



HCSS GLOBAL TRENDS

De Nederlandse Belangen en het Multilaterale Stelsel

*Rob de Wijk, Jack Thompson and
Esther Chavannes*

Samenvatting

HCSS helps governments, non-governmental organizations and the private sector to understand the fast-changing environment and seeks to anticipate the challenges of the future with practical policy solutions and advice.

De Nederlandse Belangen en het Multilaterale Stelsel

HCSS Global Trends

The Hague Centre for Strategic Studies

Authors: Rob de Wijk, Jack Thompson, and Esther Chavannes

Contributors: Tim Sweijts, Jelle van der Weerd, Irina Patrahau, and Conor MacNamara

Reviewers: Prof. drs. Bert Koenders and Frank Bekkers

September 2020

The research for and production of this report has been conducted within the PROGRESS research framework agreement. Responsibility for the contents and for the opinions expressed, rests solely with the authors and does not constitute, nor should it be construed as, an endorsement by the Netherlands Ministries of Foreign Affairs and Defense.

© *The Hague* Centre for Strategic Studies. All rights reserved. No part of this report may be reproduced and/or published in any form by print, photo print, microfilm or any other means without prior written permission from HCSS.

All images are subject to the licenses of their respective owners.

Design: Mihai Eduard Coliban (layout) and Constantin Nimigean (typesetting).

The Hague Centre for Strategic Studies

info@hcss.nl

hcss.nl

Lange Voorhout 1

2514EA

The Hague

The Netherlands

HCSS GLOBAL TRENDS

De Nederlandse Belangen en het Multilaterale Stelsel

*Rob de Wijk, Jack Thompson and
Esther Chavannes*

Samenvatting

Samenvatting

Het bevorderen van stabiliteit en rechtsorde in de wereld door internationale samenwerking en instituties is een vast anker in de Nederlandse buitenlandpolitiek. Voor een hoog ontwikkeld, middelgroot land zijn dit voorwaarden voor veiligheid en economische groei. Deze studie laat zien hoe. We beschrijven daarvoor achtereenvolgens (1) het belang van een goed functionerend multilateraal systeem voor een *middle power* zoals Nederland; (2) de voordelen die multilateralisme voor Nederland oplevert; (3) de gevolgen van een dreigende teloorgang van het systeem; (4) hoe Nederland kan bijdragen aan het revitaliseren van het systeem en (5) welke systeemhervormingen hiervoor nodig zijn.

Het belang van een goed functionerend multilateraal systeem

Het huidige multilaterale systeem, gevormd na de Tweede Wereldoorlog, is gebaseerd op: (1) het belang van regels; (2) inclusiviteit van deelname en (3) geïnstitutionaliseerde vrijwillige samenwerking. Vooral middelgrote staten als Nederland hebben baat bij multilateralisme. Anders dan een supermacht zoals de Verenigde Staten missen ze ‘*shaping power*’, het vermogen om de wereld naar hun hand te zetten. Multilateralisme stelt kleine en middelgrote landen in staat machtige naties in toom te houden en collectief invloed uit te oefenen. Een van de in dit rapport aangehaalde auteurs stelt dat deze landen door samenwerking de invloed van een supermacht kunnen hebben. De Europese Unie is daarvan een voorbeeld.

Aangezien multilateralisme grote en kleine landen aan dezelfde reeks regels bindt, is het een doeltreffend middel om wereldwijde uitdagingen aan te pakken, zoals vrede en veiligheid met inbegrip van terrorisme, corruptie en de internationale georganiseerde misdaad, klimaatverandering, migratie, monetaire en economische stabiliteit en belastingharmonisatie. De deelname van grootmachten aan dit systeem is geen kwestie van altruïsme, maar gebaseerd op de overtuiging dat multilateralisme ook hun stabiliteit en welvaart dient.

Het multilaterale systeem bestaat uit verschillende lagen. Op mondiaal niveau gaat het om instituties als de Verenigde Naties, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO), alsmede fora zoals de G20 en G7. De VN vormt de spil met een breed scala aan agentschappen en organen.

Deze richten zich op onderwerpen als gezondheid, migratie, vluchtelingen, mensenrechten, duurzame ontwikkeling, kinderopvang en landbouw en voedsel. Als enige orgaan dat zich bezighoudt met de mondiale vrede en veiligheid, is de VN Veiligheidsraad cruciaal voor het verminderen van de spanningen tussen de grote spelers en de vreedzame beslechting van geschillen. De WTO beheert een open handelssysteem op basis van multilateraal overeengekomen regels.

De regionale multilaterale organisaties vullen deze mondiale architectuur aan. Het Europese integratieproces, dat het continent na de Tweede Wereldoorlog vrede en welvaart heeft gebracht, is een vorm van regionaal multilateralisme. Voor Nederland zijn de EU en de NAVO het meest relevant. Ook de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) spelen een belangrijke rol. In andere regio's bestaan eveneens multilaterale organisaties en fora zoals de Afrikaanse Unie, de ASEAN en de Arabische Liga.

De voordelen van multilateralisme voor Nederland

De vitale belangen van Nederland zijn eenvoudig te definiëren in termen van economische veiligheid, territoriale integriteit, fysieke veiligheid, internationale rechtsorde en maatschappelijke en politieke stabiliteit. De bescherming van deze vitale belangen kan uitsluitend door multilaterale samenwerking. Enkele voorbeelden illustreren alleen al de economische meerwaarde:

- Tegenover een bijdrage van €5,4 miljoen aan de WTO boekte Nederland in 2019 een exportstijging van 2,9% procent ter waarde van bijna €13 miljard. In totaal is het Nederlandse BBP bijna 6%, of circa €28 miljard, hoger dan wanneer het geen WTO-lid zou zijn.
- De interne Europese markt verhoogt het inkomen per hoofd van de bevolking met nog eens €1.000 per jaar. De jaarlijkse baten voor Nederland liggen tussen de €3.000 en €5.000 per hoofd van de bevolking per jaar. De netto afdracht per hoofd van de bevolking bedraagt ongeveer €150.
- Door de WTO, de EU en internationale handelsovereenkomsten gefaciliteerde goederen- en dienstenstromen, genereren tot 67% van het Nederlandse BBP.
- De wereldeconomie is gedeeltelijk afhankelijk van Nederlandse systeemknooppunten. Door deze functie is Nederland een belangrijke toegangspoort tot Europa geworden. Deze knooppunten zijn onder meer Schiphol Airport, de haven van Rotterdam en de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX).
- De mondiale stromen van informatie, ideeën en technologie waren in 2015 goed voor 22,9% (€158 miljard) van het Nederlandse BBP, versterken het concurrentievermogen van de innovatieve sectoren van het land en zijn van cruciaal belang bij het internationaal uitdragen van waarden die voor Nederland van belang zijn.

- Bevordering van mensenrechten, vanouds een speerpunt van de Nederlandse politiek, blijkt de economische groei te bevorderen. Zo heeft verbeterde toegang tot basisonderwijs en gezondheidszorg een positieve economische impact en draagt bij aan de groei van laag ontwikkelde landen.
- De uitbreiding van de EU en de NAVO, evenals de democratiseringsprocessen na de Koude Oorlog in Centraal- en Oost-Europa, hebben een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de stabiliteit en daarmee aan de economische groei in heel Europa.
- Dit vertaalt zich ook in de prijs van veiligheid. Deze blijft laag bij afwezigheid van instabiliteit. Ook collectieve defensie met de NAVO-partners houdt de defensiebudgetten in toom. Het afhaken van de Verenigde Staten of de renationalisering van defensie kan tot een verdubbeling van het defensiebudget leiden.
- In 2018 kostte geweld de wereldeconomie \$ 14,1 biljoen. Dit komt overeen met meer dan 11% van het wereldwijde BBP, ofwel ongeveer \$ 1.850 per persoon. Het uiteenvallen van het huidige multilaterale systeem zonder goed alternatief zou tot een grote stijging van deze schadepost kunnen leiden, naast dat Nederland en Europa veel meer zullen moeten uitgeven aan defensie.
- De kosten zouden nog hoger zijn als de dempende werking van de VN Veiligheidsraad wegvalt. Toenemende rivaliteit op systeemniveau zou dan kunnen leiden tot lokale bedreigingen van de vrede en veiligheid of zelfs wereldoorlogen.

Erosie van het (huidige) multilaterale systeem en de gevolgen

Door wereldwijde machtsverschuivingen verandert het huidige multilaterale systeem. Dit kan de belangen van Nederland schaden. Tegelijkertijd is Nederland niet krachtig genoeg om de status quo zelf te handhaven of het systeem te hervormen. Het opkomende China krijgt steeds meer invloed. Tegelijkertijd redeneren de Chinese leiders vanuit een ander waardesysteem. Dit leidt tot een andere opvatting over multilaterale samenwerking. China denkt in transactionele termen, verwerpt elke bemoeienis met interne aangelegenheden en wil geen bondgenootschappen aangaan. China is niet tegen multilaterale samenwerking per se. Chinese leiders handelen vanuit hun eigen belangen en waardesysteem en willen dat dit tot uitdrukking komt in het toekomstige multilaterale systeem.

De 'oude' hegemoon Amerika heeft onder president Trump afstand van het mondiale leiderschap gedaan. Trump zit met zijn opvattingen dicht bij die van de Chinese leiders. Bovendien ziet hij samenwerking als een *zero-sum game* tussen soevereine naties.

Zowel China als Rusland ondergraven het systeem door het creëren van alternatieve structuren. Nieuwe bilaterale of regionale economische en veiligheidsstructuren, het uiteenvallen van het wereldwijde internet en het ontstaan van alternatieve internationale betalingssystemen zijn hier voorbeelden van. Deze spelers, maar ook

de VS, zien momenteel het multilateralisme vooral in termen van een economische kosten-batenanalyse. De meeste Europese landen blijven het multilaterale systeem zien als een voorwaarde voor stabiliteit van het internationale systeem en als voorwaarde voor economische groei. De onverenigbaarheid van deze instrumentele respectievelijk functionele kijk op het multilateralisme verklaart veel van de huidige spanningen tussen de EU en de VS, respectievelijk tussen EU en China en Rusland.

De erosie van het huidige multilaterale systeem zal de middelgrote mogendheden het zwaarst raken. Deze landen zijn niet in staat hun mondiale belangen te beschermen. Ze zijn resistent tegen dwang, maar missen de middelen om anderen te dwingen en kunnen het systeem van binnenuit niet veranderen. Tegelijkertijd spelen ze een cruciale rol in de wereldpolitiek als tegenwicht en stabilisatoren. Ze hechten aan waarden en hebben bondgenoten nodig om hun rechtsstaat en de internationale vrede en veiligheid te beschermen. Dit verklaart waarom, als het op wereldorde aankomt, middelgrote landen veelal de voorkeur geven aan de status quo.

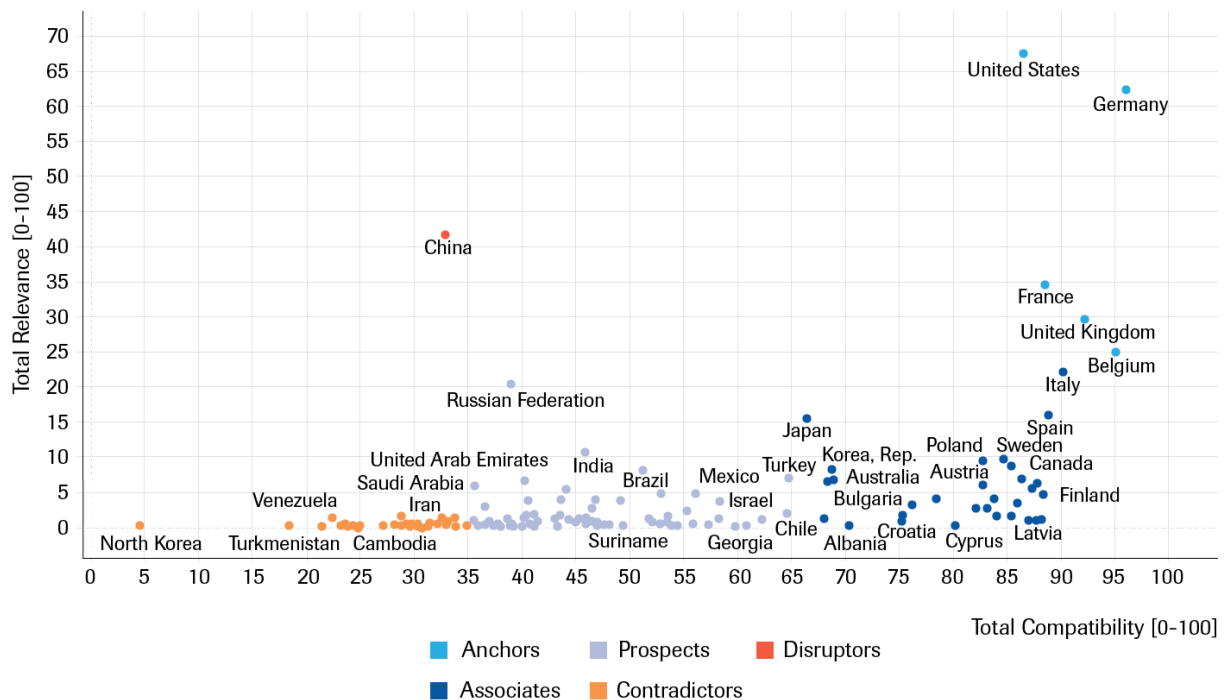
De politieke speelruimte van diverse middelgrote landen, in het bijzonder de geïndustrialiseerde, rijke democratieën in Europa zoals Nederland, staat onder druk door opkomend populisme en soevereïnisme. Populisme is een alternatief voor de technocratie, of de op feiten en kennis gebaseerde democratische besluitvorming. Het is een mobiliserende wijze van politiek bedrijven met behulp van een eenvoudig verhaal (Take Back Control, America First). Daarmee wordt de complexiteit van de internationale betrekkingen ontkend. Soevereïnisme benadrukt het belang van het behoud van de politieke onafhankelijkheid van een natie of een regio in een *zero-sum* wereld waarin de winst voor de een het verlies voor de ander betekent. Het geeft de voorkeur aan bilaterale handelsovereenkomsten en protectionisme. Door de opkomst van deze stromingen zijn delen van het politieke spectrum immuun voor feiten en kennis. Dit maakt het moeilijk om een deel van de bevolking te overtuigen van de noodzaak om te blijven investeren in het multilaterale systeem.

Als het multilateraal systeem instort, zou dit voor een open land als Nederland catastrofale gevolgen voor de economie en de veiligheid hebben. Het zou de sociale en politieke stabiliteit ondermijnen en zelfs de territoriale integriteit kunnen aantasten. Het zou Nederland blootstellen aan geopolitieke krachten waarover het geen controle heeft. En het zou Nederland degraderen tot een onbeduidend land dat overgeleverd is aan de grillen van de grootmachten. Zonder zijn lidmaatschap van internationale organisaties als de EU en de NAVO is het voor Nederland moeilijk als soeverein land invloed uit te oefenen en zijn onafhankelijkheid te bewaren. Multilateralisme en soevereiniteit vullen elkaar aan.

Nederlandse bijdrage aan revitalisering van het systeem

Om verdere erosie van het multilateralisme te stoppen en zo mogelijk te keren, moet Nederland samenwerken met gelijkgestemde landen om het multilaterale systeem nieuw leven in te blazen zodat het de Nederlandse belangen blijft dienen. Dit vereist diplomatieke macht, die het best kan worden gegenereerd via de EU en, in mindere mate, de NAVO. Gezien het gebrek aan consensus over mogelijke hervormingen zal Nederland coalities moeten smeden met gelijkgestemde, vaak grotere landen binnen en buiten de EU. Dit vereist machtspolitiek denken. Daarbij mag ook niet worden teruggeschrokken voor harde machtspolitiek gesteund door militair vermogen en een effectief diplomatiek apparaat.

Gelijkgestemde landen zijn landen die willen samenwerken op basis van beginselen die zijn geworteld in de op regels gebaseerde internationale orde. Democratie, mensenrechten, individuele vrijheid en marktwerking zijn daarbij cruciaal. De *Dutch Foreign Relation Index*, ontwikkeld door HCSS, geeft inzicht in de relaties van Nederland met andere landen in termen van het belang van en de compatibiliteit met die landen. Het samenbrengen van die twee dimensies levert vijf clusters van landen op: anchors, associates, prospects, disruptors en contradictors. Door keuzes in het buitenlandbeleid van landen kunnen de relaties in de loop van de tijd veranderen. Door de lage olieprijs en door de EU opgelegde sancties na de annexatie van de Krim begon Rusland bijvoorbeeld zijn agressievere beleid te temperen. Daardoor veranderde de Russische positie van disruptor naar prospect.



Figuur 1. Dutch Foreign Relations Index 2018 (bron: HCSS)

Een nauwe samenwerking met anchors, associates en prospects komt het multilaterale systeem en daarmee het oplossen van mondiale uitdagingen ten goede. Alle EU-lidstaten, het VK, Australië, Japan, Zuid-Korea, Canada en Nieuw-Zeeland behoren tot deze categorieën.

Het Westen, dat bestaat uit anchors en de meeste associates, werd tot voor kort geleid door de VS. Maar Washington wijst momenteel het multilateralisme af. Dit laat Nederland geen andere keuze dan in nauwe samenwerking met andere landen tegen Amerika in te gaan. Tegelijkertijd wil Nederland zijn traditionele brugfunctie tussen Europa en de VS versterken om Washington zo dicht mogelijk bij de Europese posities te houden of te brengen. Door de Brexit is Nederland zijn belangrijkste partner in de EU kwijt. Ook hier is er voor Nederland een taak om het VK zo dicht mogelijk bij de EU te houden.

Het creëren van een gelijk speelveld is met contradictors en disruptors onmogelijk. In 2018 was China de enige staat in deze laatste categorie. Als opkomende grootmacht probeert China de op regels gebaseerde orde aan te passen aan zijn eigen voorkeuren. Dit is een grote uitdaging omdat het Chinese waardesysteem radicaal verschilt van het onze. Het Chinese systeem van staatskapitalisme ziet de economie als een politiek instrument, terwijl het Westen in het algemeen gelooft in vrijhandel zonder politieke inmenging. Maar China kan niet genegeerd worden.

Noodzakelijke systeemhervormingen

De verschuiving van economische, militaire en politieke macht naar het Oosten heeft gevolgen voor het multilaterale systeem. Het huidige systeem is vrijwel volledig naar Westerse ideeën gevormd. Opkomende landen willen internationale instellingen aangepast zien op een manier die niet alleen hun gewicht, maar ook hun posities en waarden weerspiegelt.

Hervorming van het systeem om opkomende machten beter te binden, zal moeilijker zijn met een VS die zijn relatie met China alleen bekijkt door de lens van onderlinge machtspolitiek. Aanhoudende spanningen tussen de VS en China maken van Washington voor de middelgrote Europese landen een inconsistente speler, zelfs binnen de NAVO. Dit maakt de Europese landen onder meer kwetsbaarder voor Russische agressie. Als gevolg hiervan wil de EU een steeds belangrijkere rol gaan spelen als veiligheidsorganisatie. In dit scenario zullen de EU-lidstaten geen andere keuze hebben dan per geval met China samen te werken of zelfs parallelle multilaterale structuren te creëren.

Het is onontkoombaar dat Westerse landen bij de vormgeving van een nieuw multilateraal systeem water bij de wijn moeten doen. Een voorbeeld. Rusland en China zullen in de Veiligheidsraad steeds vaker het Westen mandaten ontzeggen die ingrijpen in soevereine landen legitimeert. Dit maakt het uitvoeren van vredesoperaties steeds moeilijker. Dit heeft ook gevolgen voor het Genocideverdrag en de *Responsibility to Protect* (R2P). In beide standaarden kan de internationale gemeenschap een legitimering vinden om te besluiten tot ingrijpen in soevereine landen, bij grove aantastingen van de menselijkheid. De toenemende problemen om te kunnen ingrijpen brengen voor het Westen praktische, politieke en psychologische uitdagingen met zich mee. Westerse landen zien veiligheid immers in termen van humanitaire veiligheid. Landen als China en Rusland zien veiligheid in territoriale termen.

Nederland dient in eerste instantie die instellingen te identificeren die er het meest toe doen. Aangezien Nederland de mondiale instellingen niet alleen kan hervormen, dienen de regionale instellingen die van direct belang zijn voor zijn economische en territoriale veiligheid prioriteit te krijgen. Via deze instellingen kan Nederland trachten de mondiale instellingen te hervormen.

Dit vereist dat Nederland:

- Met een nieuw narratief komt waarmee het belang en de opbrengsten van het multilateralisme in tijden van grote mondiale veranderingen inzichtelijk wordt gemaakt en richting wordt gegeven aan de modernisering van het stelsel (paragraaf 5.4).
- De op regels gebaseerde mondiale orde met gelijkgestemde landen tracht te versterken door in te zetten op vergroting van de transparantie, accountability en wendbaarheid van de instellingen (paragraaf 5.5).
- In (VN-)vredesmissies en conflictpreventie blijft investeren om de regionale stabiliteit en de mondiale invloed van Nederland te vergroten.
- Bepaalt welke functionaliteiten van het multilaterale systeem koste wat kost behouden moeten blijven en welke multilaterale organisaties daarbij het meest relevant zijn. Prioriteit hebben die instituties die van directe invloed zijn op de Nederlandse welvaart en veiligheid. Dit zijn de EU en de NAVO.
- Regionale instellingen als de EU gebruikt als 'stepping stone' voor hervormingen van de mondiale instellingen zoals de VN en WTO.
- Prioriteit geeft aan de versterking van handelsregels. Daartoe dient de WTO te worden gesteund en hervormd. Tevens dienen indien nodig haar functionaliteiten door alternatieve structuren te worden ondersteund, zoals de MPIA, voor het geval de WTO verzwakt of verdwijnt.
- Europese Strategische Autonomie (ESA) omarmt om van de EU een krachtigere geopolitieke speler te maken. Dit is noodzakelijk om de Europese pijler binnen de NAVO te versterken of een alternatief te bieden voor het geval de NAVO erodeert.

Het vermogen om op Europees niveau zelfstandig te kunnen beslissen en vrij te handelen in een onderling afhankelijke wereld dient daarbij het leidende principe te zijn.

- De toegang tot de interne markt van de EU en een handelsakkoord naar China toegebruikt als hefboven voor wederkerigheid en normstelling.
- De rol van de EU als normbepaler versterkt en de Europese weg benadrukt als alternatief voor het hegemoniale beleid van China en de VS.
- Samen met Frankrijk en Duitsland inzet op de versterking van de Multilaterale Alliantie van gelijkgestemde landen.
- Samenwerkt met niet-statelijke actoren en prospects om het multilateralisme te versterken en om normvorming op verschillende gebieden, waaronder mensenrechten en handelspraktijken, te versterken.
- Nieuwe plurilaterale initiatieven voorstelt. De positieve resultaten van de Global Commission on the Security of Cyberspace (GCSC) vormen een goed voorbeeld.

Tot slot verdient aanbeveling dat Nederland in navolging van het White Paper van Noorwegen en de audit van Australië een eigen strategie ter versterking van het multilateralisme ontwikkelt. Hierin kunnen de bovenstaande aanbevelingen en inzichten als uitgangspunt worden genomen. Minimaal dient te worden aangegeven welke multilaterale organisaties prioriteit hebben en welke gevolgen dit heeft in termen van financiële contributies en de inzet van diplomatieke capaciteit.



The Hague Centre for Strategic Studies

info@hcss.nl

hcss.nl

Address:
Lange Voorhout 1
2514EA
The Hague
The Netherlands

