



Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Ontwerp AIV-werkprogramma 2020-2022

De AIV heeft Europa als centraal thema uitgekozen voor dit werkprogramma. Nieuwe adviestrajecten zullen vooral vanuit dat perspectief worden gezien.

Europa is in toenemende mate op zichzelf aangewezen. Dit is een van de belangrijkste trends uit het afgelopen jaar. De rivaliteit tussen de VS en China is uitgegroeid tot dé dominante factor in de internationale verhoudingen. Op economisch, technologisch en veiligheidspolitiek terrein wordt China steeds machtiger. Het tamelijk onvoorspelbare buitenlandpolitieke optreden en de handelspolitiek van de huidige Amerikaanse president alsmede het verminderde politieke vertrouwen binnen het trans-Atlantisch bondgenootschap, dwingen de Europese Unie eigen keuzes te maken. De ingrijpende gevolgen van de Corona-crisis komen daar nog bij.

I Onderwerpen op het gebied van Europese integratie

a. De toekomst van een Europese industriepolitiek en een Europees mededingingsbeleid

De groeiende rol en invloed van China in Europa heeft ook een debat op gang gebracht over de noodzaak van een moderne Europese industriepolitiek, aangezwengeld door de regeringen van Frankrijk en Duitsland. Dit debat raakt ook aan de vraag of het Europese mededingingsbeleid aan verandering en aanpassing toe is, om zodoende meer rekening te houden met competitie (waaronder Chinese) wereldwijd en dus niet alleen binnen de interne, Europese markt. Dit debat heeft een nieuwe impuls gekregen naar aanleiding van een Frans-Duits manifest voor een Europese industriepolitiek, uitgebracht begin 2019. Het debat over aanpassing en aanscherping van industriepolitiek en mededingingsbeleid zal naar verwachting een van de grote debatten in de nieuwe EU-cyclus 2019-2024 worden. Temeer omdat dit onderwerp niet los gezien kan worden van de EU-handelspolitiek, hetgeen in de nieuwe opzet van de Commissie al zichtbaar is. Tijdige AIV-advisering over dit onderwerp lijkt dan ook wenselijk.

b. Een sterkere internationale rol voor de euro

Na de economische en financiële crisis zijn de fundamenten van de Economische en Monetaire Unie (EMU) versterkt. Hoewel deze versterking nog niet is afgerond, ziet onder meer de Europese Commissie aanleiding om de rol van de euro, qua belang momenteel al de tweede munt ter wereld, internationaal verder te vergroten. Dit blijkt onder meer uit de Commissiemededeling over een sterkere internationale rol van de

euro uit december 2018. Een dergelijke versterking kan internationaal het gewicht van de eurozone vergroten in de verhouding tot nieuwe en sterker wordende economische spelers als China en India en bestaande, sterke spelers als de VS. Daarmee wordt mogelijk ook de sterke afhankelijkheid van de dollar als dominante wereldwijde munteenheid verminderd. Een sterke, soevereine en stabiele euro is daarom essentieel voor de positie van Europa in de snel wijzigende geopolitieke verhoudingen, zoals deze onder meer beschreven zijn in AIV-advies nr. 111 'China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa'. Hoe deze versterking van de internationale positie van de euro gerealiseerd kan worden, in welke strategische sectoren de euro (meer) gebruikt kan worden en welke betekenis deze versterking kan hebben voor de rol van Europa in de mondiale economie zijn enkele vragen die in een nog te formuleren adviesaanvraag aan bod kunnen komen.

c. De sociale dimensie van de EU

In advies nr. 108 'Coalitievorming na de Brexit: allianties voor een Europese Unie die moderniseert en beschermt' besteedt de AIV ook aandacht aan de sociale dimensie van de EU. De AIV verwijst in dit advies naar de Staat van de Europese Unie 2018, waarin het kabinet stelt dat het een actieve rol wil spelen in de discussie over een sociaal Europa. Deze beoogde actieve rol sluit aan bij de inzet van het kabinet 'om te werken aan een EU die beter beschermt, presteert en handelt ... en nadrukkelijker aandacht schenkt aan het bieden van perspectief aan diegenen die negatieve gevolgen van vrij verkeer en globalisering ondervinden...' Tegelijkertijd is, zo stelt de AIV in het advies, Nederland nog altijd terughoudend om op sociaal terrein nationale bevoegdheden over te dragen aan de EU vanuit de vrees dat een dergelijke overheveling van fondsen uiteindelijk kan uitmonden in Europese regelingen, bekostigd naar draagkracht. Hoe Nederland zich in dit spanningsveld tussen enerzijds de beoogde actieve rol in de discussie over een sociaal Europa en anderzijds de vrees voor overdracht van nationale bevoegdheden dient op te stellen, kan onderwerp zijn voor toekomstige AIV-advisering, rekening houdend met het recente SER-advies 'Prioriteiten voor een fair Europa: samen sterker in een onzekere wereld', vastgesteld op 12 april 2019.

II Onderwerpen op het gebied van mensenrechten

a. Interne en externe verdediging van mensenrechten (NIEUW)

De ruimte voor burgers en maatschappelijke organisaties om zich over aantasting van de rechtsstaat uit te spreken, berichten over mensenrechtenschendingen te verspreiden en verdediging van slachtoffers te organiseren is de afgelopen vijftien jaar wereldwijd in tal van staten afgenomen. Deze ontwikkelingen zien we niet alleen wereldwijd in dictaturen en hybride regimes, maar ook binnen EU-lidstaten. De vrijheden om informatie te geven en te ontvangen, van vergadering en van vereniging, fundamenteel voor democratie en rechtsstaat, staan daarmee direct onder druk. Tegelijkertijd vormen tegenbewegingen (burgerbewegingen in een verscheidenheid aan vormen) een vliegwiel voor democratische impulsen en veranderingen. In een veranderend geopolitiek krachtenveld van staten, bieden deze burgerbewegingen in brede zin nieuwe kansen voor democratisering en sturen voor de rechtsstaat van onderaf. In dit advies wordt bezien

hoe zowel Nederland als de EU effectief kunnen optreden om deze strijd voor mensenrechten en tegelijkertijd ook veiligheid en economische, duurzame ontwikkeling te ondersteunen. Meer concreet kan worden onderzocht hoe het *Rule of Law* mechanisme van de EU gebruik kan maken van ervaringen van de Raad van Europa. Daarnaast verdient de invulling van samenwerking met EU-lidstaten waarbij wederzijds vertrouwen niet meer aanwezig is herijking. Maatschappelijke diplomatie, het vormen van (nieuwe) coalities met burgerbewegingen, en het centraal stellen van een weerbare en veerkrachtige *civic space* kan maatschappelijke organisaties die ijveren voor de rechtsstatelijke en democratische rechten nieuwe kansen bieden om democratisering effectief te ondersteunen. Dit onderzoek zal nauw aansluiten op diverse aanbevelingen uit het AIV-advies 'De wil van het volk. Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa'.

b. De toekomst van de mensenrechten

De universaliteitsgedachte van de mensenrechten staat internationaal onder druk. Deze discussie is op zichzelf niet nieuw, maar ze is wel in een ander daglicht komen te staan door de afbrokkeling van de multilaterale internationale rechtsorde en de opstelling daartegenover van de grote mogendheden, en voortgaande ernstige schendingen van de rechten van de mens. Van sommige kanten worden ook in Europa vraagtekens gezet bij het belang van mensenrechten. Het narratief van China (nadruk op gemeenschap en op sociaaleconomische rechten) en van de VS onder president Trump (*America first*) concurreren hiermee.

A. Een nieuw narratief: de mens terug in mensenrechten Terwijl de mensenrechten na het einde van de Koude Oorlog internationaal grote populariteit genoten, raakt het pleidooi voor mensenrechten de laatste jaren politiek op de achtergrond. Mensenrechten worden door sommigen gezien als het sleetse terrein van juristen en als theoretisch en abstract beschouwd. Anderzijds worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit en inclusiviteit van mensenrechten, mede omdat liberalisering van markten, vrijhandel en privatiseringen vanaf de jaren tachtig ook hebben geleid tot meer economische ongelijkheid. In dit deeladvies worden elementen voor een vernieuwd mensenrechten narratief ontwikkeld. Vertrekkend vanuit de behoeften van mensen aan bescherming in situaties waarin overheden die niet of onvoldoende bieden, zal worden nagegaan op welke wijze internationaal vastgestelde mensenrechtenstandaarden effectiever kunnen bijdragen aan het verbeteren van de levens van burgers. Hierbij kan worden voortgebouwd op eerdere AIV-adviezen over dit onderwerp.

B. De verhouding tussen individuele en collectieve mensenrechten Een terugkerend thema in de internationale dialoog over mensenrechten is de verhouding tussen vrijheidsrechten en sociale rechten. Met name ondemocratische landen leggen het accent eenzijdig hetzij op het een, hetzij op het ander. Dit thema heeft meerdere dimensies. Zowel het karakter (individueel/collectief) en het soort (burger- en politiek/sociaaleconomisch, cultureel en milieu) van rechten spelen een rol, maar ook het politieke systeem waarin zij vorm krijgen. In dit deeladvies kan de verhouding tussen deze rechten in kaart worden gebracht, zowel historisch-conceptueel, als institutioneel (gericht op waarborgende instanties) en beleidsmatig. Daarbij zal de vraag worden betrokken op welke wijze en onder welke voorwaarden mensenrechtendiplomatie effectief kan zijn.

III Onderwerpen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking

a. Sociale bescherming in Afrika (NIEUW)

COVID-19 heeft grote gevolgen voor de armoede op het Afrikaanse continent. De Wereldbank spreekt van 'Nieuwe armen'. In het AIV-briefadvies nr.34 'Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19 wordt gesteld: 'Een tijdelijk snel sociaal vangnet, in de vorm van voedselhulp of directe *cash transfers*, is noodzakelijk voor de meest kwetsbaarste bevolkingsgroepen en gemeenschappen'. Deze aanpak is door Nederland reeds in praktijk gebracht in Ethiopië en Mozambique en in andere Afrikaanse landen zoals Rwanda, Oeganda en Kenya waar goede resultaten zijn bereikt via sociale bijstand aan de meest kwetsbare groepen. Via het kennisnetwerk 'Include' heeft Nederland de afgelopen jaren geïnvesteerd om de kansen en uitdagingen van deze benaderingen te begrijpen.

De vraag stelt zich hoe het Nederlandse OS-beleid nu effectief kan bijdragen aan de totstandkoming en instandhouding van een duurzaam systeem van sociale bescherming in Afrika, in het licht van VN-2030 doel 1 (einde aan armoede) en de effecten van de COVID-19 crisis.

Relevante deelvragen zijn:

- 1) Welke systemen en/ of deelvoorzieningen bestaan reeds in Afrika; hoe worden die gefinancierd en zijn ze effectief?
- 2) Wat is er bekend over de sociaaleconomische effecten van *cash transfers* in Afrika en elders?
- 3) Spelen Afrikaanse overheden een adequate rol en hoe wordt samenwerking met regionale en lokale overheden op effectieve wijze gestalte gegeven?
- 4) Welke andere actoren, zoals multilaterale, internationale, regionale, niet-gouvernementele en filantropische organisaties zijn actief op dit terrein?

b. Opvang vluchtelingen in de regio (Afrika)

Eind 2017 waren wereldwijd ruim 68 miljoen mensen op de vlucht, meer mensen dan na de Tweede Wereldoorlog. Het merendeel wordt opgevangen in de regio. Het gebrek aan basisvoorzieningen, economische integratie en burgerschap vormen daarbij grote knelpunten. Ook wordt de veiligheid van vluchtelingen en ontheemden bedreigd door criminaliteit, waaronder mensenhandel en rekrutering door terroristische organisaties. Vanuit ontwikkelingsperspectief liggen er evenwel ook kansen voor de economie in de gastlanden. Zo bevinden zich in Ethiopië industriële parken, en zijn er mogelijkheden voor investeringen en bijdragen aan innovatie en starters in de informele economie. De volgende adviesvragen zouden in het kader van dit onderwerp aan bod kunnen komen:

- Hoe kunnen investeringen worden aangetrokken voor de economische integratie van vluchtelingen en ontheemden in de regio?
- Welke vorm van educatie en innovatie kan bijdragen aan de economische integratie van vluchtelingen en ontheemden?
- Hoe kan de rechtsstaat worden versterkt, zodat integratie ondersteund wordt door een veilige omgeving gebaseerd op burgerschap in plaats van stateloosheid?
- Op welke manier kunnen mensenhandel en terroristische organisaties die vluchtelingen

rekruteren, worden bestreden zodat de bescherming van vluchtelingen wordt vergroot?

c. Circulaire economie in ontwikkelingsbeleid

Het kabinet heeft in 2016 het belang van circulaire economie onderstreept met de ambitie om Nederland in 2050 circulair te laten zijn. Deze ambitie is op 8 februari 2019 verder uitgewerkt in het 'Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019 – 2023'. Het belang van circulaire economie voor het BHOS-beleid staat ook vermeld in de nota 'Investeren in Perspectief – Goed voor de wereld, Goed voor Nederland'. Nederland loopt internationaal in de voorhoede van landen die de transitie naar een circulaire economie nastreven. Nederland kan de transitie naar een circulaire economie echter niet in isolement uitvoeren. Hierbij is vooral de vraag of en hoe de minst ontwikkelde economieën betrokken kunnen worden. Voor dit advies kan onderzocht worden op welke manier het Nederlandse BHOS-beleid kan bijdragen aan een transitie naar circulaire economie in ontwikkelingslanden. Hierbij zullen niet alleen bilaterale betrekkingen bekeken worden, maar zal in het bijzonder in worden gegaan op multilaterale mogelijkheden, waaronder Europese samenwerkingsverbanden.

IV Onderwerpen op het gebied van vrede en veiligheid

a. Veiligheidsontwikkelingen in het ruimedomein (NIEUW)

De groeiende afhankelijkheid van in de ruimte geplaatste systemen voor civiele en militaire toepassingen, de sterke toename van het aantal spelers dat actief is in het ruimedomein en de technologische wedloop tussen rivaliserende grootmachten, roepen belangrijke vragen op over de veiligheid in en vanuit de ruimte. De omstandigheden zijn ingrijpend veranderd sinds het *outer space treaty* uit 1967, dat de plaatsing van massavernietigingswapens in de ruimte en de militarisering van hemellichamen verbiedt. Een groot aantal landen, bedrijven en organisaties heeft sindsdien toegang gekregen tot de ruimte: meer dan 2.000 satellieten bevinden zich in een baan rond de aarde voor uiteenlopende doelen zoals communicatie, navigatie, observatie en monitoring. Een deel daarvan vervult een cruciale rol in de wereldhandel, het financiële verkeer, wetenschappelijk onderzoek naar klimaatverandering, rampenbestrijding en de verwerking van steeds grotere hoeveelheden data, onder meer voor militaire operaties.

Met de groeiende afhankelijkheid is eveneens het besef van de risico's toegenomen. Naast de kwetsbaarheid voor extreme zonneactiviteit en ruimtevuil, kunnen satellieten het doelwit zijn van bewuste manipulatie, verstoring of zelfs vernietiging. Dit kan kritische processen op aarde stilleggen, maar ook leiden tot snelle conflictescalatie. Landen zoals Rusland en China hebben getoond over *counterspace capabilities* te beschikken. Bondgenoten zoals de Verenigde Staten en Frankrijk hebben nationale strategieën ontwikkeld om hun krijgsmachten beter toe te rusten voor de bescherming van hun veiligheidsbelangen in en vanuit de ruimte. De ontwikkelingen hebben er eveneens toe geleid dat de NAVO in december 2019 de ruimte tot een volwaardig (vijfde) operationeel domein heeft verklaard. De EU en ESA zullen de komende jaren naast satellietnavigatie en aardobservatie investeren in programma's voor *space situational awareness* en veilige overheidscommunicatie. Nederland steunt het Europese streven naar autonome toegang tot de ruimte, is gastheer van het grootste ruimtevaartcentrum in Europa (ESTEC), rekent satellieten voor plaats- en tijdbepaling tot de vitale infrastructuur en wil in 2030 over een operationeel inzetbare ruimtecapaciteit voor defensie en veiligheid beschikken.

In het huidige internationale krachtenveld is het onzeker of overeenstemming kan worden bereikt over een *code of conduct* of wapenbeheersingsverdrag dat militarisering van de ruimte tegengaat. Het maken van dergelijke afspraken is urgent, omdat de ruimte zich anders wel eens zou kunnen ontpoppen tot conflictarena van de toekomst, in plaats van kansrijk domein voor de toekomst van de mensheid. De vraag dringt zich op hoe veiligheidsorganisaties zoals de NAVO en de EU kunnen samenwerken ter bevordering van strategische stabiliteit en vreedzaam gebruik van de ruimte. Welke rol is weggelegd voor Nederland, in samenwerking met bondgenoten en partners?

b. Geopolitieke rol van Turkije

Het geopolitieke krachtenveld is sterk in verandering. Met het aantreden van de nieuwe Amerikaanse president worden andere accenten gezet, staat het politieke en economische gewicht van de EU onder druk - onder meer vanwege de Brexit -, neemt de militaire en economische macht van China toe, en is er sprake van toenemende assertiviteit van burens van de EU, zoals Rusland, Turkije en Iran. Er voltrekken zich ingrijpende veranderingen in de binnenlandse en buitenlandse politiek van Turkije. Sinds de militaire coup zijn de binnenlandse spanningen toegenomen, staan de rechtsstaat, mediavrijheid en mensenrechten onder druk en heeft de Turkse president Erdogan door middel van een referendum veel macht naar zich toegetrokken. Wijzigingen in het Turkse buitenlandbeleid waren al eerder ingezet, maar kregen in de nasleep van de coup een extra stimulans. Dit heeft zich onder meer geuit in een veel hardere opstelling jegens het Westen en in toenadering tot Rusland. In de Midden-Oosten regio vaart Turkije meer een eigen koers, waarbij het zich militair manifesteert in zowel Syrië als in Irak, hetgeen soms schuurt met het optreden van de internationale coalitie. Turkije heeft recent de banden verder aangehaald met Rusland, waarbij alsnog overeenstemming werd bereikt over de Russisch-Turkse gaspijplijn Turkstream. Ook lijkt Turkije in toenemende mate invloed te willen verwerven in landen en gebieden waar Turkije een historische presentie heeft gehad. Het (externe) buitenlandbeleid van Turkije krijgt voor meerdere landen een sterke binnenlandse dimensie en vice versa. Door onder andere het mobiliseren van de Turkse diaspora of Turkse media in het buitenland streeft Turkije geregeld nationale belangen buiten de eigen landsgrenzen na. Dit leidt in sommige gevallen tot ongewenste buitenlandse inmenging en stuit op weerstand bij verschillende landen. Deze elementen zorgen voor voortdurende dynamiek in de relatie met de EU en de NAVO, waarbij zich vaak nieuwe uitdagingen aandienen en waarbij bestaande samenwerking kan worden belast. Turkije is tegelijkertijd een NAVO-bondgenoot van groot strategisch belang. Het land heeft na de VS de grootste krijgsmacht en is qua inwonertal de op twee na grootste bondgenoot. Tevens is Turkije een belangrijke bondgenoot in de strijd tegen ISIS en cruciaal voor de opvang van vluchtelingen en migranten. Daarnaast is Turkije een belangrijke handelspartner voor Nederland.

c. Conflictpreventie

Het Nederlandse conflictpreventiebeleid heeft als doel gewelddadige conflicten te voorkomen. Dat doet Nederland door conflictrisico's te helpen verkleinen en het maatschappelijk vermogen om dergelijke risico's te weerstaan te vergroten en de eventuele impact te verkleinen *resilience*. Hierbij zijn twee tijdlijnen van belang: de langere termijn aanpak van structurele grondoorzaken van conflict (structurele preventie) en de kortere termijn aanpak om urgent dreigende geweldsescalatie te voorkomen (preventie van escalatie). Hoewel elementen van conflictpreventie in alle

fasen van een conflict relevant zijn, ligt de nadruk van het conflictpreventiebeleid op de fase voorafgaand aan (terugkerend) gewapend conflict. Conflictpreventie staat dan ook prominent opgenomen als doel 1 van de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie. Doel 2, gericht op het voorkomen van gewelddadig extremisme raakt hier nauw aan. Ook in de nota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 'Investeren in Perspectief' is het voorkomen van conflict en instabiliteit een van de hoofddoelen, door een sterkere focus op de grondoorzaken van conflict. En de Defensienota kondigde een conflictpreventieteam aan bij Defensie. Dit dient gezien te worden in het licht van het gegeven dat de Nederlandse belangen de afgelopen jaren hard geraakt werden door grootschalige conflicten rond Europa en de Caribische gebiedsdelen. Daarnaast sluit dit aan bij het toegenomen belang dat de internationale gemeenschap - o.a. EU, de VN(VR), NAVO en de Wereldbank - aan dit thema geeft. Voorkomen van gewelddadig conflict is ook vele malen goedkoper dan steeds weer reactief optreden om opgelaaid geweld te stabiliseren, berekende de Wereldbank recent. Het thema is dus onverminderd actueel en urgent. De volgende onderzoeksvragen zouden de implementatie van het Nederlandse conflictpreventiebeleid (via multilateraal, EU of bilaterale instrumenten) bevorderen:

- Op welke wijze kunnen de agenda's gericht op de aanpak van structurele, lange termijn grondoorzaken (uit de BHOS-nota) en de meer politieke, kortere termijn inzet (uit de GBVS) op voorkomen van conflictescalatie en grootschalig geweld effectiever aan elkaar worden gekoppeld?
- Hoe kunnen EU-lidstaten een grotere rol spelen om een geïntegreerde, doelgerichte en flexibele EU inzet op conflictpreventie te bevorderen en politiek draagvlak daarvoor te vergroten? Brengt de herziening van het EU-budget ook kansen hiertoe?
- Welke kansen bieden de ontwikkelingen op het gebied van *big data analytics*, de beschikbaarheid van real-time, open source en locatie-specifieke informatiebronnen, en de ongekende technologische ontwikkeling op ICT-gebied om conflictrisico's eerder en beter te kunnen identificeren en analyseren (*early warning*) en effectiever te kunnen adresseren (*early action*)? Hoe kan de overheid eventuele kansen beter benutten om de informatiepositie en slagkracht te vergroten?
- Hoe zou de samenwerking tussen internationale organisaties (EU, VN en regionale organisaties als de AU), Internationale Financiële Instellingen (zoals de WB) en bilaterale donoren op het gebied van conflictpreventie kunnen worden versterkt en in praktijk worden gebracht? Hiertoe zou het nuttig zijn het preventie-instrumentarium in kaart te brengen, zowel bij internationale organisaties als bij *International Financial Institutions* (IFI's) en staten, en te benoemen hoe dit instrumentarium effectiever en meer in samenhang kan worden ingezet.