

**From:** EK-voorzitter <voorzitter@eerstekamer.nl>  
**Date:** Tuesday, September 9, 2025, 3:10 PM  
**To:** EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>  
**Subject:** FW: AIV advies: Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde

---

**Attachments:**

AIV\_Mondiale Zuiden advies\_DT versie.pdf

---

---

**Van:** AIV <aiv@minbuza.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 9 september 2025 15:06  
**Aan:** EK-voorzitter <voorzitter@eerstekamer.nl>  
**CC:** Koen Petersen <koen.petersen@eerstekamer.nl>; 5.1.2.e 5.1.2.e <5.1.2.e  
5.1.2.e@eerstekamer.nl>; Kamerling, Susanne <susanne.kamerling@minbuza.nl>; Oppewal, Jorrit <jorrit.oppewal@minbuza.nl>; Vries, Shila de <shila-de.vries@minbuza.nl>  
**Onderwerp:** AIV advies: Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde

Geachte voorzitter,

Bijgevoegd treft u het AIV advies: 'Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde' aan.

Hoogachtend, namens de AIV-voorzitter Bert Koenders,

Dirk-Jan Koch

**Professor Dirk-Jan Koch**  
**Secretaris-Directeur Adviesraad Internationaal Vraagstukken**

P.O. box 20061 | 2500 EB | The Hague  
T + 31 70 348 6060 M+ 31 5.1.2.e

---

Help save paper! Do you really need to print this email?

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

# Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde

Adviesrapport | 10 september 2025







# Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde

Adviesrapport | 10 september 2025

# Adviesraad Internationale Vraagstukken

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder Europese samenwerking, mensenrechten, internationale ontwikkeling en veiligheidsbeleid. De adviesraad richt zich op strategische dilemma's en op de agendering van nieuwe thema's met het oog op de langere termijn. De AIV beoogt met onafhankelijke, zorgvuldig beargumenteerde adviezen actuele internationale ontwikkelingen te analyseren en te duiden, aanbevelingen te doen voor het Nederlands buitenlands beleid en op deze manier bij te dragen aan het politieke en maatschappelijke debat over internationale kwesties.

## Leden

### Voorzitter

Bert Koenders

### Leden

Jan Broeks  
Dorette Corbey  
Tanya van Gool  
Janne Nijman  
Bram van Ojik  
Paul Scheffer  
Henne Schuwer  
Annelies Zoomers

### Secretaris-Directeur

Dirk Jan Koch

## Dit advies is opgesteld door een schrijfgroep bestaande uit de volgende personen:

Annelies Zoomers (voorzitter)  
Dorette Corbey  
Tanya van Gool  
Anna Marhold

Maarten Biermans  
Hylke Dijkstra  
Allert van den Ham  
Joshua Livestro  
Kiza Magendane  
Yannick du Pont  
Louise van Schaik  
Gulnaz Sibgatullina  
Lionel Veer

### Projectsecretariaat

Jorrit Oppewal (raadsadviseur)  
Susanne Kamerling (raadsadviseur)  
Shila de Vries (projectsecretaris)

# Inhoudsopgave

---

**Samenvatting** – 6

**Aanbevelingen** – 9

## **Hoofdstuk 1**

–

### **De opkomst van het mondiale Zuiden?**

- 1.1 *What's in a name:*  
het mondiale Zuiden – 14
- 1.2 Verschuivingen in beeld – 16
- 1.3 Conclusie – 23

## **Hoofdstuk 2**

–

### **Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde**

- 2.1 Afhankelijkheden van het Zuiden – 25
- 2.2 Geopolitieke scenario's – 26
- 2.3 Implicaties – 29

## **Hoofdstuk 3**

–

### **Zuidelijke perspectieven**

- 3.1 Politiek, Rechtsorde en Stabiliteit – 32
- 3.2 Economische Transformatie – 37
- 3.3 Momentum voor hervorming – 40

## **Hoofdstuk 4**

–

### **Europa's benadering van het mondiale Zuiden**

- 4.1 De veranderende Europese blik op het zuiden – 43
- 4.2 Beleid van de Europese Unie – 44
- 4.3 Beleid van individuele lidstaten – 47

## **Hoofdstuk 5**

–

### **Samenwerking met het mondiale Zuiden in de nieuwe wereldorde**

- 5.1 Algemene principes – 51
- 5.2 Team Europe – 53
- 5.3 Nederlands beleid – 55

## **Bijlage**

Details over selectiecriteria voor strategische partners – 61

## **Lijst van geraadpleegde experts** – 63

## **Lijst van afkortingen** – 64

## **Eindnoten** – 65



# Samenvatting

De geopolitieke verschuivingen die zich in hoog tempo voltrekken vragen om een herpositionering van Europa en Nederland in de wereld. In dit advies pleit de AIV voor een uitbreiding en strategische verdieping van de relaties met landen in het mondiale Zuiden. Dat is essentieel om mede vorm te kunnen geven aan een multipolaire wereld en nadelige geopolitieke scenario's te vermijden, maar ook om in te spelen op de economische opkomst van het mondiale Zuiden en om invulling te geven aan gemeenschappelijke belangen via effectieve multilaterale samenwerking.

Een dergelijke herpositionering biedt houvast in een tijd van toenemende geopolitieke onzekerheid. Als relatief klein land met open economie is Nederland afhankelijk van internationale markten, handelsrelaties, grondstoffen en een stabiele internationale rechtsorde. In een wereld waarin traditionele bondgenootschappen onder druk staan hangen onze welvaart, veiligheid en invloed af van nieuwe verbintenissen.

Samenwerking met het mondiale Zuiden — een diverse groep landen waaronder India, Indonesië, Brazilië, Zuid-Afrika, Nigeria en tientallen middelgrote en kleine landen — is essentieel om tegenwicht te bieden aan ongewenste geopolitieke ontwikkelingen. De invloed van Rusland en China in het mondiale Zuiden groeit hard, onder andere in grondstofrijke landen en fragiele staten. In het geval van China loopt dit vooral via handel en investeringen, terwijl Rusland zich met name manifesteert in conflictgebieden, onder andere door levering van militaire diensten. Europa zal moeten bijschakelen om verlies aan relevantie, invloed en aanzien te voorkomen.

De nieuwe koers van de VS onder het tweede presidentschap van Trump heeft de urgentie versterkt. Met de grillige Amerikaanse handelspolitiek die zich weinig aantrekt van internationale regels en de terugtrekking uit het klimaatverdrag van Parijs en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) wordt het multilaterale stelsel hard geraakt. Dit ondermijnt het vermogen om wereldwijde uitdagingen zoals klimaatverandering en het risico op pandemieën het hoofd te bieden. Bovendien beweegt de geopolitiek mogelijk richting een scenario waarbij Europa en het mondiale Zuiden klem komen te zitten tussen de rivaliserende grootmachten VS en China.

Tegen die achtergrond komen de langetermijnbelangen van Europa en landen in het mondiale Zuiden meer in elkaars verlengde te liggen. Door zich sterker met deze landen te verbinden, kan de kans op dat onwenselijke geopolitieke scenario worden verkleind en gezamenlijk worden toegewerkt naar een multipolaire orde waarin de internationale rechtsorde wordt versterkt en multilaterale oplossingen kunnen floreren. Voor deze uitgangspunten bestaat in het mondiale Zuiden brede steun, zoals ook bleek uit de actieve rol die veel zuidelijke landen speelden bij de totstandkoming en aanname van het *Pact for the Future* in 2024. Daarnaast zien veel zuidelijke landen Europa ook als een aantrekkelijke partner, met een grote interne markt.

Nauwere relaties met het mondiale Zuiden zijn ook van groot economisch belang voor Europa. Met een groeiend aandeel van de wereldbevolking en de wereldeconomie zijn deze landen steeds belangrijker als afzetmarkten voor Nederlandse bedrijven. Ook op het gebied van toegang tot grondstoffen, energie, arbeid en technologie spelen deze landen een cruciale rol. Het versterken van de Europese strategische autonomie vraagt om grootschalige investeringen in de groene en digitale transitie en de defensie-industrie. Die ambities zijn alleen haalbaar via strategische samenwerking met en investeringen in landen in het mondiale Zuiden, onder andere vanwege de benodigde kritieke grondstoffen.

Strategische verdieping van de relaties vergt echter een fundamentele omslag in de Europese opstelling ten aanzien van het mondiale Zuiden, gericht op het overbruggen van onderlinge verschillen. Want hoewel langetermijnbelangen overeenkomen, lopen visies en prioriteiten voor de kortere termijn vaak uiteen. Waar veel Europese landen zich te midden van de huidige geopolitieke turbulentie vastklampen aan bescherming van de bestaande liberale wereldorde van de afgelopen decennia, benadrukken landen in het mondiale Zuiden juist de noodzaak om deze grondig te hervormen. Landen zoals India, Brazilië en Zuid-Afrika leveren al jarenlang kritiek dat de huidige wereldorde hen te weinig invloed biedt en hun belangen onvoldoende dient.

Bovendien zien zij dubbele standaarden in de toepassing van de waarden en regels waar de liberale wereldorde voor zegt te staan. Deze kritiek nam verder toe in de nasleep van de coronapandemie, toen Europese landen zeer terughoudend bleken met het delen van vaccins met andere landen, en recent door de verschillende reacties op oorlogen in Oekraïne en Gaza. Dat Europa andere landen bekritiseert over mensenrechtenschendingen of relaties met Rusland, terwijl Israëlische agressie in de Gazastrook wordt getolereerd, heeft de geloofwaardigheid van Europa als partner aangetast. De Indiase minister van Buitenlandse Zaken Jaishankar raakte bij velen een snaar met zijn opmerking aan het begin van de Oekraïne oorlog: *“Europe has to grow out of the mindset that its problems are the world’s problems, but the world’s problems are not Europe’s problems.”*

Kritiek vanuit het mondiale Zuiden op Europa kan soms onterecht lijken, bijvoorbeeld omdat veel van de problemen die deze landen ervaren ook samenhangen met tekortkomingen in het eigen beleid en bestuur. Bovendien bedienen revisionistische krachten zich van desinformatie om anti-Europese kritiek verder op te stoken. Hoewel onterechte kritiek moet worden weersproken, zal Europa tegelijkertijd moeten erkennen dat een deel van de kritiek legitiem is. Dat vraagt ook om een constructieve houding en de bereidheid om zuidelijke voorstellen voor hervorming te omarmen die bijdragen aan een eerlijke, vreedzame en duurzame wereld.

De samenloop van de opkomst van landen in het Zuiden – en afnemende relatieve invloed van Europa in de wereld – kan openingen bieden voor een meer gelijkwaardige relatie. Daarbij hoeft Europa er niet voor te schuwen de eigen belangen, standpunten en dilemma’s op tafel te leggen. Dat is zelfs een voorwaarde voor gelijkwaardige samenwerking, zolang dat het startpunt vormt van een eerlijke en respectvolle dialoog, gericht op gezamenlijke of complementaire belangen. Zo kan Europa een verschil maken door zuidelijke ambities voor industrialisatie en lokale verwerking van grondstoffen proactief te bevorderen, waarmee tegelijkertijd de Europese afhankelijkheid van China wordt verminderd.

Te vaak, echter, wordt de manier waarop Europese actoren naar niet-westerse samenlevingen kijken nog beïnvloed door een stilzwijgend superioriteitsdenken, waarbij Europese modellen van liberale democratie en vrije markt bewust of onbewust de maatstaf zijn. Het is tijd om deze blik achter ons te laten, al was het maar omdat Europa zelf in toenemende mate intern te maken heeft met forse uitdagingen en met ontevredenheid bij grote delen van de bevolking. Bovendien vormt zo’n benadering geen vruchtbare basis voor constructieve relaties met zuidelijke landen, die gezien willen worden als gelijkwaardige partners met hun eigen realiteit en dynamiek.

Daarbij moet Europa er wel op toezien dat kernwaarden niet op het spel worden gezet. Waar het internationaal recht in het geding is, dient Europa duidelijk stelling te nemen en zichzelf trouw te blijven. Herschikking van relaties vereist ook een stevigere inzet op de internationale rechtsorde en hervorming van internationale instituties. Consistentie is daarbij noodzakelijk. Het beschermen van kernwaarden en trekken van rode lijnen is echter iets anders dan mogelijke partners publiekelijk te bekritisieren bij elke tekortkoming of verschil van inzicht. Dat is veelal contraproductief. Europa moet sterk bewustzijn tonen van de eigen waarden, zonder de indruk te wekken deze op te willen leggen aan anderen.

Gelijkwaardigheid is gebaat bij een open dialoog over elkaars belangen, maar moet, zeker tegen de achtergrond van historisch gegroeide machtsverschillen en ongelijke startposities, verder gaan dan een transactionele uitwisseling van kortetermijnbelangen. De geschiedenis van Europese koloniale dominantie brengt bovendien een bijzondere verantwoordelijkheid met zich mee voor mondiale problemen van nu, zoals ongelijkheid en klimaatverandering. In het hier en nu zal Europa dan ook bereid moeten zijn tot compromissen en investeringen.

Zo zal Europa moeten inschikken qua stemgewicht bij de multilaterale instellingen, ten gunste van landen uit het Zuiden. Daarnaast is actieve steun voor financiële hervormingen nodig die de beschikbaarheid van kapitaal vergroten voor broodnodige investeringen in het Zuiden, onder andere in publieke infrastructuur en klimaatadaptatie. Zonder tastbare voortgang op deze onderwerpen verliest het multilaterale stelsel aan legitimiteit in het mondiale Zuiden en winnen alternatieven – bijvoorbeeld vanuit BRICS – verder aan aantrekkingskracht. Hier is Europa niet bij gebaat.

Tegelijkertijd biedt de huidige chaotische geopolitieke context weinig ruimte voor een groot-schalige multilaterale verbouwing. Dit is geen nieuw *'Bretton Woods'*-moment. Daarom is het belangrijk dat Nederland, naast de inzet op hervormingen, ook werk maakt van flexibele en pragmatische coalities om op specifieke dossiers voortgang te boeken, zoals het tegengaan van belastingontwijking, verbeterde toegang tot kapitaalmarkten en oplossingen voor de schuldenproblematiek voor landen in het mondiale Zuiden. Ook zullen Nederland en andere Europese lidstaten geloofwaardigheid moeten tonen door eerder gemaakte afspraken over klimaat- en ontwikkelingsfinanciering na te komen.

Zoals uitvoerig beschreven in dit advies, is er binnen het mondiale Zuiden sprake van een hoge mate van diversiteit. Naast de opkomende machten, betreft het ook een groot aantal ontwikkelingslanden, met name in Afrika, die juist achterblijven, in een voortdurende worsteling met armoede, fragiliteit en zwak bestuur. Het is logisch dat Europese actoren in toenemende mate interesse tonen in het versterken van de relaties met grote opkomende economieën en machtige invloedrijke *middle powers*. De AIV benadrukt echter dat juist de armere fragiele gebieden niet mogen worden vergeten: instabiliteit in die regio's raakt ook Nederland, op terreinen als veiligheid en migratie. In de huidige context kan het bovendien juist effectief zijn om via minilaterale coalities samen te werken, met verschillende typen landen. Zo zou Nederland samen met opkomende Aziatische economieën kunnen bijdragen aan het versterken van wederzijds belangrijke sectoren in armere landen, zoals de ICT-sector en productie van digitale hardware.

Wat betreft de EU is betere afstemming en coördinatie essentieel, zowel tussen verschillende DG's binnen de Europese Commissie, als tussen lidstaten en de Commissie. Extra inspanning is nodig om de private sector beter te laten aansluiten en mee te krijgen met economische initiatieven in het Zuiden, bijvoorbeeld middels betere financieringsmechanismen. Zo niet, dan lopen initiatieven zoals de *Global Gateway* het risico een lege huls te blijven. Nederland zou nadrukkelijker de samenwerking moeten zoeken met gelijkgezinde lidstaten zoals Duitsland en de Scandinavische landen om de inzet in zuidelijke landen beter op elkaar af te stemmen. In voorkomende gevallen, zoals in de Sahel, kan Nederland een brugfunctie vervullen tussen verschillende EU-lidstaten.

Kennis en netwerken, tenslotte, vormen cruciale voorwaarden voor diepere en effectieve partnerschappen. Bezuinigingen op kennisinstellingen, diplomatieke posten en culturele en academische uitwisselingen met het mondiale Zuiden staan haaks op de noodzaak te kunnen beschikken over goede persoonlijke banden, wederzijds vertrouwen en kennis van elkaar. Juist deze elementen zijn essentieel om internationale partnerschappen te doen wortelen en tot bloei te laten komen.

Om werk te maken van de zuidelijke partnerschappen die hard nodig zijn in het huidige tijdsgewricht doet de AIV de volgende aanbevelingen.

# Aanbevelingen

## Algemeen

1

**Zet in op heroriëntatie van de relaties met landen in het mondiale Zuiden: werk aan uitbreiding en verdieping van strategische partnerschappen, op basis van gelijkwaardigheid en wederzijdse langetermijnbelangen. Erken dat dit op kortere termijn vraagt om concessies en investeringen vanuit Europese zijde.**

- Draag actief uit, in binnen- en buitenland, dat versterking van de relaties met landen in het mondiale Zuiden onmisbaar is om de Nederlandse en Europese belangen in een veranderende wereldorde te kunnen dienen.
- Geef invulling aan gelijkwaardigheid door open te zijn over het eigenbelang en door de belangen van de ander serieus te nemen, maar ook door erkenning van ongelijke startposities en de Europese historische verantwoordelijkheid daarvoor. Dit vraagt om het delen van welvaart en macht, en loslaten van westerse superioriteit.

2

**Geef mede vorm aan de multipolaire 'à la carte'-wereld door actief samen te werken met landen in het mondiale Zuiden, op basis van gedeelde toewijding aan de internationale rechtsorde, en zo het scenario van een wereldorde die wordt gedomineerd door VS-China rivaliteit te vermijden.**

- Een sterkere verbintenis tussen Europa en landen in het mondiale Zuiden verkleint de ruimte voor de VS of China om landen te dwingen tot een binaire keuze en het loskoppelen van de andere grootmacht.
- Blijf met partners als Brazilië, India en Zuid-Afrika het gesprek voeren over de destructieve rol van Rusland in Oekraïne, zonder hen te dwingen om de Europese lijn te volgen.

## Multilateraal

3

**Zoek actievere samenwerking met zuidelijke landen voor de hervorming van multilaterale organisaties, als vernieuwde ankers om mondiale problemen te adresseren, de internationale rechtsorde te versterken en ontwikkeling te bevorderen. Werk in de tussentijd ook gericht samen om voortgang te behouden op belangrijke dossiers, zoals handel, belastingen en schulden.**

- Erken dat hervorming noodzakelijk is voor het voortbestaan van organisaties zoals de VN, WTO en IMF/Wereldbank, die onder druk staan door de afwijzende houding van de VS en ondervertegenwoordiging van zuidelijke landen.
- Draag actief steun uit voor een Indiase, een Braziliaanse en twee Afrikaanse permanente zetels in de VN-veiligheidsraad en werk aan consensus over gecoördineerde Europese vertegenwoordiging.
- Omarm zuidelijke voorstellen, zoals het *Bridgetown Initiative*, voor hervorming van Wereldbank en IMF, de uitgifte van extra *Special Drawing Rights (SDRs)* via ontwikkelingsbanken, schuldenverlichting, en het Braziliaanse voorstel voor belastinghervormingen, onder andere door deze structureel binnen de EU te agenderen.
- Neem actiever deel aan initiatieven van organisaties die in het mondiale Zuiden worden gewaardeerd, zoals UNCTAD, de Afrikaanse Unie, en regionale ontwikkelingsbanken.

## Europese Unie

4

**Draag actief bij aan de geloofwaardige positionering van de EU als een constructieve speler in de multipolaire orde, die de voorwaarden schept voor gelijkwaardige samenwerking met het mondiale Zuiden.**

- Zet in op meer en betere handelsakkoorden met landen in het mondiale Zuiden, zoals Mercosur, en zorg dat deze akkoorden aan beide kanten beleidsruimte laten om duurzame en eerlijke economische ontwikkeling actief vorm te kunnen geven. Zuid- en Zuidoost-Azië verdienen hierbij prioriteit.
- Pleit in Brussel consistent voor een constructievere houding richting het mondiale Zuiden. De EU schiet nu vaak tekort in het tijdig opstarten van een gelijkwaardige dialoog over Europees beleid met mogelijk negatieve gevolgen voor landen in het Zuiden, zoals duurzaamheidsstandaarden of de koolstofheffing (CBAM).
- Trek in de relaties met eigenstandige machtspolen binnen het mondiale Zuiden, zoals India en Brazilië, zoveel als mogelijk samen op als Team Europe.

5

**Versterk de bijdrage aan zuidelijke ambities voor industrialisatie en werkgelegenheid, door gerichte ondersteuning van industriële clusters en infrastructuur, in lijn met wederzijdse prioriteiten.**

- Zet in op groene industriële partnerschappen, gericht op meer lokale waarde-toevoeging en werkgelegenheid. Dit kan migratiedruk verminderen en de Europese toegang tot grondstoffen via intermediaire goederen (halffabricaten) verbeteren.
- Versterk de samenhang tussen *Global Gateway*, *Critical Raw Material Partnerships* en *Clean Trade and Investment Partnerships*, en zorg dat deze op structurele wijze bijdragen aan de effectieve uitvoering van industriebeleid van partnerlanden.
- Zorg voor betere verbinding tussen politieke ambities van de EU in de wereld en de Europese private sector, onder andere door exportkredietverzekeringen en ontwikkelingsfinanciering beter op elkaar aan te laten sluiten, voor coherente financiering van strategische investeringen in het Zuiden.

## Nederland

6

**Identificeer een aantal zuidelijke kernpartners om de relaties in brede zin mee te versterken, op voet van gelijkwaardigheid en met zicht op een gedeelde toekomst.**

- Houd daarbij rekening met criteria zoals respect voor mensenrechten, het internationaal recht en democratische principes, historische relaties, handelsstromen, geografische nabijheid en gemeenschappelijke uitdagingen. De in het Nederlandse buitenlandbeleid genoemde 14 'combinatielanden' vormen een goed aanknopingspunt, met landen zoals Senegal, Nigeria, Ghana, India, Colombia en Bangladesh.
- Waardeer de relatie met de geselecteerde landen op, breng deze verder dan de combinatie van handel en duurzame ontwikkeling, en geef ambassades de middelen en ruimte om lokale leiders bij overheid, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven op flexibele wijze te kunnen ondersteunen, aansluitend bij hun prioriteiten.
- Spoor de verschillende Nederlandse ministeries en maatschappelijke en private actoren aan om te investeren in relaties met relevante *counterparts* in de geselecteerde landen.

7

**Wees consistent in het nakomen van afspraken over ontwikkelings- en klimaatfinanciering, in lijn met de SDG-agenda, en focus daarbij op de minst-ontwikkelde landen en fragiele staten, mede in het belang van internationale veiligheid en stabiliteit. Hanteer een landengerichte benadering, via initiatieven rond specifieke uitdagingen op landenniveau, met een mix van Europese en zuidelijke partners.**

- Zoek samenwerking met gelijkgezinde landen zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Scandinavische landen voor een coherente inzet in fragiele en minst-ontwikkelde landen.
- Zorg daarbij voor borging van kennis van fragiele contexten bij de Nederlandse ministeries en ambassades, en voor een integrale benadering van defensie, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking.
- Verken ook de mogelijkheid voor een inclusieve Noord-Zuid commissie op internationaal niveau die zich kan buigen over de toekomst van ontwikkelingssamenwerking, gericht op de minst-ontwikkelde en fragiele staten.
- Neem het voortouw voor innovatieve samenwerkingsvormen (Noord-Zuid-Zuid), door met landen uit aanbeveling 6, of opkomende economieën zoals India of Golfstaten in minilaterale coalities samen te werken aan post-conflict wederopbouw, of aan het faciliteren van belangrijke transitie in minst-ontwikkelde landen, bijvoorbeeld op het gebied van energie, voedsel of digitalisering.

## Randvoorwaarden

8

**Zorg voor een goede en geactualiseerde kennispositie over het mondiale Zuiden en versterkte netwerken, middels universiteiten, denktanks, ambassades en academische en culturele wederzijdse uitwisselingen.**

- Door ontwikkelingen tijdig te signaleren kan men misstappen voorkomen en op kansen inspelen. Investeer daarom in kennis over verschillende regio's (geschiedenis, taal, maatschappij) bij universiteiten en denktanks. De lacune van een Europese denktank gericht op Zuid-Azië zou moeten worden gevuld.
- Bouw het diplomatieke postennet in het mondiale Zuiden niet af, maar bouw het uit.
- Investeer in uitwisselingen en studiebeurzen. Bezuinigingen op dit vlak hebben een hoge prijs, omdat Nederland hiermee verliest aan waardevolle kennis, netwerken en soft power.
- Werk samen met andere EU-lidstaten aan verbetering van het proces voor de aanvraag van een Schengenvisum voor kort verblijf, met snellere doorlooptijden en meer transparantie naar de aanvrager.

9

**Draag waarden zoals individuele vrijheden en democratie actief uit, zonder ze op te leggen. Wees, ongeacht het land in kwestie, scherp op rode lijnen met betrekking tot schendingen van internationaal recht.**

- Blijf inzetten op thema's als democratisering, maatschappelijke ruimte en individuele vrijheden, wat breed wordt gewaardeerd door bevolkingen in het mondiale Zuiden.
- Wees tegelijkertijd open over de noodzaak om samen te werken met regeringen die deze waarden niet volledig delen, of daar op een andere manier invulling aan geven.
- Wees consistent in reacties op schendingen van het internationaal recht en voorkom daarmee het verwijt dubbele standaarden te hanteren.

10

**Communiceer strategischer: neem afstand van een vaak onbewuste houding van superioriteit en geef geen brandstof aan anti-Europese narratieven. Investeer daarnaast zelf in proactieve communicatie via digitale media om tegenwicht te bieden aan desinformatie campagnes vanuit Rusland, de VS, China en andere landen.**

- Heb speciaal oog voor het koloniale verleden en hoe dit al dan niet doorwerkt in het heden, door hierop initiatieven te blijven ontwikkelen met relevante landen en groepen, daar én hier. De afgelopen jaren heeft Nederland hier een goed begin mee gemaakt.
- Zeker gezien de koloniale en neokoloniale historie, is zorgvuldige toon en communicatie essentieel. Verschillen van inzicht mogen worden benoemd, maar Europa moet geen agenda's opleggen. Anti-Europese krachten zijn behendig in het framen hiervan als neokolonialisme.
- Investeer, in Europees verband, in actieve informatiecampagnes op sociale media, ook in lokale talen, gericht op het uitdragen van een duidelijke Europese toekomstvisie op mondiale welvaart, om tegenwicht te bieden aan desinformatie.



Mumbai, een van de snelst groeiende steden in het mondiale Zuiden, illustreert hoe landen als India in rap tempo uitgroeien tot economische en politieke spelers van betekenis. Met grootschalige investeringen in infrastructuur, technologie en stedelijke ontwikkeling versterkt India zijn rol als mondiaal knooppunt. Tegelijkertijd presenteert het zich nadrukkelijk als vertegenwoordiger van het mondiale Zuiden, met een beroep op meer invloed en gelijkwaardigheid in mondiale besluitvorming. Deze opkomst markeert een wereld in transitie, waarin het Westen zijn dominante positie verliest. Voor Europa betekent dit de noodzaak zich opnieuw te positioneren binnen een multipolaire wereldorde, met oog voor wederkerigheid en partnerschap.

# De opkomst van het mondiale Zuiden?

**De wereld is altijd in beweging, maar de snelheid van de veranderingen varieert. De afgelopen dertig jaar lijken de verschuivingen relatief hard te gaan. Waar de wereld in 1995 op zo'n beetje alle terreinen werd gedomineerd door Europa, Noord-Amerika en Japan (het Westen), zijn de verhoudingen nu anders. China is in korte tijd een economische en technologische grootmacht geworden. Ook de invloed van andere landen in 'het mondiale Zuiden', zoals India, Indonesië, Brazilië en de Golfstaten is sterk toegenomen.**

Voor de AIV vormt dit aanleiding om het Nederlandse en Europese beleid ten aanzien van het mondiale Zuiden in dit adviesrapport onder de loep te nemen. De relaties van Europa met landen in het Zuiden gaan lang terug en hebben al verschillende transformaties ondergaan, van kolonialisme naar partners op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en handel. In het brede buitenlandbeleid komen deze landen echter nog altijd op het tweede of derde plan, na traditionele westerse bondgenoten. Tegen de achtergrond van de huidige verschuivingen is het de vraag of de relatie toe is aan een nieuwe transformatie. De hoofdvraag van dit advies is dan ook: *hoe zouden Nederland en Europa zich moeten herpositioneren richting de diversiteit van landen in het mondiale Zuiden gezien de veranderende wereldorde?*

Deze vraag roept meteen de vervolgvraag op wat precies wordt bedoeld met het mondiale Zuiden. Dit hoofdstuk bespreekt allereerst het gebruik van dit begrip, om vervolgens in kaart te brengen in hoeverre en op welke terreinen sprake is van de opkomst van het mondiale Zuiden.

## 1.1 *What's in a name*: het mondiale Zuiden

Er is geen eenduidige definitie van 'het mondiale Zuiden', maar in het algemeen doelt de term op de meeste landen in Midden- en Zuid-Amerika, Afrika en Azië (minus Japan en Zuid-Korea, die als onderdeel van het Westen worden beschouwd). Een bruikbaar element voor een definitie is de groep van G77-landen, opgericht in 1964 als een coalitie voor gezamenlijke belangenbehartiging van ontwikkelingslanden binnen de Verenigde Naties (VN), die momenteel meer dan 130 leden heeft. China is niet officieel lid, maar wel nauw betrokken; vaak wordt gesproken van 'G77+China'.<sup>1</sup> Rusland is geen lid van de groep. In dit advies doelt de AIV met de term mondiale Zuiden op de groep G77-landen, aangevuld met de drie Centraal Aziatische republieken die daar geen lid van zijn (Kazachstan, Kirgizië en Oezbekistan).

Binnen deze groep is duidelijk sprake van een hoge mate van diversiteit. In veel opzichten zijn de onderlinge verschillen tussen landen in het mondiale Zuiden groter dan de overeenkomsten. De landen van de Sahel en de Golfstaten, bijvoorbeeld, bevinden zich aan tegengestelde uiteinden van de wereldwijde ranglijst van landen op basis van het inkomen per capita.

Ook politieke systemen lopen sterk uiteen, van een grote groep landen met meerpartijen-democratie, tot militaire junta's in de Sahel en repressieve autocratieën zoals Iran. Weliswaar is er sprake van groeiende politieke samenwerkingsverbanden zoals de BRICS, maar dit betekent niet dat het geopolitieke of geografische machtsblokken betreft. Neem India, dat zichzelf positioneert als leider van het mondiale Zuiden. Tegelijkertijd wordt de dominante logica van het Indiase buitenlandbeleid gevormd door de regionale dynamiek, met name de rivaliteit met Pakistan en China, twee landen die zich ook tot het mondiale Zuiden rekenen. Toch zit India met beide landen samen in de Shanghai Cooperation Organisation (SCO) en met China in de BRICS.

Sommige experts zijn vanwege deze interne verschillen kritisch op het gebruik van de term mondiale Zuiden. Daarnaast kan gebruik van de term ook worden geïnstrumentaliseerd. Het frame van 'het mondiale Zuiden'<sup>2</sup> dat verenigd zou zijn in kritiek op de hypocriete westerse wereldorde wordt door verschillende leiders op polariserende wijze ingezet, om antiwesterse sentimenten aan te wakkeren en steun te vergaren voor de eigen positie. Rusland gebruikt daarbij ook de term *Global Majority*, zoals in september 2023 toen buitenlandminister Lavrov in zijn speech bij de Algemene Vergadering van de VN stelde dat de wereldwijde antikoloniale meerderheid genoeg heeft van het westerse juk.<sup>3</sup>

Ook Azerbeidzjan vormt een recent voorbeeld. De *Baku Initiative Group*, opgericht in 2023, richt zich op het aanwakkeren van anti-Franse sentimenten in voormalige kolonies en overzeese gebieden zoals Nieuw-Caledonië en Mayotte.<sup>4</sup> Dit kan niet los worden gezien van de Franse steun voor Armenië in het conflict met Azerbeidzjan. Tijdens de klimaatop COP-29 in Baku gebruikte president Aliyev zijn positie als gastheer om bij een evenement gericht op kleine eilandstaten hard uit te halen naar Frankrijk en Nederland, door hen te betichten van neokolonialisme en onderdrukking op overzeese eilanden in de Cariben en Stille Oceaan.<sup>5</sup>

Een andere vorm van misbruik van het frame van het mondiale Zuiden is te zien wanneer elites in ontwikkelingslanden zich verschuilen achter antiwesterse kritiek om het eigen falen om inclusieve ontwikkeling te bewerkstelligen, te verhullen. De Venezolaanse president Maduro, bijvoorbeeld, geeft westers imperialisme de schuld van de diepe economische crisis in zijn land en presenteert 'zuid-zuid samenwerking' als de weg voorwaarts om de westerse hegemonie te doorbreken.<sup>6</sup>

Ondanks deze nadelen zijn er echter ook goede argumenten om de term mondiale Zuiden wel te hanteren. Ten eerste is het gebruik ervan in de betreffende landen zelf redelijk wijdverbreid, van politici tot analisten en activisten. Zeker gezien het verband met het koloniale verleden past Europa enige terughoudendheid bij het bekritisieren van de wijze waarop deze landen naar zichzelf verwijzen.<sup>7</sup>

Daarnaast biedt de term wel degelijk analytische meerwaarde, zolang men zich bewust is van de valkuilen. Veel van de betreffende landen delen een koloniale geschiedenis, vaak met Europese mogendheden. Deze gedeelde achtergrond werkt door in hun huidige posities ten opzichte van het Westen. Economisch gezien betreft het doorgaans lage- of middeninkomenslanden die, enkele uitzonderingen daargelaten, een soortgelijke positie innemen binnen de internationale economische orde.<sup>8</sup>

Wat hen bovenal bindt, echter, is de gezamenlijke ambitie om de huidige internationale orde te hervormen, met als doel een inclusiever systeem dat beter aansluit bij hun zorgen en belangen. Meerwaarde van de term ligt met name in het gegeven dat op tal van internationale dossiers een scheidslijn loopt tussen 'Noord' en 'Zuid'. Denk bijvoorbeeld aan discussies over de hervorming

van multilaterale instellingen, internationale belastingheffing, de verdeling van de kosten en baten van internationaal klimaatbeleid, en de beleving van dubbele standaarden. Zulke scheidslijnen, die in hoofdstuk 3 verder worden uitgediept, maken de term bruikbaar voor het beschrijven en begrijpen van mondiale machtsverhoudingen.

## 1.2 Verschuivingen in beeld

Sinds de eeuwwisseling wordt regelmatig gesproken over ‘de opkomst van het mondiale zuiden’. Maar wat zeggen de cijfers? Op welke terreinen is hier inderdaad sprake van, en op welke niet? En is die opkomst vooral toe te schrijven aan slechts een paar landen, of betreft het een breder fenomeen? De AIV loopt een aantal terreinen langs.

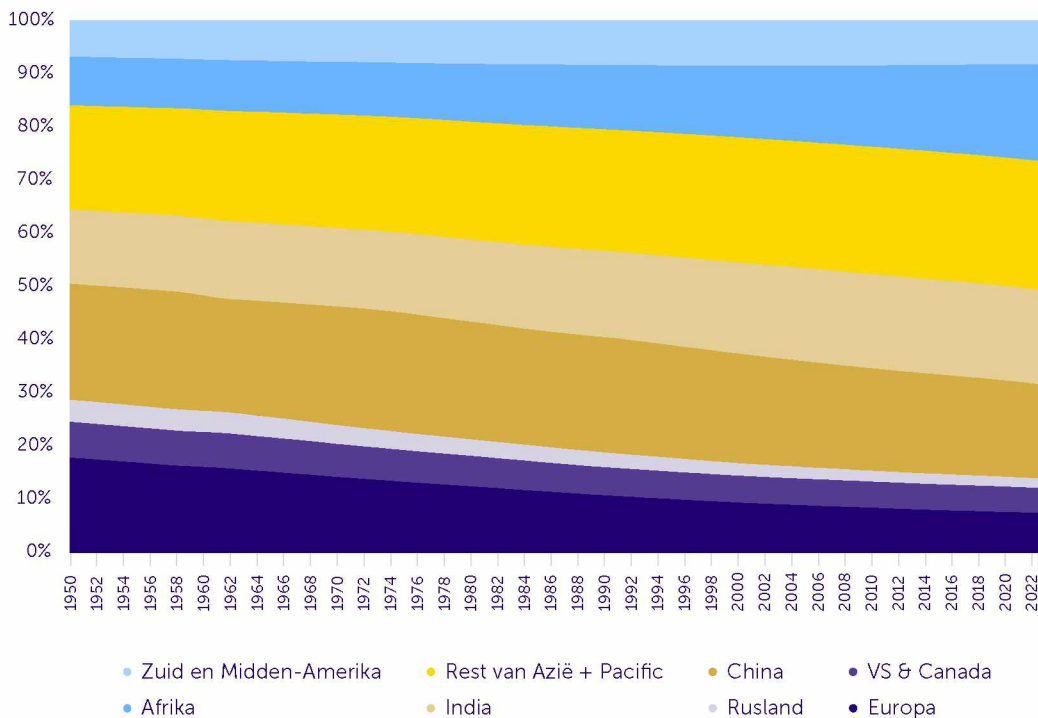
### Demografie

Op demografisch gebied is ‘opkomst’ niet de juiste term, omdat het zuiden ook in 1950 al goed was voor ongeveer 70% van de wereldbevolking (zie figuur 1). Sindsdien is dit aandeel nog verder toegenomen, tot ruim boven de 80%. Deze groei ging in relatieve zin vooral ten koste van het Europese aandeel, dat is gedaald van 17,9% in 1950 tot slechts 7,4% in 2023.

Binnen het mondiale Zuiden bestaan aanzienlijke verschillen. Het Chinese aandeel in de wereldbevolking is licht gedaald, terwijl dat van India is toegenomen. Gezamenlijk zijn deze twee landen al sinds 1950 goed voor zo’n 35% van de wereldbevolking. De snelste bevolkingsgroei vond plaats in de rest van Azië en vooral in Afrika, waar de bevolking groeide van minder dan 250 miljoen in 1950 tot bijna 1,5 miljard vandaag, waarmee het aandeel in de wereldbevolking is verdubbeld van 9% naar 18%.

**Figuur 1. Wereldbevolking, 1950-2023.**

De figuur toont de ontwikkeling van de relatieve bevolkingsaandelen per wereldregio van 1950 tot 2023, waaruit blijkt dat het Europese aandeel van de wereldbevolking krimpt en dat van het mondiale Zuiden toeneemt.



Bron: AIV, op basis van UN World Population Prospects (2024), via Our World in Data.

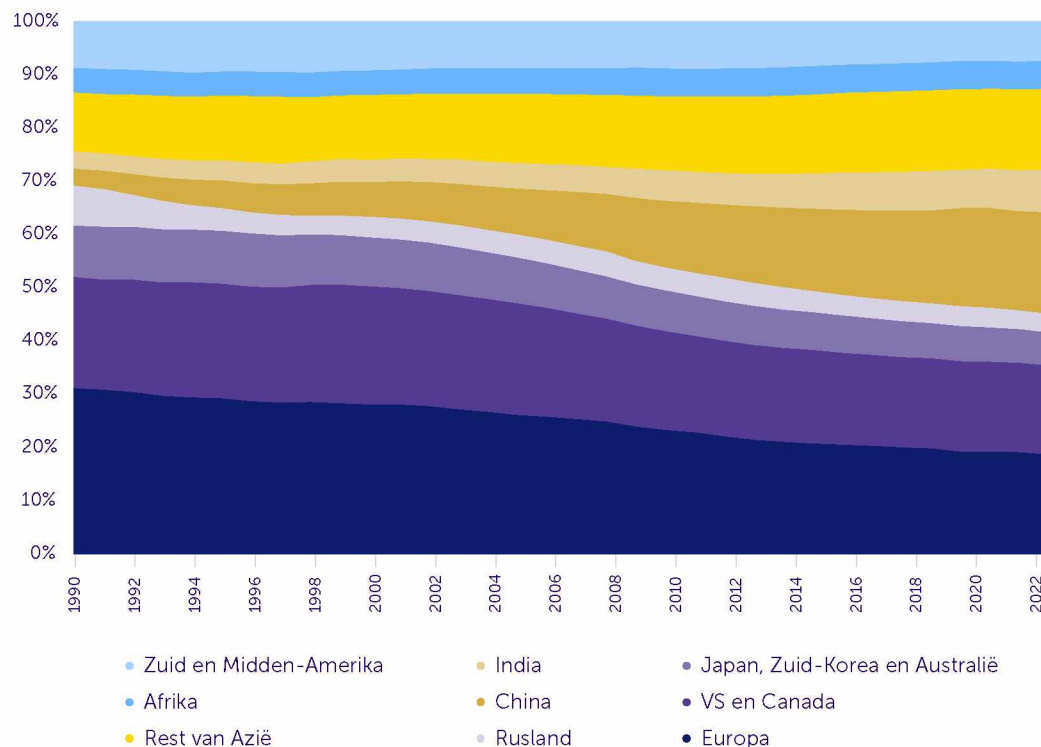
Vooruitkijkend naar 2050, op basis van de meest recente prognoses van de VN<sup>9</sup>, tekenen zich drie brede demografische trends af. In Europa, Rusland en Oost-Azië zal de bevolking in absolute zin krimpen, waarbij het Europese aandeel waarschijnlijk onder de 6% zal uitkomen. In veel Latijns-Amerikaanse en Aziatische landen, waaronder Brazilië, India en Indonesië, wordt afnemende groei verwacht, richting demografische stabilisatie. De enige regio waar sprake blijft van aanhoudende groei is Afrika, waar de bevolking 2,5 miljard kan bereiken in 2050. Bijna de helft van deze groei zal plaatsvinden in Nigeria, DR Congo, Ethiopië en Tanzania. In Afrikaanse landen met dalende geboortecijfers, zoals Kenia en Ghana, ontstaat de komende decennia ruimte voor een demografisch dividend, omdat het aandeel van de beroepsbevolking groeit. Dit biedt kansen op versnelde economische groei, mits wordt geïnvesteerd in onderwijs en werkgelegenheid.

### Economische groei

Gedurende een groot deel van de 20<sup>e</sup> eeuw werd de wereldeconomie gedomineerd door het Westen. In 1990 was deze groep (Europa, VS, Canada, Japan, Zuid-Korea en Australië) goed voor 62% van de wereldeconomie, en dat is ná correctie voor hogere prijsniveaus in rijke landen (figuur 2). In directe dollars lag dat aandeel zelfs nog hoger. Sindsdien is de economische machtsverhouding sterk verschoven, vooral door de snelle groei van China. Het westerse aandeel daalde naar 42%, terwijl China's aandeel (in koopkrachtpariteit) steeg van 3% naar 19%. Ook andere opkomende markten groeiden snel sinds eind jaren negentig. In 2001 introduceerde een zakenbankier van Goldman Sachs daarom de term BRIC (Brazilië, Rusland, India en China), later uitgebreid tot BRICS met Zuid-Afrika.

**Figuur 2. Wereld bruto binnenlands product, in koopkrachtpariteit, 1990-2023.**

De figuur toont de ontwikkeling van het relatieve economische aandeel van verschillende wereldregio's, met een duidelijke toename van het aandeel van China en India en een daling van het westerse aandeel.



Bron: AIV, op basis van Wereldbank (2025) data, via Our World in Data.

Figuur 2 laat echter zien dat de economische opkomst van het mondiale Zuiden grotendeels draait om China en India. Het aandeel van de rest van het mondiale Zuiden steeg slechts van 24,3% in 1990 naar 27,7% in 2023. Tabel 1 bevestigt dit beeld door te kijken naar het bbp per capita, als percentage van het Nederlandse niveau (aangepast voor prijsverschillen). Bij economische opkomst hoort in principe een inhaalslag. Voor China, India en Zuidoost-Azië is die zichtbaar, al blijven de verschillen groot: India zit bijvoorbeeld nog altijd op 14% van het Nederlandse niveau; in harde dollars slechts 6%.

Andere zuidelijke regio's, zoals Latijns-Amerika, het Midden-Oosten en Afrika zijn sinds 1990 juist verder achterop geraakt. De tijdelijke opleving tijdens de grondstoffenhausse van 2003-2013 leidde niet tot structurele transformatie, waardoor veel van deze economieën weer zijn teruggevallen.<sup>10</sup> Grote delen van het mondiale Zuiden zijn economisch gezien dan ook eerder achterblijvend dan opkomend.

**Tabel 1. Bbp per capita als percentage van Nederland, 1990 vs 2023.**

De tabel laat zien dat sommige delen van het mondiale Zuiden, met name in Azië, bezig zijn met een economische inhaalslag ten opzichte van westerse landen zoals Nederland, terwijl landen in het Midden-Oosten en Afrika juist verder achterop raken.

Land / Regio	Bbp per capita als percentage van het Nederlandse bbp per capita	
	1990	2023
China	5%	32%
India	6%	14%
Zuidoost-Azië (ASEAN-5)	17%	26%
Latijns-Amerika	31%	28%
Midden-Oosten & Centraal-Azië	29%	22%
Sub-Sahara Afrika	9%	7%

Bron: AIV, op basis van IMF (2025) data: World Economic Outlook Database

## Financiële Sector

Het mondiale financiële systeem werd traditioneel gedomineerd door het Westen. Rond de eeuwwisseling was de dollar goed voor zo'n 70% van de wereldwijde valutareserves, gevolgd door de euro met circa 20%.<sup>11</sup> Sindsdien is het dollaraandeel gedaald naar 59%, mede door toegenomen gebruik van kleinere westerse valuta zoals de Australische en Canadese dollars. De Chinese renminbi speelt nog steeds een bescheiden rol (2-3%), terwijl andere zuidelijke valuta als te onstabiel worden gezien als reservemunt en bovendien nog nauwelijks worden gebruikt voor internationale transacties. Westerse dominantie blijkt ook uit de centrale rol van SWIFT, het in België gevestigde platform dat door ruim 11.000 banken in 200 landen wordt gebruikt voor financiële transacties.

Die afhankelijkheid van westerse valuta en instituten is de BRICS-landen een doorn in het oog, zeker na het westerse besluit om Rusland grotendeels af te sluiten van het internationale betalingsverkeer na de invasie van Oekraïne. Als reactie zoeken BRICS-landen naar alternatieven om hun financiële autonomie te vergroten. Het idee van een gezamenlijke BRICS-munt, vooral bepleit door Rusland, wordt door experts als onrealistisch beschouwd.<sup>12</sup> Bovendien lijken de andere BRICS-landen er niet veel voor te voelen.<sup>13</sup> Wel groeit het enthousiasme voor het gebruik van de eigen valuta in de onderlinge handel, zoals India en Rusland al doen.<sup>14</sup> Verdere toename van handelsstromen tussen zuidelijke economieën kan zo op termijn wel bijdragen aan afname van de westerse dominantie van het financiële systeem.

## Internationale Handel

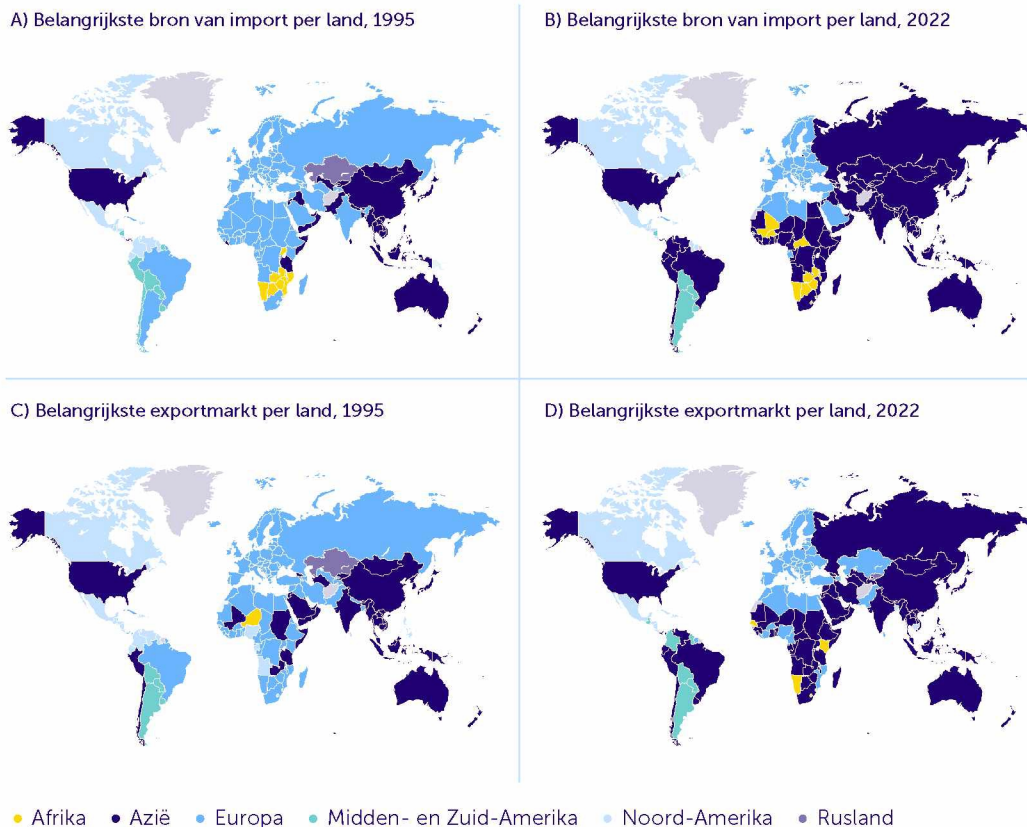
In de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw draaide de wereldhandel grotendeels om twee assen: de export van zuidelijke grondstoffen naar het westen in ruil voor industriële producten, en de onderlinge handel in producten tussen westerse landen. Dit patroon is de afgelopen decennia veranderd, met ingrijpende economische en geopolitieke gevolgen.

Figuur 3a en 3b tonen per land vanuit welk continent de meeste goederen werden geïmporteerd in 1995 en 2022. In 1995 was Europa de grootste leverancier voor veel landen in het mondiale Zuiden, waaronder Brazilië, India en Zuid-Afrika. Geen enkel Latijns-Amerikaans land importeerde toen al vooral uit Azië, terwijl dat in Afrika gold voor slechts drie landen. In 2022 is dat beeld volledig gekanteld. Het overgrote deel van landen wereldwijd haalt de import nu vooral uit Azië. De enige markten waar Europa nog domineert zijn een paar Noord-Afrikaanse landen, Cuba, Gabon en Guinea-Bissau. Deze verschuiving weerspiegelt ten dele de snelle industrialisering in Azië en het wegzakken van de maakindustrie in Europa. De verschuiving van de economische wereldkaart zou minder drastisch zijn als de handel in diensten was meegeteld, maar het bredere patroon van de snelle Aziatische opkomst in de wereldhandel blijft ook dan overeind.

Ook qua export is het zwaartepunt verschoven, zoals te zien in figuur 3c en 3d. In 1995 was Europa nog de belangrijkste exportbestemming voor veel landen, met name in Afrika en het Midden-Oosten. Zuid-Amerika had een divers profiel, met Europa als belangrijkste exportmarkt voor Brazilië. In 2022 overheerst Azië als belangrijkste bestemming van de export voor de meeste landen in het mondiale Zuiden. Waar olie-exporteurs als Angola, Nigeria en Venezuela in 1995 nog vooral naar Noord-Amerika exporteerden, is dat continent nu nog slechts voor een beperkt aantal landen de belangrijkste exportmarkt. Met de verhoogde importheffingen van Trump lijkt uitbreiding van dat lijstje onwaarschijnlijk.

### Figuur 3. Belangrijkste handelspartners per land, 1995 vs 2022.

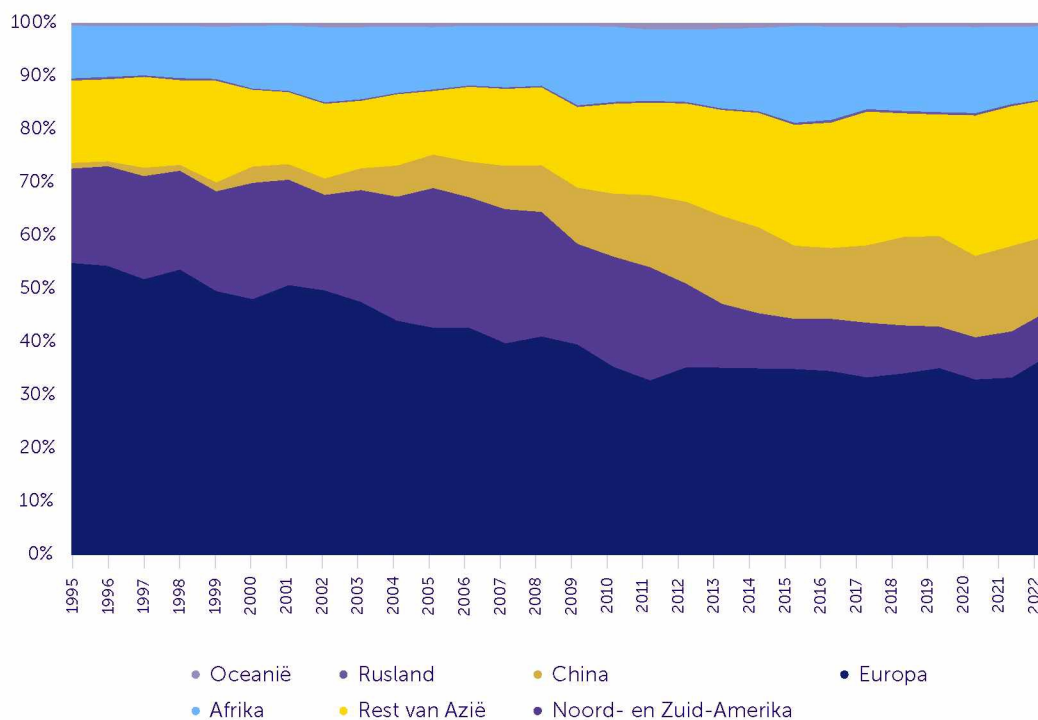
De figuur laat zien hoe Azië tussen 1995 en 2022 Europa heeft verdrongen als belangrijkste handelspartner (zowel qua import als export) voor het merendeel van de landen in het mondiale Zuiden.



De wereldkaarten in figuur 3 geven een duidelijk beeld van de breedte van de handelsverschuiving. Tegelijkertijd geven ze geen volledig beeld, omdat het handelsprofiel van de meeste landen behoorlijk gemengd is, terwijl elk land op de kaart maar één kleur krijgt. Figuur 4 biedt meer detail over de Afrikaanse export en laat zien dat Europa van groot belang blijft, met een aandeel van 37,5%. Dat is echter wel een stuk minder dan de 55% in 1995. Bovendien is Noord-Afrika goed voor de helft van de Afrikaanse export naar Europa; elders op het continent is het belang van Azië relatief groter. Rond 2013 haalde Azië Europa in als belangrijkste exportmarkt voor het Afrikaanse continent als geheel. Daarbij speelt China een centrale rol via de import van mineralen en olie, maar ook landen als India (olie, goud, kunstmest en landbouwproducten) en de Verenigde Arabische Emiraten (vooral goud) zijn toonaangevend. Zo'n 65% van Afrika's export naar Azië gaat naar andere landen dan China.

**Figuur 4. Bestemming van Afrikaanse Export, 1995-2022.**

De figuur laat zien dat Azië Europa in het afgelopen decennium is voorbijgestreefd als belangrijkste exportbestemming voor Afrika, maar ook dat Europa, ondanks het geleidelijk dalende aandeel, nog altijd een zeer belangrijke handelspartner blijft.



Bron: AIV, op basis van UN COMTRADE data, via Atlas of Economic Complexity.

Ook op het vlak van investeringen winnen zuid-zuid relaties terrein. China's *Belt and Road Initiative* (BRI), gestart in 2013, richt zich op wereldwijde investeringen in infrastructuur en productieve sectoren. In de jaren 2010 bedroeg de jaarlijkse waarde rond de 100 miljard dollar. Na een sterke terugval tussen 2020 en 2022 is de BRI-geldkraan recent weer vol opgedraaid.<sup>15</sup> Door de jaren heen zijn Zuidoost-Azië, Afrika en het Midden-Oosten de belangrijkste bestemmingen.

Daarnaast timmeren ook de Golfstaten aan de weg. In 2022 en 2023 kondigden zij voor 113 miljard dollar aan investeringen in Afrika aan, meer dan in het gehele decennium daarvoor.<sup>16</sup> Deze betreffen onder andere infrastructuur zoals havens, maar ook projecten in olie, gas en hernieuwbare energie.

## Grondstoffen en Technologie

Economische productie is afhankelijk van grondstoffen en technologie. In de 20<sup>e</sup> eeuw waren olie en gas de belangrijkste hulpbronnen. Deze voorraden zijn redelijk verspreid over de wereld, al heeft het Midden-Oosten een buitenproportioneel aandeel. In de 21<sup>e</sup> eeuw zorgen de groene en digitale transitie voor een verschuiving van aandacht naar een breed scala aan kritieke grondstoffen (*Critical Raw Materials – CRMs*). Voor accu's zijn onder andere lithium, kobalt, mangaan, nikkel en grafiet nodig; windturbines vragen om zeldzame aardmetalen en zonnepanelen om silicium. Digitale technologieën vereisen onder andere gallium, germanium, tantalium en tin. Beide transitie vragen om grote hoeveelheden koper.

De meeste van deze grondstoffen zijn geografisch sterk geconcentreerd. Westerse landen zoals Canada, de VS, Australië en Zweden beschikken over voorraden van belang, maar het zwaartepunt ligt in het mondiale Zuiden. Van de wereldwijde reserves van kobalt bevindt 63% zich in DR Congo, van koper 40% in Chili en Peru, van mangaan 45% in Gabon en Zuid-Afrika, en van nikkel 40% in Indonesië en de Filippijnen. Brazilië bezit meer dan 90% van de bekende niobiumreserves, essentieel voor staal en halfgeleiders.

Sommige kritieke grondstoffen, zoals wolfram, zijn vooral in China te vinden (83% van de reserves). China is echter vooral dominant met betrekking tot de verwerking van kritieke grondstoffen, waaronder van kobalt, koper en mangaan uit Afrika en Zuid-Amerika. De bewerkte producten gaan deels naar de eigen industrie, maar worden ook naar Europa geëxporteerd. Daarnaast controleert China vrijwel de volledige keten van zeldzame aardmetalen, zoals dysprosium, neodymium en yttrium. Deze zijn niet uitzonderlijk schaars, maar China is het enige land dat op grote schaal heeft geïnvesteerd in winning en verwerking.

Naast grondstoffen bestaat in het mondiale Zuiden ook veel potentie voor hernieuwbare energie. Noord-Afrika, bijvoorbeeld, kent gunstige omstandigheden voor zonne-energie: meer zonuren, hogere intensiteit, lage bevolkingsdichtheid en veel beschikbare ruimte – vooral in woestijngebieden.

## Technologie

Ook technologische innovatie verschuift in geografisch opzicht. In 2007 kwam nog 77% van alle patentaanvragen uit het Westen (inclusief Japan en Zuid-Korea), maar dat is gedaald tot minder dan 50%.<sup>17</sup> Deze daling komt vrijwel volledig door de explosieve groei van Chinese aanvragen, die inmiddels 47% van het totaal uitmaken – ruim drie keer zoveel als de VS, de nummer twee. De lancering van het AI-model DeepSeek in februari 2025 toont dat China ook op het gebied van geavanceerde kunstmatige intelligentie snel inloopt.

India is nog goed voor slechts 2% van de patentaanvragen, maar dat kan snel veranderen. Jaarlijks studeren er 2,5 miljoen Indiase studenten af in exacte STEM-vakken (*science, technology, engineering, mathematics*). Dat is minder dan in China (3,5 miljoen), maar wel het dubbele van de VS, Frankrijk en Duitsland samen.<sup>18</sup> Westerse landen zijn steeds afhankelijker van Indiase kenniswerkers. Duitsland wil jaarlijks 90.000 Indiase wetenschappers aantrekken.<sup>19</sup> In Nederland verdrievoudigde het aantal Indiase kennismigranten tussen 2015 en 2023 tot 25.000.<sup>20</sup>

Ook andere opkomende landen zoals Indonesië, Brazilië en Mexico leveren al meer STEM-afgestudeerden dan Frankrijk of Duitsland. Tegelijkertijd blijven grote delen van het mondiale Zuiden nog ver achter. In 2023 had Nederland zes keer zoveel patentaanvragen als heel Afrika. Dat betekent niet dat er geen sprake is van technologische vooruitgang. Zo was Oost-Afrika een koploper in digitale financiële innovatie: M-Pesa, gelanceerd in Kenia in 2007, was het eerste succesvolle platform voor mobiele betalingen ter wereld.

## Internationale Politiek

De machtsstructuren van multilaterale instellingen bieden nog weinig ruimte voor opkomende landen in het mondiale Zuiden. De vetomachten in de VN-Veiligheidsraad zijn nog altijd dezelfde als bij de oprichting na de Tweede Wereldoorlog. Binnen het IMF en de Wereldbank is sinds 2010 weliswaar sprake van beperkte herschikking van stemrechten, maar de rijke landen blijven dominant. Zo heeft de VS een vetopositie in het IMF, omdat een meerderheid van 85% vereist is voor belangrijke besluiten, terwijl de VS 16,5% van de stemmen bezit.

Bij kleinere, flexibelere samenwerkingsverbanden is meer beweging zichtbaar. In de jaren negentig werden de grote lijnen voor internationale besluitvorming uitgezet via de G7 (tussen 1997 en 2014 G8, met Rusland). Inmiddels is de G20 belangrijker geworden, met bredere vertegenwoordiging van het Zuiden. Dit platform werd in 1999 opgericht voor overleg van Ministers van Financiën, maar werd vanaf 2008, tijdens de financiële crisis, opgeschaald naar het niveau van regeringsleiders. Landen als India, Brazilië, Zuid-Afrika, Argentinië en Saudi-Arabië hebben via de G20 meer invloed dan voorheen op de internationale beleidsagenda.

De BRICS is een ander voorbeeld van veranderende machtsverhoudingen. Het collectief begon in 2009 met vier landen, verwelkomde Zuid-Afrika in 2011 en breidde in 2024 uit met Egypte, Ethiopië, Iran, de VAE en Indonesië. Daarnaast is een nieuwe categorie 'BRICS-partners' in het leven geroepen, waaronder landen als Kazachstan, Nigeria en Thailand, die niet volledig lid zijn, maar wel deelnemen aan BRICS-initiatieven.<sup>21</sup>

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), opgericht in 1961, is van oudsher een samenwerkingsverband van vooral westerse landen, maar kijkt inmiddels ook nadrukkelijker naar het Zuiden. Na toetreding van Chili in 2010 volgden Colombia (2020) en Costa Rica (2021). Er lopen gesprekken met onder meer Argentinië, Brazilië, Indonesië, Peru en Thailand.

## Internationale Rechtsorde en Veiligheid

Tussen 1990 en 2020 vonden meerdere militaire interventies plaats in het mondiale Zuiden, geïnitieerd en uitgevoerd door westerse coalities, zoals in Afghanistan, Irak en Libië. Zulke operaties lijken om uiteenlopende redenen minder waarschijnlijk in de toekomst.

Ook de westerse bijdrage aan VN-vredesmissies is sterk afgenomen. Eind 1993 waren circa 34.000 westerse vredestoepen actief - bijna de helft van het totaal. In 2025 zijn dat er nog slechts 5.400, op een totaal van ruim 61.000. De meeste vredestroepen komen nu uit het Zuiden, met Nepal, Rwanda, Bangladesh en India samen goed voor 37%.<sup>22</sup>

Los van militaire inzet is de algehele Europese betrokkenheid bij conflictbeheersing in het Zuiden afgenomen. In de jaren negentig investeerden Europese regeringen actief in vredesprocessen, zoals in Angola, Mozambique, Aceh (Indonesië) en Colombia. Bij recente conflicten - in Syrië, Soedan, Ethiopië en DR Congo - zijn Europese inspanningen veel beperkter.

De tijd dat het Westen een centrale rol speelde in vrijwel elk politiek en veiligheidsvraagstuk wereldwijd lijkt voorbij. Wat daarvoor in de plaats komt is onzeker. Waarschijnlijk zullen regionale machten zich in toenemende mate in conflicten mengen, zoals de VAE in Soedan, of Rwanda in Oost-Congo. Tegelijkertijd ontstaat er ook meer ruimte voor diplomatieke initiatieven vanuit opkomende spelers, zoals Qatar, dat bemiddelt in diverse conflicten in het Midden-Oosten en Afrika.

## Cultuur

Aan het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw werd het wereldwijde cultuur- en entertainmentlandschap gedomineerd door het Westen. Over de hele wereld keken mensen regelmatig naar Hollywoodfilms, luisterden naar westerse artiesten, of volgden Engelse, Spaanse of Italiaanse voetbalwedstrijden. De wereldwijde culturele invloed van het westen blijft ook vandaag nog

enorm. Naar schatting volgen bijvoorbeeld meer dan 3 miljard mensen op enigerlei wijze de Engelse Premier League.

Toch zijn ook hier grote veranderingen gaande. Indiase films, via Bollywood en andere filmstudio's, breiden hun kijkerspubliek snel uit in andere Aziatische landen. Hetzelfde geldt voor Nigeriaanse Nollywoodfilms in Afrika en Turkse soaps van het Midden-Oosten tot Latijns-Amerika.<sup>23</sup> Ondertussen voeren K-pop en Afrobeat-artisten regelmatig de wereldwijde hitlijsten aan en vullen zij stadions op buitenlandse tournees. Oost-Aziatische ontwikkelaars nemen een steeds prominentere positie in binnen de videogame-sector.<sup>24</sup> Het belang van deze sector wordt makkelijk onderschat, maar inmiddels spelen meer dan 3 miljard mensen wel eens videogames, goed voor een omzet die vier keer hoger ligt dan die van de totale filmindustrie.<sup>25</sup> Bovendien is de culturele invloed van games aanzienlijk, aangezien een gebruiker veel meer tijd aan een individueel spel besteedt dan aan een enkele film.

In toenemende mate wordt culturele invloed strategisch ingezet als een instrument van soft power in de mondiale strijd om macht en legitimiteit. Staten proberen via media, kunst, taal en tradities hun normen, waarden en wereldbeeld aantrekkelijk te maken voor buitenlands publiek. Daarbij speelt ook religie een groeiende rol. In landen als Rusland, India en delen van het Midden-Oosten wordt religie niet alleen ingezet voor binnenlandse identiteitspolitiek, maar ook om invloed uit te oefenen over de grens.

### 1.3 Conclusie

De titel van dit hoofdstuk eindigt niet voor niets met een vraagteken. Zowel bij 'de opkomst' als 'het mondiale Zuiden' zijn namelijk kanttekeningen te plaatsen.

Om met die laatste te beginnen: de enorme diversiteit in het mondiale Zuiden, zowel tussen als binnen landen, is ontegenzeggelijk. Toch zijn er historische, politieke en economische factoren die deze grote groep landen met elkaar verbindt, vooral de wens tot hervorming van de internationale orde op wezenlijke punten.

Wat betreft 'de opkomst' heeft dit hoofdstuk fundamentele veranderingen besproken op belangrijke terreinen. De internationale dynamiek is sterk veranderd vergeleken met dertig jaar geleden, met name door de snelle economische en technologische groei van Azië. Deze opkomst betekent niet per se een absolute economische neergang van het Westen of Europa, maar luidt wel een herschikking in van relatieve politieke invloed.

Echter, ook in de mate van 'opkomst' is sprake van grote diversiteit binnen het mondiale Zuiden. Veel verschuivingen worden gedreven door China, maar ook andere middelgrote machten zoals India, Indonesië, Zuid-Afrika, de Golfstaten en Brazilië winnen aan invloed. Tegelijkertijd blijft een aanzienlijke groep landen achter in armoede en fragiliteit.

Kortom, de term 'opkomst van het mondiale Zuiden' vergt nuance, maar blijft een passende karakterisering van een structurele ontwikkeling. In het volgende hoofdstuk worden de toegenomen Europese afhankelijkheden van het mondiale Zuiden die hieruit voortvloeien verkend, gevolgd door een analyse van de geopolitieke context waarin Europa deze zal moeten beheersen.



Chinese instructeur en Keniaanse trainee bij de spoorlijn tussen Mombasa en Nairobi. Deze lijn is een van de grootste infrastructuurprojecten in Oost-Afrika en onderdeel van het Belt and Road Initiative. Met zulke investeringen vergroot China zijn economische en diplomatieke aanwezigheid in het mondiale Zuiden, opent het nieuwe handelsroutes en versterkt het bilaterale relaties. De schaal, zichtbaarheid en strategische aard van deze projecten illustreren de verschuivende geopolitieke verhoudingen, waarin ook Europa concurrentie ervaart. Dat vraagt om een hernieuwde Europese inzet op zichtbaarheid, vertrouwen en strategische samenwerking met landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika

# Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde

**De structurele trends uiteengezet in het vorige hoofdstuk maken duidelijk dat ontwikkelingen in het mondiale Zuiden steeds meer impact hebben op Nederland, Europa en de wereld. Dit hoofdstuk verkent eerst de toenemende afhankelijkheden van Europa ten opzichte van het mondiale Zuiden en plaatst die vervolgens in de context van de huidige geopolitieke turbulentie. Daarbij worden mogelijke scenario's geschetst en de implicaties daarvan voor de Europese opstelling ten aanzien van het mondiale Zuiden geanalyseerd.**

## 2.1 Afhankelijkheden van het Zuiden

De Europese afhankelijkheid van het mondiale Zuiden manifesteert zich langs drie hoofdsporen. Ten eerste economisch: verschuivende demografie en koopkracht maken afzetmarkten in Azië, Latijns-Amerika en op termijn Afrika steeds belangrijker voor Europese bedrijven. Tegelijk zijn Europese economieën in toenemende mate afhankelijk van grondstoffen, technologie, kennis en arbeid uit het Zuiden. Grootschalige investeringen in de groene en digitale transitie en de defensie-industrie, allen noodzakelijk voor Europa's strategische autonomie, kunnen niet worden gerealiseerd zonder samenwerking met landen in het mondiale Zuiden, bijvoorbeeld qua toegang tot kritieke grondstoffen. Op het gebied van kennis is de hightechsector al afhankelijk van Indiase ingenieurs en door vergrijzing neemt ook de bredere behoefte aan arbeidsmigratie toe. Omgekeerd is Europa afhankelijk van samenwerking met herkomstlanden voor het tegengaan van ongewenste migratie en terugkeer van afgewezen asielzoekers.

Ten tweede nemen geopolitieke afhankelijkheden toe, waarbij samenwerking met landen in het mondiale Zuiden cruciaal is voor het beschermen van de Europese veiligheidsbelangen. Hoe meer landen richting Rusland opschuiven, hoe sterker de Russische machtspositie wordt - een directe bedreiging voor Europa, gezien de oorlog in Oekraïne en spanningen aan de oostgrens van NAVO-grondgebied. Dat geldt niet direct op dezelfde manier voor China. Wel is het zo dat, hoe zwakker de banden tussen Europa en het mondiale Zuiden, hoe sterker de relatieve

politieke en economische invloed van China daar wordt. Dat maakt het enerzijds lastiger om de eigen belangen in die landen te behartigen en maakt Europa ook meer afhankelijk van China, bijvoorbeeld voor de import van in China bewerkte grondstoffen uit het Zuiden. Bovendien zetten zowel Rusland als China expliciet in op het vergroten van hun invloed in landen in het mondiale Zuiden.

Ten derde zijn zuidelijke partners essentieel voor voortgang en versterking van multilaterale samenwerking, een kernbelang voor Nederland. Die noodzaak is urgenter geworden nu de VS zich heeft teruggetrokken uit onder meer de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en het klimaatverdrag van Parijs. Zulke stappen ondermijnen het vermogen om mondiale problemen aan te pakken – problemen die ook Nederland direct raken, zoals de coronapandemie liet zien. Eerder verstoorde de VS al het functioneren van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) door het blokkeren van benoemingen in het geschillenorgaan (Appellate Body). De recente invoerheffingen betekenen opnieuw een klap voor het wereldhandelssysteem, waarvan de Nederlandse economie sterk afhankelijk is.

Ook voor het bevorderen van de internationale rechtsorde – een grondwettelijke taak van Nederland – wordt samenwerking met opkomende landen in het mondiale Zuiden steeds belangrijker. Militaire grootmachten als Rusland, China en de VS tonen zich in toenemende mate terughoudend of afwijzend ten opzichte van essentiële principes van de internationale rechtsorde, en van de instituties die deze moeten handhaven, zoals het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof in Den Haag. In dat licht wordt Nederland ook op dit vlak afhankelijker van partnerschappen met landen in het mondiale Zuiden.

## 2.2 Geopolitieke scenario's

Europa moet deze afhankelijkheden zien te managen in een instabieler geopolitieke context. De eerste tekenen daarvan werden zichtbaar in de jaren na de financiële crisis van 2008, met een steeds assertiever Rusland en China. De spanningen zijn sindsdien sterk toegenomen: de Russische invasie van Oekraïne, escalatie in het Midden-Oosten, nieuwe conflicten op het Afrikaanse continent, een scherpere Chinese houding richting Taiwan en sinds begin 2025 de nieuwe koers van de VS.

Achter elk van deze ontwikkelingen schuilt een eigen dynamiek, maar bij verschillende ervan speelt de opkomst van het mondiale Zuiden ook een rol op de achtergrond. Rusland voelde zich comfortabeler om Oekraïne binnen te vallen in de wetenschap dat machtige spelers zoals China en India terughoudend zouden zijn met het veroordelen ervan. Trump wist Amerikaanse kiezers voor zich te winnen door te stellen dat opkomende economieën zoals China en Mexico zich ontwikkelen ten koste van de VS en beloofde industrieën terug te halen. China voelt meer ruimte om assertief te zijn richting Taiwan omdat het westen zich met Oekraïne bezighoudt.

Kortom, geopolitieke ontwikkelingen zijn het resultaat van een complexe interactie tussen nationale, regionale en mondiale gebeurtenissen en trends. Zelfs het heden laat zich lastig duiden, laat staan de toekomst. Daarbij is het behulpzaam om mogelijke scenario's te schetsen.

Eerst een korte blik op het verleden. Na de bipolaire wereld van de Koude Oorlog – met een westers blok onder leiding van de VS en een communistisch blok onder de Sovjet-Unie – volgde een unipolaire periode waarin de VS dominant was op militair, economisch, technologisch en cultureel vlak. Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) beschrijft het eind van die unipolaire orde en een fragmentatie van machtspolen.<sup>26</sup> Zoals beschreven is China zonder twijfel in korte tijd uitgegroeid tot een zelfstandige machtspool. Hoe andere landen zich tot deze grootmachten verhouden, is nog onzeker.

Figuur 5 illustreert vier mogelijke scenario's, variërend in 'polariteit' (twee dominante polen of meerdere), en 'polarisatie' (de mate van onderlinge spanningen). De werkelijkheid zal een combinatie van elementen uit de verschillende scenario's betreffen en de machtsverhoudingen kunnen per thema verschillen. Elk scenario heeft specifieke implicaties voor de positie van Europa, het mondiale Zuiden, en voor hun onderlinge relaties.

### Scenario 1: Dominerende tweestrijd

De tweestrijd tussen VS en China domineert de wereldorde, in een scenario dat doet denken aan de meest gespannen episodes in de Koude Oorlog, tussen de VS en Sovjet-Unie. Er is sprake van toenemende rivaliteit en ont koppeling tussen beiden. Andere landen worden voor het blok gezet: relaties met de één sluit relaties met de ander uit:

- De EU zit met een dilemma. Afhankelijkheden van de VS op het gebied van defensie, en wantrouwen richting China, leiden waarschijnlijk tot ongemakkelijke en ook onzekere verbinding met de VS.
- Landen in het mondiale Zuiden maken verschillende keuzes. Gezien de handelsrelaties zullen veel Afrikaanse landen voor China kiezen. Met name Zuidoost-Aziatische landen zitten met een vergelijkbaar dilemma als Europa: kiezen zij voor het economische belang van de relatie met China, of voor de VS als verzekering tegen mogelijke Chinese agressie in de regio?
- Beperkte ruimte voor multilateralisme om wereldwijde problemen aan te pakken. De globalisering komt ten einde, er ontstaan compleet separate handelsketens.
- Samenwerking tussen de EU en landen uit het mondiale Zuiden ligt voor de hand, maar vanwege de dominantie van de twee polen ook lastig: ze kunnen makkelijk tegen elkaar uitgespeeld worden.

### Scenario 2: Botsauto-model

Meerdere afzonderlijke polen die zich op autonome wijze tot elkaar verhouden. Sterke mate van polarisatie in de zin dat de spanningen tussen individuele polen, zoals tussen de EU en Rusland, of tussen China en India, hoog op kunnen lopen, waarbij ze tegen elkaar botsen, en andere landen daarin meeslepen. Dit scenario komt overeen met 'multi-polarisatie', zoals beschreven in het Munich Security Report 2025.<sup>27</sup>

De EU vormt een eigen pool, zo goed en zo kwaad als dat gaat gezien de interne spanningen. Het is een instabiele context, met regelmatig spanningen met andere polen. Samenwerking is ook mogelijk, maar verloopt moeizaam en gaat altijd gepaard met een zeker wantrouwen.

- Opkomende middelgrote machten in het mondiale Zuiden, zoals India en Brazilië, vormen een eigen pool. Zwakkere staten moeten vaak kiezen. Zo komt de politiek in landen als Sri Lanka of Bangladesh meer in het teken te staan van een keuze tussen India en China, in Zuidoost-Azië tussen de VS en China en in het Midden-Oosten tussen Iran en Saoedi-Arabië.
- Enige mogelijkheid voor *multi-alignment* en handel tussen polen, maar met beperkingen wanneer specifieke polen harder komen te botsen.
- De EU is druk met haar eigen plaats in de wereld als zelfstandige pool, en moet vaak balanceren ten aanzien van andere polen, ook in het mondiale Zuiden.

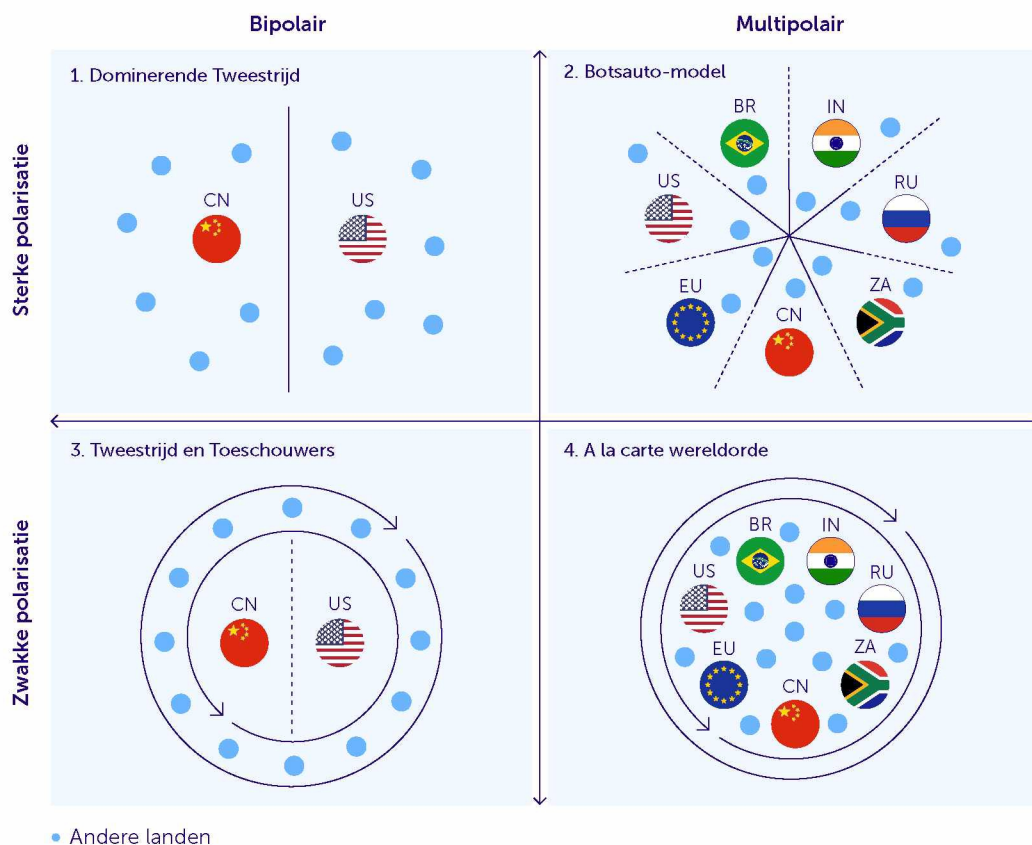
### Scenario 3: Tweestrijd en Toeschouwers

De tweestrijd tussen VS en China speelt een belangrijke rol, maar is niet overheersend of allesbepalend. Dit scenario doet denken aan periodes tijdens de Koude Oorlog waarin de spanningen tussen de VS en de Sovjet-Unie afnamen, en waarbij ruimte ontstond voor de Beweging van Niet-Gebonden Landen. In de huidige context zou dit betekenen dat andere landen (de toeschouwers) wel veel bezig zijn met de strijd tussen de VS en China, maar ook ruimte hebben om ertussen te laveren.

- De EU en het mondiale Zuiden komen in dezelfde boot met elkaar te zitten. Ze moeten voorzichtig opereren waar Amerikaanse en Chinese belangen elkaar in de weg zitten, maar hoeven geen harde keuze te maken voor de één en tegen de ander. Europa en het mondiale Zuiden kunnen elkaar in dit scenario versterken.
- Er is ruimte voor een nieuwe versie van de Niet-Gebonden Landen en redelijk wat mogelijkheden voor multilateralisme. Individuele landen en bedrijven kunnen met zowel China als de VS handel blijven drijven.

**Figuur 5. Polaire scenario's.**

De figuur toont verschillende geopolitieke scenario's, variërend in 'polariteit' (twee dominante polen of meerdere), en 'polarisatie' (de mate van onderlinge spanningen).



### Scenario 4: A la carte Wereldorde

Scenario in het verlengde van de analyse van Timothy Garton Ash en Ivan Krastev (ECFR), waarbij de wereldorde als menukaart wordt gepresenteerd.<sup>28</sup> Ook kleinere landen kunnen op basis van de eigen voorkeuren het eigen menu samenstellen en op verschillende terreinen met verschillende groot- en opkomende machten samenwerken.

- De EU vormt een eigen pool, met ruime mogelijkheid tot samenwerking met andere polen.
- Middelgrote opkomende landen in het mondiale Zuiden vormen een eigen pool en hebben alle mogelijkheid om redelijk autonoom door het geopolitieke landschap te bewegen. Kleinere en zwakkere staten blijven afhankelijk van machtigere landen die als pool kunnen worden aangemerkt, maar hebben wel de mogelijkheid tot *multi-alignment* met verschillende van die polen.
- Brede mogelijkheden voor multilateralisme en samenwerking tussen de EU en landen uit het mondiale Zuiden om wereldwijde problemen aan te pakken en eigen belangen na te streven.

Van belang is te onderstrepen dat alle vier de scenario's een zekere realiteitswaarde hebben. Veel hangt af van de opstelling van de VS, maar ook van die van China, de EU en landen in het mondiale Zuiden. De scenario's bieden verschillende handelingsperspectieven.

## 2.3 Implicaties

Het Munich Security Report 2025, gepubliceerd voorafgaand aan de jaarlijkse veiligheidsconferentie, is deels gebaseerd op opinieonderzoek onder 11.000 respondenten in 11 landen (de G7, Brazilië, India, China en Zuid-Afrika), afgenomen vóór de inauguratie van Trump. Hieruit blijkt dat de perspectieven op de veranderende wereldorde sterk uiteenlopen. Ongeveer een derde ziet de VS nog altijd als de dominante supermacht, nog eens een derde ziet een bipolaire orde (VS en China), en een kwart meent dat meerdere machten al (even)veel macht uitoefenen. Het rapport suggereert dat we ons wellicht in een *multiplexe* wereld bevinden, waarin verschillende ordes naast elkaar bestaan. Die fluiditeit maakt positiebepaling moeilijker, maar creëert ook ruimte om ontwikkelingen in een gewenste richting te sturen. Het is dan ook essentieel om helder te hebben welke scenario's wenselijk of juist onwenselijk zijn.

### Wenselijkheid

In het mondiale Zuiden wordt multipolariteit doorgaans als positief gezien. Grote meerderheden in India, Zuid-Afrika en China verwachten dat een multipolaire orde zal leiden tot eerlijkere verdeling van voorspoed, betere naleving van het internationaal recht en een vreedzamere wereld. In EU-lidstaten als Frankrijk, Duitsland en Italië overheerst juist scepsis; daar vreest men dat multipolariteit tot meer spanningen en conflicten zal leiden.<sup>29</sup>

Toch neemt volgens de AIV ook vanuit Europees perspectief de wenselijkheid van multipolaire scenario's toe. Met de opstelling van Trump tijdens zijn tweede presidentschap is scenario 1 – een wereld gedomineerd door de VS en China – voor Europa uiterst onaantrekkelijk geworden. Ook scenario 3 kent risico's: de VS zou Europa op verschillende manieren onder druk kunnen zetten om de samenwerking met China te beperken. Scenario 2, waarin meerdere machtsblokken concurreren, biedt Europa meer strategische ruimte, maar gaat gepaard met grotere kans op spanningen en instabiliteit.

Scenario 4 – een multipolaire à la carte'-orde – is in veel opzichten het meest aantrekkelijk. Het vergroot de kans op eerlijke verdeling van welvaart en effectieve samenwerking rond mondiale vraagstukken zoals klimaatverandering. Ook dit scenario brengt echter risico's met zich mee: autoritaire staten als Rusland, Iran en Noord-Korea kunnen er gemakkelijker opereren en deals sluiten, en assertieve regionale machten zoals Servië, VAE en Rwanda krijgen meer ruimte voor militaire interventies, wat tot instabiliteit kan leiden. Daarom blijft het van groot belang te investeren in versterkt multilateralisme en in naleving en handhaving van het internationaal recht. Dat vereist soms ook confrontatie en het trekken van strepen – iets waarvoor scenario 3 in zekere zin meer ruimte biedt. Zo zal de EU-relatie met Rusland en Iran waarschijnlijk structureel een hoge mate van polarisatie blijven kennen.

### Bijsturen

Geen enkel scenario is ideaal, maar scenario 1 is duidelijk het minst wenselijke. Europese landen, waaronder Nederland, kunnen actief bijsturen, afhankelijk van de richting waarin de wereldorde zich ontwikkelt. Als de VS zou aansturen op scenario 1, ligt het voor Europa voor de hand om de relatie met landen in het mondiale Zuiden te versterken als tegenwicht. Beweegt de wereld richting scenario 4, dan zou Europa een scherpere houding moeten kiezen tegenover staten die liberale waarden in twijfel trekken of ondermijnen, zoals China. Bij teveel multipolarisatie in scenario 3 neemt het risico op chaos en verminderde mondiale probleemoplossing toe, en is juist depolarisatie geboden. Dat is de uitdaging van deze tijd: waar de jaren negentig voelden als een snelweg richting liberale democratie, bevinden we ons nu op een bergweg vol scherpe wendingen die vragen om grotere stuurkunst.

Een tweede implicatie van de scenario-exercitie betreft de rolverdeling tussen de EU en lidstaten. Bij thema's met sterkere polarisatie, zoals het tegengaan van Russische agressie, is de gezamenlijke kracht van de EU cruciaal. Bij zwakkere polarisatie is er juist ruimte voor individuele lidstaten om flexibel in te zetten op *multi-alignment* en multilaterale samenwerking. Lidstaten kunnen vaak sneller schakelen en kansen benutten.

Een derde punt betreft het belang van opkomende middelgrote machten zoals Brazilië, India, Indonesië, Zuid-Afrika en Nigeria. Zolang de VS en China de dominante spelers blijven, wat ook in de multipolaire scenario's het geval zal zijn, kan betere afstemming tussen de EU en deze landen helpen om gezamenlijk invloed uit te oefenen en ongewenste ontwikkelingen, zoals scenario 1, tegen te gaan.

Hiermee samenhangend, tenslotte, heeft de analyse implicaties voor de benadering van BRICS. In Europa bestaat de neiging om BRICS als nadrukkelijk antiwesters te zien en elk nieuw BRICS-lidmaatschap als een nederlaag. Er was dan ook veel Europese kritiek op het besluit van VN-baas Antonio Guterres om de laatste BRICS-top in Kazan bij te wonen.<sup>30</sup> Ook individuele BRICS-leden, zoals Zuid-Afrika, worden regelmatig neergezet als antiwesters.<sup>31</sup> Dit is echter niet strategisch. Het bekritisieren van zuidelijke landen wegens de keuze voor 'verkeerde vrienden' werkt veelal contraproductief. Het versterkt juist de bipolariteit die Europa zou moeten willen voorkomen.

Bovendien is die framing niet geheel accuraat. Een recente Chatham House analyse laat zien dat Rusland en Iran inderdaad duidelijk antiwesters zijn en uit op omverwerping van de huidige wereldorde.<sup>32</sup> Dat geldt echter nadrukkelijk niet voor landen zoals Brazilië, India en Indonesië. Deze, en veel andere landen in het mondiale Zuiden, zien internationaal recht en multilateralisme als kernbelangen en Europa als een waardevolle speler binnen een multipolaire orde. Ze zien fora als de BRICS als één van de opties om hun belangen te behartigen.

Het klopt dat deze landen sterk verschillen van Europa in hun percepties van China en Rusland. Uit ECFR opinieonderzoek blijkt dat 78% van de Indiërs en 63% van de Zuid-Afrikanen Rusland als bondgenoot of partner ziet, tegen slechts 25% in de EU.<sup>33</sup> Pew Research data tonen dat in veel West-Europese landen meer dan 70% een negatief beeld van China heeft, terwijl het Chinese imago in Afrika en delen van Azië juist overwegend positief is.<sup>34</sup> Binnen die laatste categorie zijn wel grote verschillen. In de Filippijnen en India heeft minder dan 34% een positief beeld van China, maar in Afrikaanse landen zoals Nigeria en Kenia is dat meer dan 70% en in Thailand zelfs 80%.

Hoewel Europeanen een nauwe band van zuidelijke landen met Rusland, China of BRICS vaak zien als wantrouwen richting het Westen, hoeft dat niet zo te zijn. Vanuit zuidelijk perspectief sluiten waardering voor Rusland of China en Europa elkaar niet uit; ze passen binnen de bredere wens naar een multipolaire wereld. Zo ziet 73% van de Afrikaanse jongeren de EU-invloed in Afrika als positief — iets lager dan de 82% voor China, maar nog altijd een ruime meerderheid.<sup>35</sup>

Dat betekent niet dat de relatie met het Westen vlekkeloos is — integendeel. Veel landen in het mondiale Zuiden hebben kritiek op de manier waarop het Westen decennialang vorm heeft gegeven aan de internationale orde, waarbij vaak wordt gewezen op dubbele standaarden. Tegelijkertijd misbruiken antiwesterse krachten zoals Iran, Rusland en in zekere mate China dit sentiment voor eigen gewin. Europa moet die instrumentalisering herkennen en weerleggen, maar mag de onderliggende, breed gedeelde onvrede niet negeren. Wie de legitieme zorgen uit het Zuiden wegwuift, loopt het risico om landen als Rusland en China juist in de kaart te spelen. De uitdaging voor Europa is om een open, zelfkritische én strategische houding aan te nemen: luisteren naar terechte kritiek, zonder zich ongewild te lenen voor de agenda van geopolitieke rivalen.

Om werk te kunnen maken van vernieuwde Europese verbindingen met niet-traditionele partners in het mondiale Zuiden, is het daarom essentieel om het brede ongenoegen over de bestaande wereldorde goed te begrijpen. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de aard en oorsprong hiervan.



Viering van Keti Koti in Amsterdam, de jaarlijkse herdenking van een gedeeld en beladen verleden van onderdrukking en verzet. In de verhouding tussen Europese landen en het mondiale Zuiden blijven ervaringen van hiërarchie, miskennen en structurele ongelijkheid doorwerken. Tegelijk groeit de roep om erkenning van historische perspectieven die lang zijn genegeerd. Structurele aandacht voor deze geschiedenis – en de manier waarop zij het heden beïnvloedt – is van belang voor wederzijds begrip en het herstel van vertrouwen. Voor Europa vraagt dit om serieus werk te maken van een werkelijk gelijkwaardig partnerschap, gebaseerd op gedeelde waarden, respect en samenwerking.

# Zuidelijke perspectieven

**Gezien de enorme diversiteit van het mondiale Zuiden, tussen en binnen landen, is het onmogelijk om 'het perspectief' van het mondiale Zuiden op de veranderende wereldorde weer te geven. In dit hoofdstuk zullen verschillende perspectieven aan bod komen, op basis van geraadpleegde experts, literatuur en opinieonderzoek. De focus ligt op de wijze waarop verschillende actoren naar Europa kijken. Eerst komen onderwerpen aan bod gerelateerd aan internationale politiek, stabiliteit en de rechtsorde, om vervolgens te kijken naar de internationale economische orde en tenslotte naar de samenwerking in multilateraal verband.**

## 3.1 Politiek, rechtsorde en stabiliteit

### **De lange geschiedenis van dubbele standaarden**

De historische ballast van slavernij, onderdrukking en kolonialisme zal nog lange tijd een stempel blijven drukken op de relaties tussen Europa en het mondiale Zuiden. Die stempel staat echter niet voor iedereen op dezelfde pagina. Waar het voor veel Europeanen inmiddels voelt als een afgesloten hoofdstuk, leeft dit in het mondiale Zuiden nog veel prominenter. Vanuit Europees perspectief waren de Tweede Wereldoorlog en de val van de Berlijnse muur dé sleutelmomenten van de twintigste eeuw, die op veel plekken nog jaarlijks worden gememoreerd. Voor grote delen van de wereld ligt dat heel anders. Daar verwijzen de belangrijkste nationale feestdagen en herdenkingen naar de periode 1947-75, toen de meeste landen in Azië en Afrika hun onafhankelijkheid behaalden.

In landen als Indonesië, Kenia, Algerije en Mozambique probeerden koloniale machten de onafhankelijkheid met geweld af te wenden, wat een grote impact had op de postkoloniale verhoudingen. Maar ook in landen waar de dekolonisatie vreedzamer verliep, bleef de relatie gespannen. Algauw vermoedde men dat voormalige kolonisatoren zich mengden in de binnenlandse politiek. Een pijnlijk voorbeeld is de Belgische betrokkenheid bij de moord op de populaire leider Patrice Lumumba in de Democratische Republiek Congo (DRC) in 1961.<sup>36</sup>

Dit was ook de tijd van de Koude Oorlog. Het Westen zag zichzelf als voorvechter van vrijheid en democratie, tegenover het communisme. Vanuit het Zuiden, echter, leek het Westen vooral naar de eigen geopolitieke en economische belangen te handelen. De Belgen waren niet de enigen die achter Lumumba aanzaten. Ook de Amerikanen wilden hem van het toneel zien verdwijnen,

vanwege zijn toenadering tot Moskou. Autoritaire leiders werden door het Westen getolereerd, of zelfs actief ondersteund, zolang ze de Sovjets buiten de deur hielden. De Mujahedeem-rebellen in Afghanistan kregen wapens om de Moskou-gezinde regering in Kabul omver te werpen, terwijl het ANC dat in Zuid-Afrika streed tegen apartheid als terroristische beweging werd gezien en geen directe westerse steun kreeg.

Het verwijt van dubbele standaarden is dus niet nieuw. Het resoneert juist zo sterk omdat het diepgeworteld is in de geschiedenis. Dat gaat veel verder terug dan de Koude Oorlog, tot aan de Haïtiaanse revolutie van 1791 tegen de Franse overheersing. Dubbele standaarden vormden ook toen al een aanleiding tot frustratie. De Franse revolutie van 1789 draaide om *'liberté, égalité et fraternité'*, maar de revolutionairen in Parijs achtten deze niet van toepassing op tot slaaf gemaakten in de Cariben.<sup>37</sup>

## Mensenrechten en internationaal recht

De discussie over dubbele standaarden is zeer actueel op het gebied van naleving van het internationaal recht en de mensenrechten en zorgt vaak voor ruis op de lijn tussen Europa en het mondiale Zuiden. Vanuit Europees perspectief bestaan in veel zuidelijke landen ernstige tekortkomingen, bijvoorbeeld waar minderheden worden onderdrukt of activisten en oppositiepolitici de mond wordt gesnoerd. Europese overheden en maatschappelijke organisaties kaarten zorgen over de mensenrechtensituatie en krimpemde maatschappelijke ruimte aan via diverse kanalen, wat bij overheden in het Zuiden vaak leidt tot irritatie.

Sommigen concluderen dat mensenrechten een westers concept zouden zijn, niet passend voor andere samenlevingen. Dat is echter veel te kort door de bocht. Zoals het AIV-advies over mensenrechten uit 2022 uiteenzet, leverden ook veel landen in het mondiale Zuiden een belangrijke bijdrage aan het internationale mensenrechtenstelsel, voortkomend uit hun eigen ervaringen met koloniale onderdrukking.<sup>38</sup> Veel regio's hebben hun eigen mensenrechtenverdragen, zoals de *African Charter on Human and Peoples' Rights*.

Dat neemt niet weg dat er sprake is van verschillende visies op mensenrechten, waarbij het eerdere AIV-advies vier stromingen onderscheidt, met elk hun eigen nadruk.

1. Individuele vrijheden en burgerlijke en politieke rechten. Dominante visie in het Westen, en vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Deze individuele vrijheden zijn ook een essentiële voorwaarde voor rechtsstatelijkheid.
2. Sociaaleconomische rechten, zoals voedsel en huisvesting. Deze zijn vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), en worden sterk uitgedragen door China.
3. Religieuze waarden, zoals bijvoorbeeld uitgewerkt in de Cairo-verklaring uit 1990, waar veel islamitische landen de nadruk op leggen.
4. Verantwoordelijkheden richting de gemeenschap, naast de verschillende rechten, en onder andere opgenomen in de *African Charter*.

Hoewel deze perspectieven kunnen schuren, is het belangrijk om vast te stellen dat kernwaarden zoals menselijke waardigheid en recht op leven een gemeenschappelijke basis vormen. Bovendien vormen mensenrechten een waarborg voor culturele diversiteit.<sup>39</sup> Het AIV-advies benadrukte al dat universaliteit niet gelijkstaat aan uniforme toepassing; verschil in culturele en historische context doet ertoe en staten hebben appreciatieruimte bij de interpretatie en naleving van hun mensenrechtenverplichtingen. Vanuit het Zuiden klinkt geregeld kritiek dat Europese actoren vaak uitsluitend hun eigen interpretatie van mensenrechten accepteren. Waar Nederland vanuit respect voor individuele vrijheden sterk opkomt voor LHBTIQ+-rechten, vraagt het gesprek hierover culturele sensitiviteit, bijvoorbeeld in landen met sterk religieuze invloeden, zodat de gehanteerde taal leidt tot een productieve dialoog.

Ook valt op dat Europese landen fel reageren op tekortkomingen in burgerlijke rechten, terwijl extreme armoede en honger te weinig als mensenrechtenschendingen worden benoemd - hoewel ze dat verdragsrechtelijk wel zijn. Dit komt ook terug in de discussie over het Recht op Ontwikkeling, dat werd vastgelegd in een VN-resolutie uit 1986. Veel zuidelijke landen dringen sindsdien aan op een bindend verdrag over de internationale verplichtingen die daaruit voort zouden vloeien.<sup>40</sup> Westerse landen verzetten zich daartegen uit vrees voor juridische en politieke consequenties.

Volgens een recente IOB-evaluatie sluit Nederland in het mensenrechtenbeleid inderdaad onvoldoende aan bij de prioriteiten van zuidelijke landen.<sup>41</sup> Een ander voorbeeld betreft de antiracisme-resolutie, die door Afrikaanse landen wordt gezien als een belangrijke aanvulling op het mensenrechtenstelsel. Nederland stemde daartegen, wat volgens het IOB de samenwerking met deze landen bemoeilijkte en de Afrikaanse groep landen op afstand zette.

Een veelgehoorde frustratie betreft de dubbele standaard in Europese reacties op mensenrechtenschendingen. Sommige autoritaire regimes zoals Iran en Venezuela krijgen sancties opgelegd, terwijl Saoedi-Arabië daar nooit mee is geconfronteerd - zelfs niet na de moord op journalist Jamal Kashoggi. De indruk ontstaat dat mensenrechten minder zwaar wegen wanneer Europese belangen meespelen. Zo lijkt president Saïed van Tunesië zich meer te kunnen permitteren omdat Europa hem nodig heeft voor een felbegeerde migratiedeal. Dit beeld van dubbele agenda's achter een gordijn van mooie woorden, vormt een niet te onderschatten rol bij groeiend antiwesters sentiment.

Een recente bron van verontwaardiging is de Europese opstelling ten aanzien van de Israëliëse oorlog in Gaza. De rechtszaak die Zuid-Afrika aanspande bij het Internationaal Gerechtshof wegens mogelijke schending van het Genocideverdrag wordt in het mondiale Zuiden breed gesteund, onder andere door Indonesië, Maleisië, Brazilië, Mexico en Colombia. Slechts enkele EU-lidstaten (België, Ierland, Slovenië en Spanje) sloten zich aan; grote lidstaten als Frankrijk, Duitsland en Italië verzetten zich er juist tegen. Ook na de voorlopige uitspraak van het hof, waarin de vordering ontvankelijk werd verklaard en voorlopige maatregelen werden opgelegd, veranderde het Europese en Nederlandse beleid amper.

Het contrast met de felle Europese reactie bij andere mensenrechtenkwesties, zoals arbeids- en LHBTIQ+-rechten rond het WK voetbal in Qatar, leidt tot onbegrip.<sup>42</sup> Dit is met name in het Midden-Oosten ook duidelijk terug te zien in opinieonderzoek. In Irak, Jordanië en Marokko heeft minder dan de helft van de bevolking nog een enigszins positief beeld van Europese landen. Landen als Qatar, Turkije, China en Saudi-Arabië scoren veelal boven de 75%, en ook Rusland scoort hoger.<sup>43</sup>

## **Internationale veiligheid en militaire interventies**

De westerse reactie op de Israëliëse oorlog in Gaza heeft een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan een langlopend debat over de legitimiteit van militair ingrijpen en de internationale reacties daarop. Na de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 hoopte Europa op brede mondiale steun voor een duidelijke veroordeling van deze schending van de soevereiniteit van een buurland.

Er was dan ook teleurstelling toen 35 landen, vooral in Afrika en Azië, zich op 2 maart 2022 onthielden van stemming bij de eerste VN-resolutie die opriep tot volledige Russische terugtrekking. Onder hen bevonden zich grote spelers als China, India en Zuid-Afrika. Toch klopt het beeld dat 'het mondiale Zuiden' weigerde om Rusland te veroordelen, maar ten dele. De resolutie werd aangenomen met een grote meerderheid van 141 lidstaten, waaronder vrijwel geheel Latijns-Amerika en een groot aantal Afrikaanse en Aziatische landen, zoals Nigeria, Ghana, Kenia, Indonesië en Thailand. Wel is het zo dat, op Singapore na, geen enkel zuidelijk land sancties tegen Rusland heeft ingesteld.

Verschillende factoren spelen daarbij een rol. Veel landen wilden geen maatregelen nemen die zouden leiden tot hogere voedsel- en energieprijzen, of tot kostbare Russische tegenmaatregelen. Ook verwijzen veel regeringen naar eerdere westerse militaire interventies, zoals in Irak en Libië, als voorbeeld van dubbele standaarden. Vanuit westers perspectief zijn dat onvergelykbare situaties, omdat het toen niet ging om annexatie, maar om het verdrijven van dictators. Veel zuidelijke landen ontwaren echter andere westerse belangen als dominante motivatie achter die interventies. Zo stelde de Zuid-Afrikaanse oud-president Thabo Mbeki dat de interventie in Libië vooral draaide om toegang tot olie.<sup>44</sup> Dit beeld van westerse hypocrisie hielp niet om de handen op elkaar te krijgen voor steun voor de Europese opstelling richting Rusland.

Die bereidheid is verder afgenomen sinds veel westerse landen vanaf oktober 2023 weigerden om het Israëlische geweld in Gaza duidelijk te veroordelen en zich bij betreffende VN-resoluties van stemming onthielden. In het mondiale Zuiden wordt dit vaak als bevestiging gezien van dubbele maatstaven bij schendingen van mensenrechten en internationaal recht.

Naast percepties van hypocrisie bestaan er ook daadwerkelijke verschillen in hoe het conflict in Oekraïne wordt gezien. In Brazilië en Zuid-Afrika wijst, net als in Europa, ongeveer 60% van de mensen Rusland als hoofdverantwoordelijke voor het voortduren van het conflict. Dat percentage ligt beduidend lager in India (38%) en Indonesië (28%).<sup>45</sup> Onder Afrikaanse jongeren wordt Rusland vaak niet eens gezien als de voornaamste schuldige: 45% wijst naar het Westen of Oekraïne, terwijl slechts 20% Rusland duidelijk verantwoordelijk acht.<sup>46</sup>

### **Conflict in de Sahel**

Met name in Franstalig Afrika is het wantrouwen richting Europa sterk toegenomen, wat ten dele is terug te voeren op de Franse politiek ten aanzien van de voormalige koloniën. Eind jaren vijftig, toen de beweging naar onafhankelijkheid onmiskenbaar was, stelde Parijs de koloniën voor een keuze: onafhankelijkheid onder Franse voorwaarden - met bescherming van Franse economische belangen - of volledige 'harde' onafhankelijkheid, waarbij Frankrijk zich volledig zou terugtrekken. Alleen Guinee koos voor dat laatste. Frankrijk verbrak daarop alle banden en nam alles mee terug, tot de lampen in de ministeries aan toe. Het is niet verwonderlijk dat Guinee bij Moskou aanklopte en in het Sovjet-kamp terecht kwam. Andere Franse koloniën kozen voor een vorm van onafhankelijkheid die sterk leunde op Franse steun. Zo ontstond het systeem van 'Françafrique', waarin Franse bedrijven actief bleven, elites werden gefêteerd met luxe uit Parijs, en Frankrijk geopolitieke invloed behield. Voor de bevolking bracht het echter weinig zichtbare vooruitgang, wat het sluimerende wantrouwen voedde.

Sinds 2010 is dit wantrouwen in de Sahel-regio in een stroomversnelling geraakt. In 2013 vroeg Mali om Franse militaire hulp tegen jihadisten, en werd de opmars richting Bamako gestopt. Dit succes werd opgevolgd door Operatie Barkhane, een veel langere en complexere missie, gericht op terrorismebestrijding in vijf Sahel-landen. Ondanks jarenlange inzet breidde het jihadisme zich juist verder uit, vooral in Centraal-Mali en Burkina Faso. De groeiende frustratie over het gebrek aan resultaten versterkte bestaande anti-Franse gevoelens. In deze context bleek Russische desinformatie dat de Franse militairen zelf bezig waren om rebellen te bewapenen en goud en uranium te plunderen in vruchtbare aarde te vallen, zelfs bij hogere overheidsofficieren.<sup>47</sup> Tegen deze achtergrond vonden in Mali (2020), Burkina Faso (2022) en Niger (2023) staatsgrepen plaats, gericht tegen leiders die met Frankrijk samenwerkten.

De nieuwe machthebbers vroegen Frankrijk zijn troepen terug te trekken. In 2024 beëindigde zelfs Tsjad de militaire samenwerking, tot dan toe beschouwd als een van de trouwste bondgenoten van Parijs. Kort daarop volgden Senegal en Ivoorkust. In februari 2025 sloot Frankrijk zijn laatste basis in Abidjan; tegen het eind van dat jaar vertrekt het ook uit Senegal.

In West-Afrika wordt dit gezien als een logische stap in de verdere dekolonisatie. Voor Frankrijk is het een pijnlijk proces. Een speech van president Macron begin 2025, waarin hij zijn teleurstelling uitsprak over het uitblijven van dankbaarheid, leidde in Afrika tot verbijstering. Voor veel Afrikanen is Frankrijk medeverantwoordelijk voor de instabiliteit in de regio – zeker na de val van Khadafi – en waren de militaire interventies enkel succesvol in het verlengen van de levensduur van inefficiënte regeringen. Vanuit dat perspectief is dankbaarheid dan ook niet aan de orde.

## Politiek bestuur

In het WRR-rapport over de fragmenterende wereldorde worden vijf dominante wereldbeelden onderscheiden, die sterk beïnvloeden hoe men kijkt naar politiek en maatschappij.<sup>48</sup> Met de opkomst van het Zuiden staat het westerse liberale democratische model steeds vaker ter discussie.<sup>49</sup> Naast het revisionistische wereldbeeld, dat bijvoorbeeld in Rusland zichtbaar is, zijn in veel zuidelijke landen vooral de wereldbeelden *'traditionalisme en beschaving'* en *'postkolonialisme en anti-imperialisme'* leidend.

Onderzoek van Pew Research laat zien dat religie een veel grotere rol speelt in het Zuiden dan in het Westen. In West-Europese landen, waaronder Nederland, beschouwt minder dan 20% religie als belangrijk in het dagelijks leven; in veel Afrikaanse en Aziatische landen ligt dat boven de 80%, in islamitische maar ook in overwegend christelijke landen als Oeganda, Kenia, Ghana en Zambia.<sup>50</sup> De meerderheid daar vindt het belangrijk dat politiek leiders religieus zijn en dit uitdragen.<sup>51</sup> Waar de politiek in westerse landen vaak gebaseerd is op een scherpe scheiding tussen kerk en staat, is deze grens in veel zuidelijke landen diffuser, ook in democratieën.

Het postkoloniale wereldbeeld uit zich vooral in een sterke nadruk op soevereiniteit. De ervaring met koloniale overheersing heeft geleid tot wantrouwen jegens buitenlandse inmenging, waardoor Europese kritiek op democratische tekorten in het Zuiden snel wordt gezien als ongewenste bemoeienis. Dat betekent niet dat er geen brede steun is in het Zuiden voor democratie. Uit Pew-onderzoek in 24 landen blijkt dat wereldwijd 77% voorstander is van representatieve democratie, met hoge scores onder meer in Indonesië (76%), India (79%), Nigeria (76%) en Kenia (76%). Ander opinieonderzoek onder Afrikaanse jongeren stelt dat 69% democratie onder alle omstandigheden beschouwt als het beste politieke model.<sup>52</sup>

Tegelijk gelooft 60% van hen dat 'westerse democratie' niet geschikt is voor hun land. Steun voor democratische principes kan dus samengaan met kritiek ten aanzien van Europees beleid om democratisering naar westers model actief te bevorderen. De soevereiniteitsdiscussie is echter zeer complex. Ngo's en oppositiepolitici vinden vaak juist dat Europa te weinig doet tegen autoritaire leiders die via verkiezingsfraude aan de macht blijven. Zij bevinden zich in een lastige positie: westerse steun kan contraproductief zijn, omdat autoritaire regeringen die gebruiken om hen als marionetten van het Westen weg te zetten. Door in het verleden vaak onze hand te overspelen, staan we nu vaak buitenspel.

Dit vraagstuk wordt er niet eenvoudiger op in een wereld waarin de politiek in veel landen, ook democratieën, tekenen van oligarchisering vertoont. In landen als India, Turkije en Brazilië wordt de macht steeds vaker geconcentreerd bij een beperkte elite die economie, politiek en media in grote mate domineren. In algemene zin is wereldwijd sprake van een dalende trend in democratische normen en instituties.<sup>53</sup> Dit is niet een probleem dat exclusief speelt in het mondiale Zuiden. Ook binnen het Westen zijn liberale democratieën onder druk komen te staan, met de VS en Hongarije als voorbeelden van democratische erosie van binnenuit.

Belangrijk is ook te erkennen dat steun voor democratie geen vanzelfsprekendheid is – nergens ter wereld. Pew Research laat zien dat wereldwijd slechts 40% tevreden is met hoe democratie functioneert, terwijl de steun voor autoritair leiderschap groeit.<sup>54</sup> In India (72%) en Indonesië (61%) is de tevredenheid met democratie nog relatief hoog, maar in Nigeria (25%) en Zuid-Afrika (23%) zeer laag. Ook Afrobarometer laat de teruglopende steun zien: in Mali en Burkina

Faso keurt slechts een minderheid het militaire bewind af.<sup>55</sup> De teleurstelling in democratie hangt nauw samen met gebrek aan economische vooruitgang en het uitblijven van fatsoenlijke werkgelegenheid. Democratie moet, naast veiligheid, ook in economisch opzicht kunnen 'leveren' om geloofwaardig te blijven.

## 3.2 Economische transformatie

De structuur van de wereldeconomie wordt nog altijd beïnvloed door de koloniale geschiedenis. Eeuwenlang zagen Europese koloniale machten het mondiale Zuiden vooral als leverancier van grondstoffen en arbeid, ten dienste van productie en winstmaximalisatie elders, vaak zonder oog voor mens of natuur. De Trans-Atlantische slavenhandel was hiervan het schrijnendste voorbeeld: miljoenen Afrikanen werden onder erbarmelijke omstandigheden verscheept naar de Cariben en uitgebuit op plantages.<sup>56</sup>

Uiteenlopende producten werden vanuit het mondiale Zuiden naar Europa gehaald - nootmuskaat uit Indonesië, rubber en ivoor uit Afrika, zilver uit Latijns-Amerika. Het dominante model draaide om de export van ruwe grondstoffen, waarna waarde-creatie in het westen plaatsvond. In India werd de lokale textielindustrie actief ontmanteld, om een textielindustrie in Groot-Brittannië op te kunnen bouwen. Deze geschiedenis heeft blijvende invloed op de manier waarop zuidelijke landen kijken naar de internationale arbeids- en kapitaalverdeling en de rol van het Westen.

### Grondstoffen en industrialisatie

Globalisering beloofde betere toegang tot markten en middelen, maar veel landen blijven gevangen in hun rol als grondstoffenexporteur.<sup>57</sup> Volgens UNCTAD zijn er 101 grondstoffenafhankelijke economieën, waar ruwe grondstoffen (energie, mineralen landbouw) meer dan 60% van de exportinkomsten genereren.<sup>58</sup> Dit geldt voor bijna heel Zuid-Amerika, het Midden-Oosten, Centraal-Azië en Afrika, met uitzondering van Marokko, Tunesië en Egypte.

Nederland speelt een opvallende rol in bepaalde ketens. Zo is het de grootste importeur van cacao bonen ter wereld, die vooral rond Zaandam worden verwerkt. Producenten als Ivoorkust en Ghana, pleiten al jaren voor lokale verwerking van cacao om zo meer toegevoegde waarde in eigen land te houden.

In veel landen is brede consensus dat natuurlijke hulpbronnen meer ten goede moeten komen aan de lokale economie en samenleving. Zo maakt 67% van de Afrikaanse jongeren zich zorgen over de negatieve impact van buitenlandse mijnbouwbedrijven en oneerlijke verdeling van de winsten. Er klinkt een roep om een veel sterkere rol voor lokale bedrijven.<sup>59</sup>

Grondstoffenafhankelijkheid is doorgaans nadelig voor nationale ontwikkeling. Verwerking en andere activiteiten in latere fasen van de productieketen leveren meer banen, hogere productiviteit, lonen en belastinginkomsten op. Tegelijk zijn grondstoffensectoren vaak kwetsbaar voor corruptie en machtsconcentratie, met ongunstige politiek-economische gevolgen. Bovendien zijn grondstofprijzen relatief grillig, wat leidt tot hogere macro-economische instabiliteit. Landen die zwaar leunen op één exportproduct – zoals Angola op olie (78%) of Congo op koper (70%) – zijn extra kwetsbaar.

Voor veel landen in het mondiale Zuiden is industrialisatie dan ook topprioriteit. De wereldwijde groene en digitale transitie lijken kansen te bieden voor zo'n structurele transformatie van economieën. Steeds meer landen zetten in op lokale verwerking van kritieke grondstoffen zoals lithium, nikkel en kobalt. Chili koppelt nieuwe mijnbouwconcessies aan voorwaarden voor binnenlandse verwerking. Indonesië voert sinds enkele jaren een actief industriebeleid en verbiedt de export van onbewerkt nikkel om de eigen batterij- en staalindustrie te versterken.

Tegelijkertijd ervaren veel ontwikkelingslanden dat de huidige internationale economische orde weinig ruimte laat voor dit soort beleid. WTO-regels, bilaterale investeringsverdragen en vrijhandelsovereenkomsten beperken het gebruik van importtarieven, staatssteun of eisen aan buitenlandse investeerders omtrent lokale verwerking of inkoop. Zelfs landen als Chili en Indonesië – relatief machtige spelers, zeker in specifieke ketens als lithium en nikkel – ondervinden weerstand, onder meer van de EU (zie hoofdstuk 4). Kleinere economieën hebben nog minder beleidsruimte. De Afrikaanse Groep binnen de WTO pleit dan ook voor meer flexibiliteit.<sup>60</sup>

Veel ontwikkelingseconomen – zoals Ha-Joon Chang, Dani Rodrik en Carlos Lopes – wijzen op het belang van een actieve staat in succesvolle ontwikkelingsstrategieën, onder andere in Azië. Hoewel investeringen grotendeels uit de private sector kwamen, speelde de overheid een sleutelrol via gerichte industriepolitiek. Dit staat in contrast met de zogeheten Washington Consensus, zoals lang gepromoot door westerse landen via het IMF en de Wereldbank, en westerse landen, die lange tijd pleitte voor een terugtrekkende overheid en volledige marktorientatie.

Niet alle landen volgden dit stramien; er werd wel degelijk geëxperimenteerd, met wisselende uitkomsten. Sommige Aziatische landen ontwikkelden een succesvolle vorm van staatskapitalisme, terwijl andere landen in Azië en Afrika met ogenschijnlijk vergelijkbaar beleid vastliepen, vaak door gebrek aan bestuur of schadelijke vormen van corruptie.<sup>61</sup> Kortom, identiek beleid kan in verschillende politiek-economische contexten tot uiteenlopende resultaten leiden.

Toch ervaren veel ontwikkelingslanden dat ze nog altijd onvoldoende beleidsruimte hebben binnen de huidige liberale economische orde – een bron van frustratie die raakt aan het bredere debat over soevereiniteit. Dat gevoel wordt ook op dit gebied versterkt door de perceptie van dubbele standaarden. Waar landen in het Zuiden jarenlang werden ontmoedigd om industriepolitiek te voeren, grijpen westerse landen daar nu zelf weer steeds vaker op terug, onder druk van een opkomend China.

De VS investeerde onder Biden via onder meer subsidies onder de *Inflation Reduction Act*, terwijl president Trump importheffingen inzet om de eigen industrie te beschermen. Ook de EU bouwt via de *Green Deal*, *Clean Industrial Deal* en *Competitiveness Compass* aan eigen strategische sectoren. Via nieuwe *Important Projects of Common European Interest* (IPCEIs), wordt meer ruimte gemaakt voor staatssteun, bijvoorbeeld batterijen en halfgeleiders. Vanuit zuidelijk perspectief wordt dit niet veroordeeld, maar het wringt wel, gezien eerdere westerse afwijzing van vergelijkbare beleidsmaatregelen in het Zuiden.

Deze spanning is ook zichtbaar in het verzet tegen de *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), een Europees instrument voor importheffingen op koolstof-intensieve producten. Landen als Zuid-Afrika en India zien dit als een vorm van protectionisme die hun industriële ontwikkeling belemmert. Ze wijzen op het gebrek aan voldoende financiering en beleidsruimte om groene industrialisatie aan te jagen, terwijl rijke landen hun eigen industrieën juist wel beschermen en ondersteunen. Zoals beschreven in het AIV-advies over klimaat, ervaren zij het als onrechtvaardig dat zij opdraaien voor de gevolgen van een klimaatprobleem dat historisch gezien vooral door westerse landen is veroorzaakt.<sup>62</sup>

Een vergelijkbare controverse speelt rond de anti-ontbossingsverordening, die de Europese import van producten die bijdragen aan ontbossing, zoals palmolie, aan banden wil leggen. Maleisië en Indonesië stellen dat Brussel daarmee eenzijdig regels oplegt, zonder oog voor de impact op hun boeren en ontwikkelingsambities. Uit een ISEAS-enquête onder beleidselites blijkt dat wantrouwen richting de EU als partner in Maleisië en Indonesië (45-47%) fors hoger ligt dan in Zuidoost-Azië als geheel (28%) – een verschil dat volgens het rapport deels terug te voeren is op deze discussie.<sup>63</sup>

## Toegang tot kapitaal

De beperkte toegang tot betaalbaar kapitaal vormt een structurele barrière voor economische ontwikkeling in het mondiale Zuiden. Volgens de VN bedraagt het jaarlijkse financieringstekort voor het behalen van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) meer dan 4000 miljard dollar.<sup>64</sup> Het betreft noodzakelijke publieke en private investeringen, onder andere in infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg, klimaatadaptatie en de energietransitie.

Hoewel er wereldwijd genoeg kapitaal beschikbaar is, stroomt het niet vanzelf naar deze doelen. Private investeerders zijn traditioneel terughoudend ten aanzien van ontwikkelingslanden, mede vanwege hoge risicopremies gebaseerd op kredietbeoordelingen. Dat leidt tot wat veel zuidelijke landen als een oneerlijke dynamiek zien: rijke landen, verantwoordelijk voor klimaatverandering, hebben toegang tot goedkoop kapitaal om hun groene transitie te financieren, terwijl armere landen achterblijven met de gevolgen én met duurdere financiering.

De situatie is recent verslechterd. Wereldwijde renteverhogingen om inflatie te beteugelen hebben investeerders ertoe aangezet hun geld terug te trekken uit risicovollere opkomende markten. Dit heeft geleid tot een verontrustende trend van negatieve kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden.<sup>65</sup> Dat wil zeggen: er vloeide per saldo meer geld uit – via rente, dividenduitkeringen en aflossingen – dan er aan nieuwe investeringen binnenkwam.

Ook veel overheden zijn hard geraakt door de krappere financiële condities. In 2023 namen de rentebetalingen over publieke schuld met 26% toe tot bijna 850 miljard dollar. De helft van deze landen is tenminste 8% van overheidsinkomsten kwijt aan rentebetalingen. In Afrika zijn deze uitgaven bijna twee keer zo groot als de totale publieke uitgaven aan de gezondheidszorg.<sup>66</sup>

Tegen deze achtergrond krijgt de versterking van binnenlandse belastinginning bijzondere urgentie. Eerlijke belasting van multinationale ondernemingen speelt daarbij een centrale rol. Onderzoek toont aan dat ongeveer een derde van hun winsten wordt verschoven naar jurisdicties met lage belastingtarieven.<sup>67</sup> Vanuit het Zuiden klinkt groeiende kritiek dat discussies over belastinghervorming vooral binnen de OESO plaatsvinden, waar zij beperkt invloed hebben. Veel landen pleiten daarom voor een sterkere rol van de VN op dit onderwerp, zodat hun belangen beter worden meegenomen.

Daarnaast blijft officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA) essentieel, vooral voor de armste landen, met een smalle belastingbasis en zeer beperkte toegang tot kapitaalmarkten. Hoewel rijke landen zich hebben gecommitteerd om 0,7% van hun bruto nationaal inkomen aan ODA te besteden, wordt die slechts gehaald door enkele kleinere landen. In 2023 lag het gemiddelde op slechts 0,37% en dat zal verder dalen vanwege bezuinigingen in onder meer de VS, het VK en Nederland.

Ook op het gebied van klimaatfinanciering voelen veel landen zich tekortgedaan. De belofte van rijke landen om vanaf 2020 jaarlijks 100 miljard dollar te mobiliseren – een mix van publieke en private financiering – is jarenlang niet nagekomen. De uitkomst van de klimaatop van 2024, waarin werd afgesproken om vanaf 2035 toe te werken naar 300 miljard dollar per jaar, leidde tot teleurstelling. Veel zuidelijke landen ervaren dit als ontoereikend en als uitstel van verantwoordelijkheid, terwijl de gevolgen van klimaatverandering voor hen nu al acuut zijn.<sup>68</sup>

Niet alleen de omvang, maar ook de kwaliteit van ontwikkelingsfinanciering baart zorgen. Ondanks afspraken uit de periode 2005-12 over betere coördinatie en aansluiting bij nationale systemen en prioriteiten, blijft de praktijk achter. Een groter deel van ODA-uitgaven wordt aangestuurd vanuit hoofdkantoren in de rijke landen, er wordt weer meer gewerkt via afzonderlijke projecten, en juist minder via de begrotingen van ontvangende landen.<sup>69</sup> Dit beperkt de effectiviteit.

Zoals besproken in het eerste hoofdstuk heeft China zich de afgelopen 20 jaar ontwikkeld tot een belangrijke investeerder en handelspartner in het mondiale Zuiden. In Afrika wordt China vaak gezien als een effectieve economische partner, mede dankzij goedkope producten en infrastructuurprojecten. Het Belt and Road Initiative (BRI), wordt veelal gewaardeerd vanwege de relatief snelle, concrete en zichtbare resultaten zonder uitgebreide voorwaarden.<sup>70</sup> De stereotypering 'the Chinese come with a road project, the Europeans with a lecture', is simplistisch, maar weerspiegelt een gedeelde ervaring.

Toch groeit ook de Afrikaanse kritiek op China, onder andere over schuldenproblematiek, uitbuiting en milieuvervuiling. In Ghana zegt 70% van de bevolking bezorgd te zijn over de ecologische impact van Chinese investeringen.<sup>71</sup> Bovendien verschilt de economische relatie met China in de kern weinig van die met het Westen: ontwikkelingslanden blijven ook aan China vooral grondstoffen leveren, voor verdere verwerking aldaar.

### 3.3 Momentum voor hervorming

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat bezwaren tegen belangrijke aspecten van de orde niet nieuw zijn, en diepe historische wortels hebben. Ook pogingen om de orde aan te passen zijn niet nieuw. In de jaren zeventig pleitte de G77 voor een *New International Economic Order* (NIEO), met als uitgangspunt dat de bestaande orde vooral westerse belangen en multinationale bedrijven diende en industrialisatie in ontwikkelingslanden belemmerde. Het initiatief werd echter afgehouden door westerse landen en kreeg geen opvolging. Door de schulden crisis van de jaren tachtig nam de invloed van belangrijke pleitbezorgers, met name in Latijns-Amerika, verder af.

Vandaag lijkt nieuw momentum te zijn ontstaan voor hervorming. De opkomst van invloedrijke landen in het mondiale Zuiden speelt daarin een rol, maar ook recente gebeurtenissen droegen bij. Tijdens de coronapandemie waren rijke landen pas bereid om vaccins met armere landen te delen, zelfs voor de inenting van gezondheidspersoneel, na opbouw van een grote voorraad om de eigen bevolking ook onder de meest pessimistische scenario's van vaccins te kunnen voorzien. Bovendien werden voorstellen van India en Zuid-Afrika om tijdelijk af te wijken van patentrechten op coronavaccins door westerse landen afgewezen. De Zuid-Afrikaanse president Cyril Ramaphosa vatte het gevoel samen: "it generated and deepened disappointment and resentment on our part, because we felt like life in the Northern hemisphere is much more important than life in the Global South."<sup>72</sup>

De economische nasleep van de pandemie en de Russische invasie van Oekraïne hebben de urgentie voor economische hervormingen verder versterkt. Vanuit het Zuiden zijn concrete voorstellen gekomen, zoals het *Bridgetown Initiative* van Mia Mottley, de premier van Barbados. Dit initiatief bepleit onder meer de uitgifte van extra *Special Drawing Rights* (SDRs) via het IMF, om ontwikkelingslanden meer financiële ruimte te bieden zonder extra schulden. Tot nu toe reageren rijke landen hier terughoudend op.

Zuidelijke landen hebben via fora als de G20 en BRICS meer invloed dan voorheen om hervormingen op de agenda te zetten, maar hun stemgewicht in formele multilaterale instellingen blijft beperkt. Organisaties als het IMF en de Wereldbank weerspiegelen nog altijd de machtsverhoudingen van kort na de Tweede Wereldoorlog. Zo zijn de leiders van het IMF en de Wereldbank traditioneel een Europeaan en een Amerikaan. Het stemgewicht blijft scheef verdeeld: het Nederlandse stemgewicht in het IMF (1.76%) is bijna twee keer zo groot als dat van Indonesië (0.95%) en ruim drie keer zo groot als dat van Nigeria (0.52%). Deze verhoudingen stroken niet met de huidige economische en demografische realiteit.

Alle landen zijn weliswaar lid van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, maar dit orgaan moet het hebben van legitimiteit en morele autoriteit en heeft geen werkelijk afdwingbare macht. De Veiligheidsraad heeft dat wel, maar blijft gedomineerd door vijf permanente leden met vetorecht. Het ontbreken van vertegenwoordiging uit Afrika, Zuid-Azië, Latijns-Amerika of het Midden-Oosten wordt door veel landen als een koloniale erfenis gezien die dringend aan herziening toe is. Hervorming van de veiligheidsraad lijkt echter een haast onmogelijke opgave. Er circuleren verschillende voorstellen, zoals dat van de G4 (permanente zetels voor Brazilië, India, Japan en Duitsland) en de Ezulwini Consensus van de Afrikaanse Unie, die inzet op twee Afrikaanse permanente zetels. Welk voorstel dan ook botst echter altijd met diepgewortelde belangen, hetzij van huidige permanente leden die hun vetomacht niet willen zien verwateren, hetzij van andere aspirant-leden. Zolang een structurele hervorming uitblijft, kunnen procedurele verbeteringen helpen om de inclusiviteit enigszins te vergroten, zoals de praktijk om resoluties die door een veto worden afgewezen standaard in stemming te brengen in de Algemene Vergadering, wat de bredere internationale consensus beter zichtbaar kan maken.

Zonder meer ingrijpende hervormingen die zuidelijke landen meer invloed geven, dreigt de legitimiteit van bestaande multilaterale instellingen echter wel af te nemen. De kans groeit dat meer alternatieve structuren zullen ontstaan. Om instellingen als de Wereldbank, IMF en VN te behouden als effectieve mondiale organisaties, is aanpassing van hun bestuursstructuren en besluitvormingsprocessen niet alleen wenselijk, maar noodzakelijk.



Fietsenfabriek in Sidoarjo, Indonesië. Landen in het mondiale Zuiden nemen een steeds prominere plaats in binnen mondiale productieketens. Zij ontwikkelen eigen toeleveringsindustrieën, trekken buitenlandse investeringen aan en spelen een groeiende rol in grondstoffenvoorziening, technologische ontwikkeling en handel. Toch blijft de verdeling van economische waarde, zeggenschap en kennis vaak ongelijk. Voor Europa betekent dit dat samenwerking niet langer gebaseerd kan zijn op asymmetrie, maar moet steunen op wederkerigheid en gedeelde belangen. Een strategischer industrie- en handelsbeleid is nodig, gericht op duurzame ontwikkeling, economische rechtvaardigheid en geopolitieke stabiliteit in een multipolaire wereld.

# Europa's benadering van het mondiale Zuiden

## 4.1 De veranderende Europese blik op het Zuiden

Net zoals de geschiedenis een bepalende en voortdurende rol speelt in zuidelijke percepties van Europa, geldt dat ook andersom. Daarbij zijn verschillende historische fases te onderscheiden.

De koloniale tijd, die in sommige gebieden tot in de jaren zeventig doorliep, heeft de Europese beeldvorming sterk beïnvloed. Waar deze vanuit zuidelijk perspectief altijd al in het teken stond van uitbuiting, geweld en racisme, is dat inzicht in Europa pas later doorgedrongen. Lange tijd werd het mondiale Zuiden bekeken door koloniale bril, gestoeld op een gevoel van superioriteit, dominantie en hiërarchie, inclusief 'goede werken' door het zenden van missionarissen en het stichten van scholen.

Na de dekolonisatie verschoof de relatie naar ontwikkelingssamenwerking, die op veel vlakken bijdroeg aan tastbare vooruitgang, zoals in de gezondheidszorg, onderwijs en infrastructuur. Deze samenwerking, gebaseerd op het principe van soevereiniteit, markeerde een duidelijke breuk met het koloniale verleden. Tegelijkertijd hield ze ook het beeld in stand van het mondiale Zuiden als hulpbehoevend en afhankelijk van Europa, en bleef er binnen de samenwerking vaak sprake van een hiërarchische verhouding tussen donor en ontvanger.

Dit was ook de periode van de Koude Oorlog, waarin samenwerking deels werd ingegeven door de wens om Sovjet-gelieerde bewegingen in het Zuiden tegen te gaan (zoals in scenario's 1 en 3 in hoofdstuk 2). Na de Koude Oorlog brak een periode aan van versnelde globalisering, gekenmerkt door het optimisme dat elk land zich zou kunnen (en willen) ontwikkelen volgens het westerse model van democratie en vrije markt. Deze houding, dominant in de jaren negentig en het decennium daarna, kwam tot uitdrukking in Thomas Friedman's boek *"The world is flat"*, ook al bleef impliciet de verwachting dat het westen toch boven de andere regio's uit zou blijven steken.

Verdere ontwikkelingen in de afgelopen vijftien jaar bevestigen dat het Europese beeld van het mondiale Zuiden onlosmakelijk samenhangt met het Europese zelfbeeld. In 2010 beschreef Dominique Moisi hoe drie dominante emoties – angst, vernedering en hoop – de wereldpolitiek beïnvloeden.<sup>73</sup> Volgens hem domineert in het Westen de angst: voor verlies van macht, identiteit en stabiliteit. In veel postkoloniale samenlevingen daarentegen leeft vooral de emotie van vernedering, voortkomend uit een geschiedenis van overheersing en uitsluiting. Opkomende economieën, met name in Azië, worden gedreven door hoop, dankzij economische groei en toenemende geopolitieke invloed.

De Europese angst lijkt dus deels een reactie op de assertiviteit van hoopvolle machten die hun plaats op het wereldtoneel opeisen. Maar ze wordt ook versterkt door zorgen over instabiliteit en armoede in fragiele staten, die kunnen leiden tot migratie en veiligheidsrisico's. Bij anderen overheerst niet zozeer angst, maar eerder teleurstelling dat het veel landen in het mondiale Zuiden maar niet lukt om te breken met slecht bestuur, corruptie en mensenrechtenschendingen.

Moisi betoogde dat angst een slechte raadgever is in de internationale politiek, omdat het vaak leidt tot verlamming. Opvallend is dat Europeanen pessimistischer zijn over hun eigen invloed dan burgers in andere landen. In BRICS-landen ziet zo'n 60% de EU als een speler die op gelijke voet kan opereren met wereldmachten als de VS en China, tegenover slechts 43% van de Europeanen.<sup>74</sup>

Kortom, er is geen reden om door angst te worden gedreven. Realiteitszin is een beter richtsnoer. De erkenning dat de machtspositie van Europa aanzienlijk is afgenomen biedt ook kansen voor het bouwen van wederzijds profijtelijke verbintenissen die gebaseerd zijn op echte gelijkwaardigheid. Hoop is daarom een betere en realistischere grondhouding. Het stelt Europa in staat om zelfverzekerd, ambitieus en toekomstgericht te opereren, op basis van vertrouwen en samen te werken met het mondiale Zuiden – niet vanuit vrees, maar vanuit vertrouwen.

## 4.2 Beleid van de Europese Unie

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) valt onder een aparte, intergouvernementele structuur met een centrale rol voor de lidstaten, terwijl het handelsbeleid tot de exclusieve bevoegdheden van de EU behoort. Vanuit dit mandaat heeft de EU diverse beleidsinstrumenten ontwikkeld die van belang zijn voor de relaties met het mondiale Zuiden.

**Handelsakkoorden** vormen een van de belangrijkste pijlers van het externe EU-beleid. De EU biedt preferentiële markttoegang via het *Everything But Arms* (EBA) initiatief voor de armste landen. Daarnaast streeft de EU naar brede handelsakkoorden, zoals met de Mercosur-landen, een krachtig middel om relaties te versterken via wederzijdse economische voordelen. Onderhandelingen over dergelijke akkoorden verlopen vaak echter moeizaam, mede door fricties over gevoelige onderwerpen zoals landbouw, duurzaamheid en intellectueel eigendom.

Bepaalde **autonome maatregelen** van de EU op het gebied van duurzaamheid, zoals de CBAM en de ontbossingsverordening, hebben gevolgen voor de handel met het mondiale Zuiden. De CBAM is een CO<sub>2</sub>-invoerheffing op emissie-intensieve producten uit landen met minder streng klimaatbeleid. De ontbossingsverordening stelt eisen aan de invoer van producten als soja, koffie en palmolie: deze mogen alleen nog worden ingevoerd als kan worden aangetoond dat ze niet bijdragen aan ontbossing.

**Ontwikkelingssamenwerking** blijft een belangrijk instrument. In 2024 droegen EU-lidstaten samen voor 88,7 miljard dollar bij aan ODA, ruim 40% van het wereldwijde totaal. Daarvan werd 27,6 miljard dollar via de Europese Commissie verstrekt.<sup>75</sup> Met de Team Europe-aanpak wordt geprobeerd de inzet van de Commissie, andere Europese instellingen (zoals de European Investment Bank) en lidstaten beter op elkaar af te stemmen. Dit moet de effectiviteit en zichtbaarheid van Europese ontwikkelingshulp vergroten en versnippering tegengaan.

De EU zet steeds vaker in op het afsluiten van **strategische (migratie)partnerschappen** met landen rondom Europa, zoals Tunesië, Egypte en Mauritanië. Deze brede samenwerkingen bestrijken thema's als economische ontwikkeling, energietransitie en veiligheid, maar migratie vormt vaak de kern. Via financiële steun, investeringen en politieke samenwerking probeert de EU grip te krijgen op irreguliere migratie, onder meer door grondoorzaken aan te pakken, grenscontroles te versterken en terugkeer te faciliteren.<sup>76</sup>

De **European Peace Facility** is een relatief nieuw instrument om bij te dragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit. Het fonds ondersteunt partnerlanden bij het versterken van militaire capaciteiten en veiligheidstroepen. Alhoewel het grootste deel van het budget is ingezet voor militaire steun aan Oekraïne, zijn ook vredesoperaties in Afrikaanse landen gefinancierd. Zo ontvangt de Rwandese missie in Noord-Mozambique steun, evenals een coalitie onder leiding van de Afrikaanse Unie die Boko Haram bestrijdt in het grensgebied van Nigeria en Kameroen. Soms roept dit zorgen op over mogelijke mensenrechtenschendingen door troepen die EU-steun ontvangen.

De **Global Gateway**, gelanceerd in 2021, is het vlaggenschipinitiatief van de EU voor investeringen in infrastructuur in het mondiale Zuiden, met een focus op transport, (groene) energie en digitale connectiviteit. De EU heeft tot 2027 in totaal 300 miljard euro aan investeringen toegezegd, waarvan de helft in Afrika. Het is onder andere bedoeld als duurzaam en transparant alternatief voor het Chinese *Belt and Road Initiative (BRI)*, met mogelijkheden voor wederzijds profijt: toegang tot grondstoffen en markten voor Europa en investeringen en banen voor zuidelijke landen. In de beeldvorming blijft wel het risico bestaan dat het vooral wordt gezien als een reactie op China in plaats van als oprechte inzet op gelijkwaardig partnerschap.

**Raw Material Strategic Partnerships** zijn gericht op het verbeteren en diversifiëren van Europa's toegang tot kritieke grondstoffen, die onder druk staat door geopolitieke spanningen en afhankelijkheid van een beperkt aantal landen. De EU heeft partnerschappen gesloten met onder andere Kazachstan, Namibië, Argentinië, Chili, DRC/Zambia, Rwanda en Oezbekistan. Deze gaan verder dan handel, en omvatten ook samenwerking op het gebied van milieunormen, productiestandaarden, capaciteitsopbouw en het versterken van lokale toegevoegde waarde.

In februari 2025 werd de *Clean Industrial Deal* aangekondigd. Onderdeel daarvan is het opzetten van *Clean Trade and Investment Partnerships*, die voortbouwen op de Global Gateway en de grondstoffenpartnerschappen. Doel is het stimuleren van investeringen in groene industrialisatie en technologische samenwerking op basis van wederzijds belang. Door meer afspraken te maken, bijvoorbeeld over wederzijdse erkenning van standaarden, wordt beoogd het investeringsklimaat voor bedrijven te verbeteren.

Kortom, de Europese Commissie heeft de afgelopen jaren een reeks relevante initiatieven gelanceerd die de relaties met landen in het mondiale Zuiden aanzienlijk kunnen versterken, omdat ze in potentie goed aansluiten bij de prioriteiten van die landen zelf. Effectieve implementatie vraagt echter om aandacht op een aantal punten.

Ten eerste is er de kwestie van **complexiteit**. De veelheid aan verschillende instrumenten maakt het voor partners in het Zuiden vaak lastig te doorzien hoe Europa hen op concrete wijze kan ondersteunen. Verschillende instrumenten zijn belegd bij verschillende directoraten-generaal van de Europese Commissie, elk met eigen prioriteiten en voorwaarden, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, inclusie en transparantie. Daar komen ook nog de initiatieven van individuele lidstaten bij. Namibië heeft bijvoorbeeld inmiddels vier verschillende Europese deals over het investeren in de groene waterstofsector, waaronder met Nederland.<sup>77</sup> China biedt vaak een simpelere samenwerkingsstructuur. Een Afrikaanse diplomaat zou het hebben samengevat als: *"The Chinese make us an offer we can't refuse, the Europeans make us an offer we can't understand."*<sup>78</sup> Ook al valt daar het nodige op af te dingen, aangezien ook aan Chinese zijde sprake is van vele actoren, leeft breed het beeld dat samenwerking met de EU relatief complex en langzaam is.

Ten tweede vraagt het borgen van tijdige en betekenisvolle **zuidelijke betrokkenheid** meer aandacht. Mede door de complexe interne structuur, worden Europese initiatieven vaak pas in een laat stadium met zuidelijke partners besproken. Zoals besproken in hoofdstuk 3 heeft de manier waarop de CBAM en ontbossingsverordening tot stand zijn gekomen schade berokkend aan

de Europese relaties met belangrijke zuidelijke landen. Eerdere dialoog had pijnpunten kunnen verzachten, bijvoorbeeld via uitzonderingen voor de armste landen of kwetsbare groepen.

Ook bij de Global Gateway schoot de dialoog aanvankelijk tekort. Het eerste plan werd door Europese diplomaten uitgewerkt en vlak voor een EU-Afrika top met partners gedeeld, haast als *fait accompli*.<sup>79</sup> Dit was een gemiste kans om het als gezamenlijk initiatief te lanceren. De Commissie zal in een eerder stadium de dialoog aan moeten gaan, om zuidelijke zorgen aan te horen en te adresseren. Lidstaten zoals Nederland kunnen daar in Brussel meer op aandringen.

Een derde uitdaging betreft de rol van de **private sector**. De economische samenwerking is uiteindelijk afhankelijk van de bereidheid van bedrijven om in zuidelijke landen te investeren. Dit blijkt vaak een knelpunt: bedrijven mijden landen die ze niet goed kennen of als risicovol beschouwen. Bovendien geldt ook voor de private sector dat het met alle verschillende instrumenten en voorwaarden soms lastig is om er goed gebruik van te maken. Dit kan ertoe leiden dat Europese programma's blijven steken op het verbeteren van randvoorwaarden en ondernemingsklimaat, waar Chinese bedrijven vervolgens het meest van weten te profiteren.<sup>80</sup> Dit speelt ook rond de Europese betrokkenheid bij de Lobito Corridor, die de Zambiaanse/Congolese *copperbelt* via spoorlijnen met de Atlantische Oceaan in Angola zal verbinden.<sup>81</sup>

Europa heeft, door de marktgerichte benadering, weinig ervaring met het actief vormgeven van strategische investeringsprojecten in het buitenland. China is daarin effectiever, mede door betere afstemming tussen overheid en bedrijfsleven.<sup>82</sup> Europa zou meer structurele ondersteuning moeten bieden aan eigen bedrijven die investeren in sectoren die aansluiten bij de doelen van zowel de Commissie als zuidelijke partners, zoals technologieoverdracht en lokale waarde toevoeging. Betere samenwerking tussen Europese ontwikkelingsbanken en exportkredietverzekeraars kan daarbij helpen.<sup>83</sup> In zekere zin vraagt het om een vorm van Europese industriepolitiek gericht op wederzijds voordelige economische activiteiten in het buitenland. Zo zou een strategische visie op groene staalproductie kunnen bouwen op het potentieel voor zonne-energie in Noord-Afrika en de productie van halffabricaten zoals sponsijzer aldaar. In plaats van groene waterstof, zou een land als Marokko dergelijke halffabricaten naar de Europese staalindustrie kunnen exporteren.<sup>84</sup>

Een vierde punt van zorg betreft de **consistentie en coherentie** van het beleid. Veel EU-instrumenten sluiten in principe goed aan bij de wens van zuidelijke landen tot meer lokale verwerking. Juist dat deel van de agenda, echter, vergt doorzettingsvermogen gezien de vele uitdagingen. Zonder extra inzet dreigt dan herhaling van het klassieke patroon: grondstoffen en energie uit het Zuiden, toegevoegde waarde in Europa.<sup>85</sup>

Dit risico blijkt ook uit het handelsbeleid. Zo dringt de EU bij onderhandelingen over handelsakkoorden met Chili, Mexico en Kazachstan aan op beperkingen van industriebeleid die verder gaan dan WTO-verplichtingen. Tegen Indonesië spande de EU een zaak aan over exportrestricties op ruwe nikkel, bedoeld om de eigen batterijen-industrie te stimuleren. Ook heeft de EU heffingen verhoogd op staal uit landen, waaronder India, die lokale verwerking van grondstoffen bevorderen door de eigen staalindustrie preferentiële toegang daartoe te verschaffen.<sup>86</sup>

### 4.3 Beleid van individuele lidstaten

Tussen EU-lidstaten bestaan aanzienlijk verschillen in de benadering van het mondiale Zuiden, vaak terug te voeren op historische, culturele en geografische factoren. Europese samenlevingen hebben in het verleden vrijwel de gehele wereld onder koloniale invloed gebracht, met diepe sporen in politieke, economische en sociale verhoudingen. Tegelijkertijd ligt de verantwoordelijkheid hiervoor grotendeels bij de acht lidstaten met een verleden als actieve koloniale staat dan wel betrokkenheid bij de trans-Atlantische slavenhandel. De overige lidstaten, met name in Midden- en Oost-Europa, delen die geschiedenis niet of in veel mindere mate.

Oost-Europese landen richten hun buitenlandbeleid nu vooral op de dreiging uit Rusland en tonen doorgaans minder betrokkenheid bij het Zuiden. Toch zijn er historische banden. Tijdens de Koude Oorlog onderhielden Oostbloklanden nauwe relaties met communistische regimes in het Zuiden, soms met blijvende invloed zoals de relatief hechte betrekkingen tussen Tsjechië en Vietnam. Zuid-Europese landen zoals Spanje, Portugal richten zich meer op Latijns-Amerika en, in mindere mate, op Afrika. Deze oriëntatie vloeit voort uit gedeelde taal, migratiestromen, het koloniale verleden en, wat betreft Noord-Afrika, geografische nabijheid. Frankrijk richt zich met name sterk op Franstalig Afrika.

Ook de diaspora speelt, als onderdeel van Europese samenlevingen, een groeiende rol in de beeldvorming en positionering ten aanzien van het mondiale Zuiden. Dit kan bijdragen aan versterkte relaties, maar kan ook tot spanningen leiden, bijvoorbeeld als politieke conflicten uit het land van herkomst doorsijpelen, of als diaspora's een kritische houding hebben jegens een specifieke regering en te maken krijgen met transnationale onderdrukking.<sup>87</sup>

Deze verschillen tussen lidstaten beïnvloeden geopolitieke standpunten en prioriteiten. Zo lopen de opvattingen uiteen over hoe om te gaan met de militaire regimes in de Sahel. Frankrijk pleit voor een harde opstelling vanwege veiligheidsbelangen en het anti-Franse sentiment in de regio. Scandinavische landen kiezen ook een harde lijn, vooral vanuit mensenrechtenperspectief. Spanje en Italië zoeken juist pragmatische samenwerking, ingegeven door zorgen over migratie.<sup>88</sup>

Met name de West-Europese lidstaten onderhouden actieve bilaterale relaties met een groot aantal landen in het zuiden. Ontwikkelingssamenwerking en handelsbevordering vormen doorgaans de pijlers, maar ook andere elementen spelen mee:

**Duitsland** heeft, in vergelijking met Frankrijk en het VK een relatief beperkt koloniaal verleden, maar wel een sterke traditie opgebouwd op het gebied van samenwerking en uitwisseling, met relatief sterke netwerken als gevolg. Politieke stichtingen zoals de Konrad Adenauer Stiftung (CDU) en Friedrich Ebert Stiftung (SPD) spelen hierin een belangrijke rol.

Het afgelopen decennium heeft Duitsland de ODA-uitgaven sterk verhoogd, tot bijna 0,7% van het bni. Ondanks aanstaande bezuinigingen blijft Duitsland naar verwachting verreweg de grootste Europese verstrekker van ODA en mogelijk zelfs de grootste wereldwijd na de afbouw van USAID. Recent riep een vooraanstaande commissie op tot een nieuw perspectief op Duitse relaties met het mondiale Zuiden.<sup>89</sup>

**Italië** lanceerde in 2023 het Mattei-plan om de samenwerking met Afrikaanse landen te versterken, met nadruk op economische investeringen. Het plan heeft een transactionele insteek, waarbij migratiebeheersing en energiebelangen centraal staan. Het valt nog te bezien in hoeverre dit plan effectief zal worden geïmplementeerd en welke impact het zal hebben.

**Nederland** heeft een duidelijk koloniaal verleden, in onder andere Indonesië, Suriname, de Cariben en Zuid-Afrika. De laatste jaren heeft Nederland, meer dan veel andere landen, initiatief getoond om zich tot dit verleden te verhouden. In 2020 bood koning Willem-Alexander excuses

aan voor het overheidsgeweld tijdens de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd en in 2022 en 2023 volgden excuses voor het slavernijverleden, door de regering en de koning. Het is belangrijk dat deze erkenning, zoals toenmalig premier Rutte benadrukte, een komma is en geen punt. Verdere opvolging is nodig, bijvoorbeeld via de teruggave van koloniale kunst zoals de restitutie van befaamde Benin-bronzen aan Nigeria door het Wereldmuseum Leiden in 2025.

Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking was Nederland lange tijd toonaangevend, maar deze positie staat onder druk door bezuinigingen. Bovendien zijn Nederlandse uitgaven steeds meer via centrale thematische programma's gaan lopen, en is directe samenwerking met overheden op landenniveau geminimaliseerd.<sup>90</sup> Daarmee heeft het instrument aan kracht ingeboet als middel om de relaties met landen in het Zuiden te versterken.

Economisch gezien is Nederland voor veel landen in het mondiale Zuiden een belangrijke handels- en investeringspartner. De overheid ondersteunt dit via handelsmissies en RVO-instrumenten. Het ontbreekt echter aan een strategischer initiatief om gericht Nederlandse investeringen te bevorderen die aansluiten bij de prioriteiten van partnerlanden. Sinds 2022 werkt Nederland met een lijst van 14 'combinatielanden' waar hulp en handel zouden moeten samenkomen. Hoewel hier veelbelovende projecten in specifieke sub-regio's uit zijn voortgekomen, blijft het nog een uitdaging om boven dat niveau uit te stijgen om te komen tot strategische samenwerking die gehele economische sectoren kan versterken.

De afgelopen jaren zijn er verschillende beleidsinitiatieven gestart die al een begin maken met een vernieuwde benadering van het mondiale Zuiden. De Afrikastrategie voor 2023-32 is nadrukkelijk gebaseerd op gelijkwaardigheid en stelt wederzijdse belangen centraal. Ook loopt er een initiatief tot 'versterkt engagement' met bepaalde landen in het mondiale Zuiden, maar het is nog vroeg om concrete resultaten aan te wijzen. Tegelijk is het aannemelijk dat aangekondigde bezuinigingen op instrumenten voor de versterking van kennis en netwerken juist zullen leiden tot minder engagement. Zo dreigen specialistische vakgebieden als Arabisch, Perzisch, Turks, Islamstudies en moderne Midden-Oosten studies aan Nederlandse universiteiten te verdwijnen.<sup>91</sup> Ook het Orange Knowledge Programme, dat tussen 2017 en 2024 ruim 10.000 beurzen verstrekke aan studenten uit het mondiale Zuiden, is door de bezuinigingen beëindigd, zonder duidelijk alternatief.

Nederland zal moeten bijschakelen om niet aan relevantie te verliezen in het mondiale Zuiden. Hoofdstuk 5 bespreekt mogelijke aanknopingspunten.



Presidenten Lula da Silva (Brazilië) en Prabowo Subianto (Indonesië) tijdens een bilaterale ontmoeting in Brasília, juli 2025. Landen in het mondiale Zuiden zoeken actief naar nieuwe vormen van samenwerking, onder meer via platforms als de G20 en BRICS. Zulke ontmoetingen illustreren het streven naar meer invloed, bestuurlijke gelijkwaardigheid en gedeeld eigenaarschap in multilaterale besluitvorming. Voor Europa betekent dit dat het zich proactief moet opstellen in internationale diplomatie en alliantievorming. Alleen zo blijft het relevant in een wereld waar de traditionele machtsverhoudingen steeds verder kantelen.

# Samenwerking met het mondiale Zuiden in de nieuwe wereldorde

**De verschuivende geopolitieke panelen vragen om aanpassing van de dominante logica van het Nederlandse en Europese buitenlandbeleid. Decennialang lag de focus vooral op andere hoge-inkomenlanden en OESO-leden, terwijl de rest van de wereld grotendeels op het tweede plan kwam. Die landen waren vooral bestemmingen voor ontwikkelingshulp of markten voor handel, maar zelden werden ze benaderd als volwaardige partners voor langdurige strategische samenwerking. Deze houding is niet langer houdbaar, zeker nu onze machtigste bondgenoot, de VS, een nieuwe koers vaart. Europa heeft landen in het mondiale Zuiden harder nodig dan voorheen, niet enkel om specifieke belangen veilig te stellen, maar ook als medestanders voor een rechtvaardige en stabiele wereldorde. Alleen binnen zo'n wereld kan Nederland (en Europa) duurzame voorspoed kennen.**

Europa zal dus uit zijn geopolitieke comfortzone moeten treden en diepere relaties moeten aangaan met landen die tot nu toe als 'verder van ons af' werden beschouwd – cultureel, politiek of economisch. Soms hebben deze landen inderdaad andere waarden en belangen, waardoor dit niet altijd een gemakkelijke opgave zal zijn. Te meer omdat Europa zich tegelijkertijd moet aanpassen aan een nieuwe werkelijkheid waarin de eigen invloed niet meer zo groot is als voorheen. Dat wil niet zeggen dat we zijn uitgespeeld: Europa blijft invloedrijk, met een samenlevingsmodel waar het grootste deel van de wereld waardering voor heeft. Als Europa in deze context de juiste balans weet te vinden, dan ontvouwt zich een perspectief waarin Europa via gelijkwaardigere relaties, vanuit een minder dominante rol, kan floreren in de nieuwe wereld, naast de partners uit het Zuiden.

Dit hoofdstuk bespreekt wat hiervoor nodig is, tegen de achtergrond van de scenario's uit hoofdstuk 2. Het gaat achtereenvolgens in op algemene principes, op beleid van de EU, en tenslotte op nationaal beleid van Nederland, waarbij moet worden benadrukt dat deze niveaus nauw met elkaar verweven zijn.

## 5.1 Algemene principes

De onzekerheid over toekomstige geopolitieke ontwikkelingen is groter dan die in lange tijd is geweest. Zoals hoofdstuk 2 liet zien, zijn er verschillende scenario's denkbaar. Zeker is wel dat – in elk scenario – het belang van het mondiale Zuiden toeneemt, zij het op verschillende manieren. In de bipolaire scenario's (1 en 3), hebben Europa en het mondiale Zuiden elkaar nodig als strategische partners om tegenwicht te kunnen bieden aan de dominantie van China en de VS. In scenario 2 ('multipolarisatie') kunnen regionale spanningen tussen machtsblokken ontstaan en zal de EU zich moeten ontwikkelen tot een zelfstandige pool die zorgvuldig kan balanceren ten opzichte van de verschillende opkomende en middelgrote machten in het Zuiden. Dat vergt diepe en brede kennis en netwerken daar.

Scenario 4 biedt ruimte voor meer samenwerking en multilateralisme, waarbij ook afzonderlijke EU-lidstaten actiever kunnen opereren. In zo'n wereld, waarin samenwerking vooropstaat, wordt het demografisch en economisch gewicht van landen in het Zuiden nog bepalender, en worden nauwere banden met deze landen van groot belang voor landen als Nederland om te kunnen floreren.

Kortom, welk scenario ook werkelijkheid wordt, Europa heeft het mondiale Zuiden hoe dan ook nodig, en zal moeten werken aan het versterken van de relaties en het wederzijds vertrouwen. Daarbij helpt het om, ongeacht de specifieke casus of actor, een aantal algemene principes in acht te nemen.

**Heb oog voor lange termijn belangen en relaties.** In het mondiale Zuiden wordt het gewaardeerd dat China duidelijk is over de eigen belangen, terwijl het gevoel heerst dat Europa dat niet is, en die belangen verstopt achter mooie woorden en nobele doelen. Vanuit het perspectief van gelijkwaardigheid zou Europa er goed aan doen om transparanter en eerlijker te zijn over de eigen belangen. Dat betekent echter niet dat het volstaat om de kortetermijnbelangen op tafel te leggen, zoals op het gebied van toegang tot grondstoffen of tegengaan van migratie, en uit te ruilen in een puur transactionele benadering. Dat is, zeker in het licht van de beladen geschiedenis en ongelijke uitgangspunten, niet bestendig. Europa zou daarmee het beeld in stand houden dat de wereldorde vooral de belangen van de traditioneel dominante westerse machten dient, terwijl zwakkere staten aan het kortste eind trekken. Het biedt geen antwoord op de terechte kritiek op de door het westen gedomineerde wereldorde. Zeker met president Trump in het Witte Huis zou deze benadering kunnen bijdragen aan een bipolaire dynamiek, in lijn met scenario's 1 en 3, wat niet in het Europese belang is. In plaats daarvan zou Europa, meer in lijn met scenario 4, op zoek moeten gaan naar lange termijn complementaire belangen met landen in het mondiale Zuiden, bijvoorbeeld rond economische ontwikkeling, lokale verwerking van grondstoffen, migratiesamenwerking en het aanpakken van mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering.

**Ga zorgvuldig om met tegenstellingen.** Tegelijkertijd is het nodig om bewust te zijn van spanningen. Soms is sprake van tegengestelde belangen of visies, die niet complementair zijn te maken. In een multipolaire wereld waarin de relatieve invloed van Europa kleiner is dan voorheen, zullen we zichtbare en voelbare concessies moeten doen. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging, met verwijzing naar het kader uit het WRR-rapport over spanningen tussen welvaart, waarden en weerbaarheid. Een gelijkwaardigere positie van het mondiale Zuiden in de wereldeconomie kan betekenen dat we prioriteiten moeten bijstellen – ook als dat zich niet direct vertaalt in groeiende welvaart. Daarnaast is de Europese interpretatie van universele mensenrechten niet overal ter wereld af te dwingen. Europa zal soms bereid moeten zijn om samenwerkingsverbanden te verdiepen met landen die daar een andere visie op hebben, met de houding *"agree to disagree"* op bepaalde punten, bijvoorbeeld met de Golfstaten. Dat betekent uiteraard niet dat er geen rode lijnen zijn. Neem LHBTIQ-rechten: wanneer seksuele geaardheid wordt gecriminaliseerd moeten Europese landen zoals Nederland daar in sterke bewoordingen afstand van blijven nemen en het opnemen voor deze groepen. Dat is echter iets anders dan het

frequent aandringen op het homohuwelijk. Op dat vlak moet Nederland zich bewust zijn van gevoeligheden, ook om een contraproductieve *backlash* te voorkomen.

Ook bij schendingen van de internationale rechtsorde is het zaak om rode lijnen helder te definiëren, en daar vervolgens op consistente wijze naar te handelen. Waar de rode lijn in zicht komt moet Europa dit problematiseren, wat kan vragen om polarisatie, zoals in scenario 2. Daarbij is het van groot belang om actief naar steun te zoeken bij andere landen in het mondiale zuiden. Dit voorkomt dat het onderwerp naar scenario 1 wordt getrokken, met een onbehelpzame en onwenselijke dynamiek van 'het Westen' tegen een bepaald land of regime in het mondiale Zuiden.

**Constructieve houding.** Een gebalanceerde houding ten aanzien van kritiek op het Westen is noodzakelijk: constructief opstellen ten aanzien van legitieme kritiek, zonder naïef te zijn over misbruik van die kritiek door Rusland of China. Kritiek op het Westen kent niet zelden ook een zekere mate van hypocrisie. De beste reactie is echter niet altijd om daar tegenin te gaan. Het waarschuwen over de negatieve rol van China in Afrika, bijvoorbeeld, heeft vaak een tegengesteld effect en leidt tot de begrijpelijke reactie *"we maken zelf wel uit met wie we bevriend zijn"*. Soms kan het zelfs een optie zijn om, zonder naïef te zijn over mogelijke risico's, met China samen te werken of te coördineren, bijvoorbeeld om te kijken waar *Global Gateway* en het *Belt and Road Initiative* elkaar eventueel zouden kunnen versterken, ook in het belang van de partnerlanden. Dit helpt ook om het onwenselijke scenario 1 van een dominante tweestrijd tussen de VS en China te voorkomen.

**Neem initiatieven vanuit het Zuiden serieus.** Zuidelijke landen ontplooiën in toenemende mate initiatieven voor internationale samenwerking en hervormingen gericht op een eerlijke en vreedzame wereld. Nederland reageert hier vaak terughoudend op zodra er onderdelen in staan waar we ons niet volledig in kunnen vinden, ook wanneer het initiatief in de kern waarden vertegenwoordigt die we onderschrijven.

Een recent voorbeeld hiervan is de Hague Group, een initiatief van landen als Zuid-Afrika, Chili, Maleisië en Senegal ter versterking van het internationaal recht en de positie van het Internationaal Gerechtshof en Strafhof in Den Haag. Als gastland had Nederland hier een verbindende rol kunnen spelen. Voorbeelden op economisch terrein zijn het genoemde *Bridgetown Initiative* en recente Braziliaanse voorstellen binnen de G20 over het belasten van de superrijken en het uitbannen van honger.

Europa zou grotere bereidheid moeten tonen om initiatieven uit het Zuiden te omarmen, of resoluties te steunen, die in grote lijnen aansluiten bij de Europese positie, ook als er op detailniveau nog discussiepunten zijn. Door actiever aan te haken bij dit soort voorstellen en daarin te investeren, kunnen Europese landen zoals Nederland hun positie bij zuidelijke partners versterken. Dat vergroot ook de kans dat deze landen op hun beurt Europese initiatieven zullen steunen. Het is bij uitstek via dit soort initiatieven van diverse landen uit verschillende regio's dat de 'à la carte' multipolaire wereldorde van scenario 4 vorm kan krijgen. Meer betrokkenheid bij VN-agentschap UNCTAD – dat breed wordt gewaardeerd in het mondiale Zuiden en waarvan Nederland een belangrijke donor is – kan ook helpen om bruggen te slaan in dit soort mondiale discussies.

**Erken historische verantwoordelijkheid.** De afgelopen eeuwen had Europa een positie van buitensporige dominantie in de wereld, die vaak werd misbruikt om anderen te onderdrukken via kolonialisme en slavernij. Ook na onafhankelijkheid en afschaffing van slavernij werd Europese macht aangewend om andere maatschappijen uit te buiten via neokoloniale mechanismen. Om vertrouwen in het mondiale Zuiden te versterken, moeten Europese actoren blijvend investeren in omgang met dit pijnlijke verleden. Die geschiedenis van dominantie brengt bovendien een

bijzondere verantwoordelijkheid met zich mee voor mondiale problemen van nu, zoals ongelijkheid en klimaatverandering. Zonder de rol van andere landen en regio's te negeren, in heden en verleden, is het van belang dat Europese actoren hun aandeel hierin erkennen.

**Luister en communiceer op basis van gelijkwaardigheid.** Communicatie is cruciaal, mede gezien de gevoelige historische relaties. De EU en zijn lidstaten worden, meer dan andere actoren, snel gezien als hooghartig en arrogant. Dat kunnen we soms onterecht vinden, maar het is de realiteit dat deze perceptie leeft. Dit vraagt om strategische communicatie, waarbij vooral dient te worden vermeden dat het beeld ontstaat dat Europa andere landen uitlegt wat goed voor hen is. In het kader van communicatie is het ook van belang om een effectief antwoord te vinden op antiwesterse desinformatie in het mondiale Zuiden, met name verspreid door Rusland, bijvoorbeeld via investeringen in onafhankelijke media. Dat is ook een manier om polarisatie te bedwingen en zo weg te sturen van scenario's 1 en 3.

**Kennis en netwerken.** Het versterken van de kennispositie over verschillende regio's in het mondiale Zuiden is essentieel. Diepgaande kennis van de historische, sociale en culture context, gecombineerd met een sterke informatiepositie over huidige ontwikkelingen, maakt het mogelijk om trends tijdig te signaleren en te duiden. Dit stelt Europese actoren in staat beter te anticiperen op risico's en kansen en meer begrip te hebben van de lokale context en (politieke) uitgangspunten. Bovendien helpt kennis van taal, cultuur en geschiedenis ook direct bij het openen van deuren en versterken van relaties. Daarom zou meer moeten worden geïnvesteerd in kennis over het mondiale Zuiden, via universiteiten en denktanks, en het diplomatieke netwerk. Opvallend is dat er binnen het Europese veld wel gespecialiseerde denktanks bestaan voor Afrika, China en het Midden-Oosten, maar nauwelijks voor Zuid- en Zuidoost-Azië, een lacune die gezien het groeiend strategisch belang van deze regio zou moeten worden gevuld.

Wellicht het allerbelangrijkste voor versterkt engagement is het investeren in persoonlijke contacten en netwerken. Het belang van meer high-level ministeriële bezoeken over en weer moet niet worden onderschat. Ook zijn uitwisselingen op het gebied van cultuur, onderwijs, media, economie en politiek, daarbij essentieel. China beschouwt dit als strategisch soft-power instrument en is inmiddels de grootste aanbieder van studiebeurzen voor Afrikaanse studenten. Europa zou zich sterker bewust moeten zijn hiervan. Zuidelijke studenten die in het buitenland studeren, bekleden later vaak sleutelposities in overheid of in bedrijfsleven in hun land. Als zij in Europa hebben gestudeerd, vormt dat vaak de basis voor een duurzame band met Europa, die zij gedurende hun loopbaan blijven inzetten.

## 5.2 Team Europe

In een meer multipolaire wereldorde is het cruciaal dat de EU en de lidstaten hun rollen goed op elkaar afstemmen. In bepaalde gevallen ligt het voor de hand dat de EU het voortouw neemt. Nederland kan dit ondersteunen door in die gevallen actief in te zetten op een Team Europe benadering. Daarbij zou het ook andere lidstaten, met name grote lidstaten als Duitsland en Frankrijk, moeten aanmoedigen om hetzelfde te doen. Ook Europese instellingen kunnen meer doen om inspanningen van lidstaten te coördineren en meer (tijdige) informatie te verstrekken over hun eigen activiteiten in en met landen uit het mondiale Zuiden. Daarnaast kan Nederland zijn positie als lidstaat benutten om binnen Brussel te pleiten voor hervormingen die de efficiëntie en slagkracht van Europese instellingen vergroten. Een leidende rol voor de EU, dan wel een *coalition of the willing*, is met name wenselijk op de volgende terreinen:

**Richting grote opkomende machten.** Bij het maken van een lijstje van prioritaire partners in het mondiale Zuiden komen de democratische zwaargewichten India, Brazilië en Indonesië al snel naar voren. Nederland is echter niet de enige die inzet op versterkt engagement met het Zuiden. In New Delhi, Brasilia en Jakarta wordt de deur platgelopen door verschillende westerse delegaties met vergelijkbare ambities. Hoewel het belangrijk is te blijven investeren in de bilaterale relaties met deze landen, is het niet eenvoudig om daar als Nederland aan de top van de prioriteitenlijst te komen. Daarom is het verstandig om richting deze landen waar mogelijk in te zetten op een 'Team Europe'-benadering, bijvoorbeeld door gezamenlijke ministeriële en ambtelijke bezoeken met andere lidstaten te organiseren, en de Europese Commissie en Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) een leidende rol te geven.

**Bij sterke polarisatie.** Wanneer de belangen en visies van Europa en een land in het mondiale Zuiden dusdanig sterk uiteenlopen – bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten of veiligheid – dat strepen moeten worden getrokken, ligt het voor de hand dat de EU hierin het voortouw neemt. In de praktijk blijkt dit echter vaak lastig, doordat het vetorecht in het buitenlands beleid landen zoals Hongarije in staat stelt om actie te blokkeren. In zulke gevallen is het van belang dat gelijkgezinde lidstaten zoveel mogelijk onderling afstemmen en gecoördineerd optreden. In voorkomende gevallen, zoals rond de huidige situatie in de Sahel, zou Nederland een actievare rol kunnen spelen als bruggenbouwer tussen verschillende lidstaten, om hen zoveel als mogelijk op een lijn te krijgen.

**Multilaterale hervormingen.** EU-lidstaten zijn afzonderlijk lid van internationale organisaties, zoals de VN. Toch ligt het voor de hand om in deze complexe internationale discussies gezamenlijk als EU te opereren en posities nauw op elkaar af te stemmen. Dat geldt ook voor het dossier van hervorming van de VN-Veiligheidsraad – een complex en gevoelig proces dat al decennia vastzit. Structurele hervorming zal niet snel plaatsvinden, mede doordat permanente leden als de VS, China en Rusland daar weinig belang bij hebben. Juist daarom is het verstandig dat de EU en lidstaten zich expliciet uitspreken vóór hervorming en de uitbreiding van de Veiligheidsraad met permanente zetels voor landen als India en Brazilië en voor de Ezulwini Consensus over Afrikaanse vertegenwoordiging. Daarbij is het van belang om tegelijkertijd ook binnen Europa te werken aan consensus over gecoördineerde Europese vertegenwoordiging in de veiligheidsraad. Daarmee wordt in elk geval duidelijk dat het uitblijven van hervorming niet aan Europa ligt, maar aan het verzet van andere spelers. Binnen de internationale financiële instellingen heeft Nederland een bijzondere positie, als co-voorzitter van een kiesgroep van 16 landen, waaronder een aantal EU-lidstaten maar ook landen buiten de EU, zoals Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Oekraïne, Georgië en Israël.

**Brede kaders en instrumenten.** De EU heeft een belangrijke rol bij het scheppen van de brede voorwaarden en kaders voor samenwerking, zoals handelsakkoorden en wetgeving op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit zijn EU-competenties, en bovendien vormt toegang tot de interne markt een troefkaart, als belangrijke bron van Europa's invloed in de wereld. Naast brede handelsakkoorden moet Europa met grote urgentie inzetten op effectieve implementatie van de verschillende instrumenten beschreven in hoofdstuk 4, zoals de *Global Gateway*, *Critical Raw Material Partnerships* en *Clean Trade and Investment Partnerships*.

De veelheid aan initiatieven - vaak groots aangekondigd - terwijl concrete resultaten op schaal uitblijven, tast de geloofwaardigheid van de EU in het mondiale Zuiden aan. Diplomaten uit het mondiale Zuiden zien de Global Gateway bijvoorbeeld veelal als een *public relations* instrument, niet als een serieus transformerend initiatief, en bij anderen roept het zelfs cynisme op.<sup>92</sup> Dit is een signaal dat Nederland serieus moet nemen. Met grote urgentie moeten de lidstaten en de Commissie, in lijn met de analyse in hoofdstuk 4, aan de slag om (i) procedures te versimpelen en coördinatie tussen verschillende DGs te versterken; (ii) partners uit het mondiale Zuiden eerder en actiever te betrekken bij ontwerp en selectie; (iii) de Europese private sector beter te betrekken en

te ondersteunen, om concrete opvolging te kunnen geven aan investeringsambities, en (iv) meer samenhang te creëren met het Europese handels- en industriebeleid.

**Soft Power, informatie en culturele invloed.** De EU blijft achter in het versterken van interpersoonlijke relaties en het benutten van culturele invloed ten opzichte van opkomende machten zoals Rusland, China, de Golfstaten en Turkije, die hierin veel assertiever opereren. Sommige van hen spelen het hard, via actieve verspreiding van desinformatie. De EU heeft de afgelopen jaren stappen gezet om Russische desinformatie tegen te gaan, met name in de EU zelf, en in landen dichtbij Rusland - onder meer via EUvsDisinfo en de StratCom divisie van de EDEO. Sinds 2023 is er ook een StratCom-divisie gericht op Afrika en China, maar de omvang en middelen zijn te beperkt om grip te krijgen op informatiestromen. Naast het blootleggen van desinformatie zou de EU ook structureel moeten investeren in onafhankelijke, betrouwbare nieuwsvoorziening in landen in het mondiale Zuiden, met bijzondere aandacht voor lokale talen en digitale media.<sup>93</sup> Met de ontmanteling van USAID en het US Agency for Global Media - zeer actief op dit terrein - vallen op dit vlak nog grotere gaten dan er al waren.

Ook op het vlak van langetermijnrelaties via cultuur en onderwijs dreigt de EU terrein te verliezen ten opzichte van opkomende spelers. China is inmiddels verreweg de grootste verstrekker van studiebeurzen voor Afrikaanse studenten en ook landen als Turkije en India breiden onderwijs en uitwisselingsnetwerken uit. De EU zou fors moeten inzetten op uitbreiding van het Erasmus Mundus programma voor studiebeurzen, en verkennen of nationale beursprogramma's - met behoud van eigen focus - ook onder dit gezamenlijke label gebracht kunnen worden. Zo zou Erasmus kunnen uitgroeien tot een herkenbaar symbool van een EU die zicht opent naar de wereld en jongeren.

Naast academische uitwisselingen zijn ook kortere wederzijdse bezoeken van niet te onderschatten waarde voor het versterken van de banden en invloed. Een belangrijke belemmering hierbij zijn de omslachtige en tijdrovende visumprocedures, met onzekere uitkomst, die bezoekers uit het mondiale Zuiden vaak ontmoedigen om deel te nemen aan conferenties en uitwisselingen in Europa. Het probleem zit niet zozeer in de toelatingscriteria, maar in de gebrekkige dienstverlening, lange wachttijden en onvoorspelbare uitkomsten. Deze vormen een grote bron van frustratie en dragen bij aan een negatief beeld over Europa bij invloedrijke doelgroepen in het mondiale Zuiden.<sup>94</sup>

Een klein voorbeeld: een groep Afrikaanse genodigden voor de Architectuur Biënnale in Venetië kon het evenement niet bijwonen omdat hun visa werden afgewezen, zonder heldere toelichting.<sup>95</sup> Zulke ervaringen zijn niet uitzonderlijk voor Afrikaanse ondernemers, wetenschappers en kunstenaars. Daarbij komt dat Schengenvisa relatief duur zijn en ook bij afwijzing alsnog moet worden betaald. Nederland zou zich in Brussel moeten inzetten voor een gecoördineerde inspanning om de dienstverlening en transparantie rond de afgifte van visa voor bepaalde doelgroepen voor kort verblijf in de Schengenzone aanzienlijk te verbeteren.

### 5.3 Nederlands beleid

Afzonderlijke EU-lidstaten, zoals Nederland, hebben vooral bij onderwerpen en relaties met een 'à-la-carte-dynamiek' (scenario 4) ruimte om zelf initiatieven te ontplooiën, of bij initiatieven van anderen aan te sluiten. Dit is ook waar de kracht van de lidstaten ligt ten opzichte van de EU. De EU legt meer gewicht in de schaal, maar kan ook log zijn en manoeuvreert, zeker buiten crisissituaties om, doorgaans langzaam. De lidstaten, daarentegen, kunnen flexibeler opereren en sneller schakelen, wat helpt bij deelname aan diverse coalities.

## Minilaterale coalities

Deze ruimte sluit aan bij een trend die reeds zichtbaar is in de internationale politiek: het toenemende belang van minilateralisme. In plaats van te streven naar universele of multilaterale overeenkomsten, kiezen landen steeds vaker voor kleinschalige, flexibele en doelgerichte coalities met gelijkgestemde partners op een specifiek thema.

Voorbeelden van zulke minilaterale samenwerking zijn legio. In de veiligheidssector is de QUAD – een samenwerking tussen Australië, India, Japan en de VS – uitgegroeid tot een belangrijke strategische speler in de Indo-Pacific. Op energiegebied experimenteert Frankrijk met trilaterale samenwerkingen waarbij Franse bedrijven, Golfstaten (met kapitaalkrachtige investeringsfondsen) en Afrikaanse partners gezamenlijk investeren in duurzame energieprojecten en startups.<sup>96</sup> Een ander voorbeeld zijn de *Just Energy Transition Partnerships (JETPs)*, waarbij groepen van westerse landen samenwerken met opkomende economieën zoals Zuid-Afrika, Senegal en Indonesië, om hen op coherente wijze te ondersteunen bij de energietransitie en afbouw van de afhankelijkheid van kolencentrales.

Nederland doet ook al mee aan verschillende minilaterale samenwerkingen, zoals de JETP met Zuid-Afrika. Op het snijvlak van politieke samenwerking en conflictoplossing was Nederland, samen met Marokko, recent gastheer van een bijeenkomst van de *Global Alliance for the Implementation of the Two-State Solution*, gericht op het Palestijns-Israëliësch conflict.<sup>97</sup>

Gezien de veranderende wereldorde is het verstandig om deelname aan dit soort initiatieven een prominentere plaats te geven in het buitenlandbeleid. Nederland zou niet alleen vaker moeten aanhaken, maar ook vaker zelf het voortouw nemen in het opzetten van gerichte coalities met gelijkgezinde partners. Deze werkwijze leent zich bijvoorbeeld ook goed voor handelsbevordering, zeker in het licht van steeds complexere handelsketens die meerdere landen omvatten, met verschillende comparatieve voordelen. Gerichte samenwerking op het gebied van halfgeleiders of digitale technologie, met aan de ene kant Zuid-Korea en daarnaast Aziatische opkomende economieën zoals India, Indonesië of Thailand, kan leiden tot nieuwe investeringen en handelsrelaties. Ook armere landen als Bangladesh of Sri Lanka kunnen worden betrokken, bijvoorbeeld om hen als coalitie te ondersteunen bij het zetten van de eerste stappen in de productieketens van digitale producten. Zo kan minilateralisme ook bijdragen aan inclusieve economische ontwikkeling.

Daarmee komen we ook bij het instrument van ontwikkelingssamenwerking. Zeker voor landen in het mondiale Zuiden waar nog geen sprake is van economische opkomst blijft ontwikkelingsfinanciering (ODA) van groot belang. Deze landen worden bovendien hard getroffen door klimaatverandering, terwijl ze niet de middelen hebben om zich daaraan aan te passen. Uitdagingen rond armoede, klimaatverandering, zwak bestuur en politieke spanningen komen hier vaak samen en leiden regelmatig tot fragiliteit – met directe gevolgen voor Nederlandse belangen op gebieden zoals migratie en veiligheid. Los van deze directe belangen zou Nederland zich ook voor deze problematiek moeten blijven inzetten uit solidariteit. Juist als Europa zich wil herpositioneren richting het mondiale Zuiden als geloofwaardige partner voor een eerlijke en rechtvaardige wereldorde, waarin ook de Nederlandse belangen gediend worden, dan zal een rijk land als Nederland solidariteit moeten tonen met de armste en meest kwetsbare landen ter wereld.

Om deze redenen is het belangrijk dat Nederland toezeggingen op het gebied van ontwikkelingsfinanciering (0,7% van het BNI) en klimaatfinanciering nakomt. Tegelijkertijd zal ook het instrument van ontwikkelingssamenwerking zich dringend moeten aanpassen aan de veranderende wereldorde. De hiërarchische donor-ontvanger relatie van het verleden is achterhaald. De trend richting lokalisering – waarbij meer geld direct ten goede komt aan lokale organisaties – is ingezet, maar moet worden versneld. Ook multilaterale instellingen blijven onmisbaar als effectieve partners om minst-ontwikkelde landen te ondersteunen. Dat geldt bijvoorbeeld voor financiering van IDA (*International Development Association*), het concessionele onderdeel van de Wereldbank dat renteloze leningen en giften verstrekt om duurzame ontwikkeling op structurele wijze te ondersteunen.

Daarnaast, echter, biedt het concept van minilateralisme ook nieuwe kansen om ODA-gelden op een innovatieve manier in te zetten, passend bij de geopolitieke realiteit van vandaag. Nederland kan via deze weg handel, geopolitiek, kennis en ontwikkelingssamenwerking op vernieuwende wijze combineren, en zo nieuwe vertrouwensrelaties opbouwen – niet alleen tussen overheden, maar ook tussen bedrijven, universiteiten en andere maatschappelijke actoren. Door op specifieke thema's in strategisch gekozen landen het voortouw te nemen voor minilaterale coalities, kan Nederland een brugfunctie vervullen in Zuid-Noord-Zuid-samenwerking. Daarbij ligt de nadruk op gedeelde en wederzijdse belangen, voortbouwend op aanbevelingen uit het WRR-rapport over de fragmenterende wereldorde.<sup>98</sup> In het tekstkader hieronder geeft de AIV een aantal voorbeelden van mogelijke minilaterale coalities, niet als directe aanbeveling, maar ter illustratie van het type samenwerking waar aan valt te denken.

## Kansen voor minilaterale samenwerking

### Water - Voedsel - Gezondheid

Dit cluster leent zich voor complementaire samenwerking, waarbij Nederlandse expertise, de praktijkervaring van middeninkomenslanden en de behoeften van lage-inkomenslanden samen kunnen komen. Het sluit aan bij de beleidsbrief ontwikkelingshulp van februari 2025, waarin deze onderwerpen als prioriteiten zijn benoemd. Op het gebied van gezondheid – tevens een speerpunt binnen het Nederlandse innovatiebeleid – zou bijvoorbeeld een coalitie kunnen worden gevormd met India (als toonaangevend farma-producent), Senegal (Afrikaanse voortrekker met het Pasteur Institute) en een land met grote zorgbehoeften, zoals Nigeria. Voor waterbeheer, waaronder het tegengaan van overstromingsrisico's en verbeteren van waterzuivering, ligt samenwerking voor de hand tussen Nederland, Bangladesh, Mozambique en kleine eilandstaten die kwetsbaar zijn voor zeespiegelstijging.

### Grondstoffen - Technologie

Op dit terrein is veel potentieel voor minilaterale samenwerking gericht op duurzame grondstoffenwinning en -verwerking. Indonesië en Zuid-Afrika beschikken over grondstoffen en ervaring met lokale verwerking. Armere landen zoals DR Congo, Tanzania of Ghana hebben eveneens rijke bodemschatten, maar veel minder institutionele ervaring en capaciteit om daar een cluster omheen te bevorderen dat leidt tot meer voordelen voor de lokale samenleving en economie. Een bredere coalitie kan worden gevormd door ook een land als Zweden (ervaring met duurzame mijnbouwtechnologie) te betrekken. Nederland kan hierbij waarde toevoegen met logistieke expertise, bijvoorbeeld via havens, transportcorridors en effectieve douanediens ten.

### Wederopbouw - Veiligheid - Migratie

Post-conflictgebieden zijn vaak nog instabiel en kennen risico's, maar bieden ook structurele impact. Met strategische quick-wins kan een investeringsdynamiek op gang worden gebracht. In de huidige situatie in Syrië, bijvoorbeeld, zou nu vaart moeten worden gemaakt met wederopbouw, waarbij Nederland samen zou kunnen optrekken met Qatar (financiële armslag) en Turkije (sterke regionale netwerken, en veel ervaring in de bouwsector). Nederland kan hierbij via de besteding van ODA-middelen tegelijkertijd economische kansen benutten én de Syrische diaspora in Nederland ondersteunen om bij te dragen aan wederopbouw, wat ook terugkeermigratie verder kan bevorderen.

## Selectie van een beperkt aantal strategische partners

Tegelijkertijd is het voor Nederland van strategisch belang om, naast flexibele coalities, ook te investeren in een aantal betrouwbare ankerpunten in het mondiale Zuiden, door het opbouwen van brede en langdurige relaties met strategisch gekozen landen. Gezien de beperkte omvang van Nederland is het niet eenvoudig om een centrale rol te spelen als prioritaire partner in landen als India of Brazilië, waar de concurrentie om invloed groot is. Nederland zou gemakkelijker kunnen toegroeien naar een dergelijke rol in landen op het niveau net daaronder — mits er wordt geïnvesteerd in wederkerige relaties, zichtbare aanwezigheid en langdurige samenwerking. Om richting te geven aan deze keuze heeft de AIV een eenvoudig model ontwikkeld waarin landen worden gerangschikt op basis van een aantal relevante criteria (zie het kader hieronder). Dit is geenszins bedoeld als strak afwegingskader, maar kan dienen als een hulpmiddel om het denken over mogelijke strategische partners te ondersteunen.

### Criteria voor selectie van strategische partners in het mondiale Zuiden (zie bijlage op pagina 61 voor meer details).

- a) Bevolkingsomvang vergelijkbaar met die van Nederland. Hoe dichter bij de bevolkingsomvang van Nederland, hoe hoger de score.
- b) Omvang van de totale economie vergelijkbaar met die van Nederland (op PPP-basis). Omdat de Nederlandse economie relatief groot is, leidt dit tot extra gewicht voor zuidelijke landen met veel mogelijkheden voor handel en economische samenwerking.
- c) Mate van democratisering, op basis van de Democracy-index van Economist EIU. Dit is van belang om mee te wegen, enerzijds om democratisering te ondersteunen, anderzijds omdat samenwerking met democratieën over het algemeen makkelijker is voor Nederlandse actoren.
- d) Respect voor internationaal recht en mensenrechten, op basis van Civil Liberties index, samengesteld door V-Dem van de Universiteit van Gothenburg. Dit is van belang om mee te wegen, om de internationale rechtsorde en mensenrechten te ondersteunen, maar ook omdat samenwerking met landen waar mensenrechten onder druk staan gepaard gaat met risico's.
- e) Historische en persoonlijke banden met Nederland, op basis van CBS-data over diaspora in Nederland.
- f) Toegang tot kritieke grondstoffen, op basis van EU-rapport *'Critical Raw Materials'*, met gegevens over de verspreiding van grondstoffenvoorraden.
- g) Laag bbp/capita. Van belang om mee te wegen om, mede vanuit solidariteit, de armste en meest fragiele delen van het mondiale Zuiden niet buiten de boot te laten vallen.

Bij gelijke weging van deze zeven criteria is de top-10 als volgt: 1) Zuid-Afrika; 2) Chili; 3) Marokko; 4) India; 5) Peru; 6) Ghana; 7) Indonesië; 8) Argentinië; 9) Suriname; 10) Maleisië. Het is opvallend dat vijf van de veertien combinatielanden<sup>99</sup> van het Nederlandse buitenlandbeleid (zie hoofdstuk 4) in de top-10 te vinden zijn (India, Ghana, Marokko, Indonesië en Zuid-Afrika). Twee andere, Senegal en Colombia, volgen net daaronder. Bij het meewegen van bevolkingsomvang zelf, in plaats van de vergelijkbaarheid met de Nederlandse bevolking, komen Bangladesh en Nigeria in de top-10 terecht, twee landen die ook op de lijst van combinatielanden staan. Kortom, de 14 combinatielanden lijken goed gekozen en vormen een solide basis voor het verdiepen van partnerschappen met het mondiale Zuiden.

Nederland zou uit de langere lijst van potentiële kernpartners een gerichtere selectie kunnen maken. Daarbij is het belangrijk om aanvullende criteria mee te nemen, zoals historische relaties (bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkelingssamenwerking), handelsrelaties, geografische nabijheid, of de mate van gemeenschappelijke uitdagingen, zoals vergelijkbare klimaatrisico's. Ook de mate van interesse van de betreffende *counterparts* om de relaties met Nederland te verdiepen, verdient nadrukkelijke aandacht. Op basis van deze overwegingen kan een solide fundament worden gelegd voor duurzame en wederkerige partnerschappen.

In de uiteindelijk geselecteerde landen zouden Nederlandse ambassades een brede, meerjarige dialoog kunnen starten met vertegenwoordigers vanuit de overheid, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven, gericht op het verkennen en versterken van samenwerking op meerdere terreinen. Tegelijkertijd zou het ministerie van Buitenlandse Zaken andere Nederlandse partners actief moeten betrekken, waaronder de overige ministeries, gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen, en hen stimuleren om langdurige relaties te verkennen met tegenhangers in de betreffende landen. Op die manier kan er kritieke massa ontstaan en wordt het partnerschap meer dan alleen diplomatie, ontwikkelingssamenwerking of handel. De ambassades zouden daarbij extra middelen en personeel moeten krijgen om, waar mogelijk, flexibele ondersteuning te bieden aan effectieve leiders in de verschillende sectoren, op basis van eigen prioriteiten.<sup>100</sup>

### **Blijven investeren in kennis en netwerken**

Tot slot wil de AIV nogmaals het belang onderstrepen van kennis en netwerken. Zoals in dit advies beargumenteerd, zijn effectieve en duurzame internationale partnerschappen uiteindelijk afhankelijk van sterke interpersoonlijke banden.<sup>101</sup> In een tijd van toenemende geopolitieke turbulentie en een groeiende noodzaak tot versterkt engagement met het mondiale Zuiden, is het onverstandig om fors te bezuinigen op drie essentiële kanalen die in het grotere plaatje niet veel kosten, maar wel in sterke mate bijdragen aan beter onderling begrip en diepere relaties.

Ten eerste zijn beurzenprogramma's zoals het recent beëindigde Orange Knowledge Programme van grote waarde, omdat deze veel opleveren in termen van goodwill en langdurige persoonlijke en professionele verbindingen met individuen die vaak invloedrijke posities komen te bekleden. Het kabinet zou snel aan de slag moeten om een alternatief programma op te zetten, en zich in Brussel actief moeten inzetten voor afstemming en bundeling van Europese beurzenprogramma's onder een gezamenlijke Erasmus-paraplu. Daarbinnen moet ook voldoende ruimte zijn voor het gezamenlijk doen van toegepast onderzoek, omdat dit bij uitstek een manier is om banden te versterken middels op de praktijk gerichte kennisontwikkeling. Het Europese EU-India Think Tank Twinning Initiative is hier een voorbeeld van.

Ten tweede is structurele investering in kennis over geschiedenis, taal, cultuur en economie van regio's in het mondiale Zuiden cruciaal. Recente bezuinigingen raken faculteiten en opleidingen die al sinds lange tijd deze expertise hebben opgebouwd. Daarmee komt de opleiding van toekomstige leiders in overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld met diepgaande regionale kennis in het geding.

Ten derde speelt het diplomatieke postennet een sleutelrol bij het onderhouden en versterken van politieke, economische en culturele relaties met landen in het mondiale Zuiden. Bij eventuele herziening van het netwerk is nauwe afstemming met andere EU-lidstaten noodzakelijk. Vanuit dat perspectief roept de sluiting van de ambassades in Burundi en Zuid-Soedan vragen op, omdat dat landen zijn waar het aantal Europese ambassades zeer beperkt is. Juist daar kan Nederlandse aanwezigheid een substantiële meerwaarde bieden voor versterkt Europees engagement.



Internationale masterstudenten tijdens een introductieweek van de TU Eindhoven. Europese kennisinstellingen spelen een belangrijke rol in de relaties met het mondiale Zuiden, via beurzen, uitwisselingsprogramma's en partnerschappen met universiteiten. In Nederland alleen al waren in 2022–2023 circa 123.000 internationale studenten ingeschreven, waarvan meer dan 20 procent afkomstig was van buiten Europa, met name uit landen als India, Indonesië en Nigeria. Deze onderwijsrelaties zijn meer dan instrumenteel: ze dragen bij aan capaciteitsopbouw, wederkerige kennisnetwerken en het ontstaan van gedeelde referentiekaders.

# Bijlage: Details over selectiecriteria voor strategische partners

---

Om richting te geven aan de selectie van mogelijke strategische partners in het mondiale Zuiden heeft de AIV een eenvoudig model ontwikkeld waarin landen worden gerangschikt op basis van een aantal relevante criteria. Hieronder staat, voor de criteria a-f, omschreven welke data hiervoor gebruikt zijn, en op welke manier deze worden gewogen.

Dit is geenszins bedoeld als strak afwegingskader, maar kan dienen als een hulpmiddel om het denken over mogelijke strategische partners te ondersteunen. Voor de uiteindelijke selectie is het van belang om aanvullende criteria mee te nemen, zoals historische relaties (bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkelingssamenwerking), handelsrelaties, geografische nabijheid, of de mate van gemeenschappelijke uitdagingen, zoals vergelijkbare klimaatrisico's. Ook de mate van interesse van de andere kant om de relaties met Nederland te verdiepen, verdient nadrukkelijke aandacht. Op basis van deze overwegingen kan een solide fundament worden gelegd voor duurzame en wederkerige partnerschappen.

## a) **Bevolking zoals Nederland:**

Bevolkingsomvang in verhouding tot de Nederlandse bevolking. Hoe dichter bij de Nederlandse bevolking, hoe hoger de score, met een genormaliseerde score ten opzichte van een verschil van 100 miljoen. Dus: als 10 miljoen meer of minder inwoners dan Nederland, dan een score van 0.9. Bij verschil van 90 miljoen, een score van 0.1. Bij verschil van 100 miljoen of meer, een score van 0. Hoogste scores voor Ecuador, Senegal, Guatemala, Somalië.

## b) **Bruto binnenlands product zoals Nederland**

Omvang van de economie (in PPP koopkrachtpariteit) in verhouding tot de Nederlandse economie. Als 50% of 150% van de Nederlandse economie, dan een score 0.5. Voor een economie die meer dan twee keer zo groot is als de Nederlandse, een score van 0. Hoogste scores voor Vietnam, Argentinië, Nigeria, Bangladesh, Pakistan.

## c) **Democratisering**

Op basis van democracy index van Economist Intelligence Unit.<sup>102</sup> Genormaliseerd op basis van de hoogste score in het mondiale Zuiden (Uruguay met score van 8.67). Dus Uruguay score van 1 punt, de rest scoort als afgeleide daarvan. Hoogste scores: Uruguay, Costa Rica, Mauritius, Chili, Botswana, Kaapverdië.

## d) **Mensenrechten**

Op basis van 'Civil liberties index', samengesteld door V-Dem van Universiteit van Gothenburg.<sup>103</sup> Genormaliseerd op basis van de hoogste score in het mondiale Zuiden (Costa Rica met 0.93). Dus landen met 0.93 krijgen score van 1; de rest als afgeleide daarvan. Hoogste scores: Costa Rica, Chili, Uruguay, Kaapverdië, Barbados.

## e) **Diaspora in Nederland**

Als indicator van historische en menselijke band met landen. Op basis van CBS data, via CBS Statline. Genormaliseerd: landen met een diaspora in NL van meer dan 75,000 krijgen een score van 1. Alles daaronder als afgeleide daarvan. Hoogste scores: Turkije, Marokko, Suriname, Indonesië, Syrië, China.

**f) Grondstoffen**

Op basis van EU rapport 'Critical Raw Materials' uit 2023.<sup>104</sup> Proxy-indicator samengesteld op basis van Annex 7, waar voor een groot aantal CRMs wordt weergegeven welk land welk deel van de geschatte wereldvoorraad bezit. Voor landen in het mondiale Zuiden optelsom gemaakt van al die percentages. Genormaliseerd: landen met een score >100 krijgen een score van 1. Daaronder als afgeleide daarvan. Hoogste scores: China, Brazilië, Turkije, India, Zuid-Afrika, Indonesië, DR Congo, Mexico, Myanmar.

**g) Laag bbp/capita**

Als indicator om solidariteit mee te laten wegen, en armste landen hoger te laten scoren. Genormaliseerde scores: landen met GDP/capita van meer dan \$20,000/jaar krijgen score van 0. Alles daarboven als afgeleide van 20,000. Hoogste scores: Zuid Soedan, Jemen, Eritrea, Burundi.

# Lijst van geraadpleegde experts

---

**Jan Abbink**

Professor emeritus African Governance and Politics, Universiteit Leiden

**Faten Aggad**

Executive Director, African Future Policies Hub, Nairobi, Kenya

**Ajay Bailey**

Professor Social Urban Transition, Universiteit Utrecht

**Debapriya Bhattacharya**

Distinguished Fellow, Centre for Policy Dialogue, Dhaka, Bangladesh

**Farid Boussaid**

Assistant professor in Middle East politics, Universiteit van Amsterdam

**Aziz Salmone Fall**

Third World Forum & Internationalist Centre CIRFA, Montreal, Canada

**Dalia Ghanem**

Senior fellow, Middle East Council on Global Affairs, Doha, Qatar

**Aldrik Gierveld**

Ambassadeur in algemene dienst voor versterkt engagement, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

**Muhammad Habib**

Researcher, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, Indonesia

**Nguyễn Khắc Giang**

Visiting Fellow, ISEAS Yusof Ishak Institute, Singapore

**Feliciano de Sá Guimarães**

Academic Director, CEBRI Brazilian Center for International Relations, Rio de Janeiro, Brazilië

**Rosalba Icaza Garza**

Professor, International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam

**Abdourahmane Idrissa**

Senior researcher, Afrika Studie Centrum, Universiteit Leiden

**Shada Islam**

Senior adviser, European Policy Centre, Brussel, België

**Ferdinand Lahnstein**

Ambassadeur in Qatar, Ministerie van Buitenlandse Zaken

**Andrew Lebovich**

Research Fellow on Sahel, Clingendael, Den Haag.

**Ruth Mampuy**

Wetenschappelijk medewerker, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag

**Philani Mthembu**

Executive Director, Institute for Global Dialogue, Pretoria, Zuid-Afrika

**Theodore Murphy**

Associate Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations, Brussel, België

**Alanna O'Malley**

Associate Professor of International History, Leiden Universiteit

**Rakesh Rajani**

President of Just Systems, Dar es Salaam, Tanzania

**Haroon Sheikh**

Senior wetenschapper, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag

**Folashadé Soulé-Kohndou**

Senior research associate, Blavatnik School of Government, Oxford University, Verenigd Koninkrijk

**Antonio Souza e Silva**

Advisory Board CEBRI Brazilian Center for International Relations, Rio de Janeiro, Brazilië

**Sarah Ssewanyana**

Executive Director, Economic Policy Research Centre, Kampala, Oeganda

**Lidet Tadesse**

Head of Inclusive Governance and Accountability, European Centre for Development Policy Management, Maastricht

**Vineet Thakur**

Assistant Professor in International Relations, Leiden Universiteit

**Constantino Xavier**

Senior Fellow, Centre for Social and Economic Progress, New Delhi, India

# Lijst van afkortingen

---

<b>ANC</b>	African National Congress
<b>ASEAN</b>	Association of Southeast Asian Nations
<b>BNI</b>	Bruto Nationaal Inkomen
<b>BRI</b>	Belt and Road Initiative
<b>BRICS</b>	Brazil, Russia, India, China & South Africa
<b>CBAM</b>	Carbon Border Adjustment Mechanism
<b>CDU</b>	Christian Democratic Union of Germany
<b>CRM</b>	Critical Raw Materials
<b>DG</b>	Directorate-General
<b>DRC</b>	Democratic Republic of Congo
<b>EBA</b>	Everything But Arms
<b>ECFR</b>	European Council on Foreign Relations
<b>EDEO</b>	Europese Dienst voor Extern Optreden
<b>EIU</b>	Economist Intelligence Unit
<b>IDA</b>	International Development Association
<b>IMF</b>	Internationaal Monetair Fonds
<b>IOB</b>	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>IPCEI</b>	Important Projects of Common European Interest
<b>IVBPR</b>	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
<b>IVESCR</b>	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
<b>JETP</b>	Just Energy Transition Partnership
<b>ODA</b>	Official Development Assistance
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>PPP</b>	Purchasing Power Parity (koopkrachtpariteit)
<b>RVO</b>	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
<b>SCO</b>	Shanghai Cooperation Organisation
<b>SDG</b>	Sustainable Development Goals
<b>SDR</b>	Special Drawing Rights
<b>SPD</b>	Sociaaldemocratische Partij van Duitsland
<b>STEM</b>	Science, Technology, Engineering and Mathematics
<b>SWIFT</b>	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>VAE</b>	Verenigde Arabische Emiraten
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>WHO</b>	Wereldgezondheidsorganisatie
<b>WRR</b>	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
<b>WTO</b>	Wereldhandelsorganisatie

# Eindnoten

- <sup>1</sup> France24 (2023). [G77+China summit in Cuba calls on Global South to 'change the rules of the game'](#). 16 september 2023.
- <sup>2</sup> Patrick, S. en A. Huggins. [The term 'Global South' is surging. It should be retired](#). Commentary, Carnegie Endowment, 15 augustus 2023.
- <sup>3</sup> UN News (2023). [Russian foreign minister hits out at West's 'empire of lies'](#). 23 september 2023.
- <sup>4</sup> Jankiel, D. (2024). [Island hopping: Why Azerbaijan's meddling in the Comoros should worry the EU](#). ECFR Commentary, European Council on Foreign Relations, 18 oktober 2024.
- <sup>5</sup> Aliyev, I. (2024). [Speech by Ilham Aliyev at the Leaders' Summit of the Small Islands Developing States on Climate Change](#), 13 november 2024.
- <sup>6</sup> Maduro, N. (2020). [Statement delivered by Nicolas Maduro, president of the Bolivarian Republic of Venezuela, during the General debate of the 75th session of the General Assembly of the United Nations](#). 23 september 2020.
- <sup>7</sup> Diaz Gras, E. (2024). [The Global South: What's in a Name?](#). Essay, Brussels Institute for Geopolitics, 3 oktober 2024.
- <sup>8</sup> Zie UNCTAD (2024). [Rise, retreat and repositioning: lessons from the global South](#). Chapter IV in [Rethinking Development in the age of discontent](#). Trade and Development Report 2024.
- <sup>9</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2024). [World Population Prospects 2024: Data Sources](#).
- <sup>10</sup> UNCTAD (2024). [Rethinking Development in the age of discontent](#). Trade and Development Report 2024.
- <sup>11</sup> Arslanalp, Eichengreen en Simpson-Bell (2022). [The Stealth Erosion of Dollar Dominance: Active Diversifiers and the Rise of Nontraditional Reserve Currencies](#). IMF Working Paper WP/22/57. International Monetary Fund..
- <sup>12</sup> Eichengreen, B. (2024). [The BRICS Currency Charade](#). Project Syndicate, 14 november 2024.
- <sup>13</sup> Clover, C. and Mosolova, D. (2024). [Vladimir Putin's alternative to 'weaponised' dollar fails to excite BRICS partners'](#). Financial Times, 24 oktober 2024.
- <sup>14</sup> Bloomberg (2024). [India pushes rupee deals as Russia trade rises fivefold](#). 11 november 2024.
- <sup>15</sup> Nedopil, C. (2025). [China Belt and Road Initiative \(BRI\) Investment Report 2024](#). Griffith Asia Institute and Green Finance & Development Centre, Brisbane.
- <sup>16</sup> Procopio, M. en C. Cok (2025). [Diversification Nations: the Gulf way to engage with Africa](#). ECFR Policy Brief, maart 2025. European Council on Foreign Relations.
- <sup>17</sup> Data van [World Intellectual Property Organisation](#) – WIPO.
- <sup>18</sup> Ollis, B., C. McFaul en J. Riddick. [The Global Distribution of STEM Graduates: Which countries lead the way?](#) Center for Security and Emerging Technology, 27 november 2023.
- <sup>19</sup> Kastner, J. (2024). [Germany aims to draw 90,000 skilled Indians annually to fill jobs](#). Nikkei Asia, 31 oktober 2024.
- <sup>20</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). Online data-dashboard: [Dashboard Migratiemotieven](#).
- <sup>21</sup> Bunschoek, R. en S. Verburg (2025). [The BRICS and the Emerging Order of Multipolarity](#). Clingendael Policy Report, May 2025.
- <sup>22</sup> Verenigde Naties (2025). [Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country and Personnel Type](#). Experts on Mission, Formed Police Units, Individual Police, Staff Officers and Troops, as of: 31/01/2025. Beschikbaar via [peacekeeping.un.org](#).
- <sup>23</sup> Jabbour, J. (2023). [Turkish Soap Operas: Soft Power at the Service of a Rising Power's Political Ambitions](#). European Institute of the Mediterranean. Yearbook 2023.
- <sup>24</sup> Puri, S. (2024). [Westlessness: The Great Global Rebalancing](#). Hodder & Stoughton, 2024.
- <sup>25</sup> The Economist (2023). [Ready, player four billion: the rise of video games](#). 20 mei 2023.
- <sup>26</sup> WRR (2024). [Nederland in een fragmenterende wereldorde](#). WRR rapport nr. 109.
- <sup>27</sup> Bunde, T., S. Eisentraut en L. Schütte (2025). [Multipolarization](#). Munich Security Report 2025, Munich Security Conference, februari 2025.
- <sup>28</sup> Garton Ash, T., I. Krastev en M. Leonard (2023). [Living in an à la carte world: What European policymakers should learn from global public opinion](#). ECFR Policy Brief, 15 november 2023. European Council on Foreign Relations.
- <sup>29</sup> Bunde, T., S. Eisentraut en L. Schütte (2025). [Multipolarization](#). Munich Security Report 2025, Munich Security Conference, februari 2025. p.24.
- <sup>30</sup> NOS (2024). [Bezoek VN-baas Guterres aan Poetin zet kwaad bloed](#). 24 oktober 2024.
- <sup>31</sup> Hammelehle, J. (2025). [The Fate of Good Hope](#). In: Bunde, T., S. Eisentraut en L. Schütte (2025). [Multipolarization](#). Munich Security Report 2025, Munich Security Conference, februari 2025.
- <sup>32</sup> Vinjamuri, L. et al. (2025). [Competing visions of](#)

- international order. Responses to US power in a fracturing world. Chatham House Research Paper, maart 2025.
- <sup>33</sup> Ash, T., I. Krastev en M. Leonard (2025). *Alone in a Trumpian world: the EU and global public opinion after the US elections*. ECFR Policy Brief, januari 2025. European Council on Foreign Relations.
- <sup>34</sup> Pew Research Center (2024). *Most people in 35 countries say China has a large impact on their national economy*. Juli 2024.
- <sup>35</sup> Ichikowitz Family Foundation (2024). *African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth*.
- <sup>36</sup> De Witte, L. (2001). *The assassination of Lumumba*. Verso Books.
- <sup>37</sup> French, H. (2022). *Born in Blackness: Africa, Africans and the Making of the Modern World, 1461 to the Second World War*. Liveright.
- <sup>38</sup> AIV (2022). *Mensenrechten: kernbelang in een geopolitiek krachtenveld*, p. 18. Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- <sup>39</sup> United Nations (2018). *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights*. Annual report of the UN High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General.
- <sup>40</sup> AIV (2019). *Duurzame ontwikkelingsdoelen en mensenrechten. Een noodzakelijk verbond*. Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- <sup>41</sup> IOB (2024). *Tussen papier en praktijk: evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017-2022)*. December 2024.
- <sup>42</sup> Interviews experts, najaar 2024.
- <sup>43</sup> Arab Barometer (2024). *Arab Barometer Wave VIII*, September 2023 – July 2024.
- <sup>44</sup> Times Live (2011). *Mbeki criticizes West's Libyan intervention*. 26 augustus 2011.
- <sup>45</sup> Ash, T., I. Krastev en M. Leonard (2025). *Alone in a Trumpian world: the EU and global public opinion after the US elections*. ECFR Policy Brief, januari 2025. European Council on Foreign Relations.
- <sup>46</sup> Ichikowitz Family Foundation (2024). *African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth*.
- <sup>47</sup> Brown, W. (2024). *Aligned in the Sand: How Europeans can help stabilize the Sahel*. ECFR Policy Brief. European Council on Foreign Relations, oktober 2024.
- <sup>48</sup> Het WRR-rapport onderscheidt 1) globalisering en mondiale convergentie rondom westers-liberale waarden en instituties, 2) revisionistisch wereldbeeld (Rusland, China, Iran, Turkije), 3) populisme en autoritaire democratie (ook binnen het Westen), 4) traditionalisme en beschaving, waarin religie bijv. een meer prominente rol inneemt, en 5) antikolonialisme (kritisch op eeuwenlange westerse suprematie).
- <sup>49</sup> Deudney, D., Ikenberry, G.J., Postel-Vinay, K. (2023). *Debating Worlds: contested narratives of global modernity and world order*. Oxford University Press.
- <sup>50</sup> Pew Research (2024). *Where is the most religious place in the world?* Short Read, 9 augustus 2024.
- <sup>51</sup> Pew Research (2024). *Many around the globe say it's important their leader stands up for people's religious beliefs*. Short read, 28 augustus 2024.
- <sup>52</sup> Ichikowitz Family Foundation (2024). *African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth*.
- <sup>53</sup> AIV (2025). *Krimpemde maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk*. Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- <sup>54</sup> Pew Research (2024). *Representative democracy remains a popular ideal, but people around the world are critical of how it's working*. Pew Research paper, februari 2024.
- <sup>55</sup> Afrobarometer (2024). *Democracy at risk – the people's perspective*. African Insights. Juli 2024.
- <sup>56</sup> French, H. (2022). *Born in Blackness: Africa, Africans and the Making of the Modern World, 1461 to the Second World War*. Liveright.
- <sup>57</sup> Lopes, C. (2024). *The Self-Deception Trap: Exploring the Economic Dimensions of Charity Dependency within Africa-Europe Relations*. Springer.
- <sup>58</sup> UNCTAD (2023). *The State of Commodity Dependence 2023*.
- <sup>59</sup> Ichikowitz Family Foundation (2024). *African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth*.
- <sup>60</sup> Third World Network (2024). *WTO: African Group presses for 'policy space' for industrialization*. 30 mei 2024.
- <sup>61</sup> Studwel, Joe (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. Grove Atlantic.
- <sup>62</sup> AIV (2023). *Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak*. Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- <sup>63</sup> Seah, S. et al. (2025). *The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report*. Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute.
- <sup>64</sup> United Nations (2025). *Sevilla Commitment*. Outcome document of the Fourth International Conference on Financing for Development.
- <sup>65</sup> UNCTAD (2024). *Rethinking development in the age of discontent*. Trade and Development Report 2024. United Nations.
- <sup>66</sup> UNCTAD (2024). *A growing burden to global prosperity*. A World of Debt, Report 2024.
- <sup>67</sup> Mazzucato, M. (2025). *Principles for an Inclusive and Sustainable Global Economy: A discussion paper for the G20 South Africa*. April 2025.
- <sup>68</sup> Mbungu, G. and S. Covaiselvan (2025). *A continent in focus: COP29 outcomes and implications for Africa*.

- Africa Policy Research Institute, Short Analysis, 13 januari 2025.
- <sup>69</sup> Ocampo, J. et al. (2025). [Financing a Sustainable Future: Proposals for a Renewed Global Development Finance Agenda](#). Final Report of the International Commission of Experts on Financing for Development. Februari 2025.
- <sup>70</sup> McNair, D. (2024). [Why Europe Needs Africa](#). Carnegie Endowment for International Peace.
- <sup>71</sup> Pew Research (2024). Pew Research Center (2024). [Most people in 35 countries say China has a large impact on their national economy](#). Juli 2024.
- <sup>72</sup> Suzman, M. (2023). [The Roots of the Global South's New Resentment: how rich countries' selfish pandemic responses stoked distrust](#). *Foreign Affairs*, 8 september 2023.
- <sup>73</sup> Moisi, D. (2010). *The Geopolitics of Emotion. How cultures of fear, humiliation and hope are reshaping the world*. Anchor.
- <sup>74</sup> Ash, T., I. Krastev en M. Leonard (2025). [Alone in a Trumpian world: the EU and global public opinion after the US elections](#). ECFR Policy Brief, januari 2025. European Council on Foreign Relations.
- <sup>75</sup> OECD/DAC (2025). [Preliminary official development assistance levels in 2024](#). Detailed summary note. Paris, 16 april 2025.
- <sup>76</sup> De AIV werkt momenteel, in samenwerking met de Adviesraad Migratie, aan een adviesrapport over migratiepartnerschappen. Daarom wordt dit punt in het kader van dit advies niet uitgediept.
- <sup>77</sup> Van de Graaf, T. en E. Diaz-Gras (2025). [The EU's Energy and Climate Partnerships: from agreements to action](#). Brussels Institute for Geopolitics, 7 februari 2025.
- <sup>78</sup> Ibid.
- <sup>79</sup> Lopes, C. (2024). [The Self-Deception Trap: Exploring the Economic Dimensions of Charity Dependency within Africa-Europe Relations](#). Springer, p.117
- <sup>80</sup> Logan, S. (2024). [Material World: how Europe can Compete with China in the Race for Africa's Critical Minerals](#). ECFR Policy Brief, November 2024. European Council on Foreign Relations.
- <sup>81</sup> Karkare, P. en B. Byiers (2025). [The Lobito Corridor: between European geopolitics and African agency](#). ECDPM Paper, 16 april 2025.
- <sup>82</sup> Escobar, B. et al. (2025). [Power Playbook. Beijing's Bid to Secure Overseas Transition Minerals](#). AidData Report.
- <sup>83</sup> Bilal, S. en A. Klasen (2025). [Scaling up Global Gateway: Boosting coordination in development and export finance](#). ECDPM paper, 24 februari 2025.
- <sup>84</sup> Karkare, P. en A. Medinilla (2024). [The geography of green iron and steel: new opportunities for Europe and North Africa](#). ECDPM paper, 11 december 2024.
- <sup>85</sup> Van der Ven, C. et al. (2025). [A new era of EU mini-trade deals? Re-prioritising sustainable development through Clean Trade and Investment Partnerships](#). Europe Jacques Delors Institute. Discussion Paper, maart 2025.
- <sup>86</sup> Crochet, V. en W. Zhou (2024). [Critical insecurities? The European Union's strategy for a stable supply of minerals](#). *Journal of International Economic Law*, Vol.27, 147-165.
- <sup>87</sup> Zie AIV (2025). [Krimpende maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk](#). Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- <sup>88</sup> Brown, W. (2024). [Aligned in the Sand: How Europeans can help stabilize the Sahel](#). ECFR Policy Brief. European Council on Foreign Relations, oktober 2024.
- <sup>89</sup> Global Perspectives Initiative (2025). [A Changing World – Germany and the Global South](#). Final Report by Expert Commission on Global South.
- <sup>90</sup> OECD-DAC (2023). [OECD Development Cooperation Peer Reviews: Netherlands 2023](#). Organisation for Economic Cooperation and Development.
- <sup>91</sup> Nanninga, P. (2025). [Expertise over het Midden-Oosten wegbezuinigingen is slecht voor de samenleving](#). *NRC Handelsblad*, 1 november 2024.
- <sup>92</sup> Veron, P. (2025). [Perceptions of the EU's international cooperation: navigating troubled waters](#). ECDPM Discussion Paper, No. 389, 21 mei 2025.
- <sup>93</sup> Bijv Brown, W. (2024). [Aligned in the Sand: How Europeans can help stabilize the Sahel](#). ECFR Policy Brief. European Council on Foreign Relations, oktober 2024.
- <sup>94</sup> Pye, K. (2025). [Access denied: The EU's discriminatory visa regime in undermining its reputation in Africa](#). Centre for European Reform, 2 april 2025.
- <sup>95</sup> Foresti, M. en D. McNair (2024). [Connection and creativity: rethinking the movement of people in and between Africa and Europe](#). Chapter 3 in McNair, D. (2024). [Why Europe Needs Africa](#). Carnegie Endowment for International Peace.
- <sup>96</sup> Zie Procopio, M. en C. Cok (2024). [Beyond competition: How Europe can harness the UAE's energy ambitions in Africa](#). ECFR Policy Brief, 20 juni 2024.
- <sup>97</sup> Zie: Toutate, I. (2025). [Morocco to Host 5th Meeting of Global Alliance for Two-State Solution](#). Morocco World News, 29 mei 2025.
- <sup>98</sup> WRR (2024). [Nederland in een fragmenterende wereldorde](#). WRR rapport nr. 109. Zie p.121, aanbeveling II.3
- <sup>99</sup> Bangladesh, Colombia, Egypte, Ghana, India, Indonesië, Ivoorkust, Kenia, Marokko, Nigeria,

Oekraïne, Senegal, Vietnam en Zuid-Afrika.

<sup>100</sup> O.a. op basis van interview met Rakesh Rajani.

<sup>101</sup> Ngoga, F. (2024). How Interpersonal relationships can Reshape Africa-Europe relations. Chapter 7 in McNair, D. (2024). [Why Europe Needs Africa](#). Carnegie Endowment for International Peace.

<sup>102</sup> Zie: Our World In Data: [Democracy index](#), 2024.

<sup>103</sup> Zie: Our World in Data: [Human rights index](#), 2024.

<sup>104</sup> European Commission (2023). [Study on the critical raw materials for the EU 2023 – Final Report](#). Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs.





## Colofon

### **Uitgave**

Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Rijnstraat 8  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

070 348 60 60  
aiv@aminbuza.nl  
adviesraadinternationalevraagstukken.nl

### **Foto**

Voorzijde: Getty Images / Carl Court; pag. 13:  
iStockphoto / Balaji Srinivasan; pag. 24: ANP /  
Xinhua News Agency / Wang Guansen; pag. 31:  
ANP / Berlinda van Dam; pag. 42: Shutterstock /  
Dodo Hawe; pag. 49: ANP / Sutantaaditya; pag.  
60: ANP / Bart van Overbeeke.

### **Redactie**

Marius Snyders

### **Design**

Today

ISBN: 978-90-8350-846-7  
NUR: 740

© 2025, Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Alle rechten voorbehouden.  
Overname van teksten is toegestaan  
onder bronvermelding.

