



JULI 2020

## Covid-19 en het multilaterale veiligheidsbestel

### Nog zwaarder weer op komst

Het voor de veiligheid en voorspoed van Nederland cruciale multilaterale bestel van normen en instituties is wel vaker in het gedrang geweest, maar de druk is de afgelopen jaren flink toegenomen. Dit wordt steeds prangender nu Covid-19 de wereld in zijn greep houdt en een sterk mondiaal antwoord vooralsnog is uitgebleven. Niet alleen de Wereldgezondheidsorganisatie of het mondiale handelstelsel zijn aan erosie onderhevig; ook de organisaties en regimes die de kern vormen van de internationale en Europese veiligheidsarchitectuur verkeren in zwaar weer. Naast de EU zijn voor Nederland ook de NAVO, de Verenigde Naties, de OVSE en de verschillende wapenbeheersingsregimes van groot belang voor onze nationale veiligheid.

Maar hoe worden bestaande trends binnen deze organisaties en regimes beïnvloed door het virus? Wat zijn de gevolgen op korte en langere termijn voor de effectiviteit, interne cohesie en besluitvorming? Welke rol is in een post-Covid-19 wereld voor het multilaterale veiligheidsbestel weggelegd? En hoe kunnen de Nederlandse diplomatie en krijgsmacht hierop inspelen? Om antwoord te kunnen geven op deze vragen zal deze notitie specifiek ingaan op de NAVO, de VN en de OVSE, alsmede een aantal multilaterale wapenbeheersingsregimes. Tot slot zullen de auteurs een aantal suggesties doen voor een Nederlands handelingsperspectief.

Het multilaterale stelsel kampt al geruime tijd met de nodige kwalen, lang voordat Covid-19 haar intrede deed. Het voor de veiligheid en voorspoed van Nederland zo belangrijke internationale bestel van normen en instituties is wel vaker in het gedrang geweest, maar de druk is de afgelopen jaren flink toegenomen. Dit komt met name door de houding van drie geopolitieke sleutelspelers: de Verenigde Staten, China en Rusland. De harde *America first* benadering van de VS onder president Trump, dat zich steeds vaker terugtrekt uit multilaterale samenwerkingsverbanden en verdragen, versterkt een lange termijn trend waarin Washington steeds minder

leiderschap *wil* dan wel *kan* tonen. Een steeds assertiever China onder leiding van Xi Jinping probeert het multilaterale bestel naar Chinees model opnieuw in te richten, terwijl Rusland met name op veiligheids- en mensenrechtengebied al jarenlang blokkades opwerpt. Tenslotte groeit de publieke scepsis over globalisering in het algemeen, waardoor het draagvlak voor multilateralisme afneemt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zie voor een goed overzicht Brigitte Dekker, Sico van der Meer & Maaike Okano-Heijmans, 'The multilateral system under stress: Charting Europe's path forward', Clingendael Report, September 2019.

Deze gestage erosie van de multilaterale orde wordt steeds prangender nu Covid-19 de wereld in zijn greep houdt en een sterk mondiaal antwoord vooralsnog is uitgebleven. De meeste aandacht is tot op heden uitgegaan naar de problemen bij de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en het mondiale handelsstelsel. Er bestaan echter ook zorgen over wat Covid-19 betekent voor de multilaterale organisaties en regimes die de kern vormen van de internationale en Europese veiligheidsarchitectuur, waarvan Nederland voor haar veiligheid in belangrijke mate afhankelijk is. Naast de Europese Unie (EU)<sup>2</sup> betreft dit met name de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de VN-Veiligheidsraad, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de wapenbeheersingsregimes van zowel conventionele als massavernietigingswapens. Deze spelen een belangrijke rol in de Nederlandse Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) en zijn reeds langer aan bovengenoemde trends onderhevig.<sup>3</sup>

Dit roept de vraag op welke impact Covid-19 zal hebben op het al kwakkelende multilaterale veiligheidsbestel in het algemeen en op de genoemde organisaties en regimes in het bijzonder. Hoe worden bestaande trends binnen dit bestel beïnvloed door het virus? Wat zijn de gevolgen op korte en langere termijn voor hun effectiviteit, interne cohesie en besluitvorming? Welke rol is in een post-Covid-19 wereld voor hen weggelegd? En wat betekent dit voor de Nederlandse diplomatie en krijgsmacht? Om antwoord te kunnen geven op deze vragen zal deze notitie

specifiek ingaan op de NAVO, de VN en de OVSE, alsmede een aantal multilaterale wapenbeheersingsregimes. Tot slot zullen de auteurs een aantal suggesties doen voor een Nederlands handelingsperspectief.

## De NAVO: welke prioriteiten in de nieuwe geopolitieke realiteit?

Een militair bondgenootschap is van nature niet de eerst aangewezen om een pandemie het hoofd te bieden. Covid-19 had aanvankelijk vooral een negatieve impact op de operationele inzetbaarheid van NAVO-troepen: Nederlandse militairen en trainers moesten bijvoorbeeld teruggehaald worden uit de *Enhanced Forward Presence* in Litouwen en de NAVO-missie in Afghanistan. Belangrijke oefeningen zoals Defender-2020 moesten grotendeels worden afgeblazen. De alliantie bleek onder druk wel vrij snel te kunnen besluiten, waardoor sommigen zelfs graptten dat de NAVO 'altijd maar moet thuiswerken'.<sup>4</sup> Onder andere door middel van de inkoop, verdeling en transport van medische hulpmiddelen wist de NAVO haar leden effectief te ondersteunen in hun gevecht tegen het virus. De verwachtingen waren zelfs even hooggespannen dat de NAVO – net als nationale krijgsmachten – als 'ultieme crisismanager' het coronavirus het hoofd zou kunnen helpen bieden; sommigen spraken al hoopvol van 'NATO's moment'.<sup>5</sup> Maar hier is toch vooral sprake van een korte termijn effect: de NAVO is afhankelijk van de middelen die de lidstaten leveren en het bestrijden van een pandemie is geen 'core business'.

Wel geeft Covid-19 de NAVO een belangrijke impuls in de lopende overwegingen *of* en *hoe* de alliantie in de toekomst de weerbaarheid ('*resilience*') en paraatheid ('*preparedness*') van haar leden tegen een breder scala

- 
- 2 De impact van Covid-19 op de Europese Unie en in het bijzonder het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) blijft in deze notitie grotendeels buiten beschouwing, aangezien deze in detail wordt behandeld in Dick Zandee & Kimberley Kruijver, '[Covid-19: de geopolitieke gevolgen voor de EU](#)', Clingendael Notitie, 9 juni 2020.
  - 3 Ministerie van Buitenlandse Zaken, [Kamerbrief Tussenrapportage Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie](#), BZDOC-1994277363-45, 17 april 2020.

- 
- 4 Hans Binnendijk & Christopher Skaluba, '[NATO should always work from home](#)', *Defense One*, 10 April 2020.
  - 5 Zie Amelia Hadfield, '[NATO's COVID-19 moment?](#)', *Encompass*, April 2020; en Elizabeth Braw, '[the Coronavirus pandemic should be NATO's moment](#)', *Defense One*, March 2020.

aan veiligheidsdreigingen kan vergroten. Het is waarschijnlijk dat natuurrampen en pandemieën in de toekomst vaker zullen voorkomen en grote aantallen slachtoffers zullen maken. De NAVO kan hiervoor de ogen niet sluiten, mede gezien haar derde hoofdtaak van coöperatieve veiligheid door partnerschappen. De NAVO zal dan ook net als nationale krijgsmachten in toenemende mate moeten samenwerken met civiele autoriteiten en andere internationale organisaties, zoals de Europese Unie, om de veiligheid van de eigen bevolking in brede zin te kunnen waarborgen. Hierbij ligt de toegevoegde waarde van de alliantie voornamelijk in haar operationele slagkracht en organisatorische efficiëntie. NAVO-instrumenten opgericht in het kader van Artikel 3 zoals het *Civil Emergency Planning Committee*, het *Euro-Atlantic Disaster Relief and Co-ordination Centre* maar ook de strategische airlift capaciteiten en het *NATO Support and Procurement Agency* kunnen worden versterkt om tijdens crises waar nodig betere ondersteuning te kunnen leveren.

Een dergelijke ondersteunende rol, hoe relevant ook, blijft een bijzaak vergeleken met de bredere vraag waar de NAVO al vele jaren mee worstelt: hoe het bondgenootschap moet inspelen op de nieuwe geopolitieke verhoudingen en zich kan wapenen tegen nieuwe dreigingen. Daarbij is de NAVO deels onderhevig aan dezelfde kwalen waar ook andere multilaterale organisaties mee kampen: de onberekenbare en transactionele benadering van president Trump, de trage besluitvorming en het gebrek aan gemeenschappelijke visie en interne cohesie. Geruzie over defensiebegrotingen en *burden sharing*, Turkse unilaterale acties, Russische pogingen om het bondgenootschap uit elkaar te spelen en de Franse beschuldiging dat de NAVO 'hersendood' zou zijn, hebben de alliantie in politiek zwaar weer gebracht.<sup>6</sup>

Dit is voor een land als Nederland bijzonder zorgwekkend gezien het cruciale belang

---

6 Paul Taylor, '[NATO's next threat: its own leaders](#)', *Politico*, 25 November 2019.

voor de nationale veiligheid van de eerste hoofdtaak van het bondgenootschap, het verdedigen van het NAVO-grondgebied. Covid-19 heeft de aandacht voor bestaande dreigingen alleen tijdelijk afgeleid maar zet tegelijkertijd geopolitieke spanningen verder op scherp. De bredere vraagstukken hoe en door wie de oostelijke, zuidelijke en in toenemende mate ook de noordelijke (Arctische) flank van de alliantie beveiligd kan worden vereisen de volle aandacht, zeker nu de instabiliteit rondom het NAVO-gebied in de nasleep van Covid-19 naar verwachting verder zal toenemen. Verdere twisten tussen vooral zuidelijke en oostelijke NAVO-lidstaten over de geografische prioritering liggen in de lijn der verwachting, vooral als het virus in vluchtelingenkampen om zich heen grijpt en vluchtelingenstromen toenemen.<sup>7</sup> Niet minder verontrustend is dat de kwetsbaarheid van NAVO-lidstaten voor desinformatie, cyberaanvallen en andere vormen van 'hybride oorlogsvoering' kan toenemen door de economische en maatschappelijke ontwrichting ten gevolge van het virus en de snel toenemende afhankelijkheid van online communicatie.<sup>8</sup>

Tegelijkertijd wakkert de verdeeldheid binnen de NAVO aan – mede door de groeiende geopolitieke rivaliteit tussen de VS en China – en zal ook de al afbrokkelende trans-Atlantische band verder onder druk komen te staan. De Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid in het algemeen en de NAVO in het bijzonder zal ook door Covid-19 niet geheel verdwijnen, maar wordt wel steeds meer voorwaardelijk en grillig. De niet van tevoren met de bondgenoten afgestemde aankondiging van president Trump om bijna een derde van de in Duitsland gestationeerde Amerikaanse troepen terug te trekken is hiervan het een treffend voorbeeld. Het vertrouwen van Europeanen in de Amerikaanse bondgenoot daalde echter al vóór Covid-19; eind 2019

---

7 Stephanie Babst, '[The coronavirus hits NATO: five potential implications](#)', *European Leadership Network*, 14 April 2020.

8 Zie voor een goed overzicht van suggesties voor een 'comprehensive approach': Gunhild Hoogensens Gjør, '[Coronavirus, invisible threats and preparing for resilience](#)', *NATO Review*, 20 May 2020.

gaf ongeveer driekwart van de Nederlanders in twee verschillende opiniepeilingen aan niet langer te rekenen op onvoorwaardelijke Amerikaanse bescherming van de Europese veiligheid.<sup>9</sup> Deze wederzijdse vervreemding doet de urgentie toenemen voor de Europese NAVO-lidstaten om de (nieuwe) kwetsbaarheden zelf af te kunnen dichtten. In andere woorden: de NAVO heeft haar handen al vol aan haar eerste hoofdtaak, en de Europeanen hebben hun handen al vol aan het overeind houden van de NAVO.

Nauwe afstemming met de EU is daarom van essentieel belang, ook op het gebied van de tweede hoofdtaak van de NAVO: crisisbeheersing. Beide organisaties kampen immers met een gebrek aan militaire en financiële middelen om het veelvoud aan nieuwe dreigingen het hoofd te kunnen bieden en maken deels gebruik van dezelfde capaciteiten, gezien de 21 landen die lid zijn van zowel EU als NAVO. De mede door Covid-19 toenemende instabiliteit – waarover meer in het VN-gedeelte – zal er ook toe leiden dat er vaker een beroep zal worden gedaan op deelname van Europese krijgsmachten aan vredesmissies of crisisbeheersingsoperaties, inclusief in NAVO- dan wel EU-verband.<sup>10</sup> Het feit dat beide organisaties zich tegelijkertijd herbezinnen op hun rol in de nieuwe geopolitieke realiteit, in het kader van het ‘Strategische Kompas’ van de EU en het strategische reflectieproces van de NAVO, biedt kansen om de contouren van een nieuwe rolverdeling en samenwerkingsrelatie vast te stellen en te zoeken naar complementariteit. Dit is geen gemakkelijke opgave gezien de Amerikaanse unilaterale koers en de Turks-Cypriotische ruzie die EU-NAVO samenwerking al lang bemoeilijken. De ontwrichting van Covid-19

en de noodzaak om de Britten bij Europese veiligheid betrokken te houden bieden kansen om op strategisch niveau over deze schaduwen heen te stappen en de Europese ‘pilaar’ binnen de NAVO te versterken.<sup>11</sup>

Dat vereist echter wel dat de Europese bondgenoten hun eigen zaakjes op orde hebben. Eén van de lastigste gevolgen van Covid-19 voor de NAVO is financieel van aard. De alom gevoelde en door Secretaris-Generaal Stoltenberg verwoorde vrees is dat de economische crisis zich net als na de crisis van 2008 zal vertalen in dalende defensiebudgetten, wat de slagkracht van het bondgenootschap verzwakt en de moeizame onderlinge verhoudingen over ‘burden sharing’ verder op scherp zet. De eerste contouren tekenen zich reeds af: waar de Duitsers vorig jaar al aangaven pas in 2031 de NAVO-norm van 2% te halen heeft de Nederlandse Minister van Defensie nu ook aangegeven het eerder afgesproken tijdspad van 2024 niet te zullen halen.<sup>12</sup> Er doemt dan ook een schadelijke combinatie op van wegvallend Amerikaans leiderschap, een nieuwe Europese bezuinigingsronde en onhaalbare verwachtingen over nieuwe pandemiegerelateerde verantwoordelijkheden voor de NAVO. Zowel binnen het strategische reflectieproces als in het plannen van de eigen defensiebegrotingen dienen de bondgenoten, inclusief Nederland, hiervoor te waken en ervoor te zorgen dat de NAVO-schoenmaker niet alleen bij de eigen leest blijft, maar daarvoor ook voldoende is toegerust.

## De VN-Veiligheidsraad: minder ‘Verenigd’, meer ‘Naties’

Terwijl de NAVO worstelt met interne verdeeldheid, zijn de Verenigde Naties een nog zorgwekkender voorbeeld van de afbrokkelende naoorlogse wereldorde.

9 In de [Rapportage voormeting campagne-onderzoek Atlantische Commissie](#) van onderzoeksbureau Kantar uit november 2019 meent 73% dat “met de Amerikaanse regering-Trump Europa voor zijn veiligheid niet langer kan rekenen op de onvoorwaardelijke steun van de Verenigde Staten”.

10 Zie voor een meer gedetailleerde bespreking van de rol van de EU wat betreft cybersecurity, het GBVB en crisisbeheersingsoperaties: Zandee en Kruijver, *op.cit.*

11 Adviesraad Internationale Vraagstukken, [Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen](#), Advies nr. 112, 19 juni 2020.

12 Plenair [verslag van de 77e vergadering van de Tweede Kamer](#) (‘vragenuur’), dinsdag 2 juni 2020.

De verschuivende machtsverhoudingen, de tanende invloed van het Westen en de toenemende spanningen tussen de grote mogendheden hebben ervoor gezorgd dat de VN-lidstaten steeds meer 'Naties' en steeds minder 'Verenigd' zijn. De VN-Veiligheidsraad (VNVR), de hoeksteen van het wereldwijde multilaterale veiligheidsbestel, lijkt net zoals tijdens de Koude Oorlog volledig verlamd te zijn. Uiteenlopende belangen van de permanente leden en de versterking van de 'politiek' van invloedssferen zorgen ervoor dat landen vaak lijnrecht tegenover elkaar staan. Recente voorbeelden hiervan zijn patstelling in de VNVR<sup>13</sup> aangaande de burgeroorlog in Syrië<sup>14</sup> en de humanitaire crisis in Venezuela<sup>15</sup>.

De Covid-19 crisis maakt deze trend nog erger doordat de verhoudingen tussen de grote mogendheden, in het bijzonder tussen China en de VS<sup>16</sup>, steeds meer op scherp komen te staan, getuige de ruzie in en over de WHO. Bovendien is China een steeds assertievere actor geworden op het diplomatieke wereldtoneel, waarmee het ook in de VN een prominentere positie weet te bekleden. De door de Covid-19 crisis toegenomen spanningen zullen tot verdere verlamming van de besluitvorming in de VNVR leiden. Waar het in 2014 nog mogelijk was om een VNVR-resolutie aangaande de ebola-crisis aan te nemen, heeft de onderlinge ruzie tussen de VS en China over de oorsprong van het virus het onmogelijk gemaakt om de oproep van de Secretaris-Generaal, António Guterres, tot een wereldwijd staakt-het-vuren, te vertalen in een VNVR-resolutie. Hierdoor verloor zijn oproep aan kracht en werd deze

uiteindelijk slechts beperkt nageleefd.<sup>17</sup> Dit laat nogmaals zien dat de VNVR, door de onoverbrugbare verschillen tussen een aantal permanente leden, niet in staat is om in tijden van crisis haar mandaat uit het VN-Handvest als hoeder van de internationale vrede en veiligheid effectief te vervullen.<sup>18</sup>

De meerwaarde van de VN en in het bijzonder de Veiligheidsraad zal voornamelijk liggen in haar rol als normstellende, uitvoerende en coördinerende organisatie op werkerreinen waar weinig tot geen geopolitieke belangen op het spel staan. Ten eerste valt hierbij te denken aan het indammen van de ontwrichtende impact van Covid-19 in conflictgebieden. Voorbij de kortere termijn, kan er ook aandacht uitgaan naar bredere thema's zoals conflictpreventie, de duurzame ontwikkelingsdoelen, rechtsstatelijkheid, gezondheid, de vluchtelingenproblematiek en voedselveiligheid. Ondanks dat ook op elk van deze terreinen politisering ook voortdurend op de loer ligt, zijn de kansen voor een multilateraal antwoord nog steeds groter dan op de meer geopolitieke veiligheidskwesties.

Covid-19 zal echter niet alleen implicaties hebben voor het belangrijkste VN-lichaam, de VNVR, maar ook zijn weerslag hebben op één van de belangrijkste middelen van de organisatie om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen: de VN-vredesmissies. De Covid-19 crisis zal een destabiliserend effect hebben in extreem arme landen<sup>19</sup> en in gebieden die reeds gebukt gaan onder conflicten,

---

13 Zie: Rijksoverheid, *Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen*, Brede maatschappelijke heroverweging, 2020, p. 8.

14 Nancy Siboe, ['The non-effectiveness of the United Nations Security Council's role in the Syrian conflict'](#), *Oxford Human Rights Hub*, July 2019.

15 [Venezuela: Competing US, Russia resolutions fail to pass in Security Council](#), *UN News*, February 2019.

16 Sven Biscop, 'Weaker together or weaker apart? Great power relations after the coronavirus', *Asia Europe Journal*, 18 May 2020.

---

17 [Call unanswered: a review of responses to the UN appeal for a global ceasefire](#), ACLED, 13 May 2020.

18 [International Peace and Security, and Pandemics: Security Council Precedents and Options, What's in Blue](#), 5 April 2020.

19 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, ['UN humanitarian chief: After COVID-19, it's in everyone's interest to help the world's poorest countries'](#), *OCHA*, May 2020.

burgeroorlogen en humanitaire crises.<sup>20</sup> Dat kan leiden tot een toename van de vraag naar VN-vredesmissies. Deze ontwikkeling staat haaks op het feit dat landen momenteel vooral in beslag genomen worden door binnenlandse aangelegenheden<sup>21</sup>, waardoor buitenlandse zaken, zoals de impact van Covid-19 in conflictgebieden, minder aandacht krijgen. De verwachte economische recessie en aanverwante bezuinigingen zetten de financiering van vredesoperaties op losse schroeven, wat ertoe leidt dat er een mismatch ontstaat tussen vraag en aanbod.<sup>22</sup> Daarnaast is het cruciaal dat ook de gezondheid van de blauwhelmen zelf in orde is: er bestaan grote zorgen over hun rol als potentiële verspreiders van virussen, waardoor ze als bedreiging voor de publieke gezondheid worden gezien en niet langer hun taak als hoeder van de internationale vrede en veiligheid kunnen uitoefenen.<sup>23</sup> Zeker in tijden van een pandemie doet dit het imago van VN-vredesmissies, die al voor Covid-19 aan discussie onderhevig was<sup>24</sup>, geen goed. Kortom, als VN-vredesoperaties in de toekomst niet aan relevantie en effectiviteit willen inboeten, zal het deze kwesties moeten adresseren. Indien dit niet gebeurt, zal dit negatieve implicaties met zich meebrengen, met als mogelijke gevolg onnodige escalatie van (dreigende) conflicten.

## De OVSE: doormodderen tegen wil en dank

Dezelfde geopolitieke tegenstellingen die de VN verlammen, laten zich ook op regionaal niveau al lang voelen binnen de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de grootste regionale veiligheidsorganisatie onder hoofdstuk VIII van het VN-Handvest.<sup>25</sup> De OVSE is een zeer brede, heterogene verzameling landen uit Noord-Amerika, Europa en Centraal-Azië die zich op basis van eerder gemaakte, politiek bindende afspraken buigen over 'comprehensive security', een veelomvattende interpretatie van veiligheid langs drie dimensies (politiek-militair, economisch en milieu, en 'human security'). Dit gaat al jaren moeizaam, waarbij het optimistische beeld van '*Europe whole, free and at peace with itself*' uit de vroege jaren '90 is verbleekt.<sup>26</sup> Ten aanzien van politiek-militaire aangelegenheden zijn de verhoudingen extra op scherp gezet door de Russische annexatie van de Krim in 2014 en het conflict in het oosten van Oekraïne. De economische en milieu-dimensie van de OVSE heeft zich nooit in warme belangstelling van veel westerse landen mogen verheugen en blijft een ondergeschoven kindje. Tenslotte ontaarden besprekingen over de mensenrechtensituatie in verschillende deelnemende landen dikwijls in het uitwisselen van wederzijdse beschuldigingen en worden nieuwe initiatieven op dit gebied vaak door een Russisch veto getorpedeerd.

Net als de NAVO was de OVSE in eerste instantie vrij onzichtbaar tijdens de Covid-19 crisis en vooral bezig met de operationele gevolgen. Zo worden bijvoorbeeld de werkzaamheden van de grootste monitoringmissie, de *Special*

---

20 Dick Zandee, Els Duchateau-Polkerman & Adája Stoetman, '[Defence and COVID-19: why budget cuts should be off the table](#)', Clingendael Alert, 16 April 2020.

21 Charles T. Hunt & Adam Day, '[How COVID-19 could transform UN peacekeeping](#)', *The National Interest*, 1 June 2020.

22 Cedric de Coning, '[The impact of COVID-19 on peace operations](#)', IPI Global Observatory, 2 April 2020.

23 Michael F. Harsch, Tyler Y. Headley & Alexandra Novosseloff, '[Peacekeeping during pandemics: How the UN can be part of the solution](#)', *IPI Global Observatory*, 3 June 2020.

24 Voor een uiteenzetting over de kritiek op VN-vredesmissies zie: Séverine Autusserre, '[The crisis of peacekeeping](#)', *Foreign Affairs*, January/February 2019.

---

25 Art. 52-54 van het VN-handvest ('Hoofdstuk VIII') voorzien in regionale arrangementen en samenwerkingsverbanden met regionale veiligheidsorganisaties.

26 Voor een goed overzicht zie het [OVSE-rapport](#) 'Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project', November 2015.



*Monitoring Mission* (SMM) in Oekraïne, ernstig belemmerd.<sup>27</sup> Naast de bestaande beperkingen die reeds werden opgelegd door strijdende partijen in het oosten van Oekraïne is de toegang tot bepaalde gebieden sinds de uitbraak van het virus nog verder afgenomen.<sup>28</sup>

Op de langere termijn heeft Covid-19 naar verwachting een tweeledige uitwerking op de OVSE. Het ligt gezien de moeizame geopolitieke verhoudingen niet in de lijn der verwachting dat Covid-19 een nieuwe impuls zal geven om de organisatie daadwerkelijk te gebruiken als platform voor dialoog tussen 'oost' en 'west'. Waar deze pandemie aanleiding geeft tot kritiek over de wijze waarop landen de crisis bestrijden, informatie achterhouden of desinformatie verspreiden, zal dit wellicht zelfs bijdragen aan de toch al gespannen verhoudingen binnen de OVSE. Het feit dat de deelnemende landen van de OVSE ten tijde van de crisis er pas eind mei in slaagden overeenstemming te bereiken over de begroting van het lopende jaar 2020 stemt weinig hoopgevend dat zij de 'bold action' kunnen ondernemen waar sommigen om vroegen.<sup>29</sup>

Anderzijds biedt deze crisis wel mogelijkheden om één van de OVSE's kerntaken, 'early warning and early action', uit te voeren. Immers, in crisissituaties stijgt het potentieel voor conflicten en is het belang van conflictpreventie door vroegtijdig signaleren en ingrijpen des te groter. De ontwrichting in de samenlevingen van het OVSE-gebied raakt aan alle drie de dimensies van het werk van de organisatie. Waakzaamheid is geboden om te voorkomen dat reeds bestaande autoritaire en nationalistische tendensen in een stroomversnelling raken door de Covid-19 crisis en dat democratische

rechten, de positie van minderheden en mediavrijheid verder onder druk komen te staan. Hier zijn de OVSE, als geheel en in het bijzonder haar drie onafhankelijke instituties (het democratische instellingen- en mensenrechtenkantoor ODIHR, de vertegenwoordiger voor mediavrijheid RFoM en de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden HCNM) van toegevoegde waarde.<sup>30</sup>

## Wapenbeheersing: weinig reden tot hoop

De OVSE speelt ook een belangrijke rol als hoeder van een aantal afspraken op het gebied van conventionele wapenbeheersing waarbinnen de bestaande neerwaartse trend zich voortzet. De modernisering van het Weens Document – de verzameling vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen van de OVSE – ligt al geruime tijd stil, mede vanwege Russische obstructie. Juist in een tijd van toenemende militaire oefeningen en risico's op incidenten zijn dergelijke OVSE-mechanismen van belang, maar de aanwending ervan blijft moeizaam verlopen. Het aan de OVSE gelieerde verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa (CSE) leidt sinds de Russische 'opschorting' in 2007 een zieltogend bestaan. De recente aankondiging dat de VS zich binnen zes maanden zal terugtrekken uit het Open Skies verdrag, tot onvrede van de Europese NAVO-bondgenoten, past binnen een bredere en zorgwekkende trend die weinig te maken heeft met Covid-19 en eerder met de huidige Amerikaanse kijk op wapenbeheersing in het algemeen.<sup>31</sup>

27 Stephanie Liechtenstein, '[How COVID-19 is impairing the work of the OSCE in eastern Ukraine](#)', *Security and Human Rights Monitor*, 17 April 2020.

28 OSCE, '[OSCE Chairperson-in-Office Rama and Secretary General Greminger call for immediate action about SMM freedom of movement in eastern Ukraine](#)', 23 March 2020.

29 Zie Stephanie Liechtenstein, '[OSCE should take bold action to tackle COVID-19 security challenges](#)', *Security and Human Rights Monitor*, 11 May 2020

30 De HCNM heft bijvoorbeeld advies uitgebracht over hoe COVID-19 maatregelen maatschappelijke cohesie kunnen vergroten. Zie OSCE High Commissioner on National Minorities, '[Streamlining diversity: COVID-19 measures that support social cohesion](#)', 21 April 2020.

31 Hugo Klijn, '[The crisis in arms control: What crisis?](#)', *Clingendael Spectator*, 12 november 2019. Zie ook '[NATO allies alarmed, annoyed by US Open Skies Exit](#)', *Deutsche Welle*, 22 May 2020.

Ook het bilaterale en multilaterale wapenbeheersingsstelsel voor nucleaire wapens brokkelt al enkele jaren gestaag af.<sup>32</sup> Het Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Verdrag werd in 2019 opgezegd door de Verenigde Staten, gevolgd door Rusland, nadat ze elkaar beschuldigden van valsspelen. Het New START Verdrag loopt begin 2021 af en lijkt weinig kans te maken op verlenging. Ook de nucleaire deal met Iran, het Joint Comprehensive Plan of Action, wankelt sinds de VS zich daaruit terugtrok in 2018. Zelfs het belangrijkste kernwapenverdrag, het Non-Proliferatie Verdrag (NPV), verkeert in zwaar weer. Alle negen kernwapenmachten investeren zelfs flink in de modernisering en/of uitbreiding van hun arsenalen, soms inclusief ronkende retoriek.

De Covid-19 crisis zou zowel negatieve als positieve effecten kunnen hebben op deze ontwikkelingen. Toegenomen internationale spanningen tussen met name de VS en China ondermijnen het draagvlak voor multilaterale afspraken en maken het nog onwaarschijnlijker dat China toetreedt tot bilaterale verdragen tussen de VS en Rusland, zoals de regering-Trump graag wil. Daarnaast zouden sommige landen zich verder naar binnen kunnen keren wegens de nationale problemen die de Covid-19 crisis veroorzaakt, waardoor multilaterale wapenbeheersing nog minder prioriteit krijgt. Anderzijds zouden diezelfde nationale problemen indirect ook een positief effect kunnen hebben: er is minder geld beschikbaar om in de geldverslindende moderniseringsprogramma's voor kernwapens en overbrengingsmiddelen te investeren. Om te voorkomen dat andere landen die investeringen wel blijven doen en de wapenwedloop 'winnen', zou wapenbeheersing ineens weer aantrekkelijk kunnen worden. Voorwaarde is dan wel dat er genoeg vertrouwen moet worden gewonnen voor effectieve verificatie en consequenties bij overtreding.

---

32 Sico van der Meer, 'Nuclear arms control: The end of an era?', *Clingendael Spectator*, 10 December 2019.

Wat betreft chemische wapens verkeert het voornaamste wapenbeheersingsverdrag, de Chemische Wapen Conventie (CWC), al enkele jaren in zwaar weer door sterke polarisatie tussen met name Rusland en het Westen. Het relatief ongestraft blijven van chemisch wapengebruik in Syrië, Groot-Brittannië en Maleisië ondermijnt de normstelling door het verdrag.<sup>33</sup> Op het vlak van biologische wapens is wapenbeheersing altijd zwakker geweest: de regels voortkomend uit de Biologische Wapen Conventie (BWC) zijn weliswaar duidelijk, maar het verdrag heeft geen verificatie- en handhavingsmechanisme. De afgelopen jaren verminderde het draagvlak voor de BWC ook, zoals zichtbaar in het problematisch afnemen van financiële bijdragen door lidstaten.<sup>34</sup> Juist voor dit verdrag zou de Covid-19 crisis echter positieve effecten kunnen hebben doordat de verwoestende kracht van het virus het gevaar van biologische wapens onderstreept. In veel desinformatie die over het Coronavirus is verspreid was sprake van een virus dat in een militair laboratorium ontwikkeld zou zijn. Hoewel dat onzin lijkt te zijn, vestigt het wel de aandacht op het gebrek aan kennis en informatie over biologische laboratoria. Een sterker implementatie- en verificatiesysteem voor de BWC is daarom wenselijk, voortbouwend op de ervaring van de OPCW en haar technische secretariaat.<sup>35</sup> Niettemin lijkt het traditionele verzet daartegen door vooral de grootmachten voorlopig een blokkade te blijven.

## Vooruitzichten en potentiële partners

Ondanks de verwachting van sommige analisten dat in het post-Covid-19 tijdperk een radicaal andere wereld ontstaat met een

---

33 Sico van der Meer & Malik Ellahi, 'Strengthening the norm: The Chemical Weapons Convention 2018 Review Conference', *Clingendael Alert*, October 2018.

34 Jenifer Mackby, 'BWC meeting stumbles over money, politics', *Arms Control Today*, February 2019.

35 Carlo Trezza, 'COVID-19 shows that the Biological Weapons Convention must be strengthened', *ELN Commentary*, 27 April 2020.



heropleving van multilaterale oplossingen<sup>36</sup> zijn de vooruitzichten op veiligheidsgebied voorlopig niet hoopgevend.<sup>37</sup> De vrees van Franse Minister van Buitenlandse Zaken Le Drian dat “de wereld hierna hetzelfde zal zijn als de wereld hiervoor, maar dan erger”<sup>38</sup> lijkt daarom ook van toepassing op het gebied van het multilaterale veiligheidsstelsel. Toenemende geopolitieke spanningen en tanende belangstelling voor multilaterale oplossingen leiden ertoe dat de organisaties die juist zijn opgericht om conflicten te voorkomen en instabiliteit in te dammen worden verlamd op het moment dat diezelfde instabiliteit toeneemt.

Voor een open land als Nederland, dat voor haar veiligheid en voorspoed juist afhankelijk is van internationale samenwerking, is de aantasting van de effectiviteit en legitimiteit van multilaterale instituties een directe bedreiging van de nationale belangen. Het handhaven van de internationale rechtsorde is niet voor niets opgenomen in Artikel 90 van de Nederlandse grondwet en erkend als het ‘zesde nationale veiligheidsbelang’.<sup>39</sup> Om dit belang veilig te stellen zal Nederland in toenemende mate samen met Europese en andere partners de gaten moeten dichtlopen die de grootmachten veroorzaken. Gezien de tanende Amerikaanse belangstelling – of soms zelfs actieve tegenwerking – is de post-Covid realiteit er een van multilateralisme *ondanks* de VS, niet *dankzij*

de VS. Binnen Europa zijn de sleutellanden met name Frankrijk, Duitsland en (vooral op veiligheidsgebied) het Verenigd Koninkrijk, maar daarbuiten zijn ook landen als Canada, Japan en Australië natuurlijke partners. De Alliantie voor Multilateralisme, een informeel Frans-Duits initiatief uit 2019 waar Nederland inmiddels samen met ruim 60 landen deel van uitmaakt, deed in april een verklaring uitgaan over het belang van internationale samenwerking juist ten tijde van Covid-19.<sup>40</sup>

## Handelingsperspectief voor de Nederlandse diplomatie en krijgsmacht

1. Het Nederlandse beleid voor de bevordering van multilateralisme als effectief middel om onze eigen belangen te beschermen neemt door Covid-19 en de toenemende Amerikaanse unilaterale koers aan belang en urgentie toe. De Nederlandse ervaring met het smeden van **ad-hoc coalities** om multilaterale oplossingen te redden in het kader van reproductieve gezondheid (“She Decides”) en het Internationaal Strafhof, alsmede in Europees verband voor de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de nucleaire afspraken met Iran (“Joint Comprehensive Plan of Action”), zouden tot voorbeeld kunnen strekken voor een Nederlandse inzet om samen met gelijkgestemde partners ook het multilaterale veiligheidsstelsel te schragen. Platforms zoals de Alliantie voor Multilateralisme en het door het virus toegenomen gevoel van urgentie bieden Nederland een goed aanknopingspunt om ook veiligheidskwesties te agenderen.
2. Voor versterking van de **NAVO** en behoud van de trans-Atlantische band is een realistische bezinning nodig op de nieuwe invulling van alle drie de hoofdtaken van de alliantie, gecombineerd met

36 Zie verschillende bijdragen aan de discussie in [Foreign Policy](#), ‘How the world will look after the Coronavirus pandemic’, 20 March 2020.

37 Zie voor een sobere blik Richard Haass, ‘[The pandemic will accelerate history rather than reshape it](#)’, *Foreign Affairs*, 7 April 2020.

38 “Coronavirus: «Ma crainte, c’est que le monde d’après ressemble au monde d’avant, mais en pire», dit Jean-Yves Le Drian”, [Le Monde](#), 20 Avril 2020.

39 Het zesde veiligheidsbelang: het functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op internationale vrede en veiligheid. Voor een beschouwing op het concept ‘internationale rechtsorde’ zie: Analistennetwerk Nationale Veiligheid (M. Drent en M. Meijnders), *Internationale Rechtsorde als zesde Nationaal Veiligheidsbelang*, mei 2019.

40 COVID-19 - [Joint Declaration of the Alliance for Multilateralism](#), 16 April 2020.

een langere termijn committering aan het leveren van de daartoe benodigde middelen. De actieve Nederlandse bijdrage aan het strategische reflectieproces biedt daartoe belangrijke kansen. De NAVO moet zich daarbij door Covid-19 niet laten afleiden van haar eerste hoofdtaak: de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied en de betrokken samenlevingen tegen zowel traditionele als hybride dreigingen. Dit geldt des te meer in een post-Covid-19 tijdperk van wegvallend Amerikaans leiderschap en nieuwe kwetsbaarheden, inclusief in het cyberdomein.

De groeiende instabiliteit rondom Europa vereist ook aandacht en middelen voor de tweede hoofdtaak van crisisbeheersing. Voor beide hoofdtaken is versterking van de 'Europese pilaar' binnen de NAVO en nauwe samenwerking met de EU van essentieel belang. Dit vereist echter ook dat Nederland zelf zich aan de NAVO-afspraken houdt en zowel politiek als financieel investeert, inclusief in de modernisering, slagkracht en operationele inzetbaarheid van de eigen krijgsmacht conform de 2% norm.

3. Nederland kan zich ook inspannen voor versterking van de NAVO-bijdrage aan de **weerbaarheid en paraatheid** van haar lidstaten tegen onder andere pandemieën en natuurrampen door logistieke en coördinerende steun in het kader van Artikel 3. De tijdens de Covid-19 crisis door nationale krijgsmachten en de NAVO zelf opgedane ervaring kan hiervoor worden aangewend. Dit mag echter niet ten koste gaan van de bovengenoemde hoofdtaken.
4. Vanwege de alsmaar toenemende spanningen tussen de grote mogendheden is het onwaarschijnlijk dat de broodnodige hervormingen van de **VN Veiligheidsraad** op korte termijn worden verwezenlijkt. Om irrelevantie en het verlies aan legitimiteit te voorkomen moeten de lidstaten, inclusief Nederland, actief zoeken naar terreinen waar geopolitieke belangen minder botsen. Bij verlamming van de VNVR kunnen wellicht coalities binnen de Algemene Vergadering kunnen worden gesmeed. Hierbij valt te denken aan verdere aandacht voor conflictpreventie of terreinen waar verschillende VN-werkgebieden met elkaar verknoot kunnen worden, zoals de duurzame ontwikkelingsdoelen, rechtsstatelijkheid, gezondheid, vluchtelingenproblematiek en voedselveiligheid.
5. Het belang van **VN-vredesmissies** voor de internationale vrede en veiligheid mag niet uit het oog verloren worden, mede gezien de door Covid-19 groeiende instabiliteit. Voorkomen moet worden dat de noodzakelijke inzet van VN-vredestroepen onmogelijk wordt doordat lidstaten de prioriteit verleggen naar het nationaal niveau en hun financiële en materiële bijdragen aan VN-vredesoperaties terugschroeven als gevolg van de Covid-19 crisis. Om effectieve VN-missies te garanderen, zullen verdere hervormingen, modernisering en middelen noodzakelijk zijn. Nederland, en in het bijzonder de Nederlandse krijgsmacht, kan in dit verband voortbouwen op de speerpunten uit het recente VNVR-lidmaatschap. Hierbij valt te denken aan verbeterde training voor blauwhelmen van grote VN-troepen leverende landen, maar ook aan een fonds dat de inzet van adequaat materieel mogelijk maakt.
6. Daarnaast kan er ook meer aandacht besteed worden aan de inzet van **VN-vredestroepen in tijden van een pandemie**. Om te voorkomen dat blauwhelmen bijdragen aan de verspreiding van virussen, en juist gezien zullen worden als beschermers van de publieke gezondheid in landen waar zij gestationeerd zijn, valt het aan te bevelen om verbeteringen toe te passen op het gebied van de gezondheidszorg voor blauwhelmen. Voorbeelden hiervan zijn het versterken van de medische check aan de voorkant, het verbeteren van veldhospitelen en in toenemende mate transparant zijn over de daadwerkelijke gezondheid van de VN-troepen.
7. De **OVSE** blijft voor Nederland een waardevol forum dat tegen geringe kosten, Noord-Amerika, Europa en

Centraal-Azië permanent bijeenbrengt over veiligheidskwesties. Gezien de unilaterale koers van de VS groeit het belang voor Europa om hierover rechtstreeks in gesprek te blijven met Rusland en om zelf de bestaande afspraken te blijven volgen. Het beter benutten van bestaande vertrouwenwekkende maatregelen, inclusief wat betreft militaire oefeningen en het 'Open Skies' verdrag, zou bij kunnen dragen aan het verminderen van spanningen tussen de NAVO en Rusland, zelfs als de VS niet meewerkt. Het besluit van de Benelux-landen om in het kader van 'Open Skies' opnieuw te gaan vliegen is hiervan een goed voorbeeld. Daarnaast kan Nederland er in EU-verband voor pleiten dat de maatschappelijke ontwrichting van het virus en de nationale antwoorden daarop zo breed mogelijk binnen de OVSE worden geagendeerd om nieuwe conflicten te voorkomen. Naast het Conflict Prevention Centre van het OVSE-secretariaat kunnen de drie onafhankelijke instituties op het gebied van democratie en mensenrechten, media-vrijheid en nationale minderheden worden gevraagd extra alert te zijn op pandemie-gerelateerde ontwikkelingen, hierover regelmatig verslag uit te brengen in de Permanente Raad en eventueel adviezen op te stellen ten behoeve van betrokken OVSE-landen.

8. In antwoord op de zorgwekkende onttakeling van het stelsel van **multilaterale wapenbeheersing** dient Nederland vooral de gemeenschappelijke belangen van landen te identificeren en te benadrukken. Het stelsel is immers een belangrijk veiligheidsinstrument, niet een ideologisch speeltje. Het betreft hier vooral 'achtergronddiplomatie' om






de meer onwillige landen subtiel te overtuigen, alsmede het opwerpen van constructieve ideeën over hoe pijnpunten zoals verificatie en overtredingsconsequenties effectief zouden kunnen worden geregeld. 'Megafoondiplomatie' waarmee landen die niet voldoende doen aan wapenbeheersing aan de publieke schandpaal worden genageld, kan beter worden overgelaten aan andere spelers. Inspelend op de door Covid-19 gegroeide bezorgdheid over biologische wapens zou Nederland bijvoorbeeld als gastland van de OPCW kunnen voorstellen de Biological Weapons Convention te voorzien van een vergelijkbaar verificatiemechanisme. Mocht de Amerikaanse harde lijn zich ook in de toekomst voortzetten is het te overwegen om in Europees verband rechtstreeks met Rusland in gesprek te gaan over Europese regionale alternatieven voor wapenbeheersing.

9. Tenslotte is het naar aanleiding van het spoor van vernieling dat president Trump door het multilateralisme trekt verleidelijk, maar niet aan te bevelen om te wachten tot betere tijden aanbreken als een nieuwe bewoner zijn of haar intrede doet in het Witte Huis. De trend van toenemende Amerikaanse onwil dan wel onvermogen om het multilaterale bestel te schragen deed zich al vóór Trump voelen en zal naar verwachting ook door toekomstige presidenten niet geheel teruggedraaid worden. Ongeacht hoe het coronavirus en de Amerikaanse politiek zich ontwikkelen blijven verdere Nederlandse investeringen in de voor ons land cruciale internationale en Europese multilaterale veiligheidsarchitectuur dan ook onontbeerlijk.

## Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

[www.clingendael.org](http://www.clingendael.org)  
[info@clingendael.org](mailto:info@clingendael.org)  
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg  
 The Clingendael Institute  
 The Clingendael Institute  
 clingendael\_institute  
 Nieuwsbrief

## De auteurs

**Bob Deen** is Senior Research Fellow bij de Security Unit op Instituut Clingendael. Zijn onderzoek focust zich op internationale veiligheid, geopolitiek en multilaterale samenwerking.

**Adája Stoetman** is Junior Researcher bij de Security Unit op Instituut Clingendael. Haar onderzoek focust zich op internationale veiligheid.

**Sico van der Meer** is Research Fellow bij de Security Unit op Instituut Clingendael. Zijn onderzoek focust zich op massavernietigingswapens en cyberwapens.

**DISCLAIMER:** het onderzoek naar en de productie van dit rapport is uitgevoerd binnen de PROGRESS-kaderovereenkomst voor onderzoek. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en meningen berust uitsluitend bij de auteurs en moet niet worden opgevat als een standpunt van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.