

HCSS Global Trends

Gaat de Coronacrisis de wereld veranderen?

Rob de Wijk

Oprichter van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) en hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit van Leiden

25 Maart 2020

Conclusies:

- Het coronavirus luidt vermoedelijk niet het einde van de mondialisering in. Daarvoor zijn de interdependenties te groot en de mondiale bevoorradingsketens te complex. Bovendien is Europa, dus ook Nederland, voor zijn overleven grotendeels afhankelijk van wat er in het buitenland wordt geproduceerd en aan grondstoffen wordt gedolven.
- Wel kan de crisis het proces van *slowbalisation* versnellen als het besef ontstaat dat mondiale voedselketens risico's opleveren en dat landbouw en veeteelt lokaal moet worden ingericht. Ook kan er een herbezinning komen op wat nationaal geproduceerd moet kunnen worden, zoals mondkapjes.
- Geopolitiek en de coronacrisis zijn in hoog tempo en op een gevaarlijke wijze met elkaar verweven geraakt. China heeft zich al vroeg als mondiale leider geprofileerd en neemt daarmee de traditionele taak van de Verenigde Staten over. Rusland heeft zijn activiteiten opgeschroefd om de NAVO en de EU te ondermijnen.
- Indien de Chinese aanpak de standaard zet, dan kan Beijing zijn *soft power* versterken en uiteindelijk grote invloed op een nieuwe wereldorde hebben.
- Om maatschappelijke ontwrichting tegen te gaan vereist crisisbeheersing sterk leiderschap, een heldere, breed gedeelde strategie en duidelijke communicatie naar de bevolking. Als blijkt dat autocratieën beter presenteren zal dit de voorstanders van autoritair bestuur sterken. Daarom is de coronacrisis tevens een crisis van het democratische politieke systeem. Het tegengaan van erosie van het democratische systeem is een bijzondere opgave van Westerse politici, ook die in Nederland.
- Een gefragmenteerde aanpak en een onduidelijke rol voor de Europese instellingen kan tot ontwrichting van de Europese Unie leiden. Dit tegengaan vereist samenwerking en coördinatie van de bestrijding van het Covid-19 virus. Hier ligt een belangrijke opgave voor Nederland dat groot belang heeft bij effectief multilateralisme.

Inleiding

De Econoom Branko Milanovic voorspelde in *Foreign Affairs* dat de coronacrisis vraag en aanbod zo hard zal zullen raken dat normale macro-economische maatregelen geen soelaas meer bieden. Volgens hem kan dit leiden tot de terugkeer naar zelfvoorziening. Dit zal het einde van de mondialisering betekenen en de desintegratie van economieën. Uit angst voor besmetting kunnen mensen op zichzelf worden teruggeworpen en zelfs hun eigen voedsel gaan verbouwen.¹ Dit apocalyptische scenario kan volgens Milanovic

¹ Branko Milanovic, 'The Real Pandemic Danger is Social Collapse', *Foreign Affairs*, 19 maart 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-19/real-pandemic-danger-social-collapse>

werkelijk worden als politici en deskundigen geen grip op de crisis krijgen. Op internet en in de traditionele media buitelen dit soort vergezichten over elkaar heen. De teneur is dat de coronacrisis inderdaad het einde kan betekenen van de mondialisering en de huidige liberale wereldorde.² Deze notitie onderzoekt of de crisis inderdaad een keerpunt kan zijn. Zal de mondialisering worden gestopt en welk deel van de wereld heeft de beste kaarten om zijn positie als gevolg van de crisis te versterken?

Pandemieën en mondialisering

Begin zestiende eeuw rukten conquistadores op in wat nu Latijns-Amerika heet, naar de hoofdsteden van de bloeiende rijken van de Inca's en de Azteken. In die tijd telde de Tenochtitlan, de Azteekse hoofdstad die op de plek van het huidige Mexico-stad lag, meer dan 200.000 bewoners. Ook Cuzco, de hoofdstad van het Incarijk was een bloeiende stad. Beide steden werden veroverd, maar de slachtpartijen die de conquistadores aanrichtten waren niet de belangrijkste doodsoorzaak. Dat waren de ziektes die de Spanjaarden meebrachten. Hepatitis, griep, tyfus en pokken decimeerden de bevolking met 90 tot 95 procent. De ziektekiemen snelden de Europeanen overigens vooruit. Want nog voor ze in de steden aankwamen waren delen van de bevolking al overleden.

Het was geen nieuw fenomeen. Ruim anderhalf millennium daarvoor kwamen via de Zijde Routes ook al ziektekiemen naar het Middellandse Zeegebied. Maar in de 14^{de} eeuw ging het pas echt mis. De pest die grote delen van de bevolking wegvaagde zou zijn oorsprong in China hebben. De Zijde Routes die toen nog bestonden droegen bij aan de verspreiding van het virus dat in 1347 in de haven van Messina op Sicilië arriveerde, waarna de slachting in Europa begon. Net als de conquistadores zijn Zijde Routes vroege vormen van mondialisering. Dat mondialisering gevolgen voor de volksgezondheid heeft, is dus niet nieuw.

Nog steeds zijn er geen voorbeelden waaruit blijkt dat pandemieën structurele gevolgen voor de mondialisering hebben gehad. Kijk naar de H1N1-varkensgriep-pandemie van 2009 die zich binnen zes weken, mede door het sterk toegenomen vliegverkeer, razendsnel over 30 landen verspreidde en naar ruim 190 landen in de maanden die daarop volgden. Wel is het inzicht ontstaan dat de agrarische sector ook een producent van ziektekiemen kan zijn. Het H5N1-vogelpestvirus, dat de helft van de besmette mensen doodt, ontstond vermoedelijk in de kippenfokkerijen in Vietnam of Indonesië. Andere voorbeelden zijn het MERS-coronavirus, de Afrikaanse en Mexicaanse varkenspest, Q-koorts en SARS. Maar al deze uitbraken hebben uiteindelijk nauwelijks

² Een voorbeeld van de eerste redenering is Ewald Engelen en Marianne Thieme, 'Coronacrisis kondigt het einde van de globalisering aan', *NRC-Handelsblad*, 14 februari 2020. Een voorbeeld van de tweede redenering is Kurt M. Campbell en Rush Doshi March, 'The Coronavirus Could Reshape Global Order', *Foreign Affairs*, 18 maart 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>

impact op het collectieve gedrag van mensen gehad. Nadat het virus onder controle kwam, trokken reizen en handel weer snel aan. In alle gevallen heeft dit tot hooguit tijdelijke maatregelen en grotere waakzaamheid geleid, maar ging men over tot de orde van de dag op het moment dat de ziekte onder controle was.

Zal het dit keer anders zijn? De mondialisering is immers de afgelopen decennia geaccelereerd waardoor de wereld kwetsbaarder voor verstoringen is geworden. De wereld is omspannen door een fijnmazig net van handelsbetrekkingen, de communicatierevolutie heeft alle landen digitaal met elkaar verbonden, het toerisme is als gevolg van de toegenomen welvaart in opkomende landen geëxplodeerd, en in hoog tempo worden de laatste ontoegankelijke gebieden ontsloten. De *global supply chains* die landen en bedrijven met elkaar verbindt zijn de levensaders voor vrijwel alle economieën van de wereld en bepalend voor de mondiale welvaart geworden.

Door de toegenomen interdependentie is Europa nu afhankelijk van grondstoffen, halffabricaten, olie, gas en zelfs voedsel dat buiten dit werelddeel wordt geproduceerd. Zonder importen storten landen in, komt de bevolking om van de honger en dreigen opstanden. Bovendien worden sommige grondstoffen op te weinig plekken in de wereld gedolven, zodat diversificatie geen optie is. Zo heeft China een bijna-monopolie op het gebied van zeldzame aarden die essentieel zijn voor hightech-toepassingen. Een protectionistisch beleid moet de eigen industrie bevoordelen, waardoor de afhankelijkheid van China eerder groter dan kleiner wordt. De realiteit is dat door dit soort verwevenheden een situatie van ‘geketende mondialisering’ is ontstaan waaruit geen ontsnappen mogelijk lijkt.³

Toch stelt het coronavirus de interdependentie en daarmee de bevoorradingsketens zonder enige twijfel op de proef. Al in februari werd duidelijk dat de bevoorrading vanuit China problemen ging opleveren. Zo overwoog Action zijn spullen van andere landen dan China te betrekken.⁴ Medio maart kwam het bericht dat wanneer de elektronicafabrikant MTA in Lombardije gedwongen zou worden om te sluiten, uiteindelijk Fiat-Chrysler, Renault, BMW en Peugeot ook zouden moeten stoppen.⁵ Het gevolg is massale werkloosheid en maatschappelijke ontwrichting.

De complexiteit van de bevoorradingsketens kan goed worden geïllustreerd aan de hand van Volkswagen. Dit bedrijf heeft ruim 40.000 bekende toeleveranciers in binnen- en buitenland.⁶ Maar in werkelijkheid is het aantal vele malen hoger omdat de

³ Henry Farrell en Abraham L. Newman, ‘Chained to globalisation: Why It’s Too Late to Decouple’, *Foreign Affairs*, januari / februari 2020, blz. 71 – 80.

⁴ Algemeen Dagblad, ‘Coronavirus raakt bevoorrading, Action overweegt spullen buiten China in te slaan’, 3 februari 2020. <https://www.ad.nl/economie/coronavirus-raakt-bevoorrading-action-overweegt-spullen-buiten-china-in-te-slaan~adfdc45e/?referrer=https://www.google.com/>

⁵ Joe Miller, Martin Arnold en Miles Johnson, ‘European companies face coronavirus hit to supply chains’, *Financial Times*, 26 februari 2020

⁶ Patrick McGee, ‘Volkswagen gives suppliers ultimatum on emissions’, *Financial Times*, 17 februari 2019. <https://www.ft.com/content/e9146c18-32c9-11e9-bd3a-8b2a211d90d5>

toeleverancier op zijn beurt gebruik maakt van componenten en grondstoffen waarvan de producent zich er niet van bewust dat deze ooit in een Volkswagen terechtkomen, waardoor het veelal onduidelijk is waar componenten en de daarvoor gebruikte grondstoffen vandaan komen.

Natuurlijk kunnen de bevoorradingsketens efficiënter worden ingericht door productie te verleggen of grondstoffen uit een ander land te betrekken. Autofabrikanten doen dat door ook elders in de wereld fabrieken te openen. Bovendien tracht een bedrijf als Volkswagen in de hele keten, van de delving tot grondstoffen tot de vervaardiging van een eindproduct, de CO₂-uitstoot te reduceren en materialen te hergebruiken. Dit past in het beleid van *Corporate Social Responsibility* dat veel bedrijven nastreven. Doormiddel van blockchain technologieën worden dit soort ketens inzichtelijk gemaakt.⁷ Maar voor de meeste bedrijven is dit vooralsnog een onhaalbare kaart.

Moeten we dan maar af van die ondoorgrondelijke en risicovolle bevoorradingsketens en daarmee de mondialisering een halt toe roepen? Mondiale Interdependenties en de complexiteit van de bevoorradingsketens doen echter vermoeden dat ontrafeling uiterst risicovol is en tot een complete ineenstorting van de mondiale handel kan leiden. Dit wil niet zeggen dat de mondialisering en daarmee de bevoorradingsketens niet zullen veranderen, maar dit heeft weinig met de pandemie te maken.

Slowbalisation

De *Economist* constateerde dat de gouden eeuw voor de mondialisering tussen 1990 en 2010 lag, waarna een periode van *slowbalisation* aanbrak.⁸ Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste kwam er een einde aan de kostenverlagingen. De loonkosten zijn de afgelopen jaren in China fors gestegen waardoor het land niet meer het lagelonenland van weleer is. Eind 2014 berekende BCG al dat de productiekosten in de geïndustrialiseerde delen van China bijna even hoog zijn als die in de Verenigde Staten.⁹ Dit kan tot *reshoring* leiden; het terughalen van productie naar het eigen land of het verplaatsen van die productie naar een ander land.

Ten tweede droegen Trumps handelsoorlog en de onzekerheid over de Brexit bij aan de afname van de groei van de mondiale handel. Hierdoor groeide in 2019 de handel met

⁷ Persbericht, 'From mine to factory: Volkswagen makes supply chain transparent with blockchain', 23 april 2019.

<https://www.volkswagen-newsroom.com/en/press-releases/from-mine-to-factory-volkswagen-makes-supply-chain-transparent-with-blockchain-4883>

⁸ *The Economist*, 'The steam has gone out of globalisation', *The Economist*, 24 januari 2019. <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>

⁹ Harold L. Sirkin, Michael Zinser en Justin Rose, 'The Shifting Economics of Global Manufacturing', *Boston Consultancy Group*, 19 augustus 2014. <https://www.bcg.com/publications/2014/lean-manufacturing-globalization-shifting-economics-global-manufacturing.aspx>

2.6 procent, in plaats van de geprognosticeerde groei van 3 procent.¹⁰ Een bijkomend effect is dat de handelsoorlog deze bedrijven tot *reshoring* kunnen dwingen. Dit is precies een van de doelstellingen van President Trump. Op die manier kunnen banen naar de VS worden gehaald en het handelsoverschot met China worden verkleind. Het omgekeerde vindt plaats in China. 63 procent van de Chinese ondernemers overweegt of is bezig productie uit China te plaatsen.¹¹ Gezien de grote investeringen die China in het kader van het BRI doet wordt het aantrekkelijk om zich in een van de BRI-landen te vestigen. Dit maakt bovendien exporteren naar de Verenigde Staten goedkoper. Omdat de handelsoorlog onderdeel is van een voortgaande strijd om de mondiale macht tussen de Amerikanen en de Chinezen, valt niet te verwachten dat de economische oorlogvoering stopt nadat Trump het Witte Huis heeft verlaten. Trump stuurde aan op de 'ontkoppeling' van de Chinese en Amerikaanse economie om de opkomst van China tegen te gaan. Om die reden wilde Trump Huawei en ZTE uitsluiten van de aanleg van het nieuwe mobiele 5G-netwerk in de Verenigde Staten. Ondanks dat, zijn volgens Farrell en Newman de interdependenties inmiddels zo groot en complex dat een ontkoppeling onmogelijk is.¹²

Ten derde heeft de transformatie van economieën naar een moderne diensteneconomie grote gevolgen voor de export. Dat geldt ook voor China. Diensten, zoals de kapper kunnen niet worden geëxporteerd; auto-onderdelen wel.

Ten vierde is China steeds minder afhankelijk geworden van het buitenland en is in staat veel hightechproducten zelf te produceren.

Tot slot heeft 3D-printing grote gevolgen voor de handelsstromen. Het printen van producten kan in de toekomst bij wijze van spreken in een werkplaats om te hoek plaatsvinden. Deze techniek staat nog in de kinderschoenen, maar experts verwachten dat de grootschalige introductie van printers ertoe kan leiden dat in 2060, mogelijk al in 2040, ongeveer de helft van alle producten kan worden geprint. Daardoor zal de wereldhandel met een kwart tot 40 procent kunnen afnemen. Automotive, machinebouw en consumentengoederen kunnen de voortrekkers worden.¹³

Versnelt de crisis slowbalisation?

Kan de coronacrisis deze trend van *slowbalisation* versterken? Dat zal het geval zijn als mensen hun gedrag gaan aanpassen. Enerzijds is het lastig voorspelbaar of mensen dit daadwerkelijk gaan doen. Crises uit het verleden leren dat mensen hun oude

¹⁰ World Trade Organization, 'Global trade growth loses momentum as trade tensions persist', 2 april 2019. https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr837_e.htm

¹¹ PWC, 23rd Annual Global CEO Survey, *Navigating the rising tide of uncertainty*, 2020. <https://www.pwc.com/gx/en/ceo-agenda/ceosurvey/2020.html>

¹² Farrell en Newman, 'Chained to globalisation'.

¹³ ING, *3D printing: a threat to global trade*, september 2017. <https://www.ingwb.com/media/2088633/3d-printing-report-031017.pdf>

gewoonten zo snel als mogelijk weer oppakken. Wel lijken mensen geneigd hun gedrag aan te passen vanwege de klimaatverandering. Een studie uit 2010 bevestigde dit.¹⁴ Maar mogelijk is het dit keer anders als mensen zich gedurende jaren laten leiden door angst voor besmettingen. Dat geldt zeker als veel mensen een relatie gaan leggen tussen landbouw en veeteelt, pandemieën en klimaatveranderingen. Dan valt te verwachten dat er steeds meer protest gaat ontstaan tegen het over grote afstanden verplaatsen van agrarische producten.

Harde uitspraken over de gevolgen van de Covid-19 uitbraak voor de mondialisering en de bevoorradingsketens zijn moeilijk te maken. Zo levert de vierde industriële revolutie weliswaar technologieën als 3D-printing op, waardoor de productie van goederen lokaal kan geschieden, maar zal China tegelijkertijd een steeds grotere exporteur van hightechproducten worden. Inmiddels lijkt China de koploper van de vierde industriële revolutie te worden; de datarevolutie van kunstmatige intelligentie, robotisering en Internet of Things. Het is bewust beleid om de koploper te worden; dit levert niet alleen een groeispurt voor de lokale industrie op, een rol van China als dé exporteur van hightechproducten zal tevens nieuwe economische afhankelijkheden en nieuwe handelsstromen creëren.

China zet hier al op in door met de toepassing van kunstmatige intelligentie de mondiale bevoorradingsketens efficiënter en zekerder te maken. Door grootschalige toepassing van AI is automatisering gemakkelijker en kunnen risico's beter worden ingeschat. Dit kan ertoe leiden dat de productiekosten omlaaggaan, de productiesnelheid omhooggaat en de handelsstromen groter worden. Dit is vooral gunstig voor de landen die zijn aangesloten bij het Chinese *Belt and Road Initiative* (BRI). Het BRI, waarin inmiddels meer dan 150 landen zijn aangesloten, is feitelijk een groot project van mondialisering door het creëren van nieuwe handelsroutes en economische corridors die ook China met Rotterdam moeten verbinden. Onderdeel van het BRI is samenwerking op het gebied van landbouw en veeteelt. Voor China is dit bittere noodzaak. In China woont bijvoorbeeld 20 procent van de bevolking, maar het land beschikt slechts over 9 procent van het mondiale landbouwareaal. Door vervuiling en klimaatverandering slinkt dit areaal voortdurend. Daarom worden landbouwgebieden in het buitenland aangekocht. Eén van de doelstellingen van het BRI is het inrichten van grote centra in het buitenland voor de productie, opslag en transport van landbouwproducten.¹⁵

De conclusie is dat de pandemie beperkte gevolgen lijkt te hebben voor de mondialisering. Hooguit kan de trend van *slowbalisation* beperkt worden versterkt als mensen op grote schaal het verband gaan leggen tussen de mondiale

¹⁴ Victoria K. Wells, Cerys A. Ponting en Ken Peattie, 'Behaviour and Climate Change: Consumer Perceptions of Responsibility', *Journal of Marketing Management* 27(7), januari 2010

¹⁵ OECD, 'China's Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape', 2018, blz. 14.

bevoorradingketens, klimaatverandering en ziektes, in het bijzonder ziektes die door dieren worden overgedragen, de zogenaamde zoönosen.

Een nieuwe wereldorde?

Een belangrijk gevolg van de pandemie is dat landen die adequaat reageren en een effectief beleid hebben gevoerd in de mondiale rangorde zullen stijgen. Mensen zullen dan kijken naar landen waar de aanpak succesvol is geweest en zullen zich daaraan spiegelen. Momenteel lijken dat vooral Hongkong, Singapore, Taiwan en Zuid-Korea. Een deel van de verklaring is dat de SARS-epidemie een grote impact op Aziatische landen heeft gehad waardoor deze landen veel ervaringskennis hebben opgebouwd en hebben geïnvesteerd in het prepareren op een volgende pandemie. Deze landen hebben gezien hun omvang echter geen invloed op de toekomstige wereldorde.

Dat geldt niet voor China, de Verenigde Staten, de Europese Unie en in veel mindere mate voor Rusland. Zij zijn verwikkeld in een machtsstrijd die bepalend is voor de toekomst van de huidige westerse liberale wereldorde. Als staten machtiger worden zullen ook hun ideologische ambities groeien en wordt hun *soft power*, hun aantrekkingskracht, sterker.

Kort gezegd, staan waardensystemen met geheel verschillende kenmerken tegenover elkaar:

- Het Westerse liberale waardensysteem dat door de Europese Unie en de Verenigde Staten wordt omarmd legt de nadruk op democratie, humaniteit, individuele vrijheden, technologische en sociale innovatie, en vooruitgangdenken.
- Het Chinese waardensysteem gaat uit van het zijn van een superieure beschaving en de nummer 1 positie in de hiërarchie van landen. Autocratie, staatskapitalisme, geharnaste opvattingen over soevereiniteit en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden zijn andere kenmerken van het Chinese denken dat haaks staat op het Westerse liberalisme en Amerikaans leiderschap afwijst.
- Het Russische waardensysteem kenmerkt zich door autocratie, cultureel conservatisme en religieuze orthodoxie. Ook dit systeem staat haaks op het Westerse liberalisme. Het Westerse waardensysteem en het Amerikaanse leiderschap worden dan ook afgewezen.

Waardensystemen zijn diepgeworteld in de geschiedenis van landen en kunnen niet gemakkelijk worden veranderd. Wel wordt het liberale systeem als gevolg van de afnemende macht van het Westen van buitenaf en binnenuit uitgedaagd. Hoe dit werkt wordt uiteengezet in een recente RAND-studie die stelt dat naar mate een land in de mondiale pikorde stijgt er een poging zal worden ondernomen de wereldorde mede vorm te geven. Op dit moment gebeurt dit door het ontwikkelen van alternatieven voor Westerse instituties zoals de Wereldbank en het IMF, het salonfähig maken van eigen

ideologische overtuigingen, en het zo nodig volledig hervormen van de huidige internationale liberale wereldorde.¹⁶

Mensen kunnen hun waardensysteem aanpassen als zij tot de conclusie komen dat ‘wat werkt’ haaks op hun overtuigingen staat. Als dit het geval is staan mensen open voor alternatieve ideologieën en aanpakken. Uiteindelijk kan dit gevolgen hebben voor het waardensysteem van hele landen. Vooral in oorlogstijd of tijdens zware crises worden mensen meer ontvankelijk voor alternatieven. Dan kan blijken dat hun waardensysteem en overtuigingen niet meer passen bij de nieuwe realiteit.¹⁷ Gezien de impact van het coronavirus is het denkbaar dat dit nu ook gebeurt.

Dit kan ertoe leiden dat niet-Westerse grootmachten die de crisis effectief weten te managen hun *soft power* kunnen vergroten. Dat stelt hen in staat de leiderschapspositie van de Verenigde Staten uit te dagen en wereldorde aan te passen. Om een inschatting te maken wie dit het beste lukt is het noodzakelijk om de *beelden* die er zijn van de aanpak van de belangrijkste spelers op een rij te zetten. Beelden, omdat nog veel onbekend is. Maar beelden kunnen wel bepalend voor percepties zijn.

- Op de Chinese aanpak bestond aanvankelijk veel kritiek. Op 10 december 2019 werd de Wei Guixian een vishandelaar in Wuhan de eerst erkende coronapatiënt. Op 30 december postte Ai Fen, een van de directeurs van het Centrale ziekenhuis van Wuhan een bericht op WeChat over het nieuwe virus. Hiervoor kreeg zij een reprimande. Datzelfde overkwam dokter Li Wenliang. Wel melden de Chinese autoriteiten de volgende dag het nieuwe virus bij de WHO.

De Chinese autoriteiten werden beschuldigd van het feit dat ze de ernst van het virus niet wilden erkennen, zich vooral richtten op het veroordelen van de boodschapper, het voorliegen van de bevolking en daardoor kostbare tijd lieten verstrijken. Dit was al eerder gebeurd. De Chinese regering ontkende destijds de aanwezigheid van het HIV/AIDS-virus, dat wereldwijd 65 miljoen mensen had geraakt, omdat deze door ‘immoreel’ gedrag zou worden veroorzaakt.

Onderzoek wees uit dat als de autoriteiten, een, twee of drie weken eerder de Covid-19-uitbraak hadden aangepakt, het aantal besmettingen met 66 percent, 86 percent en 95 percent hadden kunnen worden verminderd.¹⁸ Toen president Xi zich er naar eigen zeggen persoonlijk mee ging bemoeien, meer openheid betrachtte en drastische maatregelen aankondigde zoals de afgrenzing van Wuhan, sloeg de kritiek om. De complete *lockdown* van Wuhan leek alleen mogelijk in een autoritair geregeerd land. Nadat de maatregelen effect begonnen te sorteren, begon China hulp aan andere landen aan te bieden. Dit was een kennelijke poging om de geschonden reputatie te verbeteren door te laten zien dat China zijn verantwoordelijkheid neemt. Medio maart zond China medische

¹⁶ Stephen Watts, Nathan Beauchamp-Mustafaga, Benjamin. N. Harris en Clint Reach *Alternative Worldviews*, RAND-Corporation, 2020.
https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2982.html

¹⁷ Ann Swidler, ‘Culture in Action: Symbols and Strategies,’ *American Sociological Review*, Vol. 51, No. 2, april 1986, blz. 273–286.

¹⁸ Shengjie Lai c.s. *Effect of non-pharmaceutical interventions for containing the COVID-19 outbreak in China*, University of Southampton, maart 2020.
<https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.03.20029843v3>

experts en 2000 diagnostische testen naar Italië. Enkele dagen later kwam de mededeling dat China twee miljoen chirurgische maskers, 200.000 geavanceerde maskers en 50.000 testkits naar Europa zond. En dit was nog maar het begin. Ook vermogende Chinezen starten hulpacties. Jack Ma, de oprichter van Alibaba, stuurde 2 miljoen mondkapjes naar Europa. Ook beloofde hij hulp te verlenen aan landen in Afrika en aan de Verenigde Staten. Chinese regeringsvertegenwoordigers gebruikten de crisis om de positie van China te verbeteren door leiderschap te tonen. Er werden videoconferenties georganiseerd waarin informatie over het de pandemie werd uitgewisseld. Deze contacten verliepen hoofdzakelijk via de door China opgezette kanalen, zoals het 17+1 format van China, met 17 Europese landen

Dit alles was minder altruïstisch dan het leek omdat in de weken ervoor Wuhan mondkapjes en andere medische goederen uit ongeveer 80 landen en van 10 internationale organisaties had ontvangen.¹⁹ Dit gebeurde echter in stilte.

Niet in China. De Chinese overheid lanceerde een aanhoudende stroom propaganda-artikelen, tweets en andere berichten in meerdere talen om de indruk te wekken de crisis volledig onder controle is en de Chinese aanpak superieur is en dat Amerika in dit opzicht faalt.²⁰ In de woorden van Zhao Lijian, een woordvoerder van het ministerie van buitenlandse zaken, zette China 'een nieuwe standaard voor de mondiale inspanningen tegen de epidemie'.²¹ Tot slot maakten de Chinese leiders van de crisis gebruik om meer controle over de berichtgeving te krijgen. Journalisten van de *The New York Times*, *The Wall Street Journal* en *The Washington Post* werden uitgewezen. Kritiek uit binnen en buitenland zou slechts de positie van de communistische leiders kunnen ondermijnen.²²

- Europese grootmachten zijn afzonderlijk te klein om het geopolitieke spel goed te spelen. De Europese Unie kan dat wel. Echter, de Chinese zending van hulpgoederen naar Europa legde de zwakte van de Europese Unie pijnlijk bloot. Aanvankelijk werd ook in Europa de dreiging ontkend. Zo stelde RIVM-woordvoerder Harald Wychgel op 24 januari dat het 'risico heel klein' is dat het virus naar Nederland komt omdat het virus vooral voorkomt in 'Wuhan en er relatief weinig reisverkeer is tussen die plaats en Nederland'.²³ Toen de uitbraak eenmaal een feit was hanteerde elk land zijn eigen methode om het virus te bestrijden. België bekritiseerde Nederland vanwege het 'laxe' beleid. Veel landen voerden grenscontroles in, maar die aan de grenzen van Polen en Hongarije waren zo stringent dat kilometerslange rijen vrachtwagens zich vormden. Daardoor werd gevreesd dat de voedselvoorziening in lidstaten als Slowakije in gevaar kon komen.

¹⁹ Steven Lee Myers en Alissa J. Rubin, 'Its Coronavirus Cases Dwindling, China Turns Focus Outward', *New York Times*, 18 maart 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/18/world/asia/coronavirus-china-aid.html?referringSource=articleShare>

²⁰ Zie bijvoorbeeld de *Global Times* en *Peoples Daily*.

²¹ Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on March 5, 2020, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1752564.shtml

²² Li Yuan, 'Ousting U.S. Reporters, China Signals Confidence in Its Own Message', *New York Times*, 18 maart 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/18/business/china-media-reporters-eject.html?referringSource=articleShare>

²³ Bas Soetenhorst, Critici herinneren RIVM aan sussende taal: 'Ze zaten er constant naast', *Parool*, 18 maart 2020

In alle landen leidde de bestrijding van het virus tot de aantasting van fundamentele beginselen waarop de democratieën en de Europese Unie waren gebouwd. Zo werd het vrije verkeer van goederen terzijde geschoven. Frankrijk en Duitsland legden de uitvoer van mondkapjes en andere medische goederen aan banden; een regelrechte schending van de regels van de interne markt. Spanje kondigde de noodtoestand af, en in Hongarije stelde premier Orban wetgeving voor waarmee het parlement buitenspel werd gezet en hij per decreet kon regeren. Brussel had mechanismes, maar coördineerde nauwelijks. De solidariteit waarop de Unie gebouwd is, was ver te zoeken.

Begin maart had de Europese Commissie een *Corona Respons Team* opgezet. Het bestaande *Early Warning and Respons System* en het *Health Security Committee* zijn bedoeld om lidstaten te ondersteunen, maar de Unie heeft een gezamenlijke aanpak niet mogelijk kunnen maken.

Financieel speelde de Unie wel een belangrijke rol. Zo lanceerde de commissie het *Corona Response Investment Initiative* van 25 miljard euro om de eerste economische nood te lenigen. Voorts stelde de Europese Centrale Bank 120 miljard euro en vervolgens nog eens 750 miljard euro beschikbaar voor de aankoop van staats- en bedrijfsobligaties. De EU-leiders besloten voorts om de buitengrenzen van het Schengengebied voor dertig dagen af te sluiten. Dit was de eerste gecoördineerde actie van de Unie. Maar Brussel kon de lidstaten niet dwingen de grenzen daadwerkelijk te sluiten omdat men daar het mandaat niet voor heeft.²⁴ Ook daardoor bleef het beeld hangen dat de Unie de aanpak niet kon stroomlijnen en dat de aanpak ongecoördineerd was.

- De initiële reactie van Amerika was identiek aan die van China. Trump noemde het coronavirus een 'hoax', terwijl één van de militaire inlichtingendiensten al in november voor een pandemie had gewaarschuwd.²⁵ Maar toen Trump niet langer onder het nemen van maatregelen uitkwam, kon het verschil met China niet groter zijn. President Trump zocht naar zondebokken door over het China-virus te spreken, wat tot een aanvaring met Beijing kwam.

Waar Xi dat wel deed, toonde Trump geen compassie. Zo wilde hij niet dat een cruiseschip met geïnfecteerde Amerikanen in Californië zou aanmeren omdat daarmee het aantal besmette Amerikanen zou oplopen, terwijl dit niet Amerika's schuld was. Ook werden de gevolgen van zijn dedain ten aanzien van de *deep state* en de wetenschap duidelijk. Hij had voor een bestuurlijke cultuur gezorgd waardoor onwelgevallige informatie niet door de bureaucratische lagen kwam. Daardoor konden officiële instanties hun werk niet meer naar behoren verrichten waardoor de bevindingen van experts als Helen Y. Chu, die het virus in Amerika ontdekte, Trump niet bereiken.²⁶ Toen er geen ontkennen meer aan was, gaf Trump Europa de schuld, sloot de grenzen en stelde een economisch steunpakket van 825 miljard dollar vast. Maar een groot probleem voor Amerika bleef het ontbreken van toegang tot de gezondheidszorg en sociale voorzieningen voor veel Amerikanen. Dit leidde ertoe dat zieke mensen

²⁴ Alexandra Brzozowski en Natasha Foote, 'EU leaders agree to shut external borders, grapple with coronavirus response', Euractiv, 18 maart 2020. <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/eu-leaders-agree-to-shut-external-borders-grapple-with-coronavirus-response/>

²⁵ Kees Versteegh, 'Al sinds de Tweede Wereldoorlog doen de VS aan medische spionage. Moet Nederland dat ook gaan doen?' *NRC-Handelsblad*, 20 maart 2020.

²⁶ Anne Applebaum, 'The Coronavirus Called America's Bluff', *The Atlantic*, 15 maart 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/coronavirus-showed-america-wasnt-task/608023/>

geen andere keuze hadden dan door te werken en anderen te infecteren. Een opeenstapeling van fouten heeft ervoor gezorgd dat het vertrouwen in de Amerikaanse instituties daalde. President Trump's tweets en zijn uitingen in de traditionele media ondermijnden het vertrouwen verder. In *Foreign Affairs* werd geconcludeerd dat Washington voor de test van het mondiale leiderschap is gezakt.²⁷ Wat buiten Amerika bleef hangen was het beeld van een krachteloze president die niet tot centrale regie in staat was en het over liet aan lokale gouverneurs, burgemeesters en sheriffs.

- Omdat Rusland qua omvang van de economie nimmer een mondiale speler kan worden, kunnen alleen China, de EU en de Verenigde Staten de toekomstige wereldorde (mede) bepalen. Dat wil niet zeggen dat Rusland zich gedeisd hield. Rusland hield tot medio maart vol dat er weinig aan de hand was. Het aantal coronagevallen bleef uiterst beperkt en het aantal doden was nul. Voor een land met een lange grens met China en 140 miljoen inwoners leek dat onmogelijk. Tegelijkertijd verspreidden sommige Russische media dat het virus van oorsprong een Amerikaans biologisch wapen was. Volgens een rapport van de Europese Unie was Rusland bezig met een 'significante desinformatiecampagne' gericht op het 'verergeren van de van de publieke gezondheidscrisis in Westerse landen, door het publieke vertrouwen in nationale zorgstelsels te ondermijnen'.²⁸ Dit past in het beeld van hybride oorlogvoering, gericht op het ondermijnen van de cohesie van EU en NAVO om deze krachteloos te maken. Maar het meest opmerkelijke besluit van Rusland was om een olie-oorlog te beginnen. Het doel was de productie van schalieolie in Amerika te treffen en zo Trump te straffen voor de sancties die hij de jaren ervoor had opgelegd. Door de olieproductie op te schroeven zouden de wereldprijzen dalen en de productie van schalieolie in Amerika onrendabel worden. Daarmee moest Trump in het hart worden getroffen. Rusland kwam hierdoor echter wel op ramkoers het Saoedi-Arabië, dat juist de productie wilde verlagen om de prijs op te drijven.

Wat gaat er veranderen?

Voorlopig lijkt het apocalyptische scenario van Milanovic vergezocht. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat door de coronacrisis de mondialisering een halt wordt toegeroepen. Daarvoor zijn de verwevenheden te groot en zijn ontwikkelde economieën te veel afhankelijk van importen. Wel is het mogelijk dat door een combinatie van de pandemie, klimaatverandering en zorgen over de voedselveiligheid er een rem komt op het over grote afstand vervoeren van landbouwproducten.

Dit kan een trend versterken die al enige tijd aan de gang is: *slowbalisation*. De crisis kan dit proces versnellen als het besef ontstaat dat mondiale voedselketens risico's opleveren.

²⁷ Kurt M. Campbell en Rush Doshi March, 'The Coronavirus Could Reshape Global Order', *Foreign Affairs*, 18 maart 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>

²⁸ Jarron Kamphorst, 'EU-onderzoekers signaleren veel Russisch nepnieuws', *Trouw*, 20 maart 2020.

Het belangrijkste gevolg van de crisis is dat landen die het beeld weten over te brengen dat ze de crisis snel en efficiënt hebben opgelost, hun *softpower* weten te vergroten en deze uiteindelijk in politieke macht weten om te zetten. Dit proces is in volle gang. In China, Rusland en Amerika is de coronacrisis onderdeel geworden van een geopolitieke strijd die al langer gaande is, maar steeds destabiliserender kan worden. De olie-oorlog die de Russische president Poetin tegen Amerika begon is daarvan een voorbeeld. Een keiharde propagandastrijd hoort daarbij. Het meest opmerkelijk is dat China het mondiale leiderschap op zich neemt, Rusland ontregelt en Amerika zondebokken aanwijst en in tegenstelling tot China afziet van mondiaal leiderschap.

Crisisbeheersing zelf eist leiderschap, een heldere strategie, duidelijke commandolijnen van de top naar de uitvoerders en een effectieve, eenduidige crisiscommunicatie naar de bevolking. Hier hebben autocratieën een groot voordeel. Op het eerste gezicht lijkt ook hier China de beste kaarten te hebben. Als autocratie is het eenvoudig om de propaganda op orde te hebben en duidelijk te maken dat de Chinese aanpak inderdaad de standaard voor de rest van de wereld zet. Die standaard kan overigens ook de massasurveillance van burgers omvatten. Bovendien leverde de medische hulp aan landen als Italië de Chinese regering veel krediet op. Dit versterkt de positie van China, dat door zijn indrukwekkende prestaties op het gebied van de vierde industriële revolutie toch al een steeds grotere invloed op de vorming van een nieuwe wereldorde had gekregen. Ook Rusland maakt gebruik van de crisis om zijn positie door middel van desinformatiecampagnes te versterken.

Voor Europa is dit een regelrechte bedreiging als het beeld wordt bevestigd dat de Europese Unie tandeloos is. Daardoor kan de Unie duurzaam ontwrichten. Dit kan worden voorkomen als de lidstaten via Brussel gaan afstemmen en er een duidelijke taakverdeling komt tussen de Brusselse instituties en de hoofdsteden. Zo kunnen lidstaten primair verantwoordelijk worden voor de bestrijding van het virus omdat die 'maatwerk' vereist, terwijl Brussel en de Europese Centrale Bank het voortouw nemen in de beteugelen van de economische crisis. Nederland, dat groot belang heeft in effectief multilateralisme, dient zich hiervoor in te zetten.

President Trump heeft van alle wereldleiders de minste indruk gemaakt. Hij toonde geen solidariteit met de rest van de wereld, maar was slechts opzoek naar zondebokken; eerst China, daarna Europa. Hij bagatelliseerde de aanstaande crisis en koos voor *America First* maatregelen die elders in de wereld slecht vielen. Het Amerikaans leiderschap en prestige liepen daardoor opnieuw een deuk op. Ook dit hoeft niet permanent te zijn. Als Amerika, dat een voorsprong heeft op het gebied van medische technologie, een vaccin ontwikkelt en dat aan de rest van de wereld beschikbaar stelt, kan het tij worden gekeerd.

Het is daarom nog te vroeg om te bepalen of het coronavirus de wereld fundamenteel zal veranderen. Wel is de conclusie gerechtvaardigd dat het virus een aantal processen die tot toch al gaande waren versneld. China lijkt daar het meest van de profiteren.

Kan tot slot de crisis het waardensysteem van mensen aantasten? Ja dat kan, als de crisis lang duurt. Dit vereist politici die de gelederen gesloten houden en de regering in staat stellen een eenduidige boodschap uit te dragen. Gebeurt dit niet, dan is het onmogelijk om breed gedragen maatregelen te treffen, deze effectief uit te voeren en de crisiscommunicatie naar de burger te optimaliseren. Alle politieke leiders, ook die van de oppositie, hebben een bijzondere verantwoordelijkheid bij het voorkomen van ontwrichting en het verschaffen van legitimiteit aan de crisisbeheersing. Inperking van burgerlijke vrijheden en het politieke debat moet echter altijd gerelateerd zijn aan het beheersen van de crisis.

Een kenmerk van een crisis is dat deze een samenleving kan ontwrichten. Als de crisis verkeerd wordt aangepakt dreigt niet alleen maatschappelijke ontwrichting, maar kan het hele democratische systeem imploderen. Crises eisen vergaande maatregelen en grote offers van de bevolking. Per definitie worden burgerlijke vrijheden, zoals het vrije verkeer van personen en goederen, tijdelijk aan banden gelegd. Naar mate de crisis langer duurt, wordt het voor sommigen aantrekkelijker om onder het mom van veiligheid of in het belang van de volksgezondheid te pleiten voor verdergaande inperking van vrijheden of om ingenomen vrijheden niet meer terug te draaien. Het aanwijzen van zondebokken en het inspelen op angst en woede helpt daarbij. Dit proces is in Hongarije inmiddels op gang gekomen, waar de democratie terzijde lijkt te worden geschoven en ‘buitenlanders’ en ‘migranten’ verantwoordelijk voor de uitbraak worden gehouden. Hongarije maakt duidelijk dat politici met antidemocratische gedachten de crisis kunnen aangrijpen om te pleiten voor sterk leiderschap, nationalisme, protectionisme, antiglobalisme, het permanent buitenwerking stellen van burgerlijke vrijheden en het inperken van de macht van democratische instituties. Als ‘bewijs’ voor de noodzaak van deze maatregelen kan worden gewezen op het ‘succes’ van China of het ‘feit’ dat Covid-19 slechts een rimpeling in Rusland veroorzaakt. Zo bezien is de crisis vooral een test voor het democratisch systeem en ligt hier, net als bij het beschermen van de Europese Unie een bijzondere opgave voor politici, ook de Nederlandse.

Disclaimer

Deze Strategic Alert verschijnt binnen het werkpakket Strategic Monitoring & Foresight, onderdeel van Progress 2.0, een meerjarig beleidsondersteunend onderzoeksprogramma over internationaal beleid en veiligheid in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ligt bij de auteurs. Publicatie betekent niet dat de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie instemmen met de inhoud.