

Barsten en Blokken

Confrontatie en Samenwerking in een Wereld van Wisselende Coalities

De Strategische Monitor 2023



The Hague Centre
for Strategic Studies



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Auteurs:

Frank Bekkers, Koen Aartsma en Tim Sweijs.

De Strategische Monitor 2023 is mede gebaseerd op vier verdiepende studies.

Die studies zijn uitgevoerd door:

Joris Teer, Abe de Ruijter en Anna Sophie den Ouden (Economie en welvaart)

Koen Aartsma en Mik Elizabeth Dijkman (Soevereiniteit en beïnvloeding)

Irina Patrahau, Laura Birkman, Bryan Smeets en Theresa Fleitz (Klimaat en veiligheid)

Frederik Mertens (Gewapend conflict en oorlog)

Met bijdragen van:

Monika Sie Dhian Ho, Laura Jasper, Adája Stoetman, Eline de Jong, Roman de Baedts,

Tom Connolly en Henrik Kathmann.

Januari 2024

Dit rapport is onderdeel van het PROGRESS-programma dat wordt uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij de auteurs. Eventuele publicatie betekent niet dat de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie instemmen met de inhoud van deze notitie.

Inhoudsopgave

	Management Summary	II
1	Inleiding	1
2	De wereld in de komende vijf jaar	3
	2.1 Crises, barsten en grootmachtcompetitie.	3
	2.2 De nieuwe werkelijkheid	5
	2.3 Een wereld van blokken en wisselende coalities.	8
	2.4 Ontwikkkelende Europese partnerschappen.	9
	2.5 Europa als geopolitiek blok in wording?	10
3	Belangrijke uitdagingen	15
	3.1 Gewapend conflict en oorlog	15
	3.2 Economie en welvaart	19
	3.3 Soevereiniteit en beïnvloeding.	23
	3.4 Klimaat en veiligheid.	28
4	Conclusies	33
	Bijlage: Methodiek	35

Management Summary

Tomorrow's world is one of **cracks and blocs**. In this world of mounting conflicts of interest, great powers will increasingly clash in the political, economic and possibly military domains. Competition and confrontation will prevail more and more over cooperation. Amidst this multifaceted great power competition, the risk of the outbreak of regional conflicts fought by small and medium powers will also be amplified.

At the same time, cooperation to protect vital interests remains vital. But contemporary partnerships are less founded on a global or multi-lateral basis. Instead, they take shape within broader **blocs** of predominantly like-minded states or within **ad hoc coalitions** of countries with specific interests that (temporarily) overlap. In broad terms, we currently see the world being divided in a Western bloc, a China-led Eastern bloc and a large group of non-aligned countries.

The **West** is formed by the transatlantic partners the US, Canada and Europe, together with Australia and New Zealand, and (with some reservations) supplemented by Japan, South Korea and Taiwan. With the Belt and Road Initiative, **China** is connecting a growing group of countries in Southeast Asia, Central Asia and Africa. Russia claims independent superpower status but is gradually becoming more dependent on China. Finally, there is the group of **non-aligned countries** consisting of small and medium powers with great demographic and economic potential. This diverse group of countries, informally led by India which presents itself as the 'Voice of the South', refuses to conform to the process of bloc formation. Depending on the interests at stake, individual countries consciously follow their own course on a case-by-case basis.

After a long period of globalization, mutual dependencies between core players in these blocs are historically high. But with the geopoliticization of international relations, nations will want to **reduce these dependencies** in the coming years, specifically in 'strategic' sectors.

The dynamics of confrontation and cooperation naturally differ for each of the four themes that are elaborated in more detail in this Monitor.

Conflict and war. For over thirty years, the world has not seen as much armed conflict as today. Intrastate conflict is rampant in hotspots around the world, including in the periphery of Europe. In an unsafe world, bloc and coalition formation is increasingly based on power politics and aimed at protecting one's security and promoting one's national interests. A major conventional war between military powers is no longer unthinkable, while local conflicts become linked to global and regional power competition, causing intrastate conflicts to internationalize, thus becoming larger in scale and more deadly in nature. The world, and certainly Europe, is actually becoming less secure.

Economy and prosperity. The geopoliticization of trade between China and the US is accompanied by zero-sum thinking, increasing protectionism, and transactional behaviour. Europe is being sucked into this dynamic. It is forced to introduce increasingly restrictive economic measures, including security-based industrial policies to reduce dependence on geopolitical rivals in

strategic sectors. Strategic shocks, such as a Sino-American war over Taiwan, may result in an abrupt economic decoupling between China and the West. This will lead to unprecedented economic costs, worldwide and in Europe.

Sovereignty and interference. In the world of cracks and blocs, a further increase in state interference and influencing activities aimed at Western democracies and societies is inevitable. Linked to (1) growing (technological) possibilities, also/especially for non-state actors; and (2) the emergence of a, partly legal, service sector able to carry out influencing activities on a commercial basis, the threat to the Netherlands and Europe posed by undermining political and social processes is becoming more real and comprehensive.

Climate and security. COP28, concluded at the end of 2023, once again showed that global cooperation in the field of climate mitigation is fragile. The plans and commitments may be just enough to keep global temperature rise within the agreed limits. In practice, however, it is extremely unlikely that all commitments will be met. Over the next five years, the focus of climate efforts will shift from mitigation to adaptation, aimed at strengthening the resilience of countries to withstand the consequences of climate change. This will lead to further geopoliticization of the climate dossier. In the world of cracks and blocs, richer countries' international budgets for climate adaptation will be used as a tool to bind recipient countries.

From the **perspective of the Netherlands and/in Europe**, the following question is of great importance across all themes. To what extent can Europe – especially through the EU and NATO – develop as a geopolitical actor to safeguard its interests (including values and norms, and 'our way of life'), while acting together with the US where possible? Internal factors largely determine the scope for this: the influence of nationalist parties in Europe and the possible return of Trump to the White House could undermine European cooperation and Europe's geopolitical clout. Important questions arise in the field of **power politics** to promote our interests in a political, economic and military sense, **territorial politics** to protect national and European borders and **identity politics** to make Europe's collective identity function as an attractive model.

In the world of cracks and blocs, Europe's natural inclination towards **soft power** must be supplemented with a robust and credible dose of **hard power**. Military strength is a vital prerequisite for this, combined with the political willingness to use it as a means of defence, deterrence and, when necessary, coercion.

Geography has once again become an important factor. **Innovation, supply and manufacturing chains** must be scrutinized to reduce vulnerabilities and dependencies on geopolitical rivals. The geography of armed conflict, and its consequences, also requires an investment in the protection of **Europe's external borders**. In addition to physical border infrastructure and border control, this also concerns regional hosting of refugees and legislation in the field of migration and asylum.

Against the background of all this, **identity politics** plays an important role, especially in the current era of rising nationalism. A fundamentally neglected dimension in the European geopolitical project concerns Europe's collective identity, which has an important function both internally and externally. Internally, it is about a narrative that does justice to our continent's diverse national identities and cultures while simultaneously offering bonding through a common notion of individual freedom, underpinned by core institutions shared by European member states. Externally, it is about promoting a European vision of an international order that resonates with the leaders and populations of small and medium-sized powers in the geopolitical **battle of narratives** –potential partners in the burgeoning world of cracks and blocs.

1 Inleiding

Het **doel** van de Strategische Monitor is inzicht te verschaffen in geopolitieke en geo-economische ontwikkelingen die van invloed zijn op de nationale veiligheidsbelangen van Nederland, evenals in de (toekomstige) dynamiek van internationale samenwerking en coalities om die veiligheidsbelangen te bevorderen. De **doelgroep** van de Monitor is enerzijds de beleidsmakers van de opdrachtgevende ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, en anderzijds een breder publiek van geïnteresseerden in buitenland- en veiligheidsbeleid. De Monitor heeft zo een signalerende en informerende functie.

De Monitor is **toekomstgericht** met een tijdshorizon van ongeveer vijf jaar. In sommige gevallen verkent de Monitor ontwikkelingen verder in de toekomst, en soms biedt de Monitor concrete verwachtingen met een tijdstermijn van enkele jaren. Tegelijk is de Monitor stevig verankerd in de **feitelijke trends en ontwikkelingen** van de afgelopen tien jaar.¹ Of en hoe bestaande patronen en tendensen zich de komende tijd zullen voortzetten, dan wel dat duidelijke trendbreuken kunnen optreden, is een belangrijk element in de analyses.

Vertrekpunt voor de Monitor is het Nederlandse perspectief op de wereld, maar met het besef dat de Nederlandse *shaping power* in de wereldpolitiek beperkt is en alleen via samenwerking in Europa een stevige hefboom kan krijgen. De Monitor richt zich daarom op het perspectief van '**Nederland en/in Europa**'. Hierbij wordt in dit document onder 'Europa' verstaan de Europese Unie c.q. de Europese lidstaten van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie. De beleids- en besluitvorming van zowel de EU als de NAVO kan door Nederland via een aantal formele en informele routes worden beïnvloed.

¹ Het Latijnse woord 'monitor' betekent 'hij die herinnert aan, waarschuwt, adviseert', en is afleid van monēre 'herinneren aan, manen, waarschuwen' (<https://etymologie.nl/>). Dit duale karakter, kijken naar het verleden om de toekomst te duiden, vormt de kern van de Strategische Monitor. De urgentie die in het 'waarschuwen' zit, komt tot uiting in het feit dat de Monitor nadrukkelijk naar 'dreigingen' kijkt – en 'kansen' vooral het tegengaan en mitigeren van dreigingen inhouden.

De Monitor **combineert analyse en synthese**. Drie onderzoeksvragen vormen de basis voor de **analyse**:

1. **Dreigingsanalyse**. Wat zijn de belangrijkste actuele en toekomstige internationale dreigingen en kansen met het oog op de Nederlandse en Europese veiligheidsbelangen?²
2. **Regimeanalyse** (normen en regels). Wat zijn de dominante dynamieken in internationaal normerende en regulerende regimes om de Nederlandse en Europese veiligheidsbelangen te bevorderen?
3. **Actoranalyse**. Wat zijn de belangrijke internationale actoren om samenwerking mee aan te gaan of te versterken teneinde de Nederlandse en Europese veiligheidsbelangen te bevorderen?

Om een goed evenwicht tussen breedte en diepgang te vinden is de Monitor doorgaans gestructureerd langs drie tot zes thema's die ieder een eigen perspectief geven op deze onderzoeksvragen. In opeenvolgende edities van de Monitor verschillen deze thema's, of zijn binnen eenzelfde thema de accenten van jaar op jaar anders. Sommige thema's zijn behoorlijk omvattend, andere wat gericht: per editie wordt hierin een balans gevonden. De Strategische Monitor 2023 verdiept de volgende vier thema's: **conflict en oorlog, economie en welvaart, soevereiniteit en beïnvloeding en klimaat en veiligheid**. Binnen deze brede thema's zijn specifieke accenten voor analyse gekozen. Ze zijn geselecteerd op basis van urgentie voortkomend uit data-analyse van trends en ontwikkelingen, expert- en bevolkingssurveys en diepte-interviews met een twintigtal experts op het gebied van Nederlands buitenland en veiligheidsbeleid. De resultaten van deze verdiepende analyses zijn te vinden in de bijlagen A tot en met D bij de Strategische Monitor 2023.

Bovenstaande analyses vormen de opstap naar een **synthese** waarin de 'wereld in de komende vijf jaar' wordt geduid. In dit synthesesdocument komen de elementen van dreigingen en kansen, de internationale regulerende regimes en de belangrijke actoren en hun onderlinge relaties samen.

² De *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden* (2023, p12) identificeert zes nationale veiligheidsbelangen: (1) Territoriale veiligheid, (2) Fysieke veiligheid, (3) Economische veiligheid, (4) Ecologische veiligheid, (5) Sociale en politieke stabiliteit en (6) Internationale rechtsorde en stabiliteit. Deze belangen zijn tevens uitstekend in een Europese context te plaatsen.

Korte leeswijzer

Algehele opbouw. In de Strategische Monitor 2023 is er voor gekozen om de synthese te presenteren in de hoofdttekst. De lezer wordt zo direct meegenomen in de trends en ontwikkelingen die de wereld nu en in de komende jaren kleuren. De uitgebreide thematische analyses die ten grondslag liggen aan deze synthese zijn in de bijlagen opgenomen. De geïnteresseerde en verdieping zoekende lezer zal hier onderbouwing voor de observaties en conclusies in de hoofdttekst kunnen terugvinden.

H2: De wereld in de komende vijf jaar biedt de lezer een overkoepelende duiding van de belangrijke trends en ontwikkelingen op het niveau van 'de wereld als geheel'. Het leidmotief voor dit synthetiserend hoofdstuk wordt gevormd door de dominante ontwikkeling in het huidige tijdsgewricht: de groeiende belangentegenstellingen en de (daarmee) toenemende confrontatie tussen de belangrijke actoren in de wereld (§2.1 en §2.2). Samenwerking is nog steeds mogelijk en nodig, maar krijgt – anders dan door multilaterale oplossingen – vooral invulling door blokvorming en wisselende ad hoc coalities (§2.3). In die wereld van blokken en wisselend coalities moet Europa zijn eigen samenwerkingsverbanden met vertrouwde en minder vertrouwde partners vormen (§2.4), passend bij de (zich ontwikkelende) rol van Europa als geopolitieke actor (§2.5).

H3: Belangrijke uitdagingen bouwt voort op de algemene analyse van H2 door na te gaan wat de zich vormende wereldorde met dynamische blokken en wisselende coalities betekent voor de uitdagingen op het gebied van conflict en oorlog (§3.1), economie en welvaart (§3.2), soevereiniteit en beïnvloeding (§3.3) en klimaat en veiligheid (§3.4). Per thema wordt een analyse gegeven van de (aanloop naar de) huidige situatie; wordt met behulp van verschillende *foresight*-methoden inzicht gegeven in de te verwachten of mogelijke ontwikkeling voor de komende vijf jaar; en worden de mogelijke gevolgen voor Nederland en/in Europa in kaart gebracht.

H4: Conclusies beschrijft in brede pennenstreken de ontluikende wereld van barsten en blokken uit de titel van deze Strategische Monitor 2023. Dit gebeurt op basis van de observaties en conclusies van H2 en H3.

Bijlage: Methodiek met het overzicht van de gevolgde methodische aanpak.

De in een apart document gebundelde **bijlagen A t/m D** bevatten de analyse langs de lijnen van de drie onderzoeksvragen **voor de vier verdiepende thema's** conflict en oorlog (Bijlage A), economie en welvaart (Bijlage B), soevereiniteit en beïnvloeding (Bijlage C) en klimaat en veiligheid (Bijlage D). Iedere bijlage (thema) bestaat uit een dreigingsanalyse, een regimeanalyse (normen en regels) en een actoranalyse, corresponderend met de drie onderzoeksvragen. Deze analyses in de bijlagen hebben gediend als onderbouwing voor de overkoepelende (H2) en thematische (H3) toekomstgerichte synthese in de hoofdttekst.

2 De wereld in de komende vijf jaar

2.1 Crises, barsten en grootmachtcompetitie

Rampen komen nooit eenzaam als verspieters, schreef Martin van Amerongen eens. Zijn observatie zien we terug in de wereld om ons heen. Een pandemie, oorlog op het Europese continent, nucleaire dreiging, instrumentalisering van (economische) afhankelijkheden, klimaatverandering, migratiestromen, maatschappelijke onrust: **crises rijgen zich aaneen** en dagen de bestaande orde uit. Het zijn geen losstaande incidenten, niet enkel problemen die elk op zich kunnen worden opgelost. Tezamen tellen zij op tot een verontrustende trend: in belangrijke domeinen van de internationale betrekkingen verkleuren graadmeters van vooruitgang van groen naar oranje of zelfs naar rood. Machtsverschuivingen zetten door terwijl internationale en nationale veiligheidsvraagstukken steeds meer verweven raken. Het vertrouwen in multilateralisme als garantie voor wereldwijde veiligheid en stabiliteit neemt af, terwijl ideologische, economische en politieke breuklijnen binnen en tussen landen steeds groter worden.

Het overzicht van internationale ontwikkelingen in het afgelopen decennium uit tien jaar Strategische Monitorpublicaties in Figuur 1 toont een **dynamisch tijdsgewricht met verschuivende machtsverhoudingen**, waarbij de internationale veiligheidssituatie per saldo aanzienlijk is verslechterd. Tien jaar geleden was al duidelijk dat veiligheid complexer werd, onder meer doordat internationale en binnenlandse veiligheid en militaire, economische en menselijke veiligheid steeds meer verweven raakten. Het vertrouwen dat multilateralisme wereldwijde veiligheid en stabiliteit kan schragen neemt af. Het beeld van Rusland als versturende macht en China als groeiende systeemrivaal wordt steeds duidelijker, waarbij langzamerhand ook de notie doordringt dat Europa, *nolens volens*, een geopolitieke speler moet worden – en daartoe ook stappen zet.

De globale richting in de dynamiek van de internationale betrekkingen verandert slechts langzaam. Nationale belangen, de belangrijkste drijvende kracht achter het gedrag van staten, zijn opmerkelijk constant over de tijd. Dat is de reden waarom het kijken naar de dominante patronen in de internationale betrekkingen over de afgelopen periode een goede basis biedt om iets te zeggen over de komende periode: door het verleden te kennen en het heden te begrijpen kunnen we ook de toekomst redelijk goed duiden.

Ook ingrijpende internationale gebeurtenissen hebben niet altijd grote koerswijzigingen tot gevolg, mede doordat ze vaak rechtstreeks samenhangen met de actuele dynamiek. Systeemschokken zoals 9/11 of de Russische inval in Oekraïne vormen culminatiepunten waarin risico's opeens feiten worden en zo eerdere onzekerheden kortsluiten. Internationale actoren verwerken de nieuwe feiten in hun gedrag. Dit kan een zekere koerswijziging betekenen. Abrupte trendbreuken zijn echter zeldzaam; vaak is er eerder sprake van het versnellen en versterken, of juist van het vertragen en verzwakken van lopende ontwikkelingen. Het wijzen op en voorstelbaar maken van mogelijke toekomstige culminatiepunten, al dan niet met een echt schokeffect – vaak in de vorm van scenario's – is een onderdeel van *foresight*. De precieze timing ervan is echter zelden te voorspellen. Dit is overigens slechts één element van de voor de Strategische Monitor 2023 gevolgde methodiek die in de bijlage is uitgewerkt.



Lichten in de Duisternis: Zeven Perspectieven op de Toekomstige Veiligheidsomgeving

- (februari 2012)**
- Andere kijk/framing 'veiligheid' in andere taal- / cultuurdomeinen
 - Diversiteit in drijvende krachten instabiliteit en conflict



Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld

- (maart 2012)**
- Samenwerking staten stroever, aantal en rol NSAs neemt toe
 - VS niet langer enige leider
 - Gevaar polarisatie en radicalisering



De Toekomst in Alle Staten

- (maart 2013)**
- De terugkeer van de Staat in nasleep van financiële crisis
 - Toekomst ongewis: wordt het multilateraal of multipolair?



Een wereld in onzekerheid

- (mei 2013)**
- Opkomst van China
 - Complex(er) mondiale dreigingsbeeld



Four Strategic Challenges

- (mei 2014)**
- Assertieve grootmachten, m.n. Rusland en China
 - Belang van 'scharnierstaten'
 - Groeiende rol NSAs in conflicten
 - Instabiliteit in Europese periferie



Een wankelende wereldorde

- (november 2014)**
- Risico grootmachtconfrontatie groeit
 - Complexer en dynamischer conflictspectrum vooral in 'gordel van instabiliteit'



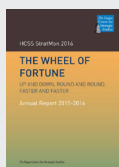
Een wereld zonder orde?

- (februari 2015)**
- Van een multilaterale naar een multipolaire wereld



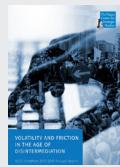
The Return of Ghosts Hoped Past

- (juni 2015)**
- Internationale crises
 - Intrastatelijke conflicten
 - Pandemieën in Afrika



The Wheel of Fortune

- (juni 2016)**
- Europese veiligheid is zorgelijk
 - Tegelijk zijn mensen wereldwijd gemiddeld beter af. Biedt ruimte voor positief beleid



Volatility and Friction in an Age of Disintermediation

- (februari 2017)**
- Mondiale en regionale fricties door machtsverschuivingen
 - Sociale media en opkomst van PopSov. Hybride dreigingen worden mainstream



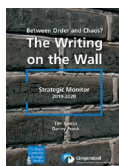
Multi-Orde

- (februari 2017)**
- Europese veiligheid is zorgelijk
 - Multi-orde: op afzonderlijke terreinen wordt op eigen manieren samengewerkt



De Stilte voor de Storm

- (februari 2018)**
- PopSov bewegingen aan de macht, Trump in het Witte Huis
 - Cohesie Westen onder druk
 - Conflict hangt in de lucht



The Writing on the Wall

- (januari 2020)**
- Competitie VS-China met spillover tussen economie, politiek en veiligheid
 - Mogelijkheid van ont koppeling



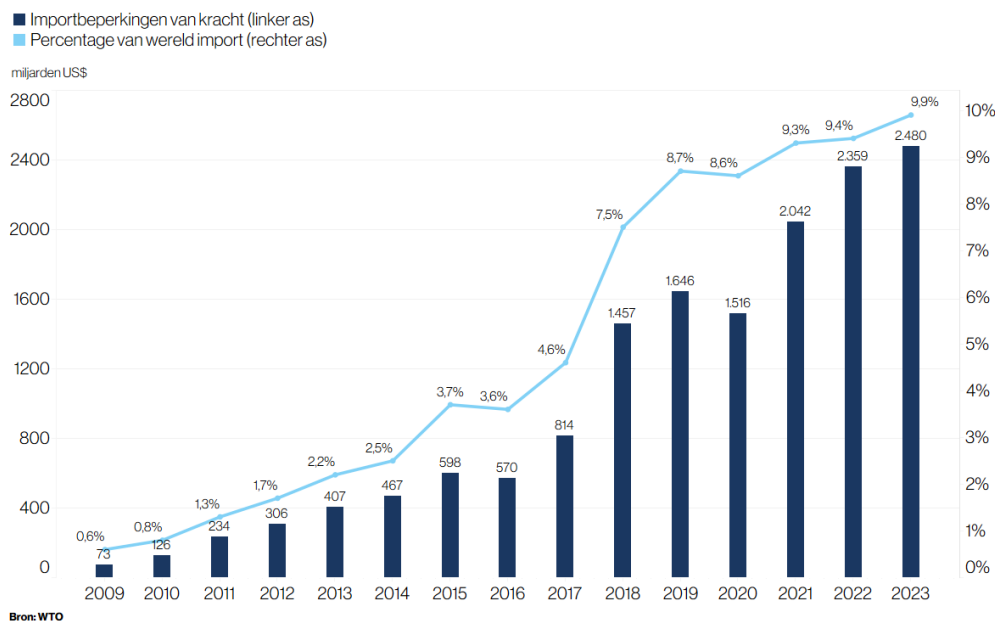
Geopolitical Genesis

- (maart 2021)**
- Europa's geopolitieke bewustwording en zoek naar eenheid
 - Competitie VS-China krijgt conflictkenmerken, handelsoorlog

Figuur 1: Ontwikkelingen aangegeven in de Strategische Monitors van HCSS en Clingendael sinds 2012

Grootmachtcompetitie is een belangrijke karakteristiek van de huidige internationale betrekkingen. Grootmachten wedijveren expliciet om militaire, economische, technologische en politieke dominantie. Spanningen tussen de VS en China stapelen zich al jaren op en protectionistisch economisch beleid raakt steeds meer in zwang. Een duidelijk andere wereld tekent zich af, waarin veel regeringen buitenland- en internationale veiligheidspolitiek nauw verbinden met economische politiek en pogen de binnenlandse politiek van andere landen te beïnvloeden. Assertiviteit – het nadrukkelijk opkomen voor de eigen belangen en uitdragen van de eigen ideeën over de internationale orde – is een dominante gedragsvorm in de internationale betrekkingen geworden. Assertiviteit leidt tot *zero sum*-dynamieken, de toename van fricties, meer onderlinge barrières (zie Figuur 2), een opeenstapeling van disputen en in het uiterste geval oorlog. Nederland en Europa proberen tegenwicht te bieden aan deze dynamiek, maar zien zich genoodzaakt zelf ook assertiever op te treden vanuit het idee dat ze in het mondiale machtsspel niet kunnen achterblijven. Het is een lastige balanceeract.

Importbeperkende maatregelen op goederen lopen op



Figuur 2: Importbeperkende maatregelen op goederen lopen op³

³ WTO, *Overview of developments in the international trading environment. (Mid-October 2022 to mid-October 2023)*, 2023.

Europa werd door de Russische bezetting van de Krim in 2014 verrast, net als door de Russische invasie van Georgië in 2008. Maar deze gebeurtenissen leidden niet tot grote aanpassingen van het beleid. De echte *wake-up call* kwam pas met de Russische invasie van Oekraïne op 24 februari 2022. Het markeerde het einde van vrede op het Europees continent. De paradigmaverschuiving in het Europese veiligheid- en defensiebeleid die al jarenlang zichtbaar was, dwong nu tot handelen. Ironisch genoeg zette Poetin daarmee iets in gang dat opeenvolgende Amerikaanse presidenten niet voor elkaar kregen: sterk stijgende defensiebudgetten die het mogelijk moeten maken dat de Europese landen zélf een grote, of in ieder geval grotere, bijdrage leveren aan de veiligheid op het Europese continent. De oorlog bracht de NAVO-bondgenoten dichter bij elkaar en resulteerde in een ambitieuze militaire wederopbouwagenda in Europa. Desondanks kon Biden de breuklijnen in de Trans-Atlantische relatie na vier jaar Trump niet geheel lijmen, mede doordat de politiek van Amerikaans economisch protectionisme werd voortgezet, belichaamd door de *Inflation Reduction Act*.

2.2 De nieuwe werkelijkheid

In zijn speech van 27 februari 2022 gaf de Duitse Bondskanselier Olaf Scholz de overgang naar een nieuwe werkelijkheid een naam. Scholz beschreef de Russische aanval van drie dagen eerder als een **Zeitenwende** en stelde dat “met het oog op de waterscheiding die de agressie van Poetin met zich meebrengt, onze norm als volgt is: wat nodig is om de vrede in Europa veilig te stellen, zal worden gedaan.”⁴ Met een fonds van €100 miljard verhoogde hij de Duitse militaire uitgaven fors. Hiermee kreeg het eerdere voorzichtige defensiebeleid van Duitsland plotsklaps een ander gezicht – waarbij het overigens wel de vraag is in hoeverre Scholz’ aankondiging zal leiden tot een daadwerkelijke ommekeer in het Duitse veiligheids- en defensiebeleid waarbij het Duitse militaire vermogen fors structureel wordt versterkt. De basis is uiterst wankel, gezien de huidige deplorabele staat van de *Bundeswehr*.⁵

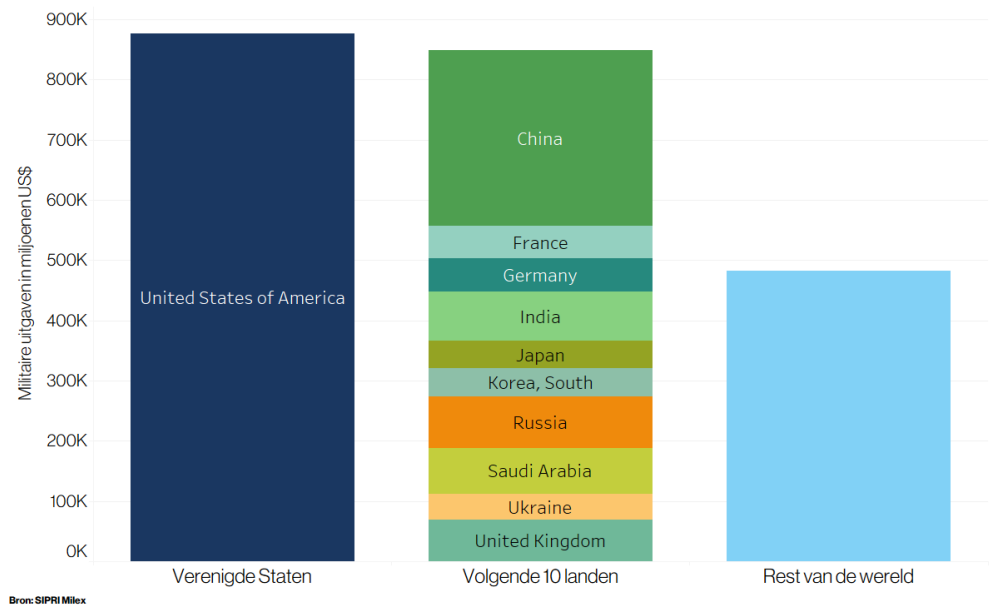
Niet alleen Duitsland, maar ook Europa als geheel heeft moeite zijn forse economische gewicht in harde militaire macht om te zetten. Zelfs met grote investeringen in defensie en standaardisatie is Europa nog te verdeeld en institutioneel onvoldoende geïntegreerd om in zijn eigen veiligheid te voorzien. Strategische (defensie-)autonomie is voornamelijk een aspiratie, geen realiteit. Europa kan het komende decennium niet zonder militaire steun van de VS – en voor de nucleaire afschrikking nog veel langer niet – en is daarmee kwetsbaar

⁴ Bundesregierung, *Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022 (bundesregierung.de)*, 2022.

⁵ Frankfurter Allgemeine, *Generalinspekteur über Zustand der Bundeswehr: „Nicht ausreichend aufgestellt“ (faz.net)*, 2023.

voor de onvoorspelbaarheid van de Amerikaanse politiek. Want hoewel nog altijd de leider van de westerse wereld, zijn de VS door hun interne politieke tegenstellingen geen bondgenoot meer waar Europa blind op kan vertrouwen. Amerikaanse *Alleingang* is waarschijnlijker onder mogelijke toekomstige Republikeinse regeringen. Maar ook onder de Democraten zijn Atlantici steeds zeldzamer.

Militaire uitgaven 2022



Figuur 3: Militaire uitgaven 2022 in miljarden dollars⁶

De grootmachtcompetitie leidt niet alleen tot hernieuwde focus op militaire macht en collectieve verdediging. Voor de inval in Oekraïne leek Rusland redelijk succesvol met zijn **hybride conflictvoering** onder de drempel van gewapende confrontaties. Met het verspreiden van desinformatie, het steunen van pro-Russische groeperingen en cyberaanvallen in westerse landen heeft Rusland bijgedragen aan politieke verdeeldheid en verminderd vertrouwen in democratische instellingen, zeker waar werd aangesloten op scheidslijnen binnen samenlevingen en wantrouwen tegen overheden. De inval in Oekraïne heeft veel van de Russische middelen weggetrokken richting dat land, ook in het hybride domein. Weggefallen voor

⁶ SIPRI, *World military expenditure reaches new record high as European spending surges*, 2023.

Moskou is het gebruik van energie-export als hefboom om Europese afhankelijkheid te creëren en politieke concessies te verkrijgen. Bovendien is het bewustzijn over en de weerbaarheid tegen hybride conflictvoering de afgelopen tijd toegenomen. Maar het Kremlin creëert een oorlogseconomie en investeert flink in de opbouw van zijn capaciteiten. Zeker als de oorlog in Oekraïne de komende tijd in een patstelling verzandt of tot een bevroren conflict leidt, is het zeer wel denkbaar dat de Russische hybride dreiging tegen de lidstaten van de EU en de NAVO weer toeneemt. Ook andere actoren kunnen vergelijkbare methoden gebruiken om invloed in Nederland en Europa uit te oefenen en destabilisatie te bevorderen.

Oekraïne vecht voor zijn soevereiniteit, maar ook in andere landen rondom het Europees continent is er sprake van **blijvende instabiliteit**. Veel voormalige Sovjetstaten maken zich los uit de Russische greep. Azerbeidzjan wist ondanks de aanwezigheid van een Russische vredesmacht de Armeense enclave Nagorno-Karabach in te nemen. In het Midden-Oosten is als gevolg van de aanval van Hamas op Israël het kruisvat weer ontploft, zij het vooralsnog in de vorm van een lokale oorlog met een groot aantal doden en gewonden. De Sahel-regio en Sub-Sahara Afrika zijn extreem instabiel met een reeks van *coups* en uiterst destructieve conflicten tussen overheden, *warlords* en militiegroepen in diverse landen, zoals Ethiopië en Sudan. De VN-troepenmacht is gedwongen zich terug te trekken uit Mali en de Franse troepen uit Niger. De prognose voor de komende jaren is allerm minst rooskleurig.

Technologische voorsprong is een cruciale machtsfactor. “Amerikaanse leiders weten dat hun mondiale dominantie net zoveel te maken heeft met hun technologische kracht als hun twaalf vliegdekschepen.” De Chinezen begrijpen dat ook, maar Europa “is afwezig op dit slagveld.”⁷ Het gaat vooral om ICT. Vroeger een sector, nu een technologische basis voor een reeks transversale technologieën zoals artificiële intelligentie (AI), biotechnologie, *next gen*-materialen en *cloud*-technologie die een steeds grotere rol spelen in economische waarde creatie. Op de meeste indicatoren – zoals R&D-investeringen in absolute en relatieve zin, aantal startups en *unicorns* (extreem succesvolle startups, veelal gebaseerd op een disruptieve technologie) en techbedrijven in de mondiale top-100 – loopt Europa achter op de VS en China.

Maar ook de **uitdagings van het Westen** hebben zo hun problemen. Enerzijds trekken Rusland onder Poetin en China onder Xi samen op om een nieuwe wereldorde te vestigen met minder plaats voor Amerikaanse dominantie. Het is onzeker in hoeverre zij hierin slagen. De Oekraïneoorlog heeft Rusland meer afhankelijk van China gemaakt; Rusland ziet dat zijn zuidelijke bufferzone wordt verzwakt; de NAVO wordt uitgebreid en de positie van de niet-gebonden landen is versterkt. Anderzijds zijn fragmentatie en chaos niet uitgesloten.

⁷ Institute Montaigne, *Digital Tech: Europe's Growing Gap in Eight Charts*, 2022

In een uiteenvallend Rusland zou het enorme arsenaal Russische nucleaire wapens een nog grotere dreiging vormen dan nu al het geval is.⁸ China is bezig zijn enorme economische macht in een hoog tempo om te zetten in militaire macht. Maar in veel opzichten lijkt de relatieve groei van China te zijn omgeslagen in stagnatie en in de komende decennia mogelijk zelfs relatieve achteruitgang. Beijing ziet zich geconfronteerd met een krimpende, verouderende bevolking, lagere groeicijfers en een economie die alsmaar meer waarschuwingssignalen begint af te geven. Dat kan een negatieve impact hebben zowel op de stabiliteit binnen China als op een agressiever buitenlandbeleid om die binnenlandse problemen te verhullen.

Als gevolg van de Oekraïneoorlog heeft de status van **niet-gebondenheid** aan belang gewonnen. Net als Rusland en China lijkt India niet rauwig te zijn dat de periode van westerse dominantie ten einde komt en werpt zich op als de *'voice of the South'*. Het land haalt de banden met de VS aan in onder meer de *Quadrilateral Security Dialogue* (met Japan en Australië) en het *Indo-Pacific Economic Framework For Prosperity* (met opnieuw Japan en Australië en nog 12 andere landen in Zuidoost-Azië), maar committeert zich formeel niet. Ook middelgrote (en kleine) mogendheden trachten nadrukkelijker hun eigen belangen en waarden na te streven, die regelmatig niet stroken met die van het Westen. We zien dat in velerlei vorm. Landen als Brazilië, Indonesië, Nigeria en Zuid-Afrika weigeren met het Westen partij te kiezen tegen Rusland in de Oekraïneoorlog. Landen als Iran, Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten hebben actieve militaire bemoeienis met conflicten ver van hun eigen territorium. We merken het in de exploitatie van breuklijnen en machtsleemten die ontstaan in de grootmachtcompetitie, zoals in het geval van de genoemde inlijving van Nagorno-Karabach. Tot slot past de voorgenomen uitbreiding van de BRICS met Argentinië, Egypte, Ethiopië, Iran, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten in deze trend. Deze landen vormen weliswaar geen blok maar kunnen wel samenwerken op specifieke gebieden zoals grondstoffen en energie, eventueel tegen de belangen van het Westen in.

In Europa zelf is de afgelopen jaren een aantal **maatschappelijke scheidslijnen** manifest(er) geworden. Tussen seculier en religieus, tussen stad en platteland, tussen *woke* en conservatief, tussen nieuwkomers en ingezetenen, tussen de hoge en lage middenklasse. Wantrouwen tussen bevolkingsgroepen leidt tot maatschappelijke polarisatie. Sociale media maken het mogelijk wantrouwen en onvrede eenvoudig te organiseren en mobiliseren. In de politieke arena leidt dit tot afbrokkeling van het traditionele midden en fragmentatie. Het veroorzaakt verhitte debatten over de macht van de grote sociale media-platforms en de mate waarin die verantwoordelijkheid moeten nemen om desinformatie

en haatcampagnes aan te pakken. Het is exemplarisch voor hoe negentiende- en twintigste-eeuwse instituties worstelen met de grote sociaal-technologische ontwikkelingen van deze tijd. Deze worsteling zal de komende jaren voortduren.

En als laatste maar zeker niet minste uitdaging heeft de **klimaatcrisis** steeds indringendere consequenties. Klimaatverandering is een uiterst complex proces waarbij verschillende componenten van het aardsysteem met elkaar interacteren én de gevolgen vaak statistisch ('grotere kans op...') van aard zijn. Dat maakt het lastig om de snelheid van de veranderingen goed te voorspellen én om verrekende, iedereen rakende maatregelen te treffen. Zeker is dat, in sommige gevallen onomkeerbare, processen onder meer zorgen voor wereldwijde toename van waterstress – zowel overstromingen als droogte – en daarmee samenhangende problemen voor de fysieke veiligheid en bestaanszekerheid van, nu al, vele tientallen miljoenen mensen wereldwijd.

Waar de lijst van transnationale uitdagingen groeit – en we hebben pandemieën en de nexus van terrorisme en transnationale criminaliteit nog niet eens genoemd – neemt het vermogen om tot gezamenlijke oplossingen te komen af. De terugkeer van rivaliteit tussen de grootmachten heeft een groot aantal van de **multilaterale instellingen**, van de VN-Veiligheidsraad tot de ogenschijnlijk apolitieke Wereldgezondheidsorganisatie, deels verlamd.

Multilaterale instellingen zijn belangrijk om een op regels gebaseerde internationale orde te schragen – in het ontwikkelen, vastleggen en toezien op de naleving van normen en regels die het gedrag van staten en actoren op het wereldtoneel reguleren. **Normen** zijn informele, niet-juridisch bindende verwachtingen en richtlijnen die bepalen hoe staten zich zouden moeten gedragen in de internationale arena. **Regels** zijn formele, juridisch bindende voorschriften en verplichtingen die staten aangaan in internationale verdragen en overeenkomsten. Ze definiëren specifieke gedragingen en verplichtingen en kunnen worden afgedwongen en/of sancties of repercussies met zich meebrengen als ze worden geschonden. Vaak ontstaan regels na verloop van tijd uit geaccepteerde normen wanneer de internationale gemeenschap besluit om ze te formaliseren en te codificeren in verdragen en overeenkomsten.

Het al dan niet onderschrijven van een norm heeft een zeker retorisch gehalte, terwijl het al dan niet naleven van een regel feitelijk gedrag betreft. Het kan goed zijn dat een actor zegt een bepaalde norm te onderschrijven, maar in de praktijk de bijbehorende regel met voeten treedt. De 'Normen en regels'-paragrafen in de bijlagen A t/m D geven hier voorbeelden van voor de diverse internationale regimes.

⁸ Bob Deen, Niels Drost & Milou Carstens, *After Putin, the deluge? Foresight on the possible futures of the Russian Federation*, 2023.

Wat niet helpt is dat deze instellingen, veelal opgericht in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog, geen afspiegeling meer zijn van de huidige machtsverhoudingen in de wereld. Niets symboliseert de anachronismen van het systeem beter dan de VN-Veiligheidsraad, waar vijf landen – de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog plus Frankrijk, toegevoegd op aandringen van Winston Churchill – het recht hebben om een veto uit te spreken over beslissingen die de hele wereld kunnen raken. Dit in de (nadagen van de) koloniale tijd opgebouwde systeem voorziet tegenwoordig onvoldoende in de behoeften van de opkomende staten in het mondiale Zuiden. Het is logisch dat ze meer plaats aan de internationale tafels eisen; en – om de metafoor op te rekken – niet alleen de tafelschikking verandert, maar wellicht ook de vorm van de tafels en het erop geserveerde menu.

2.3 Een wereld van blokken en wisselende coalities

Met het wegvallen van de westerse dominantie, bij gebrek aan een gedeelde visie voor mondiale samenwerking en in reactie op ongewenste afhankelijkheden, fragmenteert de wereld in grotere en kleinere blokken en wisselende coalities. Niet alleen politiek-ideologisch maar ook economisch. Soms zijn deze blokken en coalities formeel verankerd, behoorlijk stabiel en breed georiënteerd, soms zijn ze informeel, volatiel en ad hoc. Ten goede of ten kwade, het zijn deze **blokken en wisselende coalities** die de nieuwe wereldorde aan het vormen zijn. Het Westen heeft de NAVO tot nieuw leven gewekt, met naast heropleving ook uitbreiding en mogelijke globalisering in het verschiet. De G-7 werpt zich op als verdediger van democratische samenlevingen en op regels gebaseerde internationale orde. De Amerikaanse nationale veiligheidsadviseur Jake Sullivan noemt de G-7 de “stuurgroep van de vrije wereld”.⁹ Daar tegenover werken China en Rusland samen tegen de Amerikaanse hegemonie. De belangen tussen beide landen lopen uiteen, maar wat hen samenbrengt is hun afkeer van een door het Westen geleide wereldorde – een sentiment dat veel breder wordt gedeeld en verder ongelijksoortige landen kan verbinden. Net als het Westen bouwen ze aan structuren om bondgenoten en partners aan zich te binden, zoals de BRICS en de *Shanghai Cooperation Organisation*.

De begrippen ‘**blok**’, ‘**alliantie**’ en ‘**coalitie**’ duiden ieder op een groep landen die vergelijkbare politieke of economische doelen en belangen hebben en die in bepaalde kwesties samenwerken. Het onderscheid is dat een coalitie tijdelijk van aard is, gericht op het bestrijden van een afgebakende gemeenschappelijke dreiging of het benutten van een gemeenschappelijke kans; de coalitie eindigt als dat doel bereikt is. Een alliantie en een blok hebben een permanent(er) karakter. Een alliantie bestrijkt veelal een specifiek beleidsdomein en wordt geschaard door formele afspraken op dat domein, terwijl een blok betrekking heeft op een breed terrein van gemeenschappelijk gevoelde belangen en waarden, met een lappendeken van afspraken en regelingen die niet per se al deze belangen en waarden volledig afdekt. Samenwerken in allianties en blokken gebeurt meestal door gelijkgestemde landen, coalities kunnen ook gesmeed worden door landen die het niet per se vaak en over veel zaken eens zijn maar elkaar voor een specifiek doel vinden.

Verder ontstaan nieuwe minilaterale groepen. Dergelijke pragmatische coalities bieden een grote mate van flexibiliteit die in formelere allianties ondenkbaar is en kunnen zo de komende tijd hun waarde bewijzen. Nu nog vooral tussen gelijkgestemde landen, kunnen dergelijke nieuwe formules ook op specifieke dringende dossiers – zoals voor klimaatmaatregelen – worden gevormd tussen landen met grote ideologische of geopolitieke verschillen op andere gebieden. Deze flexibiliteit is met name aantrekkelijk voor landen als India, die hun strategische autonomie willen behouden.

Is deze wereld van blokken en coalities die zich aan het vormen is nu slechter dan de multilaterale orde van weleer? Niet noodzakelijk. Zoals *Foreign Policy* constateert: “De concurrentie tussen het Westen en een China-Rusland-blok kan onverwachte voordelen opleveren. Om bijvoorbeeld succesvolle staten in het mondiale Zuiden over de streep te trekken, zal elke partij een aantrekkelijke visie op ontwikkeling, veiligheid en bestuur moeten ontwikkelen, waarschijnlijk gesteund door meer middelen dan voorheen.”¹⁰

De opgave is daarnaast die delen van het oude multilaterale systeem proberen te redden waarvoor geen goed alternatief is. Dit vereist modernisering van het systeem. Bovendien kunnen allerlei nieuwe vormen van samenwerking in wisselende coalities of afspraken binnen en tussen blokken worden gelegd. Ook zien we dat bedrijven en niet-gouvernementele organisaties internationaal samenwerken op, bijvoorbeeld, duurzaamheidsdoelstellingen.

⁹ Foreign Policy, *The G-7 ‘Club of Democracies’ Becomes a Power Player*, 2023.

¹⁰ Zie het herfstnummer 2023 van *Foreign Policy* met als covertitel *The Alliances That Matter Now. Multilateralism is at a dead end, but powerful blocs are getting things done.*

2.4 Ontwikkelende Europese partnerschappen

In het huidige geopolitieke tijdsgewricht hebben de EU en NAVO aan belang gewonnen. Zij krijgen en pakken een meer leidende rol. Een NAVO- en/of EU-antwoord is sterker dan (een reeks van) 'individuele' reacties, of het nu gaat om het voorkomen of reageren op oorlogen, conflicten en instabiliteit aan de randen van Europa; de geopolitisering van de wereldeconomie en vraagstukken rondom strategische afhankelijkheden en autonomie; het bieden van handelingsperspectief op uitdagingen zoals inmengingsactiviteiten gericht tegen democratie en maatschappij; of maatregelen voor klimaatadaptatie en -mitigatie. Veel geopolitieke vraagstukken vragen om een gezamenlijke aanpak, deels meer dan ooit. Om effectief te zijn dienen Nederland en/in Europa de samenwerking te zoeken met andere landen en samenwerkingsverbanden. Daarbij geldt overigens wel dat de opkomst van nationalistisch rechts in veel EU-lidstaten – wat Euroscepticisme zowel belichaamt als aanwakert en zo de EU intern verzwakt – en de mogelijkheid van de verkiezing van Trump – wat het Amerikaanse leiderschap van de NAVO kan schaden – deze samenwerking lastiger kan maken.

Voor ieder van de vier verdiepende thema's zijn actoranalyses uitgevoerd, zie de bijlagen A t/m D. Die actoranalyses kennen een gedeeltelijke overlap in beoordeling van de sleutelactoren, maar niet alle actoren zijn op alle dossiers even ondersteunend, ondermijnend of gecompliceerd.

De sleutelactoren worden geclassificeerd in drie groepen. **Ondersteunende** actoren zijn bij uitstek partners van Nederland en/in Europa om in de internationale arena iets voor elkaar te krijgen, gebaseerd op gedeelde waarden en belangen. **Bedreigende/** tegenwerkende actoren hebben belangen en/of waarden die tegengesteld zijn aan die van Nederland en/in Europa, leidend tot een confronterende internationale agenda voor het betreffende thema. **Gecompliceerde** actoren zijn dat omdat hun belangen en/of waarden deels wel en deels niet parallel lopen met die van Nederland en/in Europa, waardoor ze onzekere of wisselende posities kunnen innemen.

De VS: Europa's belangrijkste, doch gecompliceerde, bondgenoot. De VS blijven in het mondiale machtsspel Europa's belangrijkste bondgenoot. Op veel gebieden is gezamenlijk optrekken gewenst, maar dit is geen automatisme (meer). Het vinden van gemeenschappelijke belangen is minder vanzelfsprekend dan in het verleden – de VS worden voor alle thema's als 'gecompliceerd' gekenschetst. Militair moet Europa zijn afhankelijkheid van de VS verminderen en meer verantwoordelijkheid nemen voor de collectieve verdediging van het Europese grondgebied. Maar dit kost tijd en de afhankelijkheid van de Amerikaanse

nucleaire paraplu is blijvend. Ons continent moet dus enerzijds een sterke Europese pilaar binnen de NAVO opbouwen – onder meer met eigen strategische *enablers* voor communicatie, inlichtingen, langeafstandwapens en strategisch transport – maar tegelijk de VS via de NAVO betrokken houden bij de Europese veiligheid.

De VS eisen Europese steun in hun machtsstrijd met China als wisselgeld. Daar zit een uitdaging. Europa wil niet de VS klakkeloos volgen in hun antagonisme richting China. Een pure 'blok tegen blok'-houding dient de belangen van Nederland en Europa niet, mede gezien de Europese voorkeur voor en gevoelde noodzaak van multilaterale oplossingen voor onder meer de klimaatproblematiek. Bovendien kan het verkleinen van de afhankelijkheid van China betekenen dat er een grotere afhankelijkheid van de VS ontstaat. Maar de VS zullen druk blijven uitoefenen op Europa en hebben ook de middelen om die druk kracht bij te zetten. De VS hebben de afgelopen jaren interdependenties geïnstrumentaliseerd door mondiale netwerken van informatie- en financiële uitwisseling voor hun eigen strategische voordeel te gebruiken. Het onder Amerikaanse druk afsluiten van Iraanse en Russische banken van het internationale betalingssysteem Swift – een privaat bedrijf gevestigd in België – en daarmee feitelijk van de toegang tot de internationale financiële markten, is een voorbeeld.

Een eventuele Republikeinse overwinning in de komende presidentsverkiezingen maakt een en ander waarschijnlijk nog gecompliceerder. Rekening moet worden gehouden met scenario's waarin Nederland en Europa niet kunnen rekenen op Amerikaanse steun op voor Europa cruciale dossiers of regio's, waar dat in het verleden wél kon.

De relaties van Nederland en Europa met **totaal-ondermijner Rusland** bevinden zich op een nulpunt. Op alle vier verdiepende thema's vormt Rusland een evidente en reële dreiging. Hoe Nederland en Europa zich de komende jaren gaan verhouden tot Rusland is ongewis en hangt mede af van de ontwikkelingen rondom de oorlog in Oekraïne en binnen het Russische politieke establishment. Waar samenwerking met Rusland de komende vijf jaar erg ingewikkeld en weinig kansrijk wordt geacht, biedt de Russische dreiging als gemeenschappelijke uitdaging voor de internationale rechtsorde en stabiliteit wel kansen om met anderen de samenwerking te versterken.

China: dreiging maar ook gecompliceerde partner. China is, net als Rusland maar subtieler, een belangrijke ontregelaar met een bewuste agenda om het Westen te verzwakken. Tegelijk zijn we, veel meer dan van Rusland, sterk afhankelijk van China voor onze welvaart. Maar ook voor effectief klimaatbeleid. Van de totale CO₂-uitstoot in 2022 nam China ongeveer een-derde voor zijn rekening: Chinese emissiereductie zet écht zoden aan de dijk. De relatie van Nederland en Europa met China wordt gevat in het adagium dat er samengewerkt moet worden waar dat kan en beschermd moet worden waar dat moet.

Het evenwicht tussen beide is in de wereld van barsten en blokken bepaald geen sinecure. Zowel vanuit het Chinese als het Europese perspectief vereist het een diplomatieke, economische en militaire balanceeract. De toenadering tussen China en Rusland – die door de oorlog in Oekraïne een *boost* heeft gekregen – bemoeilijkt de Europese koers, net als de eisen van de VS die Europa het liefst volledig aan hun kant willen hebben in hun hegemoniale competitie met China. Zowel de VS als Rusland kunnen zo, bewust en onbewust, de relaties tussen Nederland en Europa enerzijds en China anderzijds compliceren.

Samenwerking met **gelijkgestemde (middelgrote) landen** staat centraal in de Nederlandse diplomatie en militaire samenwerking. Deze landen bevinden zich voor een groot deel in Europa of maken deel uit van 'het Westen'. In dit Westerse blok worden waarden en normen tot op grote hoogte gedeeld en zowel de internationale veiligheidsuitdagingen als de mogelijke oplossingsrichtingen zijn veelal gelijksoortig. De samenwerking is dan ook snel gevonden en zal worden versterkt in een wereld die zich laat kenmerken door barsten en blokken en een internationale rechtsorde onder druk. Dergelijke samenwerking draagt bij aan het handelingsvermogen om bijvoorbeeld statelijke inmengingsactiviteiten tegen te gaan, of instabiliteit langs de randen van Europa te voorkomen en bestrijden; maar aan de andere kant óók aan een wereld gedomineerd door competitie en rivaliteit. Wel zal Nederland zich met andere landen die gebaat zijn bij een relatief open internationale economie moeten inzetten om protectionistische tendensen in reactie op ongewenste economische afhankelijkheden in goede banen te leiden, en zo eerder een koers van *de-risking* en Europese strategische handel- en industriepolitiek te realiseren dan van volledige ontkoppeling en rivaliserende staatssteun.¹¹

Samenwerking op basis van gedeelde belangen met **opkomende, veelal niet-gebonden, landen**, waaronder uit het mondiale Zuiden, neemt in belang toe op alle vier verdiepende thema's. De verschuiving in machtsverhoudingen maakt dit onvermijdelijk. Afhankelijk van het onderwerp en terrein kan het om verschillende landen gaan zoals India, Zuid-Afrika, Brazilië, Nigeria, Indonesië, Saoedi-Arabië en Marokko. Landen waar de manier van leven anders is dan in Nederland en de EU. Met de Oekraïneoorlog als katalysator – waarbij landen, gesteld voor de keuze tussen het Westen en Rusland, weigeren om te kiezen – heeft deze amorfe groep landen zich inmiddels afgetekend; en staat onder informeel leiderschap van India, dat zich opwerpt als de '*voice of the South*'. India is met China in een strijd gewikkeld om het leiderschap van het mondiale Zuiden. India is verder interessant omdat het een jonge en groeiende bevolking heeft en door de economische twisten tussen de VS en China een unieke kans krijgt om een deel van China's rol als het industriële productiecentrum van de wereld over te nemen. Tegelijkertijd kent India nog altijd een gapende kloof tussen arm en rijk, hoog- en laagopgeleid en diepe sociale tegenstellingen tussen Hindoes en Moslims en tussen verschillende kasten.

Samenwerking met **niet-statelijke actoren** wordt belangrijker om veiligheidsdreigingen aan te pakken. Net als Nederland en Europa heeft het internationale bedrijfsleven belang bij de instandhouding en verdere vormgeving van een op regels gebaseerd internationaal systeem. Dit geldt ook voor het bredere maatschappelijke middenveld en (grote delen van) bevolkingen wereldwijd. In de wereld van barsten en blokken zullen overheden onderling steeds minder in staat zijn om oplossingen aan te dragen zonder daar burgers, het maatschappelijk middenveld en bedrijven bij te betrekken. Het is *government to government* (G2G), *people to people* (P2P) en *business to business* (B2B), alsmede alle andere combinaties van G's, P's en B's.

De **Verenigde Naties** boeten in de wereld van barsten en blokken verder aan invloed in en worden in hun werkzaamheden en taken beknot. Dit uit zich in de patstellingen tussen de permanente leden van de VN-Veilighedsraad. Stemmingen over de Oekraïneoorlog of over Israël leggen dit pijnlijk bloot. De VN zouden bij uitstek een rol kunnen en moeten hebben in het bevorderen en handhaven van internationale normen en regels waar de meeste lidstaten waarde aan hechten, zoals het recht op vrijheid van navigatie. Dit realiseren is lastig en wordt steeds lastiger, maar is verre van onmogelijk. Nederland zoekt in multilaterale fora van nature de samenwerking met gelijkgestemde landen, maar kan ook optrekken met minder bekende partners die op deelthema's belangen delen.

2.5 Europa als geopolitiek blok in wording?

Nederland en Europa hebben de afgelopen decennia vol ingezet op globalisering en Nederland is een van de meest in internationale netwerken verankerde landen ter wereld. Onder Amerikaanse hegemonie en geschoeid op de leest van westerse belangen waren de internationale rechtsorde en economische efficiëntie richtinggevende principes voor de inrichting van de wereldorde. Het groeiende belang van geopolitiek in de ontluikende wereld van barsten en blokken, waarbij machtspolitiek, territoriale politiek en identiteitspolitiek steeds belangrijker worden in de internationale betrekkingen is dan ook een ingrijpende verandering voor Nederland en Europa. Nederland en Europa zetten juist in op een Europa van regels en economische efficiëntie in plaats van continentale machtspolitiek, op een Europa zonder binnengrenzen in plaats van territoriale politiek, en een Europa waarin het individu (consumenten, producenten en later burgers) centraal stond in plaats van collectieve identiteitspolitiek. Hoe past Europa zich aan om meer geopolitieke speler dan speelbal te worden, en wat zijn verwachtingen over de ontplooiing van Europa langs de drie hoofddimensies van geopolitiek?¹²

¹¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Slimme Industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU*, 2022.

¹² Voor de drie dimensies van geopolitiek zie Monika Sie Dhian Ho, Luuk van Middelaar en Frans-Paul van der Putten, *Speler of Speelbal. Europa en de wending naar geopolitiek*, 2021.

2.5.1 Machtspolitiek

Een eerste Europese reflex naar aanleiding van de geopolitisering van de wereldorde is de profilering als **soft power** geweest. Getuige de aantallen migranten die hun leven wagen om Europa binnen te komen, hebben de economieën en samenlevingsprojecten op het continent een grote aantrekkingskracht. Ook het perspectief van toetreding tot de EU is een project van hoop voor de kandidaat-lidstaten. Europa als wenkend perspectief genereert macht om (vanuit ons perspectief) positieve veranderingen elders te bewerkstelligen. Daar komt bij dat de EU – gebaseerd op zijn economische gewicht en zijn voorbeeldfunctie van goed, op regels gebaseerd, bestuur – wereldwijd uitstralende regelgevende macht heeft. Door de onderlinge afhankelijkheid van de mondiale regelgeving worden besluitvormers in verre oorden beïnvloed door jurisdicties die het voortouw nemen in regulering.

Er bestaat geen twijfel over de impact van EU-regelgeving in het buitenland op gebieden variërend van concurrentiebeleid tot digitale regelgeving, voedsel- en consumentenveiligheid en milieubescherming. Zo probeert de EU met een reeks nieuwe wetten de digitale wereld in regels te vangen. De *Digital Services Act* moet de sociale media reguleren en de *Digital Markets Act* moet de grote technologiebedrijven ervan weerhouden oneerlijk te concurreren. En het volgende grote technologiebeleidspakket is een *Artificial Intelligence Act*. De Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van enkele jaren geleden blijkt succesvol. Technologiebedrijven hebben gemerkt dat het kosteneffectief is om wereldwijd aan de AVG te voldoen en regeringen over de hele wereld hebben de wet aangenomen om de handel met de EU te vergemakkelijken. Maar het is nog onduidelijk of het 'Brusseleffect' ook voor de nieuwe wetten opgaat. Europa loopt achter bij China en de VS op ICT-gebied en al helemaal op het gebied van AI. De macht van de voorsprong maakt het deze landen mogelijk ook de internationale wet- en regelgeving te dicteren. Zeker de *AI Act* loopt zo het gevaar grotendeels irrelevant te worden.

Desondanks kan de EU overwegen haar **regelgevende macht** gericht te gebruiken voor het vergroten van haar gewicht als geopolitieke actor. Die macht heeft een harde kant, namelijk het voldoen aan bepaalde eisen als voorwaarde voor toegang tot de EU-markt, en een zachte kant, in de zin dat normatieve invloed op kwesties van grensoverschrijdend belang (zoals *privacy* of ethische aspecten van AI) kan worden gebaseerd op een ook voor anderen aantrekkelijk Europees model. Tegelijk rijst de vraag in hoeverre de ambitie om zichzelf geopolitiek te laten gelden verenigbaar is met de ambitie om het multilaterale systeem te versterken. De Brusselse denktank CEPS stelt dat de EU haar regelgevingsstrategie op het laatste moet baseren en dat bovendien het versterken van het op regels gebaseerde multilateralisme op zichzelf een centraal geopolitiek doel voor de EU is. Zuiver geopolitieke doelen kunnen over het algemeen het beste worden nagestreefd via andere mechanismen,

om redenen van zowel effectiviteit als legitimiteit. Als de EU haar regelgevende macht zou gebruiken om externe geopolitieke doelen na te streven, zou dit haar reputatie als principiële actor ondermijnen.¹³ Natuurlijk moet de EU in staat zijn te reageren wanneer derde landen proberen hun eigen macht in te zetten tegen de belangen van de Unie, maar dergelijke stappen zullen effectiever zijn als ze worden gereserveerd voor specifieke gevallen in reactie op dwangmaatregelen van anderen. De regelgevende macht van de EU zou mogelijk eerder gebaat zijn bij proactief engagement met oog voor internationaal onderschreven doelstellingen zoals de *Sustainable Development Goals*.

Pas de grootschalige invasie van Rusland in Oekraïne deed EU-lidstaten, waaronder Nederland, beseffen dat ook een enorme inhaalslag op het gebied van **hard power** nodig is, wil Europa als geopolitieke actor kunnen optreden en de collectieve veiligheid van Europese lidstaten kunnen borgen. Sindsdien bewegen de Europese defensiebegrotingen mee met de geopolitieke dreiging. Tegelijk constateren veel experts dat de gestegen budgetten nog steeds te krap zijn om zowel het achterstallig onderhoud te repareren als de capaciteitenportfolio te vernieuwen. Dit is temeer het geval omdat geïnvesteerd moet worden in strategische capaciteiten die tot op heden door de VS worden verzorgd, maar die Europa ook zelf moet gaan opbouwen. Denk bijvoorbeeld aan het creëren van een Europees communicatienetwerk, waarin gegevens kunnen worden gedeeld en troepen kunnen worden aangevoerd in een multinationale oorlogsinspanning onder leiding van de Europese NAVO-bondgenoten. Om een dergelijke Europese strategische *backbone* te creëren – met alle bijbehorende apparatuur, van (digitale) radio's tot satellieten – zijn serieuze investeringen nodig.

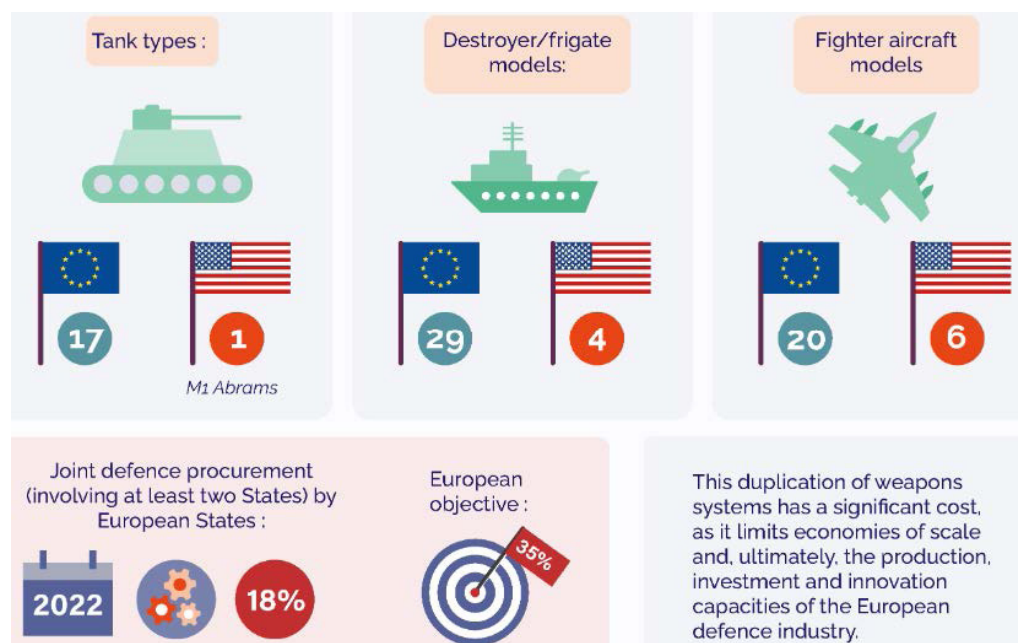
Eén ding is overduidelijk: de Europese staten beschikken individueel niet over de schaal-grootte om de vele veiligheidsuitdagingen het hoofd te bieden. De Europese defensiesamenwerking dient een praktisch doel door middelen te bundelen die zowel autonome actie ondersteunen als de NAVO versterken door haar Europese pijler uit te bouwen. Zoals de voormalige Duitse minister van Buitenlandse Zaken Heiko Maas betoogde: "We hebben het niet over het opofferen van de nationale soevereiniteit aan een superstaat in Brussel. In een geglobaliseerde wereld met concurrerende grootmachten is het vermogen om op Europees niveau op te treden de absolute voorwaarde voor soevereiniteit op het niveau van de natiestaten."¹⁴

De Oekraïneoorlog maakt duidelijk dat **industriebeleid** een integraal onderdeel van veiligheidsbeleid moet zijn. Publieke investeringen en regie – soms faciliterend, soms

¹³ CEPS, *The power surplus. Brussels calling, legal empathy and the trade-regulation nexus*, 2021.

¹⁴ Auswärtiges Amt, *Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Konferenz der Botschafterinnen und Botschafter der Französischen Republik – Auswärtiges Amt (auswaertiges-amt.de)*, 2020.

dwingend – zijn nodig om de Europese Defensie Industriële en Technologische basis (EDTIB) te versterken in termen van massa (productiecapaciteit die deels aanwezig moet zijn en blijven, en deels heel snel opgeschaald kan worden), leveringszekerheid (essentiële producten en diensten moeten Europees zijn belegd) en innovatie- en adaptatievermogen (continue vernieuwing van militaire capaciteiten, mede door meer militaire-civiele *spin-in/out*). Dit alles kan niet anders dan in Europees verband en in publiek-private samenwerking. Om de weerbarstige Europese materieelsamenwerking tot een succes te maken is consolidatie in de gefragmenteerde EDTIB nodig. Maar minstens zo belangrijk is het stroomlijnen, versimpelen en sterk versnellen van de aanbestedingsmechanismen van de ministeries van Defensie. Dit is niet eenvoudig, maar enig optimisme mag ontleend worden aan het feit dat zowel de Duitse als de Franse minister van Defensie, Boris Pistorius en Sébastien Lecornu, expliciet bezig zijn de administratieve rompslomp terug te dringen. Er zijn ook tekenen van verbeterde coördinatie tussen Europese landen. Zo sloten in november 2022 Frankrijk, Spanje en Duitsland een overeenkomst over de bouw van een Europese straaljager.



Figuur 4: de hoge kosten van Europese fragmentatie op defensiegebied¹⁵

¹⁵ Institut Jacques Delors, *European defence Part 2: Industries – Institut Jacques Delors*, 2023.

Voor Nederland is van belang dat een balans wordt gevonden tussen de noodzaak om via slimme innovatie- en industriepolitiek bij te dragen aan het realiseren van Europese publieke doelen, zonder dat de versoepeling van staatssteunregels betekent dat de EU-lidstaten met de diepste belastingzakken deze nieuwe ruimte vooral gebruiken om hun eigen industrie te subsidiëren. Met andere middelgrote internationaal georiënteerde EU-lidstaten zoals Spanje kan worden ingezet op een gemeenschappelijk afwegingskader aan de hand waarvan industriepolitieke initiatieven kunnen worden getoetst aan Europees publiek belang, effectiviteit, nut voor een reeks van EU-lidstaten, minimale schade aan de interne markt en aan multilaterale afspraken.¹⁶

Ondanks de *'Zeitenwende'* blijft Duitsland terughoudend om een leidende militaire rol in Europa op zich te nemen. Dit geldt in politieke zin, maar ook praktisch: de Duitse krijgsmacht is dermate uitgehold dat het zeer de vraag is of en wanneer een dergelijke leidende rol in operationele zin gepakt kan worden. Ook de Frans-Duitse samenwerking loopt stroef, zowel in politieke als in militair-operationele termen. Polen is wél in rap tempo bezig militaire macht op te bouwen. Het is, kortom, verstandig niet alleen maar naar de Frans-Duitse as te kijken voor concrete gezamenlijke initiatieven ter versterking van de Europese militaire macht.

Ook het besef dat Nederland en Europa kwetsbaar zijn voor niet-militaire dreigingen zoals het instrumentaliseren van economische afhankelijkheden en van migratie,¹⁷ naast spionage en (des)informatiecampagnes, is gegroeid. Europa neemt vaker het initiatief om iets tegen dergelijke hybride dreigingen te doen.¹⁸

2.5.2 Territoriale politiek

In de moderne wereld leek de geografie als bepalende factor in te boeten: digitale verbindingen waren niet of nauwelijks locatiegebonden en grenzen en andere barrières weken voor de belangen achter economische globalisering. Maar in de wereld van barsten en blokken doet de plek op de wereldbol ertoe. Veel landen kijken hoe ze met *reshoring*, *friendshoring* en desnoods *neutral-shoring* hun afhankelijkheden van geopolitieke rivalen kunnen verminderen. Nederlanders zien de afbouw van ongewenste buitenlandse afhankelijkheden en de terugkeer van maakindustrie in Europa als een van de meest hoopgevende internationale ontwikkelingen (zonder zich overigens van de kosten van grootschalige ont koppeling van China bewust te zijn).¹⁹ Het grenzeloze internet is bezig te fragmenteren in geografisch

¹⁶ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Slimme industriepolitiek. Een opdracht voor Nederland in de EU*, 2022.

¹⁷ Monika Sie Dhian Ho en Myrthe Wijnkoop, *The instrumentalization of migration. A geopolitical perspective*, 2022.

¹⁸ EEAS, *Tackling Disinformation, Foreign Information Manipulation & Interference*, 2021.

¹⁹ Teun van der Laan c.s., *Tussen Hoop en Vrees: hoop op economische weerbaarheid en aanpassing aan klimaatverandering, verdeeldheid over migratiebeleid*, 2023.

begrensde 'splinternets'; internationale veiligheid 'begint thuis'; en de grotere nadruk op adaptatie boven mitigatie brengt lokaliteit in de klimaatmaatregelen. Met de toenemende geopolitisering zien we in algemene zin een terugkeer van de afbakening van nationale gemeenschappen in de wereld.

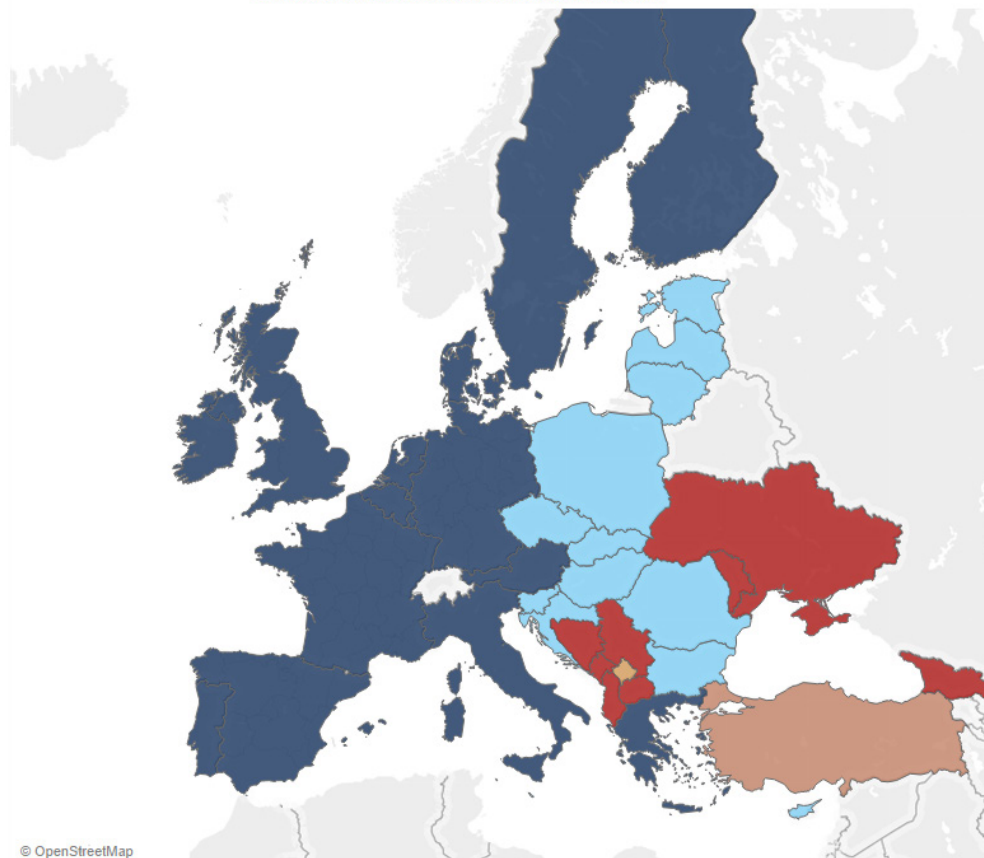
Voor de EU betekent territoriale politiek ook een investering in de **Europese buitengrenzen**. Waar het Europese perspectief op de buitengrenzen lange tijd voornamelijk in de sleutel stond van *managen*, wordt dat steeds meer ook een perspectief van bescherming van het Europese territorium. Daarbij gaat het niet alleen om de versterking van fysieke grensinfrastructuur en grensbewaking, maar ook om nieuwe Europese wetgeving op het gebied van migratie, asiel en de Schengengrenscodes. Dit nieuwe juridische kader moet mede een antwoord geven op de toenemende hybride dreiging die uitgaat van grootschalige irreguliere migratie zonder directe registratie bij aankomst en van migratie als wapen. Zo voorziet het EU-Migratiepact waarover al jaren onderhandeld wordt in de invoering van een buitengrensprocedure om mensen met een kansarme asielaanvraag te selecteren en snel terug te sturen; een solidariteitsmechanisme voor de verdeling van asielzoekers met een kansrijke aanvraag; en speciale procedures in geval van het instrumentalisieren van migratie. Het gemeenschappelijke Europese belang om tot een nieuw asiel- en migratiesysteem te komen is groot, maar de belangen en perspectieven lopen nog fors uiteen. Tegen deze achtergrond verkennen verschillende EU-lidstaten de mogelijkheden van verdergaande vormen van samenwerking met derde landen, waarbij de asielprocedure en de bescherming worden geëxternaliseerd buiten de EU.

De grootschalige Russische invasie in Oekraïne geeft een impuls aan een nieuwe ronde van **uitbreiding van de EU**. In juni 2022 kregen Oekraïne en Moldavië de status van kandidaat-lidstaat. In december 2023 stemde de Europese Raad ook in met de kandidaat-lidstatus van Georgië, mits Georgië de aanbevelingen van de Europese Commissie opvolgt. Ook de voorbereidingen voor toetreding van Albanië, Bosnië Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië zitten in de lift.²⁰ In de wereld van barsten en blokken is het een strategisch belang om verdere geopolitieke ontplooiing van regionale en mondiale grootmachten in de achtertuin van de EU te voorkomen. Tegelijkertijd zou deze uitbreiding grote territoriale en veiligheidsconsequenties hebben voor de EU. Het territoriale zwaartepunt komt verder weg te liggen van Nederland. Oekraïne is momenteel deels bezet door Rusland, dus lidmaatschap van de EU zou voor het eerst de vraag op tafel brengen wat de wederzijdse defensieclausule in Artikel 42, lid 7 van het Verdrag betreffende de EU feitelijk betekent. Ook rond de Balkankandidaten speelt

nog een aantal territoriale kwesties die zouden moeten worden opgelost voorafgaand aan toetreding. Kortom, deze weg om Europa te ontplooiën als geopolitieke speler is niet vanzelfsprekend.

Mogelijke uitbreiding van de EU

Leden, bij toetredingsdatum ■ 1952-95 ■ 2004-13
 Kandidaten ■ Huidig ■ Potentieel
 ■ Huidig, maar geen toetredingsonderhandelingen



Figuur 5: Mogelijke uitbreiding van de EU

²⁰ Dat kandidaat-lidstaat Turkije geen onderdeel uitmaakt van de politieke dynamiek over een nieuwe EU-uitbreidingsronde laat onverlet dat de Europese betrekkingen met dit land van geopolitiek belang zijn, en ook in ander kader dan dat van EU-uitbreiding de strategische aandacht van Europa zullen vragen.

Naast gebrek aan publieke steun in verschillende EU-lidstaten, waaronder Nederland, kent de toetreding van de kandidaat-lidstaten nog twee grote obstakels. De eerste betreft de potentiële nieuwe leden, en de staat van de *rule of law* en democratie in sommige van de landen. De tweede betreft de absorptiecapaciteit van de EU zelf. Een dergelijke uitbreiding is alleen mogelijk als de interne werking van de EU wordt herzien. Belangrijke issues daarbij zijn hoe de EU slagvaardig blijft met 36 lidstaten en of besluitvorming of instituties moeten worden aangepast, al dan niet via verdragswijziging; de EU-begroting en de hervorming van het landbouw- en cohesiebeleid; en de vraag hoe de huidige EU-lidstaten de uitbreiding van de interne markt inclusief vrij verkeer van werknemers voor zich zien.²¹

Of, wanneer en hoe de uitbreiding zal plaatsvinden zal nog jarenlang het Europese politieke discours domineren. Daarbij lijken ideologische overwegingen over wie er in de EU thuis-hoort in termen van cultuur ondergeschikt te raken aan de geografie van samenwerkende naties op het Europese continent. Het feit dat de uitbreidingsdiscussie weer serieus wordt gevoerd en vooral geopolitiek gedreven wordt, is een belangrijke consequentie van de ontluikende wereld van barsten en blokken.

2.5.3 Identiteitspolitiek

Een relatief verwaarloosde dimensie van geopolitiek in Europa betreft de collectieve identiteit. De Europese samenwerking is geboren uit een Europees trauma met exclusieve collectieve identiteiten, en ging juist over ruim baan voor individuen als consumenten en producenten in een oorspronkelijk vooral economisch project met handelsvrede als uiteindelijk doel.²²

China investeert daarentegen als grootmacht sterk in de socialisatie van Chinezen in het narratief van *The rejuvenation of China*, waarbij het Chinese leiderschap ontwikkeling en afwerping van het koloniale juk in het vooruitzicht stelt én levert. Dit interne narratief werkt bovendien één-op-één extern; bijvoorbeeld in Afrika waar het Chinese narratief dat een perspectief op ontwikkeling en afwerping van het koloniale juk biedt vee aantrekkingskracht heeft. Ook Poetin en andere *strongmen* mobiliseren collectieve identiteiten met variaties op het thema 'afwerping van het westerse juk'.²³

EU-lidstaten, met onder hen verschillende voormalige koloniale mogendheden, zullen het over een andere boeg moeten gooien als zij een wervend narratief willen ontwikkelen dat ook in de geopolitieke **battle of narratives** resoneert. Het motto 'bescherming en modernisering van de Europese manier van leven' mag intern wellicht voldoende wervend en multi-interpretabel zijn om recht te doen aan Europese eenheid in diversiteit. Europa is inderdaad de meest succesvolle club van vreedzame, welvarende democratieën ter wereld. Maar extern werkt dit narratief niet één-op-één. Europa staat dus voor de moeilijke opdracht om narratieven te ontwikkelen die zowel een groot aantal verschillende EU-lidstaten – sterke werkzame gemeenschappen met kenmerkende eigenheid – kunnen binden als extern nieuwe partners kunnen engageren. Bovendien dienen zich, naast de natiestaten en Europa, meer kandidaten voor identiteitspolitiek aan binnen westerse democratieën. Scheidslijnen die door globalisering en ondanks toenemende welvaart zijn verscherpt dreigen breuklijnen te worden, en hetzelfde geldt voor op de middellange termijn tegengestelde belangen in het kader van klimaatbeleid. Breuklijnen maken Westerse democratieën bovendien kwetsbaar voor buitenlandse inmenging, desinformatie en destabilisering.

Het gebrek aan een consistent wervend narratief ondermijnt de geopolitieke rol van Europa. Ook de opkomst van nationalistisch rechts maakt die moeilijker. Het feit dat nationalistische partijen electorale successen boeken in tijden van geopolitisering is geen verrassing. Verrassender wellicht, en zeker interessant, is dat verschillende van hen zich eerder EU-kritisch opstellen dan als exit-partij, en zich blijven inzetten voor Europese oplossingen (met het beleid van de Italiaanse premier Meloni als belangrijk voorbeeld).

In de wereld van barsten en blokken worden nabije partners belangrijker, in geografische zin en in de zin van gedeelde waarden en normen. Het is evident dat de Nederlandse invloed op de grote uitdagingen van onze tijd vooral via de hefboom van de Europese samenwerking loopt; via de EU en gelijkgestemde landen als het VK en Noorwegen voor economische, klimaatgerelateerde en interne veiligheidsaangelegenheden en via de Europese pilaar van de NAVO voor militaire veiligheid.

²¹ Hans Kribbe and Luuk van Middelaar, *Preparing for the next EU enlargement: Tough choices ahead*, 2023.

²² Monika Sie Dhian Ho, *Europa tussen markt en gemeenschap, Nationaal Monument Kamp Vught: Beschermerslezing 2018*.

²³ Zie Ties Dams en Monika Sie Dhian Ho, *Will the European hero please stand up?*, 2021.

3 Belangrijke uitdagingen

Hoofdstuk 2 schetst een aantal wereldwijde ontwikkelingen die de veiligheidsbelangen van Nederland en/in Europa raken of de komende vijf jaar zullen raken. In een wereld waarin competitie en confrontatie eerder dan samenwerking het leidmotief is, staan dreigingen centraal. Veel van de indicatoren die iets zeggen over de waarschijnlijkheid, omvang en ernst van deze dreigingen staan op rood. Maar er zijn ook (nieuwe) kansen, al hebben die vaak betrekking op het verminderen of vermijden van of aanpassen aan bedreigingen. In de wereld van barsten en blokken is dit voor rivaliserende staten en blokken vaak het hoogst haalbare. Opbouwende samenwerking kan wél goed binnen blokken of allianties van gelijkgestemde landen; of op bepaalde dossiers waar minder gelijkgestemde landen elkaar pragmatisch vinden in ad hoc coalities.

Dit hoofdstuk bouwt voort op de algemene analyse van H2 door na te gaan wat de zich vormende wereldorde met dynamische blokken en wisselende coalities betekent voor de uitdagingen op het gebied van conflict en oorlog, economie en welvaart, soevereiniteit en beïnvloeding en klimaat en veiligheid. Zeker in de implicaties van de trends en ontwikkelingen ligt het accent daarbij op Nederland en/in Europa. De observaties en conclusies zijn gebaseerd op de verdiepende analyses en argumentatie voor de vier thema's in de bijlagen A t/m D.

3.1 Gewapend conflict en oorlog

3.1.1 Waar staan we?

Vraagstukken van oorlog en vrede zijn voor staten existentieel van aard. Als het vertrouwen in de onderlinge relaties tussen landen erodeert, is territoriale veiligheid één van de eerste prioriteiten. Voor grootmachten of de lidstaten van bondgenootschappen kan dit leiden tot een bewapeningswedloop. We zitten in zo'n tijdperk van eroderend internationaal vertrouwen. Conflict neemt mondiaal toe, gemeten langs vrijwel alle maatstaven: in aantallen, betrokken staten en niet-statelijke actoren, getroffen samenlevingen en verschijningsvormen. Grootschalig gewapend conflict manifesteert zich ver weg maar ook steeds dichterbij huis. Normen en regels om gewapend conflict in te dammen en te reguleren worden steeds meer geschonden.

In de zich over de afgelopen periode gevormde multipolaire wereld beschikken niet alleen grootmachten, maar ook middelgrote en kleine mogendheden en niet-statelijke actoren over gewelddmiddelen en andere capaciteiten die de mondiale en regionale veiligheid

kunnen bedreigen. Internationale vrede en veiligheid hangt daarom niet alleen af van de effecten van de rivaliteit tussen grote mogendheden. Ook staten als Iran, Azerbeidzjan of Noord-Korea kunnen de regionale veiligheid direct ondermijnen.

Naast de groeiende dreiging van gewapend conflict tussen staten is ook de internationalisering van intrastatelijk conflict sterk toegenomen. Momenteel zijn in 40% van de 52 grote intrastatelijke conflicten externe statelijke actoren actief betrokken. Naarmate de geopolitieke strijd heviger wordt, vervaagt het onderscheid tussen interstatelijke en geïnternationaliseerde intrastatelijke conflicten. Terroristische en andere gewelddadige groeperingen kunnen, als *proxies* van statelijke actoren maar vaak tevens met een eigen agenda, in die dynamiek een belangrijke rol spelen. Daarbij heeft geweld van georganiseerde criminele groeperingen een steeds grotere impact op het functioneren van samenlevingen onder meer in Latijns-Amerika en Sub-Sahara Afrika en de Sahel-regio.

Het is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden dat Europese landen zich moeten wapenen tegen conventionele en hybride dreigingen tegen en op het eigen grondgebied, en tegen onconventionele dreigingen van irreguliere strijdgroepen buiten en wellicht ook steeds meer binnen het eigen territorium. Buiten het NAVO-gebied moet tevens rekening worden gehouden met de kwetsbaarheid van handelsroutes en (militaire) *Sea Lines of Communication*.

3.1.2 Hoe ontwikkelt zich dit verder?

Het is cruciaal om de complexiteit van zich ontwikkelende conflicttypen te onderkennen en aan te pakken in een poging de mondiale vrede en stabiliteit te bevorderen.

Conflict tussen grootmachten. Er is een verhoogde kans op een militair conflict tussen de grote mogendheden. Politieke en veiligheidselites in China, Rusland en de VS spreken steeds vaker en openlijker over oorlog. Het proces van ontkoppeling waar de Strategische Monitor 2018/2019 al voor waarschuwde, is in diverse sectoren – zoals tussen Rusland en Europa op energiegebied – inmiddels manifest. Een historische vergelijking tussen het internationale systeem in de periode 1880-1914 en dat van vandaag laat zien dat veel instabiliteitverhogende indicatoren op oranje of rood staan.²⁴

²⁴ Ontleend aan Lotje Boswinkel and Tim Sweijs, *Wars to come, Europeans to act. A multimethod foresight study into Europe's military future*, 2022.

Systemfunctie	Voorbeelden 1880-1914	Voorbeelden nu	Belang nu
Onbalans tussen internationale machtsdistributie en institutionele orde	Tanende macht van het Ottomaanse Rijk en Oostenrijk-Hongarije in o.m. de Balkan; uitsluiting van Duitsland uit koloniale overeenkomsten door Frankrijk en Verenigd Koninkrijk.	VS probeert hegemoniale positie te verdedigen en te versterken; China streeft rol na als <i>Middle Kingdom</i> en zoekt regionale hegemonie; Rusland tracht zijn oude imperium te herstellen	groot
Competitie over regionale invloedssferen en grondgebied	Fashoda-crisis; Elzas Lotharingen; Balkanoorlogen	Russische invasie Oekraïne; westerse wapenleveranties Oekraïne; Chinese dreiging Taiwan; beïnvloedingscampagnes en proxy actoren in Afrika	groot
Rigide alliantiesysteem	Triple Entente; Dubbel-Alliantie	Rigidere alliantiestructuren en toegenomen polarisatie; Finland en Zweden treden toe tot de NAVO; trend naar ongebondenheid van bijv. India, Zuid-Afrika, Brazilië, Nigeria, de VAE, Vietnam	medium
Militarisering van buitenlandbeleid	Oostenrijkse militaire dreigementen tegen Servië	Chinese maritieme claims en agressief gedrag in de Zuid-Chinese Zee; een mondiale toename van dreiging met het gebruik van geweld	groot
Binnenlands nationalisme	Protectionisme en chauvinisme	'America First' in de VS; China's discours over ' <i>national rejuvenation</i> '; Rusland over het Russische rijk	groot
Roekeloos of opportunistisch gedrag door kleine en middelgrote mogendheden	Servië zet Rusland en Frankrijk op tegen Oostenrijk-Hongarije	Voorzichtig en verantwoordelijk gedrag van kleine en middelgrote NAVO bondgenoten zoals Polen en de Baltische Staten. Assertiever gedrag van landen als Saoedi-Arabië, de VAE en Iran	klein

Er is een onbalans tussen nieuwe machtsverhoudingen en de bestaande internationale hiërarchie, de competitie over regionale invloed en territorium neemt toe, alliantiesystemen polariseren, buitenlandbeleid van de grootmachten militariseert en nationalisme speelt een steeds pregnantere rol. Het overwegend verantwoordelijk gedrag van kleine en middelgrote

mogendheden die dicht bij de grootmachten staan is een positieve ontwikkeling, al kan dat snel omslaan. Of en waar een conflict tussen grootmachten precies zal uitbreken – rond de hotspots Oekraïne en Taiwan of elders – is lastig te voorspellen, maar het verhoogde risico is duidelijk.

Competitie en oorlog tussen grootmachten: lessen uit het verleden²⁵

1. Competitie is normaal: volledige samenwerking en volledig conflict is de uitzondering.
2. Machtsverschuivingen voltrekken zich over decennia.
3. Het uiteindelijke doel van de competitie is belangrijk: competitie leidt tot conflict als de uitdager centrale normen van het systeem betwist.
4. Binnenlandse factoren (leiderschap, industrie, bureaucratie) kunnen spanningen mitigeren dan wel verergeren.
5. De notie van een waardengemeenschap is belangrijk: de rol van vertrouwen (en wantrouwen) is essentieel.
6. De opeenstapeling van disputen in/over verschillende domeinen (politiek, economisch, militair) verhoogt het risico op conflict.
7. De perceptie van een aankomende verschuiving in de macht verhoogt de bereidheid tot oorlog.
8. Onzekerheid over de opponent stijgt in periodes van snelle technologische verandering.
9. Oorlogen tussen grootmachten komen voort uit een lagere-orde-conflict tussen een grootmacht en een kleinere mogendheid.
10. Pas op voor onverwachte externe gebeurtenissen.

Oorlog tussen kleine/middelgrote mogendheden. Europa moet rekening houden met een aantal hotspots voor oorlog tussen kleine en middelgrote mogendheden, al dan niet met betrokkenheid van grootmachten. Vaak bevinden deze hotspots zich op de rafelranden van het internationaal systeem, daar waar verschillende invloedssferen elkaar raken. In de regel is er sprake van een voorgeschiedenis van conflict waarbij externe factoren druk zetten op een fragiele vrede. Simpele lineaire wetmatigheden zijn er niet, wel zijn er verschillende indicatoren die samenhangen met de uitbraak van gewapend conflict. Figuur 6 toont een lijst van dertig sluimerende disputen die relevant zijn voor Europa. Deze lijst is geselecteerd uit de Heidelberg database (2022), aangevuld en afgezet tegen factoren die conflict kunnen versterken of verminderen. De lijst toont conflicten waarbij grote mogendheden betrokken

²⁵ Eigen synthese gebaseerd op onder meer Thomas F. Lynch (ed.), *Strategic Assessment into a New Era of Great Power Competition*, 2021, Chapter 2; Michael J. Mazarr et al., *Understanding the Emerging Era of International Competition*, 2018; John A. Vasquez, *The War Puzzle Revisited*, 2009, H7; en Manus I. Midlarsky (ed.), *Handbook of War Studies Part 2*, 2000.

zijn, zoals tussen Rusland, de NAVO en tussenliggende scharnierstaten; of tussen China, de VS en regionale machten in de Indo-Pacific. Verder een reeks aan mogelijke conflicten in het Midden-Oosten, op het Koreaans schiereiland en in Afrika. En tenslotte sluimerende conflicten met escalatiepotentieel in Europa, zoals tussen Kosovo en Servië, Turkije en Griekenland en Roemenië en Hongarije.



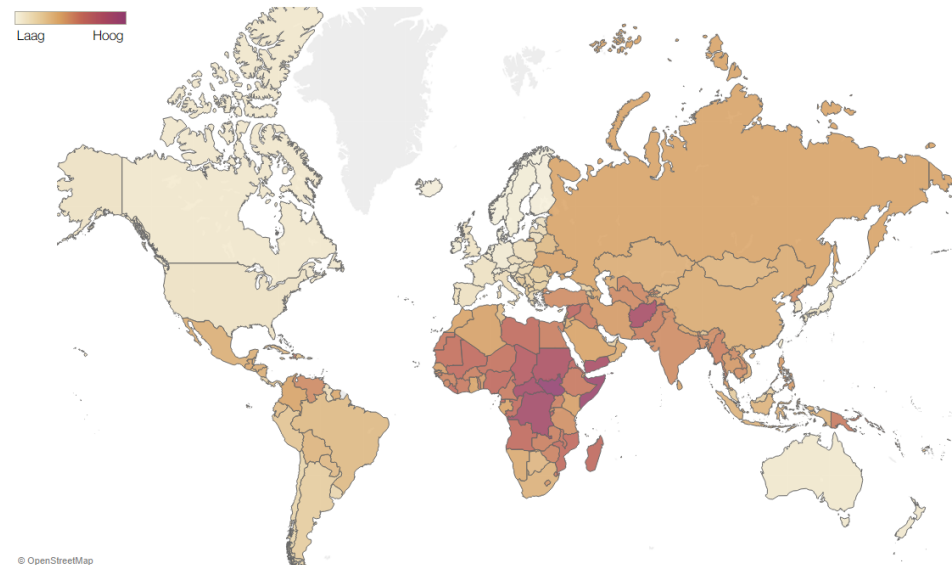
Figuur 6: Sluimerende disputen met risicofactoren²⁶

²⁶ Op basis van Lotje Boswinkel en Tim Sweijts, *Wars to come. Europeans to act. A multimethod foresight study into Europe's military future*, 2022, p50.

Intrastatelijk conflict. Intrastatelijk conflict is hardnekkig van aard. Volgens schattingen vallen in bijna de helft van de gevallen post-conflict landen binnen vijf jaar terug in conflict,²⁷ waarbij gewapende groeperingen opnieuw tot geweld overgaan. De inzet is politieke macht gericht op behoud van de eigen positie, en in voorkomend geval op de controle over natuurlijke grondstoffen zoals olie, goud, diamanten, hout, en zeldzame aardmetalen van belang voor actoren als China, de VS, Rusland en Europa. Het is waarschijnlijk dat de (economische) grootmachtcompetitie de dynamieken van lokale conflicten verder zal beïnvloeden. De rol van de Wagnergroep in de Centraal Afrikaanse Republiek is een recent voorbeeld. Daarnaast zet klimaatverandering de komende jaren verdere druk op de leefomgeving van bevolkingen in fragiele landen waar zwakke instituties en overheids corruptie veelal gepaard gaat met grote socio-economische verschillen tussen groepen. Dat vormt een vruchtbare bodem voor conflict, waarin de mobilisatie van milities en burgers vaak plaatsvindt langs etnische, tribale of religieuze lijnen. Identiteit blijft zo een belangrijke rol spelen in toekomstig intrastatelijk conflict.

Vijfjarige voorspelling van intrastatelijke conflicten (2029)

Kwetsbaarheid wordt geschaald van 0 (lage kwetsbaarheid) tot 1 (hoge kwetsbaarheid)



Figuur 7: Forecast van kwetsbaarheid voor intrastatelijk conflict voor 2028 (Bron: Pardee Center for International Futures)

²⁷ Paul Collier, Anke Hoeffler and Måns Söderbom, *Post-Conflict Risks*, 2008. Voor andere – hogere – inschattingen van dit risico, zie Jeffrey Dixon, *What Causes Civil Wars? Integrating Quantitative Research Findings*, 2009.

De inschatting van de kwetsbaarheid voor intrastatelijk conflict in 2028 in Figuur 7 is gebaseerd op modellen die het *Pardee Center for International Futures* ontwikkelde. Niet geheel verrassend is de bevestiging van het beeld van een ring van instabiliteit rond Europa, waarin zones van conflict in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MONA-regio), de Sahel, Sub-Sahara en de Hoorn van Afrika langzaam met elkaar verbonden raken. Andere kwetsbare plekken voor intrastatelijk conflict bevinden zich in Zuid- en Zuidoost-Azië, onder meer in Afghanistan, India, Bangladesh en Myanmar. In deze regio's dreigen de hierboven beschreven dynamieken van conflict, klimaatverandering, en spanningen tussen bevolkingsgroepen en overheid in geweldsuitbarstingen en grootschalig menselijk leed te resulteren.

Niet-statelijk conflict & terrorisme. Voor niet-statelijk conflict kunnen wij niet putten uit systematische historische vergelijkingen of voorspellende modellen. Wél mogelijk is een

prognose van verhoogde risico's op basis van de volgende samenhangende factoren: (1) er is sprake van een toenemende democratisering van geweldsmiddelen, zoals drones, die het vermogen van niet-statelijke actoren om dood en verderf te zaaien versterkt; (2), terroristische en criminele groepen zijn in toenemende mate transnationaal van aard, dan wel internationaal actief; (3) zulke groeperingen zijn in staat om mensen te werven, zowel in onderontwikkelde als ontwikkelde economieën en democratieën; terwijl ze (4) een groeiende bereidheid aan de dag leggen om grootschalig geweld te gebruiken. Deze tendensen vormen een belangrijke waarschuwing, niet alleen voor veiligheidsorganisaties (vooral) gericht op repressie maar ook voor instanties die zich bezighouden met preventie en maatschappelijke weerbaarheid.

Onderstaande tabel schetst voor deze, elkaar niet uitsluitende, vormen van conflict welke implicaties zij voor de komende vijf jaar met zich kunnen meebrengen.

	Actoren	Regio's	Domeinen	Risico	Dreiging tegen belangen NLD en EU
Oorlog tussen grootmachten	Grootmachten, andere betrokken staten	Europa, Indo-Pacific	Land, lucht, zee, ruimte, cyber, informatie	Verhoogd risico; slachtoffers hoog tot zeer hoog	<ul style="list-style-type: none"> • Aantasting internationale rechtsorde, ondermijning norm van territoriale integriteit en statelijke soevereiniteit • Aantasting nucleair taboe • (Mogelijke) ondermijning NAVO-bondgenootschap in geval conflict VS en China • Vluchtelingenstromen binnen en richting Europa • Grote negatieve effecten op welvaart Europa en Nederland door verstoorde handelsstromen, stijgende grondstoffenprijzen
Oorlog tussen (grote en) middelgrote en kleine mogendheden	Middelgrote tot kleine mogendheden	Europa, Midden-Oosten, Afrika, Azië	Land, lucht, zee, (ruimte), cyber, informatie	Verhoogd risico; slachtoffers hoog tot zeer hoog	<ul style="list-style-type: none"> • Aantasting internationale rechtsorde, ondermijning norm van territoriale integriteit en statelijke soevereiniteit • (Mogelijke) ondermijning NAVO-bondgenootschap in geval van conflict binnen de NAVO • Vluchtelingenstromen binnen landen, regio's en richting Europa • (Mogelijke) negatieve effecten op welvaart Europa en Nederland onder meer via verlegging <i>Land, Sea en Air Lines of Communication</i>, en stijgende energieprijzen
Intrastatelijke oorlog	Kwetsbare staten, buurlanden, grootmachten, niet-statelijke actoren	Afrika, Midden-Oosten, Zuidoost-Azië	Land, (lucht), informatie	Zeer waarschijnlijk; slachtoffers laag tot zeer hoog	<ul style="list-style-type: none"> • Aantasting van mensenrechten • Vluchtelingenstromen binnen landen en regio's maar ook richting Europa • Impact op politieke en sociale stabiliteit door maatschappelijke polarisatie in Europa en Nederland
Niet-statelijk conflict & terrorisme	Terrorisme, georganiseerde criminaliteit	Afrika, Midden-Oosten, Zuidoost-Azië, Europa, VS	Land, (lucht), informatie	Zeer waarschijnlijk; slachtoffers laag tot zeer hoog	<ul style="list-style-type: none"> • Aantasting van mensenrechten • Impact op politieke en sociale stabiliteit door maatschappelijke polarisatie in Europa en Nederland • Ondermijning van vertrouwen in de rechtsorde en gevoelens van onveiligheid door georganiseerde criminaliteit

3.1.3 Vooruitzichten voor Nederland en/in Europa

Er is een duidelijke opwaartse trend in de hoeveelheid, de intensiteit en de impact van gewapende conflicten wereldwijd, tussen staten, binnen staten en tussen niet-statelijke actoren. Ook het stelsel van normen en regels om gewapend conflict tegen te gaan en te reguleren is de laatste jaren gestaag uitgehold (zoals uitgewerkt in bijlage A).

Oorlog tussen grote mogendheden is niet langer ondenkbaar, in Europa tussen Rusland en de NAVO en in de Indo-Pacific tussen Amerika en China. Ook oorlogen tussen kleine en middelgrote mogendheden die ontstaan in regionale machtsleemten zijn denkbaar. Mede aangewakkerd door *proxy*-oorlogen en hybride conflicten onder de drempel van verklaarde oorlog, kan direct gewapend conflict opnieuw uitbreken, ook binnen Europa. Nederland en Europa moeten zich voorbereiden op oorlog op industriële schaal, samen met maar eventueel ook zonder de VS. De uitkomst van de Amerikaanse verkiezingen kan daarin een belangrijke *game changer* zijn, met de militaire terugtrekking van de VS uit Europa onder een nieuwe regering-Trump als reële mogelijkheid.

De Koude Oorlog toonde aan dat grote machtsblokken die tegenover elkaar staan niet gedoemd zijn tot een grootschalig militair treffen (hoewel het in sommige gevallen, zoals tijdens de Cubacrisis, kantje-boord was). Afschrikking vormde een goed alternatief voor vertrouwen. Wederzijdse *deterrence by denial* en *deterrence by punishment* bleek krachtig genoeg om de kosten-baten-afweging van allerlei aanvalsscenario's negatief te laten uitvallen. Niet onbelangrijk is dat afschrikking samenging met wapenbeheersingsafspraken. Eerst om voorspelbaarheid te introduceren ten behoeve van strategische stabiliteit, later als uiting van een bredere détente tussen West en Oost. Ook in de ontluikende wereld van barsten en blokken zijn afschrikking én wapenbeheersingsmaatregelen belangrijk. Dit in de wetenschap dat beide veel multidimensionaler van aard zijn dan tijdens de Koude Oorlog. In het informatietijdperk moeten afschrikking en wapenbeheersing ook in het cyber- en informatiedomein hun werking krijgen; en binnen het multipolaire systeem zich ook richten op andere actoren dan uitsluitend de grote landen.

Het risico op nucleaire escalatie is de laatste jaren toegenomen. Ongeacht de uitkomst van de Oekraïneoorlog is Russisch revanchisme de komende periode waarschijnlijk. Russische dwangdiplomatie zal daarbij sterk leunen op Moskou's kernwapenarsenaal. Normalisering van het gebruik van nucleaire wapens als dreigingsmiddel werkt nucleaire proliferatie in de hand, zeker in geopolitiek volatiele regio's als het Midden-Oosten en Oost-Azië. Voor Nederland en Europa betekent dit dat afschrikking een belangrijke pijler van het defensiebeleid moet zijn, in combinatie met inspanningen op het gebied van non-proliferatie en wapenbeheersing om strategische instabiliteit te voorkomen.

Intrastatelijk gewapend conflict aan de randen van Europa, onder meer in de MONA- en Sahel-regio, Sub-Sahara en de Hoorn van Afrika, blijft aan de orde van de dag. Dit gaat gepaard met grootschalig humanitair leed. De uitstralingseffecten in de vorm van migratiestromen en transnationaal terrorisme voor Europa zijn duidelijk. Er zal daarom direct vraag zijn naar humanitaire hulp en crisisbestrijding, naast een noodzaak om gewapende conflicten in te dammen en op den duur te stabiliseren.

De dreiging van niet-statelijke actoren neemt toe op basis van de grotere mobilisatie- en slagkracht van niet-statelijke actoren en de uitvergroting van ideologische en sociale scheidslijnen. Voor de nabije toekomst leidt de oorlog tussen Israël en Hamas tot een verhoogd terroristisch dreigingsbeeld voor Europa, zowel uit de extreemrechtse als islamitisch-extremistische hoek. De mondialisering van georganiseerde criminele netwerken in combinatie met een grotere bereidheid om geweld te gebruiken vormt een geduchte dreiging voor openbare orde, sociale en politieke stabiliteit en fysieke veiligheid in westerse samenlevingen. Daarnaast kan polarisatie in Westerse samenlevingen, al dan niet centraal gemobiliseerd, tot grootschalige onrust leiden. De bestorming van het Amerikaanse Capitool in januari 2021 is hiervan een illustratie. Een inzet op maatschappelijke weerbaarheid vereist meer bewustwording van de aard van de onderliggende problematiek, een betere inlichtingenpositie en meer inzicht in de motieven en modi operandi van gewelddadige actoren, en een versterking van het vermogen van inlichtingendiensten en politieorganisaties om (de nexus van) terroristische groeperingen en georganiseerde criminaliteit aan te pakken.

3.2 Economie en welvaart

3.2.1 Waar staan we?

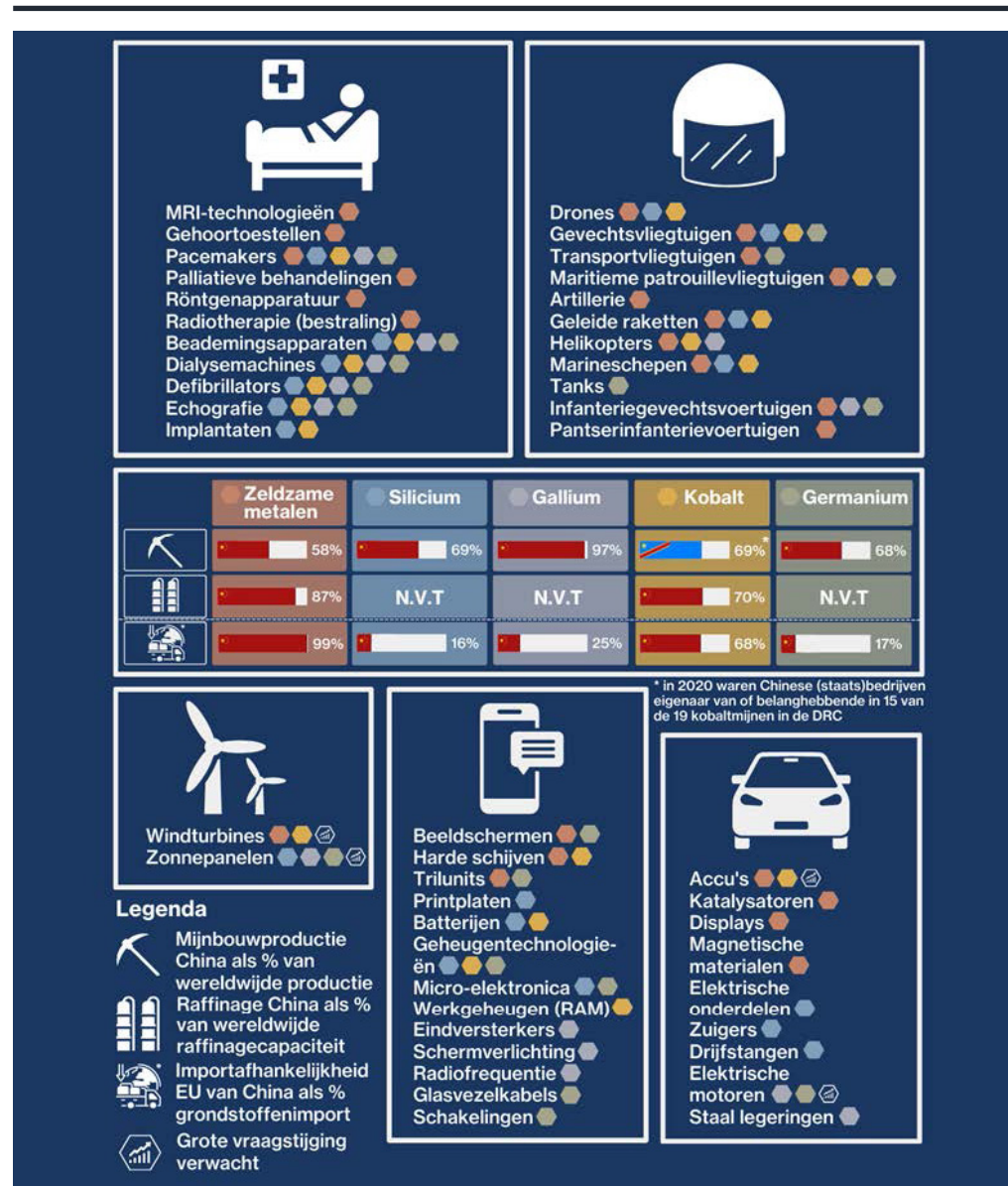
De VS, China en de EU bepalen in belangrijke mate de regels van het geo-economische spel. De afgelopen jaren zijn deze actoren zich, deels acuut, bewust geworden van het feit dat ze voor 'strategische' technologieën, grondstoffen, materialen en goederen van elkaar afhankelijk zijn. Eerst China (vanaf de vroege jaren '10), daarna de VS (vanaf 2017) en nu ook de EU (vanaf 2022) zien steeds grotere risico's in hun afhankelijkheden van rivaliserende landen of blokken. Dit leidt tot een groeiende politisering van het handelsbeleid en protectionisme. Ook trachten de drie economische grootmachten productie naar eigen gebied of bevriende landen terug te halen (*re-shoring* en *friend-shoring*) of hun toeleveringsketens te differentiëren, te verleggen en/of in te korten. *The Economist* noemt dit *homeland economics*,²⁸ een protectionistische, subsidie- en interventiezware 'ideologie' uitgevoerd

²⁸ [The Economist, Governments across the world are discovering "homeland economics", 2023.](#)

door een ambitieuze staat. Het doel is het verminderen van de risico's voor de economie van een land. Deze risico's vloeien voort uit de grillen van de mondiale markten, onvoorspelbare en externe schokken zoals een pandemie of de acties van een geopolitieke opponent. Voorstanders zeggen dat dit een wereld zal opleveren die veiliger, eerlijker en groener is. *The Economist*, trouw aan zijn liberale wortels, betoogt dat het vooral het tegenovergestelde zal bewerkstelligen.

De tendens van de afgelopen tien jaar is dat steeds meer sectoren als 'strategisch' worden aangemerkt om daarmee (mogelijke) protectionistische maatregelen te rechtvaardigen. Al met al is er in bepaalde sectoren een zekere ont koppeling tussen China en de VS zichtbaar, evenals blokvorming waarbij China en het Westen meer tegenover elkaar komen te staan – en dit ging in de laatste vijf jaar sneller dan menigene beseft.

Tegelijk constateren we dat de globalisering – hoewel sterk vertraagd ten opzichte van de hoogtijdagen in ruwweg de periode 1990-2010 – door blijft gaan, zij het deels in de vorm van re-globalisering langs lijnen van blokken en (nieuwe) coalities. Min of meer vrije mondiale markten blijven aantrekkelijk, in eerste instantie voor bedrijven en consumenten, maar daarmee ook voor de landen waar zij resideren. Bovendien is het vrijwel onmogelijk om innovatie- en productieketens in de wereldhandel van meer dan \$25 biljoen per jaar (2022) snel en/of massaal om te buigen. Ook hier geldt dat er een belangrijke inertie in het mondiale systeem zit die snelle en grote koerswijzigingen lastig maken.



Figuur 8: Nederlandse vitale sectoren leunen zwaar op grondstoffen uit China²⁹

²⁹ HCSS, *Competitie tussen grootmachten en maatschappelijke stabiliteit in Nederland: de risico's van Russisch gas, Chinese grondstoffen en Taiwanese chips voor vitale sectoren*, 2023.

3.2.2 Hoe ontwikkelt zich dit verder?

Het is aannemelijk dat de politisering van het handelsbeleid van de periode 2013-23 de komende vijf jaar op zijn minst aanhoudt of zelfs licht versnelt. Samenvattend geldt dat naarmate hun onderlinge competitie verder oploopt de grootmachten:

- hun internationale handelsbeleid steeds meer laten kleuren door machtsdenken en geopolitieke overwegingen. Dit uit zich in toenemend *zero-sum*-denken, transactioneel beleid (*tit-for-tat*) en protectionisme;
- prioriteit geven aan de *relatieve* (lokale) opbrengsten van het behouden/bereiken van een technologische voorsprong, het veiligstellen van de toegang tot cruciale economische *inputs* zoals halfgeleiders en materialen en het uitbreiden van de productiebasis, in plaats van de *absolute* (wereldwijde) opbrengsten van efficiënte mondiale markten. Dit leidt tot constante uitbreiding van de subsidies voor binnenlandse 'strategische' sectoren, afscherming van vitale industrieën tegen investeringen door rivalen en beperkingen van uitvoer van steeds meer hoogwaardige technologie naar rivalen;
- steeds bredere definities hanteren van 'strategische' goederen en sectoren, die waarschijnlijk steeds vaker industriële activiteiten als de scheepsbouw, de staalproductie en de chemische productie zullen omvatten, bovenop een toch al lange lijst die halfgeleiders, kritieke mineralen en fossiele brandstoffen omvat; en
- steeds meer publiek en privaat geld investeren om toeleveringsketens in strategische industrieën te verplaatsen van rivalen naar gelijkgestemde of op zijn minst neutrale derde partijen. Dit zal leiden tot een grotere afhankelijkheid van de EU en Nederland van 'neutrale derde partijen', waaronder gebrekkige democratieën, hybride regimes en autocratieën, zoals Qatar voor LNG, de Democratische Republiek Congo voor kobalt en Zuid-Afrika voor palladium.

Daardoor en daarnaast wordt het internationale regime gekenmerkt door:

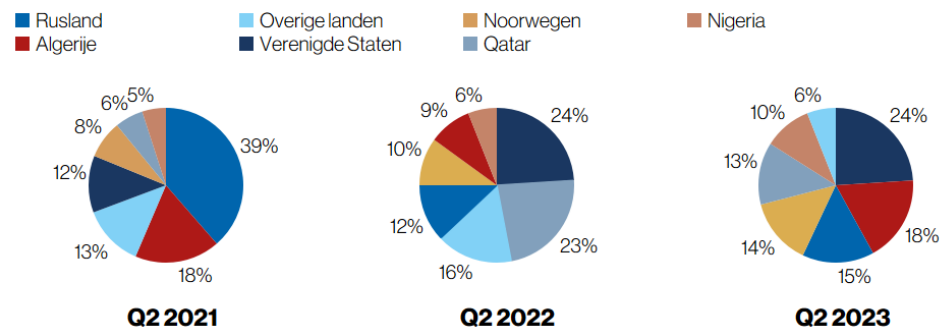
- een afnemende slagkracht van internationale organisaties zoals de WTO. Staten leggen internationaalrechtelijke uitspraken over handelsgeschillen vaker naast zich neer. Nieuwe handelsovereenkomsten zijn niet langer wereldwijd of interregionaal, maar regionaal of in ad hoc mini-laterale of bilaterale coalities en voor specifieke goederen en diensten;
- belangrijker wordende middelgrote en kleinere machten, doordat ze economische functies kunnen overnemen die tot voor kort door China en Rusland vervuld werden. Denk aan Algerije voor gas, Congo voor kobalt, Qatar voor vloeibaar gas, Saoedi-Arabië voor olie, Indonesië voor nikkel, Chili voor lithium en India vanwege zijn enorme beroepsbevolking. Dergelijke 'scharnierstaten' kunnen hun strategische goederen en productiefactoren zowel aan China (en Rusland) als aan het Westen aanbieden;

- groeiende verstoringen van het vrije gebruik van de wereldwijde publieke ruimtes, de internationale wateren, het luchtruim en de ruimte;
- een toenemend aantal protectionistische beleidsmaatregelen van kleine, middelgrote en grote mogendheden ter bescherming van binnenlandse industrieën; en
- economische spionage op grotere schaal.

We zien twee onzekere, kritieke gebeurtenissen met grote invloed als ze optreden: een meer unilateraal handelende VS en het optreden van een 'heet' conflict tussen de VS en China om Taiwan. Het eerste kan leiden tot een escalerende handelsoorlog tussen de VS en China waarin de EU en andere Amerikaanse bondgenoten worden meegezogen. Het tweede betekent grootschalige verstoringen van de aanvoer van grondstoffen en essentiële materialen uit China en Taiwan en waarschijnlijk een spiraal van sancties. Beide leiden tot enorme economische schade, zoals de Russische gaschantage tot een acute energiecrisis, langdurige energiearmoede, inflatie en structurele schade aan het vestigingsklimaat in Europa heeft geleid.

Bronlanden van aardgas naar Europa

Rusland was lang de belangrijkste exporter van aardgas naar Europa, nu hebben bondgenoten en niet-rivaliserende neutrale landen het Russische importaandeel steeds meer vervangen (2021-2023)



Bron: Eurostat

Figuur 9: Bronlanden van aardgas naar Europa van 2021 tot 2023³⁰

Aangezien de afhankelijkheid van China voor het functioneren van Nederlandse en Europese vitale sectoren vele malen breder en dieper is dan van Rusland, zal de schade bij een extreme en plotselinge ontkoppeling van China ook veel groter zijn. Door combinaties

³⁰ Eurostat, *EU trade with Russia - latest developments*, 2023.

van deze twee kritieke onzekerheden, ontstaan vier mogelijke scenario's waar Nederland en de EU de komende vijf jaar rekening mee moeten houden.

Voortdurende, maar geleidelijke politisering handelsbeleid

Het handelsbeleid van China naar de EU en de VS en vice versa wordt geleidelijk verder verpolitiseerd. De VS blijven openstaan voor samenwerking met de EU en er doet zich geen militaire crisis voor in Oost-Azië.

Van 'America First' naar 'America Alone'

Trump (of een Trump-achtige kandidaat) wordt gekozen tot president van de VS, wat leidt tot een versnelling van de door de VS opgelegde sancties tegen China, waarop een proces van chaotische ontkoppeling volgt. Er kan zelfs een handelsoorlog tussen de EU en de VS ontstaan als Trump brede en forse tarieven aan de EU oplegt. Er doet zich geen crisis voor in Oost-Azië.

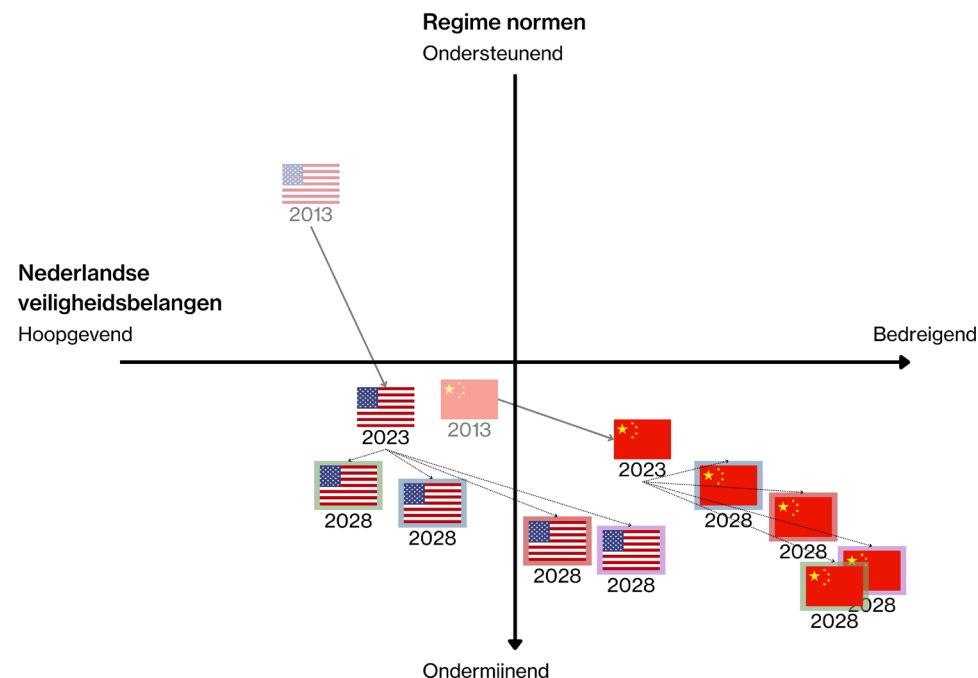
Breekpunt Westen-China

Er vindt een militaire crisis in Oost-Azië plaats als gevolg van Chinese agressie richting Taiwan. De VS en de EU worden gezamenlijk geconfronteerd met de crisis, waarbij ze samen een sanctieregime tegen Beijing invoeren vergelijkbaar met de westerse sancties tegen Rusland in 2022/23. Een sanctiespiraal leidt tot een plotselinge en extreme ontkoppeling tussen de VS en de EU aan de ene kant en China aan de andere kant, waarbij China weigert essentiële grondstoffen voor vitale sectoren en medicijnen aan de EU te leveren.

Europa staat alleen voor een breekpunt

De EU wordt zowel geconfronteerd met een eenzijdig optredende VS als met een militaire crisis tussen China en de VS in Oost-Azië.

Figuur 10 visualiseert deze mogelijke ontwikkelingslijnen. De verticale as geeft aan in hoeverre de VS en China in de komende vijf jaar het internationale handelsregime in stand houden dan wel schenden; de horizontale as in hoeverre, vanuit het perspectief van Nederland en/in Europa, de ontwikkelingen in hun gedrag in de komende vijf jaar hoopvol dan wel bedreigend zijn.



Figuur 10: VS en China in het internationale handelsregime 2013-2023-2028

3.2.3 Vooruitzichten voor Nederland en/in Europa

Als gevolg van deze trends kunnen Nederland en Europa de komende vijf jaar en daarna te maken krijgen met diverse uitdagingen voor hun economische veiligheidsbelangen, zich mede vertalend in sociaal-politieke en militaire veiligheid. We noemen hier twee bedreigingen en één kans.

Ten eerste leidt de **fragmentatie van de internationale handel** tot toenemende inefficiëntie en daarmee tot prijsstijgingen voor materialen, componenten en eindproducten. Daarnaast drukken de maatregelen die de EU en EU-lidstaten nemen om geopolitiek schokbestendiger te worden nu al op de overheidsuitgaven. Alleen al aan het veiligstellen van chipproductie op eigen gebied geven de EU en Duitsland samen tientallen miljarden uit. Dit zal bijdragen aan inflatie en reallocatie van publieke middelen (bijvoorbeeld minder geld voor sociale zekerheid). Een plotselinge verstoring van de wereldhandel, mogelijk als gevolg van een geopolitieke crisis in Oost-Azië, kan dit verder versterken. Dit kan resulteren in sociale instabiliteit in Europa en in Nederland en andere Europese landen.

Ten tweede zullen Nederland en andere Europese landen waarschijnlijk steeds vaker door de VS worden aangespoord tot restrictief optreden ten opzichte van vooral China en Rusland. Vanwege de grote Europese afhankelijkheid van de VS is er weinig strategische ruimte om dit te negeren. Dit kan leiden **tot economische represailles** zoals het sluiten van markten voor Europese bedrijven en een exportboycot van strategische grondstoffen, goederen en diensten naar Nederland en Europa. Dit kan leiden tot tekorten, waardoor het functioneren van vitale sectoren onder druk komt te staan.

Hoopgevend is dat in de wereld van barsten en blokken er een potentieel is voor publieke investeringen in civiel-militaire technologische ontwikkeling om zo een **militair-technologische voorsprong** te behouden en innovatie te versterken. Zo werden om vooruitgang te boeken op het gebied van precisiewapens tijdens de Koude Oorlog steeds krachtigere halfgeleiders ontworpen, vooral in de VS maar uiteindelijk ook in de EU. Dit leidde tot een revolutie in de informatietechnologie. Sommige analisten gingen zo ver te stellen dat “het huidige *Silicon Valley* een toevallig bijproduct is van de verschrikkingen van de Koude Oorlog uit de jaren zestig”.³¹ De civiel-militaire samenwerking gericht op militaire innovatie bevindt zich in Europa nog in een vroeg stadium. Er is nog een wereld te winnen in het inbedden van **gericht industriebeleid** als integraal onderdeel van het veiligheidsbeleid van de EU en de lidstaten. Dat geldt zeker op defensiegebied. De Oekraïneoorlog toont aan dat naast het hebben van militaire capaciteiten ook het snel kunnen produceren ervan doorslaggevend kan zijn in een langer durende confrontatie. Onderdeel van het beleid kan het creëren van ‘Europese kampioenen’ zijn – grote pan-Europese defensiebedrijven die als systeemintegratoren optreden en massa kunnen genereren en zo nodig snel en massief kunnen opschalen, alsmede de benodigde innovatieve kracht kunnen mobiliseren en kanaliseren. Tegelijk kunnen de voordelen van marktwerking worden behouden door de toeleveringsketens (gereguleerd) open te stellen, niet in de laatste plaats voor (militaire toepassingen van) civiele technologieën.

De **positie van Europa** in de toenemende economische competitie verzwakt. Veel grondstoffen en halfgeleiders moeten geïmporteerd worden. Hoewel onderzoek laat zien dat de Nederlandse bevolking veel hoop stelt in het versterken van de moderne maakindustrie in Nederland en verplaatsing van productie vanuit China en Rusland naar de EU en omliggende landen,³² stuit in de praktijk de heropbouw van de maakindustrie op bezwaren bij politiek en bevolking. Verder is de macht van de aaneengesloten Europese markt nog steeds fors, maar tanend. Daarmee wordt de onderhandelingspositie van Europa steeds zwakker. De VS, als *security guarantor* en leverancier van cruciale technologie en LNG, zal die positie kunnen gebruiken om de eigen economische machtsbasis te versterken ten koste van

Europa. Op vergelijkbare wijze kan China haar positie als leverancier van grondstoffen en ‘fabriek van de wereld’ uitbuiten. Europa kan zo in de wereld van barsten en blokken het kind van de rekening worden, mogelijk met politieke en sociale instabiliteit als gevolg.

Wat daarnaast blijft is dat **Nederland**, één van de meest open economieën van de wereld met een export die groter is dan die van Italië, India of Zuid-Korea, economisch niet gebaat is bij protectionisme. De opkomst van *homeland economics* als ordenend principe voor de economische betrekkingen tussen landen is in veel opzichten slecht nieuws voor ons land. Tegelijk kan doordachte strategische blok- en coalitievorming en gericht economisch structuur- en arbeidsmigratiebeleid bijdragen aan veiligheid en brede welvaart.

3.3 Soevereiniteit en beïnvloeding

3.3.1 Waar staan we?

Beïnvloeding van verkiezingen en politieke besluitvorming, en sociaalmaatschappelijke inmenging - zoals de intimidatie van journalisten of diasporagemeenschappen - raakt de sociale en politieke stabiliteit van Nederland en Europa. Voor dergelijke activiteiten zijn onder meer de volgende, ook in samenhang met elkaar te gebruiken, instrumenten beschikbaar: (1) spionage en infiltratie; (2) heimelijke (politieke) beïnvloeding zoals onder meer financiële steun en/of omkoping; (3) manipulatie en sabotage(voorbereiding); (4) (des)informatiecampagnes; (5) chantage en intimidatie en (6) de inzet van (dodelijk) geweld. Deze statelijke inmengingsactiviteiten gericht op aantasting van de democratische rechtsstaat (‘democratie’) en van de open samenleving (‘maatschappij’) zullen de komende vijf jaar waarschijnlijk toenemen.

Een belangrijke reden voor de verwachte toename van ongewenste statelijke inmenging is dat met de groeiende grootmachtcompetitie de intentie en motivatie van tegenstrevers toeneemt om westerse democratieën en maatschappijen te raken, onder meer om daarmee de westerse politieke cohesie en (daarmee) politieke en militaire slagkracht te verminderen. Daar komt bij dat opkomende technologieën zoals kwantumtechnologie en AI een grote capaciteitenimpuls geven. Ook ontstaan steeds meer mogelijkheden tot het op de markt inkopen van inmengingscapaciteiten bij gespecialiseerde private organisaties op het gebied van spionage, (des)informatiecampagnes en criminele handelingen zoals intimidatie en geweld.

De internationale oriëntatie van ons land biedt veel voordelen, maar maakt het tegelijkertijd makkelijker voor andere landen en actoren om inmengingsactiviteiten te verrichten. Daar komt bij dat het tegengaan ervan ingewikkeld is doordat inmengingsactiviteiten vaak heimelijk ten uitvoer worden gebracht, maar ook doordat inmengingsactiviteiten zich veelal in een grijs gebied afspelen en lang niet altijd strafbaar zijn. Er is sprake van een ongelijk speelveld: autocratische landen kunnen makkelijker (tegen)maatregelen nemen omdat zij minder rekening hoeven te houden met de vraag hoe hun acties maatschappelijke en individuele rechten aantasten.

³¹ Abraham Newman, *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*, 2023, p205.

³² Teun van der Laan c.s., Tussen Hoop en Vrees: hoop op economische weerbaarheid en aanpassing aan klimaatverandering, verdeelheid over migratiebeleid, 2023.

De toenemende statelijke inmengingsactiviteiten gericht tegen democratie en maatschappij dwingen Nederland en Europa tot een antwoord. Daarbij zal een balans moeten worden gevonden tussen enerzijds het nemen van preventieve en reactieve maatregelen, waaronder het opwerpen van barrières om het gemak waarmee statelijke actoren inmengingsactiviteiten kunnen verrichten te verkleinen, en anderzijds dit op zo'n wijze te doen dat het niet ten koste gaat van datgene wat juist wordt beschermd, de democratische rechtsstaat en open samenleving.

3.3.2 Hoe ontwikkelt zich dit verder?

Hieronder vier toekomstverkenningen die met hun min of meer concrete setting mogelijke vooruitzichten voor Nederland en/in Europa op het gebied van statelijke inmengingsactiviteiten gericht tegen de democratische rechtsstaat en de open samenleving voor de komende vijf jaar illustreren. Daarbij zijn de belangrijkste inzichten en inschattingen uit de dreigings-, regime- en actoranalyses meegenomen (zie bijlage C).

De meeste stemmen gelden – Grootschalige Russische (des)informatiecampagne bij Europese verkiezingen

- In de aanloop naar de Europese verkiezingen van 2024 voert Rusland heimelijk grootschalige en diverse digitale inmengingsactiviteiten uit met als doel de EU en de verkiezingen in diskrediet te brengen.
- Rusland start met een desinformatieoffensief op X en TikTok waarbij duizenden nepaccounts worden ingezet. De desinformatie wordt razendsnel rondgepompt in diverse Europese talen. Ook worden *deepfakes* toegepast die voor gewone burgers niet van 'echt' beeld en geluid zijn te onderscheiden.
- Vervolgens wordt een EU-stemwijzer heimelijk gemanipuleerd met als resultaat dat elke input leidt tot dezelfde uitkomst: de meest pro-Europese partijen komen als stemadvies uit de bus. Rusland laat populaire nepaccounts het nieuws razendsnel verspreiden. De ophef is enorm en de website moet *offline* gehaald worden. Als voorzorgmaatregel worden ook andere stemwijzers *offline* gehaald. De gemanipuleerde stemwijzer blijft echter vindbaar via *mirror*-websites.
- Tot slot wordt er door een *hack and leak*-operatie belastende emailcorrespondentie vrijgegeven van de post van de *European External Action Service* in Washington. Het bevat onder meer correspondentie waarin ambtenaren zich uitermate laatdunkend uitlaten over partijen met een anti-EU programma.
- Wanneer de verkiezingsuitslagen bekend worden blijkt dat de opkomst historisch laag ligt en dat anti-Europese en rechts-populistische partijen een onevenredig grote overwinning behaald hebben.

Invoel in overvloed – Alomvattende Chinese beïnvloeding in Caribisch deel Koninkrijk

- Het Chinese consulaat op Curaçao verdubbelt in 2024 in omvang. Chinese diplomaten bezoeken regelmatig de andere zelfstandige landen binnen het Koninkrijk, Aruba en Sint-Maarten, om ook daar de banden aan te halen.
- Een Curaçaose hoogwaardigheidsbekleder wordt mid-2025 uitgenodigd voor een bezoek aan Beijing. Na terugkomst wordt feestelijk aangekondigd dat grootschalige investeringen zijn binnengehaald en een aantal leningen zijn afgesloten tegen zeer gunstige rentes. Dit wordt gezien als een groot succes in economisch moeilijke tijden waarbij de Nederlandse overheid maar beperkt te hulp schiet.
- Chinese investeringen in de Caribische eilanden nemen in de daaropvolgende jaren verder toe. Chinese scholen worden opgericht, beurzen worden beschikbaar gesteld om in Guangzhou te gaan studeren en Chinese bedrijven investeren in onder meer hotelketens en infrastructuur.
- Augustus 2026 vinden er op Curaçao in één maand tijd meer berovingen plaats dan normaal in een half jaar. Politici beloven orde op zaken te stellen. Eén van de maatregelen is het op grote schaal installeren van Chinese surveillancecamera's.
- De Chinese consul biedt publiekelijk trainingen voor het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en advies over effectieve criminaliteitsbestrijding aan.³³ Het Chinese voorstel wordt door het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid tegengehouden, wat tot onvrede leidt onder lokale politici en bevolking.
- Vele jaren later komt door onderzoeksjournalistiek naar buiten dat China achter de schermen meerdere malen steekpenningen betaald heeft aan politici en ondernemers op Curaçao en Aruba. Onduidelijk is wat zij hiervoor terug hebben gegeven. Hoe het ook zij, in de tussentijd is China's invloed op legitieme en illegitieme wijze fors toegenomen.

³³ Michael E. Miller en Matthew Abbott, *China hoped Fiji would be a template for the Pacific. Its plan backfired*, 2023; Reuters, *Solomon Islands signs controversial policing pact with China*, 2023.

Arena Europa – Geopolitieke beïnvloedingsstrijd via derden

- Onderhandelingen over een nucleaire deal tussen de P5+1 en Iran worden in 2026 heropend. De nieuwe Amerikaanse regering heeft in zijn eerste twee jaar uitgebreid gepolst en gelobbyd bij de voormalige onderhandelingspartners. Inmiddels is duidelijk dat men overwegend positief staat tegenover een nieuw onderhandelingsproces.
- Iran is hier blij mee, maar Saoedi-Arabië niet. Beide landen willen de verschillende hoofdsteden in Europa overtuigen van hun standpunt. Europa wordt hiermee een strijdtoneel van narratieven omdat de twee landen de publieke opinie en het besluitvormingsproces proberen te beïnvloeden.
- Saoedi-Arabië lobbyt openlijk maar huurt ook heimelijk het Britse ‘inlichtingen en communicatiebureau’ *Scafell Pike Consultancy* in voor een lastercampagne om de reputaties van pro-Iraanse politici, diplomaten en organisaties te vernietigen. Er is geen zichtbare link met de Saoedische overheid. Het bedrijf zet online nepaccounts en niet bestaande ‘journalisten’ in om de Europese media te voeden.
- Ook betaalt *Scafell Pike* (via weer een eigen proxy) verschillende denktanks en wetenschappers in het Midden-Oosten en het Westen voor een aantal uiterst kritische ‘onafhankelijke’ studies en artikelen, die de maanden erna worden uitgebracht. De studies moeten de internationale gemeenschap overtuigen dat Iran dicht bij het realiseren van een nucleair wapen is en dat het heropenen van de onderhandelingen een gevaarlijke miscalculatie zou betekenen.
- Daarnaast probeert Saoedi-Arabië onafhankelijke buitenlandse journalisten om te kopen om twijfel te zaaien over de bereidheid van de P5+1-leden China en Rusland om te heronderhandelen. Riyad probeert zo de coalitie te verdelen en de diplomatieke toenadering tussen Iran en de P5+1 te verstoren.
- Iran probeert ondertussen te voorkomen dat de heropening van het onderhandelingsproces door onwelgevallige pers of publieke opinie wordt gedwarsboomd. Er wordt gebruik gemaakt van criminele connecties die vervolgens journalisten intimideren en bedreigen, zodat ze geen anti-Iraanse berichten meer verspreiden. Eén journalist wordt zelfs in elkaar geslagen.

From Syria with love – Transnationale repressie door Syrisch regime

- Ondanks dat nog zo'n 30% van Syrië in handen is van oppositiegroeperingen, zijn de zwaarste gevechten grotendeels gestaakt en worden de internationale betrekkingen met het regime van Bashar al-Assad genormaliseerd. Tegelijkertijd zijn er veel politieke tegenstanders van het Syrische regime buiten Syrië actief. Zij zijn voor Damascus een doorn in het oog.
- Nadat hij meerdere demonstraties tegen Assad had georganiseerd, wordt in augustus 2024 een Syrische opposant in Amsterdam geliquideerd. De dader is voortvluchtig.
- Na afloop van één van de demonstraties waren verscheidene deelnemers lastiggevallen door Syrisch ambassadepersoneel. De Syrische ambassade zou hebben geweigerd om de paspoorten van demonstranten te verlengen nadat er foto's op de Facebookpagina van de ambassade verschenen die hun aanwezigheid bij de demonstratie bevestigde. Ook zouden familieleden van demonstranten in Syrië bedreigd, mishandeld en veroordeeld zijn voor waarschijnlijk verzonnen vergrijpen.
- In 2025 worden drie voormalige ISIS-strijders die in de beginjaren van ISIS in Syrië strijd hebben geleverd tegen het Syrische regime in Keulen geliquideerd. Betrokkenheid van het Syrische regime wordt op basis van beschikbare inlichtingen als ‘mogelijk’ bestempeld en kan niet worden bevestigd. De verschillende liquidaties in combinatie met bedreigingen zorgen voor veel angst binnen de Syrische gemeenschap in Nederland en Europa. De meeste durven hun mening niet te uiten, laat staan te demonstreren.
- Syrië plaatst daarnaast vele tientallen naar Europa gevluchte Syriërs op de rode lijst van Interpol. Dit vergroot de angst en maakt asielprocedures ingewikkelder.
- Veel Syriërs willen inmiddels, uit angst voor represailles, niet meer geassocieerd worden met politieke activisten die zich blijven inzetten voor een vrij en democratisch Syrië. Ondertussen speelt Assad mooi weer en wint hij in de zomer van 2028 glansrijk, en zonder grote demonstraties in binnen- en buitenland, voor de vijfde keer de presidentiële verkiezingen.

Deze *foresight*-exercitie is instrumenteel voor het identificeren van (mogelijke) toekomstige dreigingen voor Nederland in/en Europa en kan handvatten bieden voor strategische (beleids)anticipatie. De tabel hieronder schetst voor de vier toekomstbeelden op hoofdlijnen welke implicaties/impact zij met zich meebrengen.

	(Mogelijke) actoren	Voornaamste inmengingsactiviteiten	Directe impact op nationale veiligheidsbelangen	Voornaamste impact op Nederland en/of Europa
De meeste stemmen gelden	Rusland, China, Iran, andere landen met een offensief cyberprogramma gericht tegen het Westen	Spionage en infiltratie; Manipulatie en sabotage; (Des) informatiecampagne	(Digitale) territoriale integriteit; Sociale en politieke stabiliteit	Ondermijning democratische instituties en processen; Ondermijning open samenleving en maatschappelijk debat: toename wantrouwen en maatschappelijke onrust, polarisatie en breuklijnen
Invloed in overvloed	China, VS	Spionage en infiltratie; Heimelijke beïnvloeding; (Des) informatiecampagne	Sociale en politieke stabiliteit; Economische veiligheid	Ondermijning democratische instituties en processen, vrijhandel en economie; Door subtiliteit en heimelijkheid van de activiteiten zijn we (grotendeels) onbewust van de dreiging en impact
Arena Europa	Saoedi-Arabië, Iran, Turkije, Marokko, Golfstaten, India e.a.	Heimelijke beïnvloeding; Intimidatie en chantage	Sociale en politieke stabiliteit; Internationale rechtsorde	Ondermijning persvrijheid en vrijheid van meningsuiting; aantasting ongestoord functioneren van individuen en groepen; Ondermijning open samenleving en maatschappelijk debat; Door heimelijkheid activiteiten zijn we (grotendeels) onbewust van de dreiging en impact
From Syria with love	Syrië, Iran, Rusland, Pakistan, Eritrea, andere autocratieën met diaspora	Spionage en infiltratie; Intimidatie en chantage; (Dodelijk) geweld	Fysieke veiligheid; Sociale en politieke stabiliteit; Internationale rechtsorde	Aantasting fundamentele rechten van individuen en groepen: moord, ander geweld en dreigementen; Ondermijning open samenleving en maatschappelijk debat: brede maatschappelijke angst

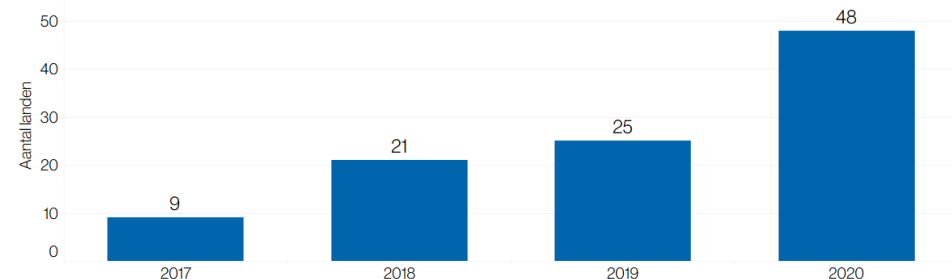
Het scenario **De meeste stemmen gelden** illustreert de mogelijkheden voor grootschalige en gecoördineerde desinformatiecampagnes. De inzet van hoogstaande desinformatie met behulp van opkomende technologie zal in de komende jaren alleen maar toenemen en de desinformatie zelf zal steeds moeilijker te traceren en attribueren zijn. Rusland is slechts één van de landen die op grote schaal gebruik kan maken van trollenlegers en andere desinformatie-instrumenten. Vergelijkbare scenario's kunnen geschreven worden voor andere actoren met een andere (geopolitieke) aanleiding. In het scenario worden bestaande breuklijnen tussen en binnen de Europese samenlevingen verder vergroot. De mate waarin en het gemak waarmee er de komende jaren ingespeeld kan worden op maatschappelijke breuklijnen binnen westerse democratische samenlevingen vormt een kritieke factor in de komende jaren. Het digitale domein met zijn online informatie-uitwisseling speelt daarbij een cruciale rol. De maatschappelijke en politieke effecten van dergelijke statelijke inmengingsactiviteiten gericht tegen de democratie en maatschappij moeten niet worden onderschat.

Het scenario **Invloed in overvloed** illustreert een inmengingscampagne die economische, wetenschappelijke en culturele investeringen combineert met heimelijke beïnvloeding van politici, het bedrijfsleven en de media. De activiteiten maken onderdeel uit van een bredere strategie en moeten in samenhang beschouwd en tegengegaan worden. Dit is vaak lastig juist door de combinatie van heimelijke en illegitieme elementen samen met en legitieme en openlijk uitgevoerde elementen.

Het scenario **Arena Europa** illustreert hoe de strategische inzet van niet-statelijke actoren door rivaliserende landen - die zichzelf verschuilen achter *plausible deniability* - zich kan manifesteren. De beschreven methoden kunnen ook door andere landen worden ingezet,

met een andere aanleiding en/of doelstelling. Bronnen van informatie worden gecorrumpeerd, desinformatie neemt toe, vertrouwen in pers en politiek daalt en zelfs de fysieke veiligheid van burgers kan worden aangetast. Met name de groei aan (des)informatiecapaciteiten aangeboden door (on)officiële bedrijven lijkt de laatste jaren een vlucht door te maken, zie Figuur 11. Of en hoe dit zich doorontwikkelt hangt mede af van de mate waarin (tegen)maatregelen genomen worden.

Landen met bewijs dat particuliere bedrijven manipulatiecampagnes beheren namens een politieke actor



Bron: University of Oxford Programme on Democracy & Technology

Figuur 11: Aantal landen dat particuliere bedrijven inhurt voor online beïnvloedingscampagnes³⁴

³⁴ Samantha Bradshaw, Hannah Bailey en Philip N. Howard, *Industrialized Disinformation: 2020 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*, 2020.

Het scenario *From Syria with love* illustreert hoe (veelal autocratische) landen omwille van regimestabiliteit bereid zijn opposanten en dissidenten (ook) in het buitenland de mond te snoeren. In een wereld van barsten en blokken is het reëel om rekening te houden met een toename van verschillende vormen van transnationale repressie. De aanwezigheid van diaspora uit de betreffende landen vergroot de kans hierop. Sinds de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 hebben inmiddels meer dan 600 Russen asiel aangevraagd in Nederland. Zij “ontvluchten de dienstplicht of de toenemende repressie en politieke onderdrukking in hun thuisland”.³⁵ Om deze diaspora de mond te snoeren, zouden de Russische inlichtingen- en veiligheidsdiensten de komende jaren maatregelen kunnen nemen zoals het bedreigen van achtergebleven familieleden en het actief intimideren van en de inzet van (dodelijk) geweld tegen deze opposanten in het buitenland.

De scenario's zijn verschillend van aard maar tasten alle de democratische rechtsstaat en de open samenleving aan. Ze staan symbool voor bredere trends en ontwikkelingen die we nu al zien en in de komende vijf jaar waarschijnlijk meer zullen zien. De onzekerheid ligt niet zo zeer in de vraag óf dergelijke inmengingsactiviteiten plaats zullen vinden maar eerder rondom vragen over de specifieke vorm (wie, wat, waar, wanneer) en de mate van impact die het zal genereren.

Door de verschillende scenario's heen speelt het feit dat de **technische mogelijkheden** steeds verder reiken een grote rol. Als bijvoorbeeld *deepfakes* niet meer van echte beelden zijn te onderscheiden en de nepaccounts die ze verspreiden niet meer herkenbaar zijn als niet-bestaande personen, wordt het voor burgers steeds moeilijker om een waarheidsgetrouw beeld te krijgen van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Dergelijke inmengingsactiviteiten hebben daarmee de potentie om sociaal-maatschappelijk breuklijnen in hoge mate verder te vergroten.

De in de scenario's geïllustreerde inmengingsactiviteiten beïnvloeden het politieke en publieke debat en zorgen ervoor dat het vertrouwen in de politiek en media (verder) beschadigd raakt. Dat vertrouwen is essentieel voor het functioneren van een democratische rechtstaat, en een groeiend wantrouwen binnen de samenleving kan leiden tot polarisatie en maatschappelijke onrust. Deze onrust kan vervolgens ook leiden tot onveiligheid, bijvoorbeeld als gevolg van (gewelddadige) protestacties. Daarmee kunnen inmengingsactiviteiten indirect tot aantasting van de fysieke veiligheid leiden.

3.3.3 Vooruitzichten voor Nederland en/in Europa

In de wereld van barsten en blokken zullen (opkomende) landen en andere actoren zich assertiever op het wereldtoneel gedragen om hun internationale en binnenlandse belangen te bevorderen. De groeiende **intenties** in die richting maken het onvermijdelijk dat de komende jaren de statelijke inmengings- en beïnvloedingsactiviteiten gericht tegen westerse democratieën en maatschappijen verder zullen toenemen. Ook in Nederland. Hybride dreigingen tegen de Nederlandse nationale veiligheid, die zich onder het niveau van openlijk gewapend conflict bevinden, zullen mede hierdoor steeds meer voorkomen.

Tegelijk nemen ook de **capaciteiten** waarmee statelijke inmengingsactiviteiten worden uitgevoerd toe. Met name het groeiende gemak waarmee opkomende technologieën ingezet kunnen worden en waarmee statelijke actoren inmengingsactiviteiten 'as a service' kunnen **uitbesteden** aan legale en minder legale marktpartijen vormen een grote uitdaging. Sommige commerciële dienstverleners beschikken over enorme databases met klantgegevens die – bewust of onbewust – misbruikt kunnen worden, bijvoorbeeld voor de opsporing van politieke opposanten.

Inmengingscapaciteiten worden zo ook steeds toegankelijker en bruikbaar voor **niet-statelijke actoren**. Tot nu toe acteerden deze voornamelijk als *proxies* van staten, maar deze zouden in de toekomst ook steeds meer eigenhandig inmengingsacties kunnen gaan uitvoeren. Ook individuen zullen in toenemende mate in staat zijn om bijvoorbeeld (des) informatiecampagnes uit te voeren zonder daarbij onderkend te worden. Het zal de mate en het gemak van *plausible deniability* voor staten verder vergroten. De bovengenoemde (ontwikkelingen in) inmengingsactiviteiten kunnen ernstige gevolgen hebben voor de sociale en politieke stabiliteit van Nederland en andere westerse democratieën.

Anticiperend op een toenemende dreiging is het van belang dat Nederland en/in Europa zich zowel **preventief als reactief beschermen** tegen (potentiële) toekomstige statelijke inmengingsactiviteiten. Samenwerking, onder meer in EU-verband, is daarbij cruciaal, te meer omdat statelijke inmengingsactiviteiten veelal niet enkel gericht zijn op één land maar een bredere scope kennen. Informatie- en inlichtingenuitwisseling tussen landen die (potentieel) doelwit zijn is van cruciaal belang omdat statelijke inmengingsactiviteiten vaak een heimelijk karakter hebben en daardoor moeilijk zijn te onderkennen en in zijn volle omvang te zien. Transparantie over plaatsgevonden inmengingsactiviteiten helpt om de bewustwording over de dreiging te vergroten en kan zo bijdragen aan een hogere weerbaarheid van de politiek en de samenleving in een maatschappijbrede benadering. Deze verhoogde maatschappelijke weerbaarheid is waarschijnlijk essentieel om een passend weerwoord te kunnen bieden tegen (de toename aan) inmengingsactiviteiten die de democratie en maatschappij aantasten.

³⁵ Nina Stefanovski, *Russische asielzoekers schamen zich voor hun familie en vaderland*, 2023.

Niet alleen Nederland en westerse democratieën hebben last van inmengingsactiviteiten gericht tegen de rechtsstaat en samenleving. Mondiaal lijkt het een toenemend probleem, wat kansen op toenadering en samenwerking op kan leveren met **ongebruikelijke partners**. Daarbij kan gedacht worden aan andere doelwitlanden maar ook aan landen die enerzijds inmengingsactiviteiten verrichten en anderzijds er ook slachtoffer van zijn en/of onderdeel van een oplossing kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld de landen die in bijlage C als 'gecompliceerd' zijn geclassificeerd, zoals onder meer Pakistan, India of de Golfstaten.

3.4 Klimaat en veiligheid

3.4.1 Waar staan we?

In 2021 vaardigde president Joe Biden een *executive order* uit die “de klimaatcrisis in het centrum plaatst van het buitenlandse beleid en de nationale veiligheid van de Verenigde Staten.”³⁶ Het Pentagon richtte een ‘klimaatwerkgroep’ op omdat, zoals de Amerikaanse minister van Defensie Lloyd Austin stelde, “het veranderende klimaat de mondiale veiligheids- en operationele omgeving verandert, en een impact heeft op onze missies, plannen en installaties.”³⁷ Hoewel lastig hard te onderbouwen – er is maar zeer beperkt academisch onderzoek naar vragen als “verplaatsen door de stijgende zee ontheemde deltabewoners zich over een lange periode over een reeks korte afstanden of onmiddellijk over een grotere afstand?” – lijkt het aannemelijk dat de klimaatcrisis in veel regio's tot waterstress, voedselproblematiek en economische achteruitgang leidt, daarmee menselijke onveiligheid veroorzaakt en zo ook de kansen op massale migratie en op conflicten vergroten. Dit doembeeld heeft de afgelopen jaren mede aangezet tot afspraken en actie op klimaatgebied.

Een belangrijke factor daarbij is dat zowel de gevolgen van de klimaatcrisis als de mogelijkheden om er iets aan te doen sterk ongelijk zijn verdeeld over de wereld. Dit vraagt om solidariteit met de zwaarst getroffen landen en regio's. Zeker klimaatmitigatie vereist een mondiale aanpak en dus internationale samenwerking en solidariteit. Hoewel veel meetpunten nog in de toekomst liggen, is nu al duidelijk dat het behalen van het belangrijkste doel van klimaatmitigatie, het beperken van de gemiddelde temperatuurstijging wereldwijd, zeer lastig wordt. Het probleem zit vooral in de feitelijke uitvoering van de afspraken en toezeggingen. Daar komt nog bij dat naarmate onze theoretische en empirische kennis over oorzaken en gevolgen van klimaatverandering groter wordt, de noodzaak van meer ambitieuze doelen wordt benadrukt. Zo moet de uitstoot van methaan, een tot voor kort over het hoofd gezien broeikasgas, snel naar beneden. In het algemeen valt over de noodzaak internationaal wel overeenstemming te krijgen, maar daarmee is de feitelijke aanpak nog niet gegarandeerd.

In december 2023 vond COP28 plaats. In de dertig jaar sinds de lancering van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) heeft de Conferentie van de Partijen bij het Verdrag (COP) ieder jaar de lidstaten bijeengeroepen om de klimaatmaatregelen vast te stellen en te beoordelen. COP21 leidde tot het Akkoord van Parijs om de mondiale temperatuurstijging tegen 2100 te beperken tot 1,5°C boven het pre-industriële niveau, en maatregelen te treffen om zich aan te passen aan de reeds bestaande effecten van klimaatverandering.

Tijdens COP28 woedde een stevige politieke strijd – vermengd met grote economische belangen – over hoe en hoe snel het gebruik van fossiele brandstoffen moet worden beëindigd. In de slotverklaring leidde dit tot de volgende formulering: “*to transition away from fossil fuels*”. Dit ondanks eerder verzet van de OPEC.³⁸ Verder is de eerste mondiale ‘*stocktake*’³⁹ afgerond, een beoordeling van de vraag of de toezeggingen zijn nagekomen. Uit deze inventarisatie blijkt dat de wereld niet op koers ligt om de toezegging van het Parijse Akkoord te verwezenlijken. Er is een aantal toezeggingen gedaan om op het goede spoor komen, zoals het verdrievoudigen van de mondiale capaciteit voor hernieuwbare energie tegen 2030 (118 landen), het verdrievoudigen van de mondiale capaciteit voor kernenergie tegen 2050 (25 landen) en het terugdringen van de uitstoot van methaangas. Maar niet alle landen hebben zich geëngelijkt, noch betekenen toezeggingen dat ze daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd.

Op het gebied van klimaatadaptatie werd het akkoord bekend gemaakt over de operationalisering van het verlies- en schadefonds dat op COP27 was afgesproken om kwetsbare landen (die vaak de minste uitstoot produceren) te compenseren. Het toegezegde bedrag van \$700 miljoen is echter erg laag vergeleken met de \$100 miljard die al in 2020 door de rijke landen had moeten worden verstrekt. De aandacht voor adaptatie groeit, maar voldoet nog lang niet aan de werkelijke behoefte.

3.4.2 Hoe ontwikkelt zich dit verder?

Rond de nexus tussen klimaat en veiligheid bestaan er genoeg uitdagingen die niet alleen voor verhitte discussies kunnen zorgen, maar ook de tegenstellingen tussen landen en groepen mensen op scherp kunnen zetten. Brede overeenstemming tussen landen over een gezamenlijke aanpak was al moeilijk en zal in de wereld van barsten en blokken nog moeilijker te worden. Tegelijk lopen de kosten sterk op doordat de normen snel strenger worden naarmate de *deadlines* voor de gestelde ambitieuze doelen naderbij komen. In veel rijke landen neemt de roep toe om deze kosten te temperen – en daarmee de ambities, voor

³⁶ The White House, *Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad, 2021*

³⁷ The Hill, *Pentagon announces climate working group, 2021*

³⁸ DW, *COP28: OPEC opposition to fossil fuel deal met with outrage, 2023.*

³⁹ UNFCCC, *COP28 Agreement Signals “Beginning of the End” of the Fossil Fuel Era, 2023.*

de eigen omgeving maar zeker voor de klimaatsteun aan verre landen. Met de electorale winsten van nationalistisch rechts is deze tendens in zowel Nederland als Europa als de VS duidelijk waarneembaar. Zo ontstaat mondiaal een nog ongelijker speelveld met wellicht grote regionale en mondiale veiligheidsimplicaties op langere termijn.

Een belangrijk beleidsmatig gevolg van deze problemen is dat in de komende jaren een verschuiving in aandacht en investeringen **van klimaatmitigatie naar klimaatadaptatie** zal plaatsvinden. Adaptatie betreft immers lokale maatregelen met direct zichtbare effecten, en vereist geen mondiaal gedragen aanpak of overeenstemming. Het is een middel om gericht samen te werken; en daarmee een instrument om landen in het mondiale Zuiden te binden in 'onze' allianties.

Op basis van de analyse in bijlage D zal men rekening moeten houden met een aantal, wellicht deels gelijktijdige, ontwikkelingen voor de komende vijf jaar met grote gevolgen voor de Europese en Nederlandse veiligheidsbelangen.

Falende klimaatmitigatie: ongelijk speelveld

Het terugdringen van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen vraagt een enorme inspanning van de grootste uitstoters China, VS, India, EU en Rusland. In de wereld van barsten en blokken is het zeer onwaarschijnlijk dat deze landen de komende vijf jaar een gezamenlijke agenda hierop willen en kunnen ontwikkelen. Sommige landen zullen kiezen voor een ambitieuze klimaatagenda (VS, EU); andere zullen het tempo willen temperen ter bescherming van bestaande en opkomende industrieën (China, India); en weer andere zijn te afhankelijk van fossiele inkomsten om die in te ruilen voor nieuwe technologieën (Rusland). Dit zal leiden tot een ongecoördineerde energietransitie en/in een ongelijk globaal speelveld. Nederland en Europa blijven in de komende vijf jaar sterk afhankelijk van geïmporteerde energie, maar ook van grondstoffen en materialen voor windturbines, zonnepanelen en elektrische voertuigen. Het is bovendien goed denkbaar dat de landen die hun best hebben gedaan in de klimaatmitigatie aan concurrentievermogen verliezen. Concreet moeten Europese industrieën concurreren met bedrijven elders die over goedkopere energie beschikken, sterk gesubsidieerd worden of zich niet aan strenge klimaatregels hoeven te houden. Sommige industrietakken zullen zich dan deels verplaatsen naar landen met gunstigere condities, waaronder de VS. De EU is mondiger geworden in het bestrijden van deze praktijken, maar de komende vijf jaar zullen een uitdaging blijven gezien de steeds hogere milieuambities van de EU en de focus van andere landen op economische groei ten koste van klimaatregelgeving.

Falende klimaatmitigatie: haalbaarheid en betaalbaarheid van de energietransitie

Als het verminderen van de energieafhankelijkheid van geopolitieke rivalen – zoals de ontkoppeling van Russisch gas – te snel gaat vergeleken met de groei van groene energieproductie geeft dit problemen. Het kan zorgen voor grote prijsonzekerheid op globale gas- en oliemarkten. We zien nu al dat de OPEC-landen minder geïnteresseerd raken in de lange termijn borging van hun reputatie en meer in het te gelde maken van hun energievoorraden, met een prijsopdrijvend effect. Om van fossiele brandstoffen af te raken zijn kritieke mineralen en alternatieve energiedragers nodig. De EU heeft te maken met exportbeperkingen voor kritieke materialen, vooral door China. Dit kan weer betekenen dat Europa uit geopolitieke overwegingen langer op fossiele brandstoffen zal moeten vertrouwen dan dat de klimaatambities toestaan. Zelfredzaamheid van Nederland en/in Europa is lastig te bereiken. Dit kan worden opgevangen door strategische partnerschappen te sluiten met bijvoorbeeld Chili en Australië om de toevoer van grondstoffen veilig te stellen.

Van mitigatie naar adaptatie

In de afgelopen tien jaar werd veel geïnvesteerd in mitigatie, met name in de opwekking van hernieuwbare energie. Aan mitigatie werd in 2019-2020 wereldwijd \$586 miljard besteed, tegenover \$49 miljard aan adaptatie. Maar met de teloorgang van de multilaterale klimaataanpak verschuift de focus waarschijnlijk van mitigatie naar adaptatie met zijn veel directere en zichtbaardere effecten. Daarbij komt dat met het frequenter optreden van extreem weer de druk op regeringen toeneemt om adaptatiemaatregelen te nemen gericht op preventie, paraatheid en veerkracht. Daarbij zullen statelijke en niet-statelijke actoren hun adaptatieagenda steeds meer gebruiken om hun politieke en economische belangen te versterken. Ontvangende landen kunnen op basis van hun bereidheid tot samenwerking en afstemming met donorlanden voorrang krijgen in adaptatiesteun. China en de VS zullen zich vooral richten op de Indo-Pacific-regio, de EU op de MONA-regio. Met zijn reputatie en *knowhow* op het gebied van water-, voedsel- en landbouwsystemen kan ook Nederland die weg bewandelen. Adaptatie wordt dan gezien als een veiligheidsmaatregel.

Naast mitigatie en adaptatie ook eenzijdige *geo-engineering*

Sommigen hebben veel hoop gevestigd op *geo-engineering* om de klimaatcrisis en zijn gevolgen te beteugelen. Het ontbreekt echter aan overeenstemming tussen onderzoekers over de mogelijke gevolgen. De angst bestaat dat inzet van *geo-engineering* in de toekomst onbedoelde negatieve invloeden of gevolgen gaat hebben op de omgeving, of zelfs bewust als wapen ingezet kan worden. Grote investeringen zijn nodig om deze technologie verder te onderzoeken, terwijl er nog geen internationale richtlijnen zijn om ontwikkeling en gebruik te reguleren. De discussie over de morele aanvaardbaarheid van de inzet zal oplaaien, niet alleen in de academische wereld.

Falende klimaatadaptatie: toenemende kwetsbaarheid

Meer dan falende mitigatie zal falende adaptatie direct voelbare gevolgen hebben. De waarschijnlijke toename en schaal van extreem weer zal overal littekens achterlaten. In Nederland waren de overstromingen van 2021 waarschijnlijk slechts een voorproefje van wat ons te wachten kan staan, en in het Caribische gebied heeft Nederland regelmatig te maken met orkanen. Zowel de economische schade als de maatschappelijke ontevredenheid over (gebrekkig) overheidsbeleid kan sterk toenemen. Binnen de EU kan de solidariteit van de minder met de meer kwetsbare lidstaten (de landen in het Middellandse zeegebied) onder druk komen te staan, en daarmee de interne cohesie van de Unie. In de armere gebieden rondom Europa, waar de weerbaarheid laag is en de kwetsbaarheid hoog, zal mislukte adaptatie nog veel ernstigere gevolgen hebben. De ramp in Libië in september 2023 als gevolg van een hevige storm en doorgebroken dijken is hier een voorbeeld van. Er is sprake van een vicieuze cirkel waarin keer op keer gereageerd moet worden op nieuwe rampen, waardoor er geen geld overblijft om preventieve maatregelen te nemen. Minstens zo gevaarlijk, en deels sluipend, is de aanslag van de klimaatcrisis op het vermogen om de eigen bevolking te voorzien van water en voedsel. Voor landen die worden geteisterd door conflict is het nog vele malen gecompliceerder om uit deze cirkel te breken. Het gaat dan mede om landen in de periferie van Europa. De gevolgen zullen zeker de EU raken. De discussie omtrent het compenseren van ontwikkelingslanden voor schade geleden door klimaatgerelateerde gebeurtenissen zal verder verhitten naarmate de schade toeneemt en de hulp aan ontwikkelingslanden achterblijft.

Falende klimaatadaptatie: migratie als *coping*-mechanisme

Hoge kwetsbaarheid van veelal arme bevolkingen voor klimaatgerelateerde schaarste van water, voedsel, energie en landbouwgrond kan leiden tot hogere prijzen en instabiliteit. In combinatie met andere ongunstige sociale, economische en politieke factoren kan dit leiden tot sterk stijgende migratie. Hoewel de meeste migratie intern zal plaatsvinden, zal een mogelijke internationale norm rond klimaatvluchtelingen het in de toekomst makkelijker kunnen maken voor mensen om vluchtelingenstatus te krijgen in derde landen. Dit kan betekenen dat er vanuit de MONA- en Sahel-regio meer mensen richting de EU zullen trekken. Als het oorlogsvluchtelingen betreft zullen ze op de basis van internationaal recht toegelaten moeten worden; dat geldt niet voor klimaatvluchtelingen (waarbij het onderscheid wel eens lastig kan zijn). Een nieuwe migratiecrisis in de toekomst is goed denkbaar. Met de gepolariseerde migratiedebatten binnen Nederland en de EU is dit extra relevant. Investeren in klimaatbestendige infrastructuur en andere relevante adaptatiemaatregelen kan dit (deels) voorkomen.

Onderstaande tabel schetst voor deze, elkaar niet uitsluitende, ontwikkelingen welke implicaties zij voor de komende vijf jaar met zich meebrengen.

Categorie	Gevolg	Actoren	Vooruitzichten voor Nederland en/in Europa		
			Economisch	Sociaal-politiek	Veiligheid (NLD/EU)
Falende mondiale klimaatmitigatie	Ongelijk speelveld	Ondermijnend: China, India, Indonesië, OPEC. Gecomliceerd: VS	Verlies concurrentievermogen industrie	Met tanend verdienvermogen wordt onze welvaart en welzijn bedreigd	Grotere afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers
	Haalbaarheid en betaalbaarheid van de energietransitie	Ondersteunend: Australië, Chili, Japan, Zuid-Korea. Ondermijnend: Rusland, OPEC, China, India, Indonesië. Gecomliceerd: Saoedi-Arabië	Volatiele energiemarkten en hoge prijzen; protectionisme leidt tot hoge prijzen van grondstoffen nodig voor groene technologieën	Maatschappelijke onrust over politiek beleid jegens economische problemen en energieprijzen	Moeizaam realiseren van zelfvoorziening en strategische autonomie
Mitigatie & adaptatie	Verschuiving naar klimaatadaptatie	Gecomliceerd: India, China, VS	Geld beschikbaar maken voor investeren in verbeteren weerbaarheid van kwetsbare bevolkingen	Toenemende maatschappelijke onrust als gevolg van gebrek aan mitigatiemaatregelen	Adaptatie wordt ingezet als platform voor geopolitieke concurrentie en onderdeel van veiligheidsstrategie. Grootmachten leggen focus op eigen regio
	Eenzijdige ontwikkeling <i>geo-engineering</i>	Ondermijnend: China	Grootschalige investeringen nodig voor ontwikkeling	(Morele) discussies over de (aanvaardbaarheid van) inzet <i>geo-engineering</i>	Met of zonder opzet beïnvloeden van weerpatronen in buurlanden
Falende mondiale klimaatadaptatie	Kwetsbaarheid voor extreem weer	Ondermijnend: Rusland. Gecomliceerd: MONA, Sahel, Cariben	Enorme toename benodigde budgetten voor <i>loss and damage</i> . Stijging van prijzen voor eerste levensbehoeften (water, voedsel, energie)	Kan, in combinatie met bepaalde sociale, economische en politieke factoren, leiden tot migratie, instabiliteit en conflict	Kwetsbare landen lopen meer risico op instabiliteit en conflict. Instabiliteit en conflict in MONA, Sahel en Cariben kan leiden tot negatieve <i>spillovers</i>
	Klimaatgerelateerde migratie	Gecomliceerd: MONA, Sahel, Cariben	Interventies op locatie, noodzaak voor noodopvang	Gepolariseerd maatschappelijk en politiek debat	Vooral interne migratie leidend tot instabiliteit in getroffen regio's, maar ook meer druk op EU-buitengrenzen. Daarnaast speelt gevaar voor de migranten zelf (bv. overtocht, mensensmokkel)

Een gemeenschappelijke noemer in al deze ontwikkelingen is de noodzaak van een gezamenlijke aanpak van de uitdagingen die de klimaatcrisis de wereld stelt. Voor mitigatie helpen lokale oplossingen maar beperkt en voor adaptatie moeten de rijkere landen de armere en meer kwetsbare landen steunen. We kunnen in Nederland en Europa ons waarschijnlijk

redelijk goed aanpassen aan zaken als wateroverlast en extremer weer, maar als de solidariteit en overeenstemming om wereldwijd maatregelen te nemen ontbreekt, krijgen we vroeg of laat met de negatieve gevolgen te maken.

3.4.3 Vooruitzichten voor Nederland en/in Europa

De keuze tussen volop inzetten op klimaatmitigatie of op klimaatadaptatie is een valse keuze. Beide zijn nodig en moeten geïntegreerd worden toegepast om de gevolgen van klimaatverandering te beheersen. De middenweg van bescheiden mitigatie en adaptatie, zoals de afgelopen tien jaar is gebeurd, is onvoldoende. Hoewel er een mondiaal regime en normen voor de bestrijding van klimaatverandering is ontwikkeld, schieten de uitvoering en naleving ervan tekort.

Voor mitigatie zal dit waarschijnlijk de komende jaren niet beter worden. In een wereld van barsten en blokken is het moeilijker om mondiale afspraken over mitigatie te maken en uit te voeren. Meer en meer landen zullen zich richten op adaptatie. Dit brengt zowel kansen en bedreigingen voor Nederland en Europa. De kansen liggen veelal in onze eigen mogelijkheden om te focussen op de klimaatkwetsbare regio's die een veiligheidsdreiging (kunnen) vormen. Gerichte investeringen in het Caribisch deel van Nederland, Noord-Afrika, de Sahel en het Midden-Oosten kunnen zorgen dat het risico op klimaatgerelateerde migratie naar Europa en Nederland afneemt en de stabiliteit van de meest kwetsbare gebieden verbetert. De keerzijde is dat ook met ons rivaliserende landen zullen inzetten op adaptatie om landen voor zich te winnen, dan wel op het belemmeren van onze activiteiten. Dit kan bijdragen aan geopolitieke rivaliteit.

Onzekerheid op de korte en middellange termijn over de energietoevoer en betaalbaarheid ervan zal voor de komende jaren voor volatiele energiemarkten en hoge energieprijzen zorgen in Nederland en Europa. Daarnaast zal toenemend protectionisme in de VS en China hoge(re) prijzen betekenen van de grondstoffen die nodig zijn voor de energietransitie. Dit kan tot maatschappelijke onrust leiden in Nederland en Europa, de Europese strategische autonomie verder onder druk zetten en het bereiken van de doelstellingen van het Parijse Akkoord blijven belemmeren.

Toenemende schaarste van water, voedsel en energie zal de behoefte aan kennis en technologieën in deze sectoren verder doen toenemen. Nederland zal hierin een sleutelrol kunnen vervullen binnen Europa en daarbuiten.

Veiligheid zal in toenemende mate de klimaatagenda bepalen. De veiligheidsimplicaties van klimaatverandering hebben een ecologisch, fysiek, sociaal, politiek, economisch, ecologisch en juridisch karakter. De publiek-private rolverdeling is hierbij volstrekt onderbelicht; 90% van de vitale infrastructuur wordt door private partijen beheerd. Nederland en Europa zullen gericht samenwerkingsopties moeten onderzoeken teneinde effectief en anticiperend beleid hierop te kunnen voeren.

4 Conclusies

De wereld van morgen is er één van **barsten en blokken**. In deze wereld van groeiende belangentegenstellingen zullen grootmachten vaker botsen in het politieke, economische en mogelijk militaire domein. Competitie en confrontatie wordt dominanter ten opzichte van coöperatie. Te midden van deze rijk geschakeerde grootmachtcompetitie is er een verhoogd risico op de uitbraak van regionale conflicten uitgevochten door kleine en middelgrote mogendheden.

Tegelijkertijd is er juist grote behoefte tot **samenwerking om de vitale belangen te beschermen**. Samenwerkingsverbanden zullen echter minder op mondiale of multilaterale leest zijn geschoeid. In plaats daarvan krijgen zij vorm binnen bredere **blokken** van overwegend gelijkgezinde staten en/of binnen tijdelijke en **ad hoc coalities** van landen met specifieke overlappende belangen. Momenteel is zich een opdeling aan het aftekenen in de vorm van een Westers blok, een door China geleid Oosters blok en een grote groep van ongebonden landen.

Het **Westen** wordt gevormd door de trans-Atlantische partners de VS, Canada en Europa, samen met Australië en Nieuw-Zeeland, en met een zeker voorbehoud aangevuld door Japan, Zuid-Korea en Taiwan. **China** bindt met het *Belt and Road Initiative* een groeiende groep landen aan zich in Zuidoost-Azië, Centraal-Azië en Afrika. Rusland claimt een onafhankelijke grootmachtstatus, maar wordt allengs afhankelijker van China. Tot slot is er de groep van **ongebonden landen** die bestaat uit kleine en middelgrote mogendheden met een groot demografisch en economisch potentieel. Deze diverse groep landen, informeel aangevoerd door India dat zich opwerpt als de *'Voice of the South'*, weigert zich te conformeren aan het proces van blokvorming. Al naar gelang de belangen die op het spel staan varen individuele landen per onderwerp bewust een eigen koers.

Na een lange periode van globalisering zijn wederzijdse afhankelijkheden tussen kernspelers in deze blokken in historisch opzicht groot. Maar met de geopolitisering van de internationale betrekkingen zullen landen de komende jaren deze **afhankelijkheden willen afbouwen**, vooral in 'strategische' sectoren.

Dynamieken van confrontatie en samenwerking verschillen daarbij uiteraard voor elk van de vier thema's die in deze Monitor nader worden bekeken.

Conflict en oorlog. Sinds meer dan dertig jaar is er mondiaal niet zo veel gewapend conflict geweest als nu. Intrastatelijk conflict tiert welig in *hotspots* rond de wereld, inclusief in de periferie van Europa. In een onveilige wereld is blok- en coalitievorming steeds

meer gebaseerd op machtsdenken en gericht op het beschermen van de eigen veiligheid en het behartigen van nationale belangen. Een grote conventionele oorlog tussen militaire mogendheden is niet langer ondenkbaar. En lokale conflicten raken verbonden met mondiale en regionale machtstegenstellingen, waardoor intrastatelijke conflicten internationaliseren en groter in omvang en dodelijker van aard worden. De wereld, en zeker ook Europa, wordt daadwerkelijk onveilig.

Economie en welvaart. De geopolitisering van het handelsverkeer tussen China en de VS gaat gepaard met *zero-sum*-denken, toenemend protectionisme, en transactioneel handelen. Europa wordt meegezogen in deze dynamiek. Ze ziet zich genoodzaakt om in toenemende mate restrictieve economische maatregelen in te voeren, inclusief een op veiligheidsgronden gestoelde industriepolitiek om de afhankelijkheid van geopolitieke rivalen in strategische sectoren terug te brengen. Daarbij kunnen strategische schokken, zoals bijvoorbeeld een Chinees-Amerikaanse oorlog inzake Taiwan, resulteren in een abrupte economische ont koppeling tussen China en het Westen. Dit zal leiden tot ongekend hoge economische kosten, wereldwijd en in Europa.

Soevereiniteit en beïnvloeding. In de wereld van barsten en blokken is verdere toename van statelijke inmengings- en beïnvloedingsactiviteiten gericht tegen westerse democratieën en maatschappijen onvermijdelijk. Gekoppeld aan (1) groeiende (technologische) mogelijkheden, ook/juist voor niet-statelijke actoren; en (2) de opkomst van een, deels legale, dienstensector die beïnvloedingsactiviteiten tegen betaling kan uitvoeren, wordt ondermijning van politieke en maatschappelijke processen voor Nederland en Europa een steeds reëlere en grotere dreiging.

Klimaat en veiligheid. De eind 2023 afgesloten COP28 liet opnieuw zien dat de mondiale samenwerking op het gebied van klimaatmitigatie fragiel is. De plannen en toezeggingen zijn wellicht net voldoende om de wereldwijde temperatuurstijging binnen de afgesproken grenzen te houden, maar in de praktijk is het uiterst onwaarschijnlijk dat alle toezeggingen worden waargemaakt. De komende vijf jaar zal het accent van de klimaatinspanningen verschuiven van mitigatie naar adaptatie gericht op de versterking van de weerbaarheid van landen om de gevolgen van klimaatverandering te kunnen weerstaan. Dit zal leiden tot een verdere geopolitisering van het klimaatdossier. In de wereld van barsten en blokken worden de budgetten van de rijkere landen voor klimaatadaptatie gebruikt als instrument om de ontvangende landen te binden.

Vanuit het **perspectief van Nederland en/in Europa** is door alle thema's heen de volgende vraag van groot belang. In hoeverre kan Europa – vooral via de EU en de NAVO – zich ontplooiën als geopolitieke actor om zijn belangen (waaronder waarden en normen, en 'onze manier van leven') te borgen, en daarbij waar mogelijk samen met de VS optrekken? Interne factoren bepalen in belangrijke mate de ruimte daarvoor: de invloed van nationalistische partijen in Europa en de mogelijke terugkeer van Trump in het Witte Huis kunnen de Europese samenwerking en geopolitieke slagkracht van Europa ondermijnen. Daarbij dienen zich belangrijke vragen aan op het gebied van **machtspolitiek** om onze belangen in politieke, economische en militaire zin te behartigen, **territoriale politiek** om de nationale en Europese grenzen te beschermen en **identiteitspolitiek** om de collectieve identiteit als wenkend perspectief te laten fungeren.

In de wereld van barsten en blokken moet de Europese natuurlijke hang naar **soft power** aangevuld worden met een robuuste en geloofwaardige dosis **hard power**. Een fundamentele pijler daarvoor is militaire slagkracht, evenals de politieke bereidheid om deze in te zetten als middel voor verdediging, voor afschrikking en, wanneer het moet, voor dwang.

Geografie wordt opnieuw een belangrijke factor. **Innovatie-, bevoorradings- en productieketens** moeten tegen het licht worden gehouden om kwetsbaarheden en afhankelijkheden van geopolitieke rivalen te verminderen. De geografie van gewapend conflict, en de gevolgen daarvan, noopt ook tot een investering in de bescherming van de **Europese buitengrenzen**. Naast fysieke grensinfrastructuur en grensbewaking, gaat dat evenzeer om opvang in de regio en om wetgeving op het gebied van migratie en asiel.

Tegen de achtergrond van dit alles speelt **identiteitspolitiek** een belangrijke rol, zeker in het huidige tijdperk van opkomend nationalisme. Een fundamenteel verwaarloosde dimensie in het Europese geopolitieke project betreft de collectieve identiteit die zowel intern als extern een belangrijke functie heeft. Intern gaat het om een verhaal dat recht doet aan de diverse nationale identiteiten en culturen op ons continent en tegelijk binding biedt in een gedeelde notie van individuele vrijheid, geschraagd door kerninstituties die de Europese lidstaten delen. Extern gaat het om het uitdragen van een Europese visie op een internationale orde die in de geopolitieke **battle of narratives** resoneert bij de leiders en bevolkingen van kleine en middelgrote mogendheden – mogelijke partners in de ontluikende wereld van barsten en blokken.

Bijlage: Methodiek

De Strategische Monitorcyclus van 2023 heeft in de periode januari-december 2023 de volgende fasen doorlopen.

Fase 1: Identificatie longlist trends en sleutelactoren

In deze fase zijn *longlists* van dreigingen, kansen en sleutelactoren opgesteld voor de volgende vijf domeinen: (1) Vrede en veiligheid; (2) Politieke en sociale stabiliteit en migratie; (3) Milieu, klimaat en natuurlijke hulpbronnen; (4) Economie en handel; en (5) Technologie. Deze vijf domeinen omvatten de relevante beleidsterreinen voor het Nederlandse buitenland en veiligheidsbeleid, zijn ook gangbaar in andere grote internationale *foresight*-oefeningen en bouwen voort op de taxonomie zoals die in eerdere edities van de Strategische Monitor tussen 2017-2021 is gehanteerd. De dreigingen, kansen en actoren werken in op de zes nationale veiligheidsbelangen, te weten Territoriale, Fysieke, Economische en Ecologische veiligheid, Sociale en politieke stabiliteit en Internationale rechtsorde en stabiliteit.⁴⁰ Daarbij worden de Nederlandse belangen nadrukkelijk geplaatst in een Europese context.

De *longlists* zijn tot stand gekomen door een combinatie van:

- literatuuronderzoek van academische literatuur, *foresight*-studies, vaktijdschriften en publicaties van internationale denktanks;
- eerder onderzoek van HCSS en Clingendael naar relevante bedreigingen, kansen en actoren;
- data-analyse van de belangrijkste trends en ontwikkelingen en de dreigingen en kansen die daaruit voortkomen; en
- expertinterviews met een twintigtal stakeholders van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Fase 2: Selectie en uitwerking thema's voor verdieping

De fase ving aan met het aanbrengen van een zekere prioritisering, clustering en kleuring in de trends (kansen en bedreigingen) en actoren (als opponent of als samenwerkingspartner). Dit is via vier verschillende methoden gebeurd onder gebruikmaking van dezelfde *longlist* van dreigingen, kansen en sleutelactoren genomen uit fase 1:

- In de **expertsurvey** is aan minstens honderd Nederlandse specialisten uit de academische wereld en denktanks en professionals uit overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld een twintigtal bedreigende trends, een twintigtal hoopgevende trends en een twintigtal actoren voorgelegd met het verzoek hier de meest belangrijke aan te geven. Via enkele open vragen werd de mogelijkheid geboden om belangrijke trends of actoren toe te voegen.
- In de **bevolkingssurvey** is dezelfde vragenlijst als van de expertsurvey voorgelegd aan een steekproef die representatief is voor de Nederlandse bevolking. Hiertoe is de methodologie van de Clingendael Buitenland Barometer benut.⁴¹ Aangezien in de afgelopen jaren al veldonderzoek is uitgevoerd met het oog op een dreigingshiërarchie en kansenhierarchie, kan ook een longitudinaal beeld worden verkregen.
- De **data-analyse** kwantificeerde de ontwikkelingen voor de belangrijkste trends en actoren over de afgelopen tien jaar en gaf een eerste inschatting in welke mate de bedreigingen en kansen af- of toenemen. De ontwikkelingen werden beschreven aan de hand van sleutelindicatoren die iets zeggen over de *daadwerkelijke* toestand van een verschijnsel, en aan de hand van subjectieve indicatoren die iets zeggen over de wijze waarop deze toestand *gepercipieerd* wordt.⁴²
- Tenslotte zijn de voorlopige resultaten van de combinatie van voorgaande methoden getoetst in twee gemodereerde bijeenkomsten van **jongeren focusgroepen**. Hierin werd specifiek onderzocht wat de houding van jongeren ten aanzien van bedreigingen, kansen en sleutelactoren is. Dit biedt een extra middel om inzichten te verkrijgen van een groep die nauw verbonden is met de grote (technologische) veranderingen van deze tijd, maar vaak in expertsurveys ondervertegenwoordigd is.

De resultaten van deze vier sporen zijn door het projectteam van HCSS en Clingendael gebruikt in een syntheseslag waarin aan elkaar verwante dreigingen / kansen en bijhorende actoren geclusterd zijn om te komen tot uiteindelijk **vier samenhangende grote thema's** met een goede spreiding over de vijf domeinen genoemd in fase 1. Vervolgens zijn de voorgestelde thema's in een workshop voorgelegd aan de respondenten van de expertinterviews van de ministeries van BZ en DEF uit fase 1. Op basis van die discussie is de eerste uitwerking van de vier thema's bijgesteld. Deze vier thema's zijn daarna de onderwerpen van vier verdiepende studies geworden.

⁴¹ Mark Elchardus, Monika Sie Dhian Ho, Tom Etienne en Christopher Houtkamp, *Doelstelling en methodologische verantwoording Buitenland Barometer*, 2020.

⁴² Hugo Van Manen, Koen van Wijk, Juliette Schaffrath en Tim Sweijs, *What World Do We Live in? An Analysis of Global Geodynamic Trends, Strategic Monitor 2019-2020*, 2020.

⁴⁰ Rijksoverheid, *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 2023, pp 12.

Fase 3: Verdiepende studies

Ieder van de in fase 2 vastgestelde vier thema's is op vier manieren bekeken:

- In de **dreigingsanalyse** zijn de bedreigingen beschouwd die de binnen het betreffende thema geldende belangen van Nederland en/in Europa raken. Er is gekeken naar een set van sleutelindicatoren die een kwantitatief of kwantificeerbaar beeld geven van de voor het thema relevante ontwikkelingen over de afgelopen tien jaar; en die in staat stellen een projectie te doen naar de verwachte of mogelijke ontwikkelingen in de komende vijf jaar. In het huidige tijdsgewricht worden kansen vooral gevonden in het tegengaan van deze dreigingen en in het zoveel mogelijk trachten te versterken van normerende en regulerende regimes.
- In een **regimeanalyse** is gekeken naar het internationale regime van normen en regels in relatie tot het betreffende thema. Voor zowel regels als normen is gekeken naar een set van sleutelindicatoren die een kwantitatief of kwantificeerbaar beeld geven van de voor het thema relevante ontwikkelingen over de afgelopen tien jaar; en die in staat stellen een projectie te doen van de verwachte of mogelijke ontwikkelingen in de komende vijf jaar.
- Het derde analytische element betreft een **actoranalyse**. De belangrijkste actoren voor het betreffende thema – die ook al in de beide voorgaande analyses aan bod komen – worden hier geëvalueerd in drie groepen. **Ondersteunende** actoren zijn bij uitstek partners van Nederland en/in Europa om in de internationale arena iets voor elkaar te krijgen, gebaseerd op gedeelde waarden en belangen. **Bedreigende/tegenwerkende**

actoren hebben belangen en/of waarden die tegengesteld zijn aan die van Nederland en/in Europa, leidend tot een confronterende internationale agenda voor het betreffende thema. **Gecomplieerde** actoren zijn dat omdat hun belangen en/of waarden deels wel en deels niet parallel lopen met die van Nederland en/in Europa, waardoor ze onzekere of wisselende posities kunnen innemen.

- Per thema wordt tevens een **foresight-analyse** uitgevoerd. Hierin worden mogelijke ontwikkelingen of denkbare scenario's geschetst voor het betreffende thema voor de komende vijf jaar. De verdiepende studies sluiten af met een beschouwing over de vooruitzichten voor Nederland en/in Europa van de geschetste ontwikkelingen in het desbetreffende verdiepende thema.

Fase 4: Syntheserapport Strategische Monitor 2023

De als belangrijkste aangemerkte trends en actoren uit fase 1 en 2 en de verdiepende studies uit fase 3 vormen de input voor de Strategische Monitor. Een geïntegreerd schrijfteam van HCSS en Clingendael heeft op basis van deze input en zijn actuele kennis van geopolitieke ontwikkelingen de hoofdboodschappen geïdentificeerd op basis waarvan het overkoepelende 'narratief' en de structuur voor de Strategische Monitor is vastgesteld. Het schrijfteam stelde vervolgens een conceptversie op die is onderworpen aan een peer-review in beide denktanks en tevens is voorgelegd aan de ministeries voor commentaar. Commentaar is verwerkt in de eindversie van de Strategische Monitor 2023.

Over HCSS

HCSS is een kennisinstituut dat onafhankelijk onderzoek doet. Ons doel is om op feiten gebaseerde analyses te bieden van de uitdagingen waarmee onze samenlevingen worden geconfronteerd, om het publieke debat en de publieke en private strategische besluitvorming te informeren, om zo bij te dragen aan de internationale en nationale veiligheid, in overeenstemming met liberaal-democratische waarden.

Over Clingendael

Instituut Clingendael is een onafhankelijke denktank en academie voor internationale zaken, gevestigd in Den Haag. Met onze analyses, trainingen, publicaties en evenementen willen we overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld inspireren en toerusten om bij te dragen aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld. Clingendael biedt 40 jaar topkennis en training.



The Hague Centre
for Strategic Studies



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations