sommigen voorspellen zelfs de ineenstorting van het multilaterale systeem. Hoewel dit inderdaad een mogelijkheid is, lijkt het waarschijnlijker dat samenwerking ook in het komende decennium een centraal element van het internationale systeem zal blijven. Er dienen zich inderdaad al nieuwe versies van het multilateralisme aan, al hebben deze vaak een ad hoc-karakter en zijn ze nog veranderlijk. Deze ontwikkeling biedt nieuwe, potentieel vruchtbare kansen voor samenwerking met verschillende soorten statelijke en niet-statelijke actoren (met name de klimaatverandering is rijp voor nieuwe benaderingswijzen), maar vereist tegelijkertijd meer creatieve en effectieve vormen van diplomatie.

De tweede uitdaging: de huidige incarnatie van de multilaterale orde is tanende en **de interactie tussen de drie wereldmachten (de Verenigde Staten, China en in toenemende mate de Europese Unie) zal een grotere rol gaan spelen bij het vormgeven aan het landschap van het internationale systeem.** De concurrentiestrijd tussen de Verenigde Staten en China zal in de afzienbare toekomst de belangrijkste bilaterale relatie zijn. Hoewel de Europese Unie nog achterloopt bij de andere wereldmachten, toont de EU zich steeds vaker bereid om een geopolitieke rol te aanvaarden. Problematisch beleid van China en de VS op het gebied van COVID-19 hebben deze tendens verder versneld. Hoewel de EU invloedrijk genoeg is om tot de drie wereldmachten te worden gerekend (en ook in dit rapport als zodanig wordt behandeld), zijn er toch verschillen met de VS en

China. De Europese Unie ontleent vooral invloed aan haar economische en normatieve macht. Bovendien is het geen statelijke actor maar een intergouvernementele en supranationale organisatie, zij het dat de EU wel beschikt over een eigen valuta, een eigen rechtssysteem en een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het is voor Nederland en Europa de uitdaging om deze unieke status en aanzienlijke invloed te vertalen naar een politiek waarmee de EU met succes een rol kan spelen in het snel veranderende internationale systeem.

De derde uitdaging: **middenmachten worden assertiever** bij het behartigen van hun belangen, nu het multilaterale systeem zwakker wordt en de concurrentiestrijd tussen de grootmachten toeneemt. Op economisch gebied streven steeds meer middenmachten naar innovatiemercantilisme, vooral in het mondiale Zuiden. Deze politiek is bedoeld om de eigen bedrijven en industrieën, ten koste van buitenlandse concurrenten, beter in staat te stellen om te excelleren op het gebied van kritische en opkomende technologieën. Veel middenmachten volgen ook een agressievere veiligheidsstrategie, afgemeten aan de defensie-uitgaven of de uitvoering van militaire interventies zonder mandaat van de Verenigde Naties. De tendens van middenmachten in het mondiale Zuiden om toenadering te zoeken tot – en zo nodig allianties aan te gaan met – Rusland en China werpt belangrijke vragen op voor Nederlandse en Europese beleidsmakers.

De vierde uitdaging: **niet-statelijke actoren (NSA's) krijgen meer macht en invloed** als gevolg van de verzwakking van het multilaterale systeem en de toenemende concurrentiestrijd tussen de grootmachten. Behalve dat ze hun eigen, door eigenbelang bepaalde agenda's hebben, vervullen deze NSA's vaak cruciale functies (soms met wederzijdse instemming, soms unilateraal) die voorheen werden vervuld door statelijke of sub-statelijke actoren. De uitoefening van statelijke functies door ondernemingen, filantropen, bewegingen die voornamelijk via sociale media georganiseerd zijn en ook gewelddadige NSA's, blijkt in veel gevallen nuttig te zijn nu de aard van het multilateralisme aan het veranderen is. Dit wordt met name duidelijk als het gaat om de bestrijding van de klimaatverandering, een terrein waarop sub- en niet-statelijke actoren een voortrekkersrol vervullen. Er ontstaat echter ook meer ruimte voor activiteiten van schadelijke NSA's. Het kan zelfs nadelig zijn wanneer ogenschijnlijk welwillende NSA's een prominente internationale rol spelen, denk bijvoorbeeld aan de buitensporige invloed die de Bill and Melinda Gates Foundation heeft op de agenda van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

De vijfde uitdaging: de concurrentiestrijd tussen de wereldmachten en andere belangrijke actoren wordt weliswaar intensiever, maar het internationale systeem staat niet aan de vooravond van een grootscheeps conflict tussen de grootmachten. Staten vinden doorgaans wel methoden om met elkaar te concurreren zonder dat het tot oorlog komt. De belangrijkste methode voor de komende tien jaar: **operaties in het 'grijze gebied' van (hybride) conflictvoering blijven een belangrijke rol spelen in de internationale concurrentiestrijd.** Deze activiteiten, ook wel hybride conflictvoering genoemd, zijn bedoeld om te provoceren, en zelfs schade toe te brengen, maar zonder een grens over te gaan die tot een militaire respons zou leiden. Alle grote statelijke actoren houden zich bezig met operaties in het grijze gebied, maar dit is vooral een uitdaging voor democratische staten, die juist vanwege hun democratische karakter vaak opener en onderling meer verbonden zijn en trager reageren op potentieel subversieve of schadelijke activiteiten. Het is een grote uitdaging om manieren te vinden voor het implementeren van beleid en procedures om sneller en effectiever te reageren op hybride conflictvoering, zonder dat de democratische instellingen en waarden worden aangetast en zonder het risico van oorlog te vergroten.

De zesde uitdaging: **klimaatverandering.** Omdat klimaatverandering voor alle staten een uitdaging is,

zou het een katalysator voor multilaterale actie moeten zijn. In zekere zin is dit ook al het geval, vooral tussen sub- en niet-statelijke actoren. Er is echter veel meer doortastende multilaterale actie nodig, zowel voor de beperking van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen als voor de beheersing van effecten van klimaatveranderingen die niet meer te vermijden zijn. En **de impact van de klimaatverandering op de internationale veiligheid wordt de komende jaren steeds belangrijker.** Problemen als het smelten van het Noordpoolijs, de toegang tot irrigatie- en drinkwater in het Midden-Oosten, massale migratie, voedselonzekerheid, extreem weer en radicalisering hebben een belangrijke impact op de Nederlandse en Europese veiligheid. Al deze ontwikkelingen vereisen effectievere multilaterale actie.

1.3 Aanbevelingen

Het gevarieerde karakter van deze uitdagingen vraagt om een complex menu van beleidsprogramma's. In dit rapport dringen we aan op actie in zeven deelgebieden. Ten eerste moet de Europese Unie prioriteit geven aan beleidsprogramma's en procedures die de opkomst van de EU als wereldmacht verder versterken. Individuele EU-lidstaten ontberen in het algemeen de macht of de invloed om het internationale systeem substantieel te beïnvloeden, maar wanneer deze landen gezamenlijk optreden, kunnen ze bij veel kwesties op voet van gelijkheid opereren met China en de Verenigde Staten. **Een assertievere geopolitieke opstelling is de enige manier om de Nederlandse en Europese belangen en waarden te beschermen.**

In plaats van oeverloos en vruchteloos te debatteren over terminologie (zo is er bijvoorbeeld veel te veel tijd besteed aan een debat over de definitie van strategische autonomie), moet de nadruk worden gelegd op het ontwikkelen van concreet beleid en tastbare programma's en op het vormen van specifieke coalities en partnerships om de gewenste resultaten te bereiken. Als middelgroot land heeft Nederland niet dezelfde invloed als de grootste EU-lidstaten. Maar Nederland kan zijn macht en invloed vergroten door samen te werken met deze grotere landen. Het Nederlands-Duitse initiatief om gezamenlijk een volgende-generatie fregat te ontwikkelen ter vervanging van de fregatten uit de Sachsen-klasse (F124) van de Duitse marine en de De Zeven Provincien-klasse (LCF) van de Nederlandse marine is een bescheiden, maar illustratief voorbeeld van het succes van een dergelijke aanpak.

Bovendien kan Nederland de algemene richting van het Europese (en daarmee ook het wereldwijde) beleid beïnvloeden door zich te concentreren op gebieden waar Nederland specifieke belangen of expertise heeft, zoals klimaatverandering en veiligheid, of mensenrechten. Waar mogelijk moeten Nederland en de EU samenwerken met de Verenigde Staten, maar de EU moet dit doen als invloedrijke geopolitieke speler en niet als junior partner. Een gemeenschappelijk punt van zorg bestaat uit de hybride conflictvoering, waarbij Nederland, andere EU-landen en de Verenigde Staten vaak een doelwit zijn voor andere grote of regionale mogendheden. Een ander gebied met gemeenschappelijke belangen is het versterken van de Europese conventionele afschrikking in Oost-Europa.

Ten tweede: **een meer assertieve en uniforme geopolitieke houding ten opzichte van China wordt voor Nederland en zijn Europese partners de komende tien jaar steeds belangrijker.** Het ontwikkelen van Chinabeleid is lastig vanwege de cruciale en complexe rol die Beijing speelt binnen het internationale systeem. Aan de ene kant is China 's werelds grootste of op één na grootste economie (afhankelijk van de maatstaf) en een cruciale aanjager van internationale economische groei. Het land speelt steeds vaker een toonaangevende rol in internationale instellingen en constructieve betrokkenheid van China is onontbeerlijk voor het oplossen van een aantal dringende internationale problemen, bijvoorbeeld bij de respons op toekomstige pandemieën en bij doeltreffende maatregelen tegen klimaatverandering.

Aan de andere kant heeft de toenemende economische en politieke invloed van China de aandacht gevestigd op een aantal zorgwekkende trends in de internationale rol die het land speelt. De zogeheten 'wolf-krijger' diplomatie die door China wordt bedreven, vooral sinds het begin van de COVID-19-pandemie, is slechts één voorbeeld van een breder patroon, waarin Beijing andere landen onder druk zet om de centrale rol van China te erkennen. Een belangrijke methode van de Chinese diplomatie in Europa is verdeel- en heerspolitiek, met programma's als het Belt & Road Initiative en het 17+1 platform, die (mede) zijn bedoeld om (a) te zorgen dat China geen zaken hoeft te doen met de Europese Unie als één geopolitieke eenheid, en (b) de afhankelijkheden tussen afzonderlijke staten te vergroten. China geeft de voorkeur aan interactie op bilateraal of subregionaal niveau, waar het een machtsvoordeel geniet.

Het strijdlustige gedrag van China gaat gepaard met een steeds ambitieuzere veiligheidsagenda, die onder meer bestaat uit de aanleg van een eerste overzeese militaire basis (in 2019 in Djibouti), plannen om meer van dergelijke bases aan te leggen en een langetermijnstrategie voor heerschappij in de Zuid- en Oost-Chinese Zee. Hoewel China vaak spreekt over de noodzaak van multilateralisme, wijkt de Chinese definitie van dit concept aanzienlijk af van die van Nederland en de EU, hetgeen onderstreept hoezeer de Chinese belangen en waarden verschillen van de Europese.

Ten derde: **een meer uitgekiende en uniforme benadering is vereist voor de omgang met Rusland,** dat in dit rapport wordt beschouwd als grootmacht, maar niet als wereldmacht. Moskou heeft niet dezelfde mondiale invloed als Beijing, maar blijft voor Nederland en Europa een van de belangrijkste uitdagingen op het gebied van veiligheid. Net als China probeert Rusland te profiteren van inter-Europese verdeeldheid, maar het land ontbeert de economische macht van China en vertrouwt daarom grotendeels op hybride conflictvoering voor het ondermijnen van de NAVO, de EU en nationale overheden, met inbegrip van Nederland. Op lange termijn kunnen Rusland en de Europese Unie misschien gemeenschappelijke belangen vinden, zoals de noodzaak voor een tegenwicht tegen China. Zelfs op korte termijn zijn er wellicht gebieden waarop een beperkte samenwerking mogelijk is, bijvoorbeeld bij de wapenbeheersing of de bestrijding van pandemieën. Maar de komende tien jaar moet prioriteit worden gegeven aan een upgrade van het Nederlandse en Europese weerstandsvermogen en het uitbreiden van initiatieven voor het versterken van de conventionele afschrikking tegen Russische intimidatie en zelfs mogelijke beperkte militaire interventies.

Ten vierde: hoewel de verkiezing van Joe Biden de Amerikaans-Nederlandse en Amerikaans-Europese relaties de komende vier jaar zal verbeteren, wordt hierdoor de heroriëntatie van de Amerikaanse veiligheidspolitiek op de Indo-Pacifische regio niet verhinderd. Europeanen moeten klaar staan om met de regering-Biden samen te werken op meerdere terreinen met gemeenschappelijke belangen, zoals handel, versterking van de NAVO en het nieuw leven inblazen van belangrijke multilaterale instituties. **Vanwege de historische nauwe banden met de Verenigde Staten moet Nederland ernaar streven een brugfunctie te vervullen op specifieke terreinen, zoals hervorming van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en het behoud van internationale instellingen en initiatieven voor mensenrechten.** Maar het belangrijkste dat Nederland en Europa kunnen doen om een gezonde trans-Atlantische relatie te bevorderen (om nog maar te zwijgen van het vergroten van hun macht en invloed en het versterken van het vermogen om hun belangen en waarden te verdedigen), is **binnen de NAVO streven naar een gelijkwaardiger arbeidsverdeling met de VS en méér doen om vrede en veiligheid in de eigen regio te bevorderen en te bewaren.** Hierdoor kunnen de Verenigde Staten een groter deel van hun eindige middelen focussen op de Indo-Pacifische regio en wordt het voor democratische staten gemakkelijker om kernelementen van de op regels gebaseerde internationale orde te behouden.

Ten vijfde: Nederland en Europa moeten **met belangrijke middenmachten strategisch samenwerken op het gebied van handel en veiligheid.** Er zijn twee categorieën middenmachten, die elk om een andere respons vragen. Democratische middenmachten zijn natuurlijke kandidaten voor het type multilaterale coalities dat Nederland en de EU zullen moeten vormen om een werkende versie van de multilaterale orde te kunnen behouden. Tegelijkertijd moeten Nederland en de EU proberen om belangrijke middenmachten in het mondiale Zuiden voor zich te winnen ter ontmoediging van de toenemende trends naar mercantilistisch handelsbeleid en militaire interventies zonder VN-mandaat. Beide trends zijn destabiliserend en Nederland en de EU moeten hun economische, politieke en normatieve invloed aanwenden om dit gedrag tegen te gaan.

Ten zesde: Nederland en Europa moeten **een geraffineerdere aanpak ontwikkelen voor de omgang met niet-statelijke actoren, waarin effectief engagement wordt gekoppeld aan beleid ter ontmoediging van de onvermijdelijke keerzijden van samenwerking met NSA's die uit eigenbelang handelen.** NSA's kunnen het komende decennium een cruciale rol spelen bij het bevorderen van Nederlandse en Europese belangen en waarden. De ontwikkeling van het eerste vaccin tegen COVID-19 door Pfizer en de leidende rol die veel ngo's en sub-statelijke actoren spelen bij het aandringen op meer agressieve en creatieve inspanningen tegen klimaatverandering, illustreren dat NSA's vaak vitale functies vervullen. Met name NSA's in het mondiale Zuiden bieden oplossingen voor urgente problemen, zoals BRAC, een internationale ontwikkelingsorganisatie uit Bangladesh die bekendstaat om zijn programma's voor microfinanciering.

Tegelijk is het zo dat de agenda's van alle NSA's zijn gebaseerd op eigenbelang; Nederland en de EU moeten meer middelen inzetten om te verhinderen dat deze agenda's de Europese belangen en waarden ondermijnen. Bovendien moeten ze zich realiseren welke buitensporige impact bepaalde kwaadaardige NSA's (zoals QAnon) kunnen hebben, en moeten ze zorgen dat ze beter in staat zijn de opkomst van dergelijke NSA's te verhinderen en hun invloed te beperken.

Ten zevende: Nederland en de EU moeten **voortvarend met andere actoren (zowel statelijke als niet-statelijke) samenwerken om de klimaatverandering aan te pakken.** De EU Green Deal heeft qua ambitie een nieuwe standaard gesteld voor de wereldmachten, maar is op zichzelf niet voldoende om de klimaatcrisis af te wenden. Naast het voortzetten en zelfs versnellen van de eigen inspanningen om de CO_2-uitstoot te verminderen, moeten Nederlandse en Europese beleidsmakers meer middelen inzetten om andere grote staten als China en de Verenigde Staten aan te moedigen om (in het geval van China) hun ambitieuze klimaatdoelstellingen te realiseren of (in het geval van de VS) dergelijke doelstellingen te gaan nastreven. En hoewel zogeheten 'groene banen' steeds vaker het speelveld van een economische concurrentiestrijd zullen worden, bieden ze ook kansen voor internationale samenwerking, onder andere op het gebied van ontwikkelingsactiviteiten.

Deze opsomming van aanbevelingen is niet uitputtend en is ook niet als zodanig bedoeld. Maar samen bieden deze aanbevelingen een globale blauwdruk voor Nederland en zijn EU-partners om hun langjarige afhankelijkheid van de Verenigde Staten op politiek en veiligheidsgebied achter zich te laten, niet in een vijandige sfeer maar als een vernieuwing van de relatie. Dit is een noodzakelijke stap, zowel om de status van de EU als wereldmacht (en de Nederlandse invloed binnen de EU) te consolideren als om de complexe uitdagingen doeltreffender te kunnen aanpakken. Vanuit het gezichtspunt van dit rapport is deze stap een onontbeerlijk fase in de geopolitieke genese van Nederland en de Europese Unie.

WE NEED
A CHANGE

2. Inleiding

Het veiligheidsklimaat is drastisch veranderd sinds de publicatie in 2010 van het eindrapport van het interdepartementale Project Verkenningen, getiteld Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst", waarop veel van ons latere werk is gebaseerd.[1] In dat onderzoek kwamen vier basisscenario's naar voren voor de toekomst van de internationale orde. In deze scenario's (multilateraal, multipolair, netwerk en fragmentatie) beschreven we hoe, en met welke gevolgen, het internationale systeem tot 2030 zou kunnen veranderen. In de jaren daarna hebben we in de Strategische Monitor een analyse gemaakt van de oplopende assertiviteit bij de grootmachten (2013-2014); de rol van 'spilstaten' bij het ontstaan van conflicten (2014); de broosheid van het Midden-Oosten en de besmettelijke effecten van politiek geweld (2014 en 2017); de terugkeer van de interstatelijke crisis in hybride vormen (2014-2015); de opkomst van een multi-orde (2017); en het bestaan van een interregnum, een overgangsfase waarin de oude orde was komen te vervallen maar de nieuwe nog niet was uitgekristalliseerd (2018). In de Strategische Monitor van vorig jaar (2019-2020), "The Writing on the Wall", keken we naar de ontwikkeling van een nieuwe internationale orde, een orde die is gebaseerd op een verzameling van internationale regimes maar geen voortzetting inhoudt van het primaat van de singuliere, liberale wereldorde.[2]

Het rapport van dit jaar bouwt voort op het onderzoek naar deze regimes en probeert de contouren van de nieuwe internationale orde te schetsen. We besteden met name aandacht aan de belangrijkste trends en actoren in de nieuwe orde en de implicaties hiervoor voor de komende tien jaar, tot 2030. In het eerste hoofdstuk van het rapport bespreken we de meest invloedrijke megatrends van het internationale systeem, met speciale aandacht voor de rol van de coronacrisis. We bespreken de rol die COVID-19 speelt bij het verergeren, versnellen of katalyseren van een zestal megatrends. Dit zijn structurele langetermijntrends op systemisch niveau, te weten: de respons van Europa op zijn voortdurende uitdagingen, de terugtrekking van de Verenigde Staten, milieu- en klimaatgerelateerde problemen, de oplopende frequentie van operaties in het grijze gebied, de toenemende assertiviteit van Rusland en de implicaties van de opkomst van China.

In het tweede hoofdstuk van het rapport analyseren we de belangrijkste soorten actoren en de rollen die zij spelen in het nieuwe internationale systeem. Hieronder vallen de wereldmachten (China, de EU en de VS), die de meest invloedrijke actoren in het systeem zijn en blijven, plus Rusland, dat wel een grootmacht is maar zonder de grote economische invloed van de andere drie. China en Rusland hebben veiligheidsagenda's die steeds meer een mondiaal karakter krijgen, waarbij Afrika en het mondiale Zuiden (in dit rapport gedefinieerd als landen met lage en middeninkomens ten zuiden van Europa en Noord-Amerika) steeds meer in de belangstelling komen te staan van beide mogendheden.

Tot de belangrijke actoren horen ook middenmachten, die op het disruptieve gedrag van grootmachten reageren door hun eigen belangen assertiever te gaan identificeren en nastreven. In het Midden-Oosten en Noord-Afrika gebeurt dit onder andere door het uitvoeren van buitenlandse militaire interventies zonder mandaat van de Verenigde Naties of de NAVO. Veel middenmachten, met name in het mondiale Zuiden, reageren op de problemen voor het op regels gebaseerde internationale handelssysteem door in navolging van China protectionistische handelsstrategieën te volgen, bedoeld om de innovatiegestuurde groei van het eigen bedrijfsleven te bevorderen.

Het tweede type actor dat in hoofdstuk 2 van het rapport wordt geanalyseerd, is de niet-statelijke actor (NSA). De meest invloedrijke en machtige NSA's vervullen steeds vaker functies die traditioneel

1 Interdepartementaal Project Verkenningen, "Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst."

2 Sweijs en Pronk, "Between Order and Chaos? The Writing on the Wall | Strategische Monitor 2019-2020'."

waren voorbehouden aan staten. In veel gevallen (maar niet altijd) werken staten bereidwillig met deze NSA's samen bij het beschermen van hun belangen en waarden. Maar het uitbesteden van traditionele functies aan machtige NSA's heeft een aantal duidelijke nadelen, waarvan de volledige reikwijdte nu pas langzaam duidelijk wordt.

In het derde hoofdstuk van dit rapport identificeren we algemene trends bij de conflictvoering en samenwerking binnen het internationale systeem. Het rapport schetst een relatief pessimistisch beeld van de bilaterale relaties tussen de grootmachten. Wanneer we de relaties plaatsen op een spectrum tussen samenwerking en conflict, bevinden de meeste relaties zich dichter bij de conflictkant. De relaties van de Verenigde Staten met Rusland en China kunnen worden gekenmerkt als 'verstrikt in non-samenwerking'. De relaties van de EU met Rusland en China, die we kunnen beschrijven als 'geconflicteerd over normen', zijn amper beter. De relatie tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie heeft te maken met een conflict over regels, maar deze situatie zal de komende vier jaar waarschijnlijk verbeteren en beide partijen werken al op veel terreinen samen. Alleen de relatie tussen China en Rusland bevindt zich aan de samenwerkingskant van het spectrum nu deze landen in de richting van een volledig geïnstitutionaliseerde samenwerking bewegen; dit ondanks het feit dat veel waarnemers de komende tien jaar een verslechtering van deze situatie verwachten in verband met problemen rond Centraal-Azië en de status van Rusland als junior partner in deze relatie. In het algemeen suggereert deze dynamiek een systeem dat wordt gekenmerkt door een versie van multipolariteit die lijkt op, maar zwakker is dan, de multi-orde die voor het eerst werd beschreven in de Strategische Monitor van 2017.[3] In dit systeem wordt het overwicht van de Verenigde Staten en China tot op zekere hoogte gecompenseerd door de gezamenlijke invloed van de Europese Unie en de negatieve invloed van Rusland.

Dit rapport is voorzichtig optimistisch over de status van de samenwerking op het gebied van klimaat en veiligheid. Het thema klimaat en veiligheid krijgt dit jaar speciale aandacht in het rapport, aangezien het een speerpunt van de Nederlandse regering is en op lange termijn waarschijnlijk de grootste uitdaging voor Nederland en de Europese Unie vormt. In het rapport onderzoeken we in hoeverre de internationale gemeenschap stappen heeft gezet om de normen en regels voor het gedrag van staten ten aanzien van klimaatveiligheid te versterken of te ondermijnen. De conclusie is dat de samenwerking in de lift zit. Het afgelopen decennium hebben staten in het algemeen geprobeerd zich te houden aan regels die zijn opgesteld om de klimaatverandering en de gevolgen voor de veiligheid te voorkómen of te beheersen, zich hieraan aan te passen, het weerstandsvermogen hiertegen te versterken en/of de erkenning hiervan te bevorderen. Voor zover er op dit gebied normen bestaan, zijn deze verder aangescherpt. Maar hoewel de normen en regels in het algemeen verscherpt zijn, gaan ze vaak gepaard met zwakke handhavings- en toezichtsmechanismen, zodat een positieve trend in de compliance niet gegarandeerd is. Anders gezegd: er *is* vooruitgang geboekt, maar er moet nog veel meer gebeuren. Ten slotte concludeert het rapport dat staten soms huiverig zijn om agressieve maatregelen te nemen op het gebied van klimaat en veiligheid, maar dat regionale of gemeentelijke actoren vaak veel voortvarender handelen. Sterker nog, vrijwel alle actoren die werken aan het versterken of uitbreiden van de bestaande normen en regels, zijn actief op regionaal of grootstedelijk niveau. Dit sluit naadloos aan op onze constatering in het tweede hoofdstuk van het rapport dat niet-statelijke actoren, in plaats van staten, veel essentiële functies vervullen in het internationale systeem.

[3] Kars de Bruijne en Minke Meijnders, 'Multi-Order: Strategic Monitor 2017' (Clingendael, 2017), https://www.clingendael.org/pub/2017/monitor2017/multiorder/.

Aan de hand van de bevindingen uit de eerste drie hoofdstukken overwegen we in het laatste deel van het rapport de implicaties voor Nederland. Hoewel we in een groot deel van het rapport relatief pessimistisch zijn over de toestand van de wereld, zien we in de conclusie een aantal kansen voor Nederland en Europa, die op een strategische manier beginnen na te denken over de manier waarop ze hun relaties met andere actoren kunnen vormgeven. Het rapport bevat gedetailleerde aanbevelingen op twee terreinen.

Ten eerste: als het gaat om relaties met andere statelijke en niet-statelijke actoren, moet de Europese Unie (inclusief Nederland) twee dingen tegelijk doen. De EU moet zich voorbereiden op een internationaal landschap met meer concurrentiestrijd en gevaar. Dit betekent dat de EU haar belangen en waarden moet beschermen tegen het destabiliserende gedrag van de andere grootmachten, tegen de toenemende tendens naar buitenlandse militaire interventies en mercantilistische handelspolitiek van middenmachten en tegen het schadelijke gedrag van niet-statelijke actoren die hun eigen belangen nastreven. Maar tegelijkertijd moeten Nederland en de EU ook proactief profiteren van de kansen die ontstaan tijdens de evolutie van het internationale systeem. Dit betekent dat ze wegen moeten vinden en bewandelen voor constructieve dialoog en zelfs samenwerking met de andere grootmachten, prikkels moeten ontwikkelen om middenmachten in het mondiale Zuiden te laten afzien van destabiliserende militaire en economische politiek, en niet-statelijke actoren op een meer systematische en constructieve manier moeten inbedden in het buitenlands en veiligheidsbeleid.

Ten tweede geeft het rapport adviezen over de omgang met een aantal kernthema's. Nederland en de EU moeten proberen de belangrijkste facetten van de huidige internationale orde te behouden. Maar daarbij dienen ze een precair evenwicht te bewaren tussen enerzijds het verwerken van de vaak problematische veranderingen die worden nagestreefd door autoritaire regimes zoals China en Rusland, en anderzijds het beschermen van democratische belangen en waarden. Nog afgezien van een kleiner risico van een grootschalige oorlog tussen grootmachten, biedt het behoud van de bestaande wereldorde (zelfs in verwaterde vorm) belangrijke voordelen. Het zou gemakkelijker zijn om de klimaatverandering (de grootste mondiale uitdaging op langere termijn) het hoofd te bieden met een combinatie van coalities tussen staten en niet-statelijke actoren. Daarnaast zouden Nederland en de EU gemakkelijker een brugfunctie tussen China en de Verenigde Staten kunnen vervullen bij pogingen om de Wereldhandelsorganisatie te hervormen; dit is een essentiële stap als we het op regels gebaseerde internationale handelssysteem willen redden. En ten slotte is het voor de bescherming van de Nederlandse en Europese belangen en waarden noodzakelijk een meer robuuste en geraffineerde aanpak van internationale en regionale veiligheid te ontwikkelen: hervorming van de NAVO, uitbreiding van de Nederlandse en Europese militaire capaciteit, versterking van de weerstand tegen aanvallen vanuit het grijze gebied, en meer assertiviteit bij het ontwikkelen en definiëren van internationale normen om dergelijke aanvallen te ontmoedigen.

CONSPIRACY THEORY
FAKE NEWS
COVID-19
PANIC
LOCKDOWN
GLOBAL CRISIS

3. Overzicht van methoden

In dit hoofdstuk beschrijven we de methoden die we hebben gehanteerd bij het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van dit rapport. Doorlezen van dit hoofdstuk is geen vereiste om het rapport te kunnen begrijpen. Het is bedoeld als samenvatting en verklaring van onze aanpak ten behoeve van andere onderzoekers en analisten. Een gedetailleerde beschrijving van onze methodiek is te vinden in de bijlagen.

Dit rapport heeft een tijdshorizon van tien jaar. In het rapport worden vier onderwerpen geanalyseerd:

1. De impact van COVID-19
2. De rol van de belangrijkste actoren in het internationale systeem: grootmachten, middenmachten en niet-statelijke actoren.
3. Conflict en samenwerking in het internationale systeem, met speciale aandacht voor (a) bilaterale relaties tussen de grootmachten, en (b) klimaat en veiligheid
4. De consequenties van de bevindingen en conclusies in het rapport voor Nederland

Deze vier onderwerpen zijn geselecteerd in overleg met de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Het is zinvol enkele begrippen in het rapport te definiëren: **Grootmachten** zijn de staten die als internationale actoren de meeste invloed hebben op het gebied van veiligheidsbeleid, militaire sterkte en/of economie. In dit onderzoek beschouwen we de volgende staten als grootmachten, gebaseerd op hun permanente zetels in de VN Veiligheidsraad en de omvang van hun strijdkrachten, economieën en bevolkingen: China, de Europese Unie (Frankrijk bezet een permanente zetel in de Veiligheidsraad), Rusland en de Verenigde Staten.

In het onderzoek gaan we niet uitgebreid in op alle complexe onderlinge relaties tussen de grootmachten, maar concentreren we ons op de bilaterale relaties die de komende tien jaar waarschijnlijk de grootste invloed zullen hebben op de wereldwijde stabiliteit. Deze relaties zijn onder meer geselecteerd omdat we de verwachte ontwikkelingen in kaart wilden brengen met betrekking tot (1) de relatie die sinds het einde van de Koude Oorlog een centrale rol in het internationale systeem heeft vervuld (VS-EU), (2) de relatie met het grootste potentieel om de nieuwe centrale conflict-as te worden (VS-China), en (3) de relaties waarbinnen in het komende decennium de grootste spanningen zullen optreden (VS-Rusland en EU-Rusland).

Onze analyse is gebaseerd op de aanname dat de relaties tussen de grootmachten een grote impact hebben op de wereldwijde stabiliteit: hoe meer deze mogendheden samenwerken, des te beter de internationale organisaties waarbij zij aangesloten zijn, in staat zijn om destabiliserende factoren te beheersen. Een aspect van deze aanname is ook dat conflicten tussen grootmachten altijd een destabiliserend effect hebben dat verder reikt dan alleen hun bilaterale relaties. Dit betekent uiteraard niet dat kleinere staten en niet-statelijke actoren geen aanzienlijke impact kunnen hebben. Maar het verschil is dat relaties tussen grootmachten **altijd** invloed hebben op de wereldwijde stabiliteit.

In dit onderzoek hanteren we het scenariokader dat is ontwikkeld in de context van het eindrapport van het interdepartementale Project Verkenningen, getiteld **"Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst".**[4] Hierbij leggen we expliciet de nadruk op de horizontale as, die loopt van samenwerking naar non-samenwerking/conflict. In dit gemengde kader zijn elementen van zowel het multilaterale als het multipolaire scenario verwerkt. Samenwerking en conflict tussen statelijke actoren hoeven elkaar niet uit te sluiten. In dit onderzoek bekijken we of een dergelijk gemengd scenario standhoudt wanneer we onderzoek doen naar de betrekkingen tussen de grootmachten, waarvan we aannemen dat ze een doorslaggevende factor zijn voor mondiale stabiliteit. In wetenschappelijke literatuur en beleidsnota's wor-

[4] Interdepartementaal Project Verkenningen, "Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst."

den veel verschillende definities van **middenmachten** gebruikt. In de context van dit rapport gebruiken we als criterium dat deze mogendheden de capaciteit moeten hebben om op internationaal niveau invloed uit te oefenen. Deze capaciteit is onder andere gebaseerd op inwonertal, economische macht en militaire sterkte. De diplomatieke invloed kan worden afgemeten aan de omvang van hun diplomatieke netwerken of hun lidmaatschap van belangrijke internationale organisaties, zoals de VN-Veiligheidsraad (UNSC) of de VN-Raad voor de rechten van de mens (HRC). De twintig middenmachten die in dit rapport zijn geanalyseerd, zijn geselecteerd op basis van geografische spreiding, regionale en mondiale invloed (economisch, militair, politiek) en het soort regime.

In dit rapport hebben we verschillende onderzoekstechnieken toegepast. Bij de analyse van COVID-19 en megatrends hebben we gebruikgemaakt van **horizonscans**. Hiervoor hebben we **literatuuronderzoek** verricht aan de hand van veertien strategische verkenningen, afkomstig van denktanks en onderzoekscentra uit drie werelddelen, om de belangrijkste geopolitieke, militaire en technologische trends in kaart te brengen die vorm geven aan het internationale veiligheidsklimaat. Het gaat hierbij om de volgende rapporten:

1. Atlantic Council, Global Risks 2035 Update: Decline or New Renaissance (2019)
2. Center for Security Studies, ETH Zurich, Strategic Trends (2020)
3. Centre for Strategic Futures (Singapore), Foresight (2019)
4. European Union Institute for Security Studies, What if? 14 Futures for 2024 (2020)
5. European Union, Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe (2019)
6. Munich Security Conference, Westlessness (2020)
7. NAVO, Strategic Foresight Analysis Report (2017)
8. Office of the Director of National Intelligence (US), Global Trends: Paradox of Progress (2017)
9. Rand Corp., Global Economic Trends and the Future of Warfare (2020)
10. Rand Corp., Geopolitical Trends and the Future of Warfare (2020)
11. Rand Corp., Military Trends and the Future of Warfare (2020)
12. Rand Corp., Environment, Geography, and the Future of Warfare (2020)
13. UK Ministry of Defence, Global Strategic Trends (2018)
14. World Economic Forum, Shaping a Multiconceptual World (2020)

Op basis van deze rapporten hebben we een lijst met vijftien megatrends opgesteld.[5]

[5] De volgende strategische verkenningen zijn gebruikt bij het literatuuronderzoek: "Strategic Trends 2020: Key Developments in Global Affairs" (Zurich: Center for Security Studies, 2020), https://css.ethz.ch/en/publications/strategic-trends/details.html?id=/s/t/r/a/strategic_trends_2020; "Global Risks 2035 Update: Decline or New Renaissance?," Atlantic Council (blog), 30 oktober 2019, https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/global-risks-2035-update/; "Global Strategic Trends - the Future Starts Today" (Londen: UK Ministry of Defense, 2018); "Foresight" (Singapore: Centre for Strategic Futures, 2019), https://www.csf.gov.sg/files/media-centre/publications/CSF_Foresight_2019.pdf; "Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe" (Brussel: European Strategy and Policy Analysis System, april 2019), https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/index.html; "What If... 14 Futures for 2024," januari 2019, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_157.pdf; "Strategic Foresight Analysis" (Allied Command Transformation, 2017), https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf; National Intelligence Council, "Global Trends: Paradox of Progress" (Washington, D.C.: National Intelligence Council, 2017); "Munich Security Report 2020: Westlessness" (Munich: Munich Security Conference, 2020), https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020/; "Environment, Geography, and the Future of Warfare: The Changing Global Environment and Its Implications for the US Air Force" (RAND Corporation Santa Monica United States, 2020), https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2849z5.html; "Shaping a Multiconceptual World," (World Economic Forum, 2020), http://www3.weforum.org/docs/WEF_Shaping_a_Multiconceptual_World_2020.pdf; "Global Economic Trends and the Future of Warfare," (RAND, 2020), https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2849z4.html; "Geopolitical Trends and the Future of Warfare," (RAND, 2020), https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2849z2.html; "Military Trends and the Future of Warfare," (RAND, 2020), https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2849z3.html.

Megatrend	Gemiddelde score
Voortdurende crises in Europa	**4,23**
Terugtrekking van de Verenigde Staten	**4,15**
Milieu- en klimaatgerelateerde stressoren	**3,98**
Russische assertiviteit	**3,83**
Hogere frequentie van hybride conflictvoering	**3,83**
Politieke, economische en militaire opkomst van China	**3,63**
Potentieel disruptieve technologieën	**3,62**
Afbrokkeling van het mondiale handelssysteem	**3,53**
Terugval van het Westen	**3,46**
Middelenschaarste	**3,25**
Demografische veranderingen en verstedelijking	**3,22**
Gewelddadig extremisme	**3,08**
Verschuiving van macht naar niet-statelijke actoren	**3,04**
Empowerment van de mensheid	**2,67**
Activiteit in de ruimte	**2,84**

Aan de hand van deze lijst hebben we een online **vragenlijst** ontwikkeld, waarin we 467 Nederlandse en internationale experts hebben gevraagd om het relatieve belang van deze trends te beoordelen.[6]

We vroegen de experts ook om aan te geven welke van deze trends op korte termijn waarschijnlijk het meest ongunstig zijn voor de Europese veiligheid, en welke op lange termijn. In het licht van de COVID-19-pandemie vroegen we de experts ook welke trends het meest waarschijnlijk worden verergerd door de pandemie. Op basis van de 153 ontvangen reacties hebben we een shortlist gemaakt van zes megatrends: structurele langetermijntrends op systemisch niveau die het internationale veiligheidslandschap tot 2030 zullen beïnvloeden.

Deze verkorte lijst is als volgt (in aflopende volgorde van belangrijkheid):

1. Europa: in de problemen of aan het ontwaken?
2. De Verenigde Staten: aan het terugtrekken of aan het terugkeren?
3. Klimaat- en milieuproblemen: beheersbaar of existentiële dreiging?
4. Rusland: assertief of wild om zich heen slaand?
5. Operaties in de grijze zone: bekende tactiek of nieuwe dreiging?
6. China: in opkomst of stagnerend?

Literatuuronderzoek

↓

Longlist van megatrends

↓

Samenstelling van vragenlijst

↓

Verwerking van antwoorden

↓

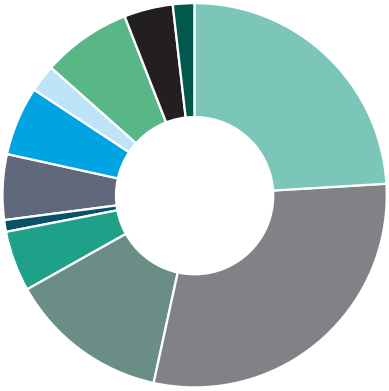
Shortlist van megatrends

[6] Dit zijn de vijftien megatrends: Politieke, economische en militaire opkomst van China; Terugtrekking van de Verenigde Staten; Russische assertiviteit; Voortdurende crises in Europa; Gewelddadig extremisme; Middelenschaarste; Terugval van het Westen; Afbrokkeling van het mondiale handelssysteem; Potentieel disruptieve technologieën; Activiteit in de ruimte; Hogere frequentie van hybride conflictvoering; Verschuiving van macht naar niet-statelijke actoren; Empowerment van de mensheid; Milieu- en klimaatgerelateerde stressoren; Demografische veranderingen en verstedelijking. "ESPAS_Report2019.Pdf," geraadpleegd op 17 december 2020, https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/ESPAS_Report2019.pdf.

Figuur 1 - Prioriteit op lange termijn (shortlist)

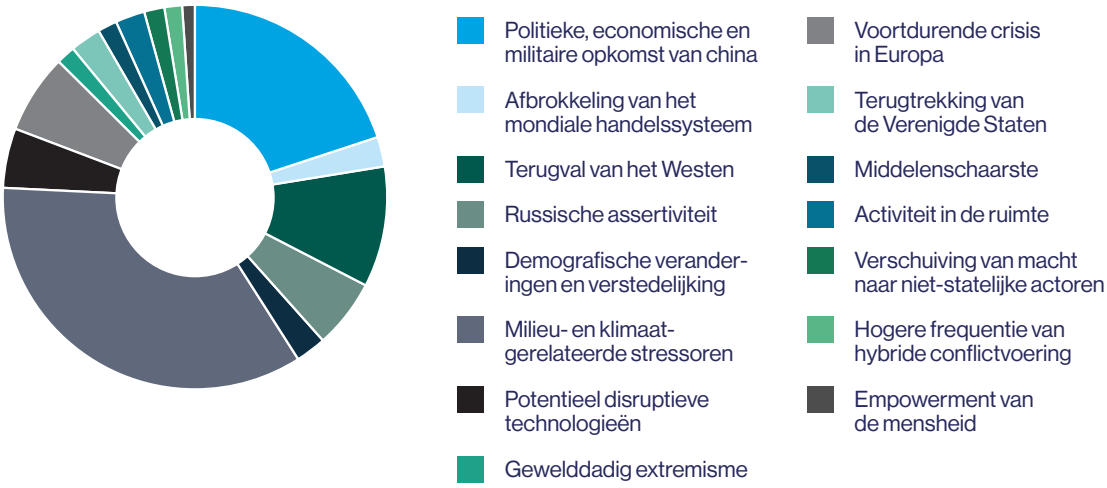
- Politieke, economische en militaire opkomst van China
- Afbrokkeling van het mondiale handelssysteem
- Terugval van het Westen
- Demografische veranderingen en verstedelijking
- Milieu- en klimaatgerelateerde stressoren
- Voortdurende crises in Europa
- Terugtrekking van de Verenigde Staten
- Middelenschaarste
- Hogere frequentie van hybride conflictvoering

Figuur 2 - Prioriteit op korte termijn (longlist)

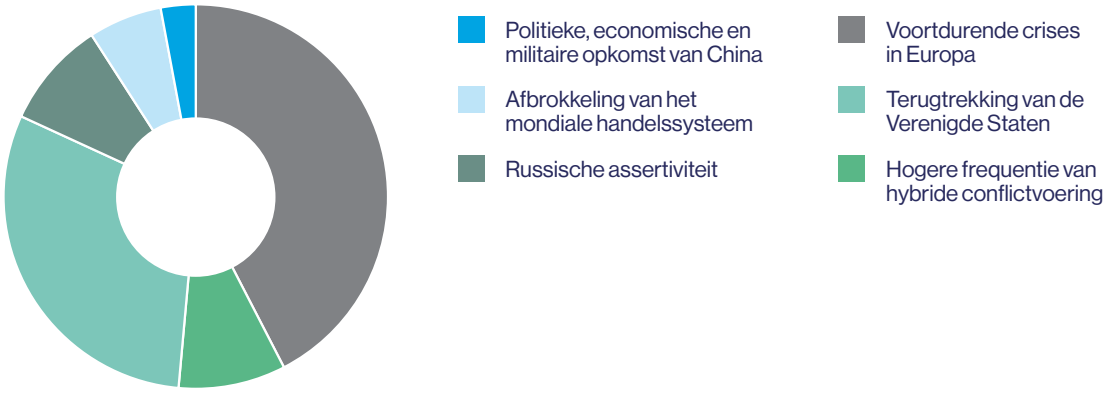


- Politieke, economische en militaire opkomst van china
- Afbrokkeling van het mondiale handelssysteem
- Terugval van het Westen
- Russische assertiviteit
- Milieu- en klimaat-gerelateerde stressoren
- Potentieel disruptieve technologieën
- Voortdurende crisis in Europa
- Gewelddadig extremisme
- Terugtrekking van de Verenigde Staten
- Middelenschaarste
- Hogere frequentie van hybride conflictvoering

Figuur 3 - Prioriteit op lange termijn (longlist)



Figuur 4 - Prioriteit op korte termijn (shortlist)



VACCINE
COVID-19
VACCINE
Multiple Dose Vial
Store between 2°C and 8°C
Do not Freeze
COVID-19
VACCINE
COVID-19

4. Wereldwijde megatrends, 2021-2030

De COVID-19-pandemie heeft de zes in dit rapport geanalyseerde wereldwijde megatrends versneld, verergerd of gekatalyseerd. De pandemie heeft laten zien hoe snel besmettelijke ziekten zich over de wereld verspreiden en heeft de verschillen tussen de autoritaire en de liberaal-democratische aanpak van pandemieën onderstreept. De pandemie heeft een aanzienlijke geopolitieke impact gehad en tegenstellingen tussen wereldmachten en kloven in samenlevingen vergroot. Hoewel de pandemie heeft gezorgd dat de steun voor een nauwere Europese samenwerking breder wordt gedragen, kwam hierdoor met name de verdeeldheid in Europa aan het licht. Voor Nederland en de Europese Unie zijn er wel bemoedigende tekenen te zien, maar uit de zes megatrends blijkt vooral dat het internationale systeem uitdagender wordt. De trends onderschrijven de noodzaak voor Nederland en zijn EU-partners om efficiënter en effectiever samen te werken, flexibelere partnerships aan te gaan met alle internationale actoren en de weerbaarheid tegen pogingen om instituties en allianties te ondermijnen te verhogen.

4.2 Europa: in de problemen of aan het ontwaken?

Statuscheck conventionele wijsheid

Het komende decennium blijft Europa waarschijnlijk voor verschillende uitdagingen staan wat de betreft cohesie en eenheid. Dit omvat meningsverschillen over de aard en toekomst van de Europese Unie, de groeiende economische, politieke en zelfs militaire invloed van China in Europa en de continuïteit van het trans-Atlantische bondgenootschap.

Onze analyse: ≈ (deels accuraat) Hoewel het bovenstaande inderdaad waarschijnlijk is, zou samenwerking op het gebied van nieuwe veiligheidsinzichten de Europeanen ook kunnen helpen om enkele bestaande strategische en culturele kloven te dichten en het niet alleen eens te worden over een gemeenschappelijke dreigingsevaluatie, maar ook over gezamenlijke acties om mondiale uitdagingen aan te pakken. Europa als geheel, en de Europese Unie in het bijzonder, zouden dus heel goed het voortouw kunnen nemen bij de voorbereiding op de volgende strategische schokken.

4.2.3 COVID-19

Wat voor langetermijneffecten de COVID-19-pandemie en de nasleep ervan precies op de uitdagingen van Europa en het beleid van de Europese landen heeft, zal nog wel even onzeker blijven. Bepaalde trends - geopolitiek, economisch en militair - zijn echter al zichtbaar. Ze zullen van invloed zijn op hoe Europeanen na de pandemie (anders) kijken naar hun veiligheidsbeleid en hebben dan ook gevolgen voor planners, besluitvormers en krijgsmachten op het hele continent.[7]

Naast het zetten van nieuwe geopolitieke trends, verergert COVID-19 voornamelijk bestaande dynamieken. In slechts enkele weken tijd liet COVID-19 zien dat pandemieën niet alleen over de hele wereld levens kunnen kosten, maar ook hele economieën tot stilstand kunnen brengen, grenzen kunnen sluiten, militaire operaties in gevaar kunnen brengen en voor verdeeldheid tussen bondgenoten en partners kunnen zorgen. Het besef dat een onzichtbare dreiging die niet door de mens maar door de natuur wordt veroorzaakt hele samenlevingen kan

[7] Alice Billon-Galland, "COVID-19 and the Defence Policies of European States," NDC Policy Brief 18, nr. 20 (oktober 2020), https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1483; Bob Deen en Kimberley Kruijver, "COVID-19 and Defence: Need for EU Funding" (Den Haag, Instituut Clingendael, mei 2020), https://www.clingendael.org/publication/covid-19-and-defence-need-eu-funding; Christian Mölling, Sophia Becker en Torben Schütz, "COVID-19 and European Defense: Voices from the Capitals" (Berlijn: DGAP, 2020), https://dgap.org/en/research/publications/covid-19-and-european-defense; Dick Zandee, Els Duchateau-Polkerman en Adája Stoetman, "Defence & Covid-19: Why Budget Cuts Should Be off the Table" (Den Haag, Instituut Clingendael, april 2020), https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-04/Alert_Defence_and_Covid-19_April_2020.pdf.

lamleggen, is van invloed op de dreigingsperceptie van zowel Europese burgers als besluitvormers.

De COVID-19-pandemie heeft ervoor gezorgd dat de EU een ongekende crisis doormaakt.[8] Niet alleen kwamen herinneringen aan de strijd in de eurozone naar boven, maar het deed ook de verdeeldheid van toen wederkeren. De pandemie wierp ook de vraag op in hoeverre de EU voorbereid is op een volgende crisis. In alle Europese landen zijn de krijgsmachten ingezet in de frontlinie van COVID-19 om de civiele inspanningen aan te vullen en met tal van nationale taken te helpen, van de bouw van tijdelijke medische faciliteiten tot ondersteuning bij de handhaving van de openbare orde. De krijgsmacht is dankzij crisisbestrijdingsmechanismen, expertise in piekplanning en effectieve commando- en controlefaciliteiten een cruciale aanvulling op de inspanningen van de burgerregering gebleken. Hoewel aanvankelijk veel Europese landen hun grenzen sloten en niet-coöperatieve strategieën toepasten bij het uitbreken van de COVID-19-pandemie, schakelden zij daarna via verschillende Europese coördinatiekaders snel over op een meer gezamenlijke bestrijding van de crisis. Voorbeelden van de Europese maatregelen voor bestrijding van de crisis zijn de gezamenlijke aankoop van vaccins en het verstrekken van materiële financiële steunpakketten voor de samenleving en het bedrijfsleven.

4.2.4 Historische trend

Tijdspad

1 december 2010: oprichting van de Europese dienst voor extern optreden (EEAS).

1 december 2019: de voorzitter van de Europese Commissie 2019-2024, Ursula von der Leyen, roept op tot een geopolitieke Commissie; Josep Borrell, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, sluit zich hierbij aan door te stellen dat het nodig is dat de EU 'de taal van macht leert'.

5 maart 2020: de informele bijeenkomst van de EU-ministers van Defensie in Zagreb (Kroatië), pleit voor een nieuw initiatief met de naam Strategisch Kompas, dat tot doel heeft om bedreigingen te signaleren, doelstellingen te verduidelijken en mogelijkheden in kaart te brengen die moeten worden ontwikkeld.

20 november 2020: de Raad is verheugd met de gemeenschappelijke dreigingsanalyse die is ontwikkeld door het SIAC (Single Intelligence Analysis Capacity - capaciteit op het gebied van inlichtingenanalyse).

Eerste halfjaar 2022: het proces van het Strategisch Kompas wordt naar verwachting onder het Franse voorzitterschap van de EU afgesloten.

De afgelopen tien jaar is de onvrede over de EU toegenomen. Het afbrokkelende vertrouwen in de EU als instituut kan grotendeels worden toegerekend aan een belangrijke economische crisis: de aanhoudende gevolgen van de crisis in de Eurozone en de daaropvolgende doorgevoerde bezuinigingsmaatregelen in een poging de toenemende staatsschulden onder controle te krijgen die vooral de Zuid-Europese landen hard heeft geraakt, en vijf geopolitieke factoren: migratie, terrorisme, politieke onrust, een assertief Rusland, en bovenal een crisis

[8] Bob Deen en Kimberley Kruijver, "Corona: EU's Existential Crisis" (Den Haag, Instituut Clingendael, april 2020), https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-04/Alert_Corona_Existential_Crisis_April_2020.pdf.

van het multilateralisme.[9] Een tendens die met name aan de huidige crisis van het multilateralisme heeft bijgedragen, is de scherpe toename van geopolitieke spanningen tussen grootmachten. Dit maakt besluitvorming lastig door de zeer uiteenlopende standpunten en belangen van deze landen. Het rapport 'Strategic Foresight Analysis' uit 2017 van het Allied Command Transformation van de NAVO vermeldde het volgende: 'machtspolitiek en rivaliteit tussen grootmachten vergroten de kans op instabiliteit' in het internationale systeem. Een verdere erosie of zelfs ineenstorting van het multilateralisme kan voor Nederland mogelijk desastreuze gevolgen hebben. Dit zou het land aan geopolitieke machten blootstellen waarover het geen controle heeft. Het verwordt dan tot speelbal van de grootmachten.[10]

Belangrijkste prognoses voor de komende tien jaar

Ondanks de recente afname van illegale migratie, zullen migranten nog steeds naar Europa willen komen. Ook al stopt de illegale migratie, dan geldt bovendien nog steeds dat de EU te kampen heeft met de miljoenen die zich al binnen de grenzen bevinden. Dit zorgt dat de migratiecrisis naar verwachting nog jaren voortduurt.

Aangezien de opkomst van identiteitspolitiek nauw met de migratiecrisis is verweven, kunnen de nationalistische en populistische partijen waarschijnlijk op onverminderde steun rekenen en mogelijk zelfs groeien door te profiteren van het waargenomen falen van de EU om een antwoord te bieden. Vooral met het oog op de nasleep van de Brexit kunnen deze bewegingen ertoe aanzetten dat meer lidstaten de EU verlaten.

Geopolitieke rivaliteit, met name tussen de VS en China, zal naar verwachting de belangrijkste facetten van de bestaande multilaterale wereldorde blijven ondermijnen. Het nettoresultaat hiervan is dat de oorzaken voor schisma's binnen Europa het komende decennium lijken blijven te bestaan of zelfs in kracht zullen toenemen.

4.2.5 Toekomstige routes

Volgens een studie die eerder door het Koninklijke Instituut Elcano is gepubliceerd, zijn er vier mogelijke scenario's voor Europa in 2030.[11] Ten eerste, een Europa dat tekortschiet. Dit is het slechtst denkbare scenario. Europa is er in dit scenario niet in geslaagd om de institutionele en coöperatieve architectuur die in de EU en de NAVO is verankerd te beschermen en verder te ontwikkelen. Kortom: een Hobbesiaanse wereld en Europa waarin landen elkaar wantrouwen,

9 Brigitte Dekker, Sico Van der Meer en Maaike Okano-Heijmans, "The Multilateral System under Stress" (Den Haag, Instituut Clingendael , september 2019), https://www.clingendael.org/publication/multilateral-system-under-stress-europes-path-forward; Bob Deen, Adája Stoetman en Sico Van der Meer, "Covid-19 en het multilaterale veiligheidsbestel: nog zwaarder weer op komst" (Den Haag, Instituut Clingendael, 2020), https://www.clingendael.org/publication/covid-19-en-het-multilaterale-veiligheidsbestel.

10 Rob de Wijk, Jack Thompson en Esther Chavannes, "Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests" (*Den Haag,* Centrum voor Strategische Studies, 2020), https://www.hcss.nl/report/adjusting-multilateral-system-safeguard-dutch-interests.

11 Luis Simón en Ulrich Speck (eds.), "Europe in 2030: Four Alternative Futures" (Madrid: Royal Institute Elcano, december 2017), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/policy-paper-simon-speck-europe-2030-four-alternative-futures.

grotendeels met multilaterale vormen van coöperatie zijn gestopt en agressief met elkaar wedijveren om schaarse bronnen en zich met moeite staande kunnen houden. De Europese landen zijn overgeleverd aan de genade van enkele leidende militaire machten die op het wereldtoneel de dienst uitmaken.

Ten tweede, een sterk en verenigd Europa. Dit scenario schetst een toekomst waarin Europeanen de kans aangrijpen om hun eigen boontjes te doppen in een wereld die steeds een strijdtoneel is. Terwijl het internationale systeem teruggaat richting een losse vorm van multipolariteit, springt de EU eruit als baken voor multilateraal staatsmanschap. Hoewel de EU er niet altijd in zal slagen om anderen mee te laten doen met het draaiboek dat ze voor ogen heeft, beschikt de EU wel over het vermogen om van zich af te bijten en bij een dreiging de collectieve veiligheid en economische belangen te verdedigen. Dit is in veel opzichten het meest rationele scenario voor Europeanen als de VS ervoor kiezen om zich terug te trekken uit de historische rol van hoeder van de liberale en democratische wereldorde. In dit scenario neemt Europa in 2030 het voortouw als multilaterale grootmacht.[12]

Ten derde, een Atlantische heropleving. Dit scenario ziet een toekomst waarin het Westen, aangevoerd door de Atlantische democratieën, de VS, het VK en Frankrijk, samen met hun traditionele bondgenoten, nog steeds de internationale betrekkingen domineert. Dit derde scenario schetst niet alleen de voortzetting maar ook de versterking van een Atlantische wereldorde, met name wanneer een mogelijke Euraziatische 'as van autocratieën' het door de Atlantische democratieën gehandhaafde systeem betwist. Deze ontwikkeling beweegt de leiders van de VS, het VK en Frankrijk tot een nauwere samenwerking om hun systeem tegen aanvallen van buitenaf te beschermen, wat te vergelijken is met wat ze tijdens de Koude Oorlog deden. In dit optimistische scenario sluiten landen als India, Japan en Zuid-Korea zich bij Frankrijk, het VK en de VS aan als hoeders van de uitgebreide Aziatisch-Atlantische orde.

Ten vierde, een sterk China dat Europa onderwerpt. De drijvende hypothese achter dit scenario is dat de strategie van China die op de Europese regio is gericht tegen 2030 tot wasdom is gekomen. In een heterogeen Europa waar verdeeldheid heerst over belangrijke economische en geopolitieke aangelegenheden, heeft China het tempo van zijn initiatieven op verschillende niveaus (lokaal, nationaal, subregionaal, EU) opgevoerd. Peking promoot de eigen methodes voor interactie op meerdere niveaus en leidt Europa weg van de door de lidstaten en de EU ingestelde institutionele tradities en processen. Deze worden beschouwd als inefficiënt en suboptimaal voor het bevorderen van de Chinese belangen. Peking heeft op politiek niveau geïnvesteerd in het ontwikkelen van betrekkingen met zeer diverse politieke partijen over het hele continent, en banden aangeknoopt met een nieuwe generatie van Europese politieke elites. Chinese investeringen hebben de houding van Europese regeringen ten aanzien van belangrijke thema's omtrent China in de grotere regio Azië-Pacific beïnvloed, zoals de territoriale geschillen in de Oost-Chinese en Zuid-Chinese Zee of de kwestie-Taiwan.

4.2.6 Beleidsimplicaties

De historische trends en toekomstige verwachtingen met betrekking tot Europa hebben verschillende implicaties voor het toekomstige Nederlandse buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid. Het ligt ten eerste in de lijn der verwachting dat de NAVO de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbestel blijft, al is het maar omdat Europa momenteel een realistisch alternatief voor het trans-Atlantische bondgenootschap ontbeert. Een intensievere Europese samenwerking is echter van wezenlijk belang in een tijd van een geopolitieke wedloop om een tegenwicht te bieden aan de rivaliteit tussen de VS en China en die tussen de VS en Rusland. Het is nodig

[12] Florence, "Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe."

dat er een einde wordt gemaakt aan de verdeeldheid in Europa en dat er bij huidige en toekomstige crises meer wordt samengewerkt om tot een effectieve uitvoering te komen en Europa tegen externe uitbuiting te wapenen. De crisis van het multilateralisme biedt Nederland bovendien de kans om toe te werken naar de totstandbrenging van nieuwe en betere instituties en mechanismen, waarbij extra actoren betrokken worden en nieuwe coalities en partnerships worden gestimuleerd. In deze moeilijke tijden zou Europa dus echt één lijn kunnen trekken en bepaalde prangende mondiale problemen met gezond verstand en vaste hand aanpakken.

4.3 De Verenigde Staten: aan het terugtrekken of aan het terugkeren?

Statuscheck conventionele wijsheid

Volgens de conventionele wijsheid zijn de VS in zichzelf aan het keren: ze doen het minder goed dan de concurrentie en de focus op China leidt de VS af van het aanpakken van andere uitdagingen.

Onze analyse: ≈ (deels accuraat): Volgens de huidige routes is er ten minste sprake van een geleidelijke achteruitgang van de VS ten opzichte van de concurrentie en zal het land zich vooral op China richten. Het machtsverval van de VS zou langzamer kunnen verlopen of de concurrentie kan terugvallen. Er zal geen sprake zijn van een absolute focus op China en de mondiale agenda zal blijven bestaan.

4.3.3 COVID-19

De COVID-19-pandemie heeft belangrijke aspecten van de megatrend dat de VS in zichzelf keren, verergerd en versneld. De respondenten van ons onderzoek rangschikten het in zichzelf keren van de VS als de op een na belangrijkste megatrend, terwijl internationale experts het als de belangrijkste megatrend zien. De langdurige problemen waar veel Amerikaanse instellingen mee kampen, met name het gezondheidszorg, zijn hierdoor verergerd. Met 134,89 doden per 100.000 inwoners, kent het van de zwaar getroffen landen een van de hoogste sterftecijfers. De pandemie heeft bovendien de enorme ongelijkheden in de Amerikaanse samenleving benadrukt. In een onderzoek kwam naar voren dat in 96% van de counties in de VS met grote uitbraken van COVID-19 sprake was van ongelijkheden en dat één of meer raciale of etnische groepen ondervertegenwoordigd waren. De onevenredig grote impact van COVID-19 op minderheidsgroepen heeft de roep om hervorming van het politie-apparaat in de Verenigde Staten, en in bredere zin, van het politieke systeem, versterkt.[13]

De binnenlandse problemen ondermijnen de positie van de VS in het buitenland. De pandemie heeft dit proces versneld. In een aantal landen bevond het beeld van de VS zich in 2020 bijna op het laagste punt ooit. Zo heeft slechts 26% van de Duitsers een positief beeld van de Verenigde Staten. Dit is deels terug te voeren op de moeite die de VS heeft om de COVID-19-pandemie het hoofd te bieden. Het heeft ook te maken met het wantrouwen jegens Donald Trump dat sinds 2016 het internationale beeld van de Verenigde Staten heeft beïnvloed.[14]

COVID-19 heeft in versneld tempo de focus van de VS verlegd naar, veelal onproductieve, strategische concurrentie met China. Tijdens de presidentscampagne van 2020 probeerden beide kandidaten zich agressiever op te stellen tegenover China, maar ze vermeden uitvoerige discussies over

[13] Zie "Mortality Analyses," Johns Hopkins Coronavirus Resource Center, geraadpleegd op 2 februari 2021, https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality; Jazmyn T. Moore, "Disparities in Incidence of COVID-19 Among Underrepresented Racial/Ethnic Groups in Counties Identified as Hotspots During June 5–18, 2020 — 22 States, February–June 2020," MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Report 69 (2020), https://doi.org/10/ghp39d.

[14] Richard Wike, Janell Fetterolf en Mara Mordecai, "U.S. Image Plummets Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly," Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 15 september 2020, https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummets-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/.

de mogelijkheden voor concurrentie op de lange termijn met Peking. Daarnaast heeft het de regering-Trump ongefundeerde theorieën over de herkomst van het virus verspreid en de voortgang in de VN-Veiligheidsraad met betrekking tot COVID-19-resoluties tegengehouden (net als China).

4.3.4 Historische trend

Beslissende momenten

2018: tussentijdse verkiezingen van het Congres, algemeen beschouwd als afstraffing van president Trump en het Republikeinse beleid

2018: de VS luiden de handelsoorlog met China in, met een heffing van 25% op 34 miljard USD van de Chinese import

2020: Joe Biden verslaat Donald Trump, belooft om beschaafdheid terug te brengen in de politiek van de VS en om de reputatieschade van de VS in de wereld te herstellen, maar ziet zich gesteld voor sterke Republikeinse oppositie tegen belangrijke prioriteiten

2022: tussentijdse verkiezingen van het Congres

2024: presidentsverkiezing

Het proces dat de VS zichzelf terugtrekt speelt al jaren. De VS hebben moeite om over de mislukte oorlogen in Afghanistan en Irak heen te komen. Zoals in het *Munich Security Conference Report 2020* wordt opgemerkt, hebben deze oorlogen de Amerikaanse troepen en de Amerikaanse bevolking gedemoraliseerd: een meerderheid is nog steeds van mening dat de oorlogen niet de moeite waard waren. De VS hadden ook moeite om volledig te herstellen van de Grote Recessie, hoewel Wall Street floreerde en er in het algemeen sprake was van sterke economische groei.

Al voorafgaand aan 2016 hebben de VS echter ook voorzichtige stappen gezet in de richting van de ontwikkeling van een coherente, multilaterale strategie voor het aangaan van de concurrentie met China. Dit betekende voor de VS het mobiliseren van het uitgebreide netwerk van bondgenootschappen: in Europa door in eerste instantie de noodzaak in te zien van een slagvaardiger en onafhankelijker Europa, in Oost-Azië door het voortouw te nemen bij het Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsverdrag (waaruit de regering-Trump zich in 2017 terugtrok).

De Verenigde Staten hebben sinds 2016 weinig gedaan om langdurige problemen op te lossen, afgezien van het vermijden van nieuwe grote militaire interventies. Hoewel de economie van de VS vóór de COVID-19-pandemie een sterke groei kende, bleef aandacht uit voor de enorme problemen op het vlak van ongelijkheid en voor het gebrek aan investeringen in infrastructuur en instituties. Washington heeft bovendien de concurrentie met China geïntensiveerd, ook al vervreemde de VS zich van zijn bondgenoten en werd afstand genomen van belangrijke aspecten van het multilateraal systeem.

4.3.5 Toekomstige route

Belangrijkste prognoses voor de komende tien jaar

Naar aanleiding van de verkiezingen belanden de VS in een volledige constitutionele crisis

De VS zullen grote nieuwe militaire interventies in het Midden-Oosten vermijden

De VS zullen een inconsistente deelnemer blijven in belangrijke multilaterale instituties; aansluiting en terugtrekking hangt af van welke partij aan de macht is in het Witte huis

Er zijn drie mogelijke scenario's voor de Verenigde Staten in 2030. Gezien de huidige trends, ligt het volgende het meest voor de hand:

- '*Liberal Retrenchment*': ten minste vier maar mogelijk acht jaar lang, schuiven de VS weer op richting een meer multilaterale aanpak van het buitenlandbeleid, maar schieten ze tekort bij wat Nederlandse en Europese beleidsmakers graag willen zien gebeuren op het gebied van belangrijke kwesties en richten zich steeds meer op China; de jaarlijkse economische groei schommelt tussen de 1 en 3 procent; China blijft, zij het traag, de machts- en invloedskloof met de Verenigde Staten dichten.

Een andere uitkomst die met tal van trends overeenkomt:

- *Trump 2.0*: Een Republikein wint de verkiezingen van 2024 (of 2028) en treedt in de voetsporen van Trump; het beleid van de VS wordt nog nationalistischer en unilateralistischer, met onder meer pogingen om zich terug te trekken uit de NAVO (althans in de praktijk), terugtrekking uit de Wereldhandelsorganisatie (WTO), en een blijvende ambivalente of vijandige houding ten opzichte van multilaterale probleemoplossing; China maakt gebruik van het vacuüm dat de Verenigde Staten achterlaten en neemt een leidende rol in belangrijke internationale instituties, waardoor Europa zich gedwongen ziet om met twee onvriendelijke grootmachten om te gaan.

Een derde scenario dat tot de mogelijkheden behoort maar minder voor de hand ligt dan de andere:

- *Herstel van primaat*: de verkiezing van Joe Biden leidt tot een hernieuwd engagement voor internationalisme; de economie herstelt snel van de COVID-19-pandemie en kent het komende decennium voornamelijk een gezonde groei (gemiddeld 3%); door de groeiende assertiviteit van China nemen Europa en vele andere landen weer hun toevlucht tot de Verenigde Staten die zo de onbetwiste machtigste en invloedrijkste natie blijven

4.3.6. Beleidsimplicaties

Hoe sterker de Verenigde Staten zich bewegen in de richting van '*liberal retrenchment*', hoe gunstiger dit is voor Nederland, Europa en het internationale systeem. Ondanks de crisis in de trans-Atlantische betrekkingen van de afgelopen vier jaar, hebben de Verenigde Staten voor Nederland en Europa nog steeds de voorkeur als grootmacht voor bondgenootschap. Dit houdt in dat een Washington dat zich weer aansluit bij belangrijke internationale instellingen en de voorkeur geeft aan een multilaterale aanpak van mondiale uitdagingen het makkelijker zou maken om de Nederlandse en Europese belangen en waarden te beschermen.

Tegelijkertijd maakt het tot op zekere hoogte niet uit of de Verenigde Staten de komende tien jaar meer richting '*liberal retrenchment*' of *Trump 2.0* gaan. Washington is hoe dan ook een minder betrouwbare bondgenoot voor Nederland en Europa. De VS geven hoe dan ook prioriteit aan de strategische concurrentie met China en hebben minder aandacht voor Europa. Ze zullen verwachten dat Europa zelf meer doet om de vrede en stabiliteit in de eigen achtertuin te bewaren. Met andere woorden, wat Washington ook doet, Europa moet nog steeds een slagvaardiger en onafhankelijker Europees veiligheids- en buitenlandbeleid ontwikkelen. Zoals Sven Biscop stelt: "De EU moet haar eigen betrekkingen met alle mogendheden vormgeven op basis van een eigen inschatting van hun gedrag en op basis van de eigen belangen. Onze absolute voorkeur gaat ernaar uit om waar dat mogelijk is onze belangen samen met de VS te verdedigen, maar we moeten leren om dit indien nodig zelf te doen."[15]

De manier waarop Nederland en Europa aan dit proces deelnemen, zal van belang zijn. Als het achterliggende doel van het proces van de ontwikkeling van een onafhankelijker en slagvaardiger veiligheids- en buitenlandbeleid wordt gepresenteerd als het moderniseren en opnieuw in evenwicht brengen van de trans-Atlantische betrekkingen, kan dit niet alleen op meer steun in Washington rekenen, maar zorgt dit ook

[15] Sven Biscop, "Act as If It Does Not Matter Who Wins," Egmont Institute, 3 november 2020, https://www.egmontinstitute.be/act-as-if-it-does-not-matter-who-wins/.

voor meer steun vanuit de beleidsmakers in de VS. Retoriek over het kunnen optreden als 'tegenwicht' van de Verenigde Staten zal minder productief zijn.[16]

4.4 Uitdagingen op klimaat- en milieugebied: beheersbaar of existentiële dreiging?

Statuscheck conventionele wijsheid

Volgens de conventionele wijsheid blijven klimaatverandering en milieuschade het internationale systeem op ingrijpende wijze beïnvloeden.

Onze analyse: ✓ (accuraat): Volgens de huidige routes hebben klimaatverandering en milieuschade in toenemende mate een acuut effect. Dit is zowel direct als gevolg van verslechtering van de milieuomstandigheden, zoals het weer, als indirect, door toenemende voedselonzekerheid en migratiestromen. Deze verergeren op hun beurt weer problemen zoals terrorisme en conflicten.

4.4.3 COVID-19

De COVID-19-pandemie heeft een moeilijk in te schatten effect op klimaatverandering gehad. De gevolgen voor de lange termijn zijn nog niet helemaal duidelijk. Respondenten van ons onderzoek rangschikten klimaat- en milieugerelateerde spanningen als de op twee na belangrijkste megatrend. Een lichtpuntje is dat de crisis tot een bescheiden, waarschijnlijk tijdelijke, verbetering in de strijd tegen de klimaatverandering heeft geleid. Door de lockdowns in veel landen aan het begin van 2020 zijn de dagelijkse broeikasgasemissies in april 2020 ten opzichte van 2019 met 17 procent afgenomen. Dit resultaat was echter van korte duur. In juni 2020 waren de emissies alweer teruggekeerd op 95% van het niveau van 2019. De pandemie resulteert over het geheel genomen in een kleine vermindering van de jaarlijkse stijging van de concentraties broeikasgassen in de atmosfeer (ca. 4 tot 7 procent in 2020). Het algehele effect is een vermindering van ca. 0,01°C in 2030 ten opzichte van een scenario waarin het huidige nationale beleid van kracht blijft.[17]

Het effect van de COVID-19-crisis op de milieuschade laat een gemengd beeld zien. Het heeft gezorgd voor een tijdelijke verbetering van de luchtkwaliteit en geluidshinder. Daar staat tegenover dat de COVID-19-pandemie ook een langdurig probleem met wegwerpplastic heeft verergerd. Dit komt bijvoorbeeld voort uit een piek in de vraag naar persoonlijke beschermingsmiddelen zoals mondkapjes, handschoenen en flessen handontsmettingsmiddelen, evenals naar plastic dat wordt gebruikt voor afhaalmaaltijden. Lagere olieprijzen vormen een ander negatief neveneffect. Ze hebben fabrikanten een impuls gegeven om producten te vervaardigen van nieuwe grondstoffen in plaats van hergebruikt plastic.[18] Deze ontwikkeling sluit aan bij de opmerkingen van een van de respondenten van ons onderzoek die voorspelde dat landen en bedrijven voor aan COVID-19 gerelateerde problemen op zoek gaan naar 'gemakkelijke en milieuonvriendelijke oplossingen voor de korte termijn'.

De minuscule temperatuurdaling valt in het niet bij de duurzame vermindering van emissies die nodig is om de opwarming van de aarde te stabiliseren. De bredere impact van COVID-19 op het milieu liet een nog gemengder beeld zien met enkele positieve ontwikkelingen die waarschijnlijk van korte duur zijn en een aantal tegenvallers. Dit houdt in dat op basis van de huidige trends de COVID-19-pandemie een verwaarloosbaar effect heeft

[16] Heiko Maas, "Gastkommentar: Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln," 2018, https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-wir-lassen-nicht-zu-dass-die-usa-ueber-unsere-koepfe-hinweg-handeln/22933006.html.

[17] 'Zie "United in Science Report: Climate Change Has Not Stopped for COVID19," World Meteorological Organization, 8 september 2020, https://public.wmo.int/en/media/press-release/united-science-report-climate-change-has-not-stopped-covid19. Zie ook Piers M. Forster e.a., "Current and Future Global Climate Impacts Resulting from COVID-19," Nature Climate Change 10, nr. 10 (oktober 2020): 913–19, https://doi.org/10/gg7s7w.

[18] "COVID-19 and Europe's Environment: Impacts of a Global Pandemic" (Brussel: Europees Milieuagentschap, 2020), https://www.eea.europa.eu/publications/covid-19-and-europe-s.

op de uitdagingen op milieu- en klimaatgebied waarmee Nederland en Europa de komende tien jaar te maken hebben. Dit is met inbegrip van de diverse veiligheidsgerelateerde uitdagingen die uit de milieu- en klimaatgerelateerde spanningen voortkomen. Dat gezegd hebbende: de crisis biedt ook de kans om duurzame veranderingen in klimaat- en milieubeleid door te voeren.

4.4.4 Historische trend

Beslissende momenten

1990: De Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering concludeert dat emissies door menselijke activiteiten de van nature in de atmosfeer aanwezige broeikasgassen laten toenemen en dat het probleem van klimaatverandering internationale samenwerking vereist

1992: Het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, ofwel het klimaatverdrag, wordt aangenomen en voor het eerst worden bindende doelstellingen voor de verlaging van broeikasgasemissies voor geïndustrialiseerde landen gesteld

2005: De EU-regeling voor de handel in emissierechten, het eerste en nog steeds grootste emissiehandelssysteem, wordt geïntroduceerd

2015: Het Akkoord van Parijs streeft ernaar om de wereldwijde opwarming beperkt te houden tot minder dan twee graden Celsius boven het niveau van het pre-industriële tijdperk

2020: De Verenigde Staten trekken zich officieel terug uit het Akkoord van Parijs na een besluit van president Donald Trump in 2017

2021: De nieuwe Amerikaanse president Joe Biden is voornemens om de Verenigde Staten opnieuw toe te laten treden tot het Akkoord van Parijs

2050: De Europese Green Deal streeft ernaar om Europa tegen 2050 klimaatneutraal te maken

Klimaatverandering en milieuschade zijn langdurige problemen die zich al vanaf de 18e eeuw voordeden. De georganiseerde inspanningen om ze te bestrijden dateren echter van 1972, toen de VN haar eerste conferentie over internationale milieukwesties hield. Het proces om klimaatverandering tegen te gaan kwam eind jaren tachtig en begin jaren negentig in een stroomversnelling met de oprichting van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) om wetenschappelijke informatie over klimaatverandering te verstrekken en het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCC) dat voor het eerst bindende doelstellingen voor broeikasgasemissies voor geïndustrialiseerde landen stelde.[19]

De aandacht van beleidsmakers en wetenschappers is de laatste jaren verschoven naar technologieën en strategieën die ontwikkeld zijn om de internationale gemeenschap te laten voorkomen dat de temperatuur tot meer dan een specifiek aantal graden boven de pre-industriële gemiddelde oppervlaktetemperatuur uitkomt. Hierbij dient de periode 1850-1900 als referentiepunt. In de jaren negentig en aan het begin van de jaren 2000 werd consensus bereikt dat 2 graden Celsius het doel was om de ergste gevolgen van de klimaatverandering te beperken. Intussen is er een groeiende consensus ontstaan dat het waarschijnlijker is dat 1,5°C de ergste gevolgen beperkt.[20] Tot veelbelovende technologieën voor de beperking van de koolstofemissies behoren onder meer zonne-energie en windturbines, accu's voor elektrische voertuigen en koolstofafvang en -opslag.

Tal van experts zijn echter van mening dat op de huidige weg een stijging van 1,5 of zelfs 2 graden niet realistisch is. Deze denkrichting krijgt steeds meer

[19] Valerie Masson-Delmotte, "Global Warming of 1.5 oC," 2018, https://www.ipcc.ch/sr15/.

[20] Matt McGrath, "What Does 1.5C Mean in a Warming World?," BBC News, 2 oktober 2018, sec. Science & Environment, https://www.bbc.com/news/science-environment-45678338.

bijval en heeft geleid tot uitvoerige discussies over aanpassing en beheersing. Concreet betekent dit dat experts en beleidsmakers veel tijd en middelen investeren in het onderzoeken van hoe de ergste gevolgen die waarschijnlijk uit een temperatuurstijging van meer dan 2 graden voortvloeien, kunnen worden beperkt.

Deze stijgende temperaturen hebben aanzienlijke veiligheidsimplicaties. Zoals de Rand Corporation in een recent onderzoek opmerkt: "hogere temperaturen verhogen ook het risico op conflicten, vaak aanzienlijk... als de huidige trends aanhouden", en extreme temperaturen "kunnen het aantal conflicten in verschillende regio's van de wereld met 50% doen toenemen".[21]

De verschuiving van het accent is deels ingegeven door het groeiende probleem van extreme weersomstandigheden. Het jaar 2019 kende het hoogste aantal meldingen van grote hagelstenen en zware regen sinds de oprichting van de Databank van gevaarlijk weer in Europa (ESWD) in 2006. Door noodweer zijn in 2019 in Europa 394 mensen om het leven gekomen en 1112 mensen gewond geraakt. Zware regenval was de belangrijkste doodsoorzaak en zware windstoten de belangrijkste oorzaak van verwondingen. De bosbranden in Europa zijn een ander punt van zorg. In 2019 ging in Europa door bosbranden 400.000 hectare verloren. Het aantal was zo hoog dat al in maart het totale verbrande areaal het twaalfjarig gemiddelde had overschreden.[22]
Dit omvat ongekende bosbranden over de hele wereld, waaronder de afgelopen jaren in Griekenland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

4.4.5 Toekomstige route

Belangrijkste prognoses

Tussen 2020 en 2024 zullen er aanzienlijke vorderingen worden gemaakt wat betreft de internationale samenwerking op het gebied van klimaatverandering

Migranten die door de klimaatverandering ontheemd zijn geraakt, hetzij direct door noodweer dan wel indirect door klimaatgerelateerde conflicten, zullen een groeiende bron van instabiliteit vormen; veel van deze migranten zullen uit Europa afkomstig zijn

Europa zal te maken krijgen met de gevolgen van een grote oorlog in Afrika of het Midden-Oosten die wordt uitgevochten om de toegang tot water

Er zijn drie mogelijke scenario's voor klimaat- en milieugerelateerde spanningen in 2030. Gezien de huidige trends, ligt het volgende het meest voor de hand:

- *Beter laat dan nooit*: Dit pad is gebaseerd op wat experts op het gebied van klimaatverandering het Representative Concentration Pathway (RCP) 4.5 noemen. Dit komt neer op een temperatuurstijging van 2 tot 3 graden in 2100. De aarde zal ingrijpend veranderen: zeespiegels stijgen en veel planten- en diersoorten sterven uit. Dit pad is nog steeds mogelijk als de komende decennia een aanzienlijke internationale samenwerking tot stand wordt gebracht en in stand wordt gehouden. Hiervoor is zowel de deelname van China, Europa als de Verenigde Staten nodig.

[21] Efron, Klein en Cohen, "Environment, Geography, and the Future of Warfare."

[22] Tomas Pucik, 'Severe Weather Season 2019: Summary | European Severe Storms Laboratory', geraadpleegd op 17 december 2020, https://www.essl.org/cms/severe-weather-season-2019-summary/; Bruno Cattaneo, 'Forest Fires Threaten Europe's Nature as World Suffers Worst Year on Record', Text, EU Science Hub - European Commission, 29 oktober 2020, https://ec.europa.eu/jrc/en/news/forest-fires-threaten-europe-s-nature-world-suffers-worst-year-record.

Het meest optimistische en volgens vele experts onrealistische scenario dat echter als uitgangspunt blijft dienen voor veel rapporten, is:

- *Parijs gerealiseerd*: RCP ongeveer 1.9 in combinatie met een uitstekende internationale samenwerking. De internationale gemeenschap maakt onverwacht snelle vorderingen bij het terugdringen van de koolstofemissies en het aanpakken van andere milieuproblemen, zoals het gebruik van plastic. Het milieu en de atmosfeer veranderen nog steeds, maar de ergste gevolgen van de klimaatverandering en de milieuschade zijn afgewend

Het slechtst denkbare scenario en gezien de huidige omstandigheden volgens sommige experts onwaarschijnlijk, is:

- *Inferno*: Dit is gebaseerd op RCP 8.5 of een temperatuurstijging van meer dan 4 graden in 2100. In het beste geval is er sprake van een instabiele samenwerking van de internationale gemeenschap om de klimaatverandering tegen te gaan. Het resultaat: regelmatig noodweer, waaronder overstromingen en droogtes, migratie op wereldwijde schaal (mogelijk honderden miljoenen), oncontroleerbare bosbranden en oceanen die meer plastic dan vis bevatten.

4.4.6 Beleidsimplicaties

Europa heeft een voortrekkersrol gespeeld bij het bestrijden van het probleem van klimaat- en milieugerelateerde spanningen. Nederland is van plan de emissies tegen 2030 met 49 procent te verminderen ten opzichte van 1990, en tegen 2050 met 95 procent. Deze doelstellingen komen in grote lijnen overeen met de EU-agenda voor klimaatverandering, waarin gestreefd wordt naar een vermindering met 40 procent tegen 2030 om vervolgens in 2050 klimaatneutraal te zijn.

De grootste uitdaging voor Nederland en Europa ligt op internationaal niveau, vooral wanneer het gaat om samenwerking met de grootste vervuilers ter wereld om de emissies terug te brengen. China heeft onlangs aangekondigd dat het tegen 2060 klimaatneutraal wil zijn. Dit zou de wereldwijde emissie aanzienlijk verminderen, want China is met 30% de grootste bron van koolstofemissies ter wereld. China's belofte klimaatneutraal te worden is echter minder ambitieus dan die van de EU en heeft geen betrekking op emissies van bronnen als methaan van koeien, stikstofoxide van meststoffen of gefluoreerde gassen.[23]

De Verenigde Staten zijn met 15,5 metrische ton per hoofd van de bevolking de grootste bron van koolstofemissies per hoofd van de bevolking. Het land heeft zijn emissies teruggedrongen, maar niet snel genoeg om de doelstellingen te halen die in het Akkoord van Parijs waren overeengekomen, waaruit de VS zich in november 2020 officieel heeft teruggetrokken. De emissiereducties in de VS zijn voornamelijk het resultaat van marktwerking. Nieuw federaal beleid zou dus tot verdere reducties kunnen leiden. Er bestaat echter nog geen brede politieke consensus over de noodzaak van een gezamenlijke actie (een derde van de Amerikanen is van mening dat nieuwe wet- en regelgeving de economie te veel schade zullen toebrengen), zodat de Verenigde Staten een onbetrouwbare partner blijven als het gaat om wereldwijde inspanningen om klimaatverandering tegen te gaan.

De belangrijkste uitdaging voor beleidsmakers in Nederland en de EU is om samen met de internationale gemeenschap stimulansen en regelingen uit te werken die China aanzetten de gestelde doelstellingen te halen en die de Verenigde Staten aanzetten om zich te verbinden tot doelstellingen die in lijn zijn met die van China en de EU. Een andere prioriteit moet de samenwerking zijn met andere grote vervuilers als India, dat de op twee na grootste vervuiler is,

[23] Isabelle Gerretsen, "5 Burning Questions about China's Carbon Neutrality Pledge," Climate Home News, 23 september 2020, https://www.climatechangenews.com/2020/09/23/5-burning-questions-chinas-carbon-neutrality-pledge/.

en met Rusland, dat de op drie na grootste vervuiler is en een van de grootste vervuilers per hoofd van de bevolking.

4.5 Rusland: assertief of wild om zich heen slaand?

Statuscheck conventionele wijsheid

Rusland is de laatste jaren steeds assertiever geworden. Enkele bekende voorbeelden hiervan zijn de annexatie van de Krim in 2014, de militaire interventie in de Syrische burgeroorlog in 2015 en de inmenging in de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 2016 en 2020. Waarschijnlijk blijft Europa geconfronteerd worden met een opnieuw assertief Rusland als verre buur.

Onze analyse: √ (nauwkeurig) Er kan worden aangenomen dat tijdens het huidige proces van het in evenwicht brengen van geopolitieke verhoudingen een assertief Russisch buitenland- en veiligheidsbeleid een blijvend verschijnsel is, tenzij zich spectaculaire omwentelingen voordoen. Dit houdt in dat Europa de betrekkingen met een mogendheid die een zeer grote politieke en militaire invloed heeft en die sterk overtuigd is van haar eigen status en identiteit in de wereld in goede banen zal moeten blijven leiden

4.5.3 COVID-19

Tijdens de COVID-19-pandemie heeft het Russische desinformatiesysteem een omvangrijke campagne gevoerd tegen verschillende westerse doelwitten. In pro-Kremlin media en op sociale media verschenen talloze verhalen die als doel hadden om het beleid en de prestaties van de Westerse democratieën in diskrediet te brengen, terwijl de Russische acties zeer positief werden afgeschilderd. Deze verhalen waren bedoeld om de standaard gespreksonderwerpen van het Kremlin te valideren over de vermeende kwetsbaarheid van de door de VS geleide liberale, op regels gebaseerde multilaterale wereldorde, de voordelen van nationale autonomie en de ineffectiviteit van democratische regimes en instituties.[24] De Russische desinformatiecampagne tijdens de COVID-19-pandemie verschilt echter in belangrijke opzichten van die van eerdere beïnvloedingscampagnes van het Kremlin. Tot de belangrijkste nieuwe aspecten behoren omvangrijke buitenlandse medische hulpoperaties, gerichtere manipulatie van bestaande discussies op sociale media, een betere coördinatie met de Chinese operaties voor beïnvloeding van het buitenland en een openlijke inspanning gericht op het opheffen van de sancties tegen Moskou.

De Russische desinformatie heeft met het uitbreken van de pandemie in de Europese nabuurschap een nieuwe wending genomen, waarbij de EU wordt afgeschilderd als overweldigd en niet in staat om oostelijke en zuidelijke buren ondersteuning te bieden. Online bronnen met alternatieve content en sociale netwerken propageren de Russische verhalen als onweerlegbare feiten, waarbij de boodschap telkens wordt aangepast aan de binnenlandse situatie van de betreffende staat. Lokale actoren worden verder door de pro-Kremlin media aangemoedigd de boodschap te verveelvoudigen om een bijdrage te leveren aan de beïnvloedingscampagne van desinformatie, propaganda en verspreiding van complottheorieën over de pandemie. Naast directe militaire interventie en voortzetting van bevroren conflicten is desinformatie al bij al een essentieel hulpmiddel geworden om te trachten deze staten van het Europese pad te laten afdwalen.[25]

[24] Hugo Klijn, "The Russia Policy Conundrum – Who Blinks First?" (Den Haag, Instituut Clingendael, oktober 2020), https://www.clingendael.org/publication/russia-policy-conundrum-who-blinks-first.

[25] Andrew Monaghan, "Russian Grand Strategy and the COVID Crisis," NDC Policy Brief 22, nr. 20 (december 2020), https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1507.

4.5.4 Historische trend

Tijdspad

1 april 2000: De Russische president Vladimir Poetin keurt een nieuwe militaire doctrine goed. De doctrine noemt als belangrijkste externe bedreiging "pogingen om de belangen van de Russische Federatie bij het oplossen van internationale veiligheidsproblemen te negeren (schenden) en zich tegen de versterking van de Russische Federatie als één invloedrijk centrum in een multipolaire wereld te verzetten".

18 maart 2014: Rusland lijft de Krim officieel in als deelgebied van de Russische Federatie.

30 september 2015: begin van de Russische militaire interventie in de Syrische burgeroorlog.

3 november 2016: Russische inmenging in de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2016.

7 mei 2018: Vladimir Poetin begint aan zijn vierde termijn als president van de Russische Federatie.

2 juli 2020: Vladimir Poetin laat via een volksreferendum zijn presidentschap verlengen tot 2036.

Een nieuw assertief Rusland heeft in de afgelopen vijftien jaar het volgende gedaan: in 2008 Georgisch grondgebied bezet, in 2014 de Krim in Oekraïne geannexeerd, sinds 2014 de regio Donetsbekken in Oost-Oekraïne bezet en sinds 2015 militair ingegrepen in de Syrische burgeroorlog. Rusland maakt bovendien gebruik van desinformatiecampagnes en cyberhacks om democratische processen te verstoren en politieke systemen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan te destabiliseren. In 2018 probeerde Rusland een voormalige Russische spion te vermoorden. Daarnaast ontwikkelt het land nieuwe offensieve wapens die het hele Europese continent bedreigen. Zoals uit dit beknopte historische overzicht blijkt, zal Rusland geweld gebruiken wanneer het regime wordt bedreigd, wanneer het Westen zijn invloedssfeer binnendringt, of wanneer landgenoten ogenschijnlijk worden bedreigd. Rusland heeft daarnaast in de afgelopen jaren herhaaldelijk laten zien niet bang te zijn voor een mogelijk conflict met het Westen.[26] In het rapport 'Global Risks 2035' van de Atlantic Council wordt voorspeld dat "Rusland een bron van instabiliteit in Europa blijft, met name omdat het land zich nog steeds kan verzetten tegen projecten die het beschouwt als bedreiging voor nationale belangen".

4.5.5 Toekomstige routes

Belangrijkste prognoses voor de komende tien jaar

Rusland zal de huidige strategische koers vrijwel zeker aanhouden, zeker gezien de herverkiezing van Vladimir Poetin in maart 2018 voor een vierde termijn van zes jaar. De inspanningen zullen waarschijnlijk zijn gericht op de landen van de voormalige Sovjet-Unie, gezien de vrees voor zogenaamde kleurenrevoluties.

Het is echter waarschijnlijk dat de economische omstandigheden de acties van Rusland inperken. De Russische economie verkeert in een diepe recessie, die wordt verergerd door de wereldwijde pandemie en oliecrisis. Rusland lijdt bovendien onder de westerse sancties. Het nettoresultaat is wellicht een nog assertiever, maar zeker geen almachtig Rusland.

Het accent van Rusland zal waarschijnlijk blijven liggen op actieve maatregelen, zoals cyberoperaties en beïnvloedingscampagnes om binnenlandse ontwikkelingen in het Westen te beïnvloeden om zo de prioriteiten van het buitenlandbeleid te wijzigen en kloven tussen bondgenoten en partners te veroorzaken.

[26] Oscar Jonsson, The Russian Understanding of War: Blurring the Lines between War and Peace (Washington, DC: Georgetown University Press, 2019).

Volgens recent onderzoek van het EU-Russia Expert Network (EUREN) zijn er in 2030 vier mogelijke scenario's voor de betrekkingen van Rusland met de EU en Europa.[27] Ten eerste: een 'koud partnerschap' in een multipolaire wereld, waarin Rusland en de EU uiteindelijk weer uitgebreid gaan samenwerken op gebieden als klimaatverandering, digitalisering en visumliberalisering. Er blijven echter nog steeds grote meningsverschillen over Europese veiligheidskwesties. Ten tweede: een 'verval tot anarchie', wanneer voormalige bondgenoten en partners zich tegen elkaar keren in de nasleep van de verwoestende COVID-19-pandemie, op uiteenlopende wijze ondersteund door rivalen Rusland, de Verenigde Staten en China. Ten derde: een Europa 'op de rand van oorlog', nu een herenigd en verjongd Westen richting een militaire confrontatie gaat met een traag en worstelend Rusland. Ten vierde: een 'gemeenschap van waarden' die een hervormd Rusland en een sterke EU verenigt in een internationale omgeving die gekenmerkt wordt door voortgang bij het oplossen van conflicten in buurlanden en een opleving van het multilateralisme.

Het scenario van een 'koud partnerschap' is wellicht het meest aannemelijk, waarbij een gewapend conflict wordt beschouwd als onwaarschijnlijk, maar niet geheel uitgesloten. Waarschijnlijk slagen de EU en Rusland er het komende decennium niet in om fundamentele meningsverschillen bij te leggen. De twee partijen zouden echter tot een partnership kunnen komen dat pragmatischer is en de vrede en stabiliteit in Europa waarborgt. Er zijn verschillende ontwikkelingen die mogelijk een sleutelrol spelen voor de toekomst van de betrekkingen. Een verbetering vereist enerzijds een geconsolideerde en verenigde EU en anderzijds ten minste enkele politieke en economische hervormingen in Rusland. De rivaliteit tussen Washington en Peking zal blijven bestaan en zal gevolgen hebben voor de toekomstige betrekkingen tussen de EU en Rusland. De mate waarin de EU en Rusland autonoom en afhankelijk zijn ten opzichte van respectievelijk de Verenigde Staten en China wordt in de toekomst een belangrijk aspect voor de onderlinge betrekkingen. Aangelegenheden als klimaatverandering, technologische ontwikkelingen en economische betrekkingen zijn per slot van rekening nauw met elkaar verweven.[28] Waar het klimaatbeleid van de EU overeenstemt met hervormingen in Rusland, bestaat de mogelijkheid tot het ontsluiten van potentieel voor toekomstige economische en technologische samenwerking.

4.5.6. Beleidsimplicaties

De aanhoudende assertiviteit van Rusland heeft belangrijke implicaties voor Nederland en het Nederlands buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid. Gezien de omvang en slagkracht van de Russische strijdkrachten aan de oostgrenzen van de NAVO moet de NAVO allereerst de militaire positie opnieuw bekijken, zowel ter geruststelling als ter afschrikking, met name aan de oostflank met een versterkte aanwezigheid in de toekomst. Rusland zou echter op deze acties kunnen reageren met hybride maatregelen die variëren van het aanzetten tot lokale protesten rondom militaire bases tot directere maatregelen zoals cyberaanvallen. Ook dient te worden opgemerkt dat de afschrikkende werking van de NAVO in Oost-Europa problematisch blijft. Nu Amerika het zwaartepunt naar Azië heeft verschoven, is deze uitdaging nog groter geworden.

[27] Sabine Fischer en Ivan Timofeev (red.), "Alternative Futures of EU-Russia Relations in 2030" (Moscow: EUREN, 2020), http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/2020-11-euren-report.

[28] Sinikukka Saari en Stanislav Secrieru, "Russian Futures 2030: The Shape of Things to Come" (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2020), https://www.iss.europa.eu/content/russian-futures-2030.

In het bijzonder moet de NAVO nog een coherent antwoord formuleren op de uitdaging die Rusland in Oost-Europa vormt via het leggen van anti-access/area denial (A2/AD) bubbels.[29]

Hoewel de NAVO paraat moet blijven staan voor conventionele strijdwijzen op het hoogste niveau tegen Rusland, moet de NAVO specifiek haar rol verder verkennen bij het tegengaan van onconventionele tactieken en in het algemeen in de grijze zone. Ten tweede vereist een assertief Rusland, met de nadruk op kernwapens, op zijn beurt dat de Verenigde Staten en de NAVO als geheel een hernieuwde nadruk leggen op de modernisering en instandhouding van het kernwapenarsenaal, met inbegrip van de regelingen voor het delen van kernwapens met bepaalde bondgenoten zoals Nederland. Ten derde vereist het succesvol onder controle houden van een assertief Rusland een gedegen inzicht in het land. Tijdens de Koude Oorlog ontwikkelde en behield de NAVO een kader van officieren en experts met uitgebreide militaire en regionale deskundigheid en inzicht in de Sovjet-Unie als militaire tegenstander. Gezien de risico's van een conflict met Rusland heeft Nederland militairen met een vergelijkbare deskundigheid over Rusland en diens nabije buitenland nodig om de besluitvormers te informeren en misrekening te voorkomen. Ten slotte stelt de assertiviteit van Rusland ons voor vele operationele uitdagingen. Russische wapens, met name A2/AD-systemen, vormen een uitdaging voor de NAVO in geval van een conflict in Europa en mogelijk in het Midden-Oosten. Zelfs wanneer Russische strijdkrachten er niet rechtstreeks bij betrokken zijn, kan de bereidheid van Rusland om deze systemen aan andere actoren, zoals Iran, te verkopen, het effectief tonen van militaire macht van de NAVO negatief beïnvloeden. Er is uiteindelijk een duidelijke en actuele behoefte aan interne cohesie binnen de NAVO met betrekking tot Rusland en de uitdagingen als gevolg van de assertiviteit van het land.

4.6 Operaties in de grijze zone: bekende tactiek of nieuwe dreiging?

Statuscheck conventionele wijsheid

Landen proberen in toenemende mate (geo)politieke doelen te bereiken door middel van operaties in de zogenaamde grijze zone, waaronder activiteiten als verspreiding van informatie, inmenging in verkiezingen en cyberaanvallen op kritieke infrastructuur. Activiteiten in de grijze zone verworden bij conflicten tussen naties steeds meer tot de nieuwe norm.

Onze analyse: ≈ (grotendeels accuraat) De grijze zone is slechts één van de vele populaire termen die worden gebruikt om hybride activiteiten te beschrijven die bedoeld zijn om landen tot iets te dwingen op een dusdanige wijze dat een daadwerkelijk militair conflict uitblijft. Deze tactieken zijn zeker niet nieuw. Ze worden tegenwoordig echter vaak gebruikt in onze directe omgeving en tegen onze strategische belangen. Bovendien maken de huidige technologische ontwikkelingen (ook in cyberspace) ze ook steeds makkelijker toepasbaar.

4.6.3 COVID-19

Rusland, China en Iran zijn alle drie beschuldigd van het verspreiden van COVID-19-desinformatie ter bevordering van hun strategische ambities. De Canadese veiligheidsinlichtingendienst (CSIS) noemde in een vrijgegeven rapport genaamd '*COVID-19: Global Effects and Canadian National Security Interests*', het drietal landen bijvoorbeeld expliciet. De dienst gaf aan dat Rusland "actief desinformatie verspreidde waarin het Westen de schuld van het virus krijgt" in het kader van een bredere campagne om het Wes-

[29] Sten Rynning, 'Deterrence Rediscovered: NATO and Russia', in NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020: Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice, red. Frans Osinga en Tim Sweijs, NL ARMS (Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2021), 29–45, https://doi.org/10.1007/978-94-6265-419-8_3; Guillaume Lasconjarias, 'NATO's Response to Russian A2/AD in the Baltic States: Going Beyond Conventional?', Scandinavian Journal of Military Studies 2, nr. 1 (21 augustus 2019): 74–83, https://doi.org/10.31374/sjms.18.

ten in diskrediet te brengen, de Russische invloed te bevorderen en aan te dringen op beëindiging van de westerse sancties. Intussen was China "gericht op een propagandacampagne die zijn eigen reputatie en binnenlandse legitimiteit beschermt en tegelijkertijd de hulp bij de pandemie in het buitenland aanprijst". Iran probeert met zijn desinformatiecampagne "de schuld voor de binnenlandse tekortkomingen bij de aanpak van COVID-19 op buitenlandse actoren af te schuiven."[30]

De desinformatie van COVID-19 heeft sinds het begin van de pandemie een hoge vlucht genomen en was de motor achter een zogenaamde 'infodemie' van complottheorieën en onwaarheden en achter een enorme piek in anti-westerse propaganda. Om uiteenlopende doeleinden bedienen diverse landen zich hiervan. Bij Rusland gaat het om de voortzetting van de pogingen om tweedracht te zaaien in westerse democratieën, ofwel door het versterken van complottheorieën, ofwel door het simpelweg in diskrediet proberen te brengen van overheden. Daarentegen heeft China andere doelen, omdat het land zich vooral zorgen maakt over zijn internationale reputatie en het waargenomen gebrek aan transparantie aangaande de pandemie. De pandemie heeft over het algemeen de bestaande kloven tussen autoritaire staten en westerse liberale democratieën vergroot.[31] Nu COVID-19 een duidelijke bedreiging vormt voor de stabiliteit van het regime in sommige landen, hebben deze landen de pandemie bovendien aangegrepen om zichzelf aan te prijzen als legitiem alternatief voor de liberale westerse democratieën.

4.6.4 Historische trend

Tijdspad

December 2013: China begint met het bouwen van kunstmatige eilanden in de betwiste wateren van de Zuid-Chinese Zee en militariseert deze buitenposten in een soort sluipend expansionisme waarmee het land geleidelijk de territoriale status quo verandert.

Maart 2014: Anonieme speciale troepen gekleed in groene uniformen bezetten de Krim in een snelle operatie zonder veel bloedvergieten. Dit biedt Rusland een plausibele ontkenning en voedt de onzekerheid in het Westen, waardoor een adequaat antwoord wordt ondermijnd.

November 2016: Het computernetwerksysteem van het Democratisch Nationaal Comité (DNC) van de VS wordt door Russische hackers in gevaar gebracht en privégegevens en gestolen documenten worden op WikiLeaks gepubliceerd. De e-mailaccounts van de Amerikaanse presidentskandidaat Hillary Clinton en haar stafleden zijn ook gehackt. Het bedrijf Internet Research Agency uit Sint-Petersburg maakt gebruik van duizenden accounts op Facebook, Twitter en andere platforms om de presidentsverkiezingen in de VS te beïnvloeden.

Maart 2020: De East StratCom Task Force (ESCTF) van de EU verzamelt sinds begin januari meer dan 80 gevallen van desinformatie over het coronavirus op populaire Europese mediakanalen. Trollen verspreiden complotten dat migranten COVID-19 naar Europa hebben gebracht, dat het virus een door de VS gefabriceerd biowapen is en dat het verband houdt met 5G-technologie.

Het afgelopen decennium hebben landen als China, Rusland, Iran en Noord-Korea op basis van hun belangen en mogelijkheden allemaal hun eigen strategieën voor de grijze zone ontwikkeld. China leunt sterk op een strategie die gebruikmaakt van een kaasschaaftactiek, waarbij het land telkens een klein beetje meer afschaaft om te voorkomen dat het sterke militaire weerstand oproept. Een voorbeeld

[30] Gerretsen, "5 Burning Questions about China's Carbon Neutrality Pledge."

[31] Antonio Missiroli and Micheal Rühle, "The Pandemic and the Military: Towards Total Defence?," NDC Policy Brief 21, nr. 20 (2020), https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1502.

hiervan is het doen gelden van de territoriale aanspraken in de Zuid-Chinese Zee. China heeft ook zijn commerciële vissersvloten als gevolmachtigden ingezet om vissersvloten van andere staten uit betwiste wateren te verdrijven. Wanneer tegenwerkende vissers proberen terug te vechten, verschijnen de Chinese kustwacht, de dienst voor marinetoezicht en de wetshandhavingsinstantie voor visserij ten tonele om hen te intimideren of zelfs te arresteren. De 'witte rompen' van de schepen van de wetshandhaving worden vaak op enige afstand ondersteund door de grijze rompen van de Chinese marineschepen.[32] Rusland gebruikt strategieën voor de grijze zone om te voorkomen dat naburige landen beleid gaan voeren dat door Rusland als vijandig wordt gezien of dat ze zich te sterk op één lijn met het Westen gaan stellen. Het land gebruikt diverse niet-militaire dwangmiddelen, zoals cyberaanvallen, propaganda, economische middelen en geheime operaties ten behoeve van zogenaamde politieke oorlogsvoering.[33] Iran gebruikt heimelijke militaire acties en gevolmachtigden om zich te beschermen tegen regimewisseling en externe bedreigingen, om de invloed van het Westen in het Midden-Oosten te beperken, om andere sjiitische regimes en groeperingen te ondersteunen en om zijn belangrijkste regionale rivalen, Saudi-Arabië en Israël, te ondermijnen. Iran heeft het Syrische conflict als proeftuin gebruikt voor het ontwikkelen van nieuwe manieren om macht via gevolmachtigde strijdkrachten te tonen. Noord-Korea tot slot, heeft een strategie van voortdurende provocaties op laag niveau gevolgd om de weerstand van Zuid-Korea te testen en af te zwakken. Deze provocaties zijn een andere uitdaging van een hele andere orde dan de activiteiten van de andere drie actoren.

4.6.5 Toekomstige routes

Belangrijkste prognoses voor de komende tien jaar

Nu het Kremlin onder toenemende interne druk komt te staan, zou Rusland nog agressievere acties kunnen ondernemen, zoals cyberaanvallen op kritieke infrastructuur, provocerende offensieve activiteiten via de drie Russische inlichtingen- en veiligheidsdiensten en agressieve betrokkenheid bij het maatschappelijk middenveld om de breuklijnen en bestaande spanningen binnen de EU-lidstaten te vergroten.

Gezien het succes van China in de Zuid-Chinese Zee valt niet te verwachten dat Peking zijn strategie in de komende tien jaar zal wijzigen, tenzij de Verenigde Staten en hun bondgenoten en partners de confrontatie aangaan.

Naarmate de Iraanse strijdkrachten hun kaderoperaties in het buitenland verder ontwikkelen, zouden zij deze kunnen inzetten bij hybride operaties in de grijze zone in andere gebieden, zoals Irak, Jemen en Libanon en zelfs in Latijns-Amerika, waar zich al grote groepen bondgenoten en gevolmachtigde milities bevinden.

Op basis van de geschiedenis van Noord-Korea en het feit dat het land niet over de conventionele middelen beschikt om zijn doelstellingen via directe dwang te bereiken, ligt het in de lijn der verwachting dat het zijn activiteiten in de grijze zone voortzet.

Het rapport 'Military Trends and the Future of Warfare' van Rand Corporation schat in dat alle vier de staten de komende jaren waarschijnlijk gebruik blijven maken van strategieën voor de grijze zone. De achterliggende redenen verschillen echter per land. De conventionele militaire vermogens van Iran en Noord-Korea nemen snel af. Dit maakt het opereren in de grijze zone voor deze twee landen het meest

[32] Frans-Paul van der Putten e.a., "Hybrid Conflict: The Roles of Russia, North Korea and China" (Den Haag, Den Haag, Instituut voor internationale betrekkingen Clingendael, 2018), https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-05/Report_Hybrid_Conflict.pdf.

[33] Mark Galeotti, Russian Political War: Moving Beyond the Hybrid, 1e editie (Londen, New York: Routledge, 2019); Danny Pronk, "The Return of Political Warfare" (Den Haag, Instituut voor internationale betrekkingen Clingendael, 2018), https://www.clingendael.org/publication/return-political-warfare.

veelbelovende alternatief.[34] China en Rusland zetten hun strategieën voor de grijze zone waarschijnlijk ook voort, hoewel de conventionele vermogens van beide landen (met name China) de komende tien jaar vermoedelijk toenemen. Geen van beide landen ziet een directe militaire confrontatie met het Westen zitten, wat operaties in de grijze zone aantrekkelijker maakt. China beschikt over de middelen en instrumenten om zijn belangen via de grijze zone te behartigen. Net als Rusland beschikt China ook over veel deskundigheid op het gebied van propaganda en sociale manipulatie. Aangezien de Chinese belangen van die van Europa en de EU-lidstaten afwijken, neemt het risico toe dat China een toevlucht neemt tot deze instrumenten, waaronder economische dwang en desinformatie. Rusland zou kunnen proberen tactieken voor de grijze zone toe te passen in andere Europese gebieden die gevoelig kunnen zijn voor Russische ondermijning. In zowel Estland als Letland bevinden zich bijvoorbeeld grote concentraties etnische Russen in de grote steden en de oostelijke districten langs de Russische grens. Strategieën voor de grijze zone zijn hoe dan ook schadelijk en de dreiging voor de Baltische staten en andere landen in de periferie van Rusland kan de komende tien jaar gemakkelijk escaleren.

4.6.6. Beleidsimplicaties

Net zoals elk van deze vier landen een unieke aanpak van de grijze zone hanteert, moeten strategieën om deze activiteiten tegen te gaan nauwkeurig worden afgestemd op de betreffende uitdagingen. Om de strategie van Rusland voor de grijze zone te kunnen verslaan, moeten tegenmaatregelen worden ontwikkeld die op verschillende niveaus de confrontatie aangaan. Op tactisch niveau moeten inlichtingendiensten, speciale operaties en de wetshandhavingsdiensten de 'groene mannetjes' en andere subversieve elementen van Rusland ontmaskeren en bestrijden. Informatieoperaties moeten de Russische propaganda en desinformatie aan de kaak stellen en risicogroepen voorzien van tegenverhalen. In de Zuid-Chinese Zee betekent dit dat er missies (mogelijk met Europese deelname) worden uitgevoerd in het kader van vrij verkeer in het luchtruim en vrijheid van scheepvaart in de wateren die China illegaal als zijn grondgebied opeist. In het Midden-Oosten moeten de Verenigde Staten, Europa en hun regionale partners elk conflict per afzonderlijk geval aanpakken. De rol die Iran speelt met gevolmachtigde acties moet aan het licht worden gebracht en Iran dient in bepaalde gevallen eventueel voor zijn gedrag te worden gestraft.

Inlichtingendiensten en gevolmachtigde groepen denken misschien dat zij onzichtbaar zijn, maar cyber en signals intelligence (SIGINT) kunnen deze organisaties en bevelstructuren opsporen. Beeldmateriaal kan de bewegingen van voertuigen en wapens over grenzen en waterwegen in de gaten houden. Kortom: inlichtingendiensten kunnen de informatie verschaffen die nodig is om de feiten ter plaatse vast te stellen ter ondersteuning van diplomatieke standpunten, eventuele militaire acties en met name informatieoperaties. De opkomst van strategieën voor de grijze zone stelt ook nieuwe eisen aan de andere legeronderdelen. Gezien de prominente plaats die cyberaanvallen innemen, wordt cyberdefensie steeds belangrijker voor het neutraliseren van deze bedreigingen. Aangezien veel strategieën voor de grijze zone zich afspelen in de duistere wereld tussen conflict en criminaliteit, moet de krijgsmacht bovendien mechanismen ontwikkelen om acties beter te coördineren met wetshandhavingsinstanties. De vraag naar strijdkrachten die in beide werelden bewegen neemt toe. Dit kan op maritiem gebied resulteren in een nieuw belang van de kustwacht. Op het land kan dit het nut van gendarmerie-achtige troepen vergroten.

[34] Bianca Torossian en Frank Bekkers, "A Horizon Scan of Trends and Developments in Hybrid Conflicts Set to Shape 2020 and Beyond" (The Hague, 2020), https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/Horizon%20scan%20Hybrid%20Trends%20and%20Developments%20%282002%29.pdf; Danny Pronk, "Hybrid Conflict and the Future European Security Environment" (Den Haag, Instituut voor internationale betrekkingen Clingendael, 2018), https://www.clingendael.org/publication/hybrid-conflict-and-future-european-security-environment.

De opkomst van strategieën voor de grijze zone roept tot slot om een geïntegreerde aanpak van alle overheidsdiensten, of zelfs om een aanpak van de gehele samenleving. De meeste kwetsbaarheden liggen namelijk buiten het militaire domein.

4.7 China: in opkomst of stagnerend?

Statuscheck conventionele wijsheid

Volgens de conventionele wijsheid is China in opkomst en op weg de invloedrijkste actor in het internationale systeem te worden.

Onze analyse: ≈ (grotendeels accuraat): Volgens de huidige routes blijven de macht en invloed van China toenemen en groeit het land, in ieder geval in sommige opzichten, uit tot de belangrijkste actor in het internationale systeem. China staat echter voor grote uitdagingen en een ongehinderde opkomst is verre van zeker.

4.7.3 COVID-19

De COVID-19-crisis heeft de toenemende tendens versneld van China om zich op het wereldtoneel laat gelden, versneld. Respondenten van ons onderzoek rangschikten de opkomst van China als de op vijf na belangrijkste megatrend. Puur op basis van cijfers heeft China de pandemie succesvol aangepakt. Begin oktober 2020 telde China ongeveer 90.600 bevestigde gevallen van COVID-19 en slechts 4793 sterfgevallen, met een sterftecijfer van 0,34 per 100.000 inwoners. Deze cijfers behoren tot de laagste ter wereld.

Het succes in eigen land heeft China de mogelijkheid geboden in het buitenland een actievere rol te spelen: China heeft medische teams gestuurd naar, dan wel medisch materiaal geschonken aan, 150 landen.[35]

China heeft geprobeerd om deze hulp aan te wenden voor politiek gewin door van sommige ontvangende landen te eisen dat zij publiekelijk hun dankbaarheid aan Peking betuigen. Het land is veel actiever op socialemediaplatforms geworden en gaat geavanceerder te werk. De diplomatieke accounts van Peking hebben hun totale aantal volgers sinds de eerste dagen van de crisis bijna zien verdubbelen door content te plaatsen die ofwel provocerend en samenzweerderig is, ofwel wordt gepresenteerd als 'clickbait', d.w.z. provocerend, apolitiek materiaal dat is gemaakt om grote aantallen bezoekers te trekken.[36]

China's informatieoperaties gingen gepaard met een groeiende strijdlust onder China's 'wolf-krijger-diplomaten' van wie de agressieve retoriek het wantrouwen jegens China in het Westen nog verder heeft laten groeien. Het wereldwijde beeld van China is het afgelopen jaar inderdaad veel negatiever geworden. Volgens Pew Research is het percentage Nederlandse respondenten dat er vertrouwen in heeft dat de Chinese president Xi bij mondiale aangelegenheden het juiste zal doen, met 17 punten gedaald van

[35] Talha Burki, "China's Successful Control of COVID-19," The Lancet Infectious Diseases 20, nr. 11 (1 november, 2020): 1240–41, https://doi.org/10/ghp39n; "Mortality Analyses"; Jacob Kurtzer en Grace Gonzales, "China's Humanitarian Aid: Cooperation amidst Competition," 2020, https://www.csis.org/analysis/chinas-humanitarian-aid-cooperation-amidst-competition.

[36] Bethany Allen-Ebrahimian, "Beijing Demanded Praise in Exchange for Medical Supplies," Axios, 2020, https://www.axios.com/beijing-demanded-praise-in-exchange-for-medical-supplies-16f5183e-589a-42e5-bc25-414eb13841b0.html; Jessica Brandt en Bret Schafer, "How China's 'Wolf Warrior' Diplomats Use and Abuse Twitter," Brookings (blog), 28 oktober, 2020, https://www.brookings.edu/techstream/how-chinas-wolf-warrior-diplomats-use-and-abuse-twitter/.

2019 op 2020. Ondanks het lage sterftecijfer in China vindt 61 procent van de westerse bevolking dat China de COVID-19-uitbraak slecht heeft aangepakt.[37]

Tactieken die westerse landen hebben gealarmeerd, werden in andere delen van de wereld anders ontvangen. Zelfs nu westerse critici China's censuur en onderdrukking van binnenlandse critici en medisch personeel afkeuren, heeft de COVID-crisis Peking een kans geboden: het heeft de Chinese inspanningen een impuls gegeven om zijn merk 'digitaal autoritarisme' - waaronder staatstoezicht, sociale kredietsystemen en opsporingstechnieken - aan andere niet-democratische regimes aan de man te brengen.[38]

4.7.4 Historische trend

Beslissende momenten

2018: Xi Jinping schafte de limieten aan de presidentiële ambtstermijn af

2018: Xi Jinping zei dat Taiwan de "straf van de geschiedenis" staat te wachten als Taiwan naar onafhankelijkheid streeft

2019: Italië ondertekent het Belt and Road Initiative Memorandum of Understanding

2023: Het 13e Nationale Volkscongres komt bijeen

2030: Deadline voor China's doelstelling om uit te groeien tot wereldleider in AI-technologie.

De opkomst van China is al jaren duidelijk, maar er werd een andere toon aangeslagen nadat president Xi Jinping eind 2012 en in 2013 aan de macht kwam. Onder Xi kent China in vergelijking met sommige voorgangers een iets lagere jaarlijkse economische groei (zes tot zeven procent), maar begint het zijn economische macht om te zetten in mondiale invloed. Het 'Belt and Road Initiative' werd gelanceerd tijdens Xi's eerste jaar, net als China's programma om kunstmatige eilanden in de Zuid-Chinese Zee uit te baggeren, aan te leggen en te militariseren. Volgens het 'Asia Maritime Transparency Initiative' heeft China nu 20 buitenposten op de Spratly-eilanden en heeft het land 3200 hectare nieuw landoppervlak gecreëerd.

China werd nog assertiever na de verkiezing van Donald Trump in 2016, zelfs toen Xi de macht verder consolideerde door de limieten van de presidentiële ambtstermijn af te schaffen. Chinese analisten interpreteerden het beleid van Trump als voorbode van een nieuw niveau van vijandigheid van de VS en een versnelling van het proces van neergang van de VS. China begon in antwoord hierop zich voor het eerst te positioneren als alternatief voor het leiderschap van de VS, vooral voor landen in het mondiale Zuiden. In een toespraak in 2017, stelde Xi met een duidelijke verwijzing naar de America First-agenda van Trump dat "we niet over onszelf moeten klagen, anderen de schuld moeten geven, vertrouwen moeten verliezen of weg moeten lopen voor verantwoordelijkheden. We moeten de handen ineenslaan en de uitdaging aangaan." Het Instituut voor veiligheidsstudies van de Europese Unie (EUISS) merkt in het Foresight Report "What If?...14 Futures for 2024" op dat China de afgelopen jaren een enthousiaste speler is geworden in multilaterale instituties en initiatieven, ook al probeert het land die instellingen anders vorm te geven, zodat ze meer in overeenstemming zijn met de Chinese belangen.

[37] Laura Silver, Kat Devlin en Christine Huang, "Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries," Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 6 oktober, 2020, https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/.

[38] Lydia Khalil, "Digital Authoritarianism, China and COVID," Lowy Institute, 2020, https://www.lowyinstitute.org/publications/digital-authoritarianism-china-and-covid.

4.7.5 Toekomstige route

Belangrijkste prognoses voor de komende tien jaar

China zal buitenlandse militaire bases bezitten op drie continenten (momenteel heeft het er één)

De economische groei van China zal genoeg vertragen om de VS niet als 's werelds grootste economie (in termen van nominaal bbp) voorbij te streven

Binnen de WTO ontstaat een crisis die met China te maken heeft

Er zijn drie mogelijke scenario's voor China in 2030. Gezien de huidige trends, ligt het volgende het meest voor de hand:

- *Middenweg voor het Middenrijk*: de meeste dingen pakken goed uit voor China. De economische groei blijft stabiel en bedraagt ongeveer 6% op jaarbasis; de Verenigde Staten herstellen zich enigszins van de mislukkingen van de regering-Trump, maar slagen er niet in een effectieve strategie te ontwikkelen om China in toom te houden; ondanks extra beperkingen voor Chinese directe buitenlandse investeringen en meer wantrouwen over de Chinese bedoelingen, ontstaan weinig uitdagingen voor de toenemende Chinese invloed.

Een gezien de huidige omstandigheden wat minder waarschijnlijke, maar nog steeds goed voor te stellen uitkomst, is:

- *China trekt zich terug*: veel dingen pakken slecht uit voor China. De economische groei van het land daalt tot onder de 6% op jaarbasis en de milieu- en demografische problemen nemen in omvang toe. Dit leidt tot groeiende onrust in het land die door de autoriteiten met geweld moet worden onderdrukt. De Verenigde Staten ontwikkelen een slimme en effectieve strategie om de opkomst van China het hoofd te bieden en nemen het voortouw bij de ontwikkeling van coalities om China in toom te houden. Europa en andere belangrijke regio's treden krachtig op tegen de groeiende invloed van China, waardoor China zich gedwongen ziet de economische en politieke expansie op wat af te zwakken.

Tot slot vanuit ons perspectief het minst waarschijnlijke scenario voor de komende tien jaar, hoewel het binnen de mogelijkheden ligt:

- *China in opgaande lijn*: alles gaat China voor de wind. De economische groei neemt licht toe en blijft de komende tien jaar hoge enkele cijfers aantikken. De economie van de Verenigde Staten blijft tot ver in de jaren 20 zwak in de nasleep van de COVID-19-pandemie. Het land keert verder in zichzelf terug en neemt een nationalistische houding aan. Er komen geen belangrijke coalities tot stand die tegenwicht kunnen bieden.

4.7.6 Beleidsimplicaties

Tot op zekere hoogte maakt het niet uit welk scenario uitkomt. Het internationale leven kan niet meer om de macht van China heen. Europa zal op de lange termijn doeltreffende strategieën moeten ontwikkelen om belangrijke aspecten van China's rol in de wereld tegen te gaan. De economie van China vormt een uitdaging voor de dominantie van het westerse model in internationale aangelegenheden. Projecten zoals het 'Belt and Road Initiative' zijn bedoeld om het economische zwaartepunt van de wereld naar het westen te verschuiven. Zoals de ETH Zürich in *Strategic Trends 2020* opmerkt, brengt deze verschuiving een toenemend risico van Europese afhankelijkheid van China met zich mee. De omvangrijke investeringen in en leningen aan Europa zijn voor een deel bedoeld om de kloven op het gebied van economie, politiek en veiligheid in Europa uit te buiten. China staat op het punt de technologische maatstaven voor de volgende generatie draadloze telecommunicatie (5G) te zetten en mogelijk ook op gevoelige gebieden zoals toezicht. Tegelijkertijd

heeft Europa een enorme economische invloed en zou het die moeten aanwenden om meer toegang tot de enorme binnenlandse markt van China te krijgen. De strategie van China om het mondiale Zuiden voor zich te winnen, vormt een andere uitdaging voor Nederland en Europa. Hoe beter China erin slaagt deze landen naar zich toe te trekken, hoe groter de kans dat zij elementen zoals mercantilisme en onliberaal bestuur zullen overnemen. Dit ondermijnt de op regels gebaseerde internationale orde die cruciaal is voor de Nederlandse en Europese belangen. Natuurlijk alarmeert de assertiviteit van China ook tal van landen, wat kansen biedt voor de ontwikkeling van nieuwe economische, militaire en politieke partnerships.

Het risico bestaat dat naarmate de economische belangen van China toenemen, ook de veiligheidsbelangen toenemen. In het rapport van RAND Corporation, 'Geopolitical Trends and the Future of Warfare', wordt ervoor gewaarschuwd dat China zal streven naar uitbreiding van het aantal buitenlandse militaire bases. Nu heeft China er slechts één, in Djibouti. Veel van de risico's die verband houden met de Chinese militaire macht zullen zich op zee openbaren. De nadruk die China legt op het bouwen van een zogenaamde blue water navy (blauwwatermarine) ofwel zeemacht, en de vele grensconflicten op zee waarin het land verwikkeld is, impliceren dat de meeste conflicten in Azië zich op zee zullen afspelen. Dit stelt Nederland en Europa voor uitdagingen op het gebied van bescherming van de SLOC's (*sea lines of communication*), die van vitaal belang zijn voor de instandhouding van de internationale handel. Het schept ook mogelijkheden om samen te werken met tal van andere landen die afhankelijk zijn van open SLOC's.

4.8 Conclusie

Bij publicatie was de COVID-19-pandemie nog volop gaande. De tol die de pandemie eist, de duur ervan, evenals de volledige impact van de lockdowns en de maatregelen betreffende social distancing, moeten nog in kaart worden gebracht. Wel is nu al duidelijk dat de pandemie aspecten van de zes wereldwijde megatrends in de internationale veiligheidsomgeving heeft versneld, verergerd of gekatalyseerd. De pandemie heeft vooral bestaande trends versterkt in plaats van nieuwe gecreëerd. Het is de nieuwe realiteit van het mondiale bestuur: verzwakte en betwiste multilaterale instituties die worstelen om de crisis onder controle te krijgen, een vacuüm in het wereldleiderschap als gevolg van desinteresse van de VS en een groeiende rivaliteit tussen de VS en China die Europa voor moeilijke strategische keuzes stelt. Aanvankelijk was er hoop dat de pandemie, als wereldwijde grensoverschrijdende uitdaging, als katalysator voor internationale samenwerking zou dienen. In plaats daarvan was de reflex van veel landen om zich te richten op de eigen staat, zelfs tot en met het sluiten van grenzen aan toe, en niet op internationale solidariteit. Twee algemene patronen vallen op. Al bestaande structurele trends op het gebied van internationale veiligheid zijn versterkt en de veiligheidssituatie in tal van landen is (in ieder geval tijdelijk) als gevolg van de pandemie verslechterd.[39]

[39] Claudia Major, "Catalyst or Crisis? COVID-19 and European Security," NDC Policy Brief 17, nr. 20 (2020), https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1481.

5. Belangrijkste actoren in de wereld

De rol van grootmachten, middenmachten en niet-statelijke actoren verandert naarmate de structuur van het internationale systeem evolueert. Dit brengt zowel uitdagingen als kansen voor Nederland en zijn EU-partners mee. De kans op een conflict tussen grootmachten neemt toe, maar zolang de bestaande internationale orde blijft gehandhaafd zou de drempel van een grootschalige oorlog niet moeten worden overschreden. De orde is tanende, maar het lijkt waarschijnlijk dat deze de komende tien jaar blijft bestaan, al is het in een vorm die minder bevorderlijk is voor de Nederlandse en Europese belangen. De middenmachten worden, deels in reactie op de zwakker wordende orde, assertiever bij het behartigen van hun belangen. Dit geldt met name op het gebied van handel en veiligheid. Middenmachten in het mondiale Zuiden lopen vaak voorop in deze trend. Nederland en de Europese Unie zouden meer moeten doen om (a) constructief gedrag te stimuleren en (b) hen te ontmoedigen om zich bij China en Rusland aan te sluiten. Intussen vervullen niet-statelijke actoren (NSA's) steeds vaker taken die voorheen door de staat of substatelijke actoren werden vervuld, al is het op een manier die in hun eigen belang is. Het toenemende belang van NSA's kan nuttig zijn, vooral wanneer het gaat om het tegengaan van klimaatverandering, maar het kan ook onbedoelde en zelfs gevaarlijke gevolgen hebben.

5.2 Grootmachten

5.2.3 Inleiding

De machtsverdeling in het internationale systeem is aan het veranderen en het tijdperk van een door de VS gedomineerd unipolair systeem is ten einde. Het systeem in opkomst doet in sommige opzichten denken aan het einde van de 19e eeuw en de eerste decennia van de 20e eeuw. Toen brokkelde de status van Groot-Brittannië als belangrijkste grootmacht af en wonnen onder meer Duitsland, Japan en de Verenigde Staten snel aan macht en invloed. In tegenstelling tot de hoogtijdagen van de Pax Britannica en het zogenaamde Concert van Europa (het congresstelsel), toen grootmachten rechtstreekse conflicten meestal vermeden, werd het verschuivende systeem van na 1815 gekenmerkt door aanhoudende wrijvingen tussen grootmachten. Concurrentie om exportmarkten en grondgebied leidde tot tal van kleinere conflicten en uiteindelijk tot twee wereldoorlogen toen de Pax Britannica en het Concert van Europa helemaal afbrokkelden.

De aard van de huidige evolutie van het internationale systeem voorspelt ingrijpende veranderingen voor Nederland en Europa. De overgang naar een systeem op basis van meerdere grootmachten brengt zowel risico's als kansen met zich mee, vooral als het gaat om de betrekkingen met China en de Verenigde Staten. Met name de mate waarin de op regels gebaseerde orde blijft voortbestaan en de kans dat er zich een concurrerende illiberale orde kan vormen, oefent het komende decennium een aanzienlijke invloed uit op de aard van het conflict. Nederland en Europa hebben er ook aanzienlijk belang bij dat het op regels gebaseerde handelsstelsel, dat de hoeksteen is van hun economische welvaart, in de toekomst blijft bestaan.

5.2.4 De evolutie van het internationale systeem

Sinds enkele jaren wedijveren twee stromingen over de aard van het opkomende systeem. De eerste houdt vast aan de op regels gebaseerde internationale orde als hoeksteen van het systeem, ook al verschuift het richting een losse vorm van multipolariteit. Sommigen in dit kamp stellen dat het systeem grotendeels ongewijzigd kan blijven, terwijl anderen op het standpunt blijven dat ingrijpende hervormingen op hun plaats zijn, aangezien macht en invloed naar het zuiden en oosten verschuiven. Al deze analisten zijn het er echter over eens dat de instellingen en normen die na de Tweede Wereldoorlog onder leiding van de VS tot stand zijn gebracht, grotendeels zullen blijven bestaan. Zelfs indien vooraanstaande aanhangers van een op regels gebaseerde orde, zoals de Verenigde Staten, wankelen, blijft democratie volgens deze waarnemers een zeer aantrekkelijke evenals doeltreffende bestuursvorm.

Ze lichten bovendien voorbeelden van niet-democratische regimes uit die ervoor kiezen om binnen het huidige systeem te opereren en niet de opheffing ervan na te streven.[40]

De argumenten voor dit liberale internationalistische scenario worden echter steeds zwakker. De vrijemarktdemocratie is niet langer het enige duurzame model. De Freedom House Index en andere maatstaven registreerden een duurzame verzwakking van de democratie in de wereld. Het multilaterale stelsel wordt steeds wankeler en het internationale handelsstelsel neigt naar protectionisme en bilaterale of regionale handelsovereenkomsten en een minder robuuste WTO.

De mondiale ontwikkelingen wijzen dan ook in de richting van een tweede vooruitzicht: de terugtrekking van de op regels gebaseerde orde. De editie 2019-2020 van de Strategische Monitor, 'Between Order and Chaos? The Writing on the Wall' stelt in plaats daarvan dat er een multipolair systeem aan het ontstaan is op basis van de concurrentie tussen China en de Verenigde Staten. China en de Verenigde Staten voldoen aan alle voorwaarden van een grootmacht: grote militaire vermogens; wereldwijde belangen; agressief behartigen van belangen, gebruik van dreiging of militair geweld; en bijzondere invloed op internationale instellingen.[41] Rusland en de Europese Unie voldoen aan een aantal van deze voorwaarden en doen dus dienst als zwakkere grootmachten die niettemin invloed uitoefenen. Er kunnen overblijfselen van de op regels gebaseerde orde blijven bestaan op het gebied van handel en wapenbeheersing, maar over het algemeen wordt het systeem nationalistischer en protectionistischer en minder bevorderlijk voor het uitdragen van liberaal-democratische waarden.[42]

5.2.5. Economie, handel, technologie en de staat in het internationale systeem

Overheden denken steeds meer in termen van regionale en nationale oplossingen en niet meer in mondiale. Internationale kapitaalstromen en onderlinge financiële afhankelijkheid hebben het vermogen van nationale overheden om hun eigen economieën te beheersen ondermijnd en tot grotere instabiliteit geleid. De Europese Commissie heeft deels als reactie hierop de Kapitaalmarktenunie (CMU) in het leven geroepen, die de totstandbrenging van één Europese kapitaalmarkt als doel heeft. Hoewel de doelstellingen voor de bestrijding van de klimaatverandering op internationaal niveau zijn vastgelegd, namelijk in het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en het Akkoord van Parijs, wordt het gros van het betekenisvolle werk op lokaal en regionaal niveau verricht, zoals de Europese Green Deal.[43] Wereldwijde pandemieën, zoals COVID-19, hebben tot internationale samenwerking geleid. In een aantal gevallen zijn aan internationale hulp echter voorwaarden verbonden, wat, niet

40 G. John Ikenberry, "The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America," Foreign Affairs 90, nr. 3 (2011): 56–68; Michael Hirsh, "Why the Liberal International Order Will Endure Into the Next Decade," Foreign Policy (blog), 2019, https://foreignpolicy.com/2019/12/27/why-liberal-international-order-will-endure-next-decade-2020-democracy/.

41 Deze definitie is gebaseerd op de definitie die wordt gebruikt in Jack S. Levy, Jack S. Levy, War in the Modern Great Power System: 1495--1975 (University Press of Kentucky, 1983), 10–19, https://www.jstor.org/stable/j.ctt130jjmm.

42 John Mearsheimer, "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," International Security 43 (1 april, 2019): 7–50, https://doi.org/10/gf4v94; Stephen M. Walt, "The Global Order After COVID-19," Belfer Center for Science and International Affairs, 2020, https://www.belfercenter.org/publication/global-order-after-covid-19; Amitai Etzioni, "The Rising (More) Nation-Centered System," Undefined The Fletcher Forum of World Affairs (2018), /paper/The-Rising-(More)-Nation-Centered-System-Etzioni/31ed2e0f27abf4e3f4897c4c10ad2e78e10cb9ab.

43 Cyn-Young Park, Junkyu Lee en James Villafuerte, *20 Years After the Asian Financial Crisis: Lessons Learned and Future Challenges* (Asian Development Bank, 2017), https://www.adb.org/publications/20-years-after-asian-financial-crisis-future-challenges; Mark Leonard, "Salvaging Globalisation," ECFR, 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_salvaging_globalisation/.

verwonderlijk, in de ontvangende landen tot een tegenreactie heeft geleid. De Europese opvattingen over China zijn verhard. Dit komt deels doordat veel Europeanen aanstoot nemen aan wat algemeen wordt gezien als de hardhandige aard van China's 'maskerdiplomatie'.[44] In Europa is het belangrijkste werk in de strijd tegen COVID-19 op lokaal en nationaal niveau tot stand gekomen. Ondanks een trage start kwam de belangrijkste hulp van andere Europese landen en werd deze door de Europese Commissie gecoördineerd.

Technologische ontwikkelingen ondermijnen ook de staatssoevereiniteit, doordat ze bijvoorbeeld operaties in de grijze zone vergemakkelijken. Westerse democratieën zijn kwetsbaar voor inmenging in verkiezingen die in veel gevallen mogelijk wordt gemaakt door het kwaadwillige gebruik van sociale media door landen als Rusland. Europese beleidsmakers hebben ook hun bezorgdheid geuit over het feit dat ze te afhankelijk worden van uit het buitenland afkomstige basistechnologieën. Zo hebben beleidsmakers hun bezorgdheid geuit over het feit dat de betrokkenheid van Chinese bedrijven bij de aanleg van draadloze 5G-netwerken een potentiële bedreiging vormt voor de veiligheid van de Europese communicatie. In feite heeft Nederland, samen met vele andere Europese landen, de toonaangevende Chinese 5G-leverancier Huawei verboden om kerncomponenten voor het netwerk te leveren.[45]

De staat is als gevolg van deze krachten aan het veranderen. Veel staten nemen elementen over van wat auteur Philip Bobbitt de marktstaat heeft genoemd. In de oorspronkelijke opvatting van Bobbitt was de marktstaat minder begaan met het welzijn van de staat als geheel en meer gericht op het bieden van kansen aan burgers. De marktstaat van Bobbitt is geneigd om staatsactiviteiten te privatiseren of publiek-private partnerships aan te gaan en staat doorgaans meer open voor marktwerking. De golf van privatiseringen die Europa in de jaren '90 en '00 heeft doorgemaakt in sectoren zoals gezondheidszorg en transport zijn voorbeelden van dit soort gedrag, evenals de huidige visie van de Europese Commissie op publiek-private partnerships als hoeksteen van haar initiatief tot digitalisering van het Europese bedrijfsleven (DEI).[46]

[44] Janka Oertel, "China, Europe, and Covid-19 Headwinds," ECFR, 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds/.

[45] Klaus Schwab, "How Will the Fourth Industrial Revolution Affect International Security?," World Economic Forum, 10 februari, 2016, https://www.weforum.org/agenda/2016/02/how-will-the-fourth-industrial-revolution-affect-international-security/; Jeffrey Mankoff, "Russian Influence Operations in Germany and Their Effect," CSIS, 3 februar 3, 2020, https://www.csis.org/analysis/russian-influence-operations-germany-and-their-effect; Mark Scott and Laurens Cerulus, "Russian Groups Targeted EU Election with Fake News, Says European Commission," POLITICO, 2019, https://www.politico.eu/article/european-commission-disinformation-report-russia-fake-news/; Gustav Gressel, "Protecting Europe against Hybrid Threats" (European Council on Foreign Relations, 25 juni, 2019), https://ecfr.eu/publication/protecting_europe_against_hybrid_threats/; Mailyn Fidler, "African Union Bugged by China: Cyber Espionage as Evidence of Strategic Shifts," Council on Foreign Relations (blog), 7 maart 2018, https://www.cfr.org/blog/african-union-bugged-china-cyber-espionage-evidence-strategic-shifts; Mark Duursma, "Algemene Maatregel van Bestuur kan alleen op Huawei slaan," NRC, 6 december, 2019, https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/06/wet-kan-alleen-op-huawei-slaan-a3982900.

[46] "Public Private Partnerships," Text, Shaping Europe's digital future - European Commission, 10 april, 2016, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships.

In veel opzichten is de versie van de marktstaat die we vandaag de dag zien minder gericht op privatisering en gevormd door de financiële crises van 2008 en 2019-2020. Deze marktstaat komt het meest overeen met een subtype van de marktstaat van Bobbitt, de mercantilistische staat, die internationale handel als een nulsom beschouwt en zichzelf wil verrijken ten koste van andere naties.[47] China is het schoolvoorbeeld van een grootmacht die kenmerken vertoont van een mercantilistische staat, hoewel deze tendens tot mercantilisme een steeds vaker voorkomend kenmerk is van het gedrag van staten in het gehele internationale systeem.

Een andere trend in de evolutie van de staat is heropleving van het nationalisme. Deze variant van heroplevend nationalisme kent verschillende stromingen, maar in het Westen neigt het nationalisme naar een populistische inslag. Het accent ligt op de verdediging van het volk en de staat tegen de krachten achter globalisering en degenen die er zogenaamd van profiteren: immigranten, de politieke en financiële elite en internationale of supranationale organisaties. Deze variant van het populisme manifesteert zich vaak in soevereinistische politieke taal en is op zich niet illiberaal, maar botst vaak met belangrijke aspecten van liberaal-democratische waarden. De politieke partij van Nigel Farage, die momenteel overgaat van de Brexit Party naar Reform UK, is een prominent voorbeeld van dit soort populistisch nationalisme.

De partij van Farage speelde een sleutelrol in de beslissing van het Verenigd Koninkrijk om de EU te verlaten en promoot nu een alternatief voor wetenschappelijk onderbouwde antwoorden op de COVID-19-crisis, waarbij de nadruk ligt op de ontwikkeling van groepsimmuniteit.[48]

Drie van de vier grootmachten, China, Rusland en de Verenigde Staten, gedragen zich op een wijze die de rol van de staat als belangrijke actor in het internationale systeem versterkt. Dit gedrag is bij China en Rusland grotendeels ingegeven door bezorgdheid over het behoud van invloedssferen en territoriale integriteit, evenals over westerse opvattingen over mensenrechten. Peking vreest dat steun voor mensenrechten en democratie in Hongkong, Taiwan en Xinjiang zijn controle kan bedreigen. Rusland wil de invloed op voormalige delen van de Sovjet-Unie behouden, hoewel dit uiteraard ten koste gaat van de soevereiniteit van andere staten. Beide regimes vrezen volksopstanden. Zij zijn ook op hun hoede voor de doctrine inzake de verantwoordelijkheid om te beschermen (R2P), die in 2005 door alle lidstaten van de VN is aangenomen. Theoretisch kan deze worden gebruikt als wettelijke rechtvaardiging voor gewapende interventies in zowel China als Rusland om schendingen van de mensenrechten aan te pakken.[49]

De verbondenheid van de VS met de staat berust op verschillende factoren. Eén bron is een machtige politieke stroming die zeer wantrouwend staat tegenover internationale overeenkomsten en

[47] De andere subtypen van marktstaten zijn de ondernemende marktstaat, die leiderschap nastreeft via het creëren van coöperatieve structuren ten gunste van het algemene internationale systeem, en de bestuurlijke marktstaat, die macht nastreeft via hegemonie binnen een regionaal economisch blok. Zie Philip Bobbitt, The Shield of Achilles: War, Peace, and the Course of History, Reprint edition (New York: Anchor, 2003), 283–84 en 667–74.

[48] Stephan De Spiegeleire, Clarissa Skinner en Tim Sweijs, The Rise of Populist Sovereignism: What It Is, Where It Comes From, and What It Means for International Security and Defense (The Hague Centre for Strategic Studies, 2017); Darren Loucaides, "Here's Why Lockdown Is Nigel Farage's New Target | Darren Loucaides," the Guardian, 5 november, 2020, http://www.theguardian.com/commentisfree/2020/nov/05/lockdown-nigel-farage-new-enemy-us-election-covid-19.

[49] Ankit Panda, "China's Westphalian Attachment," 2014, https://thediplomat.com/2014/05/chinas-westphalian-attachment/.

instellingen die de macht van de VS inperken. Deze denkwijze heeft zich in de recente geschiedenis in verschillende gedaanten gemanifesteerd. Soms verschenen ze als complottheorieën over geheime plannen om een wereldbestuur te vormen die de Amerikanen zou onderdrukken. Andere keren ging het om bijdragen aan meer mainstream unilateralistische tendensen die de Verenigde Naties en andere internationale instellingen als ondoeltreffend en zelfs onwettig beschouwen. In de Verenigde Staten, als machtigste speler in het internationale systeem, is er in bredere zin een algemene tendens om internationale instellingen en overeenkomsten instrumenteel te bekijken. Als ze niet direct de belangen van de VS dienen, verzetten de Amerikanen zich er vaak tegen.[50]

China en Rusland bevorderen een andere trend die het Westfaalse model versterkt: de toenemende prevalentie van neo-mercantilisme, waarbij staten maatregelen nemen om innovatie en export voor binnenlandse bedrijven te stimuleren en tegelijkertijd een beleid voeren dat buitenlandse concurrenten benadeelt. In de Global Mercantilist Index 2019 van de Information Technology and Innovation Foundation, die het neo-mercantilisme in zestig landen meet, scoort China het hoogst (meest mercantilistisch) en krijgt Rusland de op zeven na hoogste score. De Index bevat geen evaluatie van de Verenigde Staten. Hoewel de economie van de Verenigde Staten veel opener is dan die van China of Rusland, is er sinds 2016 een debat op gang gekomen over de noodzaak om elementen van neo-mercantilisme over te nemen.[51]

Toonaangevende technologiebedrijven spelen momenteel een integrale rol in de politiek-economische strategieën van grootmachten. De relatie van China met het bedrijf Huawei is een voorbeeld van deze tendens. De strategie 'Made in China 2025' van Peking moet het land omvormen tot een wereldleider in hightechproductie, en Huawei, dat diep verweven is met het Chinese regime, heeft zich opgeworpen als leider in een belangrijke opkomende technologie: de 5G-technologie.[52]

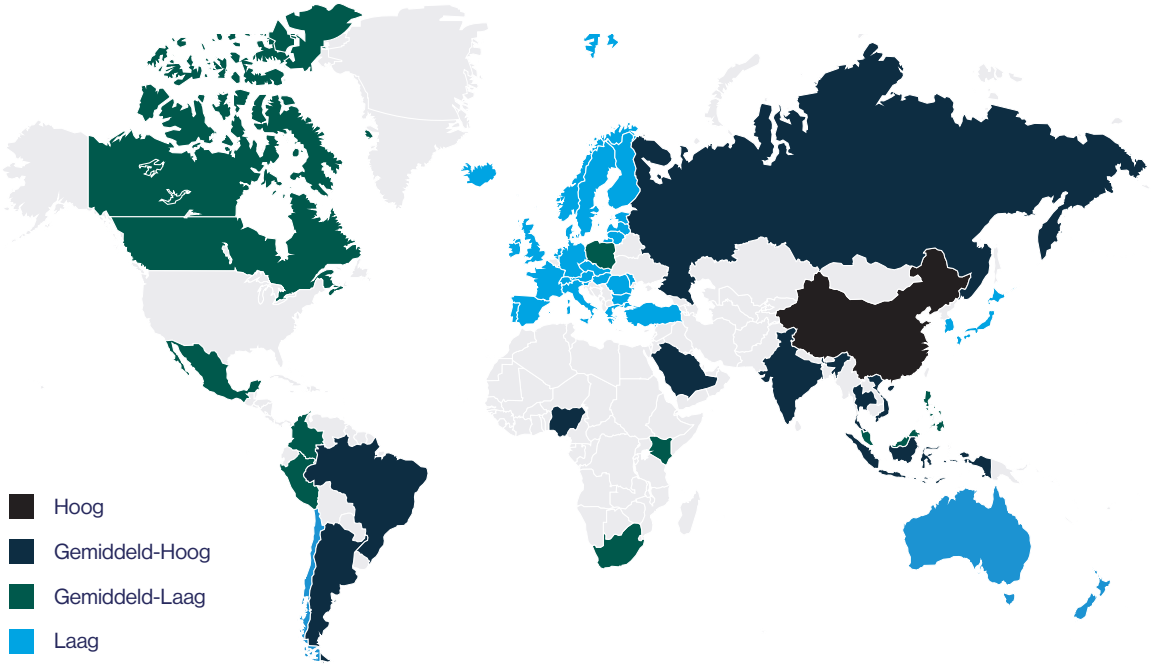
De concurrentiestrijd om de controle over nieuwe en opkomende technologieën en de bredere trend richting neo-mercantilisme hervormen het internationale systeem in belangrijke opzichten. Marktdemocratieën zijn over het algemeen nog steeds goed gepositioneerd op het gebied van economische groei en innovatie. Het open karakter van hun economieën en de afhankelijkheid van een steeds wankeler op regels gebaseerd handelsstelsel maakt hen echter kwetsbaar voor uitdagingen uit landen zoals China die in toenemende mate hightech-economieën met mercantilistische strategieën combineren.

50 Dick Morris en Eileen McGann, Here Come the Black Helicopters!: UN Global Governance and the Loss of Freedom (Harper Collins, 2012); Justin Vaïsse, Why Neoconservatism Still Matters (Lowy Institute for International Policy, 2010).

51 Caleb Foote en Stephen Ezell, "The 2019 Global Mercantilist Index: Ranking Nations' Distortive Trade Policies" (Information Technology and Innovation Foundation, 18 november 18, 2019), https://itif.org/publications/2019/11/18/2019-global-mercantilist-index-ranking-nations-distortive-trade-policies; Paul Rawlinson, "Confronting Neo-Mercantilism: Why Regulation Is Critical to Global Trade," World Economic Forum, 2019, https://www.weforum.org/agenda/2019/01/confronting-neo-mercantilism-regulation-critical-global-trade-tariff/; Henrique Choer Moraes en Mikael Wigell, "The Emergence of Strategic Capitalism: Geoeconomics, Corporate Statecraft and the Repurposing of the Global Economy," 2020.

52 Elizabeth Woyke, "China Is Racing Ahead in 5G. Here's What That Means.," MIT Technology Review, 2018, https://www.technologyreview.com/2018/12/18/66300/china-is-racing-ahead-in-5g-heres-what-it-means/.

Figuur 5 - Rangschikking Global Mercantilist Index (geordend van slechtste tot beste in categorie)[53]



5.2.6 Oorlog en vrede in het internationale systeem

De geschiedenis biedt enig houvast als het gaat om de structurele factoren die oorlog en vrede in de 21e eeuw bepalen. Het systeem uit de 18e eeuw dient als waarschuwing. Het werd gekenmerkt door veelvuldige en bloedige oorlogen tussen grootmachten, zoals de Spaanse Successieoorlog (1701–1713), waarbij naar schatting 1,25 miljoen doden vielen en de Franse Revolutionaire oorlogen en Napoleontische oorlogen, met ruim 2,5 miljoen doden.[54]

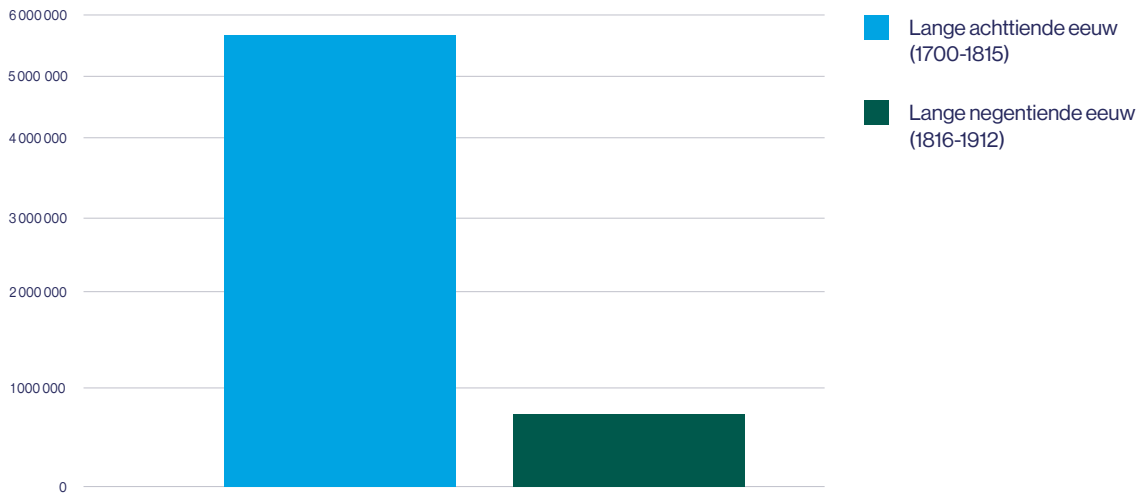
Het systeem van de 19e eeuw vanaf 1815 is echter bemoedigender. Hoewel er na 1848 wel oorlogen tussen grootmachten uitbraken, waaronder de Krimoorlog met naar schatting 217.000 doden en de Frans-Pruisische oorlog met rond de 180.000 doden, slaagde het systeem er over het algemeen beter in om meningsverschillen tussen grootmachten zonder geweld op te lossen. Het bestaan van een of meerdere internationale ordes met normen en regels waaraan de grootmachten zich hielden, blijkt in de 19e eeuw een bepalende factor te zijn geweest bij het beperken van de oorlogen tussen grootmachten.[55]

[53] Bewerking van Information Technology and Innovation Foundation, https://itif.org/publications/2019/11/18/2019-global-mercantilist-index-ranking-nations-distortive-trade-policies.

[54] Levy, War in the Modern Great Power System, 90.

[55] Paul W. Schroeder, "The 19th-Century International System: Changes in the Structure," World Politics 39, nr. 1 (1986): 1–26, https://doi.org/10/bd4s54; Kyle Lascurettes, "The Concert of Europe and Great Power Governance Today: What Can the Order of 19th-Century Europe Teach Policymakers About International Order in the 21st Century" (RAND National Defense Research Institute Santa Monica United States, 2017); Bear F. Braumoeller, Only the Dead: The Persistence of War in the Modern Age (New York, NY: Oxford University Press, 2019).

Figuur 6 - Vergelijking oorlogsdoden bij oorlogen tussen grootmachten, 18e en 19e eeuw



Vooruitkijkend zijn verschillende factoren van invloed op de kans dat in de 21e eeuw een oorlog tussen grootmachten ontstaat. Een daarvan is de mate waarin de grootmachten in een gemeenschappelijke internationale orde blijven opereren. Van groot belang hierbij is of China en Rusland ervoor kiezen om de bestaande orde te wijzigen of om er onafhankelijk van te opereren. Voor beide mogelijkheden bestaan aanwijzingen. Een tweede factor die op oorlog en vrede van invloed is, behelst de vraag of activiteiten die niet tot een totaal conflict leiden, zoals operaties in de grijze zone en oorlogen bij volmacht, de spanningen laten escaleren of juist dienen om stoom af te blazen en de gemoederen te bedaren. In dit verband moet Afrika in de gaten worden gehouden, aangezien zowel China als Rusland hun politieke en militaire intrede hebben gedaan en China in veel Afrikaanse landen nu een belangrijke economische speler is.

Het volgende hoofdstuk van dit rapport analyseert de rollen van de grootmachten in het evoluerende internationale systeem. Daarna wordt de multipolariteit in de 21e eeuw geanalyseerd. Dit omvat onder meer het verkrijgen van een nauwkeuriger inzicht in de belangrijkste kenmerken ervan en begrip van de implicaties van de multipolariteit van de 21e eeuw voor oorlog en vrede.

5.2.7 De gewonde reus

De Verenigde Staten hebben sinds 2016 aanzienlijke schade toegebracht aan de op regels gebaseerde internationale orde. Als grootmacht bekijken de VS de op regels gebaseerde orde net als China en Rusland instrumenteel. Dat wil zeggen dat de VS en andere grootmachten bereid zijn binnen het kader van de op regels gebaseerde orde op te treden, wanneer dat hun directe belangen dient. Zodra zij zich hierdoor echter beperkt voelen, komen de VS in de verleiding unilateraal op te treden. Bovendien zijn de VS sinds de regering George W. Bush als reactie op de opkomst van China begonnen met het verplaatsen van het zwaartepunt naar Azië. Ook heeft de VS de bondgenoten in Europa opgeroepen meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen veiligheidsbehoeften en meer te doen om de instabiliteit in nabijgelegen regio's te beteugelen. Deze oproepen kregen tussen 2016 en 2020 bij tijd en wijle een vijandige toon. Zij maakten deel uit van een breder patroon van antagonisme jegens Europa en een verschuiving richting strategische concurrentie

met China. In Europa is hierdoor de angst ontstaan dat de VS Europa uiteindelijk in de steek laten om zich op Azië te concentreren.[56]

De neiging van de VS om de op regels gebaseerde orde te ondermijnen werd altijd in toom gehouden door een consensus onder beleidsmakers en de bevolking: de op regels gebaseerde orde diende ondanks alle tekortkomingen de belangen van de VS.[57] Sinds 2016 begint die consensus af te brokkelen. In de VS bestaat al langere tijd een unilateralistische stroming die huiverig is voor buitenlandse invloeden en tussen het begin van de jaren vijftig en 2016 meestal slapend is gebleven. De laatste jaren is de stroming weer helemaal terug en een grote minderheid van de bevolking hangt de stroming aan. De moderne versie wordt gevoed door boosheid over de economische keerzijden van globalisering, de groeiende diversiteit van de Amerikaanse bevolking en de angst dat de VS in verval zijn. De agenda van Donald Trump waarin dit wereldbeeld terug te zien is, was op zijn minst een gedeeltelijke afwijzing van de op regels gebaseerde orde.

Amerikanen hebben reden om bezorgd te zijn over machtsverval. Hoewel de VS nog steeds een aanzienlijke voorsprong hebben op het gebied van 'soft power', is deze voorsprong niet onomkeerbaar. Uitgaande van de onderzoeken naar wereldwijde attitudes van het Pew Research Center als maatstaf voor 'soft power', hebben de verkiezing van Trump en de tenuitvoerlegging van beleid dat over de hele wereld impopulair is de perceptie van de Verenigde Staten negatief beïnvloed. De algemene waardering voor de VS daalde na de verkiezing van Trump met 15 punten. Er is ook een groeiende scepsis over de invloed van de VS en de politieke instellingen van de VS.[58] De Verenigde Staten blijven de belangrijkste economie ter wereld, maar het aandeel van de VS in het mondiale bbp loopt al tientallen jaren langzaam maar betrekkelijk gestaag terug. Het komt nu uit op ongeveer 23 procent. De militaire uitgaven van de VS zijn ondanks scherpe dalingen in het afgelopen decennium nog steeds niet helemaal teruggekeerd op het niveau van 2010. Op de Foreign Bilateral Influence Capacity (FBIC) Index, die het formele vermogen van landen meet om op het gebied van economie, politiek en veiligheid invloed uit te oefenen, is de score van de VS gedaald van 16 procent in 2000 naar 11 procent in 2016 en 8,39 procent in 2020.[59]

Veel Amerikaanse nationalisten beweren dat de achteruitgang grotendeels een gevolg ervan is dat de op regels gebaseerde orde de Verenigde Staten niet eerlijk behandelt. Zij hebben dit argument gebruikt als reden om belangrijke aspecten van de op regels gebaseerde orde te ondermijnen. De regering-Trump heeft het op regels gebaseerde handelsstelsel aangevallen door de Beroepsinstantie van de WTO die als beroepsprocedure van de organisatie fungeert lam te leggen. Bovendien heeft de regering de rol van Washington bij het zoeken naar multilaterale oplossingen voor internationale problemen beperkt door zich terug te trekken uit een aantal internationale overeenkomsten en organisaties, waaronder de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Trump destabiliseerde de Amerikaanse veiligheidsallianties door van bondgenoten in Europa en Oost-Azië financiële en handelsconcessies te eisen in ruil voor een voortgezet partnerschap. Verder hebben hij en zijn adviseurs mogelijkheden om met andere landen samen te werken voor de aanpak van problematische aspecten van het Chinese buitenlandbeleid veelal genegeerd. In plaats daarvan hebben ze zich gericht

56 de Wijk, Thompson en Chavannes, "Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests."

57 Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry en William C. Wohlforth, "Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment," International Security 37, nr. 3 (2012): 7–51; Dina Smeltz e.a., "What Americans Think about America First," The Chicago Council on Global Affairs, 2017.

58 Wike, Fetterolf, and Mordecai, "U.S. Image Plummets Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly."

59 "What Does China Really Spend on Its Military?," ChinaPower Project (blog), 28 december, 2015, http://chinapower.csis.org/military-spending/.

Figuur 7 - VS ondermijnen de op regels gebaseerde orde

Beëindigde verdragen of akkoorden	Dreigende terugtrekking uit verdragen/akkoorden	Verdragen/akkoorden met nieuwe onderhandelingen onder dwang	Risicogedrag of ondermijnen normen
JCPOA (2018)	AUSFTA (2017)	USMCA (2020)	Amerikaans-Noord-Koreaanse top in Singapore (2018)
UNHRC (2018)	NAVO (2018/2019)	Handel VS-China (2020)	Verhuizing Amerikaanse ambassade naar Jeruzalem (2018)
GCM (2017)	WTO (2018)	Handel VS-EU (2020) KORUS (2018)	Oprichting Commissie voor onvervreemdbare rechten (2019)
GCR (2018)	Univ. Postal Union (2019)	Akkoord VS-Japan (2019)	
UNRWA (2018)		USJTA (2020)	
Akkoord van Parijs (2019)		USJDTA (2020)	
WHO (2020)*		US-G20/WTO (2018)	
UNESCO (2018)		Handel VS-VK (2020)	
INF-verdrag (2019)		US-UK Trade (2020)	
Open Skies (2020)			
Weense Conventie (2018)			
Vriendschapsverdrag VS-Iran (2018)			
TPP (2016)			

op de bilaterale concurrentie met China. Een belangrijk aspect van deze strategie is het in gang zetten van een proces tot in ieder geval een gedeeltelijke loskoppeling van de economieën van de VS en China. Dit is een proces dat een duurzame vermindering van de handel, ontvlechting van toeleveringsketens en beperking van technologieoverdracht behelst.[60]

De Verenigde Staten hebben echter nog steeds enorme voordelen. Het land is de belangrijkste grootmacht en oefent de meeste invloed uit in het internationale systeem. Deze status komt voort uit een samenhangend geheel van sterke punten. Ondanks de vijandigheid van de regering-Trump van 2016 tot 2020 leveren de Verenigde Staten nog steeds de belangrijkste bijdrage aan de op regels gebaseerde internationale orde. Het land is het meest invloedrijke lid van organisaties zoals de VN, de WTO, de Wereldbank en het IMF. Het is de hoeksteen van de veiligheidsallianties in Europa en Oost-Azië. Het is de grootste financier van de VN-vredesoperaties en staat ook wereldwijd bovenaan als het gaat om bilaterale en humanitaire hulp.[61]

[60] Brendan Greeley, "Trump Raises Prospect of 'Decoupling' US Economy from China," Financial Times, 7 september 2020, https://www.ft.com/content/06047bc5-81dd-4475-8678-4b3181d53877.

[61] Luisa Blanchfield, "United Nations Issues: U.S. Funding of U.N. Peacekeeping" (Congressional Research Service, 2020), https://fas.org/sgp/crs/row/IF10597.pdf.

De Verenigde Staten hebben ook meer macht en invloed, in allerlei vormen, dan welk ander land dan ook. Zoals later in het rapport aan bod komt, zijn er meer invloedrijke niet-statelijke actoren in de Verenigde Staten gevestigd dan elders. Volgens Pew Research genieten de Verenigde Staten een hogere populariteit dan de andere leidende grootmacht China: 54 procent van de wereldbevolking heeft een positief beeld van de VS tegenover slechts 40 procent als het gaat om China. Een aanzienlijke meerderheid van de wereldbevolking ziet liever de Verenigde Staten als leidende macht dan China (63-19). Deze trend weerspiegelt tot op zekere hoogte de houding van de Nederlandse bevolking. Bij een confrontatie tussen China en de Verenigde Staten zou slechts 4 procent van de Nederlanders voor China kiezen en 28 procent voor de Verenigde Staten (hoewel de overgrote meerderheid neutraliteit verkiest).[62]

De Verenigde Staten zijn nog steeds de meest invloedrijke economie ter wereld. Nominaal heeft het land een groter aandeel in het mondiale bbp dan welk ander land dan ook: bijna een kwart in 2019, 21,4 biljoen USD. Amerikaanse bedrijven zijn nog steeds het invloedrijkst. In de lijst van Fortune van de 100 'Most Admired Companies' komen 81 van de top 100 bedrijven uit de VS. In de Fortune 500 zijn 121 van 's werelds grootste bedrijven op basis van omzet Amerikaans. Alleen China overtreft dit. De Amerikaanse dollar blijft de belangrijkste reservemunt in de wereld en New York is duidelijk nog steeds het belangrijkste financiële centrum in de wereld.[63] De Verenigde Staten gaven in 2019 meer uit aan hun leger (732 miljard dollar) dan de tien daaropvolgende landen bij elkaar (726 miljard dollar).[64] De VS is slechts een van de drie landen (naast Rusland) met een robuuste nucleaire triade, het vermogen om kernwapens via land, de zee en bommenwerpers te lanceren, wat het vermogen van het land versterkt om bij een aanval een nucleaire tegenaanval uit te voeren. Als het gaat om algehele invloed, staan de Verenigde Staten volgens de FBIC-index nog steeds bovenaan met 8,39 procent.[65]

De aandacht van de VS is de laatste jaren verschoven naar de uitdaging van China voor de op regels gebaseerde orde. De VS hebben getracht de groeiende militaire invloed van China in de regio van de Zuid-Chinese Zee tegen te gaan. Het land heeft getracht om de economische invloed van China in te perken via het eisen van hervormingen van de WTO,

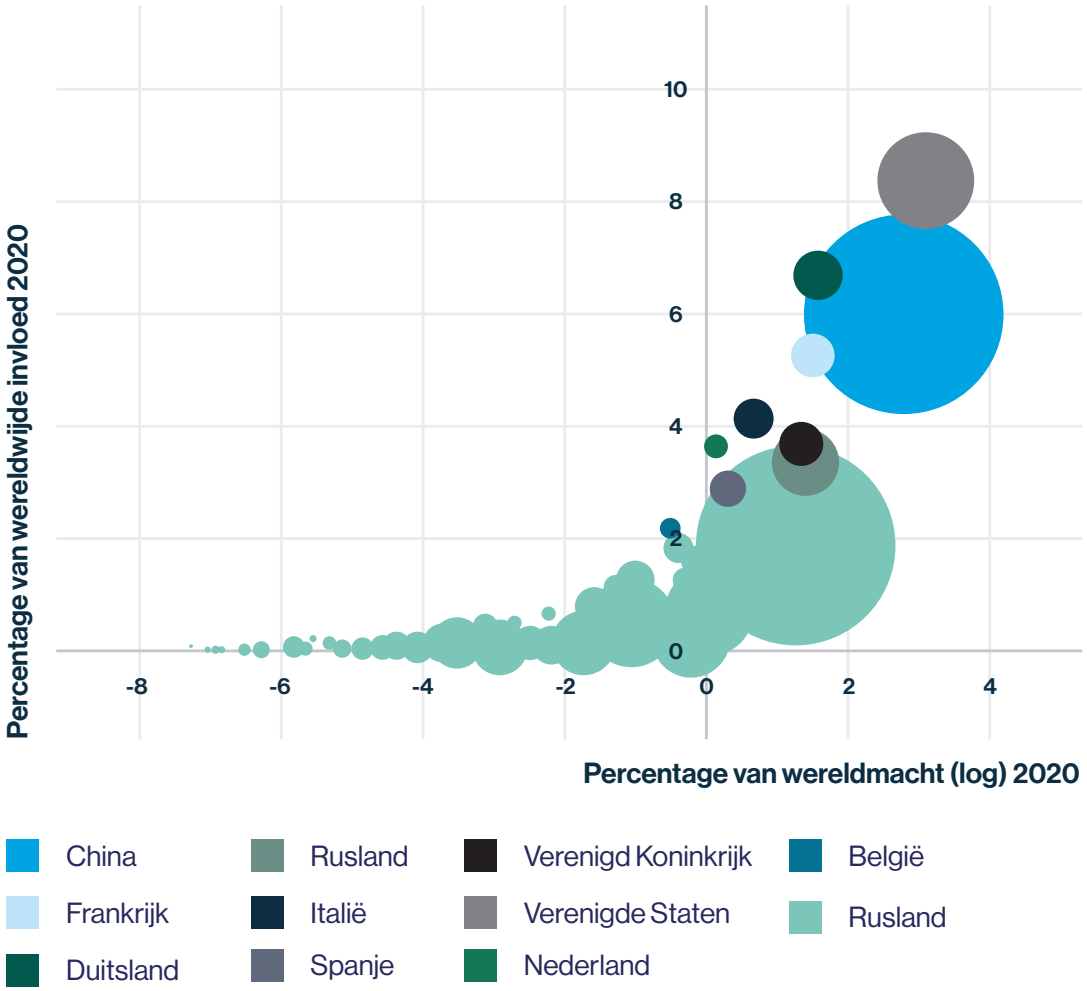
62 Richard Wike e.a., "Trump Ratings Remain Low Around the World, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable," Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 8 januari 2020, https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/; Laura Silver, Kat Devlin, and Christine Huang, "China's Economic Growth Welcomed in Emerging Markets, but Neighbors Wary of Its Influence," Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 5 december, 2019, https://www.pewresearch.org/global/2019/12/05/chinas-economic-growth-mostly-welcomed-in-emerging-markets-but-neighbors-wary-of-its-influence/; Richard Wike e.a., "Trump Approval Worldwide Remains Low Especially Among Key Allies," Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 1 oktober 2018, https://www.pewresearch.org/global/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/; Rem Korteweg, Christopher Houtkamp en Monika Sie Dhian Ho, "Dutch Views Transatlantic Ties and European Security Cooperation" (Den Haag, Nederlands Instituut voor internationale betrekkingen, 2020), https://www.clingendael.org/publication/dutch-views-transatlantic-ties-and-european-security-cooperation.

63 "World's Most Admired Companies," Fortune, geraadpleegd op 17 december, 2020, https://fortune.com/worlds-most-admired-companies/2020/.

64 "Global Military Expenditure Sees Largest Annual Increase in a Decade—Says SIPRI—Reaching $1917 Billion in 2019," SIPRI, 2020, https://www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion; "U.S. Defense Spending Compared to Other Countries," Peter G. Peterson Foundation, 2020, https://www.pgpf.org/chart-archive/0053_defense-comparison.

65 Moyer, Jonathan D., Collin J. Meisel, Austin S. Matthews, David K. Bohl en Mathew J. Burrows, "Measuring Formal Bilateral Influence Capacity: Implications for US Foreign Policy." 2021. De Atlantic Council en het Frederick S. Pardee Center for International Futures, Universiteit van Denver, Denver, CO, VS.

Figuur 8 - Natuurlijk logaritme Global Power Index, 2020 (x-as) en som van FBIC-index, 2020 (y-as)



wat tot dusver niet is gelukt. Als protest hebben de VS de geschillencommissie van de WTO, de Beroepsinstantie, lamgelegd. Washington heeft getracht om via de NAVO coalities tot stand te brengen in Europa en met bondgenoten in de regio Azië-Pacific om China in toom te houden. De Verenigde Staten hebben ook een centrale rol gespeeld in het verzet tegen de heropleving van Rusland. Samen met Europa heeft het land sinds 2014 een leidende rol gespeeld bij het organiseren van een sanctieregime als reactie op de interventie van Rusland in Oekraïne. De VS hebben ook een leidende rol op zich genomen om de inspanningen van de NAVO om Rusland in Oost-Europa af te schrikken nieuw leven in te blazen via de levering van roterende bataljons in Oost-Europa alsook lucht- en gevechtssteun voor het initiatief Very High Readiness Joint Task Force (VJTF). De VS hebben ook een prominente rol gespeeld bij de organisatie van de anti-ISIS coalitie die de terreurgroep heeft verslagen en al het grondgebied heeft heroverd dat voorheen in handen van IS was.

5.2.8 Gevolgen van het machtsverval van de VS voor het internationale systeem

Als de Verenigde Staten een nationalistisch en unilateralistisch beleid blijven voeren, zien de langetermijnvooruitzichten er verontrustend uit. Dit zou voor Nederland, dat lange tijd een van de belangrijkste voorstanders van een sterk trans-Atlantisch bondgenootschap is geweest, betekenen dat de Nederlandse veiligheidsstructuren op de schop moeten. Het heeft ook zijn weerslag op de nauwe economische betrekkingen tussen de twee landen.

De vijandigheid die Washington van 2016 t/m 2020 ten aanzien van de op regels gebaseerde orde toonde, vormt een directe bedreiging voor de Europese belangen en waarden en zet vraagtekens bij de toekomst van de NAVO. De neiging tot instrumentele behandeling van de op regels gebaseerde orde door de VS ondermijnt hun vermogen om samen te werken met de landen die het systeem in stand willen houden of althans belangrijke aspecten ervan. Deze kloof tussen de VS en hun partners verzwakt de op regels gebaseerde orde nog meer. Het Amerikaanse argument in de periode van 2016 t/m 2020, dat andere landen voor het voortbestaan van de op regels gebaseerde orde concessies moeten doen op het gebied van handel en defensie-uitgaven, had bovendien het paradoxale effect dat de positie van de VS binnen het systeem nog verder is verzwakt. De bondgenoten van de VS zagen deze eisen als een vorm van afpersing. Het leek er steeds maar op dat zij het gedrag van de VS als minstens even problematisch gingen beschouwen als dat van China en Rusland. De pogingen van de VS sinds 2016 om China unilateraal te confronteren, hebben afbreuk gedaan aan het vermogen van de VS om andere aspecten van de op regels gebaseerde orde te handhaven. De terugtrekking uit het Trans-Pacific Partnership (TTP) begin 2017 maakte een einde aan de strategie van de regering-Obama om een brede regionale coalitie tot stand te brengen die is verbonden door samenwerking op het gebied van economie, politiek en veiligheid. In plaats van het benutten van de wijdverbreide bezorgdheid in Europa en elders in de wereld over de handelspraktijken van China, heeft de regering-Trump een bilateraal handelsakkoord met China nagestreefd dat weinig van de onderliggende, structurele uitdagingen aanpakt die China voor het internationale economische systeem vormt.

De regering-Trump was een buitenbeentje in vergelijking met de voorgaande regeringen, maar vertegenwoordigde waarschijnlijk wel de toekomst van de conservatieve politieke cultuur. Het was een voorbode voor hoe toekomstige Republikeinse regeringen kwesties als de op regels gebaseerde orde en de concurrentie met China zullen benaderen. In de regering-Biden zullen enkele problemen worden verholpen die na 2016 zijn ontstaan. Personen die dicht bij de regering-Biden staan, hebben te kennen gegeven dat zij de noodzaak van vernieuwing van de trans-Atlantische betrekkingen inzien en dat de regering-Biden bereidwilliger staat tegenover het handhaven van de op regels gebaseerde orde en het multilateraal oplossen van problemen.[66]

De rest van de wereld moet van de regering-Biden echter geen herstel van de *status quo ante* verwachten. Ter voorbereiding op een langdurige concurrentie met China richten strategische planners van de VS zich op de versterking van de lucht-, ruimte- en vooral zeemacht. Aan grote operaties op het land wordt minder belang gehecht en ze zullen stabilisatieoperaties aan anderen overlaten.[67] Voor de uitdagingen in Afrika, het Midden-Oosten en Oost-Europa zal aan Europa worden gevraagd steeds meer verantwoordelijkheid op zich te nemen. Er zal een krachtige binnenlandse politieke druk en roep om protectionisme blijven. Biden onderstreepte dit

[66] David McKean and Bart M. J. Szewczyk, "The World Still Needs a United West," 17 september 17, 2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-17/world-still-needs-united-west.

[67] Rep Mac Thornberry, "CJCS Milley Predicts DoD Budget 'Bloodletting' To Fund Navy," Breaking Defense (blog), 2020, https://breakingdefense.com/2020/12/cjcs-milley-predicts-dod-bloodletting-to-fund-navy-priorities/.

in december 2020 uitdrukkelijk door aan te geven: "Ik sluit met niemand een nieuwe handelsovereenkomst totdat we grote investeringen hebben gedaan in ons land en onze werknemers."[68]

5.2.9 Het Midden-Koninkrijk is terug

Hoewel de VS de sterkste macht ter wereld blijven, heeft China het gat snel gedicht en heeft een stevige tweede plek ingenomen. De Chinese macht is over de volle breedte gegroeid. Het land staat nu met 5,99% op plek 3 in de FBIC-index (een plaats omhoog ten opzichte van 2016; in 2000 kwam China nog niet in de ranglijst voor). Economisch gezien, is China nu goed voor 15 procent van het mondiale nominale bbp, achter de VS, en het bbp van China staat bovenaan als het gaat om koopkrachtpariteit (21,4 biljoen USD in 2018). Drie van de tien grootste bedrijven ter wereld zijn Chinees en 124 Chinese bedrijven behoren op basis van omzet tot de 500 grootste bedrijven ter wereld. Dat zijn er meer dan welk ander land ook. China is de thuisbasis van twee van 's werelds grootste financiële centra: Hongkong en Shanghai. Het strategische plan 'Made in China 2025' moet het land omvormen tot wereldleider in hightechproductie. Chinese bedrijven zijn ondersteund met honderden miljarden USD, waardoor ze konden uitgroeien tot leiders op belangrijke gebieden, zoals de volgende generatie informatietechnologie en de markt voor elektrische voertuigen. China deelt het streven van de VS om de twee economieën in ieder geval deels van elkaar los te koppelen en ziet de VS als onbetrouwbare partner en heeft meer fiducie in de markten van het mondiale Zuiden.[69]

De ontwrichtende rol van China op economisch gebied is niet alleen een kwestie van een snelgroeiend bbp. China heeft ook en vooral een economisch model ontwikkeld dat het internationale handelsstelsel onder aanzienlijke druk zet. Het Chinese model is ongekend, doordat het onmogelijk is om grenzen te ontwaren tussen particuliere bedrijven, staatsbedrijven, de Chinese Communistische Partij en een ingewikkeld geheel van hiërarchieën en informele netwerken. Dit systeem discrimineert ten gunste van Chinese staatsbanken en -bedrijven en werkt informele discriminatie van buitenlandse bedrijven in de hand. Dit behelst ook technologieoverdracht die veelal onvrijwillig is. Een ander belangrijk aspect van het systeem is de rol van de Chinese inlichtingendiensten. Ze hebben een grootscheepse, langdurige campagne opgezet om buitenlandse technologie te stelen. De stichting Information Technology and Innovation Foundation heeft het Chinese model bestempeld als 'neo-mercantilisme' en waarschuwt dat het voor vele andere landen een verleidelijk ontwikkelingsmodel is.[70]

Het Chinese economische systeem, zowel ongekend van aard als van belang, veroorzaakt grootschalige verstoringen in het internationale handelsstelsel. De zogenaamde China-schok op de arbeidsmarkten van de VS en de EU heeft geleid tot hogere werkloosheidsniveaus en langere werkloosheid. Dit treft vooral werknemers in de verwerkende industrie en lager opgeleide werknemers.[71] In beide

[68] Thomas L. Friedman, "Opinion | Biden Made Sure 'Trump Is Not Going to Be President for Four More Years,'" The New York Times, 2 december 2020, sec. Opinion, https://www.nytimes.com/2020/12/02/opinion/biden-interview-mcconnell-china-iran.html.

[69] Max J. Zenglein, "Evolving Made in China 2025," 2019, https://merics.org/en/report/evolving-made-china-2025; Rana Foroohar, "China Wants to Decouple from US Tech, Too," 6 september 6, 2020, https://www.ft.com/content/371e139e-df4d-4ef8-9ed9-a92b97543af6.

[70] Mark Wu, "The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance," SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 13 mei 2016), https://papers.ssrn.com/abstract=2779781; Foote and Ezell, "The 2019 Global Mercantilist Index."

[71] David H. Autor, David Dorn en Gordon H. Hanson, "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade," Annual Review of Economics 8, nr. 1 (2016): 1–44, https://doi.org/10/gcv65s; Hedieh Aghelmaleki, Ronald Bachmann en Joel Stiebale, The China Shock, Employment Protection, and European Jobs, Discussion Paper 328 (Dusseldorf Institute for Competition Economics, 2019), 1–36.

landen heeft dit geleid tot politieke druk om het internationale handelsstelsel aan te passen, zodat rekening wordt gehouden met de rol van China. De VS zijn agressiever opgetreden door via de Beroepsinstantie van de WTO wijzigingen te eisen en door te trachten opnieuw te onderhandelen over hun betrekkingen met China en andere belangrijke handelspartners. Onder de WTO-leden is er echter niet genoeg steun voor een fundamentele herziening van de organisatie. Zonder overweldigende en eensgezinde druk van buitenaf is China machtig genoeg om zich tegen fundamentele veranderingen te verzetten.[72]

Hoewel China nog steeds op de VS achterligt, heeft het land zijn militaire uitgaven in de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld en neemt het nu de tweede plaats in (261 miljard USD). Het land profiteert ook van het feit dat het nog steeds alleen regionale militaire verplichtingen heeft, alhoewel China bezig is met de ontwikkeling van mogelijkheden voor mondiale machtsprojectie. De verantwoordelijkheden van de VS zijn daarentegen mondiaal van aard. Hoewel het nucleaire wapenarsenaal van China veel kleiner is dan dat van Rusland en de VS, beschikken ze over steeds betere nucleaire middelen. Verder zijn ze overgestapt van een strikte defensieve houding naar een meer offensieve houding. Dit omvat: de overgang van minimale naar beperkte afschrikking; de voltooiing van de nucleaire triade met JL-2 ballistische raketten voor lancering vanaf onderzeeërs; de modernisering van de systemen voor overbrenging van kernwapens met inbegrip van de ontwikkeling van MIRV-middelen (draagraketten van meervoudige onafhankelijke richtbare springkoppen) en voor de weg bestemde raketten met vastebrandstofmotor; en de opkomst als ruimtemacht.[73]

Hoewel China op het gebied van 'soft power' nog steeds op alle belangrijke aspecten achterligt op de Verenigde Staten, is het land begonnen met forse investeringen hierin. Volgens een schatting is er een bedrag van 10 miljard USD mee gemoeid. Conventionele wijsheid hield lang vast aan de gedachte dat China met zijn autoritaire systeem niet kan tippen aan de vrijheid, dynamiek en creativiteit van de VS, wat velen zo aanlokkelijk vinden. Chinese functionarissen hebben tijdens de COVID-19-pandemie wijdverspreide bezorgdheid gewekt en zich zelfs de woede op de hals gehaald met hun hardhandige pogingen om Chinese buitenlandse hulp om te zetten in meer invloed.[74]

Tegelijkertijd blijft het Chinese systeem aantrekkelijk op manieren waarop westerse analisten niet altijd hun vinger konden leggen. Het biedt een blauwdruk voor overheden die prioriteit geven aan stabiliteit en economische groei en niet aan individuele vrijheid. Een incident bij de VN-Raad voor de rechten van de mens in juni 2020 is een voorbeeld van de groeiende invloed van China. Slechts 27 landen steunden een door de Britse ambassadeur in de VN-Raad voor de rechten van de mens voorgelezen brief waarin kritiek wordt geuit op China's omstreden nationale veiligheidswet in Hongkong. Daarentegen steunden 53 landen, hoofdzakelijk lage- en

[72] Robert Wolfe en Petros C. Mavroidis, "WTO Dispute Settlement and the Appellate Body: Insider Perceptions and Members' Revealed Preferences," Journal of World Trade 54, nr. 5 (1 september, 2020), https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/54.5/TRAD2020029.

[73] Jack Bianchi en Toshi Yoshihara, "Chinese Nuclear Weapons Strategy—Leaning Towards a More Proactive Posture? Part I: Legacy Policy and Strategy, and the Drivers of Potential Change," Jamestown, 2019, https://jamestown.org/program/chinese-nuclear-weapons-strategy-leaning-towards-a-more-proactive-posture-part-i-legacy-policy-and-strategy-and-the-drivers-of-potential-change/; "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China," Annual Report to Congress (Washington D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2020).

[74] Bates Gill, "China's Global Influence: Post-COVID Prospects for Soft Power," The Washington Quarterly 43, nr. 2 (2 april, 2020): 97–115, https://doi.org/10/ghp4cp; Oertel, "China, Europe, and Covid-19 Headwinds."

middeninkomenslanden in het mondiale Zuiden een door Cuba opgestelde brief ter ondersteuning van de nationale veiligheidswet.[75]

De opkomst van China heeft gezorgd voor een ander buitenlandbeleid van het land. Het heeft het aloude beeld dat het land van zichzelf heeft doen herleven, dat van een natuurlijke hegemoon in Oost-Azië die zijn overwicht gebruikt om harmonieuze regionale betrekkingen te orkestreren.[76] Op regionaal niveau zal het militaire evenwicht waarschijnlijk verder ten gunste van Peking verschuiven: via de strategie van het bouwen en militariseren van kunstmatige eilanden stelt China langzaam maar zeker de controle over de wateren en het luchtruim van de Zuid-Chinese Zee veilig. Peking past een moderne en geavanceerde strategie toe bestaande uit elektronische oorlogsvoering, systemen voor langeafstandsrakketten waaronder grondluchtrakketten en cybercapaciteiten.[77] Het land ondermijnt de veiligheidsgaranties van de VS in de regio door te tonen dat de VS de buurlanden van China niet kunnen beschermen tegen de geleidelijke erosie van territoriale aanspraken die conflicteren met China.[78] Het land is bezig om in de praktijk een einde te maken aan het beginsel 'één land, twee systemen' dat sinds 1997 in Hongkong is geïmplementeerd, ook al biedt het land aan Taiwan eenzelfde regeling aan en waarschuwt het de Verenigde Staten om de inspanningen om zich tot vereniging met de eilandstaat niet te belemmeren.[79] Deze trends zullen doorzetten, tenzij er zich belangrijke, onvoorziene veranderingen in de onderliggende omstandigheden voordoen.

Hoewel het land de VS nog niet militair kan uitdagen op het wereldtoneel, werkt China langzaam aan een mondiale veiligheidsagenda. In 2017 vestigde het zijn eerste militaire basis in Djibouti en het is bezig met de ontwikkeling van militaire faciliteiten in Pakistan, Cambodja en Namibië. Als onderdeel van de Maritieme Zijderoute ontwikkelt China ook een reeks havenfaciliteiten in de Indische Oceaan en de Middellandse Zee die later voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt.[80] China was betrokken bij gewapende conflicten buiten zijn grenzen, waaronder een grensconflict met India, dat in mei 2020 begon en nog steeds voortduurt. Uit verschillende rapporten blijkt dat duizenden leden van de Chinese speciale strijdkrachten de afgelopen jaren aan de zijde van

75 Eleanor Albert, "China's Big Bet on Soft Power," Council on Foreign Relations, 2018, https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-big-bet-soft-power; Thomas Barker, "The Real Source of China's Soft Power," The Diplomat, 2017, https://thediplomat.com/2017/11/the-real-source-of-chinas-soft-power/; "China's Growing Influence in International Organizations," Warsaw Institute (blog), 14 oktober 2020, https://warsawinstitute.org/chinas-growing-influence-international-organizations/.

76 Graham Allison, Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?, herdruk (Mariner Books, 2017), 109–10.

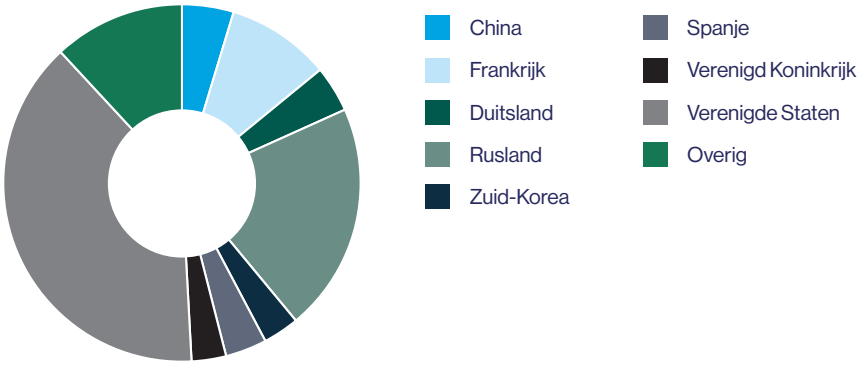
77 J Michael Dahm, 'Beyond "Conventional Wisdom": Evaluating the PLA's South China Sea Bases in Operational Context', War on the Rocks, 17 maart 2020, https://warontherocks.com/2020/03/beyond-conventional-wisdom-evaluating-the-plas-south-china-sea-bases-in-operational-context/.

78 George B. Poling, "The Conventional Wisdom on China's Island Bases Is Dangerously Wrong," War on the Rocks, 10 januari 2020, https://warontherocks.com/2020/01/the-conventional-wisdom-on-chinas-island-bases-is-dangerously-wrong/; Zack Cooper and Gregory Poling, "America's Freedom of Navigation Operations Are Lost at Sea," Foreign Policy (blog), 2019, https://foreignpolicy.com/2019/01/08/americas-freedom-of-navigation-operations-are-lost-at-sea/.

79 "The End of One Country, Two Systems in Hong Kong | Financial Times," Financial Times, 2020, https://www.ft.com/content/5d3d7d2e-bba8-11ea-a05d-efc604854c3f; "Chinese Mainland's Policy toward Taiwan Clear, Consistent: Spokesperson," Xinhuanet, 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-01/12/c_138697335.htm.

80 Danny Pronk, "Outpost of Empire: Base Politics with Chinese Characteristics" (Den Haag, Nederlands Instituut voor internationale betrekkingen, 2020), https://www.clingendael.org/publication/outpost-empire-base-politics-chinese-characteristics.

Figuur 9 - Wereldwijde wapenexport, 2018-2019[83]



de Syrische regeringstroepen hebben geopereerd aan wat beide partijen bestempelen als terrorismebestrijdingsoperaties.[81] China is na de Verenigde Staten inmiddels de op een na grootste wapenproducent ter wereld en behoort met 2,564 miljard dollar in 2018-2019 tot de grootste wapenexporteurs. Alleen de Verenigde Staten, Rusland en Frankrijk exporteren meer.[82]

Verder is China, naast de Verenigde Staten, het enige land met een werkelijk mondiale agenda. Het land heeft getracht om de COVID-19-pandemie te gebruiken om de internationale reputatie op te vijzelen door voorraden naar andere landen te sturen en hier publieke dankbetuigingen voor te verlangen.[84] Het Chinese 'Belt and Road Initiative' (BRI), dat in het leven is geroepen om investeringen en infrastructuur in het buitenland te bevorderen en de groei van de Chinese economie een impuls te geven, heeft op alle continenten belangstelling gewekt: in totaal 138 landen hebben met China memoranda van overeenstemming ondertekend om aan de BRI deel te nemen.[85] Peking heeft de leidende rol opgepakt in nieuwe instellingen, zoals de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank, de New Development Bank en de Shanghai-samenwerkingsorganisatie. China ziet

81 Steven Lee Myers en Sameer Yasir, "China and India Pledge to Ease Tensions After Border Clashes," The New York Times, 11 september 2020, sec. World, https://www.nytimes.com/2020/09/11/world/asia/china-india-border-clashes.html; Logan Pauley and Jesse Marks, "Is China Increasing Its Military Presence in Syria?," The Diplomat, 2018, https://thediplomat.com/2018/08/is-china-increasing-its-military-presence-in-syria/; Joshua Ball, "China to Deploy Special Forces Units to Syria," Global Security Review (blog), 6 december 2017, https://globalsecurityreview.com/china-deploy-special-forces-units-syria/.

82 Nan Tian and Fei Su, "Estimating the Arms Sales of Chinese Companies | SIPRI," SIPRI, 2020, https://www.sipri.org/publications/2020/sipri-insights-peace-and-security/estimating-arms-sales-chinese-companies.

83 SIPRI Arms Transfers Database, https://www.sipri.org/databases/armstransfers.

84 Edward Wong en Paul Mozur, "China's 'Donation Diplomacy' Raises Tensions With U.S.," The New York Times, 14 april 2020, sec. U.S., https://www.nytimes.com/2020/04/14/us/politics/coronavirus-china-trump-donation.html.

85 Green Belt and Road Initiative; Frans-Paul van der Putten en Mirela Petkova, 'Building the "Belt and Road" in Europe?' (Clingendael, 28 april 2020), https://www.clingendael.org/publication/building-belt-and-road-europe; Willem Oosterveld, 'The Belt and Road Initiative Looks East | HCSS' (Den Haag Centrum voor Strategische Studies, 24 oktober 2018), https://hcss.nl/report/belt-and-road-initiative-looks-east.

Figuur 10 - Netwerken van Chinese invloed - cultureel, economisch en spionage[87]

Culturele instellingen	Chinezen in het buitenland	Media	Verdenking van spionage (deels)	BDI en bouw-contracten
41 Confucius-centra en 103 klaslokalen wereldwijd Birthright-tours: 400.000 etnische Chinezen namen van 1999-2016 deel Studentenvereniging van Chinese Studenten (CSSA): 142 afdelingen in de VS in 2018 Onderzoeksinitiatieven: 129 buitenlandse partners (bedrijven, denktanks, universiteiten, onderzoeksinstellingen), in ieder geval deels op initiatief van de Chinese overheid De Chinese Academie van Sociale Wetenschappen heeft relaties opgebouwd met meer dan 200 onderzoeksorganisaties in meer dan 80 landen en regio's	Overzeese Chinezen: 49.210.000 (in 2019) Aantal Chinese studenten in het buitenland: 662.100 (in 2018) Totaal aantal mobiele Chinese studenten in het buitenland: 993.367 (in 2020)	De China Media Group (CMG), die alle Chinese staatsmedia vertegenwoordigt, heeft samenwerkingsovereenkomsten met 110 media-organisaties in 32 landen De door de overheid goedgekeurde content van China Radio International (CRI) wordt op 58 radiostations in 35 landen uitgezonden Tussen 2018 en 2020 heeft Xinhua (staatspersbureau) uitwisselingsovereenkomsten ondertekend met partners in Australië, Italië, Bangladesh, India, Nigeria, Egypte, Thailand, Vietnam, Wit-Rusland en Laos; Xinhua heeft wereldwijd 162 buitenlandse bureaus De leidinggevende raad van het Belt and Road News Network (BRNN), dat in 2019 door de Chinese overheid is opgericht, bestaat uit 14 leden uit China en 26 leden uit Azië, Afrika, Europa, Noord-Amerika en het Midden-Oosten China Daily, de meest invloedrijke krant van de volksrepubliek: 11 miljoen USD aan budget en uitgaven in de VS in 2019	CSIS-rapport: 147 publiekelijk gemelde gevallen van Chinese spionage gericht op de VS sinds 2000 25% van de gevallen in 2000-2010, tegenover 75% in 2010-2020 → significante toename van incidenten	Azië: 9,68 miljard USD (Oost-Azië) + 4,26 miljard USD (West-Azië) = 13,94 miljard USD Europa: 5,06 miljard USD 2,36 miljard USD (Midden-Oosten + Noord-Afrika) + 4,24 miljard USD (sub-Sahara) = 6,6 miljard USD 2020 Totaal: 27,86 miljard USD

al deze instellingen als mogelijkheden om de bestaande op regels gebaseerde orde ten gunste van China te hervormen.[86]

Peking is ook begonnen met het hervormen van bestaande internationale instellingen, zodat de Chinese belangen beter behartigd worden. Nergens komt dit duidelijker naar voren dan bij de Verenigde Naties. Sinds juli 2020 is Hu Zejun, voormalig hoofd van Chinese nationale rekenkamer, aangesteld als een van de drie bestuursleden van de Vijfde Commissie, de begrotingstak van de VN.

[86] Lai-Ha Chan, "Soft Balancing against the US 'Pivot to Asia': China's Geostrategic RatioZnale for Establishing the Asian Infrastructure Investment Bank," Australian Journal of International Affairs 71, nr. 6 (2 november 2017): 568–90, https://doi.org/10/gg7zsm; George Yin, "The BRICS Bank and China's Economic Statecraft," The Diplomat, 2014, https://thediplomat.com/2014/07/the-brics-bank-and-chinas-economic-statecraft/; Abigail, "The Lessons China Taught Itself: Why the Shanghai Cooperation Organization Matters," Jamestown, 2018, https://jamestown.org/program/the-lessons-china-taught-itself-why-the-shanghai-cooperation-organization-matters/.

[87] Diverse bronnen.

China heeft zijn groeiende invloed in de VN aangewend om een begin te maken met het hervormen van de manier waarop de VN zich met mensenrechten bezighoudt, bijvoorbeeld door minder budgettaire middelen voor initiatieven en personeel beschikbaar te stellen.[88]

Een belangrijke versterker van de 'soft & hard power' van China is het toenemende gebruik van operaties in de grijze zone die in alle sectoren worden uitgevoerd. Deze gaan veel verder dan de maritieme activiteiten in de Zuid-Chinese Zee. China heeft een wereldwijd netwerk ontwikkeld van culturele organisaties, zoals Confucius-instituten, contacten tussen overzeese Chinese gemeenschappen en buitenlandse politieke partijen, studenten aan overzeese universiteiten en buitenlandse inlichtingendiensten. China gebruikt deze netwerken en andere instrumenten, zoals cyberoperaties, om individuen, groepen, bedrijven en andere landen op een dusdanige wijze aan te vallen dat er geen sprake is van oorlogsvoering. Het zijn nochtans wel dwangmiddelen.

5.2.10 Implicaties van de opkomst van China voor het internationale systeem

De ontwrichtende rol van China op de op regels gebaseerde orde heeft belangrijke implicaties voor het internationale systeem. Hoewel de Verenigde Staten de belangrijkste grootmacht blijven, houdt de sterke toename van de macht van China in dat Peking de Verenigde Staten nu op geloofwaardige wijze op alle gebieden kan uitdagen. Bovendien heeft Peking het vertrouwen dat het hierin zal slagen. Veel wijst erop dat de Chinezen er sinds 2016 anders tegenaan kijken en dat Chinese beleidsmakers en analisten grotendeels van mening zijn dat het machtsverval van de VS onomkeerbaar is. Dit is een proces dat onder meer inhoudt dat zij afstand gaan doen van hun traditionele positie van internationaal leiderschap.[89]

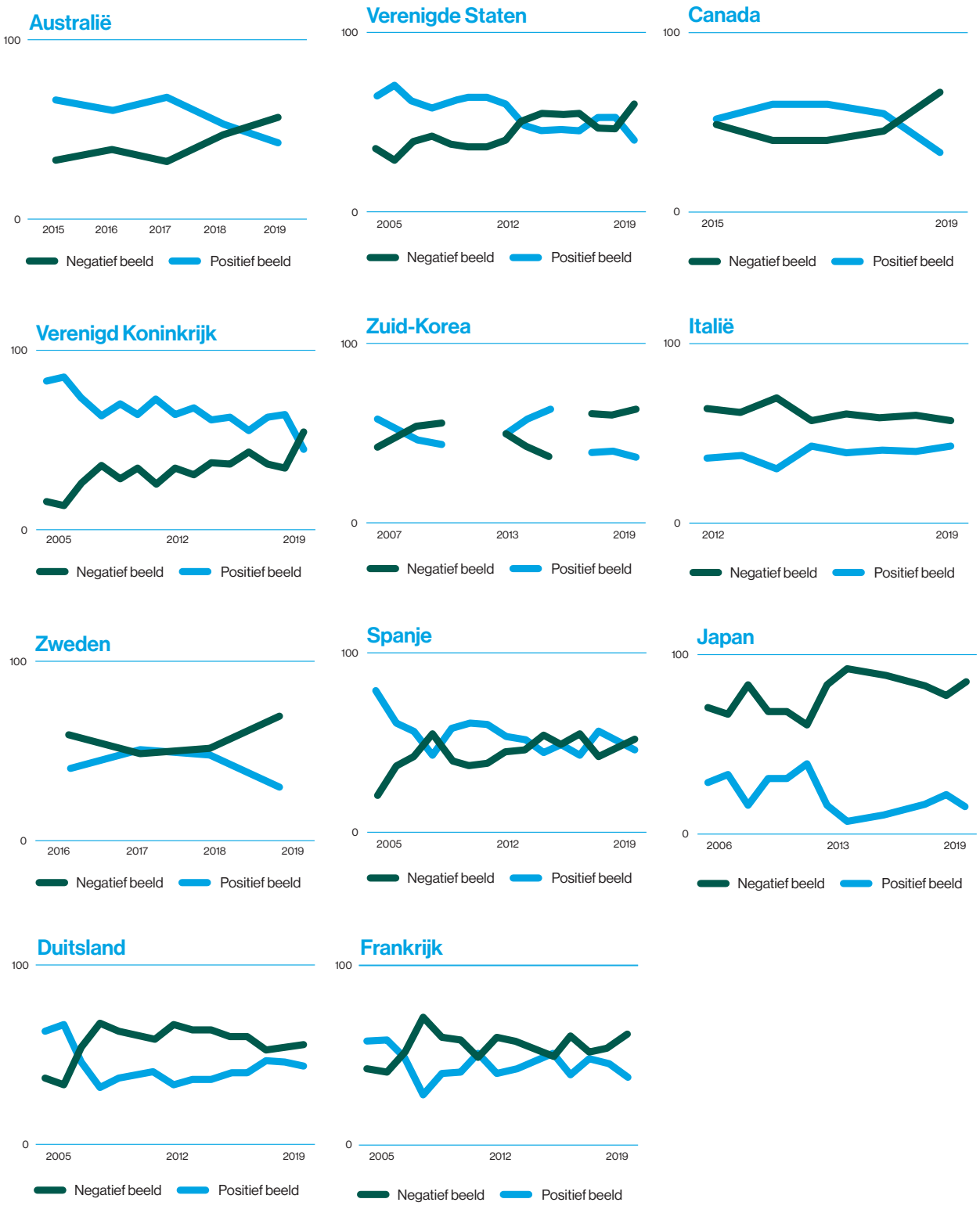
Dit heeft vooral bij de bondgenoten in Azië-Pacific twijfel doen ontstaan over de geloofwaardigheid van de Verenigde Staten als hoeder de veiligheid, een rol die zij sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog op zich hebben genomen. De groeiende macht van China heeft er eveneens voor gezorgd dat veel landen nauwere betrekkingen met Peking nastreven. Het land kan hierdoor op elk continent vruchtbare diplomatieke en economische betrekkingen ontwikkelen. Door de macht van Peking kan het land nu als geloofwaardig alternatief worden beschouwd voor een op regels gebaseerde orde die door de VS wordt geleid. Dit is vooral interessant voor lage- en middeninkomenslanden die huiverig staan tegenover het democratische model van de vrije markt of die zich niet welkom voelen in een op regels gebaseerde orde die in de eerste plaats is opgezet ten gunste van het Westen.

Deze nieuwe bereidheid van China om zijn gewicht in de schaal te leggen brengt tegelijkertijd een aantal aanzienlijke nadelen met zich mee. Geen van de buurlanden aanvaardt de hiërarchische visie van China op regionale betrekkingen, waarbij China dicteert en de anderen volgen. De agressieve houding van China heeft in feite andere landen in de regio gealarmeerd. Een aantal landen zoals Vietnam heeft te kennen gegeven dat zij nauwere banden met de Verenigde Staten wensen als tegenwicht voor het machtige buurland. Andere landen die toenadering tot Peking hebben gezocht, zoals Thailand en de Filipijnen, blijven wantrouwend staan tegenover de langetermijnmotieven van China en dekken zich in

[88] Rob de Wijk en Jack Thompson, "Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests" (Den Haag Centrum voor Strategische Studies, 2020).

[89] Rush Doshi, "China Thinks Trump Is Bad for America, and That's Good for China," Foreign Policy, 2020, https://foreignpolicy.com/2020/10/12/china-trump-accelerating-american-decline/.

Figuur 11 - Steeds negatiever beeld van China in de democratische wereld[90]



90 Laura Silver, Kat Devlin en Christine Huang, 'Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries' (Pew Research, 6 oktober 2020), https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/.

door hun banden met Washington aan te houden.[91] Ook andere landen buiten de regio, met name in Europa, zijn in de nasleep van de agressieve COVID-19-diplomatie en de inspanningen om Huawei als aanbieder van 5G-netwerken op te dringen opnieuw een afweging aan het maken over hoe dicht ze bij Peking willen staan. Een Duitse diplomaat zei over China's nieuwe onbeschaamde tactiek, die ook wel 'wolf-krijger-diplomatie' wordt genoemd, dat ze "tegen ons zijn gaan praten op een toon die zij alleen zouden hebben gebruikt tegen landen die zi als klein of zwak beschouwen."[92]

Het grootste nadeel van de assertiviteit van China is misschien wel dat het voldoende was om te zorgen dat Amerikanen anders over China zijn gaan denken. Voorheen was er in vele gelederen van de Amerikaanse samenleving aanzienlijke steun voor een meer verzoenende houding jegens China. Vroeger hoopten veel beleidsmakers en mensen uit het bedrijfsleven en de academische wereld in de VS goede banden te onderhouden met de verwachting dat China uiteindelijk tot economische en politieke hervormingen zou overgaan. Er heerst nu echter een breed gedragen consensus dat China niet zal veranderen en dat de Verenigde Staten hiernaar moeten handelen.[93]

Deze andere denkwijze van de VS heeft bijgedragen aan een belangrijke verschuiving in de grote strategie van de VS. De regering-Obama was al in een vroeg stadium teleurgesteld dat Peking in feite Amerikaanse toenaderingspogingen afwees door het maken van expansieve territoriale aanspraken in de Oost-Chinese en Zuid-Chinese Zee. De VS-functionarissen pasten zich aan door een complexere agenda na te streven waarin werd afgewisseld tussen waar mogelijk inschikkelijkheid en samenwerking en waar nodig concurrentie. Het was een agenda die beide partijen aanvaardbaar, zo niet ideaal, vonden.[94] Ondanks de inspanningen van president Trump om een persoonlijke verstandhouding met president Xi tot stand te brengen, heeft de officiële visie van de VS op China de pogingen tot samenwerking meestal terzijde geschoven. In Washington is zo goed als consensus ontstaan: concurrentie met China is onvermijdelijk. In officiële documenten wordt China nu een 'strategische concurrent' en een 'revisionistische macht' genoemd.

91 Joshua Kurlantzick, "Vietnam, Under Increasing Pressure From China, Mulls a Shift Into America's Orbit," World Politics Review, 2020, https://www.worldpoliticsreview.com/insights/28502/as-china-vietnam-relations-deteriorate-hanoi-mulls-closer-ties-with-the-u-s; Jason Gutierrez, "Philippines Backs Off Threat to Terminate Military Pact With U.S.," The New York Times, 2 juni, 2020, sec. World, https://www.nytimes.com/2020/06/02/world/asia/philippines-military-pact-us-duterte.html; Azchary Abuza, "America Should Be Realistic About Its Alliance with Thailand," War on the Rocks, 2 januari 2020, https://warontherocks.com/2020/01/america-should-be-realistic-about-its-alliance-with-thailand/.

92 Katrin Bennhold en Jack Ewing, "In Huawei Battle, China Threatens Germany 'Where It Hurts': Automakers," The New York Times, 16 januari 2020, sec. World, https://www.nytimes.com/2020/01/16/world/europe/huawei-germany-china-5g-automakers.html; Edward Lucas, "Wolf Warrior Diplomacy," 11 mei 2020, https://cepa.org/wolf-warrior-diplomacy/; Kathrin Hille, "'Wolf Warrior' Diplomats Reveal China's Ambitions," Financial Times, 12 mei 2020, https://www.ft.com/content/7d500105-4349-4721-b4f5-179de6a58f08.

93 Demetri Sevastopulo, "Why Trump's America Is Rethinking Engagement with China," Financial Times, 15 januari 2019, https://www.ft.com/content/f882b7c2-1339-11e9-a581-4ff78404524e.

94 The White House, "National Security Strategy of the United States of America" (Washington, D.C.: The White House, 2017), https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf; Victor Cha, "The Unfinished Legacy of Obama's Pivot to Asia," Foreign Policy (blog), 6 september 2016, https://foreignpolicy.com/2016/09/06/the-unfinished-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/.

De militaire strategie van de VS verandert snel als reactie op de groeiende mogelijkheden van China.[95]

Het resultaat is dat hoewel China in het buitenlandbeleid de groeiende macht aanwendt om de Chinese invloed te vergroten, hierdoor eveneens het internationale systeem wordt gedestabiliseerd. De vastberadenheid van China om over de Zuid- en Oost-Chinese Zee te heersen, leidt ertoe dat andere landen hun militaire uitgaven verhogen, deels om tegenwicht te bieden aan China.[96] De concurrentiestrijd van China met de VS in internationale instellingen en organisaties verzwakt de multilaterale orde. Beide landen ondermijnden bijvoorbeeld het vermogen van belangrijke internationale instellingen om op de COVID-19-pandemie te reageren. Chinese druk weerhield de WHO ervan om daadkrachtiger op de crisis te reageren. Dit heeft de VS ertoe aangezet zich uit de WHO terug te trekken. De organisatie verliest hierdoor een van haar belangrijkste financieringsbronnen, wat de kans vergroot dat de Chinese invloed verder toeneemt. Onenigheid tussen de twee grootmachten verhinderde ook dat de VN-Veiligheidsraad zinvolle resoluties kon aannemen met betrekking tot COVID-19.[97]

Nu de focus van de VS op de concurrentie met China ligt, is het lastiger om de vrede te bewaren. Daarentegen vormt de vastberadenheid van China om hegemonie in de Zuid-Chinese en Oost-Chinese Zee te vestigen ook een gevaar. Ongelukken of een relatief kleine confrontatie kunnen al snel escaleren naar een volledig conflict. Peking vergroot met het agressieve beleid van China dat gericht is op verdrijving van de VS de kans op een oorlog. De VS fungeren als regionale hoeder van de veiligheid en er bestaat, ondanks de tik die de reputatie van de VS de afgelopen jaren heeft gekregen, nog steeds een veel positiever beeld van de VS dan van China.[98]

De steeds agressievere houding van China tegenover Taiwan is bijzonder zorgwekkend: sinds medio september 2020 is het land minstens 50 keer de iluchtverdedigingsidentificatiezone van Taiwan binnengedrongen. Dit gedrag betekent een escalatie ten opzichte van de vorige status quo. Het lijkt een langetermijnstrategie te zijn die bedoeld is om de Taiwanese defensiemacht uit te putten, om de internationale gemeenschap aan dit gedrag te laten wennen en om de Chinese krijgsmacht een tactisch voordeel te geven bij toekomstige militaire conflicten.[99]

5.2.11 De ontwakende macht

Aan de rol die de Europese Unie in de internationale orde speelt is een paradox verbonden. Aan de ene kant oefent de EU aanzienlijke economische invloed uit. Afhankelijk van hoe het bbp wordt gemeten,

95 "Summary of the 2018 National Defense Strategy" (Washington D.C.: US Department of Defense, 2018), https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf; The White House, "National Security Strategy of the United States of America"; David Lague, "Special Report: U.S. Rearms to Nullify China's Missile Supremacy," Reuters, 6 mei 2020, https://www.reuters.com/article/us-usa-china-missiles-specialreport-us-idUSKBN22I1EQ.

96 Gordon Lubold and Nancy A. Youssef, "U.S.-China Rivalry Pushes Rise in World-Wide Military Spending, Report Finds," Wall Street Journal, 14 februari 2020, sec. World, https://www.wsj.com/articles/u-s-china-rivalry-pushes-rise-in-world-wide-military-spending-report-finds-11581698608.

97 "China Delayed Releasing Coronavirus Info, Frustrating WHO," AP NEWS, 2 juni 2020, https://apnews.com/article/3c061794970661042b18d5aeaaed9fae; de Wijk and Thompson, "Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests."

98 Michael Haas and Niklas Masuhr, "US-China Relations and the Specter of Great Power War," in Strategic Trends 2020: Key Developments in Global Affairs (Center for Security Studies, ETH Zurich, 2020), 31–53; Allison, Destined for War, 154–84; Silver, Devlin, and Huang, "China's Economic Growth Welcomed in Emerging Markets, but Neighbors Wary of Its Influence."

99 "PLA Warplane Enters Taiwan's ADIZ for Fourth Consecutive Day," Focus Taiwan, 2020, https://focustaiwan.tw/cross-strait/202012010019; Michael Mazza, "Signaling from Chinese Military Exercises around Taiwan | AEI," American Enterprise Institute - AEI (blog), 2020, https://www.aei.org/articles/signaling-from-chinese-military-exercises-around-taiwan/.

behoorde de EU met 15,59 biljoen USD in 2019 tot de drie grootste economieën ter wereld. De EU is voor 80 landen de belangrijkste handelspartner (de VS voor iets meer dan 20 landen).[100] De EU is ook op het gebied van regelgeving een supermacht. Wat Anu Bradford het 'Brussel-effect' noemt, stelt de EU in staat om via haar juridische instellingen en normen het mondiale ondernemingsklimaat te vormen op een gunstige manier voor de Europese belangen en waarden. Twee van 's werelds grootste bedrijven zijn in de EU gevestigd en Frankfurt en Parijs zijn belangrijke financiële centra.[101] Drie van de G7-leden zijn lid van de EU.

In sommige opzichten wordt de economische macht van de EU geëvenaard door politieke invloed. Eén lidstaat en een voormalig lidstaat hebben een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). De EU en afzonderlijke Europese landen spelen een centrale rol in tal van internationale instellingen en overeenkomsten. De 'soft power' van Europa is indrukwekkend. Volgens Pew Research heeft 58 procent van de bevolking een positief beeld van de EU. Vier van de tien belangrijkste toeristische landen ter wereld zijn EU-lidstaten.

In de FBIC-index staan zes landen van de EU in de top 10.[102]

De EU en haar lidstaten spelen een vitale rol in de werking van het multilaterale systeem. In 2019 kwam 24 procent van het reguliere VN-budget en 24 procent van het VN-budget voor vredesmissies voor rekening van de EU. Dat is meer dan welk ander land dan ook. De EU-lidstaten droegen 33% bij aan de WTO-begroting voor 2020. China en de VS droegen respectievelijk 10% en 11% bij.[103]

Aan de andere kant oefent de EU minder invloed uit dan zij kan, aangezien de gezamenlijke economische kracht die van China en de Verenigde Staten dicht nadert. Het meest in het oog springende domein waarop de EU achterblijft, is op militair gebied. In 2018 gaven de EU-lidstaten 223,4 miljard euro aan defensie uit. Dat was meer dan China en bijna vier keer zo veel als Rusland. In de top 15 landen die wereldwijd het meest uitgeven, staan drie Europese landen: Frankrijk, Duitsland en Italië.[104] De EU-uitgaven zijn echter inefficiënt. In een rapport uit 2017 werd opgemerkt dat de EU-lidstaten 178 verschillende wapensystemen gebruikten. Ter vergelijking: de Verenigde hadden er slechts 30. Deze variatie in wapensystemen leidt tot tal van problemen en in

100 "GDP (Current US$)," WorldBank, geraadpleegd op 17 december 2020, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD; "EU Position in World Trade," European Commission, geraadpleegd op 31 juli 2020, https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/.

101 Anu Bradford, "The Brussels Effect," Northwestern University Law Review, Vol. 107, p. 1, 2012; Columbia Law & Economics Working Paper No. 533, 1 januari 2012, https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1966; "Global 500," Fortune, geraadpleegd op 3 augustus 2020, https://fortune.com/global500/2019/.

102 Kat Devlin and Inquiries, "Attitudes toward EU Are Largely Positive, Both within Europe and Outside It," Pew Research Center, 21 oktober 2019, https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/21/attitudes-toward-eu-are-largely-positive-both-within-europe-and-outside-it/; David Elliott, "Chart of the Day: These Countries Normally Have the Highest International Tourist Numbers," World Economic Forum, 2020, https://www.weforum.org/agenda/2020/06/most-visited-countries-world-tourism-organization/; Moyer e.a., "Measuring Formal Bilateral Influence Capacity."

103 "The EU at the UN," Text, European External Action Service, 2020, https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/33807/eu-un_en.

104 "European Defence Agency Annual Report 2019" (Brussels: European Defence Agency, 2019); "World Military Expenditure Grows to $1.8 Trillion in 2018," SIPRI, 2019, https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018.

het bijzonder tot een gebrek aan interoperabiliteit. Hoewel de EU-lidstaten op papier meer troepen kunnen inzetten dan de Verenigde Staten (1,9 versus 1,3 miljoen), is het niet verrassend dat slechts weinig van deze troepen snel en effectief kunnen worden ingezet.[105]

De EU is in feite geen kernmacht. Frankrijk is de enige EU-lidstaat met een eigen nucleair arsenaal en heeft een defensieve doctrine. (het Verenigd Koninkrijk is ook een kernmacht en zal ondanks de Brexit met de EU blijven samenwerken op defensiegebied [106]). Hoewel er discussies zijn gevoerd over uitbreiding van de afschrikkingsmacht van Frankrijk naar andere EU-lidstaten, heeft dit nog niet plaatsgevonden.[107] Alle EU-landen met NAVO-lidmaatschap vallen onder de nucleaire paraplu van de VS en in verschillende Europese landen zijn Amerikaanse wapens gestationeerd. Volgens een onderzoek uit 2018 van de Europese Raad voor buitenlandse betrekkingen hebben spanningen in de trans-Atlantische betrekkingen sinds 2016 er echter toe geleid dat zeven EU-lidstaten, waarvan er vier ook NAVO-lid zijn, de nucleaire veiligheidsgarantie van de VS als minder geloofwaardig beschouwen. Vooraanstaande leden van de Duitse Sociaal-Democratische Partij, de junior partners in de regeringscoalitie van het land, hebben met name opgeroepen tot verwijdering van Amerikaanse kernwapens van Duits grondgebied.[108]

De betrekkelijk zwakke positie van de EU op militair gebied wordt nog versterkt door politieke machtsverschillen. Ondanks de belangrijke rol die de EU speelt bij de financiering van belangrijke internationale instellingen, hebben de EU en de afzonderlijke lidstaten soms moeite om invloed uit te oefenen. In de VN-Veiligheidsraad zijn Frankrijk en het voormalig EU-lid het VK bijvoorbeeld minder actief dan de andere drie permanente leden. Sinds 1989 hebben ze hun veto's niet meer gebruikt. De andere middenmacht Rusland heeft zijn veto daarentegen meer dan twintig keer gebruikt sinds 1990. Hoewel veel analisten Duitsland als de sterkste macht van Europa beschouwen, aarzelt het nog steeds om binnen de EU het voortouw te nemen en internationaal een leiderrol op zich te nemen.

Er zijn ook een aantal interne uitdagingen die de invloed van de EU beperken en het vermogen van Brussel aantasten om macht en invloed in het buitenland uit te oefenen. De Europese schuldencrisis die deels het gevolg is van macro-economische verschillen tussen lidstaten waarvoor de eurozone niet is ontworpen, heeft sinds 2009 in delen van de eurozone geleid tot lagere investeringen, een hogere werkloosheid en verminderde economische activiteit.

[105] Ian Bond, "Europe Must Take on Its Own Defense Responsibilities," Defense News, 2 juli 2020, https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/07/03/europe-must-take-on-its-own-defense-responsibilities/.

[106] Trevor Taylor, "Brexit's Implications for UK Defence Industrial Cooperation with Europe," RUSI, 2020, https://rusi.org/commentary/brexit-implications-uk-defence-industrial-cooperation-europe.

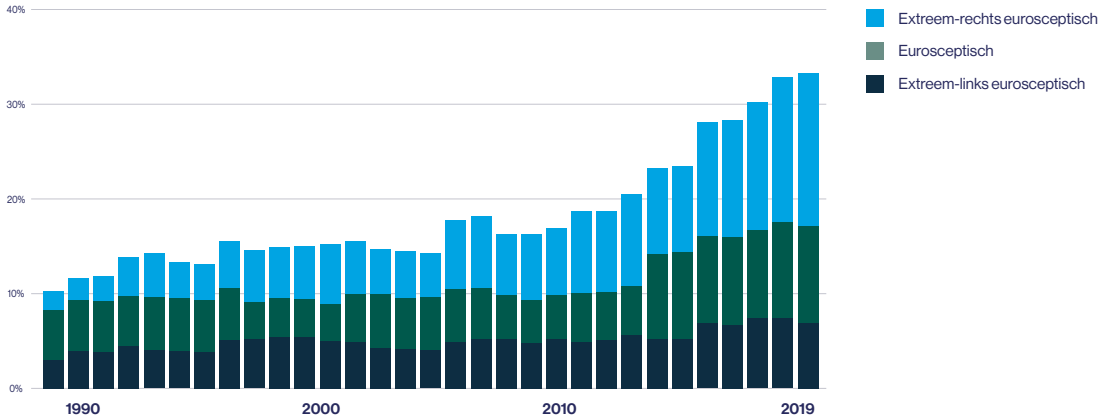
[107] Tom Sauer, "Power and Nuclear Weapons: The Case of the European Union," Journal for Peace and Nuclear Disarmament 3, nr. 1 (2 januari 2020): 41–59, https://doi.org/10/gg7zsn; Hans M. Kristensen and Matt Korda, "French Nuclear Forces, 2019," Bulletin of the Atomic Scientists 75, nr. 1 (2 januari 2019): 51–55, https://doi.org/10/gf6x7d; Michel Rose, "Amid Arms Race, Macron Offers Europe French Nuclear Wargames Insight," Reuters, 7 februari 2020, https://www.reuters.com/article/us-france-defence-macron-idUSKBN20119O.

[108] Manuel Lafont Rapnoouil, Tara Varma, and Nick Witney, "Eyes Tight Shut: European Attitudes towards Nuclear Deterrence," ECFR, 2018, https://ecfr.eu/special/eyes_tight_shut_european_attitudes_towards_nuclear_deterrence/; Matthew Karnitschnig, "German Social Democrats Tell Trump to Take US Nukes Home," POLITICO, 3 mei 2020, https://www.politico.eu/article/german-social-democrats-tell-donald-trump-to-take-us-nukes-nuclear-weapons-home/.

Dit heeft diepgaande politieke consequenties gehad met de toenemende invloed van soevereinistische bewegingen in de meeste Europese landen in het bijzonder. Ze staan sceptisch tegenover het Europese project. [109]

Ondanks recente terugvallen in veel landen heeft de soevereinistische politieke ideologie in de nabije toekomst veel in de melk te brokkelen in de Europese politiek. Het PopuList-project, dat extremistische, eurosceptische politieke bewegingen volgt, meldde dat deze partijen in heel Europa tussen het midden van de jaren negentig en 2019 het percentage stemmen zag verdubbelen van 15 naar 33 procent.[110]

Het soevereinisme in Europa is verder versterkt door de migrantencrisis die grotendeels veroorzaakt werd door vluchtelingen die oorlogen in Syrië, Afghanistan en Irak ontvluchtten. Volgens de UNHCR hebben tussen 2014 en 2019 meer dan 2 miljoen vluchtelingen via het Middellandse Zeegebied over land en over zee hun weg naar Europa gevonden. Op het hoogtepunt van de crisis in 2015 arriveerden meer dan een miljoen vluchtelingen van wie er honderdduizenden in landen als Griekenland en Italië verblijven. In de twee landen met deze grote aantallen vluchtelingen ligt het anti-immigrantensentiment veel hoger dan in het gros van de landen van Europa.



Figuur 12 - Toenemende invloed van populistische partijen in Europa, 1990-2019[111]

109 Barry Eichengreen, "The Eurozone Crisis: The Theory of Optimum Currency Areas Bites Back," Notenstein Academy White Paper Series, 2014; Viral V Acharya e.a., "Real Effects of the Sovereign Debt Crisis in Europe: Evidence from Syndicated Loans," The Review of Financial Studies 31, nr. 8 (1 augustus 2018): 2855–96, https://doi.org/10/ggfw8f; Luigi Guiso e.a., "Global Crises and Populism: The Role of Eurozone Institutions*," Economic Policy 34, nr. 97 (1 januari 2019): 95–139, https://doi.org/10/ghp4gc.

110 "The PopuList," The PopuList, geraadpleegd op 17 december 2020, https://popu-list.org/.

111 Met dank aan Dr. Matthijs Rooduijn voor het delen van de gegevens voor deze figuur.

Er is een rechtstreeks verband tussen de opkomst van extreem-rechtse politieke partijen in een aantal Europese landen en anti-immigrantensentiment. De houding verschilt echter per land en Europeanen staan in sommige gevallen positiever tegenover vluchtelingen dan tegenover andere soorten immigranten.[112]

Het effect van anti-immigrantensentimenten op extreem-rechtse politiek in Europa valt in het bijzonder op bij het besluit van het Verenigd Koninkrijk om de EU te verlaten (Brexit). Uit de opiniepeilingen blijkt dat voor Brexiteers na herkrijging van de soevereiniteit het op een na belangrijkste punt om voor te stemmen de bezorgdheid over het immigratiebeleid was. De partij die de drijvende kracht achter Brexit was, de UKIP, heeft het anti-immigrantensentiment effectief benut om een anti-EU-sentiment te mobiliseren.[113]

De COVID-19-crisis heeft het Europese project verder op de proef gesteld. De tijdelijke sluiting van de grenzen heeft het Europese engagement voor het vrije verkeer van personen op de proef gesteld. Het besluit van sommige landen om de uitvoer van aan COVID-19 gerelateerde goederen te blokkeren, heeft geleid tot bezorgdheid over het vrije verkeer van goederen. In de eerste maanden van de pandemie heerste er wijdverbreide woede in landen zoals Italië over het feit dat ze door hun buren en Europese instellingen in de steek waren gelaten. Dit opende de deur voor China en Rusland, die van de crisis profiteerden door hulp naar Italië te sturen in een poging hun internationale imago te verbeteren en de cohesie in Europa te ondermijnen.[114]

5.2.12 Implicaties van de verschuiving van Europa naar een onafhankelijkere internationale rol

Ondanks de uitdagingen die COVID-19-crisis met zich meebrengt, kan het op de lange termijn ertoe leiden dat de Europese landen nader tot elkaar komen. Na hevige meningsverschillen over een poging om gezamenlijk schuldpapier uit te geven ter ondersteuning van door de pandemie getroffen landen, waarbij Nederland het voortouw nam tegen de zogeheten euro-obligaties, stemde Europa uiteindelijk in met het herstelplan voor Europa waarmee de Europese Commissie voor 750 miljard euro aan leningen aantrekt.[115]

De COVID-19-crisis heeft de meeste Europeanen ook van de noodzaak van nauwere samenwerking overtuigd, hoewel de meeste Europeanen zich hierbij meer door angst dan door idealen laten leiden. Uit een aantal studies van de Europese Raad voor buitenlandse betrekkingen bleek dat de meeste Europeanen weliswaar de mening zijn toegedaan dat de EU-instellingen niet genoeg deden, maar ook dat de pandemie de noodzaak van nog meer Europese samenwerking duidelijk heeft gemaakt. Een meerderheid van de Europeanen (42%) is van mening dat de crisis heeft aangetoond dat de Europese landen de handen ineen moeten slaan om de Europese belangen en waarden te beschermen in een wereld die door potentieel vijandige concurrerende machten en blokken wordt gedomineerd. Zo'n 29% is van

[112] Ana Gonzalez-Barrera en Phillip Connor, "Around the World, More Say Immigrants Are a Strength Than a Burden," Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 14 maart 2019, https://www.pewresearch.org/global/2019/03/14/around-the-world-more-say-immigrants-are-a-strength-than-a-burden/; Lewis Davis and Sumit S. Deole, "Immigration and the Rise of Far-Right Parties in Europe," Ifo DICE Report 15, nr. 4 (2017): 10–15.

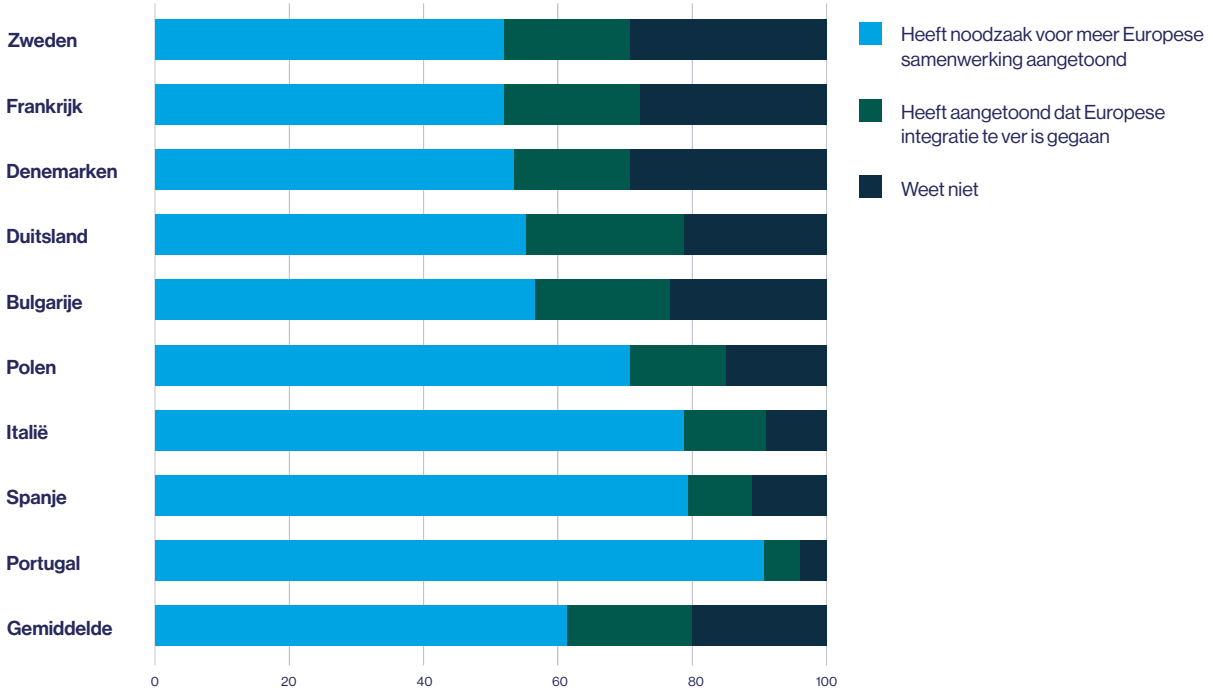
[113] Noah Carl, "Leavers Have a Better Understanding of Remainers' Motivations than Vice Versa," EUROPP (blog), 12 mei 2018, https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/05/12/leavers-have-a-better-understanding-of-remainers-motivations-than-vice-versa/.

[114] Elisabeth Braw, "Beware of Russian and Chinese Aid in Response to the Coronavirus," Foreign Policy, 2020, https://foreignpolicy.com/2020/03/30/russia-china-coronavirus-geopolitics/.

[115] Sam Fleming, Ian Mount en Miles Johnson, "EU Rescue Package: Borrowing to Prevent a North-South Split," Financial Times, 24 juli 2020, https://www.ft.com/content/1fd5785b-5f6f-4175-bae4-214b43a55804.

mening dat het systeem anarchistisch wordt waarbij de multilaterale samenwerking volledig zal wegvallen en 15% is van mening dat het systeem in tweeën zal splitsen, waarbij de Verenigde Staten een blok van liberale democratieën leidt en China en Rusland de autocratische naties.[116]

Als deze zienswijze niet verandert, krijgt de steun voor initiatieven als de Europese strategische autonomie (EUSA) een verdere impuls. EUSA is een veelbesproken concept met tal van (vaak concurrerende) varianten, zoals strategische soevereiniteit of strategische verantwoordelijkheid. Er zijn veel definities van Europese strategische autonomie omdat er geen consensus heerst over de inhoud ervan. De een wil volledige onafhankelijkheid van de Verenigde Staten, terwijl de ander streeft naar een versie die de goedkeuring van de VS kan wegdragen.



Figuur 13 - Groeiende steun voor meer Europese samenwerking sinds de uitbraak van COVID-19

[116] Susi Dennison en Pawel Zerka, "Together in Trauma: Europeans and the World after Covid-19," ECFR, 2020, https://ecfr.eu/publication/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19/; Ivan Krastev and Mark Leonard, "Europe's Pandemic Politics: How the Virus Has Changed the Public's Worldview," ECFR, 2020, https://ecfr.eu/publication/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview/.

De discussie is in wezen een reactie op de evolutie van het internationale systeem in de richting een losse vorm van multipolariteit en de aanzienlijke bedreiging van de op regels gebaseerde orde door China, Rusland en de Verenigde Staten.[117]

De inspanningen van Europa ter uitbreiding van de militaire vermogens vormen een essentieel onderdeel van de EUSA-discussie. Op dit gebied blijft Europa nog steeds achter. De Europese NAVO-leden hebben nog steeds moeite met het creëren van effectieve autonome capaciteiten voor *high intensity warfare*. De EU weet ook geen gelijke tred te houden met de ontwikkelingen op het gebied van nieuwe militaire technologie. Bij het onderzoek naar de inzet van kunstmatige intelligentie (AI) voor militaire doeleinden is de EU achteropgeraakt. Het ligt met de ontwikkeling van hypersonische wapens achter op China, Rusland en de Verenigde Staten. De meeste Europese landen zijn niet voorbereid op het grootschalige en creatieve gebruik van drones die bij recente conflicten, zoals de oorlog in Nagorno-Karabach in 2020, werden ingezet.[118]

Ondanks deze tekortkomingen vindt Europa op het gebied van defensie langzaam de weg omhoog. Inter-EU-projecten die zijn opgezet om het gebrek aan capaciteit en interoperabiliteitsproblemen aan te pakken, zoals Permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) en het Europees Defensiefonds (EDF), blijven werk in uitvoering, maar zijn er wel al in geslaagd om de EU-defensie in de goede richting te duwen. Bovendien nemen de defensie-uitgaven van de EU toe. De militaire uitgaven in Europa zijn in 2019 met 5 procent toegenomen. Dat is sneller dan in welke regio dan ook. De uitgaven van Duitsland stegen in 2019 met 10 procent, de sterkste stijging van alle landen in de top 15. De defensie-uitgaven van de EU lijken betrekkelijk ongeschonden uit de COVID-crisis te komen. Het EDF kan tijdens het volgende zevenjarenplan van de EU rekenen op 8 miljard euro. Dit is minder dan oorspronkelijk gepland, maar nog steeds aanzienlijk gezien de begrotingsdruk waarmee de landen worden geconfronteerd.[119]

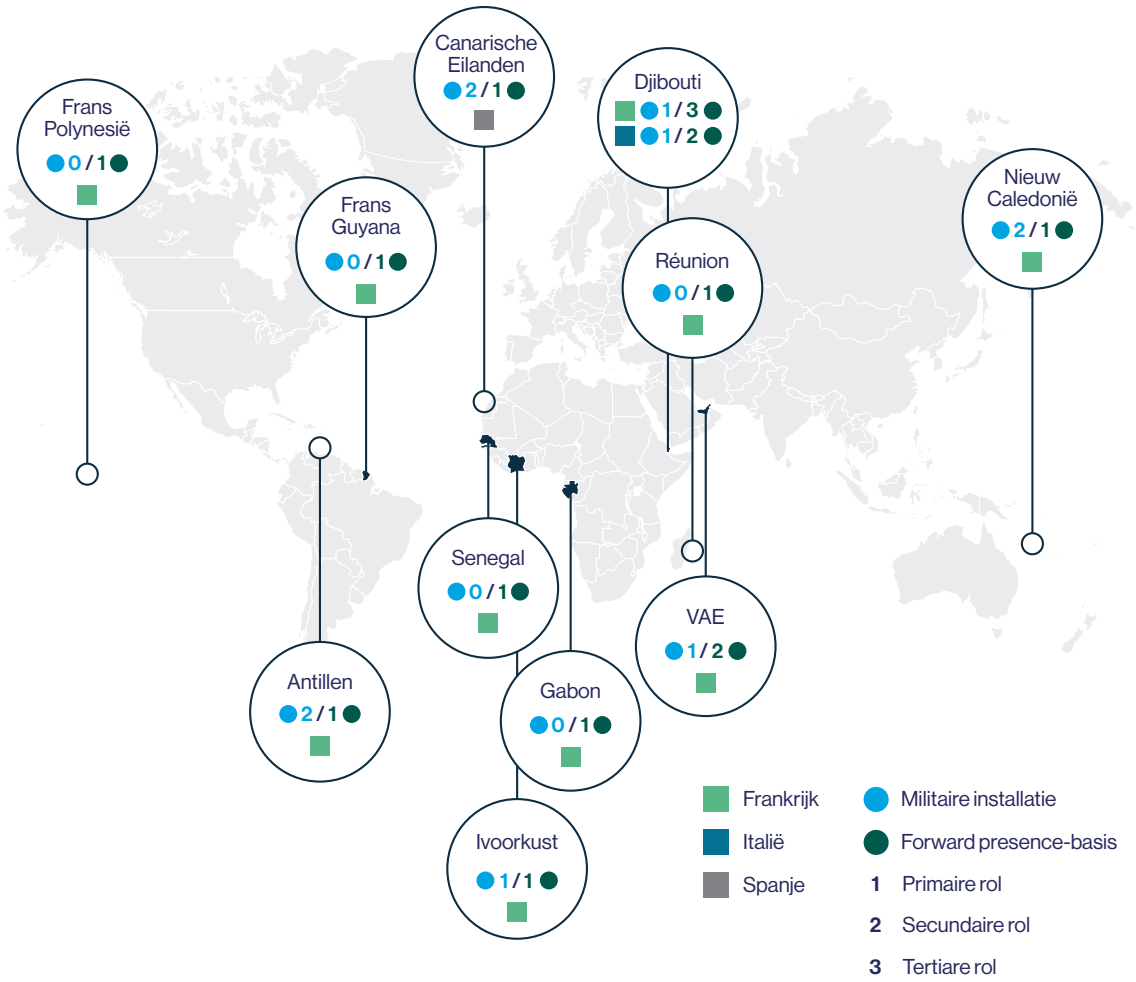
Zoals uit figuur 14 blijkt, beschikt Europa door het gecombineerde gewicht van de militaire bases van de EU over de hele wereld over strategische middelen om desgewenst haar macht te tonen. De EU-lidstaten hebben bases in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, het Midden-Oosten, Afrika, de Indische Oceaan en de Stille Oceaan.

[117] Dick Zandee e.a., 'European Strategic Autonomy in Security and Defence' (Clingendael, 3 december 2020), https://www.clingendael.org/publication/european-strategic-autonomy-security-and-defence.

[118] Alexandra Brzozowski, 'EU Lacks Defence Capabilities to Meet "strategic Autonomy" Goals', Www.Euractiv.Com, 23 november 2020, https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-lacks-defence-capabilities-to-meet-strategic-autonomy-goals/; Ulrike Esther Franke, 'Not Smart Enough: The Poverty of European Military Thinking on Artificial Intelligence – Europese Raad voor buitenlandse betrekkingen', ECFR, 18 december 2019, https://ecfr.eu/publication/not_smart_enough_poverty_european_military_thinking_artificial_intelligence/; Audrey Quintin en Robin Vanholme, 'Hypersonic Missiles and European Security: Challenges Ahead', Finabel, geraadpleegd op 30 januari 2021, https://finabel.org/hypersonic-missiles-and-european-security/; Gustav Gressel, 'Military Lessons from Nagorno-Karabakh: Reason for Europe to Worry – Europese Raad voor buitenlandse betrekkingen', ECFR (blog), 24 november 2020, https://ecfr.eu/article/military-lessons-from-nagorno-karabakh-reason-for-europe-to-worry/.

[119] Alexandra Brzozowski, "Military Spending Saw Biggest Increase in a Decade in 2019," Www.Euractiv.Com (blog), 27 april 020, https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/military-spending-saw-biggest-increase-in-a-decade-in-2019/; Sebastian Sprenger, "The European Union's Defense Ambitions Are Still Showing Signs of Life," Defense News, 29 mei 2020, https://www.defensenews.com/global/europe/2020/05/29/the-european-unions-defense-ambitions-are-still-showing-signs-of-life/.

Figuur 14 - Militaire installaties van de EU in het buitenland[120]



[120] Bewerking van James Rogers en Luis Simón, "The Status and Location of the Military Installations of the Member States of the European Army and their Potential Role for the European Security and Defence Policy (ESDP)," Europees Parlement, 2009.

Een van de gebieden waarop deze bases (en status van grootmacht Europa die vaste vorm krijgt) van toepassing zijn, betreft de verschuiving van het geopolitieke en geo-economische zwaartepunt van de wereld naar Azië. Hoewel de aandacht van Europa niet zo radicaal of drastisch is verschoven als die van Washington, zit Europa ook in het proces van de ontwikkeling van een reeks gemeenschappelijke ideeën over hoe Europa in strategische zin over de Aziatische eeuw moet denken. Nederland, Frankrijk en Duitsland hebben allen strategiedocumenten voor de Indo-Pacific-regio gepubliceerd en naar verwachting zullen andere Europese landen volgen.[121]

De op regels gebaseerde internationale orde is voor Europa van wezenlijk belang op een wijze zoals andere grootmachten die niet kennen. Het stelt de kleine en middelgrote landen in Europa in staat hun belangen en waarden collectief te beschermen. Dit zou niet mogelijk zijn in een Hobbesiaans systeem waarbij elke staat gedwongen wordt zichzelf staande te houden. Om die reden speelt Europa zo'n cruciale rol in het multilaterale systeem. De EU en lidstaten zoals Nederland spelen een cruciale rol bij het bevorderen van de democratie, rechtsstaat en mensenrechten. Dit houdt in dat de EU een belangrijke bijdrage levert aan het terugdringen van geweld en het bevorderen van vrede. Afhankelijk van de weg die het buitenlandbeleid van de VS de komende jaren inslaat, zou de EU de enige grootmacht kunnen worden die het multilaterale systeem verdedigt. Als dat gebeurt, zal Europa nog nauwer gaan samenwerken met gelijkgestemde landen in Noord-Amerika en Azië om de belangrijkste elementen van het systeem overeind te houden.

Europa staat de komende tien jaar voor de hamvraag: "Voelt Europa zich op zijn gemak om een assertievere geopolitieke rol op te pakken?" Dit betekent dat de EU zich moet blijven inzetten op gebieden als ontwikkeling, mensenrechten, zetten van maatstaven en in stand houden van normen, in stand houden van multilaterale instellingen (allemaal gebieden waarop Europa uitblinkt), maar ook dat de EU moet leren om (soms tegelijkertijd) China, Rusland en de Verenigde Staten tegengas te geven wat betreft strategische en economische kwesties. Het verdedigen van de Europese belangen en waarden en het in stand houden van constructieve betrekkingen met de andere grootmachten zullen de Europese vastberadenheid op de proef stellen en vragen om een aanzienlijke mate van cohesie om de verdeel-en-heerstactieken het hoofd te kunnen bieden. Europa moet effectiever worden in het smeden van coalities van gelijkgezinden. Dit betreft niet alleen andere staten, maar ook grote en invloedrijke niet-statelijke actoren, waarvan er veel in Europa zijn gevestigd.[122]

Het internationale systeem evolueert op een manier die de Europese belangen en waarden veelal schaden, maar Europa staat verre van machteloos tegenover deze uitdagingen. De EU kan veel ondernemen om de schade voor de op regels gebaseerde orde te beperken en haar vermogen te vergroten om de uitdagingen die andere grootmachten stellen aan

[121] Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Indo-Pacific: een leidraad voor versterking van de Nederlandse en EU-samenwerking met partners in Azië - Publicatie - Rijksoverheid.nl', publicatie (Ministerie van Algemene Zaken, 13 november 2020), https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/11/13/indo-pacific-een-leidraad-voor-versterking-van-de-nederlandse-en-eu-samenwerking-met-partners-in-azie; 'The Indo-Pacific Region: A Priority for France' (Franse Ministerie voor Europa en Buitenlandse Zaken), https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/; Auswärtiges Amt, '"Germany – Europe – Asia: Shaping the 21st Century Together": The German Government Adopts Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region' (Duitse Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1 september 2020), https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/german-government-policy-guidelines-indo-pacific/2380510.

[122] Soortgelijke argumenten zijn te vinden in Monika Sie Dhian Ho, Luuk van Middelaar en Frans-Paul van der Putten, 'De Nederlandse geopolitieke opties: vazal van VS, neutraal, of samen met Frankrijk en Duitsland', De Groene Amsterdammer, 3 februari 2021, https://www.groene.nl/artikel/speler-of-speelbal.

te gaan. De belangrijkste taak waarvoor de EU zich de komende tien jaar gesteld ziet, is het ontwikkelen van de politieke wil om de beschikbare instrumenten in te zetten.

5.2.13 De oorlogszuchtige beer

Na jaren van verval na de ineenstorting van de Sovjet-Unie heeft Rusland de status van belangrijke macht herwonnen. De rol van Rusland in het internationale systeem is in sommige opzichte omgekeerd aan die van de EU: veel van de zwakke punten van de EU zijn sterke punten van Rusland.

Voor een deel kwam dit door maximalisering van de politieke invloed op zowel regionaal als mondiaal niveau. Veel van de activiteiten van Rusland waren gericht op ondermijning of aanpassing van aspecten van de op regels gebaseerde internationale orde. Het meest ingrijpende zijn de militaire interventie in Oekraïne en Syrië voor behoud van invloed in belangrijke regio's en de moordaanslagen om tegenstanders van het Poetin-regime uit te schakelen. Rusland is ook begonnen om de militaire aanwezigheid in Afrika uit te breiden. Het land heeft sinds 2015 met 21 Afrikaanse landen militaire samenwerkingsovereenkomsten gesloten en heeft aan zes landen toestemming gevraagd om bases te vestigen: Egypte, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Eritrea, Madagaskar, Mozambique en Soedan.[123] Hoewel de precieze aantallen onduidelijk zijn, zijn Russische strijdkrachten en externe beveiligers, waaronder een aantal van de Wagner Groep, naar Venezuela gestuurd om de president Nicolas Maduro te helpen aan de macht te blijven.[124]

Deze interventies in het Midden-Oosten, Afrika en Zuid-Amerika benadrukken een cruciaal aspect van de heropleving van Rusland: het vermogen om op mondiaal niveau buiten het nabije buitenland militaire macht te tonen. De capaciteiten van Rusland zijn zeker veel bescheidener dan die van China of de Verenigde Staten. Ze vormen echter een extra instrument in het arsenaal van Moskou om de politieke invloed te versterken.

Rusland heeft zijn status als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad gebruikt om zijn belangen in onder meer in Syrië en Oekraïne te beschermen en heeft sinds 1990 26 keer zijn veto uitgesproken. Het land heeft ook samen met China een actieve rol gespeeld in de pogingen om de VN-instelling voor de mensenrechten te ondermijnen, deels door te korten op budgettaire middelen voor belangrijke initiatieven en personeel.[125]

Rusland maakt optimaal gebruik van zijn militaire middelen. Het land beschikt over de grootste voorraad kernwapens ter wereld, hoewel de Verenigde Staten iets meer inzetbare wapens hebben. Rusland schuwt niet om deze wapens te verspreiden ter versterking van strategische doelen, zoals toen het in 2016 de met kernwapens uit te rusten Iskander-raketten naar Kaliningrad stuurde om de enclave te versterken en zo de capaciteiten op het gebied van *anti-access/area denial* (A2/AD) te projecteren.[126]

[123] Steve Balestrieri, "Putin Is Reportedly Looking to Expand Russia's Presence in Africa with New Bases in 6 Countries," Business Insider, 2020, https://www.businessinsider.com/russia-reportedly-signs-deals-allowing-bases-in-6-african-countries-2020-8.

[124] Maria Tsvetkova Zverev Anton, "Exclusive: Kremlin-Linked Contractors Help Guard Venezuela's Maduro - Sources," Reuters, 25 januari 2019, https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-russia-exclusive-idUSKCN1PJ22M.

[125] De Wijk en Thompson, "Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests."

[126] Owen LeGrone, "Russian Nuclear Modernization and Putin's Wonder-Missiles: Real Issues and False Posturing," Arms Control Today 49, nr. 7 (2019): 41–41; Amy F. Woolf, Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces and Modernization (Independently Published, 2020); Hans M. Kristensen and Matt Korda, "Status of World Nuclear Forces," Federation Of American Scientists (blog), 2020, https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/; Alexander Lanoszka, "Nuclear Blackmail and Nuclear Balance in the Baltic Region," Scandinavian Journal of Military Studies 2 (20 juni 2019): 72–82, https://doi.org/10/gg7zsp.

Figuur 15 - Overzicht van Russische operaties in de grijze zone[129]

Verenigde Staten	Europe/ NAVO	Beringstraat	Zuidoost Europa/ W. Balkan	Baltische staten, Oekraïne, Georgië	Nabije buitenland	Campagne in Syrië
19 grootschalige incidenten van inmenging in verkiezingen, vervalsingen, cyberaanvallen, spionage en zelfs de manipulatie van binnenlandse politieke groeperingen in de VS (2012-2020)	**14 incidenten** van desinformatie en misleiding bedoeld om de EU te delegitimeren, evenals Russische militaire druk op NAVO-leden (2000-2020)	**16 incidenten** met uitdaging van de krijgsmacht van de VS binnen de luchtverdedigingsidentificatiezone van Alaska en de zeegrens van de Beringstraat (1990-2020)	**18 incidenten** in de hele regio (2006-2020)	Rusland gebruikt agressievere en negatievere operaties in de grijze zone dan bij de campagne voor het nabije buitenland en dreigt met name met territoriale bezetting, **52 incidenten** (2003-2020)	Richt zich op staten van de voormalige Sovjet-Unie: Kazachstan, Kirgizië, Turkmenistan, Tadzjikistan, Oezbekistan, Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Moldavië. Neiging om positieve betrekkingen met vakbonden en diplomatieke relaties erbij te betrekken, **53 incidenten** (1991-2020)	Met inbegrip van de betrekkingen met Turkije, **29 incidenten** (2015-2020)
Midden-Oosten	**Chinees-Russische betrekkingen**	**Afrika**	**Latijns-Amerika**	**Zuidoost-Azië/India**	**Noord-pool-gebied**	
Met inbegrip van de Golfstaten, Israël en de Levant, **20 incidenten** (2011-2020)	Pogingen van Rusland voor het ontwikkelen van nauwere betrekkingen met China **13 incidenten** (1992-2020)	Een recente prioriteit van het Kremlin. Omvat kwijtschelding van schulden, Russische toegang tot natuurlijke hulpbronnen, militaire training en oefening voor Russische private militaire bedrijven, **48 incidenten** (2006-2020)	Weerspiegelt de toenemende invloed van Rusland in de regio. Hoewel Moskou geen diepgaande betrekkingen met de meeste landen in Midden- en Zuid-Amerika onderhoudt, heeft het al nauwe betrekkingen ontwikkeld met Venezuela, Cuba en Nicaragua, **14 incidenten** (2001-2019)	Gezien de Chinese aanwezigheid hier, blijft de invloed van Rusland beperkt. Met inbegrip van wapenverkoop. CSIS nam **15 incidenten** waar (2018-2020)	Focus op de pogingen van Rusland om natuurlijke hulpbronnen en strategische militaire posities in het Noordpoolgebied op te eisen, **10 incidenten** (2007-2020)	

Rusland maakt gebruik van hybride tactieken om zijn 'hard power'-capaciteiten te versterken en het moreel en de cohesie van zijn tegenstanders te ondermijnen. Sinds 2014 staan hybride operaties centraal bij de militaire operaties in Oekraïne. In elke fase van het conflict heeft Rusland getracht de zwakke punten van de tegenstander uit te buiten, zoals het versterken van het wijdverbreide beeld van corruptie en het gebruik van botfarms en trollenlegers voor het overspoelen van de Oekraïense sociale media.[127]

Hybride tactieken zijn ook een steunpilaar geworden bij interacties met NAVO-leden. In het voorjaar van 2019 gebruikte Rusland sociale media en door de staat gesteunde mediakanalen om voorafgaand aan de parlementsverkiezingen in de EU de extreem-rechtse partijen een impuls te geven.

[127] Spencer B. Meredith III, "Ukraine: The Epicenter of Hybrid Warfare and Why the West Must Win There," The Strategy Bridge, 2019, https://thestrategybridge.org/the-bridge/2019/4/29/ukraine-the-epicenter-of-hybrid-warfare-and-why-the-west-must-win-there.

[128] Deze figuur is opgesteld op basis van informatie in Anthony H. Cordesman en Grace Hwang, "Chronology of Possible Russian Gray Area and Hybrid Warfare, Operations," Center for Strategic and International Studies, 8 december 2020, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200702_Burke_Chair_Russian_Chronology.pdf.

Figuur 16 - Voortgang van Rusland op weg naar democratie en markteconomie[130]

Statusindex
5.30 Schaal van 1-10
#73 Van 173 totaal

Politieke Transformatie
4.50 Schaal van 1-10
#85 Van 173 totaal

Governance-index
3.47 Schaal van 1-10
#114 Van 173 totaal

Economische Transformatie
6.11 Schaal van 1-10
#50 Van 173 totaal

In augustus 2020 schond een Russisch SU-27 gevechtsvliegtuig het Deense luchtruim en boven internationale wateren in de Zwarte Zee vlogen, volgens een gebruikelijke tactiek, twee SU-27's gevaarlijk dicht langs een Amerikaanse bommenwerper die het gebied doorkruiste.[130]

De Russische macht blijft ondanks de vaardigheid in het gebruik van hybride oorlogsvoering in belangrijke opzichten beperkt. Rusland heeft in tegenstelling tot de EU een bescheiden economische invloed. Met 1,7 biljoen USD in 2019 wordt het nominale bbp van Rusland door dat van de VS, China en de EU overschaduwd.[131] Op basis van dit bescheiden basisniveau is de verwachting dat de Russische economie de komende decennia een betrekkelijk trage groei vertoont.[132] Ook de economische sancties die de EU en de Verenigde Staten na de annexatie van de Krim in 2014 hebben opgelegd, zorgden voor een vertraging van de economische groei die zich ondanks de situatie na een crisisperiode heeft gestabiliseerd.[133] Een andere uitdaging voor de Russische economie vormt de afhankelijkheid van de energiesector. Enkele energiebedrijven daargelaten, hebben Russische

129 Bertelsmann Stiftung, "BTI 2020 Russia Country Report," BTI Blog, 2020, /en/reports/country-report-RUS-2020.html.

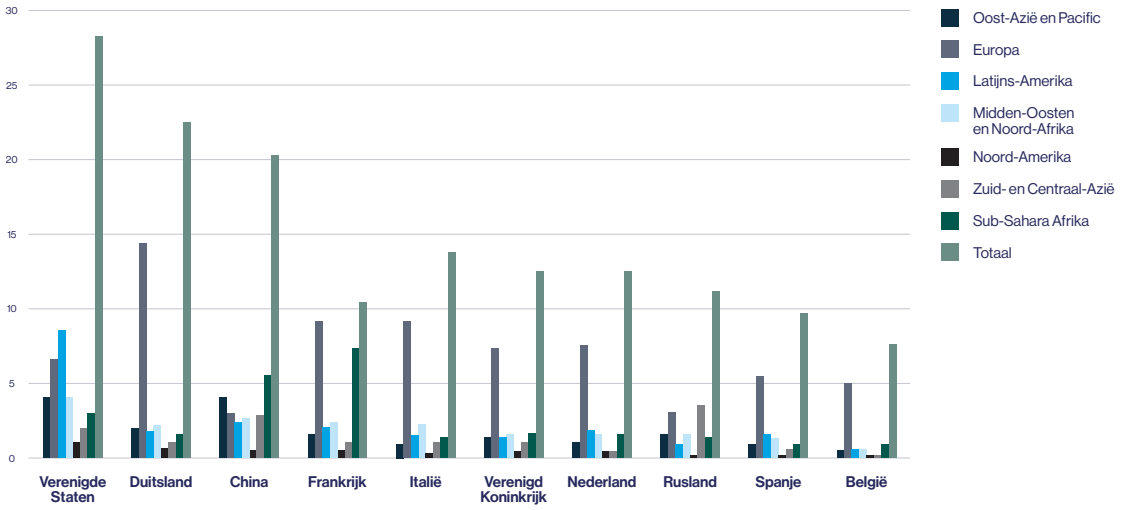
130 Scott en Cerulus, "Russian Groups Targeted EU Election with Fake News, Says European Commission"; Ryan Browne, "Russian Jet Violated NATO Airspace While Attempting to Intercept US B-52 Bomber," CNN, 2020, https://www.cnn.com/2020/08/31/politics/russian-jet-nato-b-52/index.html; Nicole Ng, "The West Fears Russia's Hybrid Warfare. They're Missing the Bigger Picture.," Carnegie Endowment for International Peace, 2019, https://carnegieendowment.org/2019/07/03/west-fears-russia-s-hybrid-warfare.-they-re-missing-bigger-picture-pub-79412.

131 "GDP (Current US$)."

132 "The World in 2050," PwC, 2020, https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html.

133 Henry Foy, "Russia: Adapting to Sanctions Leaves Economy in Robust Health," Financial Times, 30 januari 2020, https://www.ft.com/content/a9b982e6-169a-11ea-b869-0971bffac109.

Figuur 17 - De relatief beperkte invloed van Rusland ten opzichte van andere grootmachten en middenmachten [135]



bedrijven in het beste geval een bescheiden invloed op de wereldeconomie.

De aard van het politieke systeem en de sociale problemen in Rusland doen twijfels rijzen over het vermogen om op het huidige niveau macht en invloed te blijven uitoefenen. Hierdoor is het onwaarschijnlijk dat Rusland de aanzienlijke kloof met China en de Verenigde Staten zal verkleinen. In het Transformation Index-rapport 2020 van de Bertelsmann Stiftung neemt Rusland in de wereld wat betreft de categorieën politiek en bestuur respectievelijk de 85e en 114e plaats in.

Deze lage klasseringen wijzen op aanzienlijke problemen op diverse gebieden. Rusland heeft een autocratisch regime, waardoor het in het land slecht is gesteld met de rechtsstaat, de rechterlijke macht en mensenrechten. Verder is de macht geconcentreerd in de Veiligheidsraad die door de president wordt geleid. De 'siloviki', politici die oorspronkelijk uit de veiligheidsdiensten of het leger komen, hebben een nog prominentere rol gekregen. Corruptie belemmert ontwikkeling en tast het vertrouwen in overheidsfunctionarissen aan. Een zwak bestuur is een aanhoudend probleem: zelfs basisdiensten zijn niet altijd beschikbaar of betrouwbaar in alle regio's van het land. Analisten discussiëren over de mate waarin de demografische uitdagingen van Rusland op de lange termijn de internationale macht en invloed van het land nadelig beïnvloeden.

[134] Moyer e.a., "Measuring Formal Bilateral Influence Capacity."

De trends zien er niet rooskleurig uit: de bevolking krimpt met 0,7 tot 0,8 miljoen mensen per jaar, het niveau van de gezondheidszorg neemt af, wijdverbreid alcoholisme is de oorzaak van tal van sociale problemen en de bevolking vergrijst.[135]

De Russische 'soft power' is buiten de voormalige Sovjet-Unie beperkt. Volgens de Global Attitudes Survey 2019 van Pew Research Center staat slechts 41 procent van de mensen in de regio Azië-Pacific (in de zes onderzochte landen), 31 procent van de West-Europeanen en 18 procent van de Amerikanen positief tegenover Rusland.[136] Rusland komt in de FBIC-index uit op 3,34 procent. Dat is niet alleen beduidend minder dan China en de VS, maar ook minder dan EU-lidstaten zoals Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland.

Ondanks de status van Rusland als een van de twee grootste kernmachten ter wereld, de vaardigheid in hybride oorlogsvoering en recente interventies in Syrië en Oekraïne, kent de Russische militaire macht belangrijke beperkingen. Een van de gevolgen van het relatief bescheiden bbp is dat de militaire uitgaven, met 65,1 miljard USD in 2019, aanzienlijk lager liggen dan die van de andere grootmachten. Op basis van de huidige trends betekent deze economische zwakte dat er voor Rusland weinig ruimte is om zijn uitgaven aanmerkelijk te verhogen. Hoewel de Russische krijgsmacht het afgelopen decennium is gemoderniseerd, blijft er nog steeds een opmerkelijke kloof (zij het kleiner dan voorheen) tussen de Westerse en de Russische militaire macht.[137]

5.2.14 Implicaties van de onzekere heropleving van Rusland

De belangrijkste indicatoren van de Russische macht kennen een grote spreiding, wat betekent dat het land een merkwaardige rol speelt in het internationale systeem. Als het gaat om enkele belangrijke internationale instellingen of uitdagingen, zoals de VN-Veiligheidsraad en de toekomst van Syrië, behoort Rusland tot de invloedrijkste landen. Als er geen rekening wordt gehouden met de Russische belangen kunnen deze instellingen niet functioneren en kunnen deze problemen niet worden opgelost. Moskou heeft deze selectieve invloed aangewend met het oog op een bredere rol: het streven naar aanpassing, maar niet de vernietiging, van de op regels gebaseerde internationale orde. Het land heeft vooral getracht de westerse invloed en veiligheidsinstellingen te ondermijnen.

De lacunes in de Russische macht zijn echter ook veelzeggend. Rusland heeft in tegenstelling tot de andere drie grootmachten weinig invloed op cruciale geo-economische vraagstukken, zoals de toekomst van de WTO en het op regels gebaseerde internationale handelsstelsel. Rusland ziet zich in het streven naar aanpassing van belangrijke aspecten van de internationale orde, wat vooral ten koste van het Westen gaat, bovendien steeds vaker in de rol van junior partner van China kruipen. Hoewel Moskou voorlopig bereid lijkt deze rol op zich te nemen, zijn er aanwijzingen dat deze ongelijke relatie uiteindelijk zal gaan schuren.[138]

135 "Lubyanka Federation: How the FSB Determines the Politics and Economics of Russia," Atlantic Council (blog), 5 oktober 2020, https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/lubyanka-federation/; Stiftung, "BTI 2020 Russia Country Report"; Paul Goble, "Aging of Russian Population Makes Putin's Defense Buildup More Difficult and Dangerous," Jamestown, 2020, https://jamestown.org/program/aging-of-russian-population-makes-putins-defense-buildup-more-difficult-and-dangerous/.

136 Christine Huang en Jeremiah Cha, "Russia and Putin Receive Low Ratings Globally," Pew Research Center (blog), 2020, https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/02/07/russia-and-putin-receive-low-ratings-globally/.

137 Scott Boston e.a., "Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe: Implications for Countering Russian Local Superiority" (RAND Corporation Santa Monica United States, 2018).

138 "How Vladimir Putin's Embrace of China Weakens Russia," The Economist, 25 juli 2019, https://www.economist.com/briefing/2019/07/25/how-vladimir-putins-embrace-of-china-weakens-russia.

Rusland behoudt een onevenredig grote invloed in de staten van de voormalige Sovjet-Unie en in sommige delen van Europa. Het land heeft getracht deze invloed te consolideren met zowel 'hard powers', zoals de nog voortdurende militaire interventie in Oekraïne, als via allianties zoals de Collectieve Veiligheidsverdragorganisatie en aanwending van diplomatie. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is de Russische betrokkenheid bij de Euraziatische Economische Unie (EAEU), waartoe ook Kazachstan, Wit-Rusland, Armenië en Kirgizië behoren. Hoewel de impact van de door Rusland geleide EAEU naar internationale maatstaven bescheiden is, laat deze unie zien dat Moskou geen enkel beschikbaar middel onbenut laat om de invloed in zijn achtertuin te behouden.[139]

Rusland zal al deze instrumenten nodig hebben, want China wint snel terrein in gebieden als Centraal-Azië. Hoewel Rusland sterk aanwezig blijft in Centraal-Azië, zowel door veiligheidssamenwerking als door culturele en taalkundige banden, is China nu een belangrijkere economische speler die ook op het gebied van veiligheid snel op Rusland inloopt. Peking en Moskou hebben elkaar in het belang van het behoud van een verenigd front tegen de invloed van de VS voorlopig nog niet tegengewerkt in Centraal-Azië en in multilaterale organisaties, zoals de Shanghai-samenwerkingsorganisatie, ook al zijn zij het over belangrijke onderwerpen niet eens.

De meeste analisten betwijfelen echter of deze vriendelijke omgang op de lange termijn in stand kan worden gehouden, aangezien de macht en invloed van China die van Rusland blijven overtreffen.[140]

Rusland speelt in essentie een negatieve rol in het internationale systeem. Het land kan de huidige instellingen ondermijnen, maar heeft moeite om op eigen kracht nieuwe structuren op te tuigen. Rusland kan de Westerse landen dwingen meer te investeren in afschrikking in Oost-Europa, maar heeft niet de macht om de geopolitieke orde in de regio fundamenteel te veranderen. Dit alles betekent dat Rusland in het internationale systeem een macht is die conflicten uitlokt en niet op vrede is gericht. Het land vergemakkelijkt een specifiek type conflict: kleine of hybride conflicten op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie of verder weg op plaatsen waar de andere grootmachten niet volledig actief zijn.

5.2.15 Conclusie

Het internationale systeem is snel en fundamenteel aan het veranderen. Nederland en Europa moeten voor het veiligstellen van hun belangen en waarden nastreven om in de komende tien jaar een internationaal systeem op te zetten dat door vijf belangrijke factoren wordt gekenmerkt.

Om te beginnen is het huidige systeem multipolair of zal het weldra aan die definitie voldoen. Er zijn twee leidende grootmachten, China en de Verenigde Staten, die veel meer macht en invloed hebben dan welk ander land dan ook. De Verenigde Staten zijn

[139] Jeronim Perovic, "Russia's Turn to Eurasia: Regional and International Implications," CSS Policy Perspectives 6, nr. 5 (2018): 1–4.

[140] Ian J. Lynch, "What Are the Implications of China's Growing Security Role in Central Asia?," The Diplomat, 2020, https://thediplomat.com/2020/06/what-are-the-implications-of-chinas-growing-security-role-in-central-asia/; Bradley Jardine and Edward Lemon, "In Russia's Shadow: China's Rising Security Presence in Central Asia | Russia Matters," Russia Matters, 2020, https://www.russiamatters.org/analysis/russias-shadow-chinas-rising-security-presence-central-asia; Wang Li, Zhou Dongchen en Anna Kolotova, "China and Russia in the SCO: Consensus & Divergence," Human Affairs 30, nr. 2 (28 april 2020): 189–98, https://doi.org/10/ghp4g9

nog steeds de belangrijkste staat en deze status wordt nog eens versterkt door een uitgebreid alliantiesysteem en een ongeëvenaarde politieke en militaire macht in de wereld. China heeft de Verenigde Staten echter al in enkele belangrijke categorieën overtroffen of zal dat binnenkort gaan doen. Dit is vooral op economisch gebied en het land ontpopt zich als een alternatieve wereldmacht. Het land volgt bovendien een langetermijnstrategie die erop gericht is de Verenigde Staten te ondermijnen en de eigen positie verder te versterken. China staat op het punt een alternatieve wereldmacht te worden.

Twee andere grootmachten, de EU en Rusland, kunnen niet aan China en de Verenigde Staten tippen, maar nemen niettemin een prominente plaats in binnen het internationale systeem dankzij aanzienlijke macht en invloed op cultureel, economisch, politiek of sociaal gebied. Voorlopig werkt Rusland op verschillende gebieden met China samen in een poging om het trans-Atlantisch bondgenootschap te ondermijnen en de op regels gebaseerde orde anders vorm te geven. Rusland staat echter niet helemaal op één lijn met Peking en er is voldoende reden om aan te nemen dat de twee landen het komende decennium op een bepaald moment uiteen gaan lopen als gevolg van tegenstrijdige belangen in sommige gebieden, zoals in Centraal-Azië. Rusland zou kunnen uitgroeien tot nog een andere wereldmacht met invloed in het nabije buitenland en in bepaalde landen in het Midden-Oosten, Afrika en elders, maar het zal veel zwakker blijven dan China of de Verenigde Staten.

De positie van de EU de komende tien jaar in het multipolaire systeem laat zich moeilijker voorspellen. De EU is momenteel gebonden aan de VS, maar discussieert over de totstandbrenging van in ieder geval enige loskoppeling. In het meest verregaande scenario maakt de EU zich volledig los van de Verenigde Staten en wordt het proces opgestart voor de vorming van nog een afzonderlijk machts- en invloedscentrum. Deze nieuwe wereldmacht dient dan om samen met democratische middenmachten een versie van een op regels gebaseerde orde in stand te houden. Het ontbreekt de EU momenteel echter aan de vereiste politieke cohesie of militaire vermogens en het is onwaarschijnlijk dat de EU deze in de loop van volgend decennium ontwikkelt. Het meest waarschijnlijke scenario is dat de EU deel zal blijven uitmaken van het Amerikaanse machtsblok en iets minder nauwe banden onderhoudt en plannen maakt voor een toekomst met meer onafhankelijkheid.

De tweede factor waarop Europa en Nederland zich moeten voorbereiden, is dat de op regels gebaseerde internationale orde fundamenteel en onomkeerbaar verandert. Nu China en Rusland de orde willen hervormen om deze beter op hun belangen en waarden af te stemmen en de Verenigde Staten, althans de laatste jaren, er ambivalent over zijn, blijft de EU als enige grootmacht over die zich ondubbelzinnig inzet voor het in stand houden van de huidige versie van de orde. De EU neemt met de instandhouding van de op regels gebaseerde orde een bijzonder moeilijke taak op zich, omdat de EU er het meest aan gelegen is een werkrelatie met de andere grootmachten te onderhouden en de EU het meest geneigd is tot diplomatie en het aanvaarden van compromissen.

De op regels gebaseerde orde zal de komende tien jaar ingrijpend veranderen. De vraag is of belangrijke internationale en regionale instellingen en allianties functioneel blijven, zij het in aangepaste vorm om tegemoet te komen aan de Chinese en Russische belangen, of dat ze geheel uiteenvallen. Het ligt het meest voor de hand dat het eerste scenario zich voltrekt en dat instellingen en organisaties overleven maar op een dusdanige wijze transformeren dat de Nederlandse en Europese belangen minder worden gediend.

De WTO is hier een goed voorbeeld van. Gezien de Verenigde Staten de Beroepsinstantie van de WTO hebben gedwongen tot het neerleggen van haar taken, heeft onder leiding van de EU een kerngroep van landen met inbegrip van China, een alternatief

mechanisme in het leven geroepen. De tijdelijke regeling met verschillende partijen inzake beroep en arbitrage (MPIA) is bedoeld om de taken van de Beroepsinstantie over te nemen totdat de activiteiten weer worden hervat. Deze oplossing is niet geheel ideaal, omdat de belangrijkste economie ter wereld niet aan de MPIA deelneemt, maar ze dient de belangen van China en de EU en houdt in afgezwakte vorm een belangrijk onderdeel van de op regels gebaseerde handelsorde in stand.

De derde factor waarmee Europa en Nederland rekening moeten houden, is dat de staat in het internationale systeem de belangrijkste actor blijft. Veel staten lijken zodanig op de grillen van het veranderende systeem in te spelen dat hun belang wordt vergroot. COVID-19 heeft dit proces alleen maar versneld, doordat de mensen zich voor hulp tot de nationale (en ook de lokale en regionale) autoriteiten wenden. Of het nu gaat om een reactie op COVID-19 door tijdelijk of gedeeltelijk de grenzen te sluiten en essentiële voorraden op te slaan, zoals veel landen deden, of om een reactie op de keerzijden van een gemondialiseerde economie door over te gaan op een neo-mercantilistisch model, zoals China en Rusland hebben gedaan (en waarmee de Verenigde Staten de afgelopen jaren hebben geëxperimenteerd), het spreekt voor zich dat de voorspellingen over de ondergang van de staat voorlopig niet uitkomen.

De opkomst van het neo-mercantilisme verdient bijzondere aandacht. Het heeft namelijk implicaties voor de gezondheid van het internationale handelsstelsel waarvan Nederland en de Europese Unie van afhankelijk. De kans is klein dat het neo-mercantilisme de komende tien jaar afneemt. De vraag is eerder in welke mate het internationale systeem erdoor wordt beïnvloed. Ziet de wereld een tijdperk opkomen dat vergelijkbaar is met de hoogtijdagen van het mercantilisme van de 16e tot de 18e eeuw? Of is de invloed veel beperkter en naar het voorbeeld van de schommelende niveaus van protectionisme die de 19e en het begin van de 20e eeuw domineerde?

Het antwoord op deze vragen hangt voor een groot deel af van hoe met name de binnenlandse politiek van de grootmachten zich ontwikkelt en in hoeverre ze de op regels gebaseerde handelsorde in stand kunnen en willen houden. Vooralsnog kan deze orde alleen op de volledige steun van de Europese Unie rekenen.

De vierde factor waarmee de EU en Nederland in hun planning rekening moeten houden, is de vorming van rivaliserende ordes in het internationale systeem, hoewel dit nog in de kinderschoenen staat. China en de Verenigde Staten experimenteren met een in ieder geval gedeeltelijke loskoppeling van hun economieën. Dat valt in de lijn der verwachting, aangezien beide grootmachten al op militair en politiek gebied met elkaar wedijveren. Als deze trend doorzet, kunnen de rivaliserende ordes losse ideologische kenmerken aannemen. China kan, in elk geval voorlopig met de steun van Rusland, de leider zijn van een blok dat neigt naar onliberale regeringsstelsels en neo-mercantilisme en dat verankerd is in het mondiale Zuiden, waar China door middel van langdurige inspanning bondgenoten tracht te verkrijgen. Afhankelijk van hoe de trans-Atlantische betrekkingen zich ontwikkelen, wordt een tweede orde dan door de Verenigde Staten geleid en zal een groot deel van het democratische Westen zich hierbij aansluiten. Deze orde wordt, in ieder geval binnen het blok, gekenmerkt door een sterkere voorkeur voor vrijhandel. Mochten de Europese Unie en de Verenigde Staten uit elkaar gaan, dan is er nog een alternatief scenario. Er ontstaat een nog diverser systeem waarbij de Verenigde Staten en de Europese Unie als twee afzonderlijke, zwakkere blokken fungeren.

Het is echter niet onvermijdelijk dat rivaliserende orders volledig tot wasdom komen. Ondanks dat China en de Verenigde Staten zich nu richten op een mindere verwevenheid van hun economieën, kan het zijn dan ze uiteindelijk niet volledig worden losgekoppeld. In dat geval is het onwaarschijnlijk dat er twee (of meer) autarkische blokken ontstaan. De aanzienlijke mate van onderlinge afhankelijkheid die de moderne gemondialiseerde economie met zich mee-

brengt, maakt het namelijk lastig om zo'n radicale verandering voor elkaar te krijgen. Op bepaalde momenten zullen er voor alle partijen ook sterke stimulansen zijn om samen te werken, teneinde het risico van systemische problemen zoals klimaatverandering aan te pakken.

Bovendien zijn er aanwijzingen dat China en Rusland de op regels gebaseerde orde niet volledig willen vernietigen. Vooral voor Peking is de strategie er daarentegen op gericht om de huidige orde te hervormen, zodat deze minder democratisch is en de westerse belangen minder dient. Om die reden zijn er scenario's waarin de huidige orde blijft bestaan, zij het in aangepaste vorm, en waarin geen volwaardige rivaliserende blokken ontstaan. In plaats daarvan kan een continuüm ontstaan met aan de ene kant een democratisch Westen en aan de andere kant een autoritair China en Rusland. De kleinere, veelal deels onliberale staten, bewegen zich tussen deze twee blokken in.

Ten slotte blijkt uit ons onderzoek dat de kans op een conflict tussen grootmachten sinds het einde van de Koude Oorlog nog niet eerder zo groot was. Deze trend zet zich de komende tien jaar voort, tenzij er zich belangrijke veranderingen voordoen. Dit kan voor een aanzienlijk deel worden toegeschreven aan de verandering in de betrekkingen tussen de VS en China die nu in het teken van strategische concurrentie staan. Hierdoor zijn er tal van conflictgebieden die tot een totale oorlog kunnen escaleren. De kans op escalatie is het grootst in de Oost-Chinese en Zuid-Chinese Zee. Beide mogendheden hebben er uitgebreide strategische belangen en een groot arsenaal aan conventionele strijdkrachten. Verder hebben ze conflicterende toekomstvisies voor de regio. Andere mogelijke, maar minder waarschijnlijke conflicthaarden zijn de handelsbetrekkingen en de concurrentie op het gebied van opkomende technologieën.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de spanningen tussen Rusland en de Europese Unie of tussen Rusland en de Verenigde Staten zo hoog oplopen dat ze escaleren tot een gewapend conflict. Oost-Europa is dan waarschijnlijk het conflictgebied. Beide mogendheden hebben er strategische belangen en Rusland is er al jaren militair betrokken. Andere mogelijke maar minder voor de hand liggende conflictgebieden zijn het Midden-Oosten of Afrika. De aanwezigheid van Rusland wordt er groter en de Verenigde Staten blijven er nog steeds actief.

Een oorlog tussen de grootmachten is de komende tien jaar echter niet onvermijdelijk. Sterker nog: dat zal niet gebeuren, althans niet in de vorm van een totale oorlog. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste bestaan er meerdere wegen die grootmachten kunnen bewandelen om met elkaar te wedijveren zonder in een regelrecht militair conflict verwikkeld te raken. Net als tijdens de Koude Oorlog is het voor alle partijen verleidelijk om de enorme gevaren van een conflict tussen grootmachten te vermijden en in plaats daarvan oorlogen bij volmacht te voeren. Operaties in de grijze zone bieden bovendien een veilig instrument voor concurrentie die niet op oorlog uitdraait. Met name Rusland heeft effectief gebruikgemaakt van hybride conflicten om met het Westen te concurreren zonder dat ze tot een militair antwoord leiden. De uitdaging voor Nederland en Europa bestaat in het ontwikkelen van betere instrumenten om de bedreigingen uit de grijze zone te weerstaan en tegen te gaan, en ervoor te zorgen dat oorlogen bij volmacht niet escaleren.

Ten tweede kunnen oorlogen tussen grootmachten in ieder geval de komende tien jaar worden vermeden door de rol die de internationale orde speelt bij het ontmoedigen van conflicten tussen grootmachten. Wetenschappers hebben vastgesteld dat internationale ordes een sleutelrol spelen bij het bewaren van de vrede tussen staten *binnen* de ordes. Er zijn echter aanwijzingen dat het risico op conflicten *tussen* rivaliserende orders groter is.[141] Zolang de huidige orde ten minste deels blijft functioneren, is

[141] Braumoeller, Only the Dead, 4–5.

de kans op een regelrecht militair conflict tussen de grootmachten betrekkelijk klein. Als de huidige orde echter sneller of drastischer uiteenvalt dan in dit rapport wordt voorzien en er een alternatieve, onliberale orde ontstaat die op China (en mogelijk Rusland) is gericht, neemt de kans op een oorlog tussen grootmachten aanzienlijk toe.

Hoewel dit rapport betrekkelijk pessimistisch is over de rol van de grootmachten in het multipolaire systeem, is er reden om aan te nemen dat de aard van het systeem voor middenmachten mogelijkheden schept om een prominentere rol te spelen. Die dynamiek staat centraal in de volgende paragraaf.

5.3 Middenmachten

5.3.3 Inleiding

Naarmate het internationale systeem verschuift richting een losse vorm van multipolariteit en strategische concurrentie tussen grootmachten een bepalend kenmerk wordt, krijgen middenmachten meer bewegingsruimte.[142] Deze grotere vrijheid gaat gepaard met zowel uitdagingen als kansen. Het roept ook fundamentele vragen op over de richting van belangrijke betrekkingen tussen enerzijds Nederland en de Europese Unie en anderzijds niet-westerse middenmachten.

In dit deel van het rapport wordt op vier belangrijke gebieden het gedrag geschetst van de middenmachten buiten de Europese Unie. De komende tien jaar blijft er waarschijnlijk een kloof bestaan in het handelsbeleid van de middelgrote mogendheden. Veel middelgrote mogendheden in het mondiale Zuiden zullen het voorbeeld van China volgen en het neo-mercantilisme omarmen, terwijl de westerse middelgrote mogendheden veelal vasthouden aan het vrijhandelsbeleid dat een hoeksteen van hun welvaart is geweest.

Veel middenmachten blijven bovendien defensieve veiligheidsstrategieën nastreven. Dit houdt in dat buitenlandse militaire interventies die buiten de VN-mandaten vallen, worden vermeden. Assertievere veiligheidsstrategieën werken namelijk meestal niet op de lange termijn. In sommige gevallen zijn er voor middenmachten op korte termijn echter stimulansen voor het plegen van buitenlandse militaire interventies buiten VN-mandaten om. Deze situatie zal vermoedelijk minstens enkele middenmachten hiertoe overhalen.

Ook zullen de meeste middenmachten belangrijke elementen van de op regels gebaseerde orde omarmen vanwege de aanzienlijke voordelen die dit biedt. Buiten het Westen zullen de meeste middenmachten echter moeite blijven houden om toe te treden tot de groep landen die volledig bijdragen aan de op regels gebaseerde orde. Dit komt grotendeels door de blijvend hoge economische en politiek-juridische hordes die moeten worden genomen.

Tot slot zullen veel middenmachten in het mondiale Zuiden doorgaan met het verleggen van het zwaartepunt richting China en Rusland, hoewel het onwaarschijnlijk lijkt dat zij zich volledig bij hen aansluiten. Middenmachten in het Westen zullen daarentegen min of meer op één lijn blijven met de Europese Unie en de Verenigde Staten, ook omdat het wantrouwen in China en Rusland is toegenomen.

[142] In dit rapport worden ze gedefinieerd als mogendheden met het vermogen om op internationaal niveau invloed uit te oefenen. Dit omvat bevolkingsomvang, economische macht en militaire macht. De diplomatieke invloed kan worden afgemeten aan de omvang van hun diplomatieke netwerken of hun lidmaatschap van belangrijke internationale organisaties, zoals de VN-Veiligheidsraad (UNSC) of de VN-Raad voor de rechten van de mens (HRC). De twintig middenmachten die in dit rapport zijn geanalyseerd, zijn geselecteerd op basis van geografische spreiding, regionale en mondiale invloed (economisch, militair, politiek) en het soort regime. Ze zijn geen lid van de Europese Unie die in dit rapport als grootmacht wordt behandeld.

Figuur 18 - De veiligheid-handelsoriëntatie van middenmachten, conflictintensiteit

5.3.4 Matrix veiligheid-handelsoriëntatie

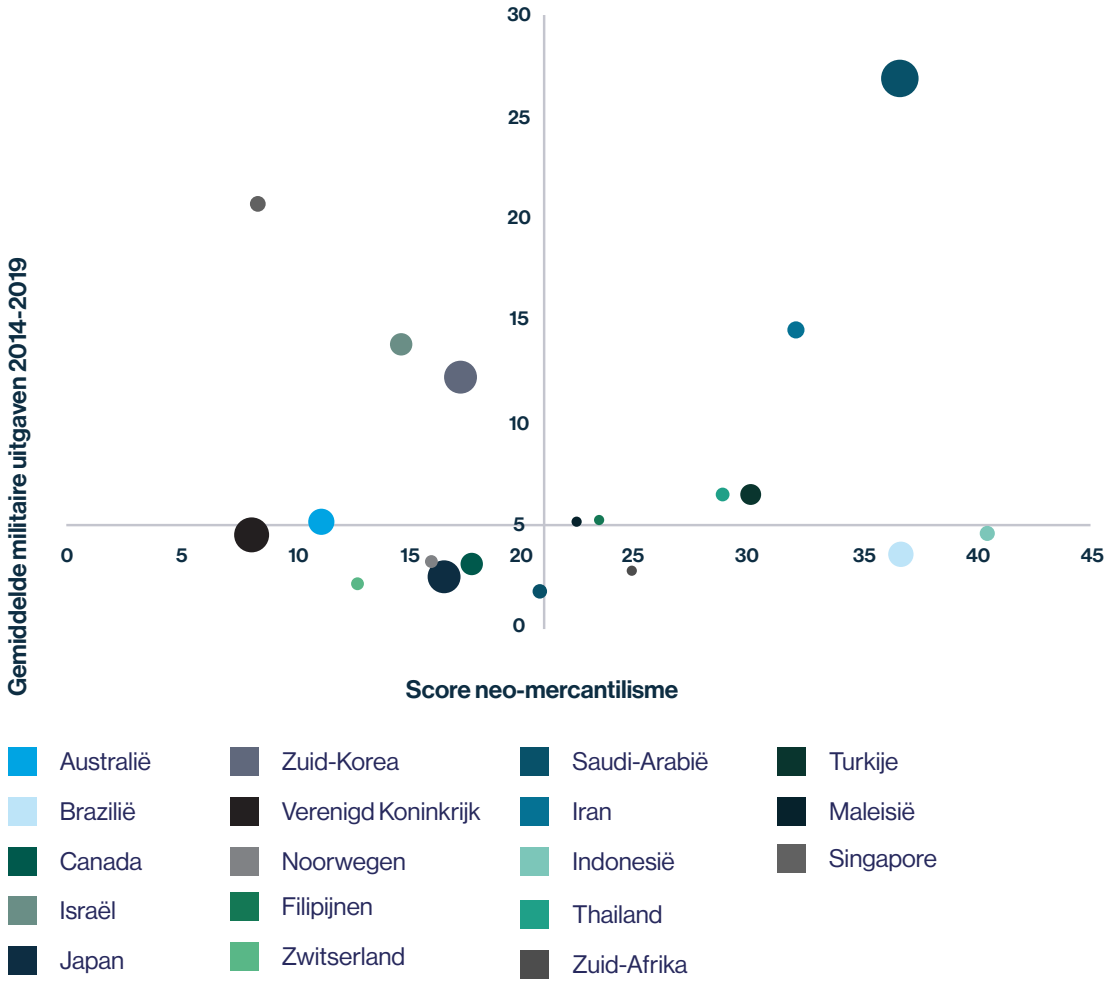
Voor het verkrijgen van meer inzicht in de ontwikkeling van het handels- en veiligheidsbeleid van de middenmachten, is voor dit rapport het gedrag van twintig landen geëvalueerd.[143]

De resultaten worden weergegeven in Figuur 18.[144]

[143] De twintig middenmachten zijn aan de hand van diverse criteria geselecteerd. Ze zijn geen lid van de Europese Unie (die in dit rapport als grootmacht wordt behandeld) en ze oefenen aanzienlijke politieke, economische of militaire invloed uit (minimaal op regionaal niveau) , zoals afgemeten aan het bbp, militaire uitgaven en diplomatieke activiteiten.

[144] We hebben vier variabelen onderzocht teneinde vast te stellen hoe de middenmachten reageren op het evoluerende internationale systeem. Dit omvat het handelsbeleid van de middenmachten waarbij de focus lag op de vraag of ze naar vrijhandel of neo-mercantilisme neigen. We hebben eveneens de houding ten aanzien van veiligheid van middenmachten onderzocht en gekeken of ze assertief of defensief zijn. Middenmachten met een assertieve houding ten aanzien van veiligheid hebben in de afgelopen vijf jaar buiten hun grenzen militaire interventies gepleegd zonder VN-mandaat. Bij een defensieve houding komen deze interventies niet voor.

Figuur 19 - De veiligheid-handelsoriëntatie van middenmachten, militaire uitgaven



De veiligheid-handelsmatrix kent vier typen middenmachten. *Defensieve vrijhandelaars* waren de afgelopen vijf jaar buiten hun eigen grenzen niet betrokken bij militaire interventies zonder VN-mandaat en voeren een vrijhandelsbeleid. Al deze staten hebben een rijke, geïndustrialiseerde economie en zijn, met uitzondering van Singapore, volwaardige democratieën. *Assertieve vrijhandelaars* waren betrokken bij militaire interventies zonder VN-mandaat en voeren een vrijhandelsbeleid. *Assertieve mercantilisten* waren de afgelopen vijf jaar betrokken bij militaire interventies zonder VN-mandaat en voeren een neo-mercantilistisch handelsbeleid. Al deze staten bevinden zich in het Midden-Oosten en zijn autocratieën. De *defensieve mercantilisten* tot slot, waren niet betrokken bij militaire interventies zonder VN-mandaat en voeren een neo-mercantilistisch handelsbeleid. Deze middenmachten bevinden zich in het mondiale Zuiden en bestrijken het spectrum van democratie tot autocratie.

5.3.5 Implicaties van de handel-veiligheidsmatrixen

Slechts een handjevol middenmachten kiest voor een assertieve veiligheidspolitiek. Israël is de enige democratie in deze categorie en houdt de buitenlandse militaire interventies beperkt tot strategische bombardementen in Syrië. Een van de redenen voor de terughoudendheid om een assertieve houding aan te nemen, is dat de veiligheidssituatie of algehele internationale positie van een land er netto zelden op vooruitgaat. In Syrië zijn tientallen Turkse soldaten omgekomen. Velen van hen vonden niet de dood in de strijd tegen de Islamitische Staat die door de VN was gemandateerd, maar bij gevechten met Koerdische of Syrische regeringstroepen. In Libië zijn ten minste twee Turkse soldaten gedood. Geen van deze interventies heeft de door Ankara gestelde doelen bereikt.[145]

De interventie van Saoedi-Arabië in Jemen was rampzalig. In 2018 had het Saoedi-Arabië al naar schatting 100 miljard dollar gekost en stond de teller op minimaal 100.000 doden.[146] Sinds het uitbreken van de oorlog is de regionale perceptie van Saoedi-Arabië en zijn de facto leider, Mohammed bin Salman, verslechterd. Het imago van Saoedi-Arabië in de Verenigde Staten is geschaad, maar de VS blijven nog steeds de belangrijkste veiligheidspartner van het land. Zo'n 65% van de Amerikanen heeft een enigszins tot zeer negatief beeld van het land. Dat is een stijging van ruim 10% ten opzichte van de situatie voor de oorlog.[147]

Ondanks enkele voordelen die de Iraanse strategie heeft opgeleverd met het interveniëren in regionale conflicten via gevolmachtigden,[148] waren de kosten van de Iraanse interventies hoger dan de baten. Betrouwbare schattingen zijn moeilijk te vinden, maar in 2018 gaf Teheran toe dat het conflict met Syrië ten minste 2100 mensen het leven heeft gekost. Iran is intussen onderworpen aan grootschalige sancties van de Verenigde Staten die dit jaar naar verwachting bijdragen aan een krimp van het Iraanse bbp met negen procent. Ook de Europese Unie heeft enkele sancties aan het land opgelegd in verband met schendingen van de mensenrechten.[149]

Israël is de enige middenmacht die een enigszins doeltreffende assertieve veiligheidspolitiek lijkt te hebben gevoerd. De belangrijkste reden voor het betrekkelijke succes is dat deze strategie duidelijk is afgebakend: de enige buitenlandse militaire interventie van Israël vindt plaats in Syrië en bestaat uit precisiebombardementen.

145 "Two Turkish Soldiers Killed in Syria on Eve of Key Moscow Meeting," Aljazeera, 2020, https://www.aljazeera.com/news/2020/3/4/two-turkish-soldiers-killed-in-syria-on-eve-of-key-moscow-meeting.

146 Yoel Guzansky en Ari Heistein, "Saudi Arabia's War in Yemen Has Been a Disaster," Text, The National Interest (The Center for the National Interest, 25 maart 2018), https://nationalinterest.org/feature/saudi-arabias-war-yemen-has-been-disaster-25064; Peter Beaumont, "Death Toll in Yemen War Reaches 100,000," The Guardian, 2019, http://www.theguardian.com/world/2019/oct/31/death-toll-in-yemen-war-reaches-100000.

147 "Saudi Arabia's Mohammed Bin Salman Garners Little Trust from People in the Region and the U.S.," Pew Research Center (blog), geraadpleegd op 17 december 2020, https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/29/saudi-arabias-mohammed-bin-salman-garners-little-trust-from-people-in-the-region-and-the-u-s/; "Country Ratings," Gallup, 2020, https://news.gallup.com/poll/1624/Perceptions-Foreign-Countries.aspx.

148 John Raine, "Iran, Its Partners, and the Balance of Effective Force," War on the Rocks, 18 maart 2020, https://warontherocks.com/2020/03/iran-its-partners-and-the-balance-of-effective-force/; "Tehran: 2,100 Iranian Soldiers Killed in Syria and Iraq," Middle East Monitor, 7 maart 2018, https://www.middleeastmonitor.com/20180307-tehran-2100-iranian-soldiers-killed-in-syria-and-iraq/.

149 "Iran's Economic Update — oktober 2019," World Bank, 2019, https://www.worldbank.org/en/country/iran/publication/economic-update-october-2019.

Ook al vinden de aanvallen buiten de grenzen van Israël plaats, toch kan het gros ervan worden aangemerkt als defensief en bedoeld als afschrikking of als reactie op aanvallen op Israël.[150]

Verrassend is misschien wel dat slechts weinig middenmachten de defensie-uitgaven aanzienlijk hebben verhoogd naar aanleiding van de toegenomen onzekerheid die inherent is aan het opkomende multipolaire systeem. Alleen Turkije heeft tussen 2015 en 2019 de militaire uitgaven aanzienlijk verhoogd. Hoewel de uitgaven tussen 2015 en 2019 stabiel waren, verhoogt Australië die voor de periode 2020-2021 met 2 procent.[151]

In tegenstelling tot het relatief geringe aantal assertieve mercantilisten, voert een aantal middeninkomenslanden een neo-mercantilistisch beleid. Het is nog te vroeg om duidelijke conclusies te trekken over de uitkomsten van deze strategie. Anders dan de gangbare opvatting onder veel analisten is een voorlopige conclusie dat een handelsbeleid dat niet in overeenstemming is met de westerse orthodoxie van de vrije markt niet noodzakelijk schadelijk is voor de middeninkomenseconomieën. Dit is te zien in Figuur 20, waaruit blijkt dat een aantal middenmachten met een neo-mercantilistisch handelsbeleid in een bescheiden tot sterk tempo groeien.

Figuur 20 - Procentuele groei bbp 2019

Land	Gemiddelde groei bbp in procent (2015-2019)[152]
Brazilië	**-0.6**
Indonesië	**5.04**
Iran[153]	**4.23**
Maleisië	**4.87**
Mexico	**2.06**
Philippines	**6.56**
Saudi Arabia	**1.56**
South Africa	**0.79**
Thailand	**3.43**
Turkije	**4.09**
Vietnam	**6.76**

Elk van de achterblijvers kan wijzen op belangrijke structurele belemmeringen voor de groei die los staan van hun handelsbeleid. In feite kan in enge zin worden aangevoerd dat neo-mercantilisme zinvol is voor middenmachten met middeninkomeneconomieën, omdat ze op die manier hun lokale bedrijven kunnen beschermen en de tijd kunnen geven om zich te ontwikkelen en te leren (zelfs te stelen) van internationale bedrijven met meer concurrentievermogen. China is een voorbeeld van hoe neo-mercantilisme bij een correcte toepassing kan leiden tot snelle en duurzame economische groei gedurende langere tijd. Er zijn volop voorbeelden uit de geschiedenis die pleiten voor de logica van een versie van mercantilisme. Veel van de welvarende landen van nu, van Groot-Brittannië tot Duitsland en van Japan tot de Verenigde Staten, hebben voorafgaand aan het omarmen van de praktijken van vrije handel een langdurige periode van protectionisme gekend

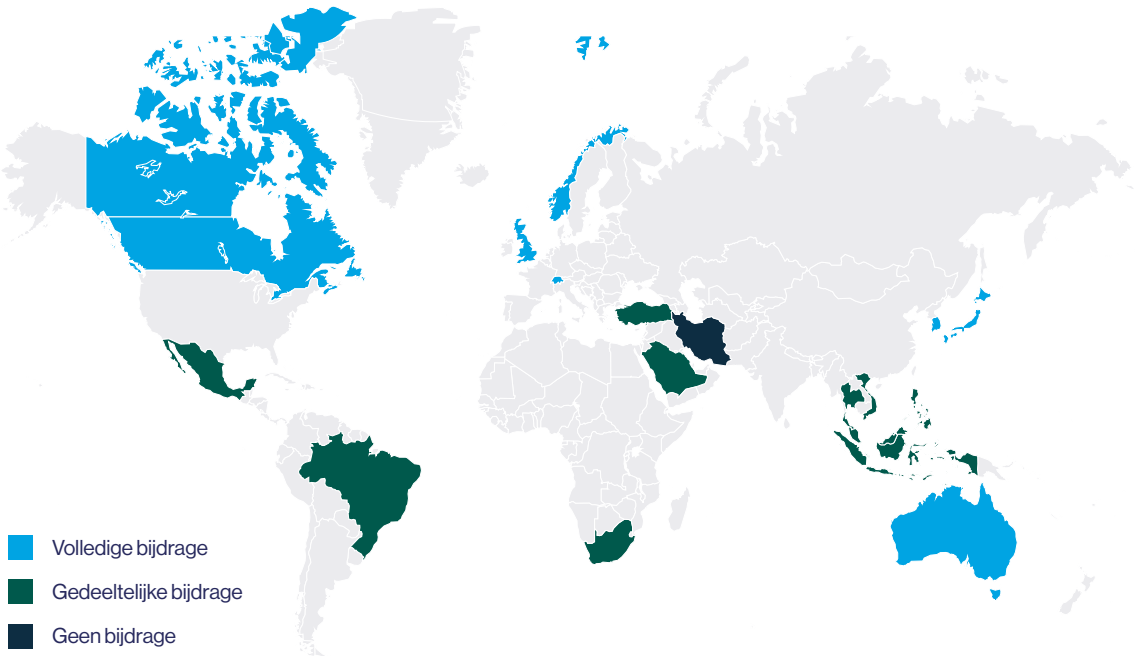
150 "Israel Carries out 'Wide-Scale Strikes' on Iranian Forces in Syria," BBC News, 20 november 2019, sec. Middle East, https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50485521.

151 Marcus Hellyer, "Budget Shows Defence Spending Growth on Track," The Strategist, 7 oktober 2020, https://www.aspistrategist.org.au/budget-shows-defence-spending-growth-on-track/.

152 "GDP (Current US$)," De Wereldbank.

153 De gemiddelde groei van Iran is berekend aan de hand van gegevens van 2013-2017, omdat de gegevenstool van de Wereldbank geen informatie bood over Iran voor 2018 en 2019. In andere documentatie schat de Wereldbank dat het bbp van Iran in 2019-2020 met 8,7% is gekrompen. Zie "Iran's Economic Update — oktober 2019."

Figuur 21 - Middenmachten en de op regels gebaseerde internationale orde



om hun lokale bedrijven de kans te geven zich te ontwikkelen.

Het keerzijde van deze tendens tot neo-mercantilisme onder middenmachten is dat zij collectief het op regels gebaseerde handelsstelsel en de WTO als belangrijkste instelling hiervan, ondermijnen. De regels en structuren van de WTO zijn niet ontworpen om zich uit te spreken over de vele problemen die landen die aan neo-mercantilisme doen veroorzaken.[154] Dit heeft als gevolg dat neo-mercantilisme andere landen benadeelt en nulsomdenken en samensmelten van politieke en handelsstrategieën in de hand werkt. De tendens dat middenmachten met middeninkomeneconomieën neo-mercantilisme omarmen is vooral gevaarlijk voor Nederland, dat heel veel voordelen plukt van het huidige op regels gebaseerde handelsstelsel.

5.3.6 Middenmachten en de op regels gebaseerde internationale orde

In het rapport is aan de hand van twee criteria een kwalitatieve analyse gemaakt van de houding van middenmachten ten aanzien van de op regels gebaseerde internationale orde. Het ene criterium betreft de betrokkenheid bij inspanningen voor mondiale ontwikkeling, waarbij de bijdragen aan het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP) als maatstaf worden gebruikt. Het andere criterium betreft de verbintenis tot naleving van fundamentele mensenrechten in eigen land, dat wordt gemeten aan de hand van de classificatie van een land in de Freedom House Index (FHI). De twintig middenmachten zijn op basis van deze criteria in drie categorieën ingedeeld.

[154] Wu, "The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance," 261–324.

Alle rijke, geïndustrialiseerde landen dragen volledig bij aan de op regels gebaseerde internationale orde. Ze hebben sterke democratische instellingen, wat terug te zien is aan de FHI-scores 'volledig vrij', en beschikken over de middelen en de politieke wil om gemiddeld meer dan een miljoen USD aan het UNDP bij te dragen. De uitzondering op de regel is Israël, dat jaarlijks gemiddeld 90.000 USD bijdraagt aan het UNDP.

De grootste groep middenmachten draagt gedeeltelijk bij aan de op regels gebaseerde internationale orde. Al deze landen bevinden zich net als de defensieve mercantilisten in het mondiale Zuiden. Een aantal van deze landen, zoals Brazilië en Zuid-Afrika, behalen de FHI-scores 'volledig vrij' maar dragen weinig of niets bij aan het UNDP. Andere landen, zoals Thailand en Singapore, leveren aanzienlijke bijdragen aan het UNDP, maar zijn in het FHI ingedeeld als 'gedeeltelijk vrij'. Een derde groep heeft de score 'niet vrij', maar draagt jaarlijks bij aan het UNDP. In het geval van Saoedi-Arabië en Turkije is hier jaarlijks meer dan een miljoen USD mee gemoeid.
De kleinste groep middenmachten levert geen betekenisvolle bijdrage aan de op regels gebaseerde internationale orde. Slechts één land, Iran, heeft de combinatie van een FHI-score van 'niet vrij' en geen enkele bijdrage aan het UNDP.

5.3.7 Implicaties van de oriëntatie van de middenmachten op de op regels gebaseerde internationale orde

De op regels gebaseerde internationale orde voor de middenmachten bijzonder belangrijk. Veel zijn ervan afhankelijk als het gaat om stimulering van de economische groei of om bescherming tegen grootmachten die de orde negeren of ondermijnen wanneer deze diens directe belangen niet dient. Het is dan ook geen toeval dat maar één (Iran) van de twintig middenmachten die in dit rapport zijn geanalyseerd niets aan de internationale op regels gebaseerde orde bijdraagt. Voor middenmachten is het moeilijk om een vijandige houding aan te nemen ten aanzien van de op regels gebaseerde internationale orde. Dit feit wordt door de strijd van Iran onderstreept.

Tegelijkertijd levert geen van de landen in het mondiale Zuiden een volwaardige bijdrage aan de op regels gebaseerde internationale orde. Het zou de rijke middenmachten betamen als ze meer tijd en moeite steken in het helpen van de middenmachten in het mondiale Zuiden (vooral de mogendheden die een realistische kans hebben om verdere vorderingen te maken en die een spilfunctie hebben in hun respectieve regio's) bij het versterken van de instellingen en het stimuleren van de economische groei.

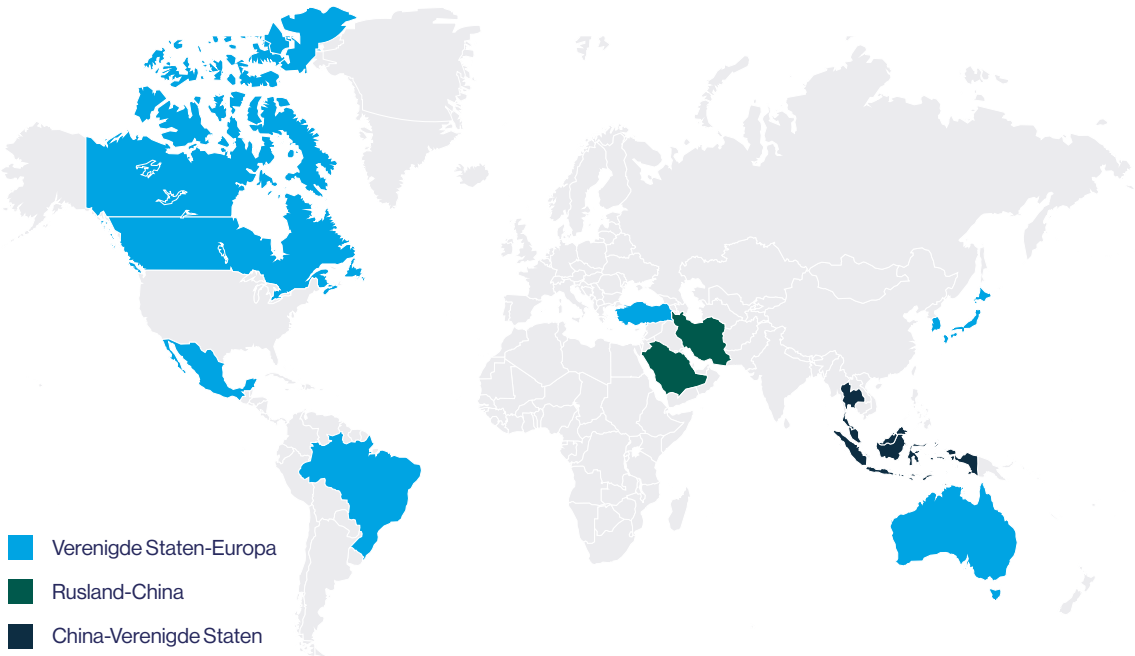
Potentiële kandidaten zijn onder meer Brazilië en Zuid-Afrika. Ze hebben allebei de score 'vrij', maar leveren geen bijdrage aan het UNDP. Dit weerspiegelt tot op zekere hoogte zowel de relatieve economische zwakte als de broosheid van de politieke en juridische instellingen van deze landen. Het is niet moeilijk voor te stellen dat (één van) beide landen terugvalt in de categorie 'deels vrij'. De moeilijkheden die Brazilië de laatste jaren heeft gekend, waaronder een negatieve gemiddelde groei van het bbp en een tendens naar onliberaal nationalisme, moeten als waarschuwing worden gezien.[155]

Het is op basis van het voorbeeld van landen als Brazilië niet verwonderlijk dat veel middenmachten blijven steken in de categorie 'gedeeltelijke bijdrage'. Instandhouding van gezonde politiek-juridische instellingen en handhaving van de benodigde economische groei voor de aanzienlijke bijdragen aan het UNDP, is een lastige opgave. Dit valt te betreuren, omdat investeren in mondiale ontwikkeling voor middenmachten een slimme langetermijninvestering is.

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid heeft een vooruitziende blik en zou als voorbeeld moeten dienen voor andere middenmachten. In de periode 2015-2019 heeft Nederland jaarlijks gemiddeld bijna 30 miljoen USD aan het UNDP bijgedragen.

[155] Ted Piccone, "Latin America's Struggle with Democratic Backsliding," Brookings (blog), 26 februari 2019, https://www.brookings.edu/research/latin-americas-struggle-with-democratic-backsliding/.

Figuur 22 - Betrekkingen tussen middenmachten en grootmachten in 2014



Het Nederlandse beleid is in bredere zin gericht op gebieden als klimaatverandering en milieu, gendergelijkheid en vrouwenrechten en economische ontwikkeling. Hoe meer middenmachten het zowel politiek-juridisch als economisch beter doen, hoe gunstiger de internationale orde voor de Nederlandse en Europese belangen is.[156]

5.3.8 Betrekkingen met de grootmachten

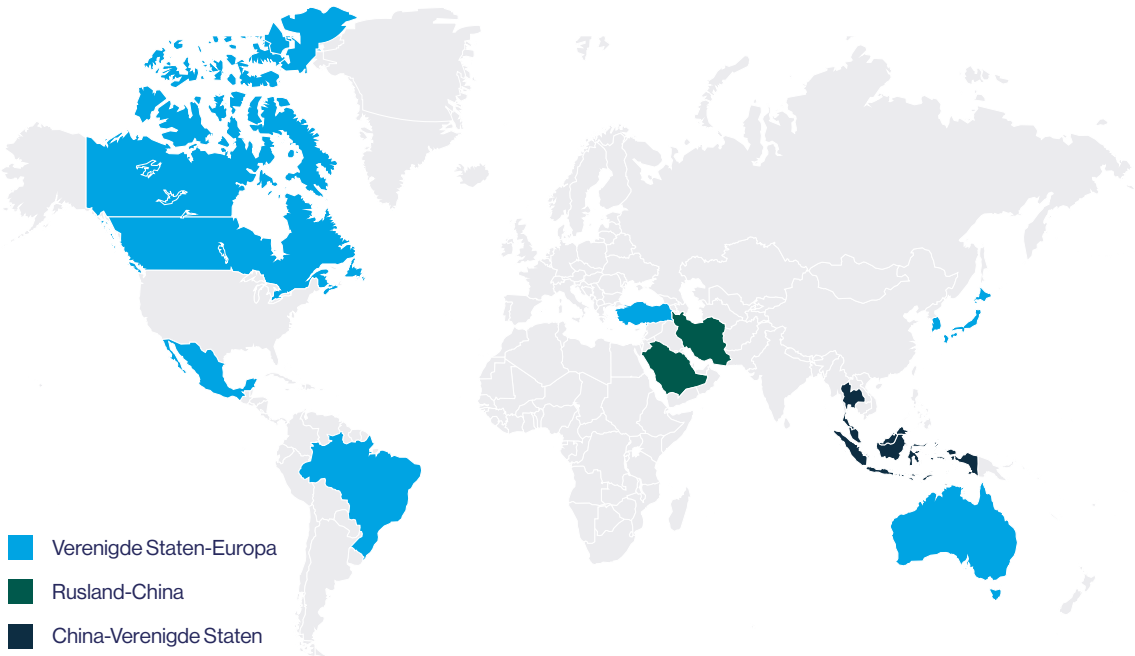
In 2014 publiceerde het HCSS een rapport genaamd: "Why are Pivot States so Pivotal?". Hierin stond een analyse over de mate waarin tal van middenmachten (via economie, militaire betrekkingen en ideële banden) met een van de grootmachten verbonden zijn en of een van hen bezig is om van deze banden weg te bewegen ('pivoteren'). De matrix bestond uit vier kwadranten: VS-Europa, Europa-Rusland, Rusland-China en China-VS.

Als we de groep van 20 middenmachten van de Strategische Monitor als uitgangspunt nemen, zou de analyse er als volgt hebben uitgezien, met Indonesië, Maleisië en Thailand op de grens tussen de matrixen VS-Europa en VS-China:

Uit het rapport van 2014 bleek dat Australië (van Europa naar de VS en ook enigszins naar China), Indonesië (weg van Europa), Iran (van Europa naar China en Rusland), Saoedi-Arabië (van Europa en de VS naar China en Rusland) en Thailand (van Europa en de VS naar China) allemaal aan het pivoteren waren. Er bleek ook uit dat Brazilië, Canada, Israël, Japan, Mexico, Singapore en Zuid-Korea op één lijn liggen met de Verenigde Staten. Noorwegen, de Filipijnen, Zuid-Afrika, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en Vietnam waren niet in het rapport van 2014 opgenomen.

[156] De Wijk and Thompson, "Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests."

Figuur 23 - Betrekkingen tussen middenmachten en grootmachten in 2020



Als we nu vooruitspoelen naar 2020 en de middenmachten toevoegen die in 2014 waren weggelaten, lijkt het beeld op het eerste gezicht niet wezenlijk veranderd. Een meerderheid van de middenmachten bevindt zich nog steeds in het kwadrant VS-Europa. Geen van onze middenmachten bevindt zich in het kwadrant Europa-Rusland, wat deels de relatief zwakke aantrekkingskracht van Rusland buiten zijn regio laat zien. Alleen Iran en Saoedi-Arabië bevinden zich in het kwadrant Rusland-China en de Filipijnen, Singapore en Vietnam bevinden zich in het kwadrant China-VS. Maleisië, Indonesië en Thailand blijven op de grens zitten tussen VS-Europa en tussen China-VS zitten.

Er zijn echter enkele subtiele wijzigingen. Australië is gestopt met de pivot naar China. Hoewel Canberra nauwe economische banden met Peking onderhoudt, heeft de *2020 Defence Strategic Update* als doel om het land voor te bereiden op een langdurige periode met spanningen tussen Australië en China. Brazilië blijft op één lijn met de Verenigde Staten en Europa zitten, maar pivoteert naar China, de grootste handelspartner van Brazilië en ook BRICS-lid.[157] Voor Zuid-Afrika geldt een soortgelijk verhaal. Het land staat van oudsher op één lijn met Europa en de Verenigde Staten, maar pivoteert nu naar China, de grootste handelspartner van Zuid-Afrika en medelid van BRICS. Turkije, dat nog steeds in het kwadrant VS-Europa ligt, pivoteert van Europa en de Verenigde Staten naar China en Rusland. Het is echter nog te vroeg om te suggereren dat een van deze landen volledig is gepivoteerd.

[157] Harold Trinkunas, "Testing the Limits of China and Brazil's Partnership," Brookings (blog), 20 juli 2020, https://www.brookings.edu/articles/testing-the-limits-of-china-and-brazils-partnership/.

Er zijn ook aanwijzingen dat enkele landen in het kwadrant China-VS flexibelere betrekkingen willen ontwikkelen met de grootmachten. De Filipijnen hebben al lange tijd nauwe banden met de Verenigde Staten, maar de laatste jaren is het land aan het experimenteren met toenadering tot China. In een poging om zich in te dekken tegen de Chinese dominantie in Oost-Azië, heeft Vietnam de laatste twee decennia gestreefd naar nauwere betrekkingen op het gebied van economie en veiligheid met de Europese Unie, Rusland en de Verenigde Staten .[158]

De algemene trend is dat middenmachten in het mondiale Zuiden toenadering zoeken tot China en Rusland, terwijl zij hun banden met Europa en de Verenigde Staten behouden. Dit lijkt niet zozeer te gaan om afwijzing van het Westen, maar veeleer om het vinden van een evenwicht dat productieve betrekkingen met alle grootmachten mogelijk maakt. De middenmachten in het Westen doen het tegenovergestelde, als ze al iets doen. Hoewel ze allemaal manieren zoeken om constructieve betrekkingen met Rusland en vooral China te onderhouden, zijn vele westerse middenmachten op hun hoede voor zowel Peking als Moskou. Hoewel dit nog niet in de defensie-uitgaven terug is te zien, wordt het steeds duidelijker in het strategisch denken, bijvoorbeeld in witboeken over defensie en de toekomst van het multilateralisme.

[158] Derek Grossman, "China Refuses to Quit on the Philippines," The Diplomat, 2020, https://thediplomat.com/2020/07/china-refuses-to-quit-on-the-philippines/; "EU-Vietnam Trade Agreement Enters into Force," Text, European Commission, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1412; "Russia, Vietnam Ink Military Cooperation Roadmap until 2020," TASS, 2018, https://tass.com/defense/997801; "Joint Statement between the United States of America and the Socialist Republic of Vietnam," The White House, 2017, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-america-socialist-republic-vietnam/; "Joint Statement between the United States of America and the Socialist Republic of Vietnam."

5.3.9 Conclusie: implicaties voor de middenmachten in een multipolair tijdperk

Middenmachten zien zich in een tijdperk dat wordt gekenmerkt door een losse vorm van multipolariteit en concurrentie tussen de meeste grootmachten gesteld voor een omgeving die meer bewegingsruimte biedt maar ook gecompliceerder en uitdagender is. Gezien de huidige trends springen voor Europa en landen als Nederland vier factoren in het oog.

Ten eerste werpen defensieve veiligheidsstrategieën op lange termijn meestal meer vruchten af dan assertieve strategieën. Middenmachten wisten met assertieve veiligheidsstrategieën de algemene geostrategische positie niet te verbeteren. Israël vormt hierop de uitzondering. Het land heeft slechts beperkte buitenlandse interventies zonder VN-mandaat gepleegd en dan vaak ook nog om defensieve redenen. De komende tien jaar zullen echter naar alle waarschijnlijk vooral in het mondiale Zuiden meer middenmachten assertieve veiligheidsstrategieën toepassen. Hoewel deze strategieën op lange termijn meer slecht dan goed doen, bieden ze staten en met name autoritaire regimes duidelijke voordelen op korte termijn. Zo zijn ze ook een directe manier om tegen gepercipieerde externe bedreigingen op te treden en om in sommige gevallen de greep van een regime op de macht te verstevigen.

Ten tweede moet er voor vruchtbare defensieve veiligheidsstrategieën voldoende militaire macht zijn voor een effectieve afschrikking. Naarmate beleidsmakers de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte financiële problemen weten te overwinnen, komt het einde van het tijdperk van onderbesteding op militair gebied in zicht. In een aantal Europese landen begint zich dat al af te tekenen. Ondanks de budgettaire beperkingen zullen de defensiebudgetten voornamelijk stijgen, al gebeurt dit veelal in kleine stappen.

Ten derde is de trend richting neo-mercantilisme is over het algemeen schadelijk voor de op regels gebaseerde internationale orde. Binnen de context van het huidige systeem kan het voor middenmachten in het

mondiale Zuiden echter zinvol zijn in hun streven sterke binnenlandse industrieën te ontwikkelen. Het neo-mercantilisme zal de komende tien jaar een belangrijk onderdeel vormen van de economische strategieën van veel middenmachten in het mondiale Zuiden. Voorlopig zijn neo-mercantilistische strategieën niet aan de orde bij de westerse middenmachten. Dit kan echter omslaan als westerse beleidsmakers tot de conclusie komen dat hun economieën in een nadelige positie komen te verkeren ten opzichte van landen die het neo-mercantilisme hebben omarmd.

Voorlopig moeten de rijkere middenmachten trachten om de verspreiding van neo-mercantilisme tegen te gaan. Ze moeten de middenmachten in het mondiale Zuiden stimulansen bieden om alternatieve economische modellen te vinden. Dit zou dan bijvoorbeeld inhouden dat de WTO-regels worden aangepast om neo-mercantilisme te ontmoedigen en dat middeninkomenslanden aantrekkelijkere economische betrekkingen worden geboden.

Ten vierde zullen de belangrijkste middenmachten in het mondiale Zuiden de komende tien jaar steeds verder van het Westen vandaan bewegen richting China en Rusland. De verwachting in dit rapport is echter dat ze niet volledig op één lijn met de illiberale grootmachten komen te staan. In een poging om hun macht en invloed te maximaliseren streven ze in plaats daarvan veelal naar het in stand houden van constructieve betrekkingen met alle grootmachten.

Dit stelt westerse beleidsmakers voor een uitdaging. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat belangrijke landen als Brazilië, Zuid-Afrika en Turkije zich in de nabije toekomst volledig op één lijn stellen met de Europese Unie en de Verenigde Staten, is er voor hen nog ruimte om een beleid te voeren dat meer in de lijn ligt met de westerse belangen op het gebied van politiek-juridische institutionele opbouw en handelsbetrekkingen. Nederland en Europa moeten strategieën ontwikkelen die de belangrijke middenmachten in het mondiale Zuiden stimulansen bieden om dit illiberale pad niet verder te bewandelen.

5.4 Niet-statelijke actoren

5.4.3 Inleiding

Staten blijven het belangrijkste type actor in het internationale systeem. De manier waarop staten met elkaar omgaan maakt het systeem echter veranderlijker en complexer. Strategisch wantrouwen of concurrentie, vooral tussen de grootmachten, is een belangrijke factor. Een andere ontwikkeling is dat middenmachten assertiever worden bij het vaststellen en nastreven van hun eigen belangen. Dit geldt met name voor middenmachten in het mondiale Zuiden. Veel van deze landen volgen het voorbeeld van China in het nastreven van neo-mercantilisme. Veel middenmachten in het mondiale Zuiden hebben ook zwakke instellingen of niet-liberale politieke systemen. Een derde factor is dat alle staten zich aanpassen aan desintermediatie. Dit betreft het proces waarbij er in sociale interacties steeds minder gebruik wordt gemaakt van tussenpersonen als gevolg van een nieuwe generatie sociale technologieën die groepen en individuen op een directere manier met elkaar kunnen verbinden. Dit is in 2017 onderzocht in Volatility and Friction in the Age of Disintermediation.[159]

Door de wijze waarop grootmachten en middenmachten zich gedragen is er in het opkomende multipolaire systeem extra ruimte ontstaan voor niet-statelijke actoren. Niet-statelijke actoren zijn actoren die geheel of ten dele onafhankelijk zijn van soevereine staten en invloed hebben in het internationale systeem. Dit deel van de Strategische Monitor verkent de implicaties van een multipolair systeem waarin de grootste of invloedrijkste niet-statelijke actoren een cruciale rol spelen. Het stelt dat ze rollen of functies vervullen die staten of traditionele staatsinstellingen zoals politieke partijen of overheidsinstanties niet kunnen of willen vervullen. Ook wordt betoogd dat wanneer de macht en invloed van nationale staten

[159] Stephan De Spiegeleire e.a., Volatility and Friction in the Age of Disintermediation (Den Haag, Den Haag, Centrum voor Strategische Studie, 2017), http://hcss.nl/report/volatility-and-friction-age-disintermediation.

toeneemt de aldaar gevestigde niet-statelijke actoren vaak ook meer macht en invloed krijgen. Het gros van de machtigste en invloedrijkste niet-statelijke actoren bevindt zich in het Westen, maar dit zal waarschijnlijk veranderen.[160]

Niet-statelijke actoren werken vaak nauw met staten samen, maar doen dat op een manier die in hun eigen belang is. Ze oefenen met andere woorden een invloed uit op het internationale systeem die onafhankelijk is van staten. Deze invloed is vaak positief. Zo spelen niet-statelijke actoren een vitale rol bij de bestrijding van klimaatverandering. In veel opzichten spelen steden en regionale organisaties een leidende rol bij het bereiken van belangrijke internationale doelstellingen. Zelfs oliegiganten beginnen een rol te spelen. In 2020 kondigde BP een verschuiving in de bedrijfsstrategie aan die nu meer is gericht op hernieuwbare energie en een bijdrage aan de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs. Dit omvat het geleidelijk afstoten van de olie- en gasproductie om de productie in de komende tien jaar met 40 procent te verminderen, terwijl tegelijkertijd de investeringen in hernieuwbare alternatieven vertienvoudigen.[161]

Soms is de rol van niet-statelijke actoren onduidelijker: grote elektronica- en informatietechnologiebedrijven zoals Amazon, Facebook en Google hebben onze virtuele en fysieke omgeving zo veranderd dat er moeilijk een precieze voorstelling van te maken is. Sommige niet-statelijke actoren zijn onmiskenbaar schadelijk. Islamitische Staat is bijvoorbeeld direct verantwoordelijk voor naar schatting tienduizenden doden en heeft indirect een aandeel in nog eens vele duizenden doden in Syrië en Irak.[162]

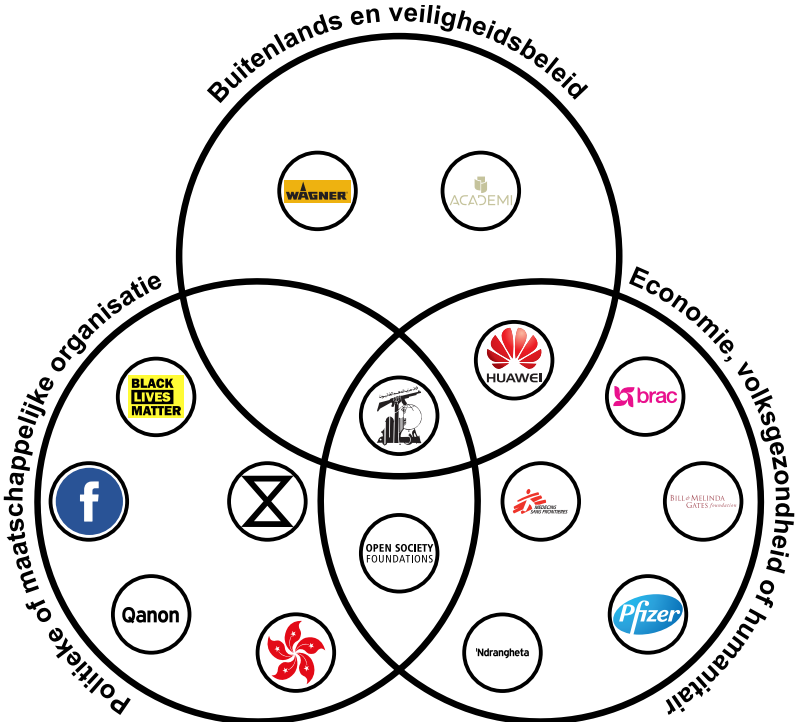
Het gaat erom dat niet-statelijke actoren niet altruïstisch zijn. Ze geven het internationale systeem zo vorm dat ze er zelf baat bij hebben, wat goed of slecht kan uitpakken. De transactionele aard van deze relatie houdt in dat, hoewel niet-statelijke actoren nieuwe mogelijkheden bieden om belangrijke politieke, economische en militaire doelstellingen na te streven, ze ook aanzienlijke risico's met zich meebrengen. De toenemende inzet van niet-statelijke actoren in de concurrentiestrijd tussen grootmachten geeft de niet-statelijke actoren een prominente, invloedrijke rol die verder niet altijd de belangen van de betreffende staat dient. Er bestaat ook een gevaar wanneer niet-statelijke actoren belangrijke processen op het gebied van volksgezondheid of politiek op zich nemen, daar hun agenda's niet altijd op één lijn zitten met die van de staat. Het proces van desintermediatie deelt niet-statelijke actoren een veel grotere rol toe bij het faciliteren van sociale en politieke connecties en bewegingen. Het zet echter ook de deur open voor actoren met kwaadaardige bedoelingen.

160 Vier typen grote of invloedrijke niet-statelijke actoren zijn onderzocht. Dit omvatte bedrijven (grote techbedrijven, farmabedrijven en oliemaatschappijen), filantropische organisaties, gewelddadige niet-statelijke actoren en sociale of politieke bewegingen zie zich via sociale media organiseren. Bij de selectie van de niet-statelijke actoren heeft het rapport gekeken naar ranglijsten van invloedrijke niet-statelijke actoren, omvang van het budget, prominente aanwezigheid bij nationale en mondiale evenementen, en geografische spreiding. Het onderzoek van het rapport richtte zich in totaal op zestien niet-statelijke actoren (vier van elke hoofdcategorie): Huawei, Facebook, BP, Pfizer, Bill and Melinda Gates Foundation, Artsen zonder Grenzen, Open Society Foundations, BRAC, Black Lives Matter, Extinction Rebellion, QAnon, de pro-democratische beweging in Hongkong, 'Ndrangheta, Wagner Groep, Academi en Hezbollah.

161 David Sheppard, Anjli Raval, and Roula Khalaf, "BP's Looney Stakes Future on Producing Less Oil," Financial Times, 13 september 2020, https://www.ft.com/content/e1d53208-b460-4708-a89c-d8b418cceffb.

162 Niall McCarthy, "The Rise And Fall Of ISIS," Statista Infographics, 2019, https://www.statista.com/chart/20255/the-rise-and-fall-of-isis/; "On International Human Rights Day: Millions of Syrians Robbed of 'Rights' and 593 Thousand Killed in a Decade," The Syrian Observatory For Human Rights (blog), 9 december 2020, https://www.syriahr.com/en/195385/.

Figuur 24 - De rol van niet-statelijke actoren in het internationale systeem



5.4.4. Hoe staten niet-statelijke actoren gebruiken

In het opkomende multipolaire systeem spelen de invloedrijkste en machtigste niet-statelijke actoren naast hun openlijke rol drie soorten rollen die traditioneel door staten worden vervuld. Deze rollen worden weergegeven in Figuur 24.

5.4.5 Buitenland- en veiligheidsbeleidstaken namens staten

Staten besteden om diverse redenen taken op het gebied van buitenland- en veiligheidsbeleid uit aan niet-statelijke actoren. Een van de redenen is dat ze kunnen voorwenden van niets te weten of een zekere afstand kunnen bieden als bij de acties van de niet-statelijke actoren iets verkeerd loopt. Als bijvoorbeeld de particuliere militaire onderneming (PMC) Wagner Groep een operatie tot een goed einde brengt, plukt Moskou daar de vruchten van, maar als het fout gaat kan Rusland beweren dat de Wagner Group als particuliere onderneming opereerde. Dit is wat er in juli 2020 gebeurde, toen 33 werknemers van Wagner door de Wit-Russische veiligheidsdiensten werden aangehouden. De Russische functionarissen probeerden er een draai aan te geven dat dit het werk van de Amerikaanse en Oekraïense inlichtingendiensten was.[163] Op vergelijkbare wijze gebruikt Iran de in Libanon gevestigde sjiitische islamitische politieke partij en militante groepering Hezbollah als middel om namens de krijgsmacht van president Bashar al-Assad zijn invloed in de Syrische burgeroorlog te versterken. Via Hezbollah, dat naar verluidt jaarlijks 700 miljoen USD

[163] Kseniya Krillova, "Ukrainian Reverberations of the Wagner Arrests in Belarus: Russian Disinformation?," Jamestown, 2020, https://jamestown.org/program/ukrainian-reverberations-of-the-wagner-arrests-in-belarus-russian-disinformation/.

steun van Iran krijgt, kan Teheran indirect vanuit Libanon en Syrië aanvallen op Israël uitvoeren.[164]

Een tweede reden waarom staten hun operaties aan niet-statelijke actoren uitbesteden, is dat zij hierdoor hun invloed in het buitenland op manieren kunnen vergroten die met directe militaire interventies niet mogelijk is. De Wagner Groep heeft via het opleiden van de Venezolaanse veiligheidstroepen en het helpen beschermen van het regime van president Nicolas Maduro Rusland geholpen extra voet aan de grond te krijgen in de achtertuin van de VS. De openlijke aanwezigheid van Russische strijdkrachten in Venezuela zou waarschijnlijk een sterkere reactie van de Verenigde Staten uitlokken.[165] Evenzo geldt dat Iran via Hezbollah als invloedrijkste politieke partij in Libanon een veel grotere invloed kan uitoefenen dan wanneer het land een directe interventie zou plegen.

Het gebruik van PMC's en gevolmachtigden kan goedkoper zijn dan de inzet van reguliere strijdkrachten. Of, als ze dat in feite niet zijn, kunnen ze op korte termijn goedkoper lijken. Dit is een van de redenen waarom de Verenigde Staten PMC's gebruiken. Vorig jaar waren ongeveer 53.000 Amerikaanse particuliere militaire uitvoerders in het Midden-Oosten gestationeerd en ongeveer 35.000 Amerikaanse soldaten. Deze PMC's huren vaak niet-Amerikaanse uitvoerders in die minder betaald krijgen en minder bescherming genieten. Er zijn ook minder politieke gevolgen als ze in de strijd omkomen. De afhankelijkheid van PMC's leidt voor de VS niet noodzakelijk tot lagere kosten op lange termijn. Uit onderzoek blijkt dat PMC's prijzen vaak opdrijven en contractvoorwaarden schenden. Voor de Verenigde Staten hebben ze in ieder geval niet tot lagere defensie-uitgaven geleid. De VS hebben vergelijkbare bedragen uitgegeven aan verschillende soorten strijdkrachten: ongeveer vijftig procent van het gehele Amerikaanse defensiebudget voor 2019 is opgegaan aan PMC's.[166]

Deze afhankelijkheid van PMC's kan onvoorziene gevolgen hebben. Leden van de in de VS gevestigde PMC Academi (voorheen Blackwater) zijn invloedrijk geworden in de Republikeinse politiek. Erik Prince, die Academi oprichtte en nu Frontier Services Group (FSG) leidt, was adviseur van president Donald Trump. Hij was betrokken bij een mislukte poging om de regering-Trump ervan te overtuigen de militaire operaties van de VS in Afghanistan te privatiseren. Prince was naar verluidt ook betrokken bij pogingen om oud-inlichtingenfunctionarissen te rekruteren voor het bespioneren van linkse groeperingen.[167]

De nauwe banden van Prince met de regering-Trump hebben hem er niet van weerhouden voor andere landen te werken. Het Chinese staatsbedrijf CITIC Group is sinds 2018 voor 28,4% eigenaar van FSG van Prince.[168] Sinds de verwerving van deze aandelen door CITIC Group, heeft FSC zijn activiteiten in Azië aanzienlijk uitgebreid, onder meer in West-China en Pakistan, en ondersteunt het bedrijf het 'Belt and Road Initiative' van China met logistiek en

[164] Kali Robinson, "What Is Hezbollah?," Council on Foreign Relations, 2020, https://www.cfr.org/backgrounder/what-hezbollah.

[165] Zverev, "Exclusive."

[166] Heidi Peltier, "The Growth of the 'Camo Economy' and the Commercialization of the Post-9/11 Wars," Political Economy of Security, 30 juni 2020.

[167] Mark Landler, Eric Schmitt, en Michael R. Gordon, "Trump Aides Recruited Businessmen to Devise Options for Afghanistan (2017)," The New York Times, 11 juli 2017, sec. World, https://www.nytimes.com/2017/07/10/world/asia/trump-afghanistan-policy-erik-prince-stephen-feinberg.html; Mark Mazzetti and Adam Goldman, "Erik Prince Recruits Ex-Spies to Help Infiltrate Liberal Groups," The New York Times, 7 maart 2020, sec. U.S., https://www.nytimes.com/2020/03/07/us/politics/erik-prince-project-veritas.html.

[168] Don Weinland en Charles Clover, "Citic Boosts Stake in Erik Prince's Security Group Frontier," Financial Times, 5 maart 2018, https://www.ft.com/content/97c14e0e-2031-11e8-a895-1ba1f72c2c11.

beveiliging.[169] Prince heeft naar verluidt ook aangeboden om de Wagner Group te voorzien van grondtroepen en luchtverkenning in Libië en Mozambique.[170]

5.4.6 Economische, humanitaire en volksgezondheidstaken

Niet-statelijke actoren voeren vaak economische, humanitaire of volksgezondheidstaken uit die traditioneel door staten worden uitgevoerd. Een van de methoden die wordt toegepast is het in nauwe samenwerking met de staat nastreven van staatsbelangen. Dit doet denken aan mercantilistische ondernemingen zoals de Britse en Nederlandse Oost-Indische Compagnieën. Huawei heeft als een van de grootste elektronicabedrijven ter wereld naast zijn winstgevende bedrijfsactiviteiten ook de nevenactiviteit van het bevorderen van de strategische prioriteiten voor Peking. Als toonaangevende producent van de belangrijke opkomende technologie 5G zorgt het bedrijf dat China een voorsprong heeft op rivalen als de Verenigde Staten. China heeft bovendien laten zien dat het geneigd is om zijn economische macht in politieke invloed om te zetten, dus het vermogen van Huawei om wereldwijd markten te penetreren en te domineren is koren op zijn molen. Er is ook indirect bewijs dat Huawei een aandeel heeft in de agressieve en uitgebreide spionagepraktijken van China. Amerikaanse functionarissen hebben inlichtingen met bondgenoten gedeeld waaruit blijkt dat Huawei achterdeurtjes heeft voor toegang tot informatie, die wordt gedeeld via de mobiele netwerken die het bedrijf beheert. Vodafone heeft soortgelijke ontdekkingen gedaan bij Huawei-netwerken in Italië. Er is ook een patroon te zien van Huawei-werknemers die een achtergrond hebben als ambtenaar bij inlichtingendiensten en daar specifiek met cyberspionage waren belast.[171]

Andere niet-statelijke actoren nemen humanitaire taken op zich die staten om politieke of financiële redenen niet willen of kunnen vervullen. De zwakte van de instellingen van Bangladesh leidde tot de oprichting van BRAC dat inmiddels is uitgegroeid tot een essentiële aanbieder van sociale basisvoorzieningen, gezondheidszorg en onderwijs aan ten minste 110 miljoen mensen in het hele land. Daarnaast biedt BRAC nog eens hulp aan miljoenen anderen in twaalf landen van het mondiale Zuiden. De activiteiten van BRAC zijn zo belangrijk in Bangladesh dat BRAC vaak een parallelle staat wordt genoemd. Naarmate het aantal machtige niet-statelijke actoren in het mondiale Zuiden toeneemt, zal deze onbalans tussen niet-statelijke actor en staat waarschijnlijk verder toenemen.[172]

Artsen zonder Grenzen (AzG), een internationale humanitaire non-gouvernementele organisatie (ngo), speelt een toonaangevende rol bij het verlenen van medische zorg aan mensen en noodhulp aan migranten die conflictgebieden ontvluchten. AzG was een prominent criticus van de strategie van 'externalisering' van migrantencrises. Dit houdt in dat moet worden voorkomen dat migranten de grens passeren, zodat staten niet worden gedwongen om de

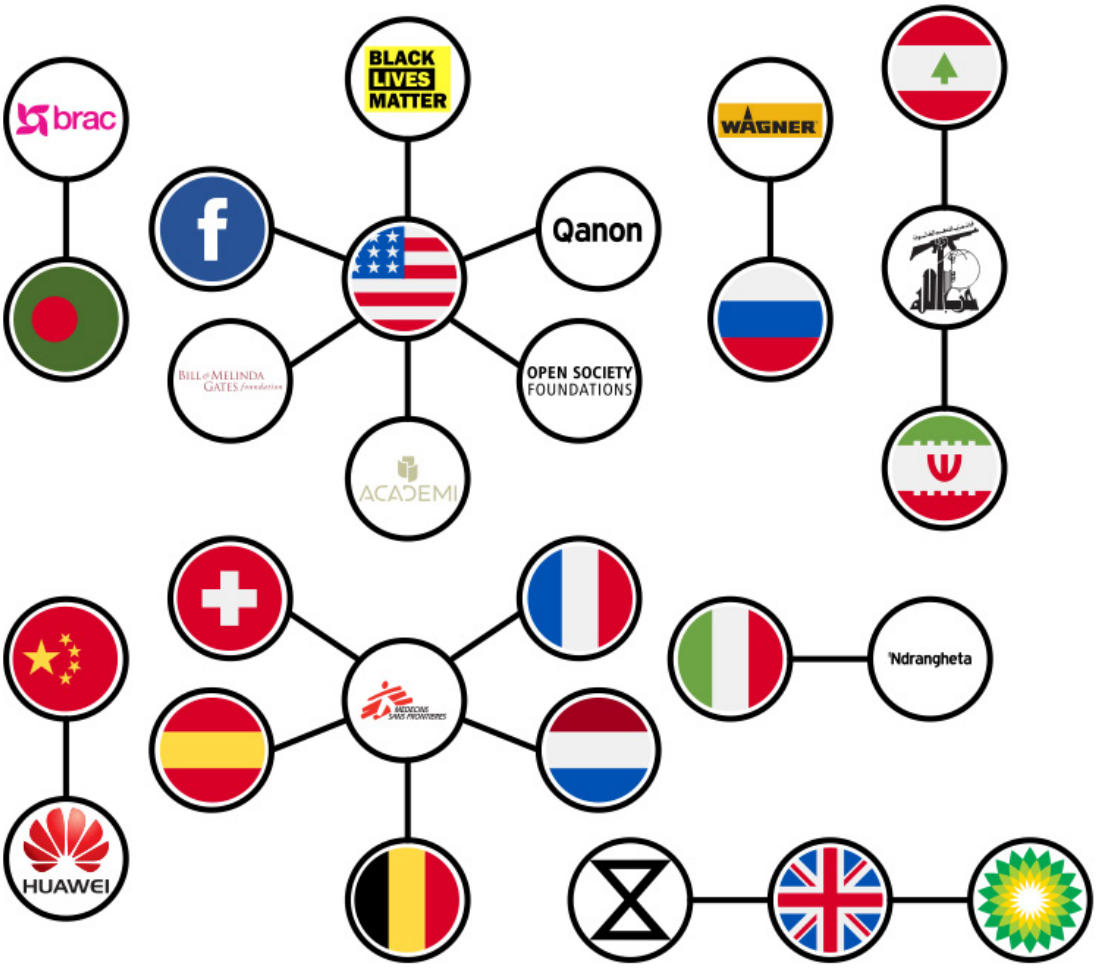
[169] Don Weinland en Charles Clover, "Blackwater Founder Erik Prince Eyes Opportunities with China," Financial Times, 10 april 2017, https://www.ft.com/content/e6942960-19e9-11e7-bcac-6d03d067f81f.

[170] "Trump-Linked Contractor Offered Military Services to Russia's Wagner in Africa," The Moscow Times, 14 april 2020, https://www.themoscowtimes.com/2020/04/14/trump-linked-contractor-offered-military-services-to-russias-wagner-intercept-a69986.

[171] Bojan Pancevski, "WSJ News Exclusive | U.S. Officials Say Huawei Can Covertly Access Telecom Networks," Wall Street Journal, 12 ferbruari 2020, sec. World, https://www.wsj.com/articles/u-s-officials-say-huawei-can-covertly-access-telecom-networks-11581452256; Lepido, "Vodafone Found Hidden Backdoors in Huawei Equipment," Bloomberg, 2019, https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-30/vodafone-found-hidden-backdoors-in-huawei-equipment; Zak Doffman, "Huawei Employees Linked To China's Military And Intelligence, Reports Claim," Forbes, 2019, https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2019/07/06/huawei-employees-linked-to-chinas-state-intelligence-agencies-report-claims/.

[172] "Annual Report 2019" (BRAC, 2019), http://www.brac.net/annual-reports-and-publications.

Figuur 25 - In kaart gebrachte betrekkingen tussen niet-statelijke actoren en staten



hieruit resulterende uitdagingen het hoofd te bieden. In 2019 vond er een incident voor de Italiaanse kust plaats. AzG had samen met de ngo SOS Méditerranée een schip gecharterd om op de Middellandse Zee migranten van de verdrinkingsdood te redden. Italië weigerde vervolgens om AzG toestemming te geven om de geredde migranten naar de kust te brengen.[173] AzG heeft er ook bij staten op aangedrongen transparant te zijn over overeenkomsten met niet-statelijke actoren, zoals Pfizer, voor de distributie van het COVID-19-vaccin en het vaccin te behandelen als een mondiaal publiek goed dat voor iedereen, en niet alleen de rijke staten, beschikbaar is.

In wezen hebben staten de ontwikkeling van een vaccin voor het COVID-19-virus via publiek-private partnerships aan niet-statelijke actoren uitbesteed. 'Vaccin-nationalisme' heeft veel beleidsmakers ertoe aangezet bij de distributie van vaccins voorrang te geven aan de eigen bevolking. Pfizer, een farmaceutisch bedrijf dat samenwerkt met een Duits biotechnologiebedrijf, BioNtech, was het eerste dat een effectief vaccin ontwikkelde en rijke landen sloten al snel overeenkomsten om het gros van de eerste doses op te eisen. De EU heeft zich verzekerd van 200 miljoen doses met een optie voor nog eens 100 miljoen, het VK van 40 miljoen en de Verenigde Staten van 100 miljoen, met een optie voor de aankoop van nog eens 500 miljoen. Deze landen vertegenwoordigen slechts 14% van de wereldbevolking.[174]

De staten hebben de niet-statelijke actoren ook in staat gesteld om een belangrijke rol te spelen als pleitbezorger van mondiale volksgezondheid. In 2019

[173] "Ocean Viking: Rescued Migrants Disembark in Italy," BBC News, 15 september 2019, sec. Europe, https://www.bbc.com/news/world-europe-49701130.

[174] Marco Hafner e.a., "COVID-19 and the Cost of Vaccine Nationalism," 2020; "Most of Pfizer's Vaccine Already Promised to Richest, Campaigners Warn," Global Justice Now, 11 november 2020, https://www.globaljustice.org.uk/news/2020/nov/11/most-pfizers-vaccine-already-promised-richest-campaigners-warn.

heeft de Bill and Melinda Gates Foundation de op één na grootste bijdrage aan de WHO geleverd. Alleen de Verenigde Staten overtrof deze bijdrage. Dit financiële gewicht heeft de Gates Foundation enorm invloedrijk gemaakt. Er zijn aanwijzingen dat de Gates Foundation op zijn minst informeel een zegje mag doen over belangrijke prioriteiten en initiatieven van de WHO. Verder heeft de stichting de WHO-programma's afgehouden van het versterken van de gezondheidszorg in arme landen, wat zou helpen om toekomstige uitbraken zoals de Ebola-epidemie in te dammen, ten gunste van projecten met meetbare resultaten waaraan de Gates Foundation de voorkeur geeft, zoals de inspanningen om polio uit te roeien.[175]

Sommige betrekkingen tussen niet-statelijke actoren en staten zijn niet altijd vrijwillig (begonnen). Ondanks de enorme bedragen die Italië heeft gespendeerd aan bestrijding van de maffia, is het uit Calabrië afkomstige misdaadsyndicaat 'Ndrangheta dat over een wereldwijd netwerk beschikt, in Italië tot een belangrijke economische actor uitgegroeid. Ze controleren naar schatting 80 procent van de wereldwijde cocaïnehandel, maar besteden tegenwoordig veel van de drugsactiviteiten uit aan andere misdaadgroepen. De afgelopen jaren hebben ze geprofiteerd van de betrekkelijk zwakke instellingen van Italië en het gebrek aan investeringen in het zuiden van het land en ze wisten in grote delen van de Italiaanse economie te infiltreren. Ze zijn met name bedreven geraakt in de zogenaamde agromaffia: het goedkoop aanschaffen van landbouwgrond, vee, markten en restaurants om vervolgens hun voordeel te doen met nationale en EU-subsidies.

De 'Ndrangheta hebben ook garen gesponnen bij de strijd van de Italiaanse staat tegen de COVID-19-pandemie door plaatselijke ambtenaren te corrumperen. Ze hebben enorme winsten gemaakt met contracten die ze aan hun eigen dekmantelbedrijven hebben gegund. Ze hebben monopolies tot stand weten te brengen voor diensten zoals het afleveren van patiënten (in ongeschikte ambulances), het transport van bloed en het wegbrengen van stoffelijke overschotten. Via de centraal gefinancierde, regionaal bestuurde gezondheidsdienst van het land, die jaarlijks over een miljardenbudget beschikt om te verdelen, worden al deze activiteiten aan de Italiaanse belastingbetaler in rekening gebracht. De behaalde winsten uit het controleren van de ziekenhuizen in Calabrië zijn vervolgens in schuldbewijzen verpakt en op de internationale financiële markten verkocht.[176]

5.4.7 Politieke of sociale organisatie

Sommige niet-statelijke actoren houden zich bezig met organiseren als reactie op vermeende tekortkomingen van staten. De Open Society Foundations (OSF), een internationale organisatie die subsidies verstrekt en is opgericht door George Soros, zet zich in voor het bevorderen van een 'open samenleving', een term die in zwang is geraakt door filosoof Karl Popper. OSF wil door te investeren in het maatschappelijk middenveld in de hele wereld rechtvaardigheid, democratisch bestuur en mensenrechten bevorderen. Dit heeft er in de praktijk toe geleid dat de OSF progressieve doelen in Europa en Noord-Amerika steunt. Als een van de grootste filantropische organisaties in de Verenigde Staten, met een budget van 1,2 miljard USD voor 2020, is de OSF het mikpunt van veel rechtse en nationalistische critici en komt het regelmatig onder vuur te liggen.[177]

Voor de machtigste niet-statelijke actoren die zich bezighouden met politieke of sociale organisatie is het inderdaad moeilijk te vermijden een belangrijke rol te spelen in de nationale en internationale politiek.

[175] Natalie Huet en Carmen Paun, "Meet the World's Most Powerful Doctor: Bill Gates," POLITICO, 4 mei 2017, https://www.politico.eu/article/bill-gates-who-most-powerful-doctor/.

[176] Miles Johnson, "How the Mafia Infiltrated Italy's Hospitals and Laundered the Profits Globally," 9 juli 2020, https://www.ft.com/content/8850581c-176e-4c5c-8b38-debb26b35c14.

[177] "Financial Figures," geraadpleegd op 17 december 2020, https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/financials.

Facebook, dat is ontworpen om via sociale media relaties tussen vrienden, familieleden en collega's te stimuleren, is voor politiek strategen nu een cruciale factor bij Amerikaanse verkiezingscampagnes. Facebook speelde een centrale rol bij de winnende verkiezingsstrategie van Donald Trump in 2016. Het bedrijf stelde Rusland ook in staat om 126 miljoen gebruikers te bereiken met berichten die bedoeld waren om de verdeeldheid in het Amerikaanse electoraat aan te scherpen.[178] Halverwege oktober 2020 hadden de presidentscampagnes van Joe Biden en Donald Trump in totaal meer dan 175 miljoen USD uitgegeven aan advertenties op Facebook, ook al kreeg het bedrijf van beide kanten van het politieke spectrum kritiek te verduren vanwege zijn buitensporige invloed. Bij de Algemene Verordening Gegevensbescherming van de EU, die als doel heeft om mensen in staat te stellen hun (persoons)gegevens te beschermen, waren de pijlen gericht op Facebook en andere bigtech-bedrijven.[179]

Sociale media zijn een essentieel hulpmiddel geworden voor niet-statelijke actoren die mensen over grote geografische afstanden willen organiseren. Extinction Rebellion, een groep die in 2018 in het Verenigd Koninkrijk is opgericht en wereldwijd naar verluidt 200.000 leden heeft geworven, heeft als doel om nationale overheden te dwingen daadkrachtiger klimaatverandering tegen te gaan.[180] De impact van sociale media op politieke en sociale organisatie werd in 2020 nog versterkt door de golf van lockdowns toen tal van landen de verspreiding van het COVID-19-virus probeerden in te dammen. Het in 2013 opgerichte Black Lives Matter kreeg in 2020 bekendheid met een campagne op sociale media die hervorming van het Amerikaanse strafrechtstelsel eiste, dat volgens de groep onevenredig veel Afro-Amerikanen opsluit en doodt. De groep gebruikte sociale media om demonstraties in de Verenigde Staten te organiseren waar tussen de 15 en 26 miljoen mensen op de been werden gebracht. Daarmee werd het de grootste protestbeweging in de Amerikaanse geschiedenis.[181]

De pro-democratische protesten in Hongkong, die een reactie waren op de pogingen van Peking om het paradigma van 'één land, twee systemen' op te heffen dat sinds 1997 de betrekkingen regelde, hebben zwaar geleund op sociale media. Demonstranten hebben apps als Tinder, Pokemon Go en de functie AirDrop van de iPhone gebruikt om informatie over komende demonstraties aan het bredere publiek door te geven. Versleutelde apps zoals Telegram hebben deelnemers de mogelijkheid geboden in grote groepschats de logistiek te bespreken zonder dat ze hun identiteit bekend hoefden te maken. De demonstranten hebben ook gebruikgemaakt van sociale media om te proberen de internationale publieke opinie te beïnvloeden: zij hebben de uitstekende netwerkdekking en de hoge penetratiegraad van mobiele telefoons in Hongkong gebruikt om evenementen live te streamen.[182] Sociale media kunnen echter een krachtig middel zijn voor degenen die sociale en politieke bewegingen

178 Mike Isaac en Daisuke Wakabayashi, "Russian Influence Reached 126 Million Through Facebook Alone (2017)," The New York Times, 30 oktober 2017, sec. Technology, https://www.nytimes.com/2017/10/30/technology/facebook-google-russia.html.

179 Jeremy B. Merrill, "How We Analyzed the Cost of Trump's and Biden's Campaign Ads on Facebook – The Markup," The Markup, 2020, https://themarkup.org/election-2020/2020/10/29/how-we-analyzed-the-cost-of-trumps-and-bidens-campaign-ads-on-facebook.

180 Ciara Nugent, "How Extinction Rebellion Is Changing Its Climate Activism," Time, 2020, https://time.com/5864702/extinction-rebellion-climate-activism/.

181 Larry Buchanan, Quoctrung Bui en Jugal K. Patel, "Black Lives Matter May Be the Largest Movement in U.S. History," The New York Times, 3 juli 2020, sec. U.S., https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/03/us/george-floyd-protests-crowd-size.html.

182 Grace Shao, "Social Media Has Become a Battleground in Hong Kong's Protests," CNBC, 15 augustus 2019, https://www.cnbc.com/2019/08/16/social-media-has-become-a-battleground-in-hong-kongs-protests.html; Ellen Ioanes, "Hong Kong activists use Pokemon Go and Tinder to organize as police crack down on ongoing protests," Business Insider Nederland, 19AD, https://www.businessinsider.nl/hong-kong-protesters-tinder-and-apple-airdrop-to-organize-2019-8/.

willen ondermijnen. De Chinese autoriteiten en hun bondgenoten hebben online platforms in binnen- en buitenland bestookt met verhalen en beelden waarin de protesten in Hongkong als het werk van radicalen en door het Westen gemanipuleerde terroristen worden afgeschilderd. Chinese beroemdheden hebben op populaire Chinese socialemediaplatforms, zoals Weibo, Baidu en WeChat, hun volgers opgeroepen de overzeese platforms te overspoelen met anti-protestboodschappen, zoals 'Hongkong is een deel van China', 'Wijs geweld af' en 'De politie van Hongkong is de beste!'. Peking verspreidde ook via proxy-accounts en hackerorganisaties die niet direct met de Chinese staat in verband kunnen worden gebracht propaganda en desinformatie over de protesten onder een internationaal publiek.[183]

Verder streven niet alle niet-statelijke actoren die van sociale media gebruikmaken een agenda na die gericht is op het herstel van onrecht of het onder de aandacht brengen van crises. Sommige invloedrijke niet-statelijke actoren zijn er daarentegen in geslaagd om een groot aantal personen te organiseren rondom gevaarlijke ideeën en onjuiste informatie. Zo heeft QAnon op Facebook miljoenen leden geworven met een uitgebreide complottheorie over Satan aanbiddende pedofielen in elitekringen in de VS die tegen Donald Trump samenspannen. In november 2020 zijn twee QAnon-aanhangers tot lid van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden verkozen.[184]

Wanneer staten een gemeenschap negeren of niet in staat zijn om in de elementaire overheidsfuncties te voorzien, springen niet-statelijke actoren vaak in het gat om hun profiel te versterken of een politieke agenda te promoten. Zo werd bijvoorbeeld de grote sjiitische gemeenschap in Libanon jarenlang door andere groepen onderdrukt. Hezbollah is in reactie daarop geleidelijk geëvolueerd. De organisatie begon als een door Iran geïnspireerde terroristische groepering die zich hoofdzakelijk bezighield met de strijd tegen Israël. Nu is het een complexere entiteit die, naast haar gewelddadige agenda, sterk bij de Libanese politiek betrokken is en brede sociale diensten verleent, waaronder onderwijs en gezondheidszorg.[185]

5.4.8 Conclusie: implicaties voor Nederland en Europa

Als het gaat om de groeiende trend tot het overnemen van kerntaken door niet-statelijke actoren die traditioneel door staten werden vervuld, springen vier implicaties voor Nederland en voor Europa in het oog. Ten eerste heeft de concurrentie tussen staten, met name tussen grootmachten, het mogelijk gemaakt dat sommige niet-statelijke actoren hun invloed drastisch konden uitbreiden. Sommige niet-statelijke actoren, zoals Huawei, breiden de manier waarop staten economisch wedijveren op een wijze uit die sinds de hoogtijdagen van het mercantilisme niet meer is vertoond. Andere niet-statelijke actoren, zoals de Wagner Groep en Hezbollah, bieden staten extra middelen om in de grijze zone te concurreren.

Het uitbesteden van belangrijke taken op het gebied van het buitenland- en veiligheidsbeleid aan PMC's en gevolmachtigden is voor staten echter riskant. Wat met de Wagner Groep in Wit-Rusland plaatsvond, laat zien dat ze op onvoordelige wijze de aandacht op zichzelf en hun opdrachtgevende staat kunnen vestigen. Wat nog erger is: deze niet-statelijke actoren beginnen vaak de koers van het beleid te beïnvloeden en een politieke

[183] Brenda Goh, "'All the Forces': China's Global Social Media Push over Hong Kong Protests," Reuters, 22 augustus 2019, https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-china-socialmedia-idUSKCN1VC0NF; Steven Lee Myers and Paul Mozur, "China Is Waging a Disinformation War Against Hong Kong Protesters (Published 2019)," The New York Times, 13 augustus 2019, sec. World, https://www.nytimes.com/2019/08/13/world/asia/hong-kong-protests-china.html.

[184] Sen and Brandy Zadrozny, "QAnon Groups Have Millions of Members on Facebook, Documents Show," NBC News, 2020, https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/qanon-groups-have-millions-members-facebook-documents-show-n1236317.

[185] Robinson, "What Is Hezbollah?"

rol in de staat te spelen, zoals het geval is met Erik Prince, oprichter van de PMC Academi.

De machtigste en invloedrijkste niet-statelijke actoren zouden ondanks deze valkuilen de komende tien jaar een steeds grotere rol moeten spelen in de concurrentie tussen staten. Zij zullen met name een extra impuls geven aan de trends richting neo-mercantilisme en operaties in de grijze zone. Nederlandse en EU-beleidsmakers zullen met niet-statelijke actoren rekening moeten houden bij hun inspanningen om het op regels gebaseerde handelsstelsel in stand te houden en conflicten, met name in de grijze zone, te beheersen.

Ten tweede is het gevaarlijk wanneer niet-statelijke actoren een grote rol gaan spelen in overheidsprocessen die van oudsher zijn voorbehouden aan staten. Wanneer zakelijke filantropen, zoals de Gates Foundation, toezicht gaan houden op volksgezondheidstaken, kunnen zij de agenda naar hun hand zetten en op hun eigen voorkeuren en belangen afstemmen. Dit doet afbreuk aan de invloed van staten in instellingen zoals de WHO. Dit geldt met name voor middenmachten als Nederland. Het gebruik van microfinanciering door BRAC werpt weliswaar vaak zijn vruchten af, maar heeft in sommige landen waar de organisatie actief is ook geleid tot een schuldenlast onder gebruikers.[186] Wanneer niet-statelijke actoren zoals de OSF een belangrijke rol gaan spelen in het politieke proces, beginnen zij de rol van traditionele actoren te ondermijnen. Dit kan onbedoeld tot gevolg hebben dat het vertrouwen van het publiek in electorale processen wordt ondermijnd, omdat het (al dan niet terecht) de indruk wekt dat er sprake is van kwaadaardige beïnvloeding van buitenaf.

Niettemin zullen niet-statelijke actoren zoals de Gates Foundation en de OSF de komende tien jaar waarschijnlijk een aanzienlijke invloed houden op de nationale en mondiale inspanningen op het gebied van volksgezondheid en op de politieke processen van staten. Nederlandse en Europese beleidsmakers zullen strategieën moeten bedenken om deze niet-statelijke actoren te bewegen om zoveel mogelijk een positieve rol te spelen. Verder moeten ze structuren optuigen die eventuele negatieve gevolgen van hun invloed beperken.

Ten derde, hoewel het proces van desintermediatie voor een enorme economische groei heeft gezorgd en nieuwe manieren mogelijk heeft gemaakt om sociale banden aan te knopen en te onderhouden en nieuwe hulpmiddelen heeft gecreëerd voor het organiseren van sociale en politieke bewegingen, heeft het ook de deur opengezet voor misbruik door kwaadaardige actoren. De twijfelachtige rol die Facebook speelde in de Amerikaanse verkiezingen van 2016 en 2020 is slechts het meest prominente voorbeeld van de onvoorspelbare manieren waarop sociale media het politieke proces kunnen verstoren.

Sociale en politieke bewegingen die hoofdzakelijk via sociale media worden georganiseerd, zijn kwetsbaar voor de invloed van extremistische elementen. Zowel Black Lives Matter als Extinction Rebellion hebben oprichters of invloedrijke leden die meer willen doen dan het bevorderen van raciale rechtvaardigheid of een verantwoordelijker klimaatbeleid. Ze willen de bestaande sociale en politieke structuren omverwerpen. Ook bestaat het gevaar dat wanneer gelijkgestemden zich verenigen in sociale en politieke bewegingen er een proces in werking wordt gezet waarbij meningen verharden en polarisatie toeneemt.

Zoals de Chinese aanpak van de pro-democratische protesten in Hongkong laat zien, kunnen sociale media als krachtig instrument voor repressie en het verspreiden van desinformatie dienen. Dit stelt autoritaire regimes beter in staat zijn om negatieve verhalen te ondermijnen. Nog zorgwekkender is het feit dat dit het publieke vertrouwen in elementaire feiten kan laten afnemen en democratische instellingen kan

[186] Mara Kardas-Nelson, "Microfinance Lenders in Sierra Leone Accused of 'payday Loan' Interest Rates," the Guardian, 12 december 2019, http://www.theguardian.com/global-development/2019/dec/12/microfinance-lenders-in-sierra-leone-accused-of-payday-loan-interest-rates.

ondermijnen, zoals de Russische informatieoperaties (via niet-statelijke actoren zoals Facebook) in Europa en Noord-Amerika hebben aangetoond. Nederlandse en Europese beleidsmakers zullen strategieën moeten bedenken om deze tactieken die voor democratische landen inherent schadelijker zijn tegen te gaan. Meer in het bijzonder hebben onderzoekers geconstateerd dat landen in Zuid-Europa minder goed bestand zijn tegen desinformatie dan de landen in het noorden van Europa.[187]

In extreme gevallen is de beweging zelf het extremistische element en zijn vele betrokkenen zich niet bewust van de volle omvang van de activiteiten van de niet-statelijke actor, ook al zetten ze aan tot geweld. Het Amerikaanse Federal Bureau of Investigation (FBI) heeft QAnon als binnenlandse bedreiging van terrorisme bestempeld en waarschuwt dat "zeer waarschijnlijk complottheorieën zullen ontstaan die zich verspreiden en verder ontwikkelen op de moderne informatiemarkt en zowel groepen als individuele extremisten soms ertoe aan zullen zetten strafbare feiten of gewelddadige handelingen te plegen."[188] De komende tien jaar worden niet-statelijke actoren die rondom complottheorieën en desinformatie zijn georganiseerd steeds belangrijker waarbij er in sommige gevallen ook internationale afdelingen ontstaan. QAnon bleef in eerste instantie beperkt tot de Verenigde Staten, maar nu is QAnon actief in meer dan 70 landen en speelt het regelmatig in op de plaatselijke omstandigheden en zorgen. Dit betekent dat Nederlandse en Europese beleidsmakers niet alleen betere strategieën moeten ontwikkelen om desinformatie tegen te gaan die door landen als China en Rusland wordt verspreid, maar ook om de desinformatie van niet-statelijke actoren tegen te gaan. Dit zal niet alleen een kwestie zijn van het wijzen op verkeerde informatie. Er zullen ook plannen moeten worden gemaakt voor de omgang met grote demonstraties en zelfs geweld.[189]

Ten slotte is er een verband tussen de mate van macht en invloed van een staat en de macht en invloed van niet-statelijke actoren die er zijn gevestigd. Hoewel het gros van de machtigste en invloedrijkste niet-statelijke actoren momenteel in het Westen is gevestigd, neemt het aantal belangrijke niet-statelijke actoren in het mondiale Zuiden de komende tien jaar waarschijnlijk toe: de Wereldbank voorspelt dat het mondiale Zuiden in 2030 goed is voor 50 procent van het mondiale bbp. Beleidsmakers moeten strategieën bedenken voor een samenwerking op mondiaal en regionaal niveau met deze niet-statelijke actoren om de Nederlandse en Europese belangen en waarden te beschermen

[187] Edda Humprecht, Frank Esser and Peter Van Aelst, "Resilience to Online Disinformation: A Framework for Cross-National Comparative Research," The International Journal of Press/Politics 25, nr. 3 (1 juli 2020): 493–516, https://doi.org/10/ggjk22.

[188] Jana Winter, "Exclusive: FBI Document Warns Conspiracy Theories Are a New Domestic Terrorism Threat," Yahoo! News, 2019, https://news.yahoo.com/fbi-documents-conspiracy-theories-terrorism-160000507.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS91cmw_c2E9dCZyY3Q9aiZxPSZlc3JjPXMmc291cmNlPXdlYiZjZD0mdmVkPTJhaFVLRXdqNzY5Nk41OVh0QWhYTUN1d0tIY0NfQVJBUUZqQUFIZ1FJQXhBQyZ1cmw9aHR0cHMlM0ElMkYlMkZuZXdzLnlhaG9vLmNvbSUyRmZiaS1kb2N1bWVudHMtY29uc3BpcmFjeS10aGVvcmllcy10ZXJyb3Jpc20tMTYwMDAwNTA3Lmh0bWwmdXNnPUFPdlZhdzJWX1RyWVlEV0dNaU52UmxVckRnNkU&guce_referrer_sig=AQAAAJRkN4qjw0e9ucYJ6oHGw-jjjKFQhAUr26u6vkx7TyhObM4wTFww-JkTQ7K7BfHNBP9yUxTVeP1klyB55p2z_7YoqDbEZwEOF0AtDG8uxemtQMMWG0xpwhDF7u_kdKmfaQhtHpWmxNZyCN4nAI_quXCSba4C-5K8qpIDgWy9NxRUj.

[189] Emily Rauhala en Loveday Morris, "In the United States, QAnon Is Struggling. The Conspiracy Theory Is Thriving Abroad.," Washington Post, 13 november 2020, https://www.washingtonpost.com/world/qanon-conspiracy-global-reach/2020/11/12/ca312138-13a5-11eb-a258-614acf2b906d_story.html.

6. De (wan)orde in de wereld

Het meest voor de hand liggende scenario voor de wereldorde zal niet een unipolaire orde of een bipolaire koudeoorlogrivaliteit zijn, maar een losse vorm van multipolariteit. Staten zullen de boventoon blijven voeren, waarbij de Verenigde Staten en China, met hun bilaterale relatie, de belangrijkste factoren in het systeem zullen vormen. Binnen deze context kunnen Nederland en de Europese Unie een prominente rol spelen, zolang ze weerstand kunnen bieden aan de verdeel-en-heerstactiek van andere grootmachten en hun geopolitieke gewicht in stand kunnen houden. Ze zijn belangrijke partners voor zowel Beijing als Washington en de Europese Unie kan als wereldmacht invloed uitoefenen op de internationale agenda, met name als het gaat om het gebruik van haar economische en normatieve macht om sleutelaspecten van het multilaterale systeem te schragen. Een van de sleutelaspecten van dat systeem is de wereldwijde inspanning op het gebied van klimaat en veiligheid. Staten hebben over het algemeen moeite gedaan om te voldoen aan de normen en regels die zijn opgesteld om de klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de veiligheid te voorkomen, te matigen, makkelijker te herkennen, aan te passen en de weerbaarheid ertegen te vergroten. Veel van de vooruitgang die is geboekt door de internationale gemeenschap kan echter worden toegeschreven aan substatelijke actoren. Daarom moeten staten meer doen om de bedreigingen van de veiligheid als gevolg van de klimaatverandering te verzachten. Nederland en de Europese Unie zouden hierbij voorop moeten lopen.

6.2 Wereldwijde trends in conflicten en samenwerking

6.2.3 Inleiding

De geschiedenis toont aan dat perioden van verspreiding van de macht in het internationale systeem hand in hand gaan met toenemende spanning en een groter risico op conflicten tussen opkomende en bestaande machten.[190] In een wereld die wordt gedreven door de krachten van geopolitieke aard, waar oplopende spanningen en conflicten tussen de zogenaamde grootmachten onontkoombaar zijn, komt er gewoon niets van samenwerking. Ongeacht het veranderende machtsevenwicht is echter samenwerking tussen de grootmachten, zowel op groepsniveau als bilateraal, wel degelijk mogelijk. Samenwerking lijkt soepel te verlopen als er geen directe veiligheidsbelangen op het spel staan. Op basis hiervan is in vorige edities van de Strategische Monitor een wereldorde geschetst met kenmerken van een meer multipolaire wereld en kenmerken van een wereld waarin de grootmachten in staat zijn samen te werken, al is het selectief. Deze 'multi-orde' wordt gekenmerkt door een combinatie van conflicten en samenwerking tussen de grootmachten.

Onder grootmachten verstaan we hier statelijke actoren die we beschouwen als de meest invloedrijke actoren als het gaat om veiligheidsbeleid, militaire macht, bevolkingsomvang en/of economische positie. Op basis van hun permanente zetel in de VN Veiligheidsraad en/of de omvang van hun leger, economie of bevolking, worden in deze studie de volgende actoren beschouwd als grootmachten: de Verenigde Staten, China, Rusland en de Europese Unie. Wat betreft de veiligheid zijn deze invloedrijk vanwege hun permanente zetel in de Veiligheidsraad (VS, China, Rusland) of die van de lidstaten (de EU via Frankrijk). Van de vier grootmachten neemt de VS een speciale plaats in, omdat het de enige grootmacht is die een leidende rol op het gebied van veiligheid speelt in elke regio van de wereld.

Een belangrijke theoretische vraag is of er conclusies kunnen worden getrokken over het patroon van conflicten en samenwerking op systeemniveau als we kijken naar het patroon van conflicten en

[190] Lynch III Lynch III (ed.), Strategic Assessment 2020: Into a New Era of Great Power Competition (Washington, DC: NDU Press, 2020), 36, https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/2405626/strategic-assessment-2020-into-a-new-era-of-great-power-competition/.

samenwerking tussen de grootmachten. Er bestaan hierover tegenstrijdige opvattingen in de literatuur over internationale relaties. De "Theorie van soevereine stabiliteit", stevig gebaseerd op de hypothetische rollen van het Verenigd Koninkrijk in de 18e en 19e eeuw en de VS na de Tweede Wereldoorlog, stelt dat een stabiele wereldorde de aanwezigheid van een soevereine macht vereist. Op basis van zijn dominante positie en ideologische voorkeuren is deze macht in staat en bereid om een leidende rol te spelen als het gaat om "collectieve regelingen" zoals beveiliging, monetaire stabiliteit en de vrije markt. Zoals de VS als zorgdrager voor de veiligheid, de Amerikaanse dollar als anker van het systeem van Bretton Woods, de VS als voorvechter van vrije handel en de VS als de architect van de naoorlogse internationale liberale orde.[191]

Het moge duidelijk zijn dat de VS deze leidende positie nu niet meer bekleedt. In vorige edities van de Strategische Monitor gaven we al aan dat het internationale systeem zich ontwikkelt tot een multipolair systeem waarin verscheidene machten invloed hebben op de mate van wereldwijde stabiliteit en op het patroon van conflicten en samenwerking. De theorie van het structurele realisme stelt dat hoe kleiner het aantal grootmachten, des te groter de kans op stabiele internationale relaties. Een bipolair wereldwijd systeem dat is gecentreerd rond twee grootmachten, zoals het geval was tijdens de koude oorlog, biedt in theorie de meeste stabiliteit. Naarmate het aantal grootmachten groeit, nemen ook de onzekerheid en de onvoorspelbaarheid in het systeem toe, vooral omdat deze machten meer mogelijkheden hebben om coalities te vormen. Als we het tegenovergestelde standpunt nemen, stelt de neoliberale benadering dat, naast het aantal staten, ook rekening moet worden gehouden met de mate waarin grootmachten onderling van elkaar afhankelijk zijn en de aanwezigheid van wederzijdse regimes in de vorm van standaarden, regelingen, overeenkomsten en procedures. Hierdoor kan een getrouwer beeld worden verkregen van het potentieel van conflicten in hun wederzijdse relaties en het mogelijk effect ervan op systeemniveau.

In voorgaande edities van de Strategische Monitor zijn deze patronen van conflicten en samenwerking in het internationale systeem beschreven. Een belangrijke conclusie was dat, wanneer het wereldwijde multilaterale systeem niet goed functioneert, als gevolg van de wereldwijde verspreiding van macht, de mogelijkheid om te komen tot internationale samenwerking wordt bepaald door de relaties tussen de grootmachten. We stelden dat de mate van (dis) harmonie binnen het internationale systeem zal bepalen of samenwerking op multilateraal niveau mogelijk is. De relatie tussen de VS en China ontwikkelt zich op dit moment tot de dominante op dit gebied. Andere relaties - met name die tussen Rusland en de VS en tussen Rusland en de EU - zijn echter ook invloedrijk. In dit hoofdstuk worden daarom de volgende zes relaties tussen grootmachten bekeken: China-EU, China-VS, China-Rusland, EU-VS, EU-Rusland en Rusland-VS.

[191] Robert Gilpin, The Political Economy of International Relations (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987), 86.

6.2.4 Relaties tussen China en de EU

Belangrijkste punten

Sinds de vorming van de EU-China Comprehensive Strategic Partnership in 2003, is de relatie tussen de EU en China verbreed en verdiept als het gaat om samenwerking, met als resultaat een hoge mate van onderlinge politieke afhankelijkheid.

In de EU groeit echter het bewustzijn dat het evenwicht tussen uitdagingen en kansen die door China worden geboden, is veranderd. Het afgelopen decennium waren de ambities van China om een leidende wereldmacht te worden af te lezen aan de toegenomen economische macht en politieke invloed van het land.

De EU kijkt op verschillende beleidsterreinen anders aan tegen China, variërend van samenwerkingspartner, onderhandelingspartner en economische concurrent tot systeemrivaal.

In 2019 was de EU China's grootste handelspartner, terwijl China de op één na grootste handelspartner van de EU was.

Problemen rond de handelsrelatie tussen de EU en China, met name met betrekking tot de WTO, zijn geblev-en. De EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI) is bedoeld om deze problemen op te lossen.

Er bestaan belangrijke gebieden voor samenwerking als het gaat om buitenland- en veiligheidsbeleid, met speciale aandacht voor de wederzijdse belangen in bijvoorbeeld Afrika, Azië en het Midden-Oosten.

Ondanks de toegenomen samenwerking tussen China en de EU blijven er beleidsmatige en normatieve verschillen, met name op de gebieden cybersecurity en mensenrechten.

Figuur 26 - Conflicten en samenwerking in de relaties tussen China en de EU

6.2.4.1 Politieke betrekkingen

Sinds de vorming van de zogenaamde EU-China Comprehensive Strategic Partnership in 2003, is de relatie tussen China en de EU verbreed en verdiept als het gaat om samenwerking, met als resultaat een hoge mate van onderlinge politieke afhankelijkheid. De publicatie van verscheidene strategische ontwikkelingsplannen, zoals de twee Centenary Goals en de vijfjarenplannen van China en de Europastrategie, bevestigen dat beide partijen zich het komende decennium willen richten op de bevordering van de EU-China Comprehensive Strategic Partnership. Beide partijen hebben gezamenlijk een strategische agenda voor samenwerking aangenomen en gaan deze implementeren via een jaarlijkse top en de drie pijlers waarop de top rust: de jaarlijkse strategische dialoog op hoog niveau, de jaarlijkse economische en handelsdialoog op hoog niveau en de halfjaarlijkse 'People-to-People Dialogue'; dit alles naast de reguliere ontmoetingen tussen de tegenhangers en het brede scala aan sectorgesprekken.

6.2.4.2 Economische betrekkingen

In de bilaterale relatie tussen de EU en China staan de economische betrekkingen centraal. In 2019 was de EU China's grootste handelspartner, terwijl China

de op één na grootste handelspartner van de EU was. Dit jaar bedroeg de handel in goederen tussen de EU en China € 1,5 miljard per dag. De EU exporteerde bovendien voor € 198 miljard naar China en importeerde voor € 362 miljard. Wat betreft de handel in diensten exporteerde de EU voor € 46 miljard aan diensten naar China in 2018, terwijl China voor € 30 miljard naar de EU exporteerde. De import van de EU uit China bestaat vooral uit industriële en consumentengoederen, machines en apparatuur, en schoeisel en kleding. Het grootste deel van de export van de EU naar China bestaat ook uit machines en apparatuur, naast motorvoertuigen, vliegtuigen en chemicaliën. De handel in diensten tussen de EU en China vormt meer dan 10% van de totale handel in goederen, terwijl de export van diensten van de EU naar China 19% van de totale goederenexport van de EU vormt. Ook al heeft de EU momenteel een handelstekort ten opzichte van China als het gaat om de handel in goederen (-€163,7 miljard in 2019), blijft de algehele handelsbalans van de EU positief. De problemen in de handelsrelatie tussen de EU en China, met name met betrekking tot de WTO, zijn echter gebleven, vooral als gevolg van China's gebrek aan transparantie, discriminerende industriebeleid en non-tarifaire maatregelen, sterke overheidsinterventie in de economie en de slechte bescherming en handhaving van intellectuele eigendomsrechten.[192]

Toegang tot de markt is voor beide partijen heel belangrijk . Europa is tevens een belangrijke bron van technologie voor China en China wordt steeds belangrijker als verstrekker van kapitaal aan Europese bedrijven en overheden. Hoewel de economische betrekkingen tussen de EU en China nauw zijn en steeds nauwer worden, zorgt deze vorm van samenwerking voor verschillende spanningen. Europa is bijvoorbeeld ontevreden over het beleid van de Chinese overheid aangaande de beperking van de toegang tot de Chinese markt, het verstrekken van overheidssteun aan Chinese bedrijven en de betrokkenheid bij of het faciliteren van economische spionageactiviteiten. China is op zijn beurt kritisch over de visabeperkingen voor Chinese onderdanen die de EU willen bezoeken en het feit dat de EU China niet erkent als markteconomie volgens de standaarden van de WTO als het gaat om antidumpingzaken.

De Comprehensive Agreement on Investment (CAI) die op de laatste dag van 2020 werd gesloten, moet deze problemen oplossen.[193] Op het eerste gezicht lijkt de EU met de CAI haar doelstellingen op het gebied van toegang tot de markt, eerlijke concurrentie en duurzame ontwikkeling te hebben gerealiseerd, terwijl de onderhandelingen over de bescherming van investeringen binnen twee jaar na ondertekening van de overeenkomst moeten zijn afgesloten.[194] Er is echter al scherpe kritiek op de CAI vanwege de eigen handelsrelaties van de EU op basis van waarden en omdat het een bedreiging zou zijn van de trans-Atlantische relatie op een moment waarop de EU zich opmaakt voor het lanceren van de eigen op waarden gebaseerde samenwerkingsagenda met de nieuwe regering-Biden.

6.2.4.3 Veiligheidsrelaties

Vergeleken met de economische dimensie speelt de samenwerking op het gebied van veiligheid een bescheiden rol in de bilaterale relaties tussen de EU en China. Het afgelopen decennium zijn er verschillende uitwisselingen geweest tussen Chinese marinepersoneel en hun tegenhangers op Europese schepen, varend onder EU-vlag, die betrokken waren bij acties tegen piraten in de Golf van Aden. Dit betrof voornamelijk bezoeken aan havens en soms ook gezamenlijke oefeningen. Er zijn ook beperkte

192 "China - Trade - European Commission," European Commission, n.d., https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/.

193 "EU-China Relations Fact Sheet" (European External Action Service, juni 2020), https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-china_factsheet_06_2020_0.pdf.

194 "EU-China Comprehensive Agreement on Investment," European Commissie, 13 februari 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115.

militaire contacten met China op het niveau van EU-lidstaten, bijvoorbeeld in de vorm van bezoeken van delegaties. Verscheidene Europese bedrijven exporteren technologie en componenten naar China, die bijdragen aan de modernisering van de Chinese strijdkrachten. Het gaat dan meestal om technologie voor dubbel gebruik, geschikt voor zowel civiele als militaire toepassingen. Omdat er in 1989 een wapenembargo van de EU tegen China van kracht werd, worden er geen complete wapensystemen geleverd, maar bijvoorbeeld alleen onbewapende helikopters en motoren voor gevechtsvliegtuigen, onderzeeërs en fregatten. De export van defensiegerelateerde technologie naar China valt buiten de reikwijdte van een expliciet beleid op het gebied van veiligheidssamenwerking en wordt vooral ingegeven door economische belangen. Het embargo heeft vooral symbolische waarde: de EU erkent China niet als volledige veiligheidspartner. Naast de symbolische waarde heeft het embargo ook praktische consequenties voor de Europese wapenindustrie.

Vanwege de mensenrechtensituatie in China en spanningen in de veiligheidsrelaties tussen de EU en China, is het niet waarschijnlijk dat het wapenembargo van de EU in de nabije toekomst zal worden opgeheven. Hoewel China er bij de EU al jaren op aandringt om het embargo op te heffen, blijft de mensenrechtensituatie in China voor de EU een struikelblok . De Amerikaanse druk op Brussel en Europese hoofdsteden om het embargo in stand te houden, speelt ook een belangrijke rol. Naast het wapenembargo zijn er nog andere struikelblokken op de weg naar meer samenwerking op het gebied van veiligheid tussen de EU en China. China zou graag meer samenwerking zien op het gebied van misdaadbestrijding, cybersecurity en antiterrorisme. Die zal echter beperkt blijven omdat de EU en de lidstaten geen stappen willen zetten die bijdragen aan de onderdrukking van burgerlijke vrijheden in China. Wat betreft cybersecurity is een bijkomend probleem dat Europese overheden China beschouwen als onderdeel van het probleem: volgens verscheidene Europese inlichtingendiensten zijn de Chinese autoriteiten direct of indirect verantwoordelijk voor veel gevallen van internetspionage en andere soorten cyberaanvallen. Maar de spanningen op het gebied van de veiligheid tussen de EU en China hebben vooral te maken met de lastige samenwerking, niet zozeer het vijandbeeld aan beide zijden. China beschouwt de EU en de lidstaten niet als directe bedreiging voor de veiligheid, iets wat ook andersom het geval is.

Er is ook sprake van veiligheidssamenwerking op multilateraal niveau, maar de omvang van deze samenwerking is tot op heden nog zeer beperkt. De belangrijkste obstakels zijn het feit dat de EU geen permanent lid is van de VN Veiligheidsraad, dat China doorgaans voorkomt dat het al te zeer betrokken raakt bij veiligheidscrises, en dat de opvattingen van de EU en de lidstaten als het gaat om de juiste vereisten voor militair ingrijpen verschillen van die van China. Het laatste is ook relevant voor de relatie in de Veiligheidsraad tussen China en Frankrijk/het Verenigd Koninkrijk. Er is soms sprake van ad-hocsamenwerking. De EU, China en andere betrokken landen hebben hun activiteiten tegen piraterij in de Golf van Aden tot op zekere hoogte gecoördineerd. Er zijn ook VN-operaties, zoals de United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) waaraan zowel China als enkele EU-lidstaten deelnemen.

6.2.4.4 Toekomstperspectief

Economische samenwerking zal de komende jaren waarschijnlijk de hoofdmoot blijven vormen van de relaties tussen de EU en China. Vanwege China's toenemende economische invloed in de wereld zal de interactie tussen de EU en China op multilateraal niveau verder worden geïntensiveerd. Dit betreft zowel de economische als de veiligheidssamenwerking. Tegelijkertijd zullen de spanningen ook oplopen. Omdat China's economische invloed in Europa en in multilaterale organisaties toeneemt en de spanningen tussen China en de VS oplopen, zal de wrijving tussen de EU en China (zowel als het gaat om de economie als om de veiligheid) naar verwachting

toenemen. Dit is ook te zien aan de toenemende aandacht voor de oplopende spanningen in de Zuid-Chinese Zee. Dit is geopolitiek relevant omdat de relatie tussen China en de EU steeds meer wordt gekenmerkt door de onderlinge relatie tussen wederzijdse afhankelijkheid en oplopende spanningen. De relaties met China worden steeds belangrijker voor de EU, maar dat geldt omgekeerd waarschijnlijk niet in dezelfde mate. Of de EU in toenemende mate gezamenlijk gaat optreden met de VS tegenover China, zal in hoge mate afhangen van de verdere ontwikkeling van de relaties tussen de VS en China. Alleen indien deze relaties niet sterk verslechteren, zal de EU in staat zijn coördinatie met Washington te bewerkstelligen zonder aanzienlijke schade te berokkenen aan de relatie met China.

6.2.5 Relaties tussen China en de VS

Belangrijkste punten

De spanningen tussen de VS en China hebben zich de afgelopen jaren kunnen ontwikkelen vanwege een lange impasse alsmede concurrentie die vanuit het politieke en militaire domein ook sectoren bereikt als de technologie, financiën en onderwijs.

Na de VS is China momenteel bezig zich te ontwikkelen tot het land met het op één na sterkste en best gefinancierde leger, naast het uitbreiden en diversifiëren van het kernarsenaal.

De VS heeft strafmaatregelen afgekondigd tegen Chinese natuurlijke en rechtspersonen vanwege de acties van China in Hongkong, de reisbeperkingen die zijn opgelegd aan Amerikaanse diplomaten, journalisten en toeristen, de mensenrechtenschendingen tegen etnische minderheden en de drugshandel.

De handelsspanningen tussen de twee grootmachten blijven bestaan. Voor de VS is de incomplete overgang van China naar een echte vrijemarkteconomie een constante reden voor zorg, die leidt tot ontwrichting van handels- en investeringsstromen. Andere zorgen aan Amerikaanse kant zijn de Chinese cyberspionage tegen bedrijven in de VS en het grootschalig gebruik van industriebeleid om door de overheid gesteunde industrietakken te promoten.

Belangrijke gebieden waar nog wel sprake is van samenwerking tussen de VS en China zijn de aanhoudende druk op Noord-Korea, de steun voor het vredesproces in Afghanistan, de aanpak van volksgezondheidsproblemen en de toevoer van in China geproduceerde fentanyl naar de VS.

Figuur 27 - Conflicten en samenwerking in de relaties tussen China en de VS

6.2.5.1 Politieke betrekkingen

De opkomst van China als wereldmacht heeft een ingrijpend effect gehad op de relatie van het land met de Verenigde Staten. Terwijl China en de VS in de jaren tachtig nog strategische partners waren in de confrontatie met de Sovjet-Unie, zijn ze elkaar sindsdien gaan beschouwen als elkaars grootste geopolitieke rivalen. Dit proces werd in 2009 versneld door de wereldwijde financiële crisis (als gevolg waarvan China meer dan ooit de motor van de wereldwijde economische groei werd) en de actievere Amerikaanse strategie ten aanzien van Azië onder president Obama. De geopolitieke rivaliteit tussen deze twee grootmachten uit zich in toenemende mate in Oost-Azië. Met name de Zuid-Chinese Zee is steeds meer het brandpunt geworden van geostrategische spanningen tussen de VS en China.

Een grootschalig gewapend conflict, of op z'n minst een nieuwe koude oorlog tussen deze twee grootmachten kan nu niet langer meer worden uitgesloten. Er is echter nog ruimte voor Beijing en Washington om hun bilaterale relaties op een zodanige manier vorm te geven dat de spanningen in grote lijnen beheersbaar blijven. Als de Chinese economie aanzienlijk sneller blijft groeien dan de Amerikaanse, zal deze speelruimte geleidelijk verdwijnen en zal het risico van een onbedoelde escalatie naar aanleiding van een incident steeds meer toenemen.
Het naast elkaar bestaan van spanningen en samenwerking zal echter de relaties tussen China en de VS de komende 5 tot 10 jaar waarschijnlijk blijven kenmerken.

6.2.5.2 Economische betrekkingen

Economisch gezien is China de belangrijkste handelspartner van de VS. Tussen januari en mei 2020 bedroeg de Amerikaanse export naar China $ 40,2 miljard en de import uit Chinese $ 143,6 miljard (dus in totaal $ 183,8 miljard), met als resultaat een Amerikaans handelstekort van $ 103,3 miljard. In 2019 exporteerde de VS voor $ 106,4 miljard naar en importeerde het voor $ 451,7 miljard uit China (dus in totaal $ 558,1 miljard), wat een Amerikaans handelstekort oplevert van $ 345,2 miljard. Dit Amerikaanse handelstekort met betrekking tot de handel met China is gelijk gebleven als we kijken naar voorgaande jaren (de gegevens gaan terug tot 1985), hoewel het handelsvolume, en daarmee ook het tekort, wel afneemt.[195]

China is de grootste handelspartner van de VS als het gaat om goederen, waarbij in 2018 de grootste exportcategorieën de luchtvaart ($ 18 miljard), machinerie ($ 14 miljard), elektrische machines ($ 13 miljard), optische en medische instrumenten ($ 9,8 miljard) en voertuigen ($ 9,4 miljard) waren. China is bovendien de op drie na grootste exportmarkt van de VS voor landbouwproducten, waarbij de grootste exportcategorieën bestonden uit sojabonen ($ 3,1 miljard), katoen ($ 924 miljoen) en huiden en pelzen ($ 607 miljoen). De belangrijkste exporten van diensten van de VS naar China zijn de reisbranche, intellectuele eigendommen en de transportsector. In 2018 gold China als de grootste leverancier van

[195] "Foreign Trade: US-Trade with China," US Census Bureau Foreign Trade Division, n.d., https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html.

goederen aan de VS, waarbij de toonaangevende categorieën bestonden uit elektrische machines ($ 152 miljard), machinerie ($ 117 miljard) en meubels en beddengoed ($ 35 miljard). Als de op twee na grootste leverancier aan de VS van landbouwproducten zijn de belangrijkste Chinese categorieën verwerkte groente en fruit ($ 1,2 miljard), vruchten- en groentesappen ($ 393 miljard) en snacks ($ 222 miljoen). De directe buitenlandse investeringen (DBI) van de VS in China bedroegen in 2017 $ 107,6 miljard (+10,6% ten opzichte van 2016), voornamelijk in productie, groothandel en financiële producten en verzekeringen. De Chinese DBI in de VS bedroegen in 2017 $ 39,5 miljard (-2,3% te opzichte van 2016), voornamelijk in productie, onroerend goed en financiële instellingen.[196]

Er zijn echter ook gebieden waarop een van de landen probeerde samen te werken, maar waar deze pogingen op niets uitliepen. Economisch gezien meent de VS dat de Chinese autoriteiten weigeren te voldoen aan Amerikaanse verzoeken om aanpassingen van het beleid met betrekking tot wisselkoersmanipulatie, grootschalige economische spionage via internet, beperkte toegang tot de Chinese markt en het leveren van staatssteun aan Chinese bedrijven. Tegelijkertijd is China ontevreden over de beperkingen die worden opgelegd aan Chinese bedrijven als het gaat om investeringen in bepaalde sectoren in de VS en over de onwil van de VS om Chinese onderdanen uit te leveren die het land zijn ontvlucht omdat ze gezocht worden voor corruptie.

6.2.5.3 Veiligheidsrelaties

De onderliggende redenen voor deze beperkingen aan de samenwerking zijn gelegen in de eerder genoemde geopolitieke rivaliteit. De VS en China strijden om internationale invloed en verspreiden politieke en economische waarden die op bepaalde punten sterk van elkaar verschillen. Als gevolg hiervan en van de toenemende invloed van China zijn de spanningen tussen de twee landen de afgelopen paar jaar opgelopen. Door middel van economische, diplomatieke en veiligheidssamenwerking met een groot aantal Aziatische landen probeert Washington te voorkomen dat het regionale evenwicht sterk overslaat naar de kant van China. De actoren waarmee de VS veiligheidsallianties en -samenwerkingsverbanden is aangegaan - met name Japan, maar ook Taiwan, Zuid-Korea, Singapore, Thailand en de Filipijnen - spelen een sleutelrol in deze grote machtspolitiek. Door opeenvolgende provocatieve stappen te zetten tegen deze landen, met name als het gaat om territoriale geschillen, zet China impliciet de Amerikaanse veiligheidsrelaties in de regio onder steeds grotere druk. Op de korte termijn zullen de buurlanden van China profiteren van de Amerikaanse rol als externe stabilisator en zal hun samenwerking met Washington inniger worden, maar ze weten niet zeker wat de waarde ervan op de lange termijn zal zijn. Als - om wat voor reden dan ook - de VS zich ook militair uit Oost-Azië terugtrekt of in conflict raakt met China, zouden de andere landen in de regio in een zeer lastige positie terechtkomen. Veel Aziatische landen houden hiermee rekening door terughoudend te blijven over militaire samenwerking met Washington en te voorkomen dat Beijing hen uitsluit van regionale samenwerkingsovereenkomsten.

Op dit moment betreft de geopolitieke relevantie van de oplopende spanningen tussen de VS en China vooral de afnemende stabiliteit in Oost-Azië. De indirecte geopolitieke gevolgen van deze spanningen kunnen echter al worden waargenomen buiten deze regio. Het uiterst ambitieuze Nieuwe Zijderoute-initiatief van China, dat tot doel heeft de economische en diplomatieke invloed van China in Azië, Afrika en Europa te vergroten, is deels een reactie op de Amerikaanse verschuiving van het zwaartepunt, de 'Pivot to Asia'. Onder andere om een confrontatie met de VS in Oost-Azië te voorkomen, richt China zich op dit moment op het uitbreiden van haar invloed in andere regio's. Dit heeft tot gevolg dat Beijing

196 "The People's Republic of China | United States Trade Representative," Office of the United States Trade Representative, n.d., https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china.

steeds meer betrokken raakt bij regionale veiligheidskwesties ver buiten de eigen regio. Beide landen hebben zich ook niet gehouden aan verscheidene verzoeken op het gebied van veiligheid die zijn gedaan. De VS heeft er bijvoorbeeld tevergeefs bij China op aangedrongen om meer druk uit te oefenen op Noord-Korea, Syrië en Rusland (door minder economische en/of diplomatieke hulp te bieden). Aan de andere kant is China er niet in geslaagd om de Amerikaanse regering zover te krijgen dat deze geen wapens levert aan Taiwan of geen indirecte ondersteuning biedt aan Japan, de Filipijnen en Vietnam als het gaat om hun territoriale en maritieme geschillen met China.

Toenemende druk op de relatie tussen de VS en China zal ook voeding geven aan de bereidheid van Beijing om avances te maken richting Moskou of in elk geval om avances van Rusland niet zonder meer af te wijzen. Dit zal de strategische speelruimte van Rusland tegenover het Westen vergroten en zal daarom van invloed zijn op de onderlinge relaties in Oost-Europa. Tot slot is de toenemende economische invloed van China in Europa - een van de doelstellingen van de Nieuwe Zijderoute - van belang voor de trans-Atlantische relatie. Sommige Europese overheden zouden zelfs kunnen overwegen hun economische relatie met China te laten prevaleren boven de strategische belangen van de VS, voor zover dit kan worden gedaan zonder hun duurzame relatie met Washington ernstige schade te berokkenen. Als de relaties tussen Washington en Beijing verder verslechteren, wordt het steeds moeilijker voor Europese actoren om het evenwicht te bewaren.

6.2.5.4 Toekomstperspectief

Vooruitkijkend is er ruimte voor een nauwe samenwerking tussen beide landen als het gaat om economische betrekkingen en een extensieve bilaterale dialoog. China en de Verenigde Staten werken al (en in steeds toenemende mate) samen op het gebied van klimaat en veiligheid (als het gaat om bepaalde VN-vredesoperaties in Afrika). Tegelijkertijd zijn er duidelijk spanningen op verscheidene gebieden: er bestaat aan beide kanten een militair vijandbeeld, de VS handhaaft een boycot op de verkoop van defensieapparatuur aan China, beide landen beschuldigen elkaar van grootschalige schadelijke cyberactiviteiten en er zijn duidelijk tegenstrijdige belangen als het gaat om het implementeren van de internationale orde (met betrekking tot het machtsevenwicht en de rol van bepaalde waarden, maar niet de algemene institutionele vorm van de orde).

6.2.6 Relaties tussen China en Rusland

Belangrijkste punten

China en Rusland zitten momenteel meer op één lijn dan ooit tevoren sinds het midden van de jaren vijftig. Deze banden zullen naar verwachting de komende jaren nog steviger worden aangehaald, naarmate verschillende belangen en bedreigingen samenkomen.

China en Rusland vergroten hun bilaterale samenwerking om de wereldwijde regels en normen opnieuw te definiëren en tegenwicht te bieden aan de VS en andere westerse staten.

Het ligt voor de hand dat Rusland en China hun inspanningen gaan intensiveren om invloed in Europa te krijgen ten koste van de belangen van de VS, profiterend van de economische kwetsbaarheid van sommige landen en van trans-Atlantische onenigheid.

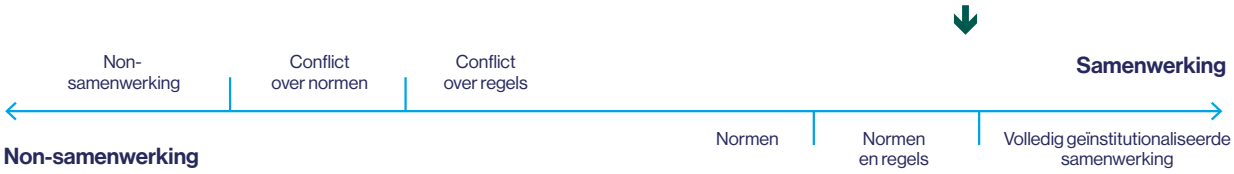
De relatie tussen China en Rusland is een robuust en pragmatisch geostrategisch partnership geworden in het licht van het feit dat bepaalde beleidsbeslissingen van de VS de twee nader tot elkaar hebben gedreven.

Diplomatiek gezien verzetten China en Rusland zich vaak tegen door de VS goedgekeurde maatregelen in de VN Veiligheidsraad en delen over het algemeen een verlangen naar een multipolaire wereldorde waarin de VS wereldwijd minder invloed en macht heeft. Sinds 2005 heeft Rusland noch China een resolutie gesteund waar de ander tegen was.

De afgelopen jaren heeft China de investeringen in Rusland opgevoerd en is Rusland een van China's grootste energieleveranciers geworden.

De Russische en Chinese technologische en militaire samenwerking is toegenomen en verdiept. De twee landen werken ook samen aan betere technieken voor censuur en surveillance.

Figuur 28 - Conflicten en samenwerking in de relaties tussen China en Rusland



6.2.6.1 Politieke betrekkingen

China en Rusland zitten meer op één lijn dan ooit het geval is geweest sinds het midden van de jaren vijftig. Deze banden zullen de komende jaren waarschijnlijk nog inniger worden als gevolg van het samenvallen van verscheidene belangen en bedreigingen. China en Rusland vergroten hun bilaterale samenwerking, ook via internationale organen, om de wereldwijde regels en normen opnieuw te definiëren en tegenwicht te bieden aan de VS en andere westerse staten. Het ligt voor de hand dat Rusland en China hun inspanningen gaan intensiveren om invloed te krijgen in Europa ten koste van de belangen van de VS. Daarbij profiteren zij van de economische kwetsbaarheid van sommige landen en van trans-Atlantische onenigheid.

De interacties tussen China en Rusland omvatten de hele wereld, waarbij voor beide spelers in verschillende gebieden de inzet hoog is en belangen elkaar kruisen. China en Rusland staan in wisselwerking met elkaar in Oost-Azië, Centraal Azië en het

noordpoolgebied. De manier waarop deze interacties zich manifesteren, verschilt per regio en ze zijn natuurlijk in de loop der tijd aan verandering onderhevig. De afgelopen decennia is de Chinees-Russische relatie gekenschetst als respectievelijk "een robuust partnership", "een as van voordeel", "een strategische alliantie", "een pragmatische relatie" en zelfs een "ongemakkelijk huwelijk".

Terwijl sommige wetenschappers wijzen op het in toenemende mate uiteenlopen van belangen, met als mogelijk gevolg barsten in het partnership, betogen anderen dat de strategische belangen van China en Rusland op het geopolitieke toneel de nabije toekomst grotendeels aanvullend blijven en dat er dus weinig kans is op "problemen in het paradijs". Om echter het huidige en mogelijk toekomstige pad te kunnen analyseren en uitleggen, is het nuttig om een korte blik te werpen op de Chinees-Russische relaties van de afgelopen drie decennia.

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in december 1991 was de belangrijkste doelstelling voor de Russische regering om te overleven en hervormingen op westerse leest door te voeren. Voor het realiseren van deze doelstellingen ging het Kremlin in het begin van de jaren negentig in eerste instantie op zoek naar nauwere relaties met de Verenigde Staten en de Europese Unie. Moskou wilde dat het Westen Rusland accepteerde als een gelijke partner van het "wereldwijde noorden" en beschouwde goede relaties met de Verenigde Staten en Europa als de beste manier om dat doel te verwezenlijken. Naarmate de negentiger jaren vorderden, verschoven de strategische doelstellingen van Moskou in de richting van het creëren van een sterkere economie en het herstellen van de positie van Rusland als grootmacht. Het Kremlin was teleurgesteld toen het Westen Rusland niet verwelkomde in de economische en veiligheidsstructuren en toen de NAVO in 1999 en 2004 sterk werd uitgebreid.

6.2.6.2 Economische betrekkingen

De handel tussen Rusland en China nam in 2019 met 3,4% toe tot $ 110,79 miljard. De Chinese export naar Rusland steeg met 3,6% en bedroeg $ 49,7 miljard, terwijl de Chinese import uit Rusland ook toenam, met 3,2% tot in totaal $ 61,05 miljard. De Russische export naar China is het afgelopen decennium verdubbeld. Verreweg de belangrijkste producten die door China uit Rusland worden geïmporteerd, zijn minerale brandstoffen, olie en distillaatproducten (ter waarde van $ 42,11 miljard in 2018), gevolgd door hout, houten producten en houtskool ($ 4,69 miljard) en vis, schaaldieren, enz. ($ 2,11 miljard).[197]

Na de financiële crisis van 2008, die in China minder hard aankwam dan in het Westen, klom China op tot 's werelds op een na grootste economie en werd de Chinese diplomatie assertiever. Gezien de onbevredigende relaties met het Westen, alsmede het toenemende economische belang van Azië, realiseerde het Kremlin zich dat het meer te winnen had bij een multipolaire wereld, waarin Rusland ernaar kon streven een rol als grootmacht te spelen. Hiertoe startte Moskou een gediversifieerd buitenlandbeleid, waarin de Chinees-Russische relaties een belangrijkere positie innamen. Toen de VS als gevolg van de Russische annexatie van de Krim vergaande economische sancties tegen Rusland afkondigden, verslechterden de relaties met het Westen nog verder. Deze sancties hebben het Kremlin ertoe aangezet de relaties met China nog verder aan te halen.

6.2.6.3 Veiligheidsrelaties

Nadat de breuk tussen China en de Sovjet-Unie uit het tijdperk-Chroesjtsjov in de tweede helft van de jaren zestig min of meer was gerepareerd , en in 1976 Mao was overleden, werden de relaties tussen Beijing en Moskou gedurende de jaren tachtig genormaliseerd. De toenadering tussen de Sovjet-Unie en China werd in 1989 bezegeld met een officiële verzoening, toen Gorbatsjov een bezoek bracht aan Beijing en de twee landen een

[197] "Russia-China Bilateral Trade Hit US$110 Billion in 2019 - What Is China Buying?," Russia Briefing, 14 januari 2020, https://www.russia-briefing.com/news/russia-china-bilateral-trade-hit-us-110-billion-2019-china-buying.html/.

zogenaamde "vreedzame co-existentie" afkondigden. Toch waren de Chinees-Russische relaties op dat moment nog niet sterk verbeterd. Beide kanten wilden vreedzame relaties, maar ook niet veel meer dan dat. Toen de koude oorlog op z'n eind liep, ging Rusland steeds meer naar het Westen kijken, wat Jeltsin beschouwde als een "natuurlijke" bondgenoot.

Deze ontwikkelingen en het einde van de koude oorlog brachten een kentering teweeg in de basisperceptie in China van wereldpolitiek en nationale veiligheid. In het tijdperk van de koude oorlog was het in het belang van Beijing geweest om een strategische driehoeksrelatie te onderhouden met de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. Toen het Sovjet-imperium instortte, verdwenen de oude parameters voor de veiligheidsstrategie van China en moest Beijing zijn veiligheidsstrategie langs een nieuwe strategische as leggen. Tegelijkertijd begonnen de economische ambities van Beijing vorm te krijgen, net als de inspanningen om de hervormingen op weg naar een markteconomie op te voeren. Uit deze ontwikkelingen kwam het inzicht voort dat veiligheidsbeleid intrinsiek verbonden is met politieke, economische en maatschappelijke factoren in de internationale relaties. Daarom begon Beijing zijn traditionele defensiestrategie steeds meer te integreren met zijn economische en openbare diplomatieke agenda.

Het afgelopen decennium kan de relatie tussen China en Rusland het beste worden omschreven als een quasi-alliantie, een vriendschapsverdrag tussen grootmachten, die weliswaar geen formele alliantie is, maar veel inniger is dan het strategische partnership tussen de twee landen uit de jaren negentig. Op het internationale toneel voeren Rusland en China een precaire evenwichtsoefening uit van samenwerking en concurrentie tegen de achtergrond van een snel veranderende internationale wereldorde. Ondanks de concurrentie op sommige gebieden echter, hebben hun gedeelde belangen en dreigingsperceptie een relatief sterk wederzijds begrip gecreëerd tussen Moskou en Beijing. In het huidige geopolitieke landschap schieten beide machten weinig op met een conflict. Het huidige Chinees-Russische partnerschap, dat is gebaseerd op een combinatie van geruststelling en flexibiliteit, is derhalve het product van zowel systemische evaluaties, zoals de weerstand van beide staten tegen Amerikaanse hegemonie, en pragmatische overwegingen.

Een voorbeeld van die pragmatische overwegingen is het feit dat Rusland na de sancties als gevolg van de annexatie van de Krim in 2014, de toenadering tot China heeft versneld en zijn economische afhankelijkheid van Westen probeert te verminderen. Deze versnelling heeft zich gemanifesteerd in toenemende bilaterale handel en een groeiende energierelatie. Tegelijkertijd is de militaire en hightech samenwerking tussen de twee landen sterk toegenomen, zoals te zien is aan de gezamenlijke militaire oefeningen en verkenningsvluchten, alsmede samenwerking in het noordpoolgebied en op het gebied van kunstmatige intelligentie en biotechnologie.

Sinds 2018, toen president Donald Trump tarieven en handelsbarrières begon op te werpen, heeft de handelsoorlog tussen de VS en China ertoe geleid dat China en Rusland nog meer toenadering tot elkaar hebben gezocht. In termen van "wereldbeeld" zouden Rusland en China al kunnen worden gekarakteriseerd als "revisionistisch" vanwege hun streven naar het vestigen van een "post-westerse" wereldorde. Ze delen de wens om het Amerikaanse leiderschap aan te vechten, dat een obstakel vormt voor de aspiraties van beide landen om hun macht in de wereld uit te breiden. Bovendien hebben de autocratische regimes van Poetin en Xi er beide belang bij om alle internationale kritiek op hun repressieve politiek te beperken. Beide leiders steunen daarom elkaars verhaal en de boodschap van soevereiniteit en non-interventie.

Als gevolg van de sancties tegen de Russische economie en de handelsoorlog met China echter, wordt de huidige feitelijke alliantie evenzeer ingegeven door strategisch pragmatische en economische

noodzaak als door een gedeelde visie op de wereldorde. Vanwege de toenemende vraag naar natuurlijke hulpbronnen is China in hoge mate afhankelijk van Russische leveranties, wat betekent dat een steeds nauwere handelsrelatie tussen China en Rusland vrijwel onontkoombaar is. De samenwerking tussen China en Rusland stelt beide landen in staat om tegelijkertijd hun mogelijkheden te vergroten en de kwetsbaarheden in hun relaties met de VS te verkleinen.

6.2.6.4 Toekomstperspectief

Hoewel de wederzijdse voordelen van het strategische partnerschap tussen China en Rusland tot nu toe groter lijken te zijn dan de nadelen, is deze relatie niet zonder spanningen. Er is sprake van een aanzienlijke asymmetrie in verscheidene aspecten van de relatie; enkele sleutelelementen van de respectievelijke strategische agenda's zijn inherent tegengesteld aan elkaar en het wederzijdse wantrouwen blijft in stand. Een grote en toenemende bron van frustratie aan Russische kant is wat het beschouwt als een ondergeschikte juniorstatus. Het is zeker een feit dat China de boventoon voert in de economische relatie en dat deze asymmetrische machtsverhouding blijft groeien ten koste van Rusland, ondanks de dominantie van dat land op nucleair gebied. Als Ruslands grootste handelspartner en op een na grootste koper van Russisch militair materieel, is China economisch belangrijker voor Rusland dan andersom. Vanwege deze onmiskenbare economische asymmetrie lijkt Rusland tot dusverre haar positie als China's (economische) juniorpartner knarsetandend te hebben geaccepteerd.[198]

6.2.7 Relaties tussen EU en de VS

Belangrijkste punten

De EU erkent dat de trans-Atlantische relatie de allerbelangrijkste relatie is om de grootste wereldwijde uitdagingen aan te pakken.

De Verenigde Staten voelen zich verbonden met Europa door hun gedeelde toewijding aan de democratie, individuele vrijheid en gerechtigheid, en ze beschouwen Europa ook als de belangrijkste handelspartner van de VS.

Tegelijkertijd maakt de VS zich zorgen over het feit dat Rusland en China in strategische zin steeds vastere voet aan de grond krijgen in Europa.

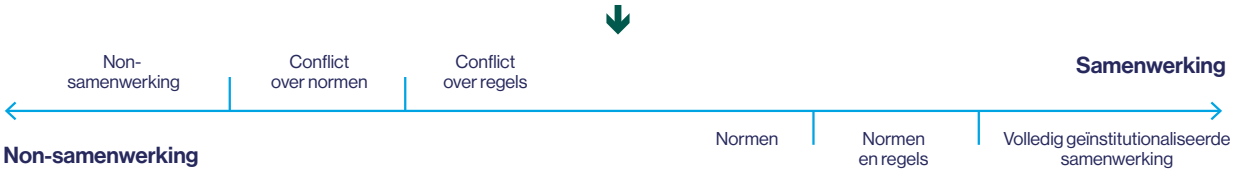
Aan de andere kant van de Atlantische Oceaan maakt de EU zich zorgen over de Amerikaanse betrokkenheid bij de EU, maar ook bij het bredere trans-Atlantische partnership en het in stand houden van een open internationaal handelssysteem en de rol van multilaterale instituties.

De EU en de VS onderhouden 's werelds grootste bilaterale handelsrelatie en profiteren van de meest geïntegreerde economische betrekkingen in de wereld.

De EU en de VS kunnen bogen op een zeer goede samenwerking, van het bevorderen van vrede en stabiliteit op de Balkan, in Afghanistan, Afrika en het Midden-Oosten, tot wetshandhaving en antiterrorisme, cybersecurity, klimaatverandering en non-proliferatie.

[198] Goos Hofstee en Noor Broeders, "Sino-Russian Relations in Central Asia" (Den Haag, Instituut Clingendael, 30 november, 2020), https://www.clingendael.org/publication/sino-russian-relations-central-asia.

Figuur 29 - Conflicten en samenwerking in de relaties tussen EU en de VS



6.2.7.1 Politieke betrekkingen

De relatie tussen de EU en de VS wordt gekenmerkt door een hoge mate van samenwerking, die natuurlijk al een lange geschiedenis heeft. Deze grootmachten werken op zeer veel gebieden samen, zoals handel en economie, veiligheid, juridische en binnenlandse zaken, energie, klimaat, wetenschap, non-proliferatie enzovoort. De intensiteit van de samenwerking varieert echter van tijd tot tijd en wordt beïnvloed door verscheidene factoren. Hoe de trans-Atlantische relatie er in de toekomst uit zal zien, zal daarom afhangen van de houding en reactie van deze twee machten ten opzichte van een aantal wereldwijde kwesties.

6.2.7.2 Economische betrekkingen

Ten eerste is het van cruciaal belang hoe de economische relatie tussen de EU en de VS zich verder zal ontwikkelen. In 2018 was de totale handel in goederen en diensten van de VS met de EU goed voor bijna $ 1,3 biljoen; de export bedroeg in totaal $ 575 miljard en de import $ 684 miljard, hetgeen een Amerikaans handelstekort met de EU oplevert van $ 109 miljard. De totale handel in goederen met de EU was goed voor $ 807 miljard (met een Amerikaans handelstekort op het gebied van goederen), terwijl de diensten $ 452 miljard bedroegen (met een Amerikaans handelsoverschot op het gebied van diensten). De EU was de grootste exportmarkt voor de VS, waarbij de voornaamste exportmarkten het VK, Duitsland, Nederland, Frankrijk en België waren. De belangrijkste exportcategorieën van de VS waren vliegtuigen, machines, minerale oliën, optische en medische instrumenten en farmaceutische producten. De EU was voor de VS de op twee na grootste exportmarkt voor landbouwproducten, met als belangrijkste categorieën sojabonen, noten, wijn en bier en bewerkte voedingsmiddelen. In 2018 was de EU de op een na grootste leverancier van geïmporteerde producten in de VS, met als belangrijkste leveranciers Duitsland, het VK, Italië, Frankrijk en Nederland. De belangrijkste categorieën waren machines, farmaceutische producten, voertuigen, optische en medische instrumenten en elektrisch machines. Na Mexico was de EU de op een na grootste leverancier van landbouwproducten die werden geïmporteerd in de VS, met als belangrijkste categorieën wijn en bier, essentiële oliën, snacks, plantaardige oliën en verwerkte groente en fruit.[199]

In 2019 was de VS de grootste partner van de EU voor EU-export (18% van de totale export buiten de EU). De VS was ook de op een na grootste partner voor EU-importen (12% van de totale import van buiten de EU) na China (19%). Tussen 2009 en 2019 heeft de EU een handelsoverschot met de VS gehad, wat het afgelopen decennium ook nog eens is toegenomen. In 2019 leidden € 384 miljard aan EU-exporten naar de VS en € 232 miljard aan EU-importen uit de VS tot een overschot van € 153 miljard voor de EU. Voor zowel de Europese import als de export met de VS zijn machines en voertuigen, chemicaliën en andere geproduceerde goederen het belangrijkste, goed voor 88% van de export uit de EU en 80% van de import naar de EU. De drie grootste EU-lidstaten die importeren uit de VS zijn Duitsland, Nederland en Frankrijk,

199 "Europese Unie | United States Trade Representative," Office of the United States Trade Representative, n.d., https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union.

terwijl de grootste exporterende EU-lidstaten Duitsland, Ierland en Italië zijn.[200]

6.2.7.3 Veiligheidsrelaties

Hoewel de EU probeert een geschikte veiligheidsactor te worden, is de NAVO nog steeds de belangrijkste partner voor de VS als het gaat om militaire samenwerking met Europese landen. Er is al enige tijd sprake van spanningen binnen de NAVO, waarbij de VS er bij de EU steeds sterker op aandringt een grotere bijdrage te leveren aan het budget en de capaciteit van de NAVO. Daarnaast verwacht de VS dat Europa meer verantwoordelijkheid neemt voor de veiligheid in de regio. De meeste Europese partners voldoen bij lange na niet aan de NAVO-richtlijnen om minstens 2% van het bbp te besteden aan defensie. Deze verschillen hebben een negatief effect op de mogelijkheden voor samenwerking tussen Europa en de VS. Binnenlandse kwesties in de VS lijken deze druk alleen maar te vergroten. Bovendien geeft de VS met het buitenland- en veiligheidsbeleid "Pivot to Asia" een helder signaal af aan Europa. Het is duidelijk dat de VS minder aandacht aan de Europese veiligheid zal besteden, al is het maar omdat er andere regio's zijn, met name de Indo-Pacific, die om aandacht vragen.

De relaties tussen de EU en de VS zijn verslechterd sinds het aantreden van president Trump in 2017. Onder president Biden zal het Amerikaanse beleid opnieuw veranderen. De belangrijke vragen zijn hier echter in hoeverre de nieuwe president zich zal richten op de buitenlandse politiek (of op binnenlandse problemen) en wat zijn doelstellingen en prioriteiten zullen zijn. Deze zullen bovendien ook afhangen van zijn voorkeursinstrumenten en -kanalen: heeft hij liever samenwerking op multilateraal niveau, zoals momenteel het geval lijkt te zijn, of op regionaal of bilateraal niveau? En hoe denkt hij over militaire interventie? Het moge duidelijk zijn dat de antwoorden op dergelijke vragen gevolgen zullen hebben voor de toekomstige trans-Atlantische relatie.

Wat betreft de verwachtingen over de toekomstige relatie tussen de VS en de EU zijn de ontwikkeling en de positie van andere grootmachten bijzonder belangrijk. De opkomst van China is een bijzonder grote uitdaging voor zowel de EU als de VS. De groei van China zal van invloed zijn op de relatie van dat land met de VS, maar ook op die met de EU. Nog een doorslaggevende factor is de relatie met Rusland. De relatie van zowel de EU als de VS met Rusland is het afgelopen decennium verslechterd. Met name de ramp met MH17, de annexatie van de Krim, de "mannetjes in groene pakken" in Oekraïne en de steun van Rusland aan de Oekraïense separatisten hebben de spanningen tussen het Westen en Rusland doen oplopen. De troef die Rusland in handen heeft is echter de mogelijkheid om de twee trans-Atlantische partners uit elkaar te spelen en de westerse eenheid te ondermijnen. Dit kan de relatie tussen de EU en de VS in de toekomst onder druk houden.

6.2.7.4 Toekomstperspectief

Naar verwachting zal de toekomstige relatie tussen de VS en de EU meer gekenmerkt blijven door samenwerking dan door conflicten. De landen blijven op veel gebieden samenwerken en blijven belangrijke partners als het gaan om veiligheidsbeleid en handel. Het belang van deze relatie voor de mate van samenwerking op wereldschaal zal echter om twee redenen afnemen. Ten eerste vanwege de opkomst en positie van andere grootmachten, met name China. Azië zal Europa in de 21e eeuw waarschijnlijk voorbijstreven als strategisch belangrijkste regio. Ten tweede, speelt de afnemende invloed van de EU en de lidstaten in de wereld een belangrijke rol. Als gevolg hiervan kan de relatie tussen de VS en de EU in de toekomst aan belang inboeten.

[200] "EU-US Trade in Goods: €153 Billion Surplus in 2019," Eurostat, 11 maart 2020, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200311-1.

6.2.8 Relaties tussen EU en Rusland

Belangrijkste punten

De relatie tussen de EU en Rusland heeft een flinke deuk opgelopen in de jaren na de annexatie van de Krim door Rusland in 2014. De spanningen zijn verergerd door de militaire steun van Rusland aan het regime van Assad in Syrië en de vermeende Russische politieke inmenging in de EU.

Naar verwachting zal de dynamiek tussen de EU en Rusland niet sterk veranderen in de nabije toekomst.

De afgelopen jaren zijn de zorgen binnen de EU over Russische inmengingscampagnes in Europa gestaag opgelopen. Opkomende technologieën en een gebrek aan een wettelijk institutioneel kader om deze activiteiten aan te pakken, hebben het Russische gedrag in hoge mate gefaciliteerd.

De EU heeft een tweesporenaanpak: aan de ene kant blijft men met Rusland samenwerken in kwesties van buitenlandbeleid waarbij beide belang hebben, maar aan de andere kant blijven de sancties van de EU tegen Rusland van kracht, waardoor de relatie onder druk blijft staan.

Ondanks diplomatieke, persoonlijke en economische sancties blijft de EU Ruslands grootste handelspartner en Rusland de op drie na grootste handelspartner van de EU.

Gebieden waar de bilaterale samenwerking in stand is gebleven zijn energie, milieu en klimaatverandering, mensenrechtenkwesties, juridische zaken, vrijheid en veiligheid, en wetenschap en technologie.

Er zijn verscheidene factoren die van invloed zijn op de relatie tussen de EU en Rusland: de Amerikaanse presidentsverkiezingen, de relatie tussen de VS en China, ontwikkelingen in het Midden-Oosten en de toestand van de wereldeconomie.

Figuur 30 - Conflicten en samenwerking in de relaties tussen EU en Rusland

6.2.8.1 Politieke betrekkingen

Net als de relaties tussen de VS en Rusland zijn de relaties tussen de EU en Rusland sterk verslechterd sinds Ruslands annexatie van de Krim en de steun van Moskou aan de separatisten is Oost-Oekraïne. Meer dan zes jaar na deze gebeurtenissen kenmerken worden de relaties tussen de EU en Rusland gekenmerkt door spanningen en onzekerheid. De verslechtering van het afgelopen decennium volgt op een periode waarin de wederzijdse relaties al onderhevig waren aan fluctuaties. Tot ongeveer 2000 waren de meeste mensen van mening dat Rusland zich zou kunnen ontwikkelen tot een westers democratisch land met een adequaat rechtssysteem en een markteconomie. Sinds Vladimir Poetin in 2000 aantrad als president, is het echter steeds duidelijker geworden dat Rusland een steeds onafhankelijkere koers wil varen, zowel als het gaat om binnenlands als buitenlandbeleid. Deze verandering van koers heeft voornamelijk vorm gekregen sinds de kleurenrevoluties in voormalige Sovjet-landen en vindt in Rusland uitdrukking in een meer autocratische manier van regeren en een intenser nationalisme,

met als gevolg een revisionistische buitenlandse politiek. Deze heroriëntatie is gepaard gegaan met toenemende spanningen en scherpere meningsverschillen tussen Rusland en het Westen, met name de Russische verwerping van de Euro-Atlantische veiligheidsarchitectuur en de vermeende expansie in oostelijke richting van het Westen via de NAVO. Rusland beschouwt deze expansie als een poging van het Westen om zijn invloedssfeer te vergroten en Rusland te isoleren. In dezelfde periode begon Rusland de strijdkrachten te reorganiseren en te moderniseren. De bedoeling daarvan was om meer gecombineerd gebruik te maken van militaire en politieke middelen.

6.2.8.2 Economische betrekkingen

De EU is Ruslands belangrijkste handelspartner. Ruslands annexatie van de Krim heeft echter geleid tot het opschorten van verscheidene gesprekken op het gebied van handelsbeleid en samenwerkingsmechanismen. In 2019 bedroeg de wederzijde handel in goederen € 232 miljard. In datzelfde jaar kwam tevens 40% van de gasimport naar de EU en 27% van de olie-import uit Rusland. Dit leverde in 2019 voor de EU een handelstekort van € 57 miljard ten opzichte van Rusland op. De handel in goederen tussen de EU en Rusland bereikte een hoogtepunt in 2012 en daalde tussen 2012 en 2016 met 43% (van € 322 miljard naar € 183 miljard). In 2019 was de export vanuit de EU naar Rusland nog steeds 25% lager dan in 2012, de export van landbouwproducten en levensmiddelen zelfs 38% lager. In 2019 had 4,1% van de wereldwijde export uit de EU de bestemming Rusland, een afname van 6,7% ten opzichte van 2012. De EU was ook goed voor 35% van de import in Rusland, een daling van 39% tegenover 2012. De EU was ontvanger van 42% van de geëxporteerde goederen uit Rusland in 2019, 50% minder dan in 2012. De belangrijkste exportproducten van de EU naar Rusland zijn machines, transportmiddelen, medicijnen, chemicaliën en andere geproduceerde goederen, terwijl het grootste deel van de import in de EU vanuit Rusland bestond uit grondstoffen (olie en gas) en metalen (ijzer/staal, aluminium en nikkel). In 2019 exporteerde de EU voor € 26,2 miljard aan diensten naar Rusland, terwijl de import van diensten vanuit Rusland naar de EU slechts € 12 miljard bedroeg. Tot slot is de EU de grootste investeerder in Rusland, met een geschat aandelenkapitaal van € 276,8 miljard in 2018 (75% van het totaal van directe buitenlandse investeringen (DBI) in Rusland). Het DBI-kapitaal van Rusland in de EU bedraagt slechts 1%, oftewel € 89,3 miljard.[201]

Ondanks deze onderlinge (economische) afhankelijkheid heeft Moskou duidelijk gemaakt dat het niet zal voldoen aan de eisen van de EU op het gebied van democratie, rechtspleging en mensenrechten. De waardekloof wordt derhalve steeds geprononceerder, met de postmoderne structuur van de EU aan de ene kant en een conservatiever Rusland, dat meer naar binnen gericht is en haar soevereiniteit koestert, aan de andere. Bovendien deinst Rusland er niet voor terug om een verdeel-en-heers-politiek met de EU te voeren door in te zetten op bilaterale relaties met afzonderlijke EU-lidstaten, een spel waarvoor sommige EU-lidstaten nogal gevoelig zijn. Dit illustreert dat de relatie tussen Rusland en Europa complex is. Aan de ene kant is Rusland een natuurlijke handelspartner, met name als het gaan om energie. Aan de andere kant vormt Rusland een natuurlijke bedreiging, door actief gebruik te maken van de kwetsbaarheden van de oostelijke buurlanden van de EU.

6.2.8.3 Veiligheidsrelaties

Vormt de crisis in deze relatie een variatie op het verleden of is de relatie tussen Europa en Rusland fundamenteel veranderd? Ondanks alle onzekerheid wijst veel in de richting van een drastische verandering in de wederzijdse relaties. Het feit dat Rusland zich niet meer wenst te houden aan de gedragsregels die zijn opgesteld tijdens en na de koude oorlog ligt hieraan ten grondslag. Het gaat dan om respect voor de soevereiniteit en territoriale integriteit van

201 "Russia - Trade - European Commission," Europese Commissie, zonder datum, https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/.

landen en om het recht van landen om hun eigen buitenlandpolitiek te formuleren. Met de annexatie van de Krim, de doorlopende steun aan de separatisten in Oost-Oekraïne en de hybride bedreiging van andere buurlanden, heeft Moskou duidelijk gemaakt dat het de buurlanden beschouwt als de eigen invloedssfeer, waar geen Europese of Westerse inmenging of toenadering tot de EU/het Westen wordt getolereerd. Dit geldt niet alleen voor de uitbreiding van de NAVO, maar ook voor toenadering tot de EU. Een grote oorlog tussen de NAVO en Rusland is niet waarschijnlijk in de komende tien jaar, maar Oost-Europese lidstaten zijn terecht bezorgd over het feit dat een beperkte poging van Rusland een grote kans heeft te slagen.[202]

Afgezien van de frustratie over het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, de oostwaartse expansie van de NAVO en de wens van Rusland om te worden erkend als wereldmacht, is dit standpunt ook gebaseerd op binnenlandse politieke overwegingen. Het vestigen van stabiele, welvarende, westers georiënteerde democratieën langs Ruslands grenzen zou een directe bedreiging vormen voor het autoritaire regime in Moskou. Vanuit Russisch perspectief vormt het voorkomen dat dit gebeurt de kern van de geopolitieke rivaliteit waarin het Westen/de EU en Rusland nu zijn beland.

Voor de relaties tussen de EU en Rusland betekent dit allereerst dat er fundamenteel verschillende opvattingen heersen over Europa, met het postmoderne model van de EU aan de ene kant en de nulsommentaliteit van Moskou aan de andere. Voor de eerste keer in haar bestaan is de Europese Unie betrokken bij een geopolitiek conflict waarbij de Europese veiligheid en stabiliteit op het spel staan. Omdat de EU relatief zwak staat als veiligheidsactor, betekent dit dat de NAVO - als collectieve alliantie - een prominentere rol zal spelen in de verdediging van de EU en de lidstaten, met name de Baltische Staten. Tegelijkertijd is vanwege de hybride aard van de bedreiging de samenwerking tussen de EU en de NAVO nu noodzakelijker dan ooit tevoren.

Bestaat er kans op een nieuwe koude oorlog? Niet als we dit definiëren als een wereldwijd conflict tussen twee partijen die het wereldwijde systeem domineren. We kunnen echter wel degelijk spreken van een botsing van waarden op regionaal niveau en van een strijd tussen twee verschillende vormen van regionale integratie: de ene onder aanvoering van de EU, de andere onder leiding van Moskou. Tegelijkertijd kunnen we, in tegenstelling tot de periode van de koude oorlog, niet langer spreken van duidelijk afgebakende Europese blokken die zorgen voor voorspelbaarheid en stabiliteit. Integendeel, Oost-Europa en de westelijke Balkanlanden bieden Rusland ruimte voor hybride vormen van invloed.

6.2.8.4 Toekomstperspectief

Het gebrek aan een duidelijke structuur betekent dat de veiligheidssituatie in Europa onvoorspelbaarder is geworden. Deze onvoorspelbaarheid wordt vergroot door Ruslands hybride operaties en door de modernisering van de Russische strijdkrachten in het afgelopen decennium. Dit heeft een extra dimensie gekregen in het licht van de onvoorspelbaarheid van het huidige Russische regime. Bovendien is het duidelijk dat de relaties van de EU met Rusland onlosmakelijk zijn verbonden met gebeurtenissen in de voormalige Sovjet-landen in het oosten en vice versa. Rusland zal waarschijnlijk doorgaan met het voorkómen of frustreren van de toenadering tussen de EU en de landen van het Oostelijke Partnerschap, en op die manier een zware last leggen op het EU-beleid om deze landen te stabiliseren via hun band met de EU. Praktische samenwerking met Rusland zal soms mogelijk zijn. Deze zal echter worden bepaald op ad-hocwijze en in hoge mate door overwegingen van machtspolitieke aard. Daarnaast kan (afhankelijk van binnenlandse politieke en economische ontwikkelingen in Rusland) een verdere verslechtering van de relaties niet worden uitgesloten.

[202] Ben Hodges e.a., 'NATO Needs a Coherent Approach to Defending Its Eastern Flank', War on the Rocks, 12 juni 2020, http://warontherocks.com/2020/06/nato-needs-a-coherent-approach-to-defending-its-eastern-flank/.

6.2.9 Relaties tussen Rusland en de VS

Belangrijkste punten

De Russische annexatie van de Krim, inmenging in verkiezingen, en betrokkenheid in Syrië hebben de bilaterale relatie tussen de VS en Rusland aanzienlijk verslechterd.

Zowel Rusland als de VS beschouwt de ander als verkerend in een langetermijnneergang, wat het doen van concessies in de weg staat. Het is derhalve te verwachten dat de relaties tussen VS en Rusland competitief en van tijd tot tijd gekenmerkt door confrontatie zullen zijn.

De Amerikaanse gemeenschap die zich bezighoudt met buitenlandbeleid beschouwt Rusland als een vijandige staat, omdat het wereldwijde activisme van Rusland en het partnership met China hebben gezorgd voor wrevel en zorgen bij Amerikaanse beleidsmakers.

Hun Russische tegenhangers daarentegen beschouwen de VS als een unilaterale, vijandige en agressieve actor, een bedreiging voor de binnenlandse stabiliteit in Rusland alsmede voor de Russische claim van een prominente positie op het wereldtoneel.

In reactie op de Russische agressie heeft de VS verscheidene sanctieprogramma's tegen Rusland ingesteld. Rusland, op zijn beurt, heeft op deze Amerikaanse sancties gereageerd met eigen vergeldingsmaatregelen.

Hoewel Rusland naar verwachting niet tegen samenwerking met de VS zal zijn op gebieden waar Amerikaans-Russische belangen samenkomen, beschouwt Ruslands politieke elite het inzetten van de VS als zondebok voor binnenlandse problemen als een goede strategie.

Figuur 31 - Conflicten en samenwerking in de relaties tussen Rusland en de VS

6.2.9.1 Politieke betrekkingen

De relaties tussen Rusland en de Verenigde Staten zijn de afgelopen jaren in hoog tempo verslechterd. Na de annexatie van de Krim, de betrokkenheid van het Russische leger bij conflicten in Oost-Oekraïne, Syrië en Libië, maar vooral de Russische inmenging in de binnenlandse Amerikaanse politiek, heeft de relatie tussen de VS en Rusland een dieptepunt bereikt. Het gedrag van Rusland heeft de wereldwijde veiligheidssituatie die zich na de koude oorlog had gevormd ernstig aangetast. In de afgelopen twee decennia was er nog sprake van optimisme over de mogelijkheden van samenwerking tussen de twee landen. Rusland en de VS sloten in 2010 bijvoorbeeld het START-verdrag (New Strategic Arms Reduction Treaty).

De Amerikaans-Russische relaties bekoelden echter na 2011 en de spanningen tussen de twee landen zijn sindsdien alleen maar opgelopen. De spanningen namen toe toen Vladimir Poetin voor de derde keer president werd. Het binnenlandse politieke beleid van Poetin is sterk gericht op het aan de macht blijven, waarbij zijn macht is gebaseerd op een maatschappelijk contract waarin hij de Russen politieke stabiliteit en welvaart belooft in ruil voor beperking van de politieke vrijheid. Dit contract staat onder steeds grotere druk. Om zijn politieke legitimiteit te verhogen, volgt Poetin een sterk antiwesterse lijn. Hij is sterk gekant tegen de hegemonie van de VS en beweert dat de VS de soevereiniteit van staten geweld aandoet en vooral overal ter wereld aandringt op

omverwerping van regimes in de vorm van zogenaamde democratische revoluties (de kleurenrevoluties in voormalige Sovjet-landen en bijvoorbeeld de Arabische Lente) en daarom een permanent risico voor de internationale stabiliteit vormt.

Het buitenlandbeleid van Poetin kan worden gekarakteriseerd als revisionistisch en gericht op het herstellen van de wereldwijde status van Rusland als grootmacht. Rusland beschouwt derhalve elke uitbreiding van de democratie of westerse instituties (zoals de NAVO of de EU) aan haar grenzen als een enorme bedreiging van haar nationale veiligheid. Rusland ziet deze expansie als een poging van het Westen om de invloed in de regio te vergroten. Rusland heeft daarom zowel de NAVO/VS als de zogenaamde "kleurenrevoluties" in haar nationale veiligheidsstrategie geclassificeerd als bedreigingen van de nationale veiligheid. Omgekeerd hebben analisten gewaarschuwd voor een klein maar toenemend risico van militaire conflicten met een andere grootmacht, zoals Rusland.

6.2.9.2 Economische betrekkingen

Economisch gezien bestaat er weinig onderlinge afhankelijkheid. In 2018 stond Rusland (met $ 6,7 miljard) op plaats 36 van grootste goederenexportmarkten van de VS, terwijl Rusland als leverancier van goederen aan de VS op plaats 22 stond (met $ 20,9 miljard). De belangrijkste categorieën exportproducten van de VS naar Rusland zijn vliegtuigen ($ 1,9 miljard), machines ($ 1,3 miljard), voertuigen ($ 867 miljoen), optische en medische instrumenten ($ 534 miljoen) en elektrische machines ($ 384 miljoen). De blangrijkste categorieën importproducten bestonden uit minerale oliën ($ 10 miljard), ijzer en staal (2,8 miljard), edele metalen en stenen ($ 1,6 miljard), aluminium ($ 964 miljoen) en kunstmest ($ 923 miljoen). Het handelstekort van de VS ten opzichte van Rusland wat betreft goederen bedroeg in 2018 $ 14,2 miljard, wat een toename inhoudt van 41,4% ten opzichte van 2017 ($ 4,2 miljard). De VS heeft wel een handelsoverschot als het gaat om diensten, ter hoogte van $ 2,8 miljard, wat slechts een afname van 2,8% betekende ten opzichte van 2017. De Amerikaanse DBI in Rusland bedroegen in 2018 $ 14,8 miljard (een toename van 6,6%), voornamelijk bestaande uit investeringen in productie, groothandel en niet-bancaire holdings. De Russische DBI in de VS bedroegen in 2018 $ 4,6 miljard (een toename van 2,6%), maar er is geen informatie beschikbaar over de verdeling van dit kapitaal.[203]

Hoewel Rusland afhankelijker is van de VS dan andersom als het gaat om export en investeringen, heeft dit zeer weinig effect op hun relatie. Wat belangrijk is, is het feit dat de VS, in tegenstelling tot de EU, niet erg afhankelijk is van Russische olie of gas. Tussen januari en mei 2020 bedroeg de waarde van de handel tussen de VS en Rusland in totaal $ 9,4 miljard, waarvan $ 1,89 miljard bestond uit export (van de VS naar Rusland) en $ 7,51 uit import. Dit leverde een totaal handelstekort voor de VS op van $ 5,62 miljard. In 2019 leverde de export van $5,78 miljard en import van $22,26 miljard (dus een totaal handelsvolume van $ 22,04 miljard) een handelstekort op van $16,48 miljard. Deze trend van minder export vanuit de VS naar Rusland dan Russische import in de VS dateert al van 1994. Het is bovendien duidelijk dat de handel tussen de twee landen over de jaren gestaag is toegenomen, gezien het feit dat de VS in 1992 voor $ 2,11 miljard exporteerde en slechts $ 481 miljoen uit Rusland importeerde.[204]

6.2.9.3 Veiligheidsrelaties

Samenwering op andere gebieden is mogelijk gebleken, zij het op beperkte schaal. De twee landen onderhouden bijvoorbeeld een dialoog over het verhinderen van de verspreiding van massavernietigingswapens. Bovendien hebben de landen ook een gemeenschappelijke antiterrorismeagenda. Er is ook sprake van langetermijnsamenwerking op gebieden van onderzoek en onderwijs, bijvoorbeeld met betrekking tot

203 "Russia | United States Trade Representative," Office of the United States Trade Representative, n.d., https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/russia-and-eurasia/russia.

204 "Foreign Trade - US Trade with Russia," US Census Bureau Foreign Trade Division, n.d., https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html.

ruimtereizen. Deze vormen van samenwerking hebben echter niet het sterke gevoel van wederzijds wantrouwen kunnen wegnemen. Daarnaast is er argwaan over de motieven van Rusland om op te treden als bemiddelaar bij diplomatieke afspraken. Critici verdenken Rusland ervan dat de bereidheid om samen te werken voornamelijk wordt ingegeven door de wens om zijn invloed in de wereld uit te breiden en die van het Westen te verkleinen.

Wat betekent het bovenstaande voor de wereldorde? Het moge duidelijk zijn dat de gespannen relatie schadelijk kan zijn voor beide landen en voor het internationale systeem als geheel. De twee landen verschillen van mening over de vorm van de toekomstige wereldorde en de onderliggende regels daarvan. Onder president Poetin streeft Rusland naar een multipolaire wereldorde en samen met landen zoals China hoopt het de huidige - door het Westen gedicteerde - regels te herschrijven. Over het geheel genomen kunnen we zeggen dat de relatie tussen de VS en Rusland steeds complexer wordt. Enerzijds verslechtert de relatie sterk, waarbij beide landen elkaar expliciet afschilderen als een bedreiging. Anderzijds is er op sommige gebieden beperkte samenwerking mogelijk, hoewel deze vaak beperkt is. Beide landen lijken zich te realiseren dat ze elkaar nodig hebben om het hoofd te kunnen bieden aan regionale crises, zoals die in Syrië. Samenwerking lijkt hier vooral ingegeven door pragmatisme, met fundamenteel wantrouwen aan beide zijden.

6.2.9.4 Toekomstperspectief

Het is lastig te zeggen hoe de relatie tussen Rusland en de VS zich het komende decennium zal ontwikkelen. Er lijkt niet veel kans te zijn dat de relatie zich op de korte termijn iets zal stabiliseren, zoals het geval was tijdens de zogenaamde reset van een decennium geleden. De huidige situatie zal zich waarschijnlijk in het volgende decennium voortzetten. Daarbij zal de relatie naar verwachting grotendeels worden bepaald door de acties van Rusland in nabij gelegen landen. Het zal waarschijnlijk neerkomen op conflicten waar mogelijk, samenwerking waar nodig. Tot slot spelen ook andere factoren, van meer tijdelijke aard, een rol, zoals de uitslag van toekomstige Amerikaanse presidentsverkiezingen, die de permanente onzekerheid rondom de Amerikaans-Russische relatie alleen maar zullen vergroten.

6.2.10 Conclusie

De wereldorde raakt gefragmenteerd zonder dat er een ordenend principe is dat kan worden gevolgd. Uit onze analyse blijkt dat de meest waarschijnlijke uitkomst voor de wereldorde in het komende decennium geen permanent Amerikaans unipolair moment of een bipolaire koudeoorlogachtige strijd zal zijn. Het zal meer een multi-orde zijn, waarin de relatieve kracht van zowel de Verenigde Staten als China in evenwicht zal worden gehouden door de invloed en het onafhankelijke buitenland- en veiligheidsbeleid van Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en andere EU-landen. Rusland zal naar verwachting de Amerikaanse macht en invloed blijven aanvechten met verstorend of anderszins ondermijnend gedrag, met name in de grijze zone. Ondanks het relatieve verlies van economische macht gedurende deze periode zal Rusland waarschijnlijk wel de meest problematische wereldwijde actor blijven voor de Verenigde Staten en zijn bondgenoten, met slechts beperkte ruimte voor samenwerking.

Op basis van onze analyse zien we in de toekomst een mogelijke volatiliteit in de Chinees-Russische relatie, wat erop wijst dan de banden tussen deze twee landen mogelijk een hoogwaterpeil hebben bereikt dat de komende decennia lastig in stand te houden zal zijn. Het Russische buitenland- en veiligheidsbeleid is sterk gekoppeld aan de vermeende relatieve kracht ten opzichte van zowel China als de Verenigde Staten, waartegen het land een nieuw evenwicht probeert te vinden met het vermeende eigen voordeel. Wat betreft de relatie tussen de EU en de VS worden in deze studie gebieden genoemd waar samenwerking mogelijk is en gebieden waar de trans-Atlantische partners van mening verschillen of steeds vaker verschillende belangen hebben. Kijkend naar de structurele trends in het wereldwijde machtsevenwicht, echter, bestaat er een toenemende behoefte voor de EU om een nieuw perspectief te ontwikkelen op de trans-Atlantische

relaties en andere standpunten op het gebied van buitenland- en veiligheidsbeleid, gebaseerd op de eigen belangen, mogelijkheden en activiteiten.

Binnen het veranderende geopolitieke landschap is verreweg de belangrijkste variabele de relatieve invloed en leidende positie van de Verenigde Staten en China, alsmede de bilaterale relatie tussen deze twee landen. In geen geval is gebleken dat de relatie tussen de VS en China geheel coöperatief is, hoewel samenwerking mogelijk is bij bepaalde, gedeelde wereldwijde belangen. Meer in het bijzonder zouden de Verenigde Staten voordeel kunnen vinden in het beïnvloeden van het gedrag van China via bondgenoten en partners. Dat kan echter alleen indien men bereid is multilateraal samen te werken en wanneer andere landen op basis van een kosten-batenanalyse tot de conclusie komen dat het steunen van een wereldorde onder leiding van de VS de voorkeur verdient boven een orde onder leiding van China of een orde zonder binding.

In eerdere edities van de Strategische Monitor is al opgemerkt dat de bilaterale relatie tussen de VS en China in het bijzonder, doorslaggevend is voor de toekomstige wereldorde. Nu deze geopolitieke machten aan invloed winnen in het internationale systeem, lijkt de EU - als gevolg van een gebrek aan eenheid en effectieve militaire macht - een relatief zwakke partij in de spelletjes van de grootmachten die op het wereldtoneel worden uitgespeeld. Het is daarom een legitieme vraag of de EU in staat zal zijn de komende tien jaar de rol van wereldmacht te spelen, of dat vanwege een gebrek aan eenheid, de Europese landen het risico lopen een speelbal te worden in het machtsspel van de andere grootmachten, met alle bijkomende gevolgen voor de positie en belangen van de afzonderlijke lidstaten, waaronder Nederland.

6.3 Internationale samenwerking en klimaat(on)veiligheid

6.3.3 Inleiding

De afgelopen jaren hebben we kunnen zien dat zowel de geleidelijke veranderingen veroorzaakt door de klimaatverandering als de sterke toename van extreem weer dat daarbij hoort zich serieus manifesteerden (Bijlage). 2020 bleek (niet onverwacht) één van de - zo niet *het* - warmste jaar dat is gemeten in ons recente collectieve geheugen, waarbij de constant stijgende zeespiegel veel kustgebieden ertoe heeft gebracht plannen op te stellen die miljarden aan investeringen vergen in infrastructuur (om de gevolgen te verzachten). Wetenschappers bleven waarschuwen voor onder andere de negatieve gevolgen van de verzuring van de oceanen. Felle bosbranden teisterden Californië en grote delen van Europa, met als gevolg verwoeste huizen en bedrijven. Orkanen raasden over de VS en veel van de Caraïbische eilanden, met ongekende frequentie en intensiteit. De schade liep in de honderden miljoenen.

Nederland - en in feite de internationale gemeenschap als geheel - heeft goede redenen om bezorgd te zijn over dit fenomeen. Naast de onmiddellijke negatieve impact die de stijging van de zeespiegel naar verwachting op de langere termijn zal hebben op mensen en gemeenschappen, kunnen we ook een verband leggen tussen klimaatverandering en de sterke groei van een breed scala aan traditionele veiligheidsbedreigingen - een theorie die doorgaans wordt samengevat in het concept klimaatveiligheid. De Syrische burgeroorlog en de Europese migrantencrisis, die beide hebben bijgedragen aan de opkomst van diffuse vormen van politieke onrust en onveiligheid in Europa en in Nederland, zijn beide waarschijnlijk (op zijn minst gedeeltelijk) versneld door droogte die is veroorzaakt of verergerd door klimaatverandering, hetgeen betekent dat dit beide scenario's zijn die kunnen worden bestudeerd door de bril van klimaatveiligheid.

Omdat de manieren waarop klimaatverandering bijdraagt aan de manifestatie van bedreiging van de veiligheid, zoals de Syrische burgeroorlog, langdradig en diffuus zijn, staat of valt een zinvolle aanpak ervan met een robuuste internationale samenwerking. Dit hoofdstuk van het rapport is gebaseerd op methoden en onderzoeksontwerpen die zijn ontwikkeld binnen de context van voorgaande publicaties van de

Strategische Monitor om vast te stellen of de internationale gemeenschap gedurende het afgelopen decennium de mate waarin wordt samengewerkt in de aanpak van klimaatveiligheid heeft vergroot of verkleind. De conclusie is dat, hoewel landen over het algemeen hebben geprobeerd te voldoen aan de normen en regels die zijn opgesteld om klimaatverandering en de gevolgen voor de veiligheid te voorkomen, af te zwakken, beter te herkennen, zich eraan aan te passen en er weerbaarder tegen te worden, een groot deel van de vooruitgang die de internationale gemeenschap heeft geboekt gedurende het afgelopen decennium, kan worden toegeschreven aan substatelijke actoren. Dit betekent dat, terwijl alle indicatoren wijzen op een opgaande trend, statelijke actoren nog een lange weg te gaan hebben als het gaat om het coördineren van hun inspanningen om de gevolgen van de veiligheidsbedreigingen die voortkomen uit klimaatverandering te af te zwakken.

6.3.4 Klimaatveiligheid

Klimaatveiligheid is gebaseerd op het idee dat, gezien het feit dat de eerste-orde- en tweede-ordegevolgen van klimaatverandering in wisselwerking staan met bestaande maatschappelijke, politieke en economische factoren, hierdoor onzekerheid ontstaat op menselijk (individueel), nationaal (statelijk) en internationaal (systeem) niveau.[205] De eerste-ordegevolgen van klimaatverandering doen zich over het algemeen voor als ofwel geleidelijke processen, zoals de stijging van de zeespiegel, ofwel als extreme weersomstandigheden, zoals tropische stormen. Kader 1 geeft een overzicht van verscheidene eerste-ordegevolgen van klimaatverandering. Elk van deze eerste-ordegevolgen kan tweede-ordegevolgen teweegbrengen (die hieronder niet worden beschreven), welke uiteindelijk bijdragen aan het ontstaan van klimaat(on)veiligheid.

Kader 1 - Verklaring: geleidelijke klimaatgerelateerde processen en extreme weersomstandigheden

In dit gedeelte behandelen we geleidelijke klimaatgerelateerde processen en de frequentie van extreme weersomstandigheden. Deze termen moeten worden beschouwd als overkoepelende categorieën, die, tenzij specifiek aangegeven, betrekking kunnen hebben op het optreden van een of meer van de volgende typen omstandigheden.

Geleidelijke klimaatgerelateerde processen zijn processen die, op de langere termijn, kunnen leiden to een of meer van de volgende klimatologische problemen[206]:

- Zeespiegelstijging
- Verzuring van de oceanen
- Smelten van de permafrost
- Smelten van gletsjers
- Verslechtering van de luchtkwaliteit
- Blijvende veranderingen van de bedekkingsgraad van wolken
- Blijvende veranderingen in neerslagpatronen
- Blijvende temperatuurveranderingen

Extreme weersomstandigheden zijn heftige natuurverschijnselen die aanzienlijke schade kunnen veroorzaken. Van veel van de omstandigheden in deze categorie kunnen we stellen dat ze vaker optreden, of heviger zijn, als gevolg van de ontwikkeling van geleidelijke klimaatgerelateerde processen:

- Droogte, hittegolven en (indien van toepassing) bosbranden die daarvan het gevolg zijn
- Rivieroverstromingen
- Overstromingen als gevolg van neerslag
- Overstromingen van kustgebieden (stormvloed)
- Tropische stormen
- Winterstormen

De onzekerheid die wordt veroorzaakt door klimaatverandering kan zich op individueel, nationaal of systeemniveau voordoen. Op individueel niveau

[205] Zie Matt McDonald, "Discourses of Climate Security," Political Geography 33 (1 maart 2013): 42–51, https://doi.org/10/gc7n39.

[206] National Intelligence Council, "Global Trends: Paradox of Progress."

veroorzaakt klimaatverandering zowel direct als indirect onzekerheid. Voorbeelden van directe gevolgen op individueel niveau zijn waterschaarste, voedselschaarste, grotere vatbaarheid voor ziekten, mislukte oogsten en verwoesting van middelen van bestaan. Een goed gedocumenteerd voorbeeld van hoe klimaatverandering de veiligheid op individueel niveau aantast is orkaan Irma in 2017. De storm veroorzaakte voor $ 77,2 miljard aan schade en leidde tot 52 directe doden in 14 landen. Omdat de infrastructuur werd beschadigd, had de orkaan ook verschillende langetermijngevolgen op individueel niveau. In Puerto Rico maakte Irma niet alleen duizenden dakloos, maar veroorzaakte de orkaan ook op grote schaal stroomuitval en watertekorten. De directe gevolgen van klimaatverandering voor de veiligheid op individueel niveau dragen bijna onvermijdelijk bij aan het ontstaan van indirecte negatieve nevenkosten. Mensen die te maken krijgen met directe onzekerheid (te weten water- en voedseltekorten) zullen waarschijnlijk van de nationale overheid verwachten dat deze hun lijden verlicht en kunnen zich mogelijk tekortgedaan voelen wanneer de overheidsinspanningen tekortschieten. Voorbeelden van dergelijke ontwikkelingen zijn te vinden in verscheidene landen, waaronder Syrië en de Verenigde Staten. In Syrië gaat men ervan uit dat het feit dat de nationale overheid niet in staat was de dienstverlening te organiseren voor degenen die verhuisden naar de steden om aan de droogte te ontsnappen, heeft bijgedragen aan het ontstaan van de protesten tegen het regime die voorafgingen aan de burgeroorlog in dat land.[207] In de Verenigde Staten ging de impact van extreme klimaatomstandigheden gepaard met de langs partijlijnen gevoerde discussies over klimaatverandering, wat leidde tot polarisatie, uitholling van de legitimiteit van plaatselijke bestuurders en afnemend vertrouwen in de overheid.[208]

Het is ook goed om verschil te maken tussen directe en indirecte gevolgen op nationaal niveau. De directe gevolgen zijn vooral van fysieke aard en bestaan onder andere uit schade aan kritieke infrastructuur, aantasting van militaire installaties en militaire partijen die nieuwe mandaten moeten uitvoeren. In het algemeen kunnen deze gevolgen worden samengevat *ofwel* als rechtstreeks voortkomend uit gebeurtenissen die verband houden met klimaatverandering, *ofwel* als operationele veranderingen die staten en/of instituties moeten doorvoeren als onderdeel van hun reactie op het verschijnsel klimaatverandering. Indirecte gevolgen zijn grofweg verschijnselen die zich voordoen wanneer klimaatschokken systemen ontregelen op individueel en nationaal niveau.
De indirecte bedreiging van klimaatverandering voor de stabiliteit van een land komt niet voort uit het verschijnsel zelf, maar uit de manier waarop de verandering die deze oproept - of dit nu het gevolg is van gebrek aan bekwaamheid en middelen of van iets anders - door overheden al dan niet afdoende wordt aangepakt.[209] De aard van deze veranderingen varieert van economische terugval tot migrantenstromen,[210] mislukte oogsten, bosbranden, watertekorten en schade aan infrastructuur. Zoals aangegeven in het geval van Syrië dat hierboven is beschreven bij de gevolgen op individueel niveau, kan het onvermogen (of de onwil) van de overheid om klimaatverandering te beheersen, in extreme gevallen leiden tot het falen van de staat en burgerlij-

[207] Colin P. Kelley e.a., "Climate Change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought," Proceedings of the National Academy of Sciences 112, nr. 11 (17 maart 2015): 3241–46, https://doi.org/10/2jw.

[208] Vann R. Newkirk II, "Climate Change Is Already Damaging American Democracy," The Atlantic, 24 oktober 2018, https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/10/climate-change-damaging-american-democracy/573769/.

[209] Caitlin E. Werrell and Francesco Femia, "Climate Change, the Erosion of State Sovereignty, and World Order," Brown Journal of World Affairs 22 (2016 2015): 222.

[210] Paul A. Griffin, "Energy Finance Must Account for Extreme Weather Risk," Nature Energy 5, nr. 2 (februari 2020): 98–100, https://doi.org/10/gg7wcj.

ke conflicten.
De fysieke impact van geleidelijke gevolgen van klimaatverandering, in combinatie met veiligheidsimplicaties op individueel en nationaal niveau, leidt tot tekenen van onzekerheid op systeemniveau. Alles bij elkaar genomen zorgt dit voor nieuwe gebieden waar landen met elkaar concurreren, vergroot dit het risico van gewapende conflicten tussen landen, en ondermijnt dit de legitimiteit van internationale instituties en de mogelijkheid om samenwerking tussen landen te faciliteren. Eventuele concurrentie tussen landen komt voort uit verscheidene factoren. Allereerst vereist het overstappen op groene energiebronnen toegang tot natuurlijke hulpbronnen, of dit nu is in de vorm van REE's of toegang tot waterlichamen. Naarmate de politieke druk binnen landen blijft toenemen, zal hun verplichting om deze hulpbronnen te verkrijgen en/of zeker te stellen waarschijnlijk groter worden. Er zijn al tekenen dat dit resulteert in nieuwe vormen van concurrentie tussen landen. De Chinese autoriteiten hebben op grote schaal geïnvesteerd in de bouw van dammen voor waterkrachtcentrales in diverse grote rivieren, waaronder de Mekong. De bijdrage van klimaatverandering aan de toename van het risico op conflicten tussen landen komt voort uit drie krachten. Ten eerste voert dit de druk op voorraden van kritieke bronnen (water, voedsel, energie) op. Ten tweede kan klimaatverandering, door instituties onder druk te zetten en politieke onrust aan te wakkeren, conflicten tussen staten aanwakkeren die regionale en internationale actoren de kans geven om hun geostrategische doelstellingen te realiseren door middel van militair ingrijpen. Ten derde creëert de energietransitie winnaars en verliezers. Wanneer de olieprijs keldert, zullen autocraten die op zoek zijn naar politieke rente zoals Rusland en Saoedi-Arabië geneigd zijn afleidingsconflicten aan te gaan om de binnenlandse meningsverschillen te dempen - en daarmee bestaande conflicten verergeren of nieuwe conflicten oproepen.

6.3.5 Internationale orde

Deze studie geeft verklaringen voor trends in internationale samenwerking door onderscheid te maken tussen trends in samenwerking die te maken hebben met het **voorkómen en beheersen** van klimaatonzekerheid, **erkenning** van klimaat(on)veiligheid als een verschijnsel, **aanpassing** aan klimaatonzekerheid waar deze zich voordoet en **veerkracht** tegen schade hiervan. Deze taxonomie is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- **Preventie en beheersing**. De belangrijkste functie van de component **preventie en beheersing** is te bepalen of de internationale gemeenschap de klimaatverandering serieus neemt. Hoe groter de temperatuurstijging, des te dramatischer het effect van geleidelijke klimaatgerelateerde processen, des te hoger de frequentie en hevigheid van extreme weersverschijnselen en des te ingrijpender de maatschappelijke, politieke en economische gevolgen. Omdat klimaatverandering de belangrijkste factor voor klimaatonzekerheid vormt, is een internationale gemeenschap die klimaatverandering serieus neemt een eerste vereiste voor samenwerking rond klimaatveiligheid.

- **Erkenning**. De component **erkenning** is bedoeld om te bepalen in welke mate landen de klimaatveiligheid als fenomeen hebben erkend. Zoals ook het geval is bij de **preventie**-component, vormt de component **erkenning** in zekere zin een voorwaarde voor internationale samenwerking die tot doel heeft de klimaatonzekerheid te verminderen. Buiten VN-Resolutie 63/281, die enige aandacht besteedt aan mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor de veiligheid, zijn er bijzonder weinig internationale initiatieven gestart rond klimaatveiligheid als fenomeen. Via de component **erkenning** verkennen we trends in de reacties van landen op de rapportage van de Secretaris-generaal over de impact van klimaatverandering op de veiligheid, alsmede in de mate waarin zij hun inspanningen hebben geïntensiveerd om iets aan deze impact te doen.

- **Aanpassing**. Aanpassing aan de impact van klimaatonzekerheid vereist dat landen proactief maatregelen treffen, zowel nationaal als internationaal. Omdat een breed scala aan verschijnselen onder het overkoepelende begrip klimaatveiligheid valt, zijn deze maatregelen zo divers van aard en omvang dat een allesomvattende analyse ervan niet haalbaar is binnen de context van deze studie. Om het nog ingewikkelder te maken, worden niet alle maatregelen die de klimaatonzekerheid verkleinen, genomen uit zorg over de klimaatveiligheid. Zo is het migratieverdrag tussen de EU en Turkije niet ingegeven door zorgen over klimaatveiligheid als fenomeen, hoewel het tot doel heeft ongeordende migratie in te dammen, een verschijnsel dat rechtstreeks gerelateerd is aan het klimaat. Dit verdrag is eerder ingegeven door zaken zoals politieke polarisatie en bescherming van de welvaartsstaat. Om die reden kan de implementatie van het verdrag niet redelijkerwijs worden uitgelegd als een bijdrage aan de instandhouding van de internationale orde op het gebied van klimaatveiligheid. Om hiervoor te corrigeren, baseert deze studie zich voor het trekken van conclusies op de rapporten die landen opstellen binnen de context van artikel 9 (internationaal) en artikel 7 (binnenlands) van het Akkoord van Parijs.

- **Veerkracht**. Om de impact van klimaatverandering op de (inter)nationale veiligheid tot een minimum te beperken, moeten staten zich niet alleen **aanpassen** (zoals hierboven beschreven), maar ook **veerkrachtig** zijn. Onder 'veerkracht' wordt in deze context doorgaans verstaan het vermogen van een gemeenschap om 'terug te veren' naar de oorspronkelijke toestand vóór de blootstelling aan de impact van klimaatverandering. Hoewel het aanpassingsvermogen over het algemeen ook de veerkracht vergroot, kunnen staten of gemeenschappen maatregelen nemen om hun veerkracht nog meer te verbeteren dan hetgeen via aanpassing kan worden bereikt. In de context van klimaatveiligheid verwijst 'aanpassing' naar maatregelen of plannen die een staat of gemeenschap zou kunnen uitvoeren tegen een actuele of verwachte klimaatgebeurtenis, zoals het aanpassen van bouwvoorschriften aan toekomstige weersomstandigheden en extreem weer, de kweek van droogtebestendige gewassen en proactieve dijkverzwaring. Acties en maatregelen die vallen in de categorie aanpassingen, verminderen weliswaar de impact van klimaatgebeurtenissen maar doen weinig om het herstelvermogen van een gemeenschap te vergroten (buiten het verlagen van de herstelkosten). Deze component is opgenomen om ervoor te zorgen dat deze studie ook een analyse bevat van het besef dat staten hebben van het idee dat aanpassingsbeleid zou moeten worden aangevuld met beleid dat gericht is op verbetering van het vermogen van de gemeenschap om zich te herstellen van klimaatgebeurtenissen indien en wanneer deze zich voordoen. Voorbeelden van beleid waarop is getest in dit gedeelte zijn het opstellen van protocollen voor rampenparaatheid, en het versterken van de sociale voorzieningen.

Een analyse van trends in samenwerking tussen landen toont aan dat de mate van samenwerking tussen landen op gebieden die te maken hebben met klimaatveiligheid, over het algemeen een lichte verbetering te zien geven (Figuur 32).

6.3.5.1 Preventie en beheersing

Een analyse van het (niet) naleven door landen van bestaande internationale overeenkomsten die gericht zijn op het terugdringen van klimaatverandering geeft aan dat er weinig of geen vooruitgang is in de op regels gebaseerde internationale orde die het voorkómen van klimaatonzekerheid ondersteunt. Tegelijkertijd wijzen verscheidene factoren in de richting van een verbetering aan de normatieve kant.

De bewering in deze studie dat de op regels gebaseerde internationale orde weinig of geen vooruit-

Figuur 32 - Trends in internationale samenwerking op het gebied van klimaatveiligheid

"Domein"	Norm		Regel	
Preventie en beheersing	Staten moeten kwetsbare gemeenschappen en natuurlijke ecosystemen beschermen door hun bijdrage aan de wereldwijde temperatuurstijging te verminderen.	↑	De mate waarin landen zich houden aan artikel 2, lid 1 van het Parijse Klimaatakkoord, dat de ondertekenaars ertoe aanspoort inspanningen te leveren om de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot beduidend minder dan 2 graden Celsius boven het pre-industriële niveau.	–
Erkenning	Landen dienen klimaatverandering te behandelen als een bedreiging van de (inter)nationale veiligheid.	↑	Resolutie 63/281 van de Verenigde Naties over klimaatverandering en de mogelijke veiligheidsimplicaties daarvan, waarin VN-organisaties en VN-lidstaten worden opgeroepen hun inspanningen voor beheersing van de klimaatverandering en de veiligheidsimplicaties te intensiveren, en waarmee een formeel proces werd gestart waarbij de Secretaris-generaal uitgebreid verslag uitbrengt aan de Algemene Vergadering over de mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor de veiligheid.	–
Aanpassing	Staten dienen stappen te zetten om de negatieve effecten van klimaatverandering voor kwetsbare gemeenschappen op internationale schaal te verminderen.	↑	De mate waarin landen zich houden aan artikel 7(1) en 8 van het VN Akkoord van Parijs, dat ontwikkelde landen ertoe aanzet om ontwikkelingslanden financieel bij te staan bij het beheren van en de aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering.	↑
	Landen zouden stappen moeten zetten om de negatieve effecten van klimaatverandering in hun eigen land te verminderen.	↑	De mate waarin landen zich houden aan de artikelen 7, 9 en 10 van het Klimaatakkoord van Parijs, dat landen oproept om hun aanpassingsvermogen aan klimaatverandering te vergroten.	↑
Veerkracht	Staten dienen systemen, gemeenschappen en samenlevingen in te richten die in staat zijn om (tijdig en efficiënt) weerstand te bieden aan de gevolgen van gevaren die ontstaan door klimaatverandering, deze gevolgen op te vangen, er rekening mee te houden en ervan te herstellen.	↑	De mate waarin staten zich houden aan artikel 2. 1b (in combinatie met artikel 7. 1) van het VN Akkoord van Parijs, dat alle partijen oproept om te werken aan het vergroten van het vermogen om zich aan te passen aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering en het kweken van klimaatveerkracht en het ontwikkelen van minder uitstoot van broeikasgassen	↑

gang te zien heeft gegeven, is zelf vooral gebaseerd op het feit dat de mate waarin landen zich hebben gehouden aan bestaande internationale overeenkomsten in de loop der tijd niet significant is toegenomen. Dit komt deels doordat het aantal internationale overeenkomsten waarin van landen wordt geëist dat ze specifieke klimaatgerelateerde acties ondernemen bijzonder klein is, en deels doordat die overeenkomsten die *wel* bestaan niet erg ambitieuze nalevingsmechanismen bevatten. Het Kyoto-protocol, waarvan de tweede verplichtingsperiode afliep in 2020, legde de 38 landen die het protocol hebben geratificeerd op om hun jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen in 2012 met gemiddeld 5,2% terug te dringen. De doelstellingen waren landspecifiek: de Europese Unie (EU) beloofde een vermindering met 8%, terwijl de Verenigde Staten (VS) en Canada doelen formuleerden van respectievelijk 7% en 6%. In algemene zin wordt gesteld dat landen zich hebben gehouden aan het Kyoto-protocol, maar hier

moeten wel enkele kanttekeningen bij worden geplaatst. De landen die het verdrag hebben geratificeerd zijn erin geslaagd tussen 2008 en 1990 hun uitstoot met 24,2% terug te dringen onder het niveau van 1990, maar de uiteindelijke weigering van de VS om het verdrag te ratificeren en het besluit van de regering-Harper in Canada om het land terug te trekken uit het protocol verminderde de mogelijke impact van het verdrag als het gaat om het terugdringen van de uitstoot. Hoewel verscheidene landen ervoor hebben gekozen hun beloftes tijdens de tweede verplichtingsperiode van het protocol niet te hernieuwen, nadert de naleving van de resterende landen in de periode na 2012 ook 100%.[211]

Het Akkoord van Parijs was bedoeld om tegemoet te komen aan de zorgen die werden geuit over de beperkte geografische dekking van het Kyoto-protocol. Het Kyoto-protocol legde eisen voor de vermindering van de uitstoot op aan een groep van 38 landen. Het Akkoord van Parijs geldt voor 189 landen, maar vermindert de kosten van naleving aanzienlijk. Waar in het Kyoto-protocol een vooraf vastgelegde doelstelling voor de gemiddelde jaarlijkse uitstootvermindering geformuleerd staat, stelt het Akkoord van Parijs de internationale gemeenschap voor de uitdaging om de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot hooguit 2 graden Celsius boven de preindustriële niveaus. Hoewel deze doelstelling concreet is, heeft hij een veel minder vaste vorm dan de emissiereductiedoelstellingen uit het Kyoto-protocol vanuit implementatieperspectief per land. Deze ambiguïteit is weerspiegeld in de implementatie- en handhavingsmechanismen van het Akkoord van Parijs. Het Akkoord stelt dat landen zgn. Nationally Determined Contribution-documenten (NDC's) en National Communications (NC's) moeten opstellen en indienen, waarin zij kunnen vastleggen welke inspanningen ze als land bereid zijn te doen om de doelstellingen van het Akkoord om de temperatuurstijging te beperken, te realiseren. Het Akkoord van Parijs bevat geen mechanismen om landen te dwingen binnen een bepaalde tijd doelstellingen te formuleren in hun NDC's en beschikt niet over een handhavingsmechanisme om corrigerend op te treden in het geval dat deze doelstellingen niet worden gehaald, iets wat deels verklaart waarom de mate van naleving zo hoog is. Van de 189 landen die betrokken zijn bij het Akkoord, hebben 186 hun eerste NDC's ingediend. Vier landen hebben een bijgewerkte (tweede) versie ingediend.[212]

Van de situatie aan de normatieve kant kan over het algemeen worden verondersteld dat deze is verbeterd. In tegenstelling tot veel van de veiligheidsbedreigingen die in deze publicatie worden behandeld, worden normen met betrekking tot klimaatverandering vormgegeven door (en gelden ze voor) een breed scala aan niet- en substatelijke actoren. De afgelopen jaren heeft een groot aantal multinationals in het openbaar de belofte gedaan om de komende decennia hun CO_2-voetafdruk te verkleinen.[213] Over de hele wereld hebben steden - een categorie waarvan het belang voor wereldwijde bestuurlijke kwesties toeneemt als gevolg van de trend van bevolkingsgroepen om op grote schaal naar grootstedelijke gebieden te trekken - beleidsmaatregelen getroffen om klimaatverandering aan te pakken. Die maatregelen zijn vaak niet in lijn met het beleid en/of de retoriek van hun nationale overheden. Of deze verplichtingen nu een betekenisvolle impact hebben op de CO_2-voetafdruk van deze bedrijven of niet: alleen al het feit dat ze stappen hebben gezet om deze te formuleren, bekend te maken en te implementeren geeft aan hoe belangrijk het normatieve kader is. In 2019 namen in één week meer dan

[211] Michael Grubb, "Full Legal Compliance with the Kyoto Protocol's First Commitment Period – Some Lessons," Climate Policy 16, nr. 6 (17 augustus 2016): 673–81, https://doi.org/10/gg79qn.

[212] "All NDCs," UNFCCC: NDC Registry, n.d., https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx.

[213] Blake Morgan, "101 Companies Committed To Reducing Their Carbon Footprint," Forbes, 2019, https://www.forbes.com/sites/blakemorgan/2019/08/26/101-companies-committed-to-reducing-their-carbon-footprint/.

6 miljoen mensen deel aan klimaatprotesten,[214] wat aangeeft welke normatieve druk opvattingen op individueel niveau uitoefenen op zowel statelijke als niet-statelijke organen. Deze normatieve druk is het duidelijkst te zien in de acties van bedrijven, die moeite doen om, al is het maar met woorden, duidelijk te maken wat zij doen tegen klimaatverandering. Omdat de acties van bedrijven een directe weerslag vormen van opvattingen van consumenten, geven de acties van deze actoren duidelijk aan dat er sprake is van normatieve druk. Amazon kwam in 2019 met een klimaatbelofte waarin het bedrijf plannen bekendmaakte om in 2040 CO_2-neutraal te zijn, een initiatief dat onder andere Verizon, Infosys, Reckitt Benckiser (RB) en Mercedes Benz inmiddels hebben overgenomen.[215] De Amerikaanse computergigant Apple, die al CO_2-neutraal opereert, kondigde aan dat het bedrijf ernaar streeft dat de toevoerketen en alle producten in 2030 100 procent CO_2-neutraal zijn.[216] Google streeft er eveneens naar om in 2030 CO_2-neutraal te zijn.[217]

Regionale en substatelijke actoren zijn ook voorbeelden van categorieën actoren die niet rechtstreeks al dan niet kunnen voldoen aan het internationale wettelijke kader, maar die *wel* kunnen bijdragen aan het vormgeven van de kracht van de internationale norm. Aangezien de omvang van de bevolking is toegenomen, wordt het beleid van steden steeds representatiever voor de belangen van grote groepen van de bevolking. Ze hebben ook steeds meer impact binnen de grotere context van de aanpak van klimaatverandering als verschijnsel. Op dit moment woont 55% van de wereldbevolking in steden. Dit zal in 2050 waarschijnlijk toegenomen zijn tot 68%.[218] Deze stadsbewoners verbruiken tevens tweederde van de energie van de wereld en zijn goed voor meer dan 70% van de wereldwijde CO_2-uitstoot.[219] Samenwerking op het niveau van steden via platforms zoals de C40 geeft aan dat steden klimaatverandering zien als een bedreigende factor, iets dat deze studie interpreteert als een verbetering van de integriteit van de onderliggende norm. Als erkenning van het idee dat het *internationale* wettelijke kader te zwak en/of niet ambitieus genoeg is (en in het verlengde daarvan de integriteit van de onderliggende norm), hebben regionale organisaties ook steeds belangrijkere stappen gezet. De EU, ASEAN, SAARC, ECOWAS en IGAD hebben beleid ingevoerd dat gericht is op het terugdringen van de uitstoot (zie bijvoorbeeld de Green Deal van de EU).

6.3.5.2 Erkenning

De regels die ten grondslag liggen aan het idee dat landen klimaatverandering zouden moeten beschouwen als een potentiële bedreiging van de (inter)nationale veiligheid, zijn in absolute zin niet meer of minder nageleefd in het afgelopen decennium. Wel heeft er een significante toename van de integriteit van de norm plaatsgevonden.

[214] Matthew Taylor, Jonathan Watts en John Bartlett, "Climate Crisis: 6 Million People Join Latest Wave of Global Protests," The Guardian, 27 september 2019, sec. Environment, https://www.theguardian.com/environment/2019/sep/27/climate-crisis-6-million-people-join-latest-wave-of-worldwide-protests.

[215] Kara Hurst, "Three Global Companies Join The Climate Pledge Co-Founded by Amazon," US Day One Blog, 16 juni 2020, https://blog.aboutamazon.com/sustainability/three-global-companies-join-the-climate-pledge-co-founded-by-amazon.

[216] "Apple Commits to Be 100 Percent Carbon Neutral for Its Supply Chain and Products by 2030," Apple Newsroom, geraadpleegd op 5 november 2020, https://www.apple.com/newsroom/2020/07/apple-commits-to-be-100-percent-carbon-neutral-for-its-supply-chain-and-products-by-2030/.

[217] "Our Commitments," Google Sustainability, geraadpleegd op 5 november 2020, https://sustainability.google/commitments/.

[218] "68% of the World Population Projected to Live in Urban Areas by 2050, Says UN," UN DESA | United Nations Department of Economic and Social Affairs, 16 mei 2018, https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html.

[219] "Why Cities?," C40, 2020, https://www.c40.org/ending-climate-change-begins-in-the-city.

In de naleving van VN-resolutie 63/281 - dat het enige stuk internationale wetgeving is dat landen ertoe aanzet wat voor actie dan ook te ondernemen op weg naar erkenning van klimaatveiligheid - zijn in de loop van de tijd geen ontwikkelingen geweest. De resolutie, de formalisering van een proces waarbij de Secretaris-generaal uitgebreide rapporten over de potentiële veiligheidsimplicaties van klimaatverandering voorlegt aan de Algemene Vergadering, werd in 2009 aangenomen. Een initiële herhaling van een dergelijk rapport is in hetzelfde jaar voorgelegd aan de Algemene Vergadering van de VN in haar vierenzestigste zitting. Daarin werd klimaatverandering aangemerkt als "bedreigingsmultiplier" met een potentieel verergerend effect op bestaande bedreigingen van de internationale vrede. Het rapport kreeg een lauwe ontvangst. Veel leden van de VN reageerden niet op de oproep van de Secretaris-generaal om hun visie te geven op de aard en de mate van de gevolgen van de klimaatverandering op de veiligheid, waaronder Australië, Canada, Japan en veel Afrikaanse en Aziatische landen[220]. Uiteindelijk waren er slechts 31 landen of regionale en internationale organisaties die een reactie op het rapport gaven, waaronder CARICOM, de EU en de Pacific Small Island Developing States (PSIDS).[221] Bijna alle lidstaten van de VN die hun visie gaven, erkenden en deelden de zorgen van de Secretaris-generaal dat klimaatverandering grote veiligheidsrisico's en uitdagingen met zich meebrengt. De meeste landen - waaronder CARICOM, de EU en PSIDS - benadrukken de gecompliceerde aard van de bedreiging van klimaatverandering en de negatieve gevolgen ervan, die bestaande veiligheidsuitdagingen verergeren, zoals voedsel- en waterzekerheid, gezondheid, levens en middelen van bestaan alsmede de implicaties ervan voor territoriale onschendbaarheid, migratie, maatschappelijke onrust en conflicten. Enkele landen erkennen de noodzaak om in actie te komen en zijn het erover eens dat klimaatverandering een uitdaging vormt voor ontwikkeling, maar erkennen niet expliciet de impact ervan op de veiligheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor Brazilië en de Verenigde Staten.[222]

Het feit dat er sinds resolutie 63/281 geen VN-resoluties zijn geweest die gericht waren op het officieel erkennen van klimaatveiligheid als verschijnsel, hoeft niet te betekenen (en betekent ook niet) dat de norm rondom erkenning is gestagneerd en/of uitgehold. De afgelopen jaren heeft de UNSC concrete actie ondernomen op het gebied van klimaatveiligheid, onder andere met initiatieven zoals de oprichting van een Groep Vrienden voor klimaatveiligheid en het aannemen van resoluties die de negatieve gevolgen van klimaatverandering voor regionale vrede en veiligheid onderstrepen. Het gaat dan om het Tsjaadmeer (S/Res/2349), West-Afrika en de Sahel (S/PRST/2018/3), (S/PRST/2019/7), Somalië (S/Res/2408), Mali (S/Res/2423), Darfur (S/Res/2429) en Afrika (S/Res/2457), die allemaal expliciet erkennen dat ecologische en klimaatfactoren een negatieve invloed kunnen hebben op vrede en veiligheid. Een groeiend aantal overheden heeft eveneens klimaatveiligheid als verschijnsel erkend in hun nationale veiligheidsbeleid. Voorbeelden zijn de EU (die al in 2008 de politieke en veiligheidsuitdagingen die klimaatverandering vormde voor de belangen van de EU hebben erkend),[223] het Verenigd Koninkrijk en

[220] United Nations General Assembly, "Resolution Adopted by the General Assembly 63/281. Climate Change and Its Possible Security Implications" (Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, juni 2009), 2, http://doi.wiley.com/10.1111/j.1564-913X.2009.00056.x.

[221] United Nations Department of Economic and Social Affairs, "64th GA Session (2009)," Division for Sustainable Development, 2009, https://www.un.org/esa/dsd/resources/res_docugaecos_64.shtml.

[222] United Nations Department of Economic and Social Affairs.

[223] Europese Commissie, "Climate Change and International Security: Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council" (Brussel: Europese Commissie, 2008), 3, https://www.consilium.europa.eu/media/30862/en_clim_change_low.pdf; Europese Commissie, "Reflection Paper on the Future of European Defence" (Brussel: Europese Commissie, 2017), 7.

de VS.[224] Het officiële standpunt van de Chinese regering aangaande klimaatveiligheid is ook veranderd. Terwijl de Chinese regering klimaatverandering in 2008 nog niet zag als een veiligheidskwestie, erkende men in 2017 - in een gezamenlijke verklaring met de EU - dat klimaatverandering "een kernoorzaak is van instabiliteit".[225] Deze trend is weerspiegeld in regionale organisaties, die steeds vaker klimaatverandering beschouwen als een verschijnsel met negatieve gevolgen voor de veiligheid op nationaal, regionaal en internationaal vlak. De Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),[226] de Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA)[227] en de Economic Community of West African States (ECOWAS) zijn allemaal voorbeelden hiervan.[228]

6.3.5.3 Aanpassing

Zowel de norm als de regels die de basis vormen voor het idee dat landen stappen zouden moeten zetten om de negatieve effecten van klimaatverandering voor kwetsbare gemeenschappen op internationale schaal te verminderen, zijn het afgelopen decennium verbeterd. De afgelopen tien jaar is er ook sprake van een toename van de inspanningen van landen om de negatieve gevolgen van klimaatverandering terug te dringen, iets wat te zien is aan zowel hun naleving van verscheidene artikelen van het Akkoord van Parijs als in hun implementatie van vrijwillige bepalingen binnen het Sendai en het Hyogo Framework.

Op internationaal niveau is de naleving van artikel 7(2), 7(6) en 7(7) van het Akkoord van Parijs grosso modo robuust geweest en is deze toegenomen. Het aantal overheidsplatforms voor het faciliteren van samenwerking tussen staten op het gebied van rampenrisicovermindering (Disaster Risk Management, oftewel DRM) is toegenomen, wat wijst op een toename van de mate waarin "wordt erkend dat aanpassing een wereldwijde uitdaging is waarvoor alle landen zich gesteld zien, met lokale, subnationale, nationale, regionale en internationale dimensies, en dat dit een sleutelcomponent is van en een bijdrage levert aan de wereldwijde respons op klimaatverandering op de lange termijn om bescherming te bieden aan mensen, bestaansmiddelen en ecosystemen, rekening houdend met de urgente en onmiddellijke behoeften van die partijen in ontwikkelingslanden die bijzonder kwetsbaar zijn voor

[224] De regering-Obama benadrukte de rol van klimaatverandering als een bedreigingsmultiplier die "nieuwe risico's vormde voor de nationale veiligheid van de Verenigde Staten - zowel binnenslands als internationaal". Dit standpunt werd onder president Trump herroepen. Zie The White House, "National Security Strategy of the United States of America."

[225] Europese Commissie, "EU-China Leaders Statement on Climate Change and Clean Energy" (United Nations Framework Convention On Climate Change, 16 juni 2018), 2, https://www.scribd.com/document/350072665/Final-Version-EU-China-Leaders-Joint-Statement-on-Climate-Change.

[226] Association of Southeast Asian Nations, "ASEAN Cooperation on Climate Change," ASEAN Cooperation on Environment, 2020, https://environment.asean.org/awgcc/.

[227] Caribbean Disaster Emergency Management Agency, "Regional Consultations on Climate and Security in the Caribbean Region" (Aruba: Caribbean Disaster Emergency Management Agency, 2018), https://www.cdema.org/Concept_Note_Regional_Consultation_on_Climate_and_Security.pdf.

[228] Economic Community of West African States, "ECOWAS Strengthens Regional Capacity to Adapt to Climate Change," Economic Community of West African States (ECOWAS), 2 mei 2019, https://www.ecowas.int/ecowas-strengthens-regional-capacity-to-adapt-to-climate-change/.

de negatieve gevolgen van klimaatverandering."[229] De naleving van artikel 9 en 10 vertoont ook een positieve trend. Het aantal multilaterale klimaatfondsen (MCF's), internationale financiële instellingen die met het klimaat samenhangende financiële stromen beheren, is toegenomen van 20 in 2011 tot 24 in 2020. In de periode van 2011 tot 2019 was er tevens een toename in absolute financiële MCF-klimaattoezeggingen voor opkomende en zich ontwikkelende economieën, met slechts twee kleine afnames in de jaren 2013 en 2015.[230] De totale hoeveelheid klimaatfondsen voor lage- en middeninkomenlanden bedroeg $ 14 miljard in 2019, hetgeen blijk geeft van een verbetering van de naleving van artikel 9. Het Climate Technology Centre registreerde een toename van het aantal verzoeken van 44 in 2015 naar 177 in het tweede kwartaal van 2019.[231] Het aantal verzoeken om technologietransfers en het aantal aanvragende landen vertoonden in de periode 2014-2019 beide een opgaande trend, een teken dat landen over de hele wereld hun inspanningen op het gebied van aanpassing aan klimaatverandering aan het opschalen zijn en dat er een toename is van de naleving van artikel 10.[232]

Op binnenlandse schaal heeft de naleving van artikel 7(1) en 8 van het Akkoord van Parijs ook een opwaartse trend te zien gegeven. Artikel 7(1) spoort landen aan om hun aanpassingsvermogen te verbeteren, hun veerkracht te versterken en de kwetsbaarheid voor klimaatverandering te verminderen. Artikel 8 dringt er bij landen op aan het verlies en de schade die gepaard gaan met de negatieve gevolgen van klimaatverandering af te wenden, tot een minimum te beperken en aan te pakken - het gaat dan om extreme weersomstandigheden en gebeurtenissen die langzaam ontstaan - en benadrukt de rol van duurzame ontwikkeling bij het verminderen van het risico van verlies en schade.[233] Hoewel landen niet formeel deze artikelen kunnen naleven, kwam naleving in de praktijk grofweg overeen met de mate waarin zij het Sendai Framework for Disaster Risk Reduction hebben geïmplementeerd.

229 Voorbeelden van dergelijke regionale intergouvernementele platforms en organisaties die de samenwerking op het gebied van het beheersen van de klimaatverandering alsmede rampenrisicovermindering ondersteunen en versterken, zijn de Global Climate Change Alliance Plus (GCCA+), de Arabische Liga (LAS), de Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), de Zuid-Aziatische Associatie voor Regionale Coöperatie (SAARC), de Afrikaanse Unie, de Economic Community of West African States (ECOWAS), de Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA) en het Coordination Centre for the Prevention of Disasters in Central America and the Dominican Republic (CEPREDENAC). Nieuw opgezette platforms zijn het African Climate Policy Centre (ACPC) (2010), WGClimate (2010), het Climate and Development Knowledge Network (CDKN) (2010), het Africa Adapt Initiative (2015), het Pacific Resilience Partnership (2017) en veel regionaal georganiseerde initiatieven, waaronder de European Forum for Disaster Risk Reduction Roadmap 2015–2020, het ISDR Asia Partnership (IAP) (2018) en het Central Asia and South Caucasus (CASC) Sub Regional Platform (2018). Zie Europese Commissie, 'Disaster Risk Reduction', International Cooperation and Development - Europese Commissie, 26 november 2019, https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/disaster-risk-reduction_en; United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2019' (Genève: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2019), 300–308, https://gar.undrr.org/sites/default/files/reports/2019-05/full_gar_report.pdf; Florian Krampe, Roberta Scassa, and Giovanni Mitrotta, 'Responses to Climate-Related Security Risks: Regional Organizations in Asia and Africa' (Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2018), JSTOR, https://doi.org/10.2307/resrep24467.

230 Groep van multilaterale ontwikkelingsbanken, "Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance" (Londen: European Bank for Reconstruction and Development, 2020), 55.

231 Climate Technology Centre and Network, "Progress Report: January 2014 - August 2015" (Copenhagen: Climate Technology Centre and Network, 2015), 26–27, https://www.ctc-n.org/sites/www.ctc-n.org/files/resources/2015_ctcn_progress_report.pdf; Climate Technology Centre and Network, "Progress Report 2019" (Copenhagen: Climate Technology Centre and Network, 2019), 56, https://www.ctc-n.org/sites/www.ctc-n.org/files/resources/progress_report_2020_march_rev1.pdf.

232 Climate Technology Centre and Network, "Progress Report 2019," 56.

233 United Nations, "Paris Agreement" (United Nations, 2015), 5–7, https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

Omdat het aantal landen dat vooruitgang meldde bij de implementatie van het Sendai-raamwerk is gegroeid van 60 in 2011 naar 80 in 2019 en omdat het aantal landen dat een validatie van alle wereldwijde doelen heeft aangetoond in deze periode ook een absolute toename te zien gaf, kan de naleving van deze regels over het algemeen robuust worden genoemd.[234]

De integriteit van de norm is zowel op internationaal als binnenlands vlak verbeterd. Naleving van artikel 7(1), 7(2), 7(6), 7(7), 8, 9 en 10 neemt toe, iets dat - gezien het feit dat deze artikelen geen handhavingsmechanismen bevatten - aangeeft dat landen de onderliggende principes, onderschrijven. Zoals valt af te lezen aan het aannemen van het eerste UN Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience, hebben rampenrisicovermindering en veerkracht ook in de VN een hogere prioriteit gekregen. Dit punt wordt versterkt door het feit dat de VN in 2015 het Sendai Framework for Disaster Risk Reduction heeft geïmplementeerd en door het feit dat er in het afgelopen decennium een toename is geweest van het aantal VN-organisaties dat prioriteit geeft aan rampenrisicovermindering in hun strategische werkplannen en op resultaten gebaseerde monitorraamwerken. Voor de periode 2014-2017 alsmede 2018-2021 hebben twaalf VN-organen - the FAO, UNDP, UNEP, UNFPA, UNHABITAT, UNICEF, UNOPS, WFP, WMO, WHO, UNESCO en de Wereldbank - prioriteit gegeven aan de aanpak van de aanpassing aan klimaatverandering en het opbouwen van veerkracht (en rampenrisicovermindering) in hun werkplannen, een toename van 70% ten opzichte van eerdere werkplancycli.[235] Buiten het VN-systeem heeft het uitgebreide netwerk van regionale intergouvernementele organisaties, instituties en platforms voor rampenrisicovermindering een belangrijke rol gespeeld bij het aannemen van resoluties en strategieën, alsmede bij het opstellen van normen en doelstellingen ter ondersteuning van het opbouwen van veerkracht tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering.[236] Het opzetten van nieuwe regionale platforms en veel andere internationale en regionale organisaties en initiatieven geeft blijk van een toegenomen bereidheid aan de kant van individuele landen om de negatieve impact van klimaatverandering op kwetsbare gemeenschappen over de hele wereld te verminderen.

6.3.5.4 Veerkracht

De normen en regels die de veerkracht ondersteunen, zitten in de lift. De aanpassingsberichten van landen, hun NDC's en gegevens verkregen van de UNDRR, wijzen allemaal op een toename van de naleving van artikel 2(1) van het Akkoord van Parijs. Naleving afgemeten aan ingediende aanpassingsberichten, was zwak. Slechts drie landen - Ecuador op 29 maart 2019, Marokko op 19 september 2016 en Nieuw-Zeeland op 21 december 2017[237] - hebben

[234] United Nations Office for Disaster Risk Reduction, "Measuring Implementation of the Sendai Framework," Sendai Framework for Disaster Risk Reduction Monitor, 2020, https://sendaimonitor.undrr.org/.

[235] United Nations Office for Disaster Risk Reduction, "UNDRR in the UN System," United Nations Office for Disaster Risk Reduction, geraadpleegd op 27 augustus 2020, https://eird.org/americas/we/unisdr-in-the-un-system.html.

[236] Florian Krampe, Roberta Scassa en Giovanni Mitrotta, "Responses to Climate-Related Security Risks: Regional Organizations in Asia and Africa" (Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2018), 1, JSTOR, https://doi.org/10.2307/resrep24467.

[237] "Adaptation Communications | UNFCCC," geraadpleegd op 14 oktober 2020, https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/adaptation-communications. Nieuw-Zeeland schreef bijvoorbeeld over "Aanpassing": "De steun van Nieuw-Zeeland voor inspanningen op het gebied van aanpassing aan klimaatverandering is vooral gericht op het verminderen van de kwetsbaarheid van menselijke en natuurlijke systemen voor de impact van klimaatverandering en kwetsbaarheid voor het klimaat, door de veerkracht en het aanpassingsvermogen van gemeenschappen en infrastructuur te vergroten. Onze steun wordt grotendeels verleend via bilaterale hulp aan partnerlanden, waarbij ons hulpprogramma de prioriteit van investeringen specifiek richt op 'veerkracht'. Acties gericht op veerkracht en aanpassing op nationaal en gemeenschapsniveau worden geïmplementeerd binnen de context van nationale en regionale plannen, strategieën en kaders (...)."

documenten overlegd.[238] Een analyse van de ingediende NDC's van landen geeft een eerste indicatie dat naleving van de regel is verbeterd. China's NDC van 30 juni 2015 toont (in de rubriek "Beleid en maatregelen voor de implementatie van uitgebreide acties aangaande klimaatverandering") de bereidheid van het land om de algehele klimaatveerkracht te verbeteren. Het land geeft voorbeelden van beleidsmaatregelen, variërend van de optimalisatie van de toewijzing van waterhulpbronnen tot het versterken van de uitgebreide beoordeling en het risicobeheer van klimaatverandering, het opzetten van een rampenreductie- en -hulpbeheersysteem, alsmede het verbeteren van het nationale systeem van monitoring, vroegtijdige waarschuwing en communicatie over klimaatverandering.[239] Andere landen die NDC's hebben ingediend zijn o.a. de Verenigde Staten, India en Japan. Behalve India, dat *wel* een hoofdstuk wijdt aan rampenbeheer en rampenrisicovermindering, noemt geen van deze landen klimaatveerkracht specifiek in hun NDC's. De UNDRR doet dienst als verzamelpunt voor het meten in hoeverre landen voldoen aan artikel 2(1). Hoewel de twee niet formeel zijn gekoppeld aan artikel 2(1), komt hun mandaat wel duidelijk overeen. De UNDRR (voorheen UNISDR) heeft sinds 2001 dienstgedaan als "brandpunt in het systeem van de Verenigde Naties voor de coördinatie van rampenvermindering en om te zorgen voor synergie tussen de rampverminderingsactiviteiten van het systeem van de Verenigde Naties en activiteiten op sociaal-economisch en humanitair vlak". Uit cijfers over de financiële middelen die UNDRR heeft ontvangen voor het uitvoeren van het werkprogramma van UNDRR blijkt dat die middelen in de loop der tijd zijn toegenomen. Sinds eind 2015 was circa 39% van de financiering van de organisatie afkomstig uit vrijwillige bijdragen (de drie grootste donoren van UNDRR waren in 2019 Zweden, Japan en Duitsland); voor het jaar 2018-2019 was dit aandeel 90%, een totaal van meer dan $ 36 miljoen.[240] Dit wijst op een toename - zij het indirect - van de naleving van artikel 2(1) in de loop der tijd.

De norm is op verscheidene fronten versterkt.
Op okaal en nationaal niveau hebben zowel overheden als steden in toenemende mate strategieën geïmplementeerd die zijn gericht op het vergroten van de veerkracht en het ondersteunen van duurzame ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is het "Resilient Cities" initiatief van de Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), beheerd door de Wereldbank. Dit initiatief richt zich op het creëren van nieuwe methoden voor het ontwikkelen van stedelijke veerkracht in steden. In het boekjaar 2019 zijn 122 subsidies verleend in 5 landen, voor in totaal $ 73,9 miljoen.[241] Volgens het "Making Cities Resilient Report 2019" van UNDRR (prestatie- en impactanalyses), hebben 214 steden/gemeenschappen uit Azië (88), Amerika (50), Afrika ten zuiden van de Sahara (50) en Arabische landen (26) in de periode 2017-2018 de scorekaartbeoordeling uitgevoerd.[242] Initiatieven zoals dit hebben bijgedragen aan een stroom aan regionale initiatieven. Verscheidene daarvan hebben geleid tot het ontwikkelen van veerkracht- en aanpassingsacties als onderdeel van samenwerking tussen meerdere belanghebbenden (bijvoorbeeld

238 Omdat artikel 2(1) geen termijn voor indiening noemt, is het technisch gezien niet zo dat landen die nog geen AC's hebben ingediend het artikel niet naleven, maar kunnen ze wel worden beschouwd als achterblijvers.

239 "China's First NDC Submission.Pdf," geraadpleegd op 27 oktober 2020, https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf.

240 "UNDRR Annual Report 2019," 17, geraadpleegd op 14 oktober 2020, https://www.undrr.org/publication/undrr-annual-report-2019. Bekeken op 14 oktober 2020, https://www.undrr.org/publication/undrr-annual-report-2019.

241 "Resilient Cities | GFDRR," geraadpleegd op 15 oktober 2020, 2020, https://www.gfdrr.org/en/resilient-cities.

242 "UNDRR_Making Cities Resilient Report 2019_April2019.Pdf," 7, geraadpleegd op 15 oktober 2020, https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/toolkit/documents/UNDRR_Making%20Cities%20Resilient%20Report%202019_April2019.pdf. Zie ook: In het jaarverslag van UNDDR voor 2019 staat dat eind 2019 237 plaatselijke overheden in 36 landen in vijf regio's de scorekaart voor steden aangaande weerbaarheid tegen rampen hadden ingevuld.

tussen overheden, NGO's, financiële instellingen enzovoort). Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn onder andere het African Adaptation Initiative, de Coalition for Climate Resilient Investment en de Ocean Risk and Resilience Action Alliance.[243] Ze komen ook tot uiting in verschillende VN-resoluties. In een resolutie die op 19 december 2019 is aangenomen door de Algemene Vergadering (74/218) wordt de nadruk gelegd op "de urgente noodzaak om het aanpassingsvermogen te vergroten, de veerkracht te versterken en de kwetsbaarheid voor klimaatverandering en extreem weer te verminderen, en dringt er wat dit betreft verder op aan bij de lidstaten om door te gaan met het invoeren van planningsprocessen voor aanpassing en de samenwerking op het gebied van rampenrisicovermindering te verbeteren."[244] Andere relevante resoluties zijn resolutie 73/231 (20 december 2018), resolutie 72/218 (20 december 2017), resolutie 71/276 (13 februari 2017, en resolutie 64/200 aangaande de internationale strategie ter vermindering van rampen (25 februari 2010).[245]

Een laatste punt dat de moeite waard is om in overweging te nemen bij het onderzoeken van de integriteit van de norm aangaande veerkracht, heeft te maken met de naleving van Sendai en Hyogo. Ook al is dit al behandeld in het vorige hoofdstuk (onder Aanpassing): ontwikkelingen rond het Sendai Framework voor rampenrisicovermindering geven ook aanwijzingen voor specifiek de status van de norm voor veerkracht. Het Sendai Framework lijkt niet alleen iets dat beter wordt nageleefd, maar lijkt ook stringenter; iets dat duidelijk wijst op de versterking van de norm die de veerkracht ondersteunt. Volgens het jaarverslag van de UNDRR voor 2019 maakten 130 lidstaten en staten met de status van waarnemer eind 2019 gebruik van het SFM. Gezien het feit dat 187 VN-lidstaten in 2015 in eerste instantie het "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030" in 2015 aannamen,[246] kan dit aandeel van 66% worden gezien als een relatief hoog aantal. Als we gedetailleerder kijken naar de "Measuring Implementation of the Sendai Framework" van de VN, zien we dat in 2019 van de 195 landen (193 VN-lidstaten en twee waarnemende staten) die onder Sendai vallen, iets minder dan de helft (90) is begonnen met landspecifieke rapportage, iets wat doelstelling (e) van het Sendai-raamwerk in 2020 "aanzienlijk hoger" wil laten zijn.[247] Hoewel de mate van naleving van Hyogo ook hoog was - 158 landen dienden minstens één keer een rapport in binnen de drie rapportageronden van de periode 2007-2015 en hoogstens 130 landen rapporteerden in één rapportageronde tussen 2011-2013 - legt Sendai anden aanzienlijke striktere (hoewel niet juridisch bindende) verplichtingen en streefcijfers op. In het Sendai Framework staat dat het in het voorgaande Hyogo Framework onder andere ontbrak aan aan de mogelijkheid om de onderliggende risicofactoren aan te pakken en

243 "CAP_Resilience_and_Adaptation_ES.Pdf," 5, geraadpleegd op 15 oktober 2020, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CAP_Resilience_and_Adaptation_ES.pdf.

244 "Disaster Risk Reduction :," 23 januari 2020, http://digitallibrary.un.org/record/3848699. Zie met betrekking tot de veiligheid van kwetsbare gemeenschappen ook: "Uitdrukking gevend aan de ernstige zorgen over het aantal en de omvang van de rampen en de verwoestende gevolgen daarvan dit jaar en in afgelopen jaren, die hebben geleid tot grootschalig verlies van levens, voedselonzekerheid, watergerelateerde uitdagingen, verdrijving uit woongebieden, humanitaire nood en langdurige negatieve economische, maatschappelijke en milieugevolgen voor kwetsbare gemeenschappen over de hele wereld, die bovendien een belemmering vormen voor het tot stand brengen van hun duurzame ontwikkeling, met name die van ontwikkelingslanden (...)"

245 "United Nations Resolutions & Reports - Knowledge Base - PreventionWeb.Net," geraadpleegd op 15 oktober 2020, https://www.preventionweb.net/english/professional/resolutions/index.php?o=res_date&o2=DESC&ps=50&pg=1.

246 IISD's SDG Knowledge Hub, "WCDRR Adopts Sendai Framework for Disaster Risk Reduction | News | SDG Knowledge Hub | IISD," geraadpleegd op 14 oktober 2020, https://sdg.iisd.org:443/news/wcdrr-adopts-sendai-framework-for-disaster-risk-reduction/. Zie ook: https://www.undrr.org/news/world-conference-adopts-new-international-framework-disaster-risk-reduction-after-marathon

247 "UNDRR Annual Report 2019."

de noodzaak om de rampbestendigheid te versterken op alle niveaus,[248] waardoor "een verschuiving van reactie naar preventie" noodzakelijk was, hetgeen het raamwerk aanzienlijk veeleisender maakt als het gaat om implementatie en monitoring.[249]

6.3.6 Conclusie

De impact van klimaatverandering op de (inter)nationale veiligheid heeft zich de afgelopen jaren steeds sterker gemanifesteerd, onder andere in manieren die van (in)direct belang zijn voor Nederland. De Syrische burgeroorlog is waarschijnlijk (op z'n minst deels) versneld door droogte die is veroorzaakt of verergerd door klimaatverandering. De Europese migrantencrisis - die heeft bijgedragen aan een ver dieping van de politieke polarisatie in Nederland - is ten minste gedeeltelijk het gevolg van klimaatonzekerheid in de Sahel, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Felle bosbranden teisterden Californië en grote delen van Europa, met als gevolg verwoeste huizen en bedrijven. Orkanen raasden over de VS en veel van de Caraïbische eilanden, met als gevolg enorme schade en veel daklozen.

Gelukkig is de integriteit van de normen en regels die het gedrag van landen sturen op het gebied van klimaatveiligheid in de loop van het afgelopen decennium verbeterd. De samenwerking op macroniveau neemt toe. Staten hebben over het algemeen geprobeerd om te voldoen aan de regels die zijn opgesteld om de klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de veiligheid te voorkomen, te matigen, makkelijker te herkennen, aan te passen en de weerbaarheid ertegen te vergroten. Voor zover er al normen zijn op dit gebied, zijn deze ook versterkt - vaak ondanks (of misschien juist *omdat*) de van toepassing zijnde regels vaak worden beschouwd als te weinig effectief in de aanpak van kernzaken. Ondanks het feit dat normen en regels over het algemeen zijn versterkt, bevatten die regels die er *wel* zijn of zijn geformuleerd, over het algemeen zwakke handhavings- en/of toezichtmechanismen. Dit maakt het makkelijk (lees: gratis) om eraan te voldoen, wat betekent dat de voorheen gedetailleerde opwaartse trend in naleving, hoewel deze bestaat, niet vanzelfsprekend is. Ook moet dit niet worden beschouwd als goedkeuring voor de inspanningen van de internationale gemeenschap om klimaatveiligheid te matigen: er is *wel degelijk* vooruitgang geboekt, maar er moet nog veel meer worden gedaan om deze bedreiging voor de veiligheid effectief af te zwakken, iets waarmee onze gemeenschappen in de komende jaren waarschijnlijk te maken zullen krijgen.

Een laatste bevinding die noemenswaardig is, is dat vrijwel alle entiteiten binnen de internationale gemeenschap die streven naar het versterken of uitbreiden van bestaande normen, zich manifesteren op substatelijk of regionaal niveau. Van individuele landen wordt vaak gezegd dat ze terughoudend zijn in het treffen van verreikende maatregelen en dat regels die op internationaal niveau worden ingevoerd (zoals eerder beschreven) over het algemeen zwak worden gehandhaafd en/of vaag zijn geformuleerd. De manier waarop ze worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd door regionale en substatelijke actoren is vaak agressief, iets dat geloofwaardigheid verleent aan de bevinding uit deze studie dat niet- en substatelijke actoren naar voren komen als steeds belangrijkere actoren binnen de internationale veiligheidsarena.

[248] "Sendai Framework .:. Sustainable Development Knowledge Platform," geraadpleegd op 28 oktober 2020, https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/sendaiframework.

[249] Mami Mizutori, "Reflections on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Five Years Since Its Adoption," International Journal of Disaster Risk Science 11, nr. 2 (1 april 2020): 147–51, https://doi.org/10.1007/s13753-020-00261-2.

7. Conclusie

Tijdens het presidentschap van Donald Trump (2016-2020) hebben de trans-Atlantische relaties en het multilaterale systeem aanzienlijke schade opgelopen. Hoewel de inauguratie van Joseph Biden in januari 2021 het makkelijker maakt voor Nederland en de Europese Unie om samen te werken met de Verenigde Staten - al is het maar voor de komende vier jaar - kunnen de relaties tussen de VS en Nederland en tussen de VS en Europa niet terugkeren naar de status van weleer. Er is te veel veranderd, aan beide zijden van de Atlantische Oceaan en in bredere zin in het internationale systeem, om terug te kunnen keren naar de stand van zaken van vóór 2016. In plaats daarvan zouden Nederland en de Europese Unie de verkiezing van Biden moeten beschouwen als een buigpunt, dat de mogelijkheid biedt om (a) een nieuw evenwicht te vinden voor de belangrijkste externe relatie, en (b) zich beter te positioneren ter bescherming van de eigen belangen en waarden in een snel veranderende wereld.

7.2 Het coronavirus en megatrends

Volgens onze beoordeling van de strategische vooruitziende literatuur en onze enquête onder Nederlandse en internationale experts, zijn de zes belangrijkste **megatrends** in het systeem

- Europa's doorlopende problemen
- De Amerikaanse terugtrekking
- Klimaat- en milieugerelateerde problemen
- Operaties in grijze zones
- De Russische assertiviteit, en;
- De opkomst van China.

Ons onderzoek naar deze zes megatrends, met speciale aandacht voor de impact van COVID-19, heeft aanzienlijke overlappingen met de richting van de vooruitziende literatuur en de mening van experts in onze enquête. Meer specifiek voert het rapport aan dat COVID-19 al deze megatrends heeft **versneld, verergerd of gekatalyseerd**.

Tegelijkertijd verschilt ons onderzoek op sommige vlakken van de vooruitziende literatuur. Het rapport concludeert bijvoorbeeld dat hoewel **Europa's doorlopende problemen** zijn verergerd tijdens de eerste fasen van de coronapandemie en de problemen zullen aanhouden, er geen vrees meer is dat de regio zou versplinteren onder druk van het virus. In plaats daarvan is de crisis de katalysator gebleken van een nieuw gevoel van voortvarendheid. Het grote publiek en veel beleidsmakers zijn er nu van overtuigd dat Europa nauwer moet samenwerken bij de aanpak van de pandemie en, in bredere zin, in het omgaan met de uitdagingen die voortkomen uit de ontwikkelingen in het internationale systeem.

Een van die uitdagingen is de **terugtrekking van de VS**. Het rapport is het in grote lijnen eens met de vooruitziende literatuur en de experts uit onze enquête: ondanks het verlies van Donald Trump bij de presidentsverkiezingen van 2020 en de belofte van president Joe Biden om het leiderschap van de VS te herstellen, zijn de Verenigde Staten bezig met een terugtrekkende beweging. Het land trekt zich terug uit enkele van de traditionele rollen en wil zich meer richten op strategische concurrentie, vooral met China. Er is sprake van tenminste een geleidelijke achteruitgang ten opzichte van Amerika's concurrenten, een feit dat duidelijk blijkt uit de worsteling tijdens de coronacrisis en uit China's succesvolle aanpak van de pandemie. De achteruitgang van de VS - en de uiteindelijke verdringing door China - is echter niet onontkoombaar. Het is één van een aantal mogelijke scenario's die zich kunnen ontvouwen, die allemaal afhankelijk zijn van veel factoren, waaronder de ontwikkeling van de binnenlandse politiek en maatschappelijke uitdagingen.

Het rapport is het volledig eens met de vooruitziende literatuur en de ondervraagde experts als het gaat om het belang en de aard van **klimaat- en milieuproblemen**. Klimaatverandering en milieuschade zullen een steeds ernstiger impact hebben, zowel direct,

door een verslechtering van de milieuomstandigheden zoals het weer, als indirect, door de toename van voedselonzekerheid en migrantenstromen, wat vervolgens dan weer problemen als terrorisme en conflicten zal verergeren. Het coronavirus heeft gezorgd voor iets betere vooruitzichten voor het klimaat, maar dit effect zal waarschijnlijk van tijdelijke aard zijn; het heeft ook al gezorgd voor een toename van enkele milieuproblemen, zoals het overdadig gebruik van plastic.

Als het gaat om de steeds meer in het oog springende **operaties in grijze zones**, is het rapport het in grote lijnen eens met de vooruitziende literatuur en de experts uit onze enquête: hoewel hybride tactieken niet nieuw zijn, zijn ze een steeds belangrijker kenmerk van het internationale landschap. Landen zijn op zoek naar manieren om met elkaar de strijd aan te gaan zonder over te gaan op grootschalige gewapende conflicten. Het coronavirus heeft de neiging om hybride tactieken te gebruiken doen toenemen, waarbij met name China en Rusland op dit gebied actief zijn.

De vooruitziende literatuur en de experts uit onze enquête hebben ook gelijk als het gaat om de toegenomen **Russische assertiviteit** in de afgelopen jaren. Rusland is de afgelopen jaren proactiever geworden als het gaat om het maximaliseren van zijn macht en invloed. In het rapport wordt de verwachting uitgesproken dat het land de komende tien jaar op dezelfde voet zal doorgaan. De Russische aanpak van het coronavirus is bijvoorbeeld minder succesvol dan die van China, met een relatief hoog sterftecijfer (1,8 procent) en aantal doden per honderdduizend inwoners (49,85).[250] Ondanks de problemen met het coronavirus is de trend van de Russische assertiviteit als gevolg van de pandemie versneld, en omvat die enkele nieuwe tactieken, zoals buitenlandse medische hulpoperaties, meer gerichte manipulatie van bestaande discussies op social media, meer coördinatie met de operaties van China voor buitenlandse invloed en een duidelijke inspanning om verlichting van sancties te krijgen voor Moskou en haar partners.

De vooruitziende literatuur en de experts uit onze enquête zijn over het algemeen nauwkeurig als het gaat om de zesde trend: **de opkomst van China**. De macht en invloed van China zullen waarschijnlijk blijven toenemen en China zal waarschijnlijk, in elk geval in sommige opzichten, de belangrijkste actor worden in het internationale systeem. Het land staat echter voor talloze grote uitdagingen en een ongehinderde verdere opkomst is verre van zeker. COVID-19 heeft de assertiviteit van China versneld. Beijing heeft hulpverlening gebruikt om haar macht en invloed uit te breiden. Tijdens de pandemie is het land agressiever geworden in het gebruik van informatieoperaties en heeft het de crisis aangewend als een mogelijkheid om andere landen zijn versie van digitale autoritaire praktijken te tonen.

7.3 De belangrijkste spelers in het internationale systeem

7.3.3 Grootmachten

Als het gaat om de rol van **grootmachten** in het internationale systeem, worden in het rapport vijf belangrijke bevindingen en conclusies geformuleerd. Ten eerste is het internationale systeem op weg naar een lossere vorm van multipolariteit. De polen van de macht komen samen rond de Verenigde Staten en China. Tegen 2030 zou Rusland een zwakkere derde pool kunnen zijn geworden. De Europese Unie zal waarschijnlijk verbonden blijven met de Amerikaanse pool, maar met een iets zwakkere band, waarbij de EU plannen zal maken voor een onafhankelijkere toekomst.

Het rapport concludeert ook dat de op regels gebaseerde orde onderhevig is aan fundamentele en onomkeerbare veranderingen. De belangrijkste **internationale instituties en organisaties** zullen overleven, maar transformeren op een wijze die vaak minder gunstig is voor de Nederlandse en Europese

[250] "Mortality Analyses."

belangen. Dit houdt in dat Nederland en Europa goed zullen moeten nadenken over welke instituties en organisaties het belangrijkst zijn en wat zij kunnen doen om deze te ondersteunen.

De **staat** blijft de belangrijkste actor in het internationale systeem, ook al gaan niet-statelijke actoren een belangrijker rol spelen. **Innovatiemercantilisme** wordt een steeds invloedrijkere factor, maar de precieze aard van de impact ervan op het internationale systeem blijft onduidelijk. Veel zal afhangen van ontwikkelingen in de binnenlandse politiek, met name bij de grootmachten. Op dit moment ondersteunt van de grootmachten alleen de Europese Unie volledig het op regels gebaseerde handelssysteem en heeft het de verleiding van innovatiemercantilisme weerstaan; Nederland en Europa zullen bondgenoten moeten zoeken voor de onderbouwing van dit systeem, dat essentieel is voor hun welvaart. Ons onderzoek geeft aan dat er sprake is van de vorming van **rivaliserende ordes** in het internationale systeem, hoewel dit proces nog in een vroeg stadium verkeert en mogelijk niet volledig zal worden gerealiseerd. Een mogelijk alternatief is dat een afgezwakte versie van de huidige orde zal overleven, met illiberale machten aan de ene kant van het spectrum en democratische landen aan de andere. De uitkomst van dit proces zal voor Nederland en Europa van groot belang zijn; zij moeten strategieën opstellen zodat de huidige orde blijft bestaan, ook al is het in verwaterde vorm.

De instandhouding van de huidige orde is noodzakelijk, omdat die een grote impact zal hebben op oorlog en vrede. Het rapport stelt dat er nu een groter risico bestaat op conflicten tussen grootmachten dan op enig ander moment sinds de koude oorlog. Grootschalige oorlogen tussen grootmachten zullen de komende tien jaar waarschijnlijk uitblijven. In plaats daarvan zullen operaties in grijze zones en oorlogen bij volmacht (*proxy wars*) als veiligheidsklep fungeren om te voorkomen dat de strijd tussen grootmachten escaleert. Dit is cruciaal, want **internationale ordes** spelen een essentiële rol in het bewaren van de vrede: zolang de huidige orde in een of andere vorm blijft bestaan, waarbij China, de EU, Rusland en de VS allemaal opereren binnen de parameters ervan, geeft ons onderzoek aan dat een totale oorlog tussen grootmachten kan worden voorkomen.

7.3.4 Middenmachten

De rol van de grootmachten in het internationale systeem heeft geleid tot veranderingen in de omgeving waarin **middenmachten** opereren. Veel van die machten hebben de extra speelruimte van harte aangegrepen door hun eigen belangen agressiever na te streven. In dit rapport worden vier bevindingen en conclusies ontwikkeld voor middenmachten. Allereerst wordt gesteld dat assertieve veiligheidsstrategieën - waaronder buitenlandse militaire interventies zonder mandaat van de VN - minder doen voor het bevorderen van de macht en invloed van middenmachten dan defensieve strategieën, in elk geval op de lange termijn, en dat ze destabiliserend zijn voor de betreffende landen en vaak ook voor de betrokken regio's. Kortetermijnprikkels zullen waarschijnlijk de komende tien jaar meer middenmachten ertoe aanzetten om een assertieve strategie te volgen - een ontwikkeling waarmee Nederland en Europa rekening zullen moeten houden.

Het bestaan van deze prikkels is een van de redenen dat de defensiebudgetten van middenmachten, ondanks de financiële beperkingen die zijn opgelegd door het coronavirus en de daaruit voortvloeiende economische crisis, de komende tien jaar waarschijnlijk zullen groeien, zij het in veel gevallen slechts in beperkte mate. Dit zou de druk op Nederland en andere Europese landen moeten vergroten om te streven naar hogere defensiebudgetten en nauwere samenwerking op het gebied van veiligheid.

Bij middenmachten in het mondiale Zuiden is steeds vaker sprake van innovatiemercantilisme. Dit is slecht voor de wereldeconomie als geheel, maar er bestaan voor middenmachten kortetermijnprikkels die ze doen kiezen voor deze benadering. Op dit moment geven democratische en rijke middenmachten nog

de voorkeur aan vrijhandelsstrategieën, maar dat zou kunnen veranderen als innovatiemercantilisme hen in een nadelige positie brengt. Nederland en Europa zouden moeten overwegen om instituties zoals de WTO te hervormen en de handelsrelaties met middenmachten in het mondiale Zuiden aan te passen om hen ertoe te brengen vrijhandelsbeleid te omarmen.

Tot slot: veel middenmachten in het mondiale Zuiden zoeken toenadering tot China en Rusland, hoewel de meeste ervan zich niet volledig zullen richten naar de illiberale grootmachten. In plaats daarvan zullen ze streven naar goede relaties met alle grootmachten om hun macht en invloed te maximaliseren. Nederland en Europa zouden beleid moeten invoeren dat deze middenmachten ertoe moet brengen zich niet volledig te richten op Beijing en Moskou.

7.3.5 Niet-statelijke actoren

De verschuiving van het internationale systeem in de richting van een losse vorm van multipolariteit heeft de rol van **niet-statelijke actoren** (NSA's) veranderd. Vier bevindingen en conclusies springen in het oog. Ten eerste heeft de ontwikkeling van het internationale systeem het mogelijk gemaakt dat de grootste en meest invloedrijke NSA's hun rol sterk hebben weten uit te breiden en **functies die traditioneel werden uitgevoerd door landen** hebben kunnen aannemen, ook al werkten ze met agenda's die gericht zijn op eigen belangen. Dit kan nuttig zijn voor landen, maar levert ook valkuilen op; het ligt voor de hand dat hierdoor de trends in de richting van innovatiemercantilisme en operaties in grijze zones versneld zullen worden. Dat bemoeilijkt de Nederlandse en Europese inspanningen om het op regels gebaseerde handelssysteem in stand te houden en conflicten te beheersen.

NSA's hebben veel nuttige functies op nationaal vlak, op het gebied van volksgezondheid en bij het stimuleren van democratische politieke trends, maar er schuilt ook gevaar in de trend dat NSA's een steeds grotere rol gaan spelen op deze gebieden. Er is een kans dat NSA's de agenda gaan dicteren op een manier die vooral hun eigen agenda's ten goede komt, die **de invloed van landen verzwakt** en **het vertrouwen van de bevolking in overheidsinstellingen en verkiezingsprocessen ondermijnt** . Nederlandse en Europese beleidsmakers zouden strategieën moeten ontwikkelen om deze NSA's zoveel mogelijk te stimuleren een positieve rol te spelen. Daarnaast zouden zij structuren moeten bedenken waarmee de eventuele negatieve gevolgen van de invloed van NSA's beperkt kunnen worden.

Het proces van desintermediatie heeft **misbruik door kwaadaardige actoren** mogelijk gemaakt die het politieke proces kunnen ontwrichten, zoals is gebleken uit de voorbeelden van Facebook en Twitter. Desintermediatie heeft ook een rol gespeeld bij het vergroten van de invloed van personen binnen NSA's die bestaande maatschappelijke en politieke structuren omver willen werpen, zoals het geval is geweest bij Black Lives Matter en Extinction Rebellion. Social media kunnen dienst doen als een **krachtig middel voor autoritaire regimes**, door repressie te faciliteren en desinformatie te verspreiden. Het gemak waarmee autoritaire regimes social media als instrument kunnen inzetten kan het vertrouwen van het publiek in feiten aantasten en democratische instituties ondermijnen. Nederlandse en Europese beleidsmakers zullen strategieën moeten opstellen voor de bestrijding van dergelijke tactieken die inherent schadelijk zijn voor democratische landen; datzelfde moeten zij doen voor kwaadaardige NSA's, zoals QAnon, die kunnen aanzetten tot **onrust en zelfs geweld**.

Tot slot: het aantal machtige en invloedrijke NSA's in het mondiale Zuiden zal de komende tien jaar toenemen. Nederland en Europa zouden strategieën moeten opstellen om op constructieve wijze met deze NSA's samen te werken.

7.4 De (wan)orde in de wereld

7.4.3 Wereldwijde trends in conflicten en samenwerking

Dit rapport is gebaseerd op zeven belangrijke bevindingen en conclusies op het gebied van wereldwijde trends in conflicten en samenwerking. Ten eerste ontwikkelt het internationale systeem zich in de richting van een losse versie van multipolariteit, waarin de toonaangevende grootmachten - de Verenigde Staten en China - strijden en samenwerken met de kleinere grootmachten, de Europese Unie en Rusland, al naar gelang de omstandigheden.

Ten tweede is het bijzonder waarschijnlijk dat **de banden tussen de VS en Rusland** de komende tien jaar gericht zullen zijn op rivaliteit, omdat Moskou de macht en invloed van de VS blijft betwisten. Als onderdeel van deze strategie zal Rusland de trans-Atlantische veiligheidsarchitectuur blijven ondermijnen en verdelen door zich te richten op EU-lidstaten en multilaterale instituties, zoals de Europese Unie en de NAVO. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de **banden tussen Rusland en de EU**, aangezien operaties in grijze zones in de strategie van Moskou een centrale rol zullen spelen. Ondanks de wankele economische en politieke instituties zal Rusland waarschijnlijk de meest problematische wereldwijde actor blijven voor de Verenigde Staten en zijn bondgenoten, met slechts beperkte ruimte voor samenwerking.

Ten derde: als Rusland de aanhoudend lastigste actor zal zijn voor de Verenigde Staten en Europa, zal China de belangrijkste zijn. Hoewel zowel **China als de Verenigde Staten** zich voorbereidt op strategische rivaliteit op de lange termijn, hetgeen op z'n minst een gedeeltelijke ontkoppeling inhoudt van hun economieën, blijven economische en politieke samenwerking onderdeel van hun bilaterale relatie. De Verenigde Staten profiteren van de voordelen van een wereldwijd netwerk van allianties en partnerships, maar het blijft te bezien of Washington in staat zal zijn om deze contacten doeltreffend in te zetten in de concurrentiestrijd met China. Deze vraag heeft gevolgen voor Nederland en Europa: zij zouden een strategie moeten ontwikkelen die Amerikaans multilateralisme moet stimuleren in kwesties van gedeelde zorgen als het gaat om China, zoals innovatiemercantilisme en het in stand houden van open scheepvaartroutes (SLOC's - *sea lanes of communication*). SLOC's zijn belangrijk omdat China een militair overwicht heeft in Oost-Azië, een overwicht dat waarschijnlijk nog zal toenemen.

Ten vierde wordt in het rapport de verwachting uitgesproken dat de **relatie tussen China en Rusland** de komende tien jaar onstabiel zal blijven. Vooralsnog hebben China en Rusland een gezamenlijk belang bij het in stand houden van autoritaire regimes, het opnieuw vormgeven van aspecten van het internationale systeem en de strategische wedijver met de Verenigde Staten. Dat gezegd hebbende, hebben de nauwe banden tussen deze twee landen wellicht hun hoogtepunt bereikt. Conflicterende belangen zouden de relatie moeten beginnen aan te tasten. Met name de status van Rusland als juniorpartner zal problematisch zijn. Ook Centraal Azië is een mogelijk strijdpunt.

Ten vijfde valt te verwachten dat de **relatie tussen de EU en de VS** de komende tien jaar aan fluctuaties onderhevig zal zijn. Er zal ongetwijfeld nog steeds op grote schaal sprake zijn van samenwerking, gebaseerd op de vele gedeelde belangen en waarden. Veiligheid en handel zullen waarschijnlijk de belangrijkste gebieden voor samenwerking zijn. Dat gezegd hebbende, de Amerikaanse 'Pivot to Asia' houdt voor Europa in dat het niet langer een topprioriteit is voor de algehele strategie van de VS. Daarom zijn Europese beleidsmakers al begonnen met stappen richting minder afhankelijkheid van Washington op het gebied van veiligheid. Beide trends zullen tussen nu en 2030 versneld doorzetten.

Ten zesde zullen de **relaties tussen de EU en China** de komende tien jaar voor beide partijen belangrijker worden. Het zwaartepunt van de relatie zal waarschijnlijk de bilaterale economische samenwerking blijven, alhoewel de Europese Unie behoedzaam zal

omgaan met dit proces, met de nodige aandacht voor veiligheidsbedreigingen en zonder economisch afhankelijk te worden van Beijing. EU-China. De interactie tussen de EU en China in multilaterale vorm zou zich ook moeten intensiveren, al zal er aan de kant van Europa voorzichtigheid zijn met betrekking tot de strategie van Beijing om mensenrechten en democratische normen in instituties als de Verenigde Naties te ondermijnen. De relatie zal ook van tijd tot tijd te lijden hebben van de rivaliteit tussen de VS en China, waarbij beide partijen zullen proberen steun te krijgen van de Europese Unie. De Amerikaanse focus op de rivaliteit met China zal soms ook de trans-Atlantische banden aantasten, waarbij Brussel vaak een sterkere samenwerking met Beijing zal opzoeken dan Washington lief is.

Tot slot wordt in het rapport geconcludeerd dat, gezien de richting waarin de hierboven besproken tweeledige relatie zich ontwikkelt, de Europese Unie meer het vermogen zal moeten ontwikkelen om strategisch te denken en te handelen. Als de EU dit nalaat, blijft de Unie ontvankelijk voor de verdeel-en-heerstactiek die vaak wordt toegepast door de andere grootmachten en waarvoor de Europese Unie bijzonder kwetsbaar blijft. In bredere zin: als de Europese Unie niet slimmer wordt in het **bedrijven van geopolitiek**, zal de EU niet in staat zijn het internationale systeem in dezelfde mate vorm te geven zoals China, Rusland en de Verenigde Staten dit kunnen.

7.4.4 Internationale samenwerking en klimaat(on)veiligheid

Het punt waar klimaat en veiligheid samenkomen was dit jaar een prioriteit voor het Strategische Monitor-project. In het rapport zijn drie belangrijke bevindingen en conclusies geformuleerd. Allereerst is de **impact van klimaatverandering op de (inter)nationale veiligheid** de afgelopen jaren sterker geworden. Klimaatverandering, in de vorm van droogten, heeft waarschijnlijk een rol gespeeld in het ontstaan van de Syrische burgeroorlog. Op soortgelijke wijze is de Europese migrantencrisis waarschijnlijk (in elk geval deels) ingegeven door klimaatonzekerheid in de Sahel, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Extreme en dodelijk weerpatronen in Noord-Amerika en het Caraïbisch gebied, Europa en Australië hebben ook de aandacht gevestigd op de samenhang tussen klimaat en veiligheid.

Ten tweede, en dat is een gunstige ontwikkeling, is er de laatste 10 jaar een **verbetering** opgetreden in **integriteit van de normen en regels** die sturend zijn voor het gedrag van landen op het gebied van klimaatveiligheid. Over het geheel genomen neemt de samenwerking toe. Staten hebben over het algemeen geprobeerd om te voldoen aan de regels die zijn opgesteld om klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de veiligheid te voorkomen, te matigen, makkelijker te herkenbaar te maken, ons er aan aan te passen en de weerbaarheid ertegen te vergroten. Ook bestaande normen zijn versterkt. Ondanks deze vooruitgang is het echter zo dat er in de normen en regels vaak maar zwakke handhavingsmechanismen zijn opgenomen. Dit maakt het makkelijk om eraan te voldoen, wat betekent dat de trend in naleving niet vanzelfsprekend is. Bovendien is de vooruitgang die de internationale gemeenschap boekt bij het aanpakken van klimaatonzekerheid, hoewel lovenswaardig, nog onvoldoende. Er moet veel meer worden bereikt voordat deze bedreiging van de veiligheid effectief kan worden afgewend.

Tot slot opereren de meeste actoren die werken aan het versterken of uitbouwen van bestaande normen en regels op substatelijk of regionaal niveau. Individuele landen zijn vaak terughoudend in het nemen van ambitieuze maatregelen, en regels die op internationaal niveau worden ingevoerd, worden over het algemeen maar zwak gehandhaafd of ze zijn vaag geformuleerd. Daarentegen is de manier waarop deze regels door regionale en substatelijke actoren worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd vaak agressief. Dit is een bevinding die precies past bij de conclusie van dit rapport dat NSA's op het toneel van de internationale veiligheid steeds belangrijkere actoren zijn geworden. Effectief samenwerken met deze NSA's op het gebied van klimaat en veiligheid zou de komende tien jaar voor Nederland en Europa een prioriteit moeten zijn.

8. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies in dit rapport doen we in dit laatste hoofdstuk een aantal aanbevelingen aan Nederland en zijn Europese partners. De aanbevelingen zijn verdeeld in twee algemene categorieën die elkaar gedeeltelijk overlappen: de relaties met andere statelijke en niet-statelijke actoren; de belangrijkste themagebieden. Een overkoepelende aanbeveling is dat Nederland en zijn Europese partners proactief moeten streven naar een meer gelijkwaardige relatie met de Verenigde Staten, die Nederland en Europa in staat stelt om meer verantwoordelijkheid te dragen voor hun eigen veiligheid en het bevorderen van vrede en stabiliteit in de regio. Dit vereist actie, waaronder het ontwikkelen van een meer robuuste en effectieve militaire capaciteit. De eerste stap bij het aanpakken van de complexe uitdagingen die in dit rapport worden beschreven, is de modernisering van de trans-Atlantische relatie. Meer specifieke aanbevelingen worden in het vervolg van dit hoofdstuk uiteengezet.

8.2 Relaties met staten en niet-statelijke actoren

Als het gaat om de relaties van Nederland en de EU met andere staten en NSA's, geven we aanbevelingen voor drie soorten relaties: met grootmachten, met middenmachten en met NSA's.

Aanbevelingen voor de relaties met andere grootmachten:

China

1. Ontwikkel een **proactieve agenda** aan de hand waarvan Nederland en Europa vorm kunnen geven aan de interactie met China op cruciale onderwerpen, zoals handel en multilaterale instituties, op een manier die de Nederlandse en Europese belangen en waarden beschermt.
2. **Maak een plan voor versterking van de cohesie tussen EU-lidstaten** ter voorkoming van verdeel- en heerspolitiek, waarvoor de Europese Unie bij uitstek gevoelig is.
3. Werk zoveel mogelijk samen met de Verenigde Staten en andere gelijkgestemde landen aan **het verhinderen van de afsluiting van maritieme communicatielijnen** in Oost-Azië. In het kader van het Strategisch Kompas van de EU (bedoeld om dreigingen in kaart te brengen en doelstellingen en capaciteiten te prioriteren) kan Nederland voorstellen om in de regio surveillance- en interdictieoperaties in de lucht en op zee uit te voeren. (Deze mogelijkheid werd voor het eerst genoemd in het EU-rapport "Report on the Implementation of the European Security Strategy" uit december 2008.)
4. **Formuleer een gezamenlijk EU-strategiedocument voor de Indo-Pacifische regio**, gebruikmakend van het momentum dat is ontstaan door de publicatie van de Nederlandse, Franse en Duitse strategieën voor deze regio.

Rusland

1. Nederland en de EU moeten zo veel mogelijk zoeken naar punten van overeenstemming met Rusland, bijvoorbeeld op het gebied van **wapenbeheersing**, maar samenwerking zal niet eenvoudig zijn gezien de Russische onbuigzaamheid in kwesties als het neerhalen van vlucht MH17.
2. Daarom is het noodzakelijk om **het weerstandsvermogen tegen hybride conflictvoering** (zie hierna) en de conventionele militaire macht te versterken als tegenwicht tegen de toenemende Russische capaciteiten.

Verenigde Staten

1. Het is in het belang van Nederland en de Europese Unie om sterke banden met de Verenigde Staten te bewaren, maar om tegelijkertijd een meer zelfstandige en capabele buitenlandse en veiligheidspolitiek te ontwikkelen om de **Nederlandse en Europese afhankelijkheid te verminderen.**
2. Nederland en Europa moeten **rekening houden met en zich instellen op inconsistenties** vanuit de Verenigde Staten. De regering-Biden zal een

meer gelijkgestemde partner blijken te zijn, maar zal zich toch meer op China en Oost-Azië richten dan op Europa. Bovendien kan al in 2024 weer sprake zijn van een meer Trump-achtige regering.

3. Nederland en de EU moeten **een brede strategie voor de relatie met Washington** ontwikkelen en implementeren. Recente beleidsdocumenten van de Europese Commissie ("A New EU-US Agenda for Global Change") en van de Europese Raad vormen hiervoor een goed vertrekpunt[251]. **Nederland moet de ideeën uit deze initiatieven verdedigen** en, samen met andere Atlantisch georiënteerde EU-landen, proberen een brugfunctie tussen Washington en Brussel te vervullen.

Aanbevelingen voor de relaties met middenmachten:

1. Nederland en de EU moeten proberen om **middenmachten door middel van prikkels af te houden van assertieve veiligheidsstrategieën**, die waarschijnlijk verder zullen toenemen ondanks hun destabiliserende karakter. Dit kan worden bereikt door middenmachten in te bedden in bestaande veiligheidsakkoorden en -systemen, zoals het NAVO Partnerschap voor de Vrede, of door nieuwe initiatieven te ontwikkelen.
2. Nederland en Europa moeten het **voor middenmachten minder aantrekkelijk maken om innovatiemercantilisme** te ontplooien. Dit kan op internationaal niveau gebeuren, waarbij hervorming van de Wereldhandelsorganisatie een prioriteit is (zie hierna), en ook op regionaal niveau door de EU of de Nederlandse regering.
3. Nederland en Europa dienen prikkels voor middenmachten te ontwikkelen om te vermijden dat zij zich volledig gaan richten op China en Rusland. Hiertoe kan de aanzienlijke economische en politieke invloed van Nederland en de EU worden aangewend.
4. Nederland en Europa moeten **forums creëren voor ontmoeting en samenwerking met geestverwante middenmachten** over onderwerpen van gemeenschappelijk belang. De Alliantie voor Multilateralisme is hiervoor een goed vertrekpunt, maar Nederland moet een leidende rol vervullen om te zorgen dat dergelijke initiatieven niet alleen symbolisch zijn, maar daadwerkelijk vorm gaan geven aan het internationale systeem.
5. Middenmachten in het mondiale Zuiden vormen een cruciaal strijdtoneel voor kwesties die van belang zijn voor Nederland en de EU, zoals veiligheidsstrategieën en innovatiemercantilisme. Nederlandse en Europese beleidsmakers moeten **een strategie ontwikkelen om nauwer en effectiever samen te werken met middenmachten in het mondiale Zuiden.**

Aanbevelingen voor de relaties met niet-statelijke actoren:

1. **Ontwikkel een uitgebreide strategie voor samenwerking met NSA's in het mondiale Zuiden** om de Nederlandse en Europese belangen te bevorderen, omdat er de komende tien jaar steeds meer NSA's zullen komen en deze in de regio een bovenproportionele invloed hebben.
2. Nederland en de EU moeten **NSA's prikkels bieden om een constructieve rol te spelen in het beheer van volksgezondheidsfuncties en politieke instituties**, onder andere door hen onderdeel van het proces te maken, zodat hun gedrag beter kan worden gereguleerd of aangestuurd.
3. Nederland en de EU moeten strategisch nadenken over desintermediatie en de rol van NSA's bij hybride conflictvoering. Hiervoor bestaan geen simpele oplossingen, maar een goede eerste stap is het **creëren van prikkels voor NSA's zoals Twitter en Facebook om tot zelfregulering te komen en misbruik door kwaadwillende actoren te voorkomen.**
4. Nederland en de Europese Unie moeten **initiatieven bevorderen om het weerstandsvermogen tegen hybride tactieken te versterken**, met name in de meest kwetsbare democratieën in Zuid-Europa en elders.

[251] Herszenhorn, "EU Extends a Hand (or Two) to Joe Biden."

5. De komende tien jaar moeten Nederland en de Europese Unie **een plan ontwikkelen voor het verkleinen van de invloed van kwaadaardige NSA's** als QAnon.

8.3 Themagebieden

Als het gaat om de bescherming van Nederlandse en Europese belangen en waarden op de belangrijkste themagebieden, geven we in dit rapport aanbevelingen op vier terreinen: de op regels gebaseerde internationale orde; klimaat en veiligheid; internationale handel; internationale en regionale veiligheid.

Aanbevelingen met betrekking tot de op regels gebaseerde internationale orde:

1. Nederland en de EU moeten **prioriteit geven aan handhaving van de huidige orde, desnoods in verwaterde vorm,** omdat dit een cruciale stap is om een grootschalige oorlog tussen grootmachten te voorkomen.
2. Het is wellicht onvermijdelijk om **bepaalde aanpassingen te accepteren teneinde China en Rusland voor de orde te behouden**, maar Nederland en de EU zullen moeten beslissen in hoeverre ze bereid zijn tot compromissen op onderwerpen zoals mensenrechten.
3. Nederland en de EU dienen te **beslissen welke multilaterale instituties zij het belangrijkst vinden voor het behoud van de huidige orde**, terwijl zij ook veranderingen in deze instellingen accepteren en zelfs nastreven. Zo zal de NAVO zich verder moeten ontwikkelen om nauwere samenwerking met de Europese Unie mogelijk te maken en een nieuw evenwicht met de Verenigde Staten te vinden (zie hierna), en zal de WTO hervormd moeten worden om uitdagingen van de kant van China en de Verenigde Staten te kunnen overleven.

Aanbevelingen met betrekking tot klimaat en veiligheid:

1. Nederland en de EU moeten prikkels creëren om staten ertoe te bewegen de regels en normen op een agressievere manier te gaan interpreteren en implementeren.
2. Nederland en de EU dienen nauwer samen te werken met niet-statelijke actoren, die in de afzienbare toekomst de meest effectieve kracht zullen zijn om de internationale gemeenschap te bewegen in de richting van normen die de ergste effecten van de klimaatverandering kunnen beperken.

Aanbevelingen met betrekking tot internationale handel en economie:

1. Nederland en Europa moeten **prioriteit geven aan hervorming van de WTO.** Het voorstel dat hiertoe in 2018 werd gedaan door de Europese Unie en gelijkgestemde staten was een belangrijke, maar nog ontoereikende stap. Nederland en de EU dienen te gaan **fungeren als een brug tussen China en de Verenigde Staten**, al vereist het vervullen van deze rol waarschijnlijk jaren van geduldige, moeizame diplomatie.
2. Nederland en de EU moeten **een uitgebreide strategie ontwikkelen voor het tegengaan van de tendens naar innovatiemercantilisme buiten de Westerse wereld**. Hierbij moet speciale aandacht worden besteed aan middenmachten in het mondiale Zuiden op wie Nederland of de Europese Unie bijzondere invloed hebben, aangezien het gedrag van deze landen het minst moeilijk bij te sturen is.
3. Om het risico van afhankelijkheid van potentieel slechtgezinde grootmachten te verkleinen, moet Nederland **pleiten voor ontwikkeling van een EU-strategie voor het veiligstellen van de aanvoer van strategische goederen**, uiteenlopend van persoonlijke beschermingsmiddelen tot nieuwe technologieën.

Aanbevelingen met betrekking tot internationale en regionale veiligheid:

1. Nederland en Europa moeten **prioriteit geven aan hervorming van de NAVO**. Hierbij moet de ontwikkeling naar een hechtere relatie tussen de NAVO en de Europese Unie worden voortgezet, en moeten Nederland en de andere Europese lidstaten ernaar streven om binnen tien jaar **50% bij te dragen aan de uitgaven en de operaties** van de NAVO (waarbij de Verenigde Staten de overige 50% voor zijn rekening neemt).
2. Om de benodigde capaciteiten voor het dragen van deze zware last te ontwikkelen, moet Nederland een leidende rol spelen bij het **creëren van stabielere financieringsstromen voor het Europees Defensiefonds en de nationale defensiebegrotingen**, met duidelijke jaarlijkse commitments.
3. Nederland en andere Europese landen moeten (via de NAVO of de EU) **investeren in conventionele precisiewapens**, met inbegrip van systemen voor Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance & Reconnaissance (C4ISR). In combinatie met **investeringen in beter geïntegreerde lucht- en raketafweersystemen**, zoals het PESCO TWISTER-project (Timely Warning & Interception with Space-based Theater surveillance), kunnen de Europeanen hierdoor complete A2/AD-capaciteiten leveren. Gezamenlijk zorgen al deze capaciteiten voor verhoging van de kosten van agressie tegen lidstaten, waardoor afschrikking door ontzegging (*deterrence by denial*) wordt bereikt.
4. Nederland en de EU hebben baat bij een sterkere en beter geconsolideerde technologische en industriële basis. Nederland moet **een grotere rol gaan spelen bij het versterken van grensoverschrijdende samenwerking en deelnemen aan grotere multinationale inkoopprogramma's**, zoals de Frans-Duitse programma's voor geavanceerde gevechtssystemen.
5. Nederland en de EU moeten **meer weerstandsvermogen opbouwen tegen hybride conflictvoering.** Zoals de Carnegie Endowment for International Peace stelt, zijn Europese programma's (zoals de Praktijkcode betreffende desinformatie, het Actieplan tegen desinformatie, de East StratCom Task Force en het Systeem voor snelle waarschuwingen) weliswaar een goed begin, maar nog niet voldoende.[252]
6. Een manier om bescherming tegen de proliferatie van hybride dreigingen te ontwikkelen, is dat Nederland en de Europese Unie **agressiever gebruik gaan maken van hun mogelijkheden voor het beïnvloeden en bepalen van internationale normen** voor: (a) hybride acties waarvan zijzelf en geestverwante landen bereid zijn afstand te nemen; (b) dwangmaatregelen die geestverwante landen zullen treffen wanneer andere landen de normen schenden. Daarnaast kunnen Nederland en de EU middelen beschikbaar stellen aan NSA's die als zogeheten 'norm entrepreneurs' optreden en samen met staten werken aan het creëren van legitimiteit voor de normen en het verbreden van de mogelijke strafmaatregelen voor overtreders.[253]

Tot slot willen we benadrukken dat de aanbevelingen in dit rapport één belangrijk thema gemeen hebben: elke aanbeveling onderstreept de noodzaak voor Nederland en zijn EU-partners om zorgvuldiger en systematischer te gaan nadenken over het ontwikkelen van werkrelaties, partnerships en nieuwe instituties en regimes voor het nieuwe, multipolaire systeem. Dit proces is onmisbaar om de Nederlandse en Europese belangen en waarden de komende tien jaar te kunnen beschermen. De specifieke uitwerking hiervan vormt het onderwerp van het Strategische Monitor-project van volgend jaar.

[252] Pamment, "The EU's Role in Fighting Disinformation."

[253] Faesen, Sweijs, and Klimburg, "From Blurred Lines to Red Lines: Countermeasures and Norms in Hybrid Conflict."

9. Literatuur

UN DESA | United Nations Department of Economic and Social Affairs. "68% of the World Population Projected to Live in Urban Areas by 2050, Says UN," 16 mei 2018. https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html.

Abigail. "The Lessons China Taught Itself: Why the Shanghai Cooperation Organization Matters." Jamestown, 2018. https://jamestown.org/program/the-lessons-china-taught-itself-why-the-shanghai-coopera UN DESA | United Nations Department of Economic and Social Affairs. "68% of the World Population Projected to Live in Urban Areas by 2050, Says UN," 16 mei 2018. https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html.

Abigail. "The Lessons China Taught Itself: Why the Shanghai Cooperation Organization Matters." Jamestown, 2018. https://jamestown.org/program/the-lessons-china-taught-itself-why-the-shanghai-cooperation-organization-matters/.

Abuza, Azchary. "America Should Be Realistic About Its Alliance with Thailand." War on the Rocks, 2 januari 2020. https://warontherocks.com/2020/01/america-should-be-realistic-about-its-alliance-with-thailand/.

Acharya, Viral V, Tim Eisert, Christian Eufinger en Christian Hirsch. "Real Effects of the Sovereign Debt Crisis in Europe: Evidence from Syndicated Loans." *The Review of Financial Studies* 31, nr. 8 (1 augustus 2018): 2855–96. https://doi.org/10/ggfw8f.

"Adaptation Communications | UNFCCC." Geraadpleegd op 14 oktober 2020. https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/adaptation-communications.

Aghelmaleki, Hedieh, Ronald Bachmann en Joel Stiebale. *The China Shock, Employment Protection, and European Jobs*. Discussiestuk 328. Dusseldorf Institute for Competition Economics, 2019.

Albert, Eleanor. "China's Big Bet on Soft Power." Council on Foreign Relations, 2018. https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-big-bet-soft-power.

Allen-Ebrahimian, Bethany. "Beijing Demanded Praise in Exchange for Medical Supplies." Axios, 2020. https://www.axios.com/beijing-demanded-praise-in-exchange-for-medical-supplies-16f5183e-589a-42e5-bc25-414eb13841b0.html.

Allison, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Herdruk. Mariner Books, 2017.

"Annual Report 2019." BRAC, 2019. http://www.brac.net/annual-reports-and-publications.

Apple Newsroom. "Apple Commits to Be 100 Percent Carbon Neutral for Its Supply Chain and Products by 2030." Geraadpleegd op 5 november 2020. https://www.apple.com/newsroom/2020/07/apple-commits-to-be-100-percent-carbon-neutral-for-its-supply-chain-and-products-by-2030/.

Association of Southeast Asian Nations. "ASEAN Cooperation on Climate Change." ASEAN Cooperation on Environment, 2020. https://environment.asean.org/awgcc/.

Autor, David H., David Dorn en Gordon H. Hanson. "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade." *Annual Review of Economics* 8, nr. 1 (2016): 205–40. https://doi.org/10/gcv65s.

Balestrieri, Steve. "Putin Is Reportedly Looking to Expand Russia's Presence in Africa with New Bases in 6 Countries." Business Insider, 2020. https://www.businessinsider.com/russia-reportedly-signs-deals-allowing-bases-in-6-african-countries-2020-8.

Ball, Joshua. "China to Deploy Special Forces Units to Syria." *Global Security Review* (blog), 6 december 2017. https://globalsecurityreview.com/china-deploy-special-forces-units-syria/.

Barker, Thomas. "The Real Source of China's Soft Power." The Diplomat, 2017. https://thediplomat.com/2017/11/the-real-source-of-chinas-soft-power/.

Beaumont, Peter. "Death Toll in Yemen War Reaches 100,000." The Guardian, 2019. http://www.theguardian.com/world/2019/oct/31/death-toll-in-yemen-war-reaches-100000.

Bellucci, Stefano. "Sovereignism," 2 april 2019. https://www.universiteitleiden.nl/en/internationalstudies/blog/blog-post/sovereignism.

Bennhold, Katrin en Jack Ewing. "In Huawei Battle, China Threatens Germany 'Where It Hurts': Automakers." *The New York Times*, 16 januari 2020, rubriek Wereld. https://www.nytimes.com/2020/01/16/world/europe/huawei-germany-china-5g-automakers.html.

Bianchi, Jack en Toshi Yoshihara. "Chinese Nuclear Weapons Strategy—Leaning Towards a More Proactive Posture? Deel I: Legacy Policy and Strategy, and the Drivers of Potential Change." Jamestown, 2019. https://jamestown.org/program/chinese-nuclear-weapons-strategy-leaning-towards-a-more-proactive-posture-part-i-legacy-policy-and-strategy-and-the-drivers-of-potential-change/.

Biscop, Sven. "Act as If It Does Not Matter Who Wins." Egmont Institute, 3 november 2020. https://www.egmontinstitute.be/act-as-if-it-does-not-matter-who-wins/.

Blanchfield, Luisa. "United Nations Issues: U.S. Funding of U.N. Peacekeeping." Congressional Research Service, 2020. https://fas.org/sgp/crs/row/IF10597.pdf.

Bobbitt, Philip. *The Shield of Achilles: War, Peace, and the Course of History*. Herdruk. New York: Anchor, 2003.

Bolle, Monica de en Jeromin Zettelmeyer. "Measuring the Rise of Economic Nationalism." Peterson Institute for International Economics, 22 augustus 2019. https://www.piie.com/publications/working-papers/measuring-rise-economic-nationalism.

Bond, Ian. "Europe Must Take on Its Own Defense Responsibilities." Defense News, 2 juli 2020. https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/07/03/europe-must-take-on-its-own-defense-responsibilities/.

Boston, Scott, Michael Johnson, Nathan Beauchamp-Mustafaga en Yvonne K. Crane. "Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe: Implications for Countering Russian Local Superiority." RAND Corporation Santa Monica United States, 2018.

Bradford, Anu. "The Brussels Effect." *Northwestern University Law Review, Vol. 107, p. 1, 2012; Columbia Law & Economics Working Paper No. 533*, 1 januari 2012. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1966.

Brandt, Jessica and Schafer, Bret. "How China's 'Wolf Warrior' Diplomats Use and Abuse Twitter." *Brookings* (blog), 28 oktober 2020. https://www.brookings.edu/techstream/how-chinas-wolf-warrior-diplomats-use-and-abuse-twitter/.

Braumoeller, Bear F. *Only the Dead: The Persistence of War in the Modern Age*. New York, NY: Oxford University Press, 2019.

Braw, Elisabeth. "Beware of Russian and Chinese Aid in Response to the Coronavirus." Foreign Policy, 2020. https://foreignpolicy.com/2020/03/30/russia-china-coronavirus-geopolitics/.

Brooks, Stephen G., G. John Ikenberry en William C. Wohlforth. "Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment." *International Security* 37, nr. 3 (2012): 7–51.

Browne, Ryan. "Russian Jet Violated NATO Airspace While Attempting to Intercept US B-52 Bomber." CNN, 2020. https://www.cnn.com/2020/08/31/politics/russian-jet-nato-b-52/index.html.

Brzozowski, Alexandra. "Military Spending Saw Biggest Increase in a Decade in 2019." *Www.Euractiv.Com* (blog), 27 april 2020. https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/military-spending-saw-biggest-increase-in-a-decade-in-2019/.

Buchanan, Larry, Quoctrung Bui en Jugal K. Patel. "Black Lives Matter May Be the Largest Movement in U.S. History." *The New York Times*, 3 juli 2020. Rubriek VS. https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/03/us/george-floyd-protests-crowd-size.html.

Burki, Talha. "China's Successful Control of COVID-19." *The Lancet Infectious Diseases* 20, nr. 11 (1 november 1 2020): 1240–41. https://doi.org/10/ghp39n.

"CAP_Resilience_and_Adaptation_ES.Pdf." Geraadpleegd op 15 oktober 2020. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CAP_Resilience_and_Adaptation_ES.pdf.

Caribbean Disaster Emergency Management Agency. "Regional Consultations on Climate and Security in the Caribbean Region." Aruba: Caribbean Disaster Emergency Management Agency, 2018. https://www.cdema.org/Concept_Note_Regional_Consultation_on_Climate_and_Security.pdf.

Carl, Noah. "Leavers Have a Better Understanding of Remainers' Motivations than Vice Versa." *EUROPP* (blog), 12 mei 2018. https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/05/12/leavers-have-a-better-understanding-of-remainers-motivations-than-vice-versa/.

Cattaneo, Bruno. "Forest Fires Threaten Europe's Nature as World Suffers Worst Year on Record." Tekst. EU Science Hub - European Commission, 29 oktober 2020. https://ec.europa.eu/jrc/en/news/forest-fires-threaten-europe-s-nature-world-suffers-worst-year-record.

Cha, Victor. "The Unfinished Legacy of Obama's Pivot to Asia." *Foreign Policy* (blog), 6 september 2016. https://foreignpolicy.com/2016/09/06/the-unfinished-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/.

Chan, Lai-Ha. "Soft Balancing against the US 'Pivot to Asia': China's Geostrategic Rationale for Establishing the Asian Infrastructure Investment Bank." *Australian Journal of International Affairs* 71, nr. 6 (2 november 2017): 568–90. https://doi.org/10/gg7zsm.

AP NEWS. "China Delayed Releasing Coronavirus Info, Frustrating WHO," 2 juni 2020. https://apnews.com/article/3c061794970661042b18d5aeaaed9fae.

"China's First NDC Submission.Pdf." Geraadpleegd op 27 oktober 2020. https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf.

Warsaw Institute. "China's Growing Influence in International Organizations," 14 oktober 2020.. https://warsawinstitute.org/chinas-growing-influence-international-organizations/.

Xinhuanet. "Chinese Mainland's Policy toward Taiwan Clear, Consistent: Spokesperson," 2020. http://www.xinhuanet.com/english/2020-01/12/c_138697335.htm.

Choer Moraes, Henrique en Mikael Wigell. "The Emergence of Strategic Capitalism: Geoeconomics, Corporate Statecraft and the Repurposing of the Global Economy," 2020.

Climate Technology Centre and Network. "Progress Report 2019." Copenhagen: Climate Technology Centre and Network, 2019. https://www.ctc-n.org/sites/www.ctc-n.org/files/resources/progress_report_2020_march_rev1.pdf.

———. "Progress Report: January 2014 - August 2015." Copenhagen: Climate Technology Centre and Network, 2015. https://www.ctc-n.org/sites/www.ctc-n.org/files/resources/2015_ctcn_progress_report.pdf.

Cooper, Zack en Gregory Poling. "America's Freedom of Navigation Operations Are Lost at Sea." *Foreign Policy* (blog), 2019. https://foreignpolicy.com/2019/01/08/americas-freedom-of-navigation-operations-are-lost-at-sea/.

Gallup. "Country Ratings," 2020. https://news.gallup.com/poll/1624/Perceptions-Foreign-Countries.aspx.

"COVID-19 and Europe's Environment: Impacts of a Global Pandemic." Brussel: European Environment Agency, 2020. https://www.eea.europa.eu/publications/covid-19-and-europe-s.

Davis, Lewis en Sumit S. Deole. "Immigration and the Rise of Far-Right Parties in Europe." *Ifo DICE Report* 15, nr. 4 (2017): 10–15.

De Spiegeleire, Stephan, Tim Sweijs, Sijbren de Jong, Willem Th. Oosterveld, Hannes Rõõs, Frank Bekkers, Artur Usanov, Robert de Rave en Karlijn Jans. *Volatility and Friction in the Age of Disintermediation*. Den Haag: Den Haag Centrum voor Strategische Studies, 2017. http://hcss.nl/report/volatility-and-friction-age-disintermediation.

Dennison, Susi en Pawel Zerka. "Together in Trauma: Europeans and the World after Covid-19." ECFR, 2020. https://ecfr.eu/publication/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19/.

Devlin, Kat, en Inquiries. "Attitudes toward EU Are Largely Positive, Both within Europe and Outside It." *Pew Research Center*, 21 oktober 2019. https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/21/attitudes-toward-eu-are-largely-positive-both-within-europe-and-outside-it/.

"Disaster Risk Reduction," 23 januari 2020. http://digitallibrary.un.org/record/3848699.

Doffman, Zak. "Huawei Employees Linked to China's Military And Intelligence, Reports Claim." Forbes, 2019. https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2019/07/06/huawei-employees-linked-to-chinas-state-intelligence-agencies-report-claims/.

Doshi, Rush. "China Thinks Trump Is Bad for America, and That's Good for China." Foreign Policy, 2020. https://foreignpolicy.com/2020/10/12/china-trump-accelerating-american-decline/.

Economic Community of West African States. "ECOWAS Strengthens Regional Capacity to Adapt to Climate Change." Economic Community of West African States (ECOWAS), 2 mei 2019. https://www.ecowas.int/ecowas-strengthens-regional-capacity-to-adapt-to-climate-change/.

Efron, Shira, Kurt Klein en Raphael S. Cohen. "Environment, Geography, and the Future of Warfare: The Changing Global Environment and Its Implications for the US Air Force." RAND Corporation Santa Monica United States, 2020.

Eichengreen, Barry. "The Eurozone Crisis: The Theory of Optimum Currency Areas Bites Back." *Notenstein Academy White Paper Series*, 2014.

Elliott, David. "Chart of the Day: These Countries Normally Have the Highest International Tourist Numbers." World Economic Forum, 2020. https://www.weforum.org/agenda/2020/06/most-visited-countries-world-tourism-organization/.

"ESPAS_Report2019.Pdf." Geraadpleegd op 17 december 2020. https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/ESPAS_Report2019.pdf.

Etzioni, Amitai. "The Rising (More) Nation-Centered System." The Fletcher Forum of World Affairs (2018). /paper/The-Rising-(More)-Nation-Centered-System-Etzioni/31ed2e0f27abf4e3f4897c-4c10ad2e78e10cb9ab.

European Commission. "EU Position in World Trade." Geraadpleegd op 31 juli 2020. https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/.

European Commission. "Climate Change and International Security: Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council." Brussels: European Commission, 2008. https://www.consilium.europa.eu/media/30862/en_clim_change_low.pdf.

———. "EU-China Leaders Statement on Climate Change and Clean Energy." United Nations Framework Convention on Climate Change, 16 juni 2028. https://www.scribd.com/document/350072665/Final-Version-EU-China-Leaders-Joint-Statement-on-Climate-Change.

———. "Reflection Paper on the Future of European Defence." Brussel: Europese Commissie, 2017.

"European Defence Agency Annual Report 2019." Brussel: European Defence Agency, 2019.

European Commission. "EU-Vietnam Trade Agreement Enters into Force." Tekst, 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1412.

"Financial Figures." Geraadpleegd op 17 december 2020. https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/financials.

Fleming, Sam, Ian Mount en Miles Johnson. "EU Rescue Package: Borrowing to Prevent a North-South Split." Financial Times, 24 juli 2020. https://www.ft.com/content/1fd5785b-5f6f-4175-bae4-214b43a55804.

Foote, Caleb en Stephen Ezell. "The 2019 Global Mercantilist Index: Ranking Nations' Distortive Trade Policies." Information Technology and Innovation Foundation, 18 november 2019. https://itif.org/publications/2019/11/18/2019-global-mercantilist-index-ranking-nations-distortive-trade-policies.

Foroohar, Rana. "China Wants to Decouple from US Tech, Too," 6 september 2020. https://www.ft.com/content/371e139e-df4d-4ef8-9ed9-a92b97543af6.

Forster, Piers M., Harriet I. Forster, Mat J. Evans, Matthew J. Gidden, Chris D. Jones, Christoph A. Keller, Robin D. Lamboll, e.a., "Current and Future Global Climate Impacts Resulting from COVID-19." *Nature Climate Change* 10, nr. 10 (oktober 2020): 913–19. https://doi.org/10/gg7s7w.

Foy, Henry. "Russia: Adapting to Sanctions Leaves Economy in Robust Health." Financial Times, 30 januari 2020. https://www.ft.com/content/a9b982e6-169a-11ea-b869-0971bffac109.

Friedman, Thomas L. "Opinion | Biden Made Sure 'Trump Is Not Going to Be President for Four More Years.'" *The New York Times*, 2 december 2020, Rubriek Opinie. https://www.nytimes.com/2020/12/02/opinion/biden-interview-mcconnell-china-iran.html.

Galeotti, Mark. *Russian Political War: Moving Beyond the Hybrid*. 1st edition. London; New York: Routledge, 2019.

WorldBank. "GDP (Current US$)." Geraadpleegd op 17 december 2020. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD.

Gerretsen, Isabelle. "5 Burning Questions about China's Carbon Neutrality Pledge." Climate Home News, 23 september 2020. https://www.climatechangenews.com/2020/09/23/5-burning-questions-chinas-carbon-neutrality-pledge/.

Gill, Bates. "China's Global Influence: Post-COVID Prospects for Soft Power." *The Washington Quarterly* 43, nr. 2 (2 april 2020): 97–115. https://doi.org/10/ghp4cp.

Fortune. "Global 500." Geraadpleegd op 3 augustus 2020. https://fortune.com/global500/2019/.

SIPRI. "Global Military Expenditure Sees Largest Annual Increase in a Decade—Says SIPRI—Reaching $1917 Billion in 2019," 2020. https://www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion.

Goble, Paul. "Aging of Russian Population Makes Putin's Defense Buildup More Difficult and Dangerous." Jamestown, 2020. https://jamestown.org/program/aging-of-russian-population-makes-putins-defense-build-up-more-difficult-and-dangerous/.

Goh, Brenda. "'All the Forces': China's Global Social Media Push over Hong Kong Protests." *Reuters*, 22 augustus 2019. https://www.reuters.com/article/us-hong-kong-protests-china-socialmedia-idUSKCN1VC0NF.

Gonzalez-Barrera, Ana en Phillip Connor. "Around the World, More Say Immigrants Are a Strength Than a Burden." *Pew Research Center's Global Attitudes Project* (blog), 14 maart 2019. https://www.pewresearch.org/global/2019/03/14/around-the-world-more-say-immigrants-are-a-strength-than-a-burden/.

Greeley, Brendan. "Trump Raises Prospect of 'Decoupling' US Economy from China." Financial Times, 7 september 2020. https://www.ft.com/content/06047bc5-81dd-4475-8678-4b3181d53877.

Griffin, Paul A. "Energy Finance Must Account for Extreme Weather Risk." *Nature Energy* 5, nr. 2 (februari 2020): 98–100. https://doi.org/10/gg7wcj.

Groep van multilaterale ontwikkelingsbanken. "Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance." Londen: European Bank for Reconstruction and Development, 2020.

Grossman, Derek. "China Refuses to Quit on the Philippines." The Diplomat, 2020. https://thediplomat.com/2020/07/china-refuses-to-quit-on-the-philippines/.

Grubb, Michael. "Full Legal Compliance with the Kyoto Protocol's First Commitment Period – Some Lessons." *Climate Policy* 16, nr. 6 (17 augustus 2016): 673–81. https://doi.org/10/gg79qn.

Guiso, Luigi, Helios Herrera, Massimo Morelli en Tommaso Sonno. "Global Crises and Populism: The Role of Eurozone Institutions*." *Economic Policy* 34, nr. 97 (1 januari 2019): 95–139. https://doi.org/10/ghp4gc.

Gutierrez, Jason. "Philippines Backs Off Threat to Terminate Military Pact with U.S." *The New York Times*, 2 juni 2020, Rubriek Wereld. https://www.nytimes.com/2020/06/02/world/asia/philippines-military-pact-us-duterte.html.

Guzansky, Yoel en Ari Heistein. "Saudi Arabia's War in Yemen Has Been a Disaster." Tekst. The National Interest. The Center for the National Interest, 25 maart 2018. https://nationalinterest.org/feature/saudi-arabias-war-yemen-has-been-disaster-25064.

Haas, Michael en Niklas Masuhr. "US-China Relations and the Specter of Great Power War." In *Strategic Trends 2020: Key Developments in Global Affairs*, 31–53. Center for Security Studies, ETH Zurich, 2020.

Hafner, Marco, Erez Yerushalmi, Clement Fays, Elaine

Dufresne en Christian Van Stolk. "COVID-19 and the Cost of Vaccine Nationalism," 2020.

Hellyer, Marcus. "Budget Shows Defence Spending Growth on Track." The Strategist, 7 oktober 2020. https://www.aspistrategist.org.au/budget-shows-defence-spending-growth-on-track/.

Herszenhorn, David M. "EU Extends a Hand (or Two) to Joe Biden." POLITICO, 1 december 2020. https://www.politico.eu/article/eu-extends-a-hand-or-two-to-joe-biden/.

Hille, Kathrin. "'Wolf Warrior' Diplomats Reveal China's Ambitions." Financial Times, 12 mei 2020. https://www.ft.com/content/7d500105-4349-4721-b4f5-179de6a58f08.

Hirsh, Michael. "Why the Liberal International Order Will Endure into the Next Decade." *Foreign Policy* (blog), 2019. https://foreignpolicy.com/2019/12/27/why-liberal-international-order-will-endure-next-decade-2020-democracy/.

"How Vladimir Putin's Embrace of China Weakens Russia." *The Economist*, 25 juli 2019. https://www.economist.com/briefing/2019/07/25/how-vladimir-putins-embrace-of-china-weakens-russia.

Huang, Christine en Jeremiah Cha. "Russia and Putin Receive Low Ratings Globally." *Pew Research Center* (blog), 2020. https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/02/07/russia-and-putin-receive-low-ratings-globally/.

Hub, IISD's SDG Knowledge. "WCDRR Adopts Sendai Framework for Disaster Risk Reduction | News | SDG Knowledge Hub | IISD." Geraadpleegd op 15 oktober 2020. https://sdg.iisd.org:443/news/wcdrr-adopts-sendai-framework-for-disaster-risk-reduction/.

Huet, Natalie en Carmen Paun. "Meet the World's Most Powerful Doctor: Bill Gates." POLITICO, 4 mei 4 2017. https://www.politico.eu/article/bill-gates-who-most-powerful-doctor/.

Humprecht, Edda, Frank Esser en Peter Van Aelst. "Resilience to Online Disinformation: A Framework for Cross-National Comparative Research." *The International Journal of Press/Politics* 25, nr. 3 (1 juli 2020): 493–516. https://doi.org/10/ggjk22.

Hurst, Kara. "Three Global Companies Join the Climate Pledge Co-Founded by Amazon." US Day One Blog, 16 juni 2020. https://blog.aboutamazon.com/sustainability/three-global-companies-join-the-climate-pledge-co-founded-by-amazon.

Ikenberry, G. John. "The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America." *Foreign Affairs* 90, nr. 3 (2011): 56–68.

Interdepartementaal Project Verkenningen. "Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst." Den Haag, Ministerie van Defensie, 2010.

Ioanes, Ellen. "Hong Kong activists use Pokemon Go and Tinder to organize as police crack down on ongoing protests." Business Insider Nederland, 19AD. https://www.businessinsider.nl/hong-kong-protesters-tinder-and-apple-airdrop-to-organize-2019-8/.

World Bank. "Iran's Economic Update — October 2019," 2019. https://www.worldbank.org/en/country/iran/publication/economic-update-october-2019.

Isaac, Mike en Daisuke Wakabayashi. "Russian Influence Reached 126 Million Through Facebook Alone (gepubliceerd in 2017)." *The New York Times*, 30 oktober 2017, Rubriek Technolgie. https://www.nytimes.com/2017/10/30/technology/facebook-google-russia.html.

"Israel Carries out 'Wide-Scale Strikes' on Iranian Forces in Syria." *BBC News*, 20 november 2019, Rubriek Midden-Oosten. https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50485521.

Jankowski, Dominik P. "NATO at 70: Toward European Strategic Responsibility." World Politics Review, 2019. https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27723/nato-at-70-toward-european-strategic-responsibility.

Jardine, Bradley en Edward Lemon. "In Russia's Shadow: China's Rising Security Presence in Central Asia | Russia Matters." Russia Matters, 2020. https://www.russiamatters.org/analysis/russias-shadow-chinas-rising-security-presence-central-asia.

Johnson, Miles. "How the Mafia Infiltrated Italy's Hospitals and Laundered the Profits Globally," 9 juli 2020. https://www.ft.com/content/8850581c-176e-4c5c-8b38-debb26b35c14.

The White House. "Joint Statement between the United States of America and the Socialist Republic of Vietnam," 2017. https://www.whitehouse.gov/brief-ings-statements/joint-statement-united-states-america-socialist-republic-vietnam/.

Kardas-Nelson, Mara. "Microfinance Lenders in Sierra Leone Accused of 'payday Loan' Interest Rates." the Guardian, 12 december 2019. http://www.theguardian.com/global-development/2019/dec/12/microfinance-lenders-in-sierra-leone-accused-of-payday-loan-interest-rates.

Karnitschnig, Matthew. "German Social Democrats Tell Trump to Take US Nukes Home." POLITICO, 3 mei 2020 https://www.politico.eu/article/german-social-democrats-tell-donald-trump-to-take-us-nukes-nuclear-weapons-home/.

Kaufman, George G en Kenneth E Scott. "What Is Systemic Risk, and Do Bank Regulators Retard or Contribute to It?" *The Independent Institute* 7, nr. 3 (winter 2002-2003). https://www.independent.org/pdf/tir/tir_07_3_scott.pdf.

Kelley, Colin P., Shahrzad Mohtadi, Mark A. Cane, Richard Seager en Yochanan Kushnir. "Climate Change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112, nr. 11 (17 maart 2015): 3241–46. https://doi.org/10/2jw.

Khalil, Lydia. "Digital Authoritarianism, China and COVID." Lowy Institute, 2020. https://www.lowyinstitute.org/publications/digital-authoritarianism-china-and-covid.

Korteweg, Rem, Christopher Houtkamp en Monika Sie Dhian Ho. "Dutch Views Transatlantic Ties and European Security Cooperation." The Netherlands Institute for International Relations, 2020. https://www.clingendael.org/publication/dutch-views-transatlantic-ties-and-european-security-cooperation.

Krampe, Florian, Roberta Scassa en Giovanni Mitrotta. "Responses to Climate-Related Security Risks: Regional Organizations in Asia and Africa." Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2018. JSTOR. https://doi.org/10.2307/resrep24467.

Krastev, Ivan en Mark Leonard. "Europe's Pandemic Politics: How the Virus Has Changed the Public's Worldview." ECFR, 2020. https://ecfr.eu/publication/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview/.

Krillova, Kseniya. "Ukrainian Reverberations of the Wagner Arrests in Belarus: Russian Disinformation?" Jamestown, 2020. https://jamestown.org/program/ukrainian-reverberations-of-the-wagner-arrests-in-belarus-russian-disinformation/.

Kristensen, Hans M. en Matt Korda. "French Nuclear Forces, 2019." *Bulletin of the Atomic Scientists* 75, nr. 1 (2 januari 2019): 51–55. https://doi.org/10/gf6x7d.

———. "Status of World Nuclear Forces." *Federation of American Scientists* (blog), 2020. https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/.

Kurlantzick, Joshua. "Vietnam, Under Increasing Pressure from China, Mulls a Shift Into America's Orbit." World Politics Review, 2020. https://www.worldpoliticsreview.com/insights/28502/as-china-vietnam-relations-deteriorate-hanoi-mulls-closer-ties-with-the-u-s.

Kurtzer, Jacob en Grace Gonzales. "China's Humanitarian Aid: Cooperation amidst Competition," 2020. https://www.csis.org/analysis/chinas-humanitarian-aid-cooperation-amidst-competition.

Lague, David. "Special Report: U.S. Rearms to Nullify China's Missile Supremacy." *Reuters*, 6 mei 2020. https://www.reuters.com/article/us-usa-china-missiles-specialreport-us-idUSKBN22I1EQ.

Landler, Mark, Eric Schmitt en Michael R. Gordon. "Trump Aides Recruited Businessmen to Devise Options for Afghanistan (Published 2017)." *The New York Times*, 11 juli 11 2017, Rubriek Wereld. https://www.nytimes.com/2017/07/10/world/asia/trump-afghanistan-policy-erik-prince-stephen-feinberg.html.

Lanoszka, Alexander. "Nuclear Blackmail and Nuclear Balance in the Baltic Region." *Scandinavian Journal of Military Studies* 2 (20 juni 2019): 72–82. https://doi.org/10/gg7zsp.

Lascurettes, Kyle. "The Concert of Europe and Great Power Governance Today: What Can the Order of 19th-Century Europe Teach Policymakers About International Order in the 21st Century." RAND National Defense Research Institute Santa Monica United States, 2017.

LeGrone, Owen. "Russian Nuclear Modernization and Putin's Wonder-Missiles: Real Issues and False Posturing." *Arms Control Today* 49, nr. 7 (2019): 41–41.

Leonard, Mark. "Salvaging Globalisation." ECFR, 2020. https://ecfr.eu/article/commentary_salvaging_globalisation/.

Lepido. "Vodafone Found Hidden Backdoors in Huawei Equipment." *Bloomberg*, 2019. https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-30/vodafone-found-hidden-backdoors-in-huawei-equipment.

Levy, Jack S. *War in the Modern Great Power System: 1495--1975*. University Press of Kentucky, 1983. https://www.jstor.org/stable/j.ctt130jjmm.

Li, Wang, Zhou Dongchen en Anna Kolotova. "China and Russia in the SCO: Consensus & Divergence." *Human Affairs* 30, nr. 2 (28 april 2020): 189–98. https://doi.org/10/ghp4g9.

Loucaides, Darren. "Here's Why Lockdown Is Nigel Farage's New Target | Darren Loucaides." the Guardian,5 november 2020. http://www.theguardian.com/commentisfree/2020/nov/05/lockdown-nigel-farage-new-enemy-us-election-covid-19.

Louk Faesen, Tim Sweijs en Alexander Klimburg. "From Blurred Lines to Red Lines: Countermeasures and Norms in Hybrid Conflict." The Hague Centre for Strategic Studies, september 2020. https://hcss.nl/news/new-report-blurred-lines-red-lines-countermeasures-and-norms-hybrid-conflict.

Atlantic Council. "Lubyanka Federation: How the FSB Determines the Politics and Economics of Russia," oktober 5, 2020. https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/lubyanka-federation/.

Lucas, Edward. "Wolf Warrior Diplomacy," 11 mei 2020. https://cepa.org/wolf-warrior-diplomacy/.

Lynch, Ian J. "What Are the Implications of China's Growing Security Role in Central Asia?" The Diplomat, 2020. https://thediplomat.com/2020/06/what-are-the-implications-of-chinas-growing-security-role-in-central-asia/.

Maas, Heiko. "Gastkommentar: Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln," 2018. https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-wir-lassen-nicht-zu-dass-die-usa-ueber-unsere-koepfe-hinweg-handeln/22933006.html.

Major, Claudia. "Catalyst or Crisis? COVID-19 and European Security." *NDC Policy Brief* 17, nr. 20 (2020). https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1481.

Masson-Delmotte, Valerie. "Global Warming of 1.5 °C," 2018. https://www.ipcc.ch/sr15/.

Mazza, Michael. "Signaling from Chinese Military Exercises around Taiwan | AEI." *American Enterprise Institute - AEI* (blog), 2020. https://www.aei.org/articles/signaling-from-chinese-military-exercises-around-taiwan/.

Mazzetti, Mark en Adam Goldman. "Erik Prince Recruits Ex-Spies to Help Infiltrate Liberal Groups." *The New York Times*, 7 maart 2020, Rubriek VS. https://www.nytimes.com/2020/03/07/us/politics/erik-prince-project-veritas.html.

McCarthy, Niall. "The Rise and Fall Of ISIS." Statista Infographics, 2019. https://www.statista.com/chart/20255/the-rise-and-fall-of-isis/.

McDonald, Matt. "Discourses of Climate Security." *Political Geography* 33 (1 maart 2013): 42–51. https://doi.org/10/gc7n39.

McGrath, Matt. "What Does 1.5C Mean in a Warming World?" *BBC News*, 2 oktober 2018, Rubriek Wetenschap en Milieu. https://www.bbc.com/news/science-environment-45678338.

McKean, David en Bart M. J. Szewczyk. "The World Still Needs a United West," 17 september 2020. https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-17/world-still-needs-united-west.

Mearsheimer, John. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security* 43 (1 april 2019): 7–50. https://doi.org/10/gf4v94.

Meredith III, Spencer B. "Ukraine: The Epicenter of Hybrid Warfare and Why the West Must Win There." The Strategy Bridge, 2019. https://thestrategybridge.org/the-bridge/2019/4/29/ukraine-the-epicenter-of-hybrid-warfare-and-why-the-west-must-win-there.

Merrill, Jeremy B. "How We Analyzed the Cost of Trump's and Biden's Campaign Ads on Facebook – The Markup." The Markup, 2020. https://themarkup.org/election-2020/2020/10/29/how-we-analyzed-the-cost-of-trumps-and-bidens-campaign-ads-on-facebook.

"Military and Security Developments Involving the People's Republic of China." Annual Report to Congress. Washington D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2020.

Missiroli, Antonio en Micheal Rühle. "The Pandemic and the Military: Towards Total Defence?" *NDC Policy Brief* 21, nr. 20 (2020). https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1502.

Mizutori, Mami. "Reflections on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Five Years Since Its Adoption." *International Journal of Disaster Risk Science* 11, nr. 2 (1 april 2020): 147–51. https://doi.org/10.1007/s13753-020-00261-2.

Moore, Jazmyn T. "Disparities in Incidence of COVID-19 Among Underrepresented Racial/Ethnic Groups in Counties Identified as Hotspots During June 5–18, 2020 — 22 States, februari–juni 2020." *MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Report* 69 (2020). https://doi.org/10/ghp39d.

Morgan, Blake. "101 Companies Committed to Reducing Their Carbon Footprint." Forbes, 2019. https://www.forbes.com/sites/blakemorgan/2019/08/26/101-companies-committed-to-reducing-their-carbon-footprint/.

Morris, Dick en Eileen McGann. *Here Come the Black Helicopters! UN Global Governance and the Loss of Freedom*. Harper Collins, 2012.

Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. "Mortality Analyses," 2020. https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality.

Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. "Mortality Analyses." Geraadpleegd op 17 november 2020. https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality.

Global Justice Now. "Most of Pfizer's Vaccine Already Promised to Richest, Campaigners Warn," 11 november 2020. https://www.globaljustice.org.uk/news/2020/nov/11/most-pfizers-vaccine-already-promised-richest-campaigners-warn.

Moyer, Jonathan D., Collin J. Meisel, Austin S. Matthews, David K. Bohl en Mathew J. Burrows. Measuring Formal Bilateral Influence Capacity: Implications for US Foreign Policy. 2021. The Atlantic Council and Frederick S. Pardee Center for International Futures, University of Denver, Denver, CO.

Myers, Steven Lee en Paul Mozur. "China Is Waging a Disinformation War Against Hong Kong Protesters (Published 2019)." *The New York Times*, 13 augustus 2019, Rubriek Wereld. https://www.nytimes.com/2019/08/13/world/asia/hong-kong-protests-china.html.

Myers, Steven Lee en Sameer Yasir. "China and India Pledge to Ease Tensions After Border Clashes." The New York Times, 11 september 2020, Rubriek Wereld. https://www.nytimes.com/2020/09/11/world/asia/china-india-border-clashes.html.

National Intelligence Council. "Global Trends: Paradox of Progress." Washington, D.C.: National Intelligence Council, 2017.

Ng, Nicole. "The West Fears Russia's Hybrid Warfare. They're Missing the Bigger Picture." Carnegie Endowment for International Peace, 2019. https://carnegieendowment.org/2019/07/03/west-fears-russia-s-hybrid-warfare.-they-re-missing-bigger-picture-pub-79412.

Nugent, Ciara. "How Extinction Rebellion Is Changing Its Climate Activism." Time, 2020. https://time.com/5864702/extinction-rebellion-climate-activism/.

"Ocean Viking: Rescued Migrants Disembark in Italy." BBC News, 15 september 2019, Rubriek Europa. https://www.bbc.com/news/world-europe-49701130.

Oertel, Janka. "China, Europe, and Covid-19 Headwinds." ECFR, 2020. https://ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds/.

The Syrian Observatory for Human Rights. "On International Human Rights Day: Millions of Syrians Robbed of 'Rights' and 593 Thousand Killed in a Decade," 9 december 2020. https://www.syriahr.com/en/195385/.

Google Sustainability. "Our Commitments." Geraadpleegd op 5 november 2020. https://sustainability.google/commitments/.

Pamment, James. "The EU's Role in Fighting Disinformation: Crafting A Disinformation Framework." Carnegie Endowment for International Peace. Geraadpleegd op 17 december 2020. https://carnegieendowment.org/2020/09/24/eu-s-role-in-fighting-disinformation-crafting-disinformation-framework-pub-82720.

Pancevski, Bojan. "WSJ News Exclusive | U.S. Officials Say Huawei Can Covertly Access Telecom Networks." Wall Street Journal, februari 12, 2020, Rubriek Wereld. https://www.wsj.com/articles/u-s-officials-say-huawei-can-covertly-access-telecom-networks-11581452256.

Panda, Ankit. "China's Westphalian Attachment," 2014. https://thediplomat.com/2014/05/chinas-westphalian-attachment/.

Park, Cyn-Young, Junkyu Lee en James Villafuerte. 20 Years After the Asian Financial Crisis: Lessons Learned and Future Challenges. Asian Development Bank, 2017. https://www.adb.org/publications/20-years-after-asian-financial-crisis-future-challenges.

Pauley, Logan en Jesse Marks. "Is China Increasing Its Military Presence in Syria?" The Diplomat, 2018. https://thediplomat.com/2018/08/is-china-increasing-its-military-presence-in-syria/.

Peltier, Heidi. "The Growth of the 'Camo Economy' and the Commercialization of the Post-9/11 Wars." Political Economy of Security, 30 juni 2020.

Perovic, Jeronim. "Russia's Turn to Eurasia: Regional and International Implications." CSS Policy Perspectives 6, nr. 5 (2018): 1–4.

Piccone, Ted. "Latin America's Struggle with Democratic Backsliding." Brookings (blog), 26 februari 2019. https://www.brookings.edu/research/latin-americas-struggle-with-democratic-backsliding/.

Focus Taiwan. "PLA Warplane Enters Taiwan's ADIZ for Fourth Consecutive Day," 2020. https://focustaiwan.tw/cross-strait/202012010019.

Poling, George B. "The Conventional Wisdom on China's Island Bases Is Dangerously Wrong." War on the Rocks, 10 januari, 2020. https://warontherocks.com/2020/01/the-conventional-wisdom-on-chinas-island-bases-is-dangerously-wrong/.

Pronk, Danny. "Hybrid Conflict and the Future European Security Environment." The Hague: The Netherlands Institute for International Relations, 2018. https://www.clingendael.org/publication/hybrid-conflict-and-future-european-security-environment.

———. "Outpost of Empire: Base Politics with Chinese Characteristics." The Hague: The Netherlands Institute for International Relations, 2020. https://www.clingendael.org/publication/outpost-empire-base-politics-chinese-characteristics.

———. "The Return of Political Warfare." The Hague: The Netherlands Institute for International Relations, 2018. https://www.clingendael.org/publication/return-political-warfare.

Shaping Europe's digital future - European Commission. "Public Private Partnerships." Tekst, 19 april 2016. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships.

Pucik, Tomas. "Severe Weather Season 2019: Summary | European Severe Storms Laboratory." Geraadpleegd op 17 december 2020. https://www.essl.org/cms/severe-weather-season-2019-summary/.

Putten, Frans-Paul van der, Minke Meijnders, Sico van der Meer en Tony van der Togt. "Hybrid Conflict: The Roles of Russia, North Korea and China." The Hague: The Netherlands Institute for International Relations, 2018. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-05/Re-

port_Hybrid_Conflict.pdf.
R. Newkirk II, Vann. "Climate Change Is Already Damaging American Democracy." The Atlantic, 24 oktober 2018. https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/10/climate-change-damaging-american-democracy/573769/.
Raine, John. "Iran, Its Partners, and the Balance of Effective Force." War on the Rocks, 18 maart 020. https://warontherocks.com/2020/03/iran-its-partners-and-the-balance-of-effective-force/.
Rapnoouil, Manuel Lafont, Tara Varma en Nick Witney. "Eyes Tight Shut: European Attitudes towards Nuclear Deterrence." ECFR, 2018. https://ecfr.eu/special/eyes_tight_shut_european_attitudes_towards_nuclear_deterrence/.
Rawlinson, Paul. "Confronting Neo-Mercantilism: Why Regulation Is Critical to Global Trade." World Economic Forum, 2019. https://www.weforum.org/agenda/2019/01/confronting-neo-mercantilism-regulation-critical-global-trade-tariff/.
"Resilient Cities | GFDRR." Geraadpleegd op 15 oktober 2020. https://www.gfdrr.org/en/resilient-cities.
Robinson, Kali. "What Is Hezbollah?" Council on Foreign Relations, 2020. https://www.cfr.org/backgrounder/what-hezbollah.
Rose, Michel. "Amid Arms Race, Macron Offers Europe French Nuclear Wargames Insight." Reuters, 7 februari 2020. https://www.reuters.com/article/us-france-defence-macron-idUSKBN20119O.
TASS. "Russia, Vietnam Ink Military Cooperation Roadmap until 2020," 2018. https://tass.com/defense/997801.
Pew Research Center. "Saudi Arabia's Mohammed Bin Salman Garners Little Trust from People in the Region and the U.S." Geraadpleegd op 17 december 2020. https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/29/saudi-arabias-mohammed-bin-salman-garners-little-trust-from-people-in-the-region-and-the-u-s/.
Sauer, Tom. "Power and Nuclear Weapons: The Case of the European Union." Journal for Peace and Nuclear Disarmament 3, nr. 1 (2 januari 2020): 41–59. https://doi.org/10/gg7zsn.
Schroeder, Paul W. "The 19th-Century International System: Changes in the Structure." World Politics 39, nr. 1 (1986): 1–26. https://doi.org/10/bd4s54.
Scott, Mark en Laurens Cerulus. "Russian Groups Targeted EU Election with Fake News, Says European Commission." POLITICO, 2019. https://www.politico.eu/article/european-commission-disinformation-report-russia-fake-news/.
Seaman, John en Marc Julienne. "Covid-19 in Europe-China Relations: A Country-Level Analysis," 2020. https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/ouvrages-ifri/covid-19-europe-china-relations-country-level-analysis.
Sen en Brandy Zadrozny. "QAnon Groups Have Millions of Members on Facebook, Documents Show." NBC News, 2020. https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/qanon-groups-have-millions-members-facebook-documents-show-n1236317.
"Sendai Framework. "Sustainable Development Knowledge Platform." Geraadpleegd op 28 oktober 2020. https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/sendaiframework.
Sevastopulo, Demetri. "Why Trump's America Is Rethinking Engagement with China." Financial Times, 15 januari 2019. https://www.ft.com/content/f882b7c2-1339-11e9-a581-4ff78404524e.
Shao, Grace. "Social Media Has Become a Battleground in Hong Kong's Protests." CNBC, 15 augustus 2019. https://www.cnbc.com/2019/08/16/social-media-has-become-a-battleground-in-hong-kongs-protests.html.
Shapiro, Jeremy en Nick Witney. "Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations." The European Council on Foreign Relations (ECFR), oktober 2009. http://www.ecfr.eu/publications/summary/towards_a_post_american_europe_a_power_audit_of_eu_us_relations.
Sheppard, David, Anjli Raval en Roula Khalaf. "BP's Looney Stakes Future on Producing Less Oil." Financial Times, 13 september 2020. https://www.ft.com/content/e1d53208-b460-4708-a89c-d8b418cceffb.
Sie Dhian Ho, Monika, van Middelaar, Luuk en Frans-Paul van der Putten. 'De Nederlandse geopolitieke opties: vazal van VS, neutraal, of samen met Frankrijk en Duitsland', De Groene Amsterdammer, 3 februari 2021. https://www.groene.nl/artikel/speler-of-speelbal.

Silver, Laura, Kat Devlin en Christine Huang. "China's Economic Growth Welcomed in Emerging Markets, but Neighbors Wary of Its Influence." Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 5 december 2019. https://www.pewresearch.org/global/2019/12/05/chinas-economic-growth-mostly-welcomed-in-emerging-markets-but-neighbors-wary-of-its-influence/.
———. "Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries." Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 6 oktober 2020. https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/.
Smeltz, Dina, Ivo Daalder, Karl Friedhoff en Craig Kafura. "What Americans Think about America First." The Chicago Council on Global Affairs, 2017.
Smith, Dan, Malin Mobjörk, Florian Krampe en Karolina Eklöw. "Climate Security: Making It #Doable." Den Haag: Nederlands Instituut voor internationale betrekkingen Clingendael, 2019. https://www.clingendael.org/publication/climate-security-making-it-doable.
European Commission - European Commission. "Speech of First Vice-President Timmermans at 'Prague European Summit' Conference." Tekst. Geraadpleegd op 17 december 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_6079.
Spiegeleire, Stephan De, Clarissa Skinner en Tim Sweijs. The Rise of Populist Sovereignism: What It Is, Where It Comes From, and What It Means for International Security and Defense. The Hague Centre for Strategic Studies, 2017.
Sprenger, Sebastian. "The European Union's Defense Ambitions Are Still Showing Signs of Life." Defense News, 29 mei 2020. https://www.defensenews.com/global/europe/2020/05/29/the-european-unions-defense-ambitions-are-still-showing-signs-of-life/.
Stiftung, Bertelsmann. "BTI 2020 Russia Country Report." BTI Blog, 2020. /en/reports/country-report-RUS-2020.html.
"Summary of the 2018 National Defense Strategy." Washington D.C.: US Department of Defense, 2018. https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf.
Sweijs, Tim en Danny Pronk. "Between Order and Chaos? The Writing on the Wall | Strategic Monitor 2019-2020'." Hague Centre for Strategic Studies and Clingendael, 2020. https://www.clingendael.org/pub/2019/strategic-monitor-2019-2020/the-writing-on-the-wall/.
Taylor, Matthew, Jonathan Watts en John Bartlett. "Climate Crisis: 6 Million People Join Latest Wave of Global Protests." The Guardian, 27 september 2019, Rubriek Milieu. https://www.theguardian.com/environment/2019/sep/27/climate-crisis-6-million-people-join-latest-wave-of-worldwide-protests.
Taylor, Trevor. "Brexit's Implications for UK Defence Industrial Cooperation with Europe." RUSI, 2020. https://rusi.org/commentary/brexit-implications-uk-defence-industrial-cooperation-europe.
Middle East Monitor. "Tehran: 2,100 Iranian Soldiers Killed in Syria and Iraq," 7 maart 2018. https://www.middleeastmonitor.com/20180307-tehran-2100-iranian-soldiers-killed-in-syria-and-iraq/.
Financial Times. "The End of One Country, Two Systems in Hong Kong | Financial Times," 2020. https://www.ft.com/content/5d3d7d2e-bba8-11ea-a05d-efc604854c3f.
European External Action Service. "The EU at the UN." Tekst, 2020. https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/33807/eu-un_en.
The PopuList. "The PopuList." Geraadpleegd op 17 december 17, 2020. https://popu-list.org/.
The White House. "National Security Strategy of the United States of America." Washington, D.C.: The White House, 2017. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.
PwC. "The World in 2050," 2020. https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html.
Thornberry, Rep Mac. "CJCS Milley Predicts DoD Budget 'Bloodletting' To Fund Navy." Breaking Defense (blog), 2020. https://breakingdefense.com/2020/12/cjcs-milley-predicts-dod-bloodletting-to-fund-navy-priorities/.
Tian, Nan en Fei Su. "Estimating the Arms Sales of Chinese Companies | SIPRI." SIPRI, 2020. https://www.sipri.org/publications/2020/sipri-insights-peace-and-security/estimating-arms-sales-chinese-companies.
Torossian, Bianca en Frank Bekkers. "A Horizon Scan of Trends and Developments in Hybrid Conflicts Set to Shape 2020 and Beyond." Den Haag, 2020. https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/Horizon%20scan%20Hybrid%20Trends%20and%20Developments%20

%282002%29.pdf.
Trinkunas, Harold. "Testing the Limits of China and Brazil's Partnership." Brookings (blog), 20 juli 2020. https://www.brookings.edu/articles/testing-the-limits-of-china-and-brazils-partnership/.
The Moscow Times. "Trump-Linked Contractor Offered Military Services to Russia's Wagner in Africa," 14 april 2020. https://www.themoscowtimes.com/2020/04/14/trump-linked-contractor-offered-military-services-to-russias-wagner-intercept-a69986.
Aljazeera. "Two Turkish Soldiers Killed in Syria on Eve of Key Moscow Meeting," 2020. https://www.aljazeera.com/news/2020/3/4/two-turkish-soldiers-killed-in-syria-on-eve-of-key-moscow-meeting.
"UNDRR Annual Report 2019." Geraadpleegd op 14 oktober 2020. https://www.undrr.org/publication/undrr-annual-report-2019.
"UNDRR_Making Cities Resilient Report 2019_april2019.Pdf." Geraadpleegd op 15 oktober 2020. https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/toolkit/documents/UNDRR_Making%20Cities%20Resilient%20Report%202019_april2019.pdf.
World Meteorological Organization. "United in Science Report: Climate Change Has Not Stopped for COVID19," 8 september 2020. https://public.wmo.int/en/media/press-release/united-science-report-climate-change-has-not-stopped-covid19.
United Nations. "Paris Agreement." United Nations, 2015. https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.
United Nations Department of Economic and Social Affairs. "64th GA Session (2009)." Division for Sustainable Development, 2009. https://www.un.org/esa/dsd/resources/res_docugaecos_64.shtml.
United Nations General Assembly. "Resolution Adopted by the General Assembly 63/281. Climate Change and Its Possible Security Implications." United Nations General Assembly, juni 2009. http://doi.wiley.com/10.1111/j.1564-913X.2009.00056.x.
United Nations Office for Disaster Risk Reduction. "Measuring Implementation of the Sendai Framework." Sendai Framework for Disaster Risk Reduction Monitor, 2020. https://sendaimonitor.undrr.org/.
———. "UNDRR in the UN System." United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Geraadpleegd op 27 augustus 2020. https://eird.org/americas/we/unisdr-in-the-un-system.html.
"United Nations Resolutions & Reports - Knowledge Base - PreventionWeb.Net." Geraadpleegd op 15 oktober 2020. https://www.preventionweb.net/english/professional/resolutions/index.php?o=res_date&o2=DESC&ps=50&pg=1.
Peter G. Peterson Foundation. "U.S. Defense Spending Compared to Other Countries," 2020. https://www.pgpf.org/chart-archive/0053_defense-comparison.
Vaïsse, Justin. Why Neoconservatism Still Matters. Lowy Institute for International Policy, 2010.
Walt, Stephen M. "The Global Order After COVID-19." Belfer Center for Science and International Affairs, 2020. https://www.belfercenter.org/publication/global-order-after-covid-19.
Weinland, Don en Charles Clover. "Blackwater Founder Erik Prince Eyes Opportunities with China." Financial Times, 10 april 2017. https://www.ft.com/content/e6942960-19e9-11e7-bcac-6d03d067f81f.
———. "Citic Boosts Stake in Erik Prince's Security Group Frontier." Financial Times, 5 maart 2018. https://www.ft.com/content/97c14e0e-2031-11e8-a895-1ba1f-72c2c11.
Werrell, Caitlin E. en Francesco Femia. "Climate Change, the Erosion of State Sovereignty, and World Order." Brown Journal of World Affairs 22 (2016 2015): 221.
ChinaPower Project. "What Does China Really Spend on Its Military?" 28 december 2015. http://chinapower.csis.org/military-spending/.
C40. "Why Cities?" 2020. https://www.c40.org/ending-climate-change-begins-in-the-city.
Wijk, Rob de en Jack Thompson. "Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests." Den Haag: Den Haag Centrum voor Strategische Studies, 2020.
Wike, Richard, Janell Fetterolf en Mara Mordecai. "U.S. Image Plummets Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly." Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 15 september 2020. https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummets-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/.

Wike, Richard, Jacob Poushter, Janell Fetterolf en Shannon Schumacher. "Trump Ratings Remain Low Around the World, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable." Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 8 januari 2020. https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/.
Wike, Richard, Bruce Stokes, Jacob Poushter, Laura Silver, Janell Fetterolf en Kat Devlin. "Trump Approval Worldwide Remains Low Especially Among Key Allies." Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), 1 oktober 2018. https://www.pewresearch.org/global/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/.
Winter, Jana. "Exclusive: FBI Document Warns Conspiracy Theories Are a New Domestic Terrorism Threat." Yahoo! News, 2019. https://news.yahoo.com/fbi-documents-conspiracy-theories-terrorism-160000507.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS91cmw_c2E9dCZyY3Q9aiZxPSZlc3JjPXMmc291cmNlPXdlYiZjZD0mdmVkPTJhaFVLRXdqNzY5Nk41OVh0QWhYTUN1d0tlY0NfQVJBUUZqQUFlZ1FJQXhBQyZ1cmw9aHR0cHMlM0ElMkYlMkZuZXdzLnlhaG9vLmNvbSUyRmZiaS1kb2N1bWVudHMtY29uc3BpcmFjeS10aGVvcmllcy10ZXJyb3Jpc20tMTYwMDAwNTA3Lmh0bWwmdXNnPUFPdlZhdzJWX1RyWVlEV0dNaU52UmxVckRnNkU&guce_referrer_sig=AQAAAJRkN4qjw0e9ucYJ6oHGw-jjjKFQhAUr26u6vkx7TyhObM4wTFwwJkTQ7K7BfHNBP9yUxTVeP1klyB55p2z_7YoqDbEZwEOF0AtDG8uxemtQMMWG0xpwhDF7u_kdKmfaQhtHpWmxNZyCN4nAI_quXCSba4C-5K8qpIDgWy9NxRUj.
Wolfe, Robert en Petros C. Mavroidis. "WTO Dispute Settlement and the Appellate Body: Insider Perceptions and Members' Revealed Preferences." Journal of World Trade 54, nr. 5 (1. september 2020). https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/54.5/TRAD2020029.
Wong, Edward en Paul Mozur. "China's 'Donation Diplomacy' Raises Tensions with U.S." The New York Times, 14 april 2020, Rubriek VS. https://www.nytimes.com/2020/04/14/us/politics/coronavirus-china-trump-donation.html.
Woolf, Amy F. Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces and Modernization. Onafhankelijke uitgave, 2020..
SIPRI. "World Military Expenditure Grows to $1.8 Trillion in 2018," 2019. https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018.
Fortune. "World's Most Admired Companies." Geraadpleegd op 17 december 2020. https://fortune.com/worlds-most-admired-companies/2020/.
Woyke, Elizabeth. "China Is Racing Ahead in 5G. Here's What That Means." MIT Technology Review, 2018. https://www.technologyreview.com/2018/12/18/66300/china-is-racing-ahead-in-5g-heres-what-it-means/.
Wu, Mark. "The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance." SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 13 mei 2016. https://papers.ssrn.com/abstract=2779781.
Yin, George. "The BRICS Bank and China's Economic Statecraft." The Diplomat, 2014. https://thediplomat.com/2014/07/the-brics-bank-and-chinas-economic-statecraft/.
Youssef, Gordon Lubold and Nancy A. "U.S.-China Rivalry Pushes Rise in World-Wide Military Spending, Report Finds." Wall Street Journal, 14 februari 2020, Rubriek Wereld. https://www.wsj.com/articles/u-s-china-rivalry-pushes-rise-in-world-wide-military-spending-report-finds-11581698608.
Zenglein, Max J. "Evolving Made in China 2025," 2019. https://merics.org/en/report/evolving-made-china-2025.
Zverev, Maria Tsvetkova, Anton. "Exclusive: Kremlin-Linked Contractors Help Guard Venezuela's Maduro - Sources." Reuters, 25 januari 2019. https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-russia-exclusive-idUSKCN1PJ22M.
tion-organization-matters/
Woyke, Elizabeth. "China Is Racing Ahead in 5G. Here's What That Means." MIT Technology Review, 2018. https://www.technologyreview.com/2018/12/18/66300/china-is-racing-ahead-in-5g-heres-what-it-means/.
Wu, Mark. "The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance." SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 13 mei 2016. https://papers.ssrn.com/abstract=2779781.
Yin, George. "The BRICS Bank and China's Economic Statecraft." The Diplomat, 2014. https://thediplomat.com/2014/07/the-brics-bank-and-chinas-economic-statecraft/.

Youssef, Gordon Lubold and Nancy A. "U.S.-China Rivalry Pushes Rise in World-Wide Military Spending, Report Finds." Wall Street Journal, 14 februari 2020, rubriek Wereld. https://www.wsj.com/articles/u-s-china-rivalry-pushes-rise-in-world-wide-military-spending-report-finds-11581698608.
Zenglein, Max J. "Evolving Made in China 2025," 2019. https://merics.org/en/report/evolving-made-china-2025.
Zverev, Maria Tsvetkova, Anton. "Exclusive: Kremlin-Linked Contractors Help Guard Venezuela's Maduro - Sources." Reuters, 25 januari 2019. https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-russia-exclusive-idUSKCN1PJ22M.

10. Methode

10.2 Samenvatting

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de methoden die zijn toegepast in het Strategische Monitor-rapport, ten behoeve van: a) de transparantie over de bevindingen in het rapport, en b) de repliceerbaarheid van de gebruikte methoden. Daartoe beschrijven we de methodologische opzet en de gebruikte datasets van editie 2020-2021 van de Strategische Monitor, die is toegespitst op de thema's internationale vrede, veiligheid en maatschappelijke stabiliteit. Het kader waarmee we in de Strategische Monitor werken, volgt een multidimensionale benadering voor het evalueren van deze concepten. In het hoofdstuk **Wereldwijde megatrends** geven we een overzicht van zes megatrends die de komende jaren een mogelijke impact hebben op de Nederlandse veiligheid. Het hoofdstuk **Belangrijkste actoren in de wereld** geeft een overzicht van de rollen die grootmachten, middenmachten en niet-statelijke actoren spelen in het internationale veiligheidslandschap. Ten slotte analyseren we in het hoofdstuk **De (wan)orde in de wereld** de toestand van de op regels gebaseerde internationale orde. In het vervolg van dit hoofdstuk geven we een globaal overzicht van de gebruikte methoden voor de Strategische Monitor, plus verwijzingen naar documentatie en/of datasets die wij noodzakelijk achten om deze methoden te kunnen repliceren.

10.3 Inleiding

Hier willen we een overzicht geven van de methoden en bronnen die zijn gebruikt bij het opstellen van het jaarverslag van de Strategische Monitor 2020-2021, dat is toegespitst op de thema's *internationale vrede en veiligheid* en *maatschappelijke stabiliteit*. Het jaarverslag bestaat uit drie hoofdstukken, te weten: **Wereldwijde megatrends**, **Belangrijkste actoren in de wereld** en **De (wan)orde in de wereld**. In het hoofdstuk Wereldwijde megatrends gebruiken we een combinatie van *horizonscans*, *expertsessies*, *vragenlijsten*, *trendanalyse* en *scenario-analyse* om een overzicht te geven van een zestal megatrends met een potentiële impact op de Nederlandse nationale veiligheid in de komende jaren. Voor het hoofdstuk Belangrijkste actoren in de wereld hebben we een combinatie van *horizonscans* en *trendanalyse* gebruikt om een overzicht te maken van de rollen die grootmachten, middenmachten en niet-statelijke

Figuur 33 - Overzicht van toegepaste onderzoeksmethoden, Strategische Monitor 2020-2021

Methode	Beschrijving
Horizonscan	De horizonscanmethode berust op handmatige monitoring van honderden gevalideerde bronnen van verkennende studies, gestructureerde codering van signalen en expertopinies. Horizonscans zijn voornamelijk bedoeld om de waarschijnlijkheid en de vermoedelijke impact van bepaalde ontwikkelingen te bepalen.
Expertraadpleging	Hierbij wordt kennis en feedback van domeinexperts ingewonnen door middel van vragenlijsten of expertsessies.
Scenario-analyse	Bij scenario-analyse worden toekomstige ontwikkelingen geanalyseerd door mogelijke alternatieve uitkomsten te overwegen.
Trendanalyse	Bij trendanalyse of trendimpactanalyse worden actuele en opkomende verschijnselen geanalyseerd door deze gedurende meerdere jaren op een gestructureerde manier te volgen.
Internationale orde-analyse	Dit is een kwalitatieve., gestructureerde en gefocuste vergelijkingsbenadering waarbij een structureel consistente beoordeling van verschijnselen wordt gemaakt met systematische toepassingsgrenzen. Zo kunnen trends in de naleving van normen en regels door staten worden vastgesteld.

actoren vervullen in het internationale veiligheidslandschap. En ten slotte werd voor het hoofdstuk De (wan)orde in de wereld een combinatie van *horizonscans*, *trendanalyse* en *internationale orde-analyse* gebruikt voor het onderzoeken van de toestand van de op regels gebaseerde internationale orde. De bevindingen uit deze hoofdstukken hebben we vervolgens vertaald naar een overzicht van bevindingen, bedreigingen, kansen en mogelijke partners in het slothoofdstuk van de Strategische Monitor: **The Netherlands in a Changing World**.

Omdat veel van de in figuur 33 genoemde methoden voor dit onderzoek op verschillende manieren zijn toegepast, hebben we voor dit overzicht van methoden een specifieke opzet gekozen: we geven per methode een algemene beschrijving van de methode en de algemene toepassingen hiervan, gevolgd door een gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksfasen waarin we de methode hebben toegepast en de manier waarop dit is gebeurd.

10.4 Methoden

10.4.3 Horizonscan

Voor de Strategische Monitor 2020-2021 hebben we intensief gebruikgemaakt van horizonscans. De horizonscanmethode berust op handmatige monitoring van honderden gevalideerde bronnen van verkennende studies, gestructureerde codering van signalen en expertopinies. Horizonscans zijn voornamelijk bedoeld om de waarschijnlijkheid en de vermoedelijke impact van bepaalde ontwikkelingen te bepalen. Doordat potentiële dreigingen en kansen systematisch worden onderzocht, is deze techniek geschikt om vroegtijdige signalen van potentieel belangrijke ontwikkelingen op te sporen. Voor deze methode moeten we bepalen welke situaties permanent zijn, welke situaties veranderlijk zijn en welke situaties permanent veranderen. Zowel nieuwe en onverwachte ontwikkelingen als aanhoudende problemen en trends worden onderzocht, inclusief vraagstukken in de marge van het huidige denken waardoor eerder gemaakte aannames op losse schroeven komen te staan. Een gedegen 'scan van de horizon' kan achtergrondinformatie opleveren voor het ontwikkelen van strategieën om op toekomstige ontwikkelingen te anticiperen. Hierdoor wordt tijdwinst geboekt. Horizonscans kunnen ook worden gebruikt voor het beoordelen van trends, als input voor het ontwikkelen van scenario's.
In de context van dit onderzoek maken we bij horizonscanning intensief gebruik van desk research. De methode helpt om het grote geheel achter de vraagstukken zichtbaar te maken. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van een grote verscheidenheid aan bronnen, zoals het internet, ministeries en overheidsinstanties, ngo's, internationale organisaties en ondernemingen, onderzoeksgemeenschappen en online of offline databanken en tijdschriften. De voor de Strategische Monitor 2020-2021 toegepaste horizonscanmethode bouwt voort op de eerdere iteratieve versies die HCSS en Clingendael in voorgaande jaren hebben ontwikkeld. Deze methode is toegepast in het kader van het GSP-project (Global Security Pulse) en voor een aantal hoofdstukken in de uiteindelijke Strategische Monitor.

De horizonscanmethode is geïmplementeerd in de vorm van systematische (handmatige) analyse van artikelen en/of publicaties die zijn verschenen binnen een periode van zes maanden vóór de afsluiting van het onderzoek. Concreet wordt een horizonscan uitgevoerd in vier stappen:

1. **Bronnen bepalen**. Het scanproces begint met het opstellen van een lijst van bronnen, die worden geraadpleegd bij het beantwoorden van de in de tweede stap geformuleerde zoekvragen. De bronnen kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën: *(inter)nationale organisaties*, *denktanks en onderzoekscentra*, *platforms en mediakanalen* en *influencerprofielen*. De categorieën *(inter)nationale organisaties*, *denktanks en onderzoekscentra* en *platforms en mediakanalen* worden ingevuld met een 'gestandaardiseerde' lijst van relevante items. Afhankelijk van het thema kunnen vervolgens nog aanvullende bronnen voor specifieke onderwerpen worden

toegevoegd naar aanleiding van een expertreview. *Influencers* worden geïdentificeerd aan de hand van Twitter-posts en maken meestal slechts een klein deel van de totale bronnenlijst uit.

2. **Zoektermen bepalen en zoekopdrachten formuleren**. Om een systematische (en repliceerbare) aanpak te garanderen, wordt elke horizonscan uitgevoerd aan de hand van een themaspecifieke reeks trefwoorden en/of woordcombinaties. Deze worden geïdentificeerd via een kort literatuuronderzoek en vervolgens gevalideerd aan de hand van adviezen of opinies van deskundigen. Het onderzoeksteam bepaalt a) een 'basisset' van trefwoorden en/of woordcombinaties, plus b) een reeks 'buckets' waarmee de trefwoorden kunnen worden gecombineerd om potentieel relevante publicaties binnen de eerder gemaakte bronnenlijst te vinden.

3. **Zoekopdrachten uitvoeren**. De zoekopdrachten worden op de bronnenlijst toegepast middels de functie Geavanceerd zoeken van Google. De buckets worden ingevoerd in het zoekveld "een of meer van deze woorden". De basistrefwoorden worden ingevoerd in het veld "dit exacte woord of deze exacte woordgroep" en de brondomeinen in het veld "site of domein".

4. **Analyse**. De laatste fase van een horizonscan is de analysefase. De links die door de geavanceerde zoekfunctie van Google zijn geretourneerd, worden geverifieerd op relevantie. De relevante data worden vervolgens geanalyseerd om er thematisch relevante signalen uit te halen. De signalen worden geconceptualiseerd als gebeurtenissen en/of waarnemingen (bijvoorbeeld: "Rusland heeft het aantal actieve militairen op de Krim verdrievoudigd"), die in verband kunnen worden gebracht met de manifestatie (of proliferatie) van een trend op hoger niveau (bijvoorbeeld: "de norm van staatssoevereiniteit wordt verder uitgehold").

De horizonscanmethode is (in de een of andere vorm) gebruikt voor de hoofdstukken **Wereldwijde megatrends** en **De (wan)orde in de wereld** van dit rapport. Voor het hoofdstuk **Wereldwijde megatrends** werd de methode toegepast om een 'longlist' van megatrends te genereren. Deze lijst werd vervolgens gecondenseerd tot een 'shortlist' aan de hand van een diepgaande analyse van vermeldingen van deze trends door vooraanstaande denktanks en/of onderzoekscentra (of het ontbreken van vermeldingen). Ten slotte werd de lijst door middel van expertraadpleging verder teruggebracht tot de zes megatrends die in het uiteindelijke rapport zijn opgenomen.

10.4.4 Expertraadpleging

Voor de Strategische Monitor 2020-2021 hebben we twee vormen van expertraadpleging ingezet: vragenlijsten en expertsessies.

10.4.4.1 Vragenlijsten

In de context van het hoofdstuk **Wereldwijde megatrends** hebben we vragenlijsten gebruikt om zes trends met een mondiale impact ('megatrends') te identificeren, onder meer vanuit het oogpunt van hun relevantie voor de Nederlandse en/of Europese veiligheid. Zoals hierboven beschreven, werd *horizonscanning* toegepast om een eerste longlist van megatrends te maken, die vervolgens werd ingekort tot een shortlist van vijftien megatrends op basis van diepgaande bestudering van rapporten en verslagen van invloedrijke internationale denktanks, internationale instituties en overheidsinstellingen die zich bezighouden met prognoses en verkenningen (figuur 34).
Op basis van deze lijst hebben we een online vragenlijst voor experts samengesteld. Deze vragenlijst, die werd gepubliceerd en gedistribueerd via Google Forms, bestond uit de volgende drie delen:

1. In deel 1 vroegen we de respondenten naar informatie over de sector en het land waarin ze werkzaam zijn en het aantal jaren werkervaring op dit terrein.

Figuur 34 - Geraadpleegde publicaties voor het opstellen van de longlist

Organisatie	Publicatie
Center for Security Studies, ETH Zürich	Strategic Trends 2020: Key Developments in Global Affairs
Atlantic Council	Global Risks 2035 Update: Decline or New Renaissance
UK Ministry of Defence	Global Strategic Trends: The Future Starts Today
Centre for Strategic Futures	Foresight
EU, European Strategy & Policy Analysis System	Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe
EU Institute for Security Studies	What if...? 14 Futures for 2024
Allied Command Transformation, NAVO	Strategic Foresight Analysis
World Economic Forum	Shaping a Multiconceptual World
RAND Corporation	Geopolitical Trends and the Future of Warfare
Münchner Sicherheitskonferenz	Westlessness
RAND Corporation	Economic Trends and the Future of Warfare
RAND Corporation	Military Trends and the Future of Warfare
Europese Commissie	2020 Strategic Foresight Report: Charting the Course Towards a More Resilient Europe
Office of the Director of National Intelligence (US)	Global Trends: Paradox of Progress

2. In deel 2 konden de respondenten de 15 megatrends op de shortlist een score tussen 1 en 5 geven op basis van hun inschatting van de impact van deze trends op de Europese veiligheid. Bovendien werd gevraagd welke megatrends waarschijnlijk het meest relevant zijn op de korte respectievelijk de lange termijn.

3. In deel 3 hebben we de respondenten door middel van open vragen gevraagd naar mogelijke gemiste megatrends op de shortlist ('blinde vlekken'), trends die zij als bijzonder bedreigend beschouwen (en waarom), trends die zij als kansen zien (en waarom) en de mogelijke impact van COVID-19.

Zie Bijlage I voor een compleet overzicht van alle vragen in de vragenlijst. De vragenlijst werd toegezonden aan meer dan 400 Nederlandse en internationale veiligheidsexperts. Deze werden voor een deel geïdentificeerd via het netwerk van HCSS en Clingendael en voor een deel via handmatige identificatie van deskundigen die werken aan Nederlandse universiteiten, (inter)nationale denktanks, overheidsinstellingen en intergouvernementele organisaties. We hebben 153 ingevulde vragenlijsten ontvangen. Hierdoor konden we de volgende zes belangrijkste megatrends onderscheiden voor nadere analyse:

1. Voortdurende crises in Europa
2. Terugtrekking van de Verenigde Staten
3. Milieu- en klimaatgerelateerde stressoren
4. Russische assertiviteit
5. Hogere frequentie van hybride conflictvoering
6. Politieke, economische en militaire opkomst van China

Deze megatrends werden geïdentificeerd aan de hand van meerdere criteria, waaronder de gemiddelde score (op een schaal van 1 tot 5) bij de vragen over de relevantie voor de Europese veiligheid en de frequentie waarmee de trends werden genoemd als bedreigingen en/of kansen op de korte termijn.

10.4.4.2 Expertsessies

In de context van het Strategische Monitor-programma wordt veel gebruikgemaakt van expertsessies. In het algemeen is de functie van deze sessies het bijeenbrengen van deskundige opinies over de voorlopige onderzoeksresultaten, de voorgestelde en/of betwiste onderzoeksopzetten en/of de validatie van de relevantie van de beleidsaanbevelingen door de onderzoeksteams.

In het kader van het Strategische Monitor-programma 2020-2021 zijn de volgende expertsessies gehouden:

1. **Expertsessie over klimaat en veiligheid:** hieraan werd deelgenomen door een breed scala aan klimaatexperts, die onder meer betrokken waren bij het Water Peace Security-initiatief. De discussie tijdens deze sessie werd gebruikt om de scope van het onderzoek te verbreden en aanpassingen te maken in de onderliggende methodiek en de presentatie.

2. **Day of Progress:** aan deze expertsessie namen een groot aantal deskundigen van de Nederlandse Ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken deel. Deze sessie is gebruikt om ideeën te ontwikkelen voor de conclusies van het rapport.

10.4.5 Trendanalyse, scenario-analyse en identificatie van casestudy's

10.4.5.1 Trendanalyse

Trendanalyse is een eenvoudige methode waarbij historische data worden geëxtrapoleerd naar de toekomst, rekening houdend met toekomstige gebeurtenissen zonder precedent in het verleden. De gevolgen van potentiële toekomstige gebeurtenissen met een vermoedelijk effect op de geëxtrapoleerde trend kunnen zo in de analyse worden meegenomen en systematisch worden onderzocht. Het gaat bij deze gebeurtenissen onder andere om technologische, politieke, maatschappelijke, economische en waardegerelateerde veranderingen. Dit is een vorm van kwantitatieve analyse waarbij vaak gebruik wordt gemaakt van open-source data. HCSS en Clingendael hebben deze methode uitgebreid toegepast voor de Strategische Monitor 2020-2021.

In het hoofdstuk **Wereldwijde megatrends** hebben we trendanalyse gebruikt om grafieken en andere visuals te creëren die de overtuigingskracht en de context van de gepresenteerde argumenten ondersteunen. In het hoofdstuk **Belangrijkste actoren in de wereld** werd de methode niet alleen gebruikt voor overtuigingskracht en context, maar ook als hulpmiddel om vorm te geven aan verschillende aspecten van de onderzoeksopzet. We hebben trendanalyse bijvoorbeeld gebruikt om te identificeren welke landen als grootmachten gelden, welke landen middenmachten zijn en welke belangrijke niet-statelijke actoren in de analyse moeten worden opgenomen.

10.4.5.1.1 Identificatie van grootmachten door trendanalyse

In de Strategische Monitor 2020-2021 verstaan we onder 'grootmachten' de statelijke actoren die het meest invloedrijk zijn qua veiligheidsbeleid, militaire macht en/of economische positie. Op basis van hun permanente zetel in de VN Veiligheidsraad en/of de omvang van hun leger, economie en bevolking, en gebaseerd op trendcijfers zoals de ontwikkeling van het aandeel in de internationale invloed en mondiale macht, worden in deze studie de volgende actoren beschouwd als grootmachten: de Verenigde Staten, China, Rusland en de Europese Unie. Op het gebied van veiligheid zijn deze vier machten invloedrijk vanwege hun permanente zetel in de Veiligheidsraad (VS, China, Rusland) of de zetel van een lidstaat (de EU via Frankrijk). Van de vier grootmachten neemt de VS een speciale plaats in, omdat het de enige grootmacht is die in elke regio van de wereld een leidende rol op veiligheidsgebied speelt.

10.4.5.1.2 Identificatie van middenmachten door trendanalyse

In de Strategische Monitor 2020-2021 definiëren we 'middenmachten' aan de hand van twee belangrijke karakteristieken. Ten eerste moeten ze de capaciteit hebben om invloed op internationaal niveau uit te oefenen – als een product van inwonertal en economische en militaire macht. Ten tweede moeten ze deze capaciteit ook daadwerkelijk aanwenden. HCSS en Clingendael hebben trendanalyse toegepast om de middenmachten te identificeren. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van datasets zoals de Foreign Bilateral Influence Capacity-index (FBIC) van het Pardee Centre for International Futures, alsmede indicatoren van openbare bronnen zoals

de Wereldbank (inwonertal, bbp enzovoort). In dit rapport hebben we Europese landen uitgesloten van de lijst van middenmachten en hebben we gestreefd naar een (geografisch) redelijk diverse analysegroep.

Verder hebben we trendanalyse gebruikt om specifieke onderzoeksvragen te beantwoorden. We hebben gekeken naar vier variabelen om te kunnen aangeven hoe middenmachten reageren op het zich ontwikkelende internationale systeem. We hebben tevens gekeken naar hun houding ten opzichte van veiligheid, en of ze assertief of defensief zijn ingesteld. Middenmachten met een assertieve veiligheidshouding hebben de afgelopen vijf jaar zonder VN-mandaat buitenlandse militaire interventies uitgevoerd.

10.4.5.1.3 Identificatie van niet-statelijke actoren door trendanalyse

Voor dit deel van het rapport hebben we vier soorten grote of invloedrijke NSA's onderzocht. We hebben een analyse gemaakt van ondernemingen (big tech, big pharma en big oil), filantropische organisaties, gewelddadige NSA's en maatschappelijke of politieke bewegingen die zich organiseren via social media. Bij de keuze van afzonderlijke NSA's hebben we voor dit rapport gekeken naar factoren zoals ranglijsten van invloedrijke NSA's, budget, prominente aanwezigheid bij nationale en wereldwijde gebeurtenissen en geografische spreiding. In totaal hebben we zestien NSA's in het onderzoek opgenomen.

10.4.5.2 Scenario-analyse

Bij scenario-analyse worden toekomstige ontwikkelingen geanalyseerd door mogelijke alternatieve uitkomsten te overwegen. In dit onderzoek hanteren we het scenariokader dat is ontwikkeld in de context van *'Future Policy Survey: A new Foundation for the Netherlands Armed Forces'*.[254] Hierbij leggen we expliciet de nadruk op de horizontale as, die loopt van samenwerking naar non-samenwerking/conflict. In dit gemengde kader zijn elementen van zowel het multilaterale als het multipolaire scenario verwerkt. Samenwerking en conflict tussen statelijke actoren hoeven elkaar niet uit te sluiten. In dit onderzoek bekijken we of een dergelijk gemengd scenario standhoudt wanneer we onderzoek doen naar de betrekkingen tussen de grootmachten, waarvan we aannemen dat ze een doorslaggevende factor zijn voor mondiale stabiliteit.

10.4.6 Internationale orde-analyse

Dreigingen en megatrends spelen zich af in een internationale context en hebben vaak een overloopeffect. Daardoor zijn we voor preventie en/of beheersing aangewezen op multilaterale oplossingen. Om een analyse te maken van het vermogen van de internationale gemeenschap om tot dergelijke multilaterale oplossingen te komen, maken we in de Strategische Monitor gebruik van een 'internationale orde-analyse', die we de afgelopen jaren intern hebben ontwikkeld. In concrete termen is deze component van de Strategische Monitor gericht op het bepalen van de mate waarin de internationale orde tekenen van convergentie (of juist divergentie) vertoont en, op basis van waargenomen situaties van samenwerking of confrontatie, of de internationale orde voldoende is toegerust om overkoepelende dreigingen aan te pakken.

In de voor de Strategische Monitor gebruikte methodiek beschouwen we de internationale orde door de lenzen van gescheiden politieke domeinen (hierna 'internationale regimes' genoemd). Dit gebeurt in de vorm van een gestructureerde en gefocuste vergelijking. Deze vergelijking is 'gestructureerd' omdat een systematische reeks vragen voor alle regimes wordt

[254] Interdepartementaal Project Verkenningen, Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst (Den Haag, Ministerie van Defensie, 2010) 126-146.

beantwoord. De vergelijking is 'gefocust' omdat alleen belangrijke elementen worden beoordeeld, zoals de mate van institutionalisering, de ontwikkeling en de naleving van normen en regels. Bij de methoden van de Strategische Monitor volgen we de definitie van internationale regimes door Stephen Krasner: "een verzameling impliciete en expliciete principes, normen, regels en besluitvormingsprocedures waarnaar de actoren convergeren in een specifiek gebied van internationale betrekkingen". Regels coderen de *doelen* van de bijbehorende normen in het internationale recht, maar het is heel goed mogelijk dat de naleving van een norm door een land slechter wordt (↓) terwijl de naleving van de *regel* gelijk blijft (→) of zelfs verbetert (↑) – of precies andersom. Normen onderscheiden zich van regels niet alleen doordat ze niet in het internationale recht zijn gecodeerd, maar ook doordat hun legitimiteit kan worden uitgehold door het uiten van sentimenten die niet stroken met de gedragsidealen die erin zijn vervat. Landen kunnen bijvoorbeeld conflicten vermijden – en daarmee voldoen aan artikel 2, lid 4 van het Handvest van de Verenigde Naties – maar tegelijk hun minachting uiten voor het feit dat ze worden gehinderd in de conflictvoering, of bagatelliserend praten over de verschrikkingen van gewapend conflict. In deze hypothetische gevallen houdt het land zich aan de regels voor preventie van gewapende conflicten, maar beschadigt het tegelijkertijd het normatieve kader dat aan die regels ten grondslag ligt. Deze concepten worden beoordeeld aan de hand van drie criteria, te weten:

1. **Actoren en instellingen:** welke actoren of instituties zijn het belangrijkst met betrekking tot de norm of regel, en hoe gaat deze trend zich waarschijnlijk ontwikkelen?

2. **Normen en regels:** hoe wordt deze norm of regel historisch gezien opgevat en hoe weerspiegelt deze de zorgen om mensenrechten en westerse belangen?

3. **Naleving:** hoe heeft de naleving van de bestaande verzameling normen en regels zich de afgelopen tien jaar ontwikkeld, en is er een algemene tendens naar meer conflict of juist naar meer samenwerking?

De toepassing van deze methode leidt tot een trendtabel met aparte gedeelten voor normen en regels. Net als bij de tabellen die worden gebruikt bij de analyse van het dreigingsbeeld, worden de waarnemingen in de trendtabellen onderverdeeld in subcomponenten, die elk binnen de hierboven beschreven context worden beoordeeld om de netto toename (of afname) van de dreiging te meten. Nadat het regime is uitgezet in de matrix, worden de in de trendtabellen geïdentificeerde tendenzen verder beoordeeld aan de hand van desk research, kwalitatieve afwegingen en inschattingen die tijdens een expertsessie naar voren zijn gekomen. Deze beoordelingen, die bijdragen tot een algemene evaluatie van de ontwikkelingen binnen de internationale orde, worden verder geactualiseerd op basis van een algemene analyse. De algemene evaluatie omvat een beoordeling door experts van verschillende aspecten van het geanalyseerde regime, zoals die zich in de laatste tien jaar hebben ontwikkeld, namelijk: 1) de belangrijkste normen van het regime; 2) de belangrijkste regels van het regime; 3) de zeven belangrijkste (positieve of negatieve) formele en/of informele debatten die tussen leden van het regime hebben plaatsgevonden; 4) de uitkomsten van deze debatten (en de implicaties daarvan); en 5) de zeven belangrijkste (positieve of negatieve) formele en/of informele activiteiten die het regime heeft ontplooid.

De Strategische Monitor 2020-2021, waarvan de internationale orde-analyse is gefocust op het thema klimaatveiligheid, gebruikt deze methode voor het verkennen van samenwerkingstrends met betrekking tot **preventie en beheersing** van klimaatonzekerheid, **erkenning** van klimaatonzekerheid als fenomeen, **aanpassing** aan klimaatonzekerheden waar deze zich voordoen, en **veerkracht** tegen de schadelijke gevolgen ervan. Elke component van deze driedeling wordt geassocieerd met een of meer 'normen'.

Figuur 35 - Componenten van de internationale orde op het gebied van klimaatveiligheid

Domein	Norm	Regel
Preventie en beheersing	Staten moeten kwetsbare gemeenschappen en natuurlijke ecosystemen beschermen door hun bijdrage aan de wereldwijde temperatuurstijging te verminderen.	De mate waarin landen zich houden aan artikel 2, lid 1 van het Parijse Klimaatakkoord, dat de ondertekenaars ertoe aanspoort inspanningen te leveren om de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot beduidend minder dan 2 graden Celsius boven het pre-industriële niveau.
Erkenning	Landen dienen klimaatverandering te behandelen als een bedreiging van de (inter)nationale veiligheid.	Resolutie 63/281 van de Verenigde Naties over klimaatverandering en de mogelijke veiligheidsimplicaties daarvan, waarin VN-organisaties en VN-lidstaten worden opgeroepen hun inspanningen voor beheersing van de klimaatverandering en de veiligheidsimplicaties te intensiveren, en waarmee een formeel proces werd gestart waarbij de Secretaris-generaal uitgebreid verslag uitbrengt aan de Algemene Vergadering over de mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor de veiligheid.
Aanpassing	Staten dienen stappen te zetten om de negatieve effecten van klimaatverandering voor kwetsbare gemeenschappen op internationale schaal te verminderen.	De mate waarin landen zich houden aan artikel 7(1) en 8 van het VN Akkoord van Parijs, dat ontwikkelde landen ertoe aanzet om ontwikkelingslanden financieel bij te staan bij het beheren van en de aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering.
	Landen zouden stappen moeten zetten om de negatieve effecten van klimaatverandering in hun eigen land te verminderen.	De mate waarin landen zich houden aan de artikelen 7, 9 en 10 van het Klimaatakkoord van Parijs, dat landen oproept om hun aanpassingsvermogen aan klimaatverandering te vergroten.
Veerkracht	Staten dienen systemen, gemeenschappen en samenlevingen in te richten die in staat zijn om (tijdig en efficiënt) weerstand te bieden aan de gevolgen van gevaren die ontstaan door klimaatverandering, deze gevolgen op te vangen, er rekening mee te houden en ervan te herstellen.	De mate waarin staten zich houden aan artikel 2. 1b (in combinatie met artikel 7. 1) van het VN Akkoord van Parijs, dat alle partijen oproept om te werken aan het vergroten van het vermogen om zich aan te passen aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering en het kweken van klimaatveerkracht en het ontwikkelen van minder uitstoot van broeikasgassen

En vervolgens wordt elk van deze normen geassocieerd met een of meer 'regels' (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Regels coderen de *doelen* van de bijbehorende normen in het internationale recht, maar het is heel goed mogelijk dat de naleving van een *norm* door een land verslechtert terwijl de naleving van de *regel* gelijk blijft of zelfs verbetert – of andersom.

De structurele onderverdeling in **preventie**, **erkenning**, **beheersing** en **veerkracht**, zoals beschreven in FiguurFiguur 18, is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- **Preventie en beheersing**. De belangrijkste functie van de component **preventie en beheersing** is te bepalen of de internationale gemeenschap de klimaatverandering serieus neemt. Hoe groter de temperatuurstijging, des te dramatischer het effect van geleidelijke klimaatgerelateerde processen, des te hoger de frequentie en hevigheid van extreme weersverschijnselen en des te ingrijpender de maatschappelijke, politieke en economische gevolgen. Omdat klimaatverandering de belangrijkste factor voor klimaatonzekerheid vormt, is een internationale gemeenschap die klimaatverandering serieus neemt een eerste vereiste voor samenwerking rond klimaatveiligheid. Internationale samenwerking op het gebied van klimaatverandering mag niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. Klimaatverandering blijft een omstreden onderwerp in het huidige politieke klimaat, zowel nationaal als internationaal. Het is ook een uitzonderlijk gecompliceerd vraagstuk. De meest effectieve reactie op de klimaatverandering, een wereldwijd moratorium op het gebruik van fossiele brandstoffen en op de consumptie van vlees en andere dierlijke producten, kan niet realistisch worden geïmplementeerd en zal waarschijnlijk tijdens ons leven niet plaatsvinden. Zorgen over economisch welzijn en menselijke welvaart, vooral wanneer deze worden

[255] Zie ook Artikel 7.1 van het Akkoord van Parijs zoals hieronder genoemd.

geuit in de context van ontwikkelingslanden zoals India, leiden ertoe dat oprechte discussies over dit onderwerp al snel vastlopen. De internationale samenwerking op het gebied van klimaatverandering krijgt momenteel vooral gestalte in het Klimaatakkoord van Parijs, dat in 2015 door 175 partijen is geratificeerd. Het akkoord van Parijs bouwt voort op het protocol van Kyoto uit 1997, onder meer door ook eisen te stellen aan ontwikkelingslanden en door een concrete beperking van de mondiale temperatuurstijging te introduceren. Ook binnen de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties is de aandacht voor klimaatverandering de afgelopen jaren bescheiden, maar gestaag toegenomen. De klimaatverandering is verder doorgedrongen tot de beleidskaders en institutionele debatten van belangrijke regionale organisaties, waaronder de EU, de ASEAN, de Zuid-Aziatische Associatie voor Regionale Samenwerking (SAARC), de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) en de Intergouvernementele Ontwikkelingsautoriteit (IGAD).[256]

- **Erkenning**. De component **erkenning** is bedoeld om te bepalen in welke mate landen de klimaatveiligheid als fenomeen hebben erkend. Zoals ook het geval is bij de **preventie**-component, vormt de component **erkenning** in zekere zin een voorwaarde voor internationale samenwerking die tot doel heeft de klimaatonzekerheid te verminderen. Buiten VN-Resolutie 63/281, die enige aandacht besteedt aan mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor de veiligheid, zijn er bijzonder weinig internationale initiatieven gestart rond klimaatveiligheid als fenomeen. Via de component **erkenning** verkennen we trends in de reacties van landen op de rapportage van de Secretaris-generaal over de impact van klimaatverandering op de veiligheid, alsmede in de mate waarin zij hun inspanningen hebben geïntensiveerd om iets aan deze impact te doen.

- **Aanpassing**. Aanpassing aan de impact van klimaatonzekerheid vereist dat landen proactief maatregelen treffen, zowel nationaal als internationaal. Omdat een breed scala aan verschijnselen onder het overkoepelende begrip klimaatveiligheid valt, zijn deze maatregelen zo divers van aard en omvang dat een allesomvattende analyse ervan niet haalbaar is binnen de context van deze studie. Om het nog ingewikkelder te maken, worden niet alle maatregelen die de klimaatonzekerheid verkleinen, genomen uit zorg over de klimaatveiligheid. Zo is het migratieverdrag tussen de EU en Turkije niet ingegeven door zorgen over klimaatveiligheid als fenomeen, hoewel het tot doel heeft ongeordende migratie in te dammen, een verschijnsel dat rechtstreeks gerelateerd is aan het klimaat. Dit verdrag is eerder ingegeven door zaken zoals politieke polarisatie en bescherming van de welvaartsstaat. Om die reden kan de implementatie van het verdrag niet redelijkerwijs worden uitgelegd als een bijdrage aan de instandhouding van de internationale orde op het gebied van klimaatveiligheid. Om voor deze omstandigheid te corrigeren, baseren we de conclusies in ons onderzoek op de rapporten die landen opstellen in de context van artikel 9 (internationaal) en artikel 7 (nationaal) van het Klimaatakkoord van Parijs.

- **Veerkracht**. Om de impact van klimaatverandering op de (inter)nationale veiligheid tot een minimum te beperken, moeten staten zich niet alleen **aanpassen** (zoals hierboven beschreven), maar ook **veerkrachtig** zijn. Onder 'veerkracht' wordt in deze context doorgaans verstaan het vermogen van een gemeenschap om 'terug te veren' naar de oorspronkelijke toestand vóór de blootstelling aan de impact van klimaatverandering. Hoewel het aanpassingsvermogen over het algemeen ook de veerkracht vergroot, kunnen staten of gemeenschappen maatregelen nemen om hun veerkracht

[256] Dan Smith e.a., "Climate Security: Making It #Doable" (Den Haag, Instituut voor internationale betrekkingen Clingendael, 2019), https://www.clingendael.org/publication/climate-security-making-it-doable.

nog meer te verbeteren dan hetgeen via aanpassing kan worden bereikt. In de context van klimaatveiligheid verwijst 'aanpassing' naar maatregelen of plannen die een staat of gemeenschap zou kunnen uitvoeren tegen een actuele of verwachte klimaatgebeurtenis, zoals het aanpassen van bouwvoorschriften aan toekomstige weersomstandigheden en extreem weer, de kweek van droogtebestendige gewassen en proactieve dijkverzwaring. Acties en maatregelen die vallen in de categorie aanpassingen, verminderen weliswaar de impact van klimaatgebeurtenissen maar doen weinig om het herstelvermogen van een gemeenschap te vergroten (buiten het verlagen van de herstelkosten). We hebben de veerkracht-component toegevoegd om te zorgen dat het onderzoek ook een analyse bevat van de mate waarin landen overtuigd zijn van de noodzaak om aanpassingsbeleid aan te vullen met beleid voor verbetering van het vermogen van de gemeenschap om zich te herstellen van mogelijke klimaatgebeurtenissen. Voorbeelden van beleidslijnen die vanuit deze component zijn geanalyseerd, zijn de ontwikkeling van rampenparaatheidsprotocollen en het versterken van sociale voorzieningen.

11. Bijlage

11.2 Bijlage I

Kader 2 - vraag 1

Sector

Geef aan of u momenteel werkzaam bent in de publieke sector (bijvoorbeeld het Ministerie van Defensie), de private sector (bijvoorbeeld een denktank of een adviesbureau) of de academische sector (bijvoorbeeld een universiteit).

Publieke sector
Private sector
Academische sector

Kader 3 - vraag 2

Aantal jaren ervaring

0-5 jaar
5 -15 jaar
meer dan 15 jaar

Kader 4 - vraag 3

Politieke, economische en militaire opkomst van China

China wordt steeds invloedrijker op het wereldtoneel. Het land gebruikt zijn economische macht om zijn politieke en strategische invloed uit te breiden. China heeft ook veel geïnvesteerd in de modernisering en professionalisering van zijn militaire capaciteit.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 5 - vraag 4

Terugtrekking van de Verenigde Staten

Het Amerikaanse leiderschap in het internationale systeem is uitgehold door a) het unilateralistische en nationalistische beleid van de regering Trump; b externe factoren zoals de opkomst van China; en c interne uitdagingen zoals toenemende inkomensongelijkheid en disfunctionele politiek.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 6 - vraag 5

Russische assertiviteit

Rusland is de laatste jaren steeds assertiever geworden. Voorbeelden hiervan zijn de prominente rol in de Syrische burgeroorlog, de annexatie van de Krim en de inmenging in de Amerikaanse verkiezingen van 2016.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 7 - vraag 6

Voortdurende crises in Europa
Europa staat voor grote uitdagingen, waaronder extremistische politieke bewegingen, zwakke plekken in de eurozone, onenigheid over het karakter van de Europese Unie, de toenemende invloed van China en de toekomst van de betrekkingen met de Verenigde Staten.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 8 - vraag 7

Gewelddadig extremisme

Zelfs na een decennialange internationale campagne voor terrorismebestrijding blijven jihadisten en andere vormen van extremisme een probleem voor Europa.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 9 - vraag 8

Middelenschaarste

Nu de wereldbevolking verder toeneemt en een wereldwijde energietransitie op komst is, zal de schaarste aan hulpbronnen waarschijnlijk leiden tot verheviging van de concurrentiestrijd tussen landen.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 10 - vraag 9

Terugval van het Westen

Het relatieve concurrentievermogen van de westerse economieën is achteruitgegaan, waarbij zowel groei als innovatie zijn vertraagd. Bovendien is het militaire overwicht van het Westen niet langer absoluut.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 11 - vraag 10

Afbrokkeling van het mondiale handelssysteem

Het op regels gebaseerde internationale handelssysteem staat onder druk van China en de Verenigde Staten, alsmede door protectionistische sentimenten in veel andere landen.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 12 - vraag 11

Potentieel disruptieve technologieën

Nieuwe technologieën, van cryptovaluta's tot kunstmatige intelligentie, verstoren tal van aspecten van de huidige status quo.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 13 - vraag 12

Activiteit in de ruimte

Menselijke activiteiten in de ruimte, zowel commercieel als militair, hebben ingrijpende gevolgen voor de internationale veiligheid.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 14 - vraag 13

Hogere frequentie van hybride conflictvoering

Landen proberen hun (geo)politieke doelen steeds vaker te verwezenlijken door middel van hybride conflictvoering. Hierbij vinden operaties in het grijze gebied tussen oorlog en vrede plaats, zoals desinformatiecampagnes (manipulatie van verkiezingen), de inzet van zogeheten 'groene mannetjes' en cyberaanvallen op kritische infrastructuur.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 15 - vraag 14

Verschuiving van macht naar niet-statelijke actoren

De invloed van niet-statelijke actoren is gegroeid. Op het militaire front doen actoren zoals particuliere militaire ondernemingen (PMC's) steeds vaker afbreuk aan het vroegere geweldsmonopolie van de staat. NSA's zijn tevens een stuwende kracht achter technologische ontwikkelingen, in de zin dat zij soms publieke diensten verlenen die nationale regeringen niet kunnen of willen verzorgen.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 16 - vraag 15

Empowerment van de mensheid

In het algemeen zijn mensen beter opgeleid, gezonder en hebben zij hogere inkomens dan op enig ander moment in de geschiedenis. Paradoxaal genoeg heeft deze stijgende welvaart op nationaal en internationaal niveau soms geleid tot economische, politieke en maatschappelijke destabilisatie.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 17 - vraag 16

Milieu- en klimaatgerelateerde stressoren

Klimaatverandering en het uitvallen van ecosystemen leiden tot aanzienlijk hogere risico's van overstromingen en andere extreme weersverschijnselen. De druk op de voedselvoorziening neemt wereldwijd toe. Deze ontwikkelingen dragen ook bij aan derde-orde effecten zoals falende staten en migratiestromen.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 18 - vraag 17

Demografische veranderingen en verstedelijking

Steeds meer mensen wonen in verstedelijkte gebieden. Sommige landen hebben te maken met vergrijzing, terwijl andere landen juist een extreem jonge bevolkingsopbouw kennen. Deze demografische vervormingen leiden tot economische, politieke en maatschappelijke uitdagingen.

De respondenten konden een antwoord tussen 1 en 5 kiezen, waarbij 1 staat voor Zeer geringe impact op de Europese veiligheid en 5 voor Zeer grote impact op de Europese veiligheid.

Kader 19 - vraag 18

Prioriteit op korte termijn

Welke van de genoemde trends acht u op korte termijn het meest ongunstig voor de Europese veiligheid?

De respondenten konden een of meer megatrends uit de shortlist selecteren.

Kader 20 - vraag 19

Prioriteit op lange termijn

Welke van de genoemde trends acht u op lange termijn het meest ongunstig voor de Europese veiligheid?

De respondenten konden een of meer megatrends uit de shortlist selecteren.

Kader 21 - vraag 20

Blinde vlekken

Ontbreken er in de lijst met 15 megatrends nog trends die naar uw mening bijzonder relevant zijn voor de Europese veiligheid? Geef een toelichting.

Open vraag.

Kader 22 - vraag 21

Dreigingen

Noem de trends die volgens u bijzonder bedreigend zijn voor de Europese veiligheid. Motiveer uw keuze.

Open vraag.

Kader 23 - vraag 22

Kansen

Noem de trends die volgens u kansen kunnen bieden om de Europese veiligheid te verbeteren. Motiveer uw keuze.

Open vraag.

Kader 24 - vraag 23

Impact van COVID-19

COVID-19 wordt algemeen gezien als een risico-multiplier en vormt een belangrijk thema in ons onderzoek. Noem de megatrends die naar uw mening het meest waarschijnlijk worden verergerd door de pandemie. Leg uit waarom en hoe.

Open vraag.

Aantekeningen

Maart 2021
© *The Hague* Centre for Strategic Studies
© Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Jack Thompson is Senior Strategic Analyst bij HCSS, waar hij leiding geeft aan uiteenlopende projecten op het gebied van het buitenlands beleid en de politieke cultuur van de Verenigde Staten, de Europese veiligheid en de transatlantische betrekkingen. Voordat hij naar HCSS kwam, was hij hoofd van het Global Security Team bij het Center for Security Studies van de ETH Zürich en docent aan het Clinton Institute van University College Dublin. Hij heeft academische graden behaald aan de University of Cambridge (Verenigd Koninkrijk), de Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS) (VS) en de University of St. Thomas (VS). Thompson is auteur van het boek *Great Power Rising: Theodore Roosevelt and the Politics of U.S. Foreign Policy* (Oxford University Press, 2019), dat is bekroond met de Theodore Roosevelt Association Book Prize 2020.

Danny Pronk is Senior Research Fellow Strategic Foresight bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*. Hij doet onderzoek naar veiligheids- en defensievraagstukken, met name in relatie tot China en Rusland, en houdt zich bezig met geopolitieke trendanalyse, ontwikkeling van alternatieve toekomstscenario's en horizon-scanning. Hij heeft meer dan twintig jaar ervaring als expert op het gebied van inlichtingenanalyse. Momenteel is hij tevens werkzaam als gastonderzoeker (tweevoudig promovendus) bij het Institute of Security and Global Affairs van de Faculteit Governance and Global Affairs aan de Universiteit Leiden.

Hugo van Manen is Strategic Analyst bij HCSS. Hij behaalde een master's degree in International Public Management and Policy aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam en een bachelors degree in International Studies aan de Universiteit Leiden. Voordat hij bij HCSS in dienst trad, werkte Hugo als consultant bij Ecorys, waar hij betrokken was bij verschillende projecten in opdracht van de EU op het gebied van civiele bescherming, waaronder het International Forum to Advance First Responder Innovation, DRIVER+ en het peer review-programma van DG ECHO.

HCSS
Lange Voorhout 1
2514 EA Den Haag

Volg ons op social media:
@hcssnl
The Hague Centre for Strategic Studies

Email: info@hcss.nl
Website: www.hcss.nl

The Clingendael Institute
Postbus 93080
2509 AB Den Haag

Volg ons op social media:
@clingendaelorg
The Clingendael Institute

Email: info@clingendael.org
Website: www.clingendael.org