

Notitie

De Geopolitieke Gevolgen van de Coronacrisis

Rob de Wijk

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

De coronacrisis is de eerste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog waarin de Verenigde Staten geen leiderschapsrol spelen. Voor de EU is dit na de financiële crisis, de migratiecrisis en de Brexit, de vierde crisis in iets meer dan tien jaar. Momenteel vallen drie crises samen: de uitbraak van Covid-19, een recessie zonder weerga en een geopolitieke paradigmaverandering, terwijl de Brexit en klimaatverandering ook aandacht vragen. Deze *perfect storm* in combinatie met het opkomend populisme stelt beleidsmakers zodanig op de proef dat het de vraag is of de nationale politieke systemen en daarmee internationale organisaties als de EU en de NAVO dit aankunnen. Als dat niet het geval is, kunnen de economische veiligheid, de territoriale integriteit en de maatschappelijke en politieke stabiliteit van Nederland in gevaar komen.

Deze notitie gaat vooral in op de geopolitieke effecten en de gevolgen voor de veiligheid van de uitbraak van Covid-19 en hoe Nederland hierop kan reageren. De conclusie is dat een beleidsomslag zonder precedent noodzakelijk is. Nederland staat daarbij voor een keuze: inzetten op verdere verdieping van de EU of toestaan dat deze verwatert waardoor geen antwoord kan worden gegeven op de uitdagingen die de coronacrisis direct en indirect veroorzaakt.

Covid-19 in historisch perspectief

Het is begrijpelijk dat tijdens een pandemie discussies worden gevoerd over de vraag hoe de wereld er na afloop van de crisis uit moet zien. Maar historisch gezien herschrijven pandemieën zelden de politieke kaart. De Zwarte Dood deed dat in 1350 wel. Door het enorme aantal slachtoffers stortte in Engeland het feodale systeem in. Door het gebrek aan arbeidskrachten werden de laagste sociale lagen vrijer en welvarender. Engeland en Frankrijk waren door de massale sterfte zo verzwakt dat ze hun oorlogen niet meer konden doorzetten.

Meer recente pandemieën laten een ander beeld zien. De uitbraak van de Spaanse Griep in 1918 volgde op het einde van de Eerste Wereldoorlog. Door de oorlog werd de kaart van Europa opnieuw getekend, maar niet door de pandemie. De Aziatische Griep van 1957 en 1958 veroorzaakte wereldwijd 1.1 miljoen doden. Alleen al in de Verenigde Staten waren dat er 116.000. Ook die pandemie veranderde de loop van de geschiedenis niet. Dat gold tevens voor de Hongkong Griep van 1968 die wereldwijd ongeveer een miljoen slachtoffers eiste. In de Verenigde Staten vielen ongeveer 100.000 slachtoffers. Beide pandemieën troffen ook Europa, maar ook toen nam het leven zijn gewone loop nadat de pandemie voorbij was.

In de recente geschiedenis blijken de gevolgen van een pandemie hoofdzakelijk economisch van aard. In 2006 beschreef de Nederlandse Bank die gevolgen al verrassend nauwkeurig.¹ Door het wegvallen van arbeidskrachten worden eerste levensbehoeften schaars en gaan de prijzen omhoog. Door de uitval van de vraag zal de horeca de deuren sluiten. De energievraag neemt af en de prijzen dalen. Als gevolg van

¹ De Nederlandse Bank, Griepandemie: potentiële bedreiging voor economie en financieel systeem, Amsterdam, 2006, https://www.dnb.nl/binaries/griepandemie_tcm46-147211.pdf

de pandemie kan uiteindelijk het BBP eenmalig, maar mogelijk permanent dalen als de samenstelling van de beroepsbevolking verandert. Door faillissementen en terugvallende beurzen zou het financiële systeem, met inbegrip van de pensioenfondsen onder druk komen te staan. Een teruggang van 8 procent van de economie kon niet worden uitgesloten.

Ook zijn de vervolgeffecten op de levensverwachting na grote recessies bekend. Zo zette in Amerika na afloop van de financiële crisis een daling in van de levensverwachting van blanke mannen als gevolg van *deaths of despair*.² Dit fenomeen deed zich ook voor toen na de ondergang van de Sovjetunie een tijd van economische, sociale en politieke chaos aanbrak. Na de financiële crisis nam in Nederland het aantal zelfdodingen toe. In 2013, het laatste jaar van de crisis, lag het aantal zelfdodingen nog steeds 33% hoger dan in 2007. Onderzoek toonde een directe relatie aan tussen het aantal zelfdodingen, werkloosheid en economische krimp.³ Al deze crises leerden dat de gecombineerde effecten van een grote economische terugval de maatschappelijke en daarmee politieke stabiliteit kunnen aantasten. De toezegging van de Nederlandse minister van Financiën dat deze crisis niet tot drastische bezuinigingen zal leiden is daarom vanuit het oogpunt van crisisbeheersing van groot belang.⁴

Kortom, de eerste orde effecten van de crisis zijn economisch; de tweede orde effecten zijn maatschappelijk en politiek. Beide zijn obstakels voor effectieve crisisbeheersing en kunnen leiden tot verzwakking van landen. Dat laatste is van belang voor het tweede orde effect waarover deze notitie gaat, namelijk de geopolitieke verschuiving in de richting van Azië. Het land of deel van de wereld dat het beste uit de coronacrisis komt, kan zijn mondiale positie versterken.

Gelijk speelveld?

De drie belangrijkste geopolitieke spelers zijn de Verenigde Staten als gevestigde supermacht, de Europese Unie als economische- en regelsupermacht en China als opkomende supermacht. Rusland, met een economie kleiner dan die van Italië is geen mondiale speler, maar is wel van belang voor de stabiliteit van Europa.

Op het eerste gezicht lijken door de Covid-19 uitbraak vrijwel alle landen op het noordelijk halfrond zwaar te zijn getroffen. Het IMF verwacht dat de mondiale economische krimp in 2020 3 procent zal zijn, tegen 0,1 procent tijdens de financiële

² Diane Whitmore Schanzenbach, Ryan Nunn en Lauren Bauer, *The Changing Landscape of American Life Expectancy*, The Hamilton Project, juni 2016.

https://www.hamiltonproject.org/assets/files/changing_landscape_american_life_expectancy.pdf

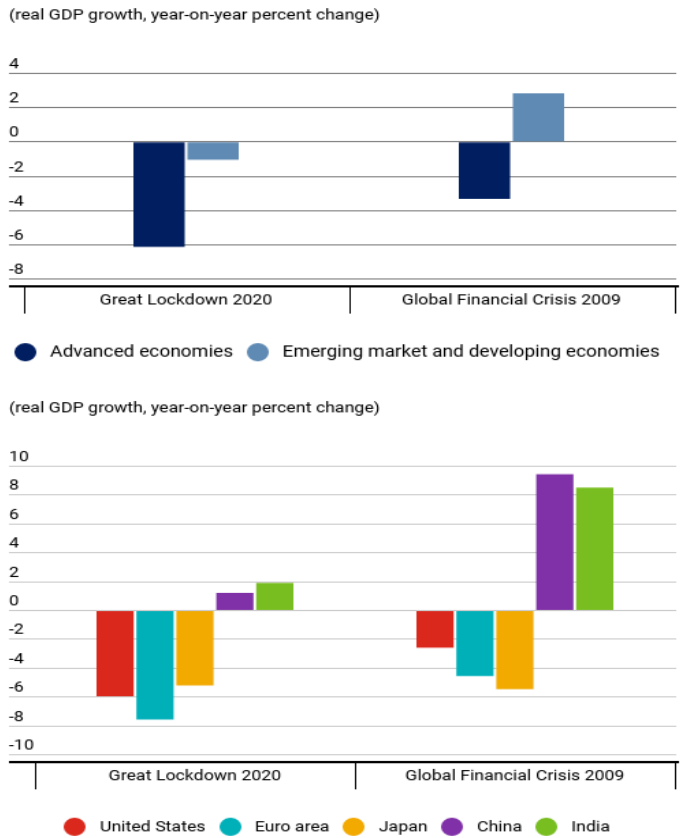
³ Aaron Reeves, Martin McKee en David Stuckler, 'Economic suicides in the Great Recession in Europe and North America', *The British Journal of Psychiatry*. Volume 205, Issue 3 September 2014, pp. 246-247. DOI: <https://doi.org/10.1192/bjp.bp.114.144766>. Published online by Cambridge University Press: 02 January 2018

⁴ RTL-Nieuws, 'Minister van Financiën Wopke Hoekstra: komende tijd geen bezuinigingen', 12 mei 2020. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5120356/minister-van-financien-wopke-hoekstra-komende-tijd-geen>

crisis van tien jaar daarvoor. Daardoor lijkt er een gelijk speelveld voor de belangrijkste geopolitieke spelers te zijn ontstaan (zie Figuur 1).

Global crisis

Both advanced economies and emerging market and developing economies are in recession. Major economies have also been significantly downgraded.



Source: IMF, *World Economic Outlook*.
 Note: For India, data and forecasts are presented on a fiscal year basis, with FY2020/2021 starting in April 2020. India's growth is 0.5 percent in 2020 based on the calendar year.



Figuur 1: IMF mondiale groei projecties: vergelijking 2009 en 2020

De vraag of er daadwerkelijk een gelijk speelveld ontstaat hangt af van de mate waarin China, de Verenigde Staten en de EU uiteindelijk worden getroffen.

Medio april voorspelde het IMF dat de economie van de 19 eurozonelanden gemiddeld met 7,5 procent zal krimpen.⁵ Eind april sprak ECB-voorzitter Christine Lagarde zelfs

⁵ Gita Gopinath, The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression, IMF, 14 april 2020. <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>

van 5 tot 12 procent.⁶ Binnen Europa wordt Nederland harder dan gemiddeld getroffen. Na Italië en Spanje behoort Nederland volgens het IMF zelfs tot de economisch zwaarst getroffen landen van de wereld.⁷ De verklaring is de open, exportafhankelijke economie.

Het gebrek aan Europese eenheid en solidariteit is bedreigend voor het voortbestaan van de Unie. De Unie trachtte de medische hulpverlening te coördineren, maar gezondheidszorg was geen communautaire aangelegenheid. Dit droeg niet bij aan het beeld van een handelingsbekwame EU. Wel zorgden de ECB, de Commissie en de ESM voor financiële stabiliteit, maar dit kon in de media en bij het publiek het beeld van een falende Unie niet wegnemen.

Ernstiger zijn de breuklijnen die al na de financiële crisis van 2008 zichtbaar werden. Deze breuken zijn vergroot door de recente discussie over de financiële solidariteit waarin de Nederlandse minister van Financiën Wopke Hoekstra een hoofdrol speelde. De harde koppeling van hulp aan economische hervormingen door Italië en de weigering om überhaupt over euro- of corona-obligaties te willen spreken verzuurde de verhoudingen en versterkte het beeld van een disfunctionele Unie. Ook nadat een akkoord was gesloten uitte de Italiaanse premier Conte zich in negatieve bewoordingen over Nederland. De Portugese premier suggereerde zelfs dat Nederland de Unie beter kon verlaten. Nederland scheen volgens de premier niet te begrijpen dat een gemeenschappelijke munt een gemeenschappelijke aanpak vereiste.⁸ Dit beeld werd niet bijgesteld toen Nederland vervolgens samen met Denemarken, Oostenrijk en Zweden met een nieuw initiatief kwam. Dit was een reactie op een voorstel van Duitsland en Frankrijk over de wijze waarop de meest getroffen landen financieel moeten worden geholpen. De grote vraag is of het financiële pakket *Next Generation EU* dat vervolgens eind mei 2020 door de Commissie werd gepresenteerd wel tot meer politieke eenheid kan leiden.

De coronacrisis bevestigt het beeld van een Verenigde Staten die het mondiale leiderschap heeft opgegeven. Het coronabeleid van president Trump is incompetent en chaotisch. Zijn voortdurende aanvallen op China als veroorzaker van de pandemie lijken onderdeel van een campagne om het eigen falen te maskeren en zijn herverkiezing veilig te stellen. Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz schat in dat de klap harder aankomt dan verwacht omdat Amerika een economie zonder schokdempers heeft. In Amerika is het probleem dat hogere risico's en lagere weerbaarheid het gevolg zijn van het maximaliseren van winsten.⁹ Daarnaast werken Trumps America First beleid, de voortdurende machtsstrijd met China, het schofferen van bondgenoten en

⁶ Trouw, 'Lagarde rekent op krimp eurozone tot wel 12 procent', 30 april,

<https://www.trouw.nl/economie/lagarde-rekent-op-krimp-eurozone-tot-wel-12-procent~bb72eef4/>

⁷ IMF, World Economic Outlook, april 2020, blz. 20.

⁸ EURACTIV.com met Reuters, 'Portugal's Costa criticises Netherlands over commitment to EU', 11 april 2020. <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/portugals-costa-criticises-netherlands-over-commitment-to-eu/>

⁹ Patricia Cohen, 'Stragglings in a Good Economy, and Now Struggling in a Crisis', New York Times, 16 april 2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/16/business/economy/coronavirus-economy.html>

het beëindigen van het Amerikaanse mondiale leiderschap averechts om sterk uit de crisis te komen.

China heeft het meest consistente coronabeleid gevoerd. Bovendien blijft China groeien, maar ontspringt de dans niet. Een wezenlijk probleem is dat de Chinese leiders 6,5 procent groei als minimum zien om de economie te kunnen moderniseren en het land te ontwikkelen. Zonder die groei is het niet mogelijk om in 2030 een technologische leider en een 'gematigd welvarend land' te worden en in 2049 op gelijke voet met Amerika te komen.¹⁰ Omdat China behalve de eigen familie, geen goede sociale vangnetten heeft kan het niet halen van doelstellingen een bedreiging voor de legitimiteit van het Communistische Regime zijn.

Afgezien van dit interne gevaar, gedraagt China zich vooralsnog op voorspelbare wijze. Evenals tijdens de financiële crisis trachten de Chinese leiders de positie van hun land ten opzichte van het Westen te versterken. Wel gedraagt China zich nu assertiever dan tijdens die crisis. Er wordt nu meer dan toen gebruik gemaakt van de harde economische klap die Europa treft en het feit dat de Europese Unie moet laveren tussen de belangen van de individuele lidstaten. Bovendien wordt gebruik gemaakt van een totaal afwezig Amerikaans leiderschap en bijgevolg de verstoring van de trans-Atlantische relatie. Tot slot is het Chinese optreden tijdens de crisis ook een reactie op de handelsoorlog met de Verenigde Staten en het anti-China beleid van president Trump.

De aard van de reactie is typisch één van een zich ontwikkelende supermacht. Evenals de Verenigde Staten heeft China een instrumentele kijk op multilateralisme. Dit is een vorm van hegemoniaal denken waarbij Chinese of Amerikaanse belangen leidend zijn. Net als Trump onderhandelt Xi liever met afzonderlijke landen dan met een sterk blok. Zowel Trump als Xi hebben daarom weinig op met een politiek sterke EU. In Europa komt dit tot uitdrukking in het Belt and Road Initiatief (BRI) en het 17+1 forum. Anders dan de naam doet vermoeden is het 17+1 forum een vorm van samenwerking tussen China en de afzonderlijke landen van Midden- en Oost-Europa.

Europese landen hebben over het algemeen een functionele kijk op multilateralisme. Voor hen is multilateralisme gericht op ordening en stabiliteit. Multilateralisme biedt kleinere landen de mogelijkheid om gezamenlijk als supermacht op te treden. De EU als regelsupermacht is daar een voorbeeld van. Precies om die redenen wensen zowel Trump als Xi een politiek zwakke Unie.

De realistische denkschool van de internationale betrekkingen voorspelt dat landen als China gebruik zullen maken van de verzwakking van de Westerse wereld. Precies dit is nu zichtbaar.

¹⁰ Zie voor de doelstellingen: 'Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress', 18 oktober 2018. http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm

Mondkapjesdiplomatie

President Xi's grotere assertiviteit ten opzichte van de vorige crisis komt vooral tot uitdrukking in een propagandaoffensief met een duidelijke boodschap: we moeten internationaal samenwerken, we hebben solidariteit nodig en Europa kan op China rekenen. In Europa startte een mondkapjesdiplomatie waarbij met veel tamtam hulp werd verleend aan door het virus getroffen landen. Deze aanpak miste zijn effect niet. In vrijwel alle landen van de Europese Unie was de aankomst van hulpgoederen een media-evenement dat direct bijdroeg aan de vergroting van China's soft power. In sommige landen is dit evident. In Italië zag een toenemend aantal mensen China als een bevriend land. In januari 2020 was dat nog tien procent, maar in maart was het 52 procent. Tegelijkertijd ging het vertrouwen in de EU omlaag van 47 naar 27 procent.¹¹ In Tsjechië werd de Chinese hulpverlening een belangrijk onderwerp in het politieke debat.¹² Ook in Duitsland bleek de sympathie voor China te zijn toegenomen. Door de coronacrisis heeft 36 procent van de Duitsers nu een positief oordeel over China, tegen 24 procent daarvoor. Maar liefst 73 procent van de Duitsers is overigens negatiever over Amerika gaan denken.¹³

Het propagandaoffensief en de media-aandacht voor de coronacrisis zelf, overstemden het feit dat slechts een klein deel van de hulp bestond uit donaties door de Chinese overheid, bedrijven en instellingen. Voor de overgrote meerderheid van de medische goederen moest worden betaald. Door het propagandaoffensief leek het bovendien alsof de Chinese steun uniek was. Maar toen de virusuitbraak in Wuhan een feit was, werden medische goederen uit ongeveer 80 landen en van 10 internationale organisaties naar het getroffen gebied gestuurd.¹⁴ Alleen al uit Europa kwam 56 ton aan beschermende kleding, desinfecterende middelen en mondkapjes. Dit gebeurde echter in stilte. Sterker, de Chinese regering had de donerende landen zelf gevraagd dit in stilte te doen.

De tweede boodschap is dat de Chinese aanpak superieur is en dat Amerika faalt. Gezien de aanhoudende handelsoorlogen met de Verenigde Staten is die boodschap verklaarbaar. Dit ontaarde uiteindelijk in een discussie over aantallen en complottheorieën. Eind mei had China ruim 82.000 besmettingen gerapporteerd en ruim 4.600 doden. Ruim 77.000 mensen waren geheel hersteld. Het sterftcijfer lag op 3 per 1 miljoen inwoners. In de Verenigde Staten, dat een kwart van de inwoners telt, stond de teller begin juni op ruim 1.9 miljoen geïnfecteerden en bijna 110.000 doden. Het sterftcijfer was 330 op 1 miljoen inwoners. In Italië, aanvankelijk het zwaarst getroffen Europese land, lag het sterftcijfer begin juni op 556 doden per 1 miljoen

¹¹ Volgens de Italiaanse opiniepeiler SWG. <https://formiche.net/2020/04/cina-usa-sondaggio-swg-casini-ventura/>

¹² European Think Tank Network on China, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_special_report_covid-19_china_europe_2020.pdf.

¹³ DW, 'Coronavirus turns Germans more critical of US: survey', 18 mei 2020. <https://www.dw.com/en/coronavirus-turns-germans-more-critical-of-us-survey/a-53490316>

¹⁴ 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>

inwoners. In de voorafgaande weken was Italië ingehaald door Spanje (580) en het verenigd Koninkrijk (585).¹⁵

De conclusie was volgens de Chinese autoriteiten helder: door het goed ingrijpen van Xi was China in staat geweest het aantal besmettingen in te dammen zodat het aantal slachtoffers beperkt bleef en de economie sneller op stoom kon komen.

Toch werden al snel vraagtekens gezet bij de Chinese cijfers. Autoritaire regimes hebben de neiging om cijfers te presenteren die de politieke leider goed uitkomen. Soms gaat het manipuleren met cijfers te ver. Om die reden was begin januari 2016 Wang Baoan, het hoofd van het Nationale Bureau voor de Statistiek, uit zijn functie ontheven en gevangengezet.

Parallel aan deze hoofdboodschappen waren Chinese autoriteiten in het voorjaar van 2020 druk bezig om negatieve beelden weg te nemen. Zo werd de discussie weggebogen van het ontstaan van de crisis door het bagatelliseren van de fouten die toen werden gemaakt.

Dit gebeurde ook in de richting van de EU. Opmerkelijk is dat in vrijwel alle lidstaten Chinese ambassadeurs een belangrijke rol speelden in het uitdragen van de Chinese lijn en het 'rechtzetten' van in hun ogen negatief nieuws.¹⁶ In Frankrijk leidde dit tot een diplomatieke rel toen bleek dat de Chinese ambassade actief verhalen verspreidde over de mogelijkheid dat het virus in Amerika was ontstaan en over het falen van de virusbestrijding in Frankrijk zelf.¹⁷ Ernstig was het verhaal dat de *New York Times* bracht over de succesvolle Chinese pogingen om een EU-rapport aan te passen waarin harde woorden werden gesproken over verspreiding door China van nepnieuws en complottheorieën. Dit werd overigens door de EU tegengesproken.¹⁸ Maar de *External Action Service* van de EU constateerde dat de hoogste regionen van China zich wel degelijk met dit soort campagnes bezighielden.¹⁹

Deze discussie en de staatspropaganda die via de sociale media en de Chinese ambassadeurs over de Westerse wereld werd uitgestort deed de positieve effecten van de Chinese hulpverlening deels teniet. De Chinese leiders bleken feitelijk geen idee te hebben hoe de publieke opinie in open, democratische samenlevingen met een vrije pers het beste kon worden beïnvloed. In democratieën worden politieke opvattingen van regeringen die via gekochte advertentieruimte bekend worden gemaakt gezien als onbetrouwbare staatspropaganda.

¹⁵ Stand op 25 mei 2020. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de open brief van de Chinese ambassadeur in het Financieel Dagblad, 1 mei 2020.

¹⁷ Covid-19 and Europe-China Relations, pp. 22 – 23.

¹⁸ Matt Apuzzo, Top E.U. 'Diplomat Says Disinformation Report Was Not Watered Down for China', *New York Times*, 30 april 2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/30/world/europe/coronavirus-china-eu-disinformation.html>

¹⁹ European External Action Service (EEAS), 'Short assessment of narratives and disinformation around the Covid-19/corona virus pandemic', 24 april 2020. <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april/>

Oplopende spanningen

Een ander gevolg van het propagandaoffensief en de media-aandacht voor de coronacrisis zelf, was dat er in de media minder aandacht was voor Chinese praktijken elders. In maart werden journalisten van de *The New York Times*, *The Wall Street Journal* en *The Washington Post* uitgewezen. Kritiek in binnen- en buitenland zou de positie van de communistische leiders kunnen ondermijnen.²⁰ De Chinese leiders wilden over hun eigen verhaal gaan. In april werd op gezag van de Communistische leiders in Beijing getracht de prodemocratische beweging in Hongkong te smoren door de arrestatie van hun leiders, met inbegrip van het parlementslid Dennis Kwok die de zijde van de demonstranten had gekozen. Tevens werd de autoriteiten van Sansha, een stad in het zuiden van de provincie Wuhan, opgedragen twee nieuwe districten te creëren waaronder delen van de Zuid Chinese Zee vallen. Sinds 2016, het jaar waarin de Chinese claim op het zeegebied door het Permanente Hof van Arbitrage werd afgewezen, doet Beijing onrechtmatige pogingen om het gebied te annexeren. De vorming van de districten vormt een nieuwe stap. Daags na de afkondiging van de districten stuurde Amerika in het kader van de voortgaande *freedom of navigation* operaties oorlogsschepen het zeegebied in. Die operaties waren bedoeld om het concept van *mare liberum* (vrije zeeën) te beschermen en te voorkomen dat handelsvloeden er niet meer vrij doorheen kunnen. Dat zou landen als Taiwan en Japan direct raken en een oorlog ontketenen waarbij Amerika betrokken kan worden.

De oplopende strijd tussen China en de Verenigde Staten had nog een andere dimensie. In een poging om de aandacht van binnenlands falen af te leiden speelde president Trump consequent de China-kaart. Het omgekeerde gebeurde ook. Op 13 maart suggereerde de woordvoerder van het ministerie van Buitenlandse Zaken Zhao Lijian dat het virus zou zijn ontstaan in een biologisch laboratorium in het Amerikaanse Maryland. Vervolgens zou het virus zijn meegebracht door Amerikanen die deelnamen aan een militaire sportwedstrijd. Trumps tegenoffensief was de suggestie dat het virus ontsnapt zou zijn uit een laboratorium in Wuhan. Hij vroeg, met steun van Australië, om een internationaal onderzoek, maar dat weigerde China. Voorts bereidde de staat Missouri een aanklacht tegen China voor, omdat dit land te weinig actie had ondernomen om het virus onder controle te houden. Hierdoor werd een narratief van verwijtbaar gedrag gecreëerd, waardoor Trump deze propagandaslag won.

In Europa ging China, evenals tijdens de financiële crisis, over op een assertieve aankoopstrategie van Europese bedrijven. Het doelwit was nu de farmaceuten. In maart 2020 werd bekend dat de Duitse groep BioNTech voor \$135 miljoen een partnership met het Chinese Fosun Pharma wilde aangaan om een vaccin tegen Covid-19 te ontwikkelen.²¹ Het gevolg was dat landen als Duitsland, daartoe aangemoedigd door de

²⁰ 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>

²¹ Ludwig Burger, 'BioNTech in China alliance with Fosun over potential coronavirus vaccine', *Reuters*, 16 maart 2020, <https://www.reuters.com/article/us-biontech-fosunpharma-vaccine-collabor/biontech-in-china-alliance-with-fosun-over-potential-coronavirus-vaccine-idUSKBN2130O5>

EU, versneld procedures en wetgeving invoerden om vijandige overnames die de nationale veiligheid zouden kunnen schaden, te voorkomen.

Tot slot was het opmerkelijk dat in maart 2020 Chinese hackers ongeveer 75 bedrijven en organisaties over de hele wereld bestookten met een spionagecampagne. Het ging om de maakindustrie, media en gezondheidszorg. Dit paste in een ononderbroken stroom van digitale inbraken die al jaren aan de gang waren gericht op het stelen van bedrijfsgeheimen en politiek gevoelige informatie en het beïnvloeden van organisaties en landen.²²

Onrust bij de EU

Josep Borrell, de Hoge Vertegenwoordiger van het Buitenlandbeleid van de EU concludeerde in een blog in ongekend harde bewoordingen dat we ons ervan moeten vergewissen dat er een geopolitieke component is, die draait om het verkrijgen van invloed door verdraaiing van de waarheid en een 'politiek van de vrijgevigheid'.²³ Daarbij speelde een rol dat landen zich niet alleen om economische redenen, maar ook uit politiek opportunisme en onvrede met hun Europese partners bij het 17+1 forum en het BRI hadden aangesloten. Zuidelijke landen zoals Griekenland en Italië voelden zich tijdens de financiële crisis door de noordelijke landen met hun harde eisen voor bezuinigingen en hervormingen onheus behandeld. Landen in Midden- en Oost-Europa zoals Polen en Hongarije willen wel geld uit Brussel, maar geen inmenging in hun binnenlandse aangelegenheden. Dat zou hun soevereiniteit te veel aantasten. Chinese investeringen, handel en schuldverlichting, zouden niet alleen goed zijn voor de economie, maar maken Brussel ook duidelijk dat er alternatieven zijn. Dit maakte het mogelijk om zich onafhankelijker van Brussel op te stellen. Uiteindelijk kan dit leiden tot een vorm van chantage die de besluitvorming binnen de EU over hulppakketten en structurele aanpassingen verlamd. De 5G-discussie kan hier niet los van worden gezien. De aanleg van het nieuwe mobiele netwerk door Chinese aanbieders leidt per definitie tot sterkere politieke afhankelijkheden die de eenheid van de EU ondermijnen.

Voor het vergroten van zijn invloed maakte China aanvankelijk primair gebruik van de bestaande samenwerkingsverbanden. Het eerste overleg over de virusuitbraak vond plaats met de partners van het 17+1 forum op 13 maart 2020. Hulp liep vervolgens via de lijnen van het BRI. Door in te spelen op de hulpvraag van de aangesloten landen maakte China duidelijk wie zijn vrienden waren. Het gevolg was dat de breuken binnen de Europese Unie werden vergroot. Zo gezien was de nieuwe Chinese assertiviteit vooral een bedreiging voor de eenheid van de EU.

²² Zie bijvoorbeeld het overzicht van CSIS, Significant Cyber Incidents, <https://www.csis.org/programs/technology-policy-program/significant-cyber-incidents>

²³ Delegation of the European Union to China, 'EU HRVP Josep Borrell: The Coronavirus pandemic and the new world it is creating', Brussel 24 maart 2020. https://eeas.europa.eu/delegations/china/76401/eu-hrvp-josep-borrell-coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en

From Russia with love

Ook Rusland trachtte in Europa zijn positie te versterken. Er werden hulpgoederen onder meer naar Italië gestuurd voorzien van stickers met het opschrift 'From Russia With Love'. Één van de redenen om hulp te zenden was dat de pro-Russische partij Lega de grote winnaar van de volgende verkiezingen zou kunnen worden.²⁴ Maar het streven naar versterking van de Russische *soft power* had weinig effect. *La Stampa* meldde dat de gestuurde spullen onbruikbaar waren. Dit werd door het Russische ministerie van Defensie afgedaan als nepnieuws.

Het grootste probleem voor Rusland was echter dat, in tegenstelling tot China, Moskou niet kon terugvallen op initiatieven als het BRI, het I7+I forum en grootschalige investeringen. Rusland was bovendien te vaak in het nieuws gekomen door haar desinformatiecampagnes en de beïnvloeding van verkiezingen en referenda. Daarbij kwam dat Rusland niet zoals China vooral door samenwerking, maar door het zaaien van verdeeldheid vat op Europa trachtte te krijgen.

De EU constateerde dat door de Russische regering gesteunde organisaties de coronacrisis aangrepen voor nieuwe desinformatiecampagnes, met inbegrip van de verspreiding van samenzweringstheorieën. Zo beschuldigden de Britten Rusland van het verspreiden van misleidende informatie toen premier Boris Johnson in het ziekenhuis was opgenomen.²⁵

Deze aanpak past in het beeld van Rusland als ontregelaar dat in de jaren ervoor steeds zichtbaarder was geworden. De doelstelling van dit beleid is de verzwakking van de EU en NAVO. Deze doelstelling is vastgelegd in de Russische doctrine van strategische afschrikking die in het Westen hybride oorlogvoering wordt genoemd. Dit bestaat uit heimelijke en openlijke operaties, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van desinformatiecampagnes, cyberaanvallen, militaire dreigementen en operaties in de lidstaten van de EU en de NAVO. Aanvallen op het regime onwettelijke figuren, zoals de voormalige medewerker van de Russische militaire inlichtingendienst Skripal begin 2018 in Salisbury, laten ook zien dat Rusland weinig op heeft met de territoriale integriteit van deze landen. In tegenstelling tot de Chinese strategie, gaat het hier dus niet om het aanhalen van banden, maar om een destructieve strategie gericht op het zaaien van verdeeldheid.

Rusland's aanpak past binnen de opvatting dat tegenwoordig macht het beste kan worden uitgeoefend door maatschappelijke, politieke en economische disruptie. Deze heimelijke en openlijke subversieve activiteiten tasten daarmee de veiligheid in brede zin aan. Disruptie is effectiever naarmate de lidstaten van EU en NAVO meer verdeeld raken over de vraag hoe zij uit de crisis moeten komen.

²⁴ Holly Ellyatt, 'From Russia with love? Why the Kremlin's coronavirus aid to the West is controversial' CNBC, 7 april 2020. <https://www.cnbc.com/2020/04/07/why-the-kremlins-coronavirus-aid-to-the-west-is-controversial.html>

²⁵ Cristina Gallardo, 'Reports Boris Johnson is on a ventilator are 'Russian disinformation'', Politico, 6 april 2020. <https://www.politico.eu/article/reports-boris-johnson-is-on-a-ventilator-are-russian-disinformation/>

Hybride dreigingen vinden plaats in het grijze gebied tussen oorlog en vrede. In het Russische denken mogen hybride dreigingen niet leiden tot activering van Artikel 5 van het NAVO-verdrag dat een aanval tegen één als een aanval tegen allen beschouwd. Hybride dreigingen moeten dus zo worden uitgevoerd dat een militair treffen met de NAVO wordt voorkomen. Dat kan door deze acties te concentreren op één of een beperkt aantal landen.

Hybride dreigingen vereisen tegenacties waarbij alle machtsinstrumenten in stelling worden gebracht. Deze variëren van offensieve operaties zoals economische sancties, cyberaanvallen en speciale operaties, zo nodig op het grondgebied van de tegenstander. Daarnaast vereisen hybride dreigingen defensieve operaties, zoals de bescherming tegen cyberaanvallen, desinformatie en de vergroting van de weerbaarheid van de bevolking. Veel maatregelen liggen meer op het terrein van de individuele lidstaten en de EU dan van een primair militaire organisatie als de NAVO.

Wel speelt militaire macht tijdens oplopende spanningen een belangrijke rol vanwege de afschrikwekkende werking die uitgaat van het risico van een militaire confrontatie en de mogelijke escalatie naar een kernwapenoorlog. Ergo, een zwakke defensie, politieke verdeeldheid en de perceptie bij de tegenstander dat de NAVO militaire actie wil vermijden, ondermijnen de afschrikking en nodigen uit tot avontuur. De annexatie van de Krim in 2014 is daar een voorbeeld van. Dit gevaar wordt versterkt als door harde bezuinigingsmaatregelen verder op defensie wordt gekort.

Als gevolg van deze ontwikkelingen wordt het leveren van een bijdrage aan de afschrikking weer de kernopdracht voor de Nederlandse krijgsmacht. Dit heeft grote gevolgen. Vanaf de Koude Oorlog is de krijgsmacht vooral ingericht voor stabilisatieoperaties. Daardoor zijn de gevechtskracht en het voortzettingsvermogen voor collectieve verdediging verloren gegaan en is de krijgsmacht niet goed geschikt voor de bescherming van het Nederlands grondgebied tegen hybride dreigingen.

Samenwerken

Hybride dreigingen kunnen een internationaal gecoördineerde respons eisen. De mogelijkheid daartoe is de afgelopen jaren echter verminderd. De solidariteit was al onder druk komen te staan door de financiële crisis, de stagnatie van het uitbreidingsproces en de Brexit. De coronacrisis heeft het gebrek aan solidariteit binnen de Unie verder versterkt. Door dit gebrek aan eenheid is crisisbeheersing lastiger en wordt de Unie kwetsbaarder voor inmenging door China en Rusland.

Bovendien ondermijnen het ontbrekende Amerikaanse leiderschap de geloofwaardigheid van de NAVO en daarmee de afschrikking. Ook al stelt presidentskandidaat Biden een voorstander van multilateralisme te zijn, het is niet aannemelijk dat hij de trans-Atlantische relatie volledig restaureert. Hij heeft al aangegeven de anti-Chinakoers van Trump te zullen voortzetten. Bovendien zal Amerika meer naar binnen gericht zijn zo lang het land de klap van de crisis niet te

boven is gekomen. De weinige energie die er is zal op Azië worden gericht. Europa heeft dan minder strategische prioriteit.

De verzwakking van de Europese solidariteit en de trans-Atlantische relatie zijn voor Nederland de grootste bedreigingen voor de economische en territoriale veiligheid. Voor een land als Nederland ligt multilaterale samenwerking immers aan de basis van een internationale rechtsorde die de kleinere landen tegen de grotere beschermt. Alleen door hechte samenwerking met gelijkgestemde landen kan een land als Nederland zijn internationale belangen beschermen. Zonder de inbedding in internationale instituties is Nederland een kleine speler zonder invloed in een steeds instabieler wordende wereld. Zonder bondgenoten kan Nederland geen druk op andere landen uitoefenen om zijn belangen te beschermen. Nederland wordt dan de speelbal van de grootmachten en kan zijn economische en veiligheidsbelangen niet langer naar behoren beschermen. Dat gaat ten koste van veiligheid en welvaart. Bovendien wordt de Nederlandse soevereiniteit aangetast als er geen mogelijkheden meer zijn om collectief onze belangen te beschermen. Kortom, de verzwakking van de bestaande instituties in crisistijd kan leiden tot collectieve verarming, onveiligheid en daardoor maatschappelijke en politieke ontwrichting.

Gezien de afwezigheid van publieke en politieke discussies over dit onderwerp lijken maatschappij en politiek zich dit onvoldoende te realiseren. Daardoor wordt de keuze genegeerd die van belang is voor onze veiligheid in brede zin: verdieping van de integratie of aanvaarden dat de EU en de NAVO verder verzwakken.

Welke keuze wordt gemaakt, ligt vanuit het perspectief van de nationale veiligheid voor de hand. Maar of die keuze daadwerkelijk wordt gemaakt is onzeker. De afgelopen crises zijn immers verdiept door het gebrek aan samenwerking, solidariteit en verschillen in cultuur. Deze werden zoals gezegd tijdens de financiële crisis al duidelijk zichtbaar, leidden tot de Brexit en hebben tijdens de coronacrisis geleid tot een verdieping van de breuken tussen het noorden, zuiden en oosten.

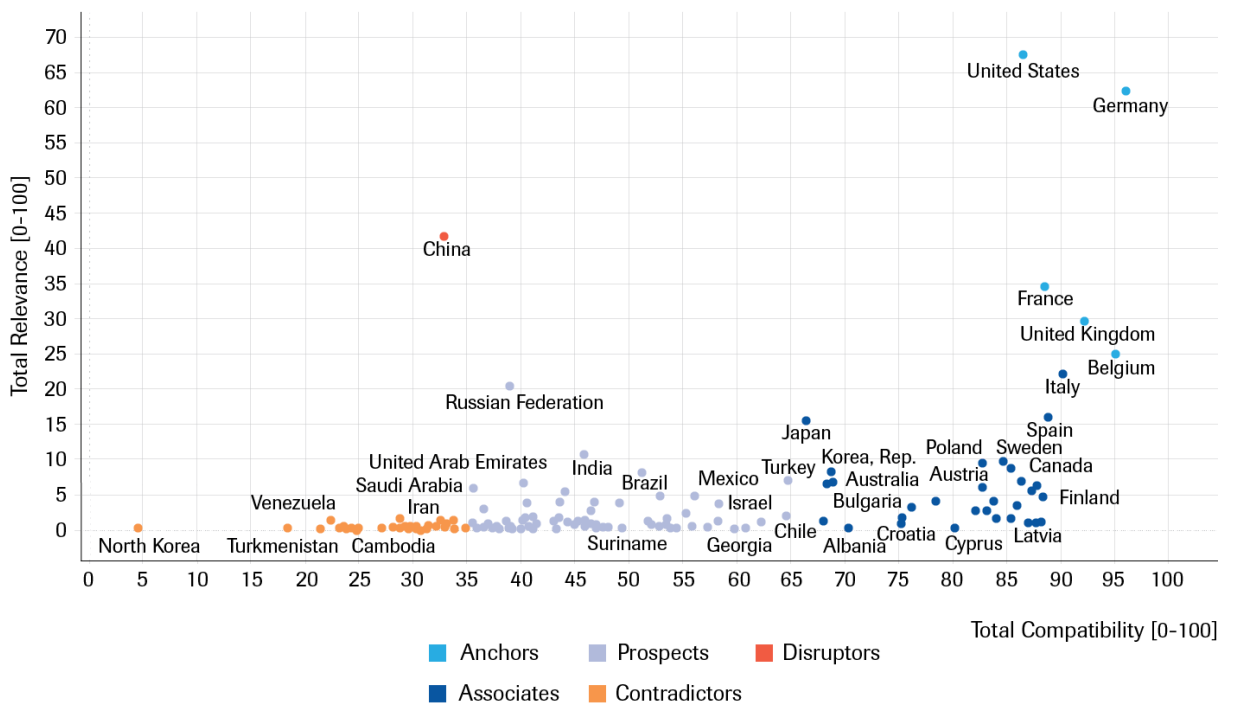
De mogelijkheid om de lidstaten tegen disruptieve krachten te beschermen wordt verder verkleind als door de economische crisis populistten in meer landen aan de macht komen en de eurosceptis toeneemt. Populisten kunnen gebruik maken van de beperkende maatregelen die tijdens de coronacrisis zijn ingevoerd om een autoritaire koers te gaan varen. Autoritaire leiders spiegelen zich sterk aan collega's in het buitenland, in het bijzonder die in Rusland en China.

Een wezenlijk probleem is voorts dat de EU in zekere zin een anachronisme is. Het is het enige overgebleven institutionele bouwwerk van landen waarvan de overgrote meerderheid de westerse liberale wereldorde omarmt. Liberaal in economische zin, omdat het vrijemarktdenken wordt omarmd; liberaal in de zin van waarden, omdat democratie en mensenrechten worden omarmd.

Wereldwijd staat deze wereldorde onder druk, mede doordat president Trump afziet van mondiaal leiderschap. Daardoor maakt de NAVO voorlopig geen onderdeel meer uit van het genoemde institutionele bouwwerk en is de NAVO als 'waardengemeenschap' in toenemende mate een fictie. Dit wordt versterkt door landen

als Polen, Hongarije en Turkije die zich tegen fundamentele waarden van liberale democratieën keren. Zolang Trump president van de Verenigde Staten is kan bovendien ernstig worden getwijfeld aan de waarde van de Amerikaanse veiligheidsgarantie. Dit wordt versterkt door de demografische veranderingen in Amerika zelf waardoor de traditionele blik naar het westen wordt verzwakt. Europa is voor *Hispanics*, *African-Americans* en *Asians* niet de primaire focus.

Deze constatering geven te denken. Actie tegen landen met andere belangen en waarden (zie de landen links in het spectrum van Figuur 2) vereist immers het versterken van de eenheid van de EU en de NAVO. Dit kan alleen als er goede relaties zijn met gelijkgestemde landen die elkaars waarden delen.²⁶



Figuur 2: Nederlandse buitenlandse betrekkingen: landen geplot op strategisch belang en waarden-affiniteit.

Europese samenwerking behelst daarom meer dan territoriale integriteit en economische veiligheid. Het gaat ook om een manier van leven gebaseerd op verlichte waarden. Wat die samenwerking betreft tekenen zich vier toekomstscenario's af:

- Instorting van de samenwerking en instorting van de institutionele structuren als EU en NAVO;
- Voortmodderen binnen de EU met als risico dat de Unie in het beste geval wordt gereduceerd tot een vrijhandelszone;

²⁶ Tim Sweijs and Koen van Wijk, 'The evolving position of The Netherlands in the World', Strategic Monitor 2019 – 2020 HCSS en Clingendael 2020. <https://www.hcss.nl/pub/2019/strategic-monitor-2019-2020/netherlands-in-the-world/>

- Verdieping van de samenwerking gericht op financiële en economische stabiliteit, en het redden van de euro;
- Verdieping van de samenwerking op basis van een strategische visie en op duidelijk omschreven terreinen, zoals buitenlandbeleid en defensie, economische samenwerking gericht op het beschermen van belangen, innovatie, concurrentiekracht en financiële stabiliteit.

Wat kan Nederland?

Het meest voor de hand ligt voortmodderen. Landen kunnen moeilijk op een lijn komen en binnen die landen zullen eurosceptici verdere verdieping uitleggen als de vorming van een superstaat. Voortmodderen houdt echter het gevaar in dat de NAVO irrelevanter wordt en de EU terugvalt tot een vrijhandelszone die de belangen van de lidstaten niet kan beschermen. Daarom is het essentieel dat politiek erkend wordt dat effectief multilateralisme en lidmaatschap van internationale organisaties voor Nederland een *sine qua non* is. Om Eurosceptische geluiden te dempen dient verdieping politiek te worden onderbouwd met een helder verhaal waarom meer samenwerking goed voor onze welvaart en veiligheid is en dat dit niet leidt tot een superstaat.

Daarmee is de vierde optie gelijktijdig de meest gewenste en de optie die de meest ingrijpende wijzigingen in het Nederlandse beleid eist:

- Beleidswijziging is slechts mogelijk als de *mind set* verandert. In Nederland is de eurosceptis vergroot door het overnemen door de middenpartijen, van de anti-Europa standpunten van de extremen van het politieke spectrum. Deze aanpak kan nationaal-politiek gerechtvaardigd zijn, maar is in het huidige tijdsgewricht uiterst risicovol omdat hierdoor de steun voor de EU kan gaan verminderen. Dit betekent dat het centrum de confrontatie met de flanken moet aangaan. Dit is mogelijk omdat volgens het SCP de netto steun voor het lidmaatschap van de EU ongeveer 70 procent is.²⁷ Europese samenwerking ligt daarmee niet controversieel.
- Het is daarom noodzakelijk dat een breed gedragen verhaal over de waarde van multilaterale samenwerking wordt ontwikkeld en consequent wordt uitgedragen. Het argument dat elke burger door de EU er 1000 euro in koopkracht op vooruit is gegaan, is onvoldoende om de EU in stand te houden.²⁸ Het narratief zal daarom moeten gaan over de waarde van multilaterale samenwerking in brede zin. Internationale handelsovereenkomsten zijn bijvoorbeeld cruciaal voor een handelsland als Nederland. Voorts moet het

²⁷ Paul Dekker en Josje den Ridder, *Burgerperspectieven 2020*[1], Sociaal en Cultureel Planbureau 2020, blz 40.

²⁸ Katharina Gnath, 'EU Single Market boosts per capita incomes by almost 1,000 euros a year' *Bertelsmann Stiftung*, 8 mei 2019. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/latest-news/2019/may/eu-single-market-boosts-per-capita-incomes-by-almost-1000-euros-a-year/>

narratief gaan over de gevolgen van in-actie en moeten aansluiten op geopolitieke veranderingen die een gezamenlijk antwoord van kleinere landen vereisen. Nationale belangen zijn het uitgangspunt voor het narratief. Hier dient aansluiting te worden gezocht bij de strategie nationale veiligheid die deze belangen het duidelijkst formuleert in termen van fysieke, territoriale en economische veiligheid, maatschappelijke en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde.

- Nederland dient aan zijn gunfactor te gaan werken. Solidariteit is daarbij een kernbegrip. Recente aanvaringen met andere landen over de uitbreiding van de EU, steunverlening aan zuidelijke lidstaten en onenigheid met Marokko onder meer over de vraag of illegale landgenoten moet worden teruggenomen, maken duidelijk dat de gunfactor aangetast is. In het geval van Marokko bleek dat uit de aanvankelijke weigering mee te werken aan de repatriëring van gestrande Nederlanders tijdens de coronacrisis. Deze kwestie maakte tevens duidelijk dat zonder partners, Nederland niet in staat is voldoende druk op de Marokkaanse regering uit te oefenen. Als land dat direct belang heeft bij effectief multilateralisme, kan Nederland zich niet permitteren om te veel te blokkeren en in de ogen van andere landen, te schofferen. Herstel van de solidariteit betekent dat Nederland zich minder dogmatisch zal moeten opstellen in gevoelige dossiers. Er zullen dan bijvoorbeeld kosten-batenanalyses moeten worden gemaakt tussen de meerkosten voor Nederland van euro-obligaties en de verbeterde effectiviteit van de eigen diplomatie en het multilaterale stelsel.
- Die gunfactor is des te belangrijker omdat Nederland met gelijkgestemde landen initiatieven moet nemen. Binnen de EU zijn dat België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Spanje en Zweden. Met een aantal daarvan is de relatie vertroebeld.²⁹ Buiten de EU zijn Australië, Canada, India, Japan, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk *like minded* landen. Onder Trump heeft de Verenigde Staten zich (tijdelijk) buiten deze groep geplaatst.
- Indien de samenwerking wordt verdiept kan de EU geopolitiek een vuist maken door screenings van *Foreign Direct Investments* (FDI), regelgeving met mondiale impact, het afdwingen van reciprociteit in ruil voor markttoegang door China, een energiepolitiek waarmee druk op Rusland kan worden gezet en een vuist kan worden gemaakt tegen een populist in het Witte Huis. Bovendien zal een strategie moeten worden ontwikkeld gericht op het creëren van strategische afhankelijkheden. Gezien het feit dat China een vijfde van de wereldbevolking telt maar minder dan 10 procent van de landbouwgronden heeft, ligt hier een kans, waartoe Nederland in EU verband initiatieven kan nemen. Dat geldt ook voor de strategische inzet van hightechbedrijven als ASML.

²⁹ Tim Sweijs and Koen van Wijk, 'The evolving position of The Netherlands in the World'

- Wat het buitenlandbeleid en defensie betreft, kan Nederland initiatieven nemen op het gebied van Europese Strategische Autonomie (ESA). Nederland staat sceptisch tegenover dit idee dat vooral door Frankrijk wordt gepropageerd, maar waarvoor binnen de EU steeds meer steun ontstaat. Nederland is bang dat dit ten koste gaat van de NAVO en de trans-Atlantische betrekkingen.³⁰ Echter, die betrekkingen zijn zoals gezegd ingrijpend aan het veranderen en mits goed gedefinieerd kan ESA juist bijdragen aan de versterking van de EU en de NAVO. Nederland zou een breed concept van ESA kunnen voorstellen waarin alle machtsinstrumenten (militair, economisch, cyber, informatieoperaties etc.) van de lidstaten in samenhang kunnen worden ingezet ter bescherming van de Europese, dus Nederlandse belangen en de ondersteuning van de diplomatie. Daarbij is het wenselijk dat meerderheidsbesluitvorming wordt benadrukt.
- Erkend moet worden dat niet langer de trans-Atlantische betrekkingen met het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten, maar de intra-Europese betrekkingen de hoeksteen van het buitenlandbeleid vormen. Van oudsher heeft Nederland op de pax-Britannica en de pax-Americana gesteund in zijn politiek, voor het vormen van tegenwicht tegen de grote Europese landen. Als gevolg van de Brexit en de mondiale machtspolitieke verschuivingen is dit niet langer mogelijk. Belangen zullen allereerst door de Europese Unie moeten worden beschermd. De NAVO zal dan steeds meer een organisatie worden voor gezamenlijk creëren van interoperabiliteit door standaardisatie van materieel en doctrines, en minder voor het gezamenlijk uitvoeren van operaties. Operaties zullen door de afzonderlijke lidstaten in wisselende verbanden kunnen worden uitgevoerd onder EU- of NAVO-vlag of door ad hoc verbanden onder leiding van een *lead nation*. Deze trend is overigens al jaren zichtbaar. Het meest controversieel is dat afschrikking uiteindelijk een zaak van de Europeanen zelf zou kunnen worden.

Nederland staat dus voor een keuze die door de coronacrisis urgenter is geworden. Wordt het multilateralisme versterkt en gaat Nederland werken aan de verdieping van de Europese samenwerking met alle pijnlijke politieke keuzes van dien, of staat Nederland toe dat de EU teruggaat naar een vrijhandelszone of implodeert. In dat geval dient te worden geaccepteerd dat individuele landen de speelbal van China en Rusland worden en de territoriale integriteit, de economische veiligheid en daarmee de soevereiniteit onder druk komen te staan.

³⁰ Ulrike Franke en Tara Varma, 'Independence Play: Europe's pursuit of strategic autonomy,' European Council of Foreign Relations, juli 2019, p. 35.

Disclaimer

Het onderzoek naar en de productie van deze notitie is uitgevoerd binnen de PROGRESS kaderovereenkomst voor onderzoek. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en meningen berust uitsluitend bij de auteurs en moet niet worden opgevat als een standpunt van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.