



Verslag

## **Toekomst van de multilaterale orde**

Maandag 2 september 2019

*Hollands Spoor is een debatreeks van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Strategiebeeraad Rijksbreed. Tijdens deze bijeenkomsten spreken beleidsverantwoordelijken en bestuurders met gerenommeerde wetenschappers en het bedrijfsleven over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor het beleid.*

De lezingen tijdens deze Hollands Spoor zijn verzorgd door:

- Haroon Sheikh, onderzoeker WRR en VU
- Han ten Broeke, directeur Political Affairs HCSS
- Harry Garretsen, hoogleraar International Economics and Business Universiteit Groningen
- Janne Nijman, directeur Asser Instituut en hoogleraar UvA

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Buitenhof 34  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
Telefoon 070-356 46 00  
E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
Website [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

**Ook in een dynamische multilaterale orde en in de context van globalisering hebben we in Nederland (en de EU) voldoende mogelijkheden om onze belangen, waarden en idealen wereldwijd te bevorderen. Daarvoor moeten we ons open, flexibel en slim durven opstellen, in zowel bestaande als nieuwe internationale verbanden. Dit was de strekking van inleidingen en discussies tijdens de Hollands Spoorbijeenkomst op 2 september bij de WRR in Den Haag.**

#### *Achtergrond van de bijeenkomst*

De WRR en Strategieeraad Rijksbreed organiseerden deze bijeenkomst tegen de achtergrond van een polariserend debat. Veranderende geopolitieke verhoudingen, verdelingseffecten van globalisering en politieke verschuivingen in de westerse samenleving gaan gepaard met afnemende effectiviteit van, en toenemende kritiek op, de instituties waarin mondiale kwesties vanaf de naoorlogse periode zijn geadresseerd.

Moeten we de bestaande orde behouden als essentieel voor de totstandkoming van internationale coördinatie? Of moeten we deze orde loslaten om ons nauwer te oriënteren op nationale belangen? Doel van de WRR was om tijdens de bijeenkomst voorbij deze tegenstelling te komen. De vraag zou moeten zijn hoe we de bestaande orde zo kunnen veranderen dat we hedendaagse vraagstukken van een antwoord kunnen voorzien.

#### *Opzet van de bijeenkomst en dit verslag*

Tijdens de bijeenkomst leidden vier sprekers ieder een aspect van de thematiek in. Haroon Sheikh sprak over geopolitiek en internationale betrekkingen, Han ten Broeke over militaire ontwikkeling en veiligheid, Harry Garretsen over de economische mechanismen en verdelingseffecten van globalisering, en Janne Nijman over internationaal recht en de normatieve condities voor coördinatie. Op elk van deze inleidingen volgde een discussie onder leiding van WRR-secretaris Frans Brom. De weergave hieronder combineert per deelaspect de hoofdlijnen van inleiding en discussie.

## **Geopolitiek en internationale betrekkingen**

Dertig jaar geleden leek het westerse liberaal-democratische bestel, met bijbehorende markteconomie en de VS als onbetwiste leider, veruit superieur aan rivaliserende systemen. Inmiddels zijn we ver verwijderd van deze unieke unilaterale wereldorde.

#### *Heroriëntatie*

Booming China eist binnenkort als grootste economie ter wereld de positie op die daarbij past. Een diplomatiek steeds actiever India probeert hiervoor samen met Japan een alternatief te vormen. Ook landen als Saoedi-Arabië, Turkije en Rusland zijn bezig met een heroriëntatie; zij zijn niet per se anti-westers, maar zien zichzelf als onafhankelijke landen die elk hun eigen regio willen domineren. De VS aarzelen tussen pogingen hun unipolaire hegemonie te handhaven, en een meer isolationistisch beleid.

#### *Lossere samenwerkingsverbanden*

Vastomlijnde grote machtsblokken veranderen in lossere, gepolitiseerde regionale samenwerkingsverbanden, waarin concurrenten en partners voortdurend van rol wisselen. In plaats van één land dat op alle terreinen — militair, financieel, economisch, technologisch — domineert, nemen verschillende landen op deze terreinen de leiding.

Hiervoor biedt niet de Koude Oorlog, maar het multipolaire systeem rond 1900 de meest relevante analogie. Toen was het Verenigd Koninkrijk de leidende militaire en financiële

speler, hadden de VS de grootste economie, rivaliseerde Duitsland op het gebied van technologie en innovatie en was Japan in Azië in opkomst. Een dergelijke rolverdeling is in de toekomst opnieuw waarschijnlijk.

Deze multipolaire dynamiek brengt risico's en vergt lenigheid. De spanningen in het multilaterale systeem zijn geen voorbijgaande verstoringen, maar markeren een scharnierpunt tussen de ene en de andere ordening.

#### *Afhankelijkheden*

Nederland doet er goed aan zijn afhankelijkheden te inventariseren en eenzijdige afhankelijkheden te verkleinen. Wederzijdse afhankelijkheden kunnen ook positief zijn, omdat ze uitwisseling en balanceringsmogelijkheden maken, zoals in de context van de Europese Unie. Het is zaak overal ter wereld, plurilateraal, in de nieuw ontstane regioverbanden die partners uit te zoeken die ons het naast staan, met wie we belangen, waarden en ideeën delen en samen kunnen verdedigen en bevorderen.

In plaats van te willen concurreren — waarbij alleen al onze bevolkingsaantallen en systemen tegen ons werken — moeten we bekijken wat we elkaar te bieden hebben. Specifiek kunnen wij de banden versterken met landen in andere delen van de wereld die karakteristiek met ons delen, zoals democratische politiek, een open economie en een beleid van vreedzame conflictresolutie. Te denken valt daarbij aan landen als Zuid-Korea, Chili, Canada en Nieuw-Zeeland.

#### *Aanknopingspunten*

Het maken van een rigide onderscheid tussen de westerse en niet-westerse wereld is een valkuil die wij moeten vermijden. Als we ons verdiepen in andere samenlevingen, vinden we aanknopingspunten voor de bevordering van waarden en ideeën die ons dierbaar zijn, zoals mensenrechten en sociale rechtvaardigheid — soms in onverwachte vorm. Kennis van cultuur, taal en geschiedenis van partners en tegenstrevers is wezenlijk om hen te begrijpen en met hen in gesprek te komen. Niet vanuit relativisme, maar om in intellectueel gesprek met andere tradities te zoeken naar nieuwe funderingen en rijkere interpretaties van belangrijke normatieve concepten. Immers, ook buiten de westerse context zijn bijvoorbeeld menselijke waardigheid en publieke verantwoording belangrijk.

### **Soevereiniteit, militaire ontwikkeling en veiligheid**

De American Century is onherroepelijk ten einde. Verdragen zijn altijd al gebrekking nagekomen, maar nu stellen de VS zich meer dan ooit transactioneel op. Ze ondergraven internationale afspraken en zetten bondgenoten voor het blok in de confrontatie met rivalen. Door economische afhankelijkheden kunnen onze waarden en belangen in de knel komen: is bijvoorbeeld de privacy van onze burgers in vertrouwde handen bij de landen waarvan wij onze 5G-infrastructuur afnemen?

#### *Strategische economische politiek*

In de Europese Unie, en zeker in Nederland, hebben we het hier moeilijk mee. Wij zijn gewend te denken in termen van een algemeen erkende orde — gebaseerd op regels en gedeelde waarden en belangen, en gegarandeerd door de VS — die economie en handel moet vrijwaren van ongewenste neveneffecten uit geopolitieke hoek. Dat is niet meer vol te houden. Het is zaak een meer strategische economische politiek te voeren, en onze soevereiniteit te herwinnen op andere grootmachten als de VS, China en Rusland.

Soevereiniteit staat niet voor autonomie: *Alleingang*, op welk vlak ook, is onwenselijk en onhaalbaar. Het gaat veeleer om wat Angela Merkel *Handlungsfähigkeit* noemt: handelingsvermogen, gebaseerd op zelfstandige afweging van belangen. Dat kan leiden tot keuzes en verschuivingen van uitgangspunten binnen bestaande verbanden.

#### *Opties voor de EU*

Zo kan de EU op de Russische dreiging in Oost-Europa en het wegvallen van Amerikaanse veiligheidsgaranties reageren door binnen de NAVO — als zelfstandige pijler maar wel in samenwerking met de VS en het VK — de nadruk te verleggen van demilitarisering naar de opbouw van militaire capaciteit voor missies.

Op economisch vlak heeft de EU gewerkt aan een intern *level playing field* voor bedrijven; in een steeds verder globaliserende markt kan ze consumentenbelangen beter dienen door de concurrentie aan te gaan met landen die het daar minder nauw mee nemen.

En technologisch gezien is de EU vooral bezig geweest met de verdeling van R&D-middelen; het is nu zaak te investeren in de internationale innovatiepositie van Europa, maar bijvoorbeeld ook in beveiliging tegen cyberdreiging en hybride oorlogvoering.

#### *De EU als geopolitieke grootmacht*

De EU moet zich positioneren als een geopolitieke grootmacht, en dus zo gaan denken. Op de wereldmarkt moeten we onze geopolitieke belangen 'inprijzen'. Dat doet China ook, bijvoorbeeld door smartphones te subsidiëren om er hier in het Westen economische en technologische invloed te bewerkstelligen.

Is een verdeelde EU klaar voor die rol? Interne harmonie is geen vereiste om als eenheid naar buiten te treden. Om heldere doelen te kunnen stellen, moeten we unanimiteit durven inruilen voor gekwalificeerde meerderheden. Dat werkt wanneer we als kleinere landen de laagste gemene deler zoeken en zo nodig aansturen op onthouding van stemmen. We moeten afwegen hoeveel we inleveren wanneer we samen optrekken met andersdenkende kleine landen, en hoeveel tegenwicht tegen de grote landen we daarvoor terugkrijgen. Leiders en lidstaten moeten meer moed, leiderschap en verantwoordelijkheidsgevoel aan de dag leggen. Maar ook genuanceerder, meer thematisch, positie kiezen en medestanders zoeken binnen het collectief. En beter luisteren.

#### *Koppeling van economisch en politiek beleid*

De EU is veel minder dan China geneigd economische investeringen te koppelen aan politieke invloed. Ze verdedigt haar waarden vooral vanuit een ideologische benadering. Dat is achterhaald en ineffectief. Om dit te veranderen moeten we op Europees niveau bewerkstelligen wat binnen Nederland al in gang is gezet: ontkooking en strategische afweging van concurrentiebeleid, industriebeleid en buitenlandse politiek. Handelspolitiek is en blijft een geschikt middel om invloed uit te oefenen.

We moeten China overigens niet demoniseren als een land van piraterij en een bedreiging voor onze digitale veiligheid. Laten we China's grote economische sprong erkennen, zonder over ons heen te laten lopen als het gaat om intellectueel eigendom en lock-in.

### **Economische globalisering**

Globalisering zit 'm niet in toename van handel als zodanig, maar in de consequenties van de integratie van markten voor lonen, prijzen en verdelingseffecten.

De globalisering kent twee fasen. Tussen 1800 en 1990 raakten productie en consumptie wereldwijd steeds verder ontkoppeld. Sinds 1990 wordt het productieproces zelf opgeknipt en internationaal verhandeld. Met alle onzekerheid van dien: deze nieuwe globalisering raakt ook ons, zowel de lagere middenklasse als de hoger opgeleiden. Toch is globalisering geen natuurverschijnsel dat ons overkomt. We kiezen zelf hoe we erop reageren. Als het ons niet bevalt, kunnen we er wat aan doen.

### *Nationale beleidsruimte*

Leiders zoals Trump beweren graag dat een open economie geen eigen, nationale beleidsruimte meer toestaat. Maar de top-20 van meest geglobaliseerde economieën vertoont grote verschillen in overheidsingrijpen door meer of minder nivellerende belastingdruk. Nationale overheden hebben dus wel degelijk veel keuzemogelijkheden. De effecten van hun keuzes reiken zelfs verder dan 50 jaar geleden, zowel positief als negatief. Ook beleidsterreinen waarin dat niet voor de hand lijkt te liggen, hebben tegenwoordig internationale componenten. Zo kunnen landen met hun onderwijsbeleid knappe koppen van elders aantrekken en daarmee hun geopolitieke positie versterken. Anderzijds snijden sommige landen zich met hun handelsbeleid juist in de vingers.

De conclusie is dat landen veel meer beleidsruimte hebben dan ze beseffen. Ze doen er goed aan die zo verstandig mogelijk in te vullen. Daarnaast zou je ook economische globalisering kunnen combineren met machtsstructuren op mondiaal niveau, om wereldwijde publieke goederen te beheren en handel, klimaat en geld optimaal te regelen. Dit levert wel spanning op met je democratische legitimiteit: hoe organiseer je daarvoor draagvlak onder burgers?

### *Polarisering*

Het blijft wel de vraag hoe het komt dat juist in de meest geglobaliseerde, open en geëgaliseerde samenlevingen in Europa het debat over zaken als migratie en welvaartsverdeling nu zo sterk gepolariseerd is.

## **Internationaal recht**

Het internationale recht, de basis van de internationale orde, is geen ondubbelzinnige grootheid. Het creëert zekerheid én faciliteert machtsuitoefening. Tegelijkertijd maakt het emancipatie en tegenspraak mogelijk. Het heeft niet alleen een functie in de bescherming van belangen, maar er liggen ook waarden in besloten. Het recht draagt de belofte van rechtvaardigheid in zich.

### *Afweging van waarden en belangen*

Internationaal recht is het kader waarbinnen voorrang kan worden gegeven aan private belangen, vrijhandel en correctieve rechtvaardigheid, of aan het algemeen belang, publieke waarden en distributieve rechtvaardigheid. De huidige orde staat, zeker de afgelopen decennia, in dienst van een neoliberale wereldeconomie, die de (geo)politieke verhoudingen direct beïnvloedt. De morele kant hiervan is verwaarloosd en verzwakt; sociale rechtvaardigheid is zelfs buiten de orde geraakt. Dit neemt niet weg dat globalisering veel mensen wereldwijd grote rijkdom heeft gebracht, dat landen die rijkdom — hoewel in verschillende mate — herverdelen, dat kapitaalstromen tot op zekere hoogte gereguleerd zijn, dat internationale rechtspraak ook niet-economische belangen begint mee te wegen, en dat de internationale gemeenschap bijvoorbeeld kinderarbeid en dodelijke ziekten weet terug te dringen.

### *Burgers en de internationale rechtsorde*

De spreekwoordelijke 'boze kiezers' zijn niet zo zeer tegen 'de' internationale rechtsorde. Ze herkennen zich vaak niet in de orde die ze waarnemen, bijvoorbeeld rondom de Irak-oorlog en de herdefiniëring van marteling. Maar bovenal herkennen zij zich niet in een orde die wereldwijd de ongelijkheid vergroot en uitputting van water en land (en daarmee migratie) niet weet te voorkomen. Zij keren zich teleurgesteld af.

Onderzoek bevestigt dat ze noodzaak en belang van internationale instituties en verbanden zoals de EU zeker inzien, en daar ook verwachtingen bij hebben. Burgers zijn en blijven sociale en ethische wezens. Mét de wereldeconomie en sociale media globaliseert hun bewustzijn. Daar hoort een verhaal bij waardoor identificatie mogelijk blijft. Politici maken hier een probleem van, maar zouden juist moeten aansluiten bij wat hun kiezers beweegt. De uitdaging is om idealen opnieuw te formuleren en een positief verhaal te vertellen dat mensen betrokken houdt.

### *Idealen in de internationale rechtsorde*

De huidige internationale rechtsorde bevat wel degelijk idealen, en biedt voldoende aanknopingspunten om die tot gelding te brengen en dingen te veranderen. Dat kan vanuit bestaande instituties en regels, of met nieuwe. Grote steden nemen hierin tegenwoordig het voortouw. Nederland kan bijvoorbeeld een rol spelen in de lopende internationale inspanningen om multinationals te reguleren en belastingen te hervormen.

### *Nieuwe samenwerkingsverbanden*

Bedrijven raken steeds nauwer betrokken bij de oplossing van sociale problemen, getuige hun inzet voor de SDG's en de verschuiving van shareholder value naar stakeholder value. Overheden moeten wel met bedrijven willen en durven samenwerken. Nederland heeft daarin een traditie en kan een voortrekkersrol vervullen.

Samenwerking op militair vlak draait niet meer alleen om afspraken tussen natiestaten. Niet-staatelijke actoren en privatisering van oorlogvoering worden steeds belangrijker. Dat vraagt om creativiteit in de vormgeving van instituten; ook hier ontstaan nieuwe regels van staatsaansprakelijkheid.

Ook vanuit geopolitiek oogpunt is een waarden-gedreven buitenlands beleid belangrijk. Spreek met China vanuit eigen kracht en vind gedeelde (humanistische) waarden. Het is een lastig, tijdrovend gesprek maar er is geen andere weg.

### *Verandering binnen de bestaande orde*

Op nationaal én internationaal niveau is er meer onderhandelingsruimte om waarden en belangen af te wegen en doelen te bereiken dan menigeeen denkt. Herpositionering en verandering zijn mogelijk zonder de rechtsorde als geheel op de schop te nemen.

Laten we niet vergeten dat internationale samenwerking ons heel veel goeds heeft gebracht. We praten graag over de zaken waar we het minst controle hebben, maar hebben wel degelijk ook positieve invloed op dingen die ertoe doen.