Docnr5

Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Aan: geadresseerde

Datum
oktober 2025

Kenmerk
AIV25-006/DJK

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
T: +5.1.2.e (0)5.1.2.e 5.1.2.e / 6060
aiv@minbuza.nl

Geachte lezer,

Hierbij het ik het genoegen u het advies 'Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde' aan te bieden.

Indien u meerdere exemplaren van het advies wenst te ontvangen kunt u contact opnemen met het secretariaat (AIV@MINBUZA.NL).

Voor overige adviezen kunt u onze website raadplegen:

www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl.

Hoogachtend,

5.1.2.e

Prof. D.J. Koch
Secretaris-directeur

Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

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 transities 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 bekritiseren 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 grootschalige 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 transities 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.**

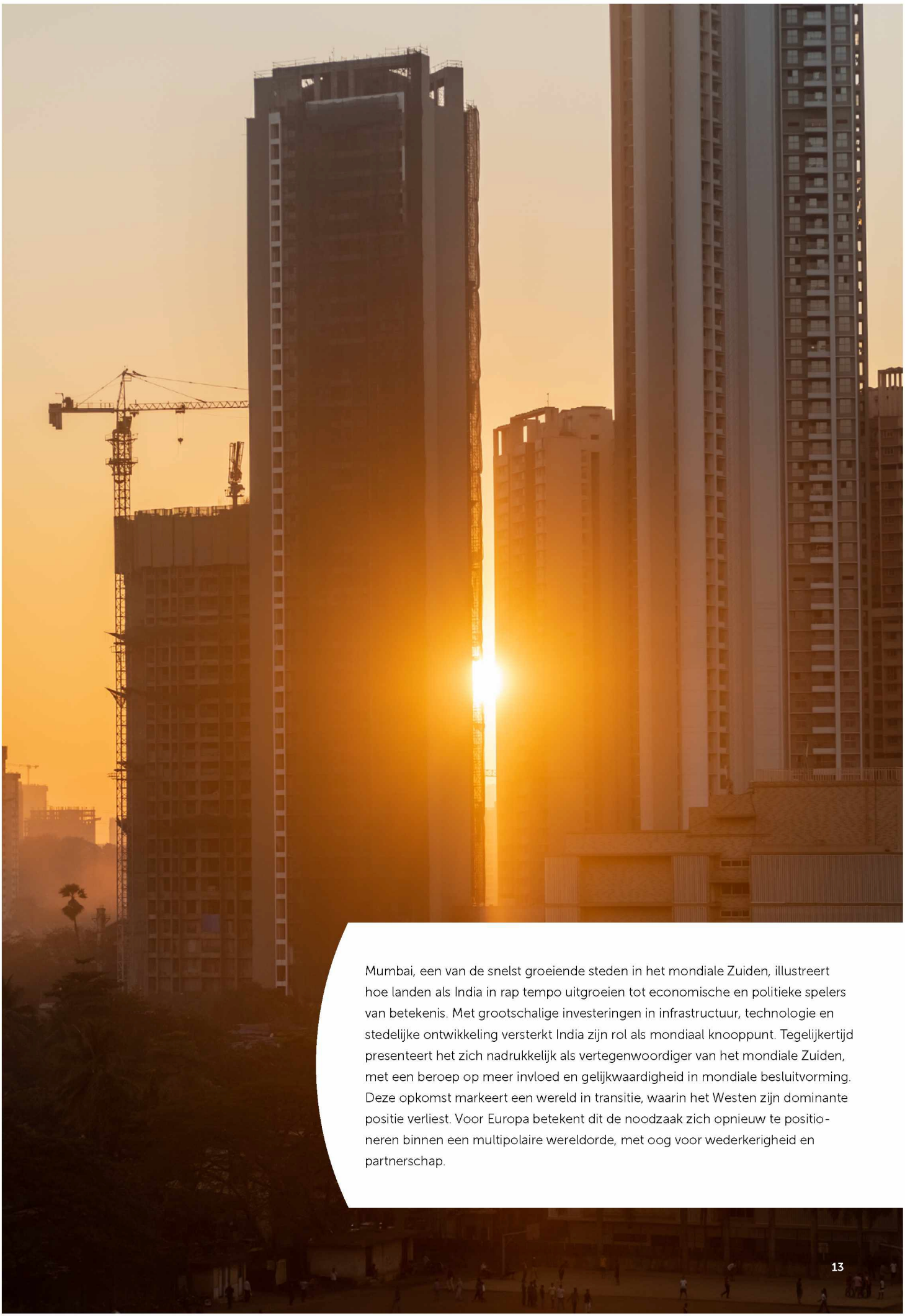
- Door ontwikkelingen tijdig te signaleren kan men misstappen voorkomen en op kansen inspelen. Investeer daarom in kennis over verschillende regio's (geschiedenis, taal, maatschappij) bij universiteiten en denktanks. De lacune van een Europese denktank gericht op Zuid-Azië zou moeten worden gevuld.
- 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.

1

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'.[1] 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'[2] 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.[3]

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.[4] Dit kan niet los worden gezien van de Franse steun voor Armenië in het conflict met Azerbeidzjan. Tijdens de klimaattop 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.[5]

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.[6]

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 bekritiseren van de wijze waarop deze landen naar zichzelf verwijzen.[7]

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.[8]

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

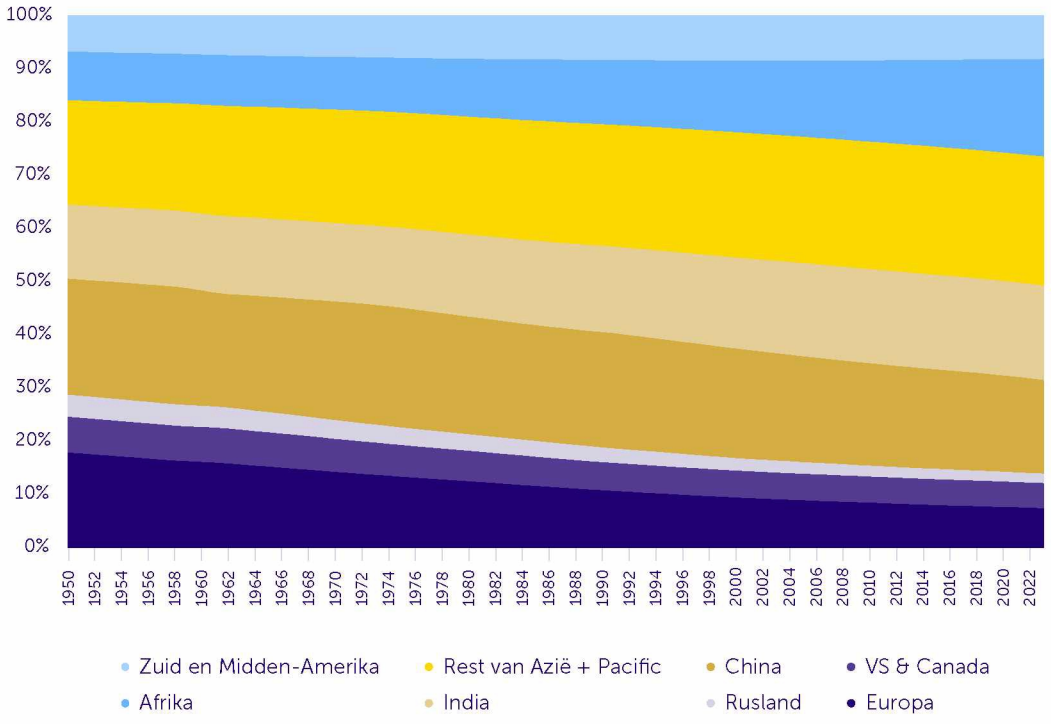
Sinds de eeuwwisseling wordt regelmatig gesproken over 'de opkomst van het mondiale zuiden'. Maar wat zeggen de cijfers? Op welke terreinen is hier inderdaad sprake van, en op welke niet? En is die opkomst vooral toe te schrijven aan slechts een paar landen, of betreft het een breder fenomeen? De AIV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



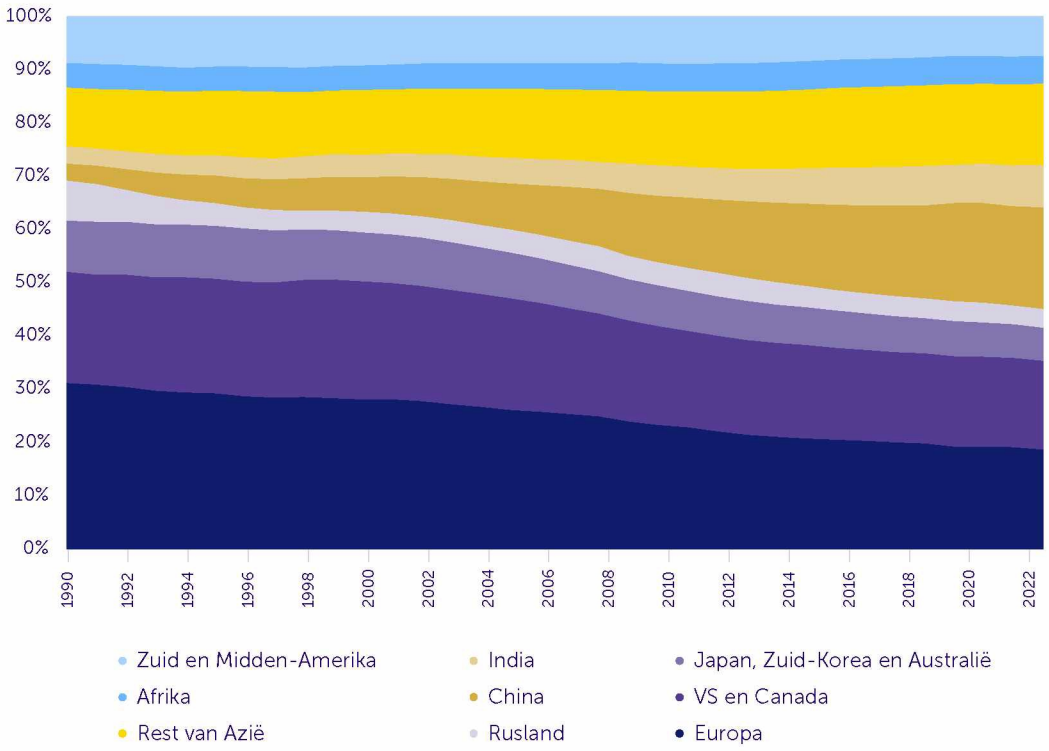
Bron: AIV, op basis van UN World Population Prospects (2024), via Our World in Data.

Vooruitkijkend naar 2050, op basis van de meest recente prognoses van de VN[9], 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 20e 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 steegs 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.[10] 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.

	Bbp per capita als percentage van het Nederlandse bbp per capita	
Land / Regio	**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%.[11] 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.[12] Bovendien lijken de andere BRICS-landen er niet veel voor te voelen.[13] Wel groeit het enthousiasme voor het gebruik van de eigen valuta in de onderlinge handel, zoals India en Rusland al doen.[14] Verdere toename van handelsstromen tussen zuidelijke economieën kan zo op termijn wel bijdragen aan afname van de westerse dominantie van het financiële systeem.

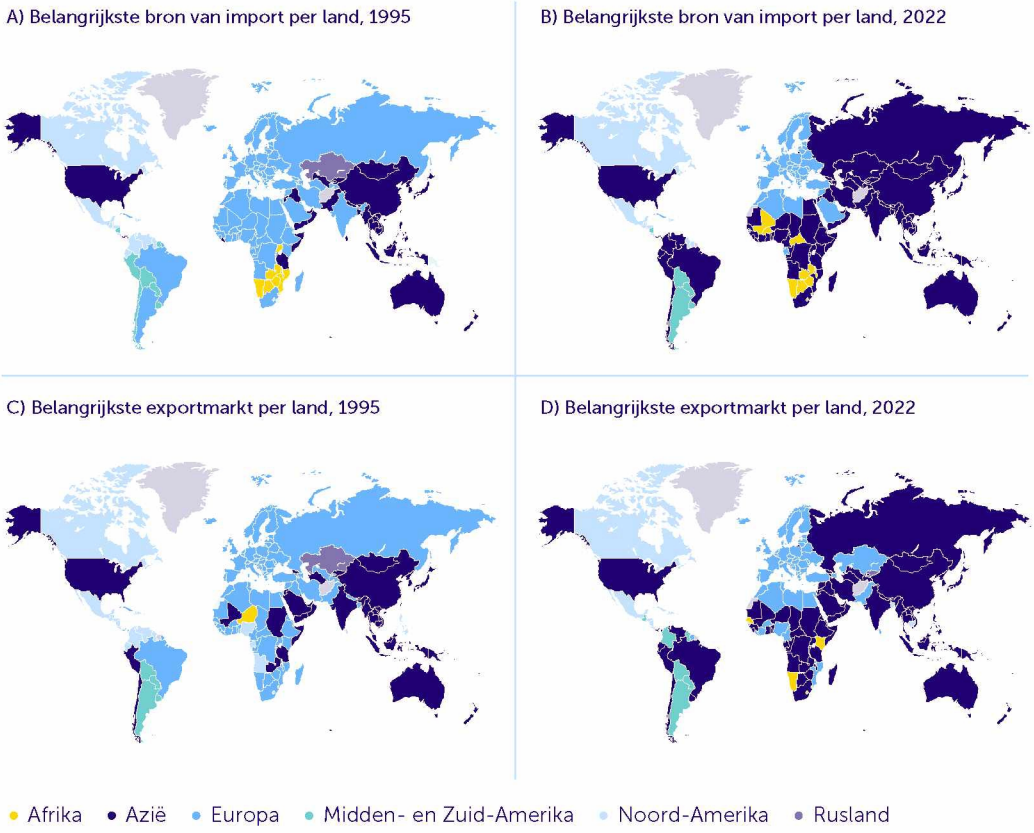
Internationale Handel

In de 19e en 20e 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.

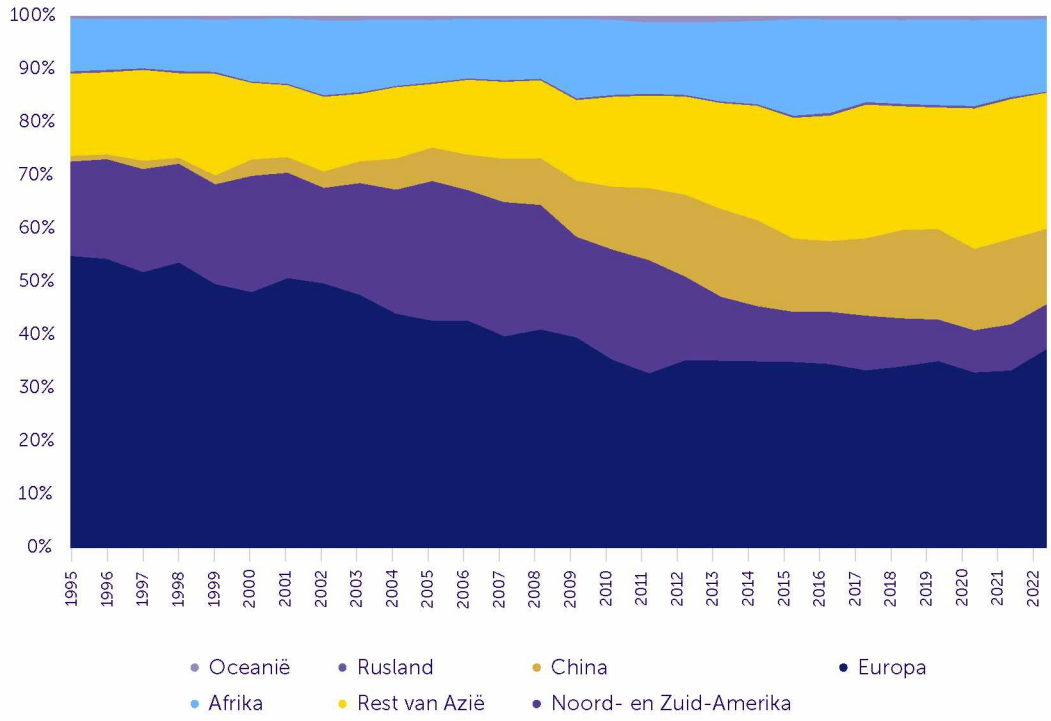
Figuur 3. Belangrijkste handelspartners per land, 1995 vs 2022.
De figuur laat zien hoe Azië tussen 1995 en 2022 Europa heeft verdrongen als belangrijkste handelspartner (zowel qua import als export) voor het merendeel van de landen in het mondiale Zuiden.



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

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 opengedraaid.[15] 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.[16] 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 20e 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 21e eeuw zorgen de groene en digitale transities 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 transities 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 wolfraam, 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%.[17] 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.[18] Westerse landen zijn steeds afhankelijker van Indiase kenniswerkers. Duitsland wil jaarlijks 90.000 Indiase wetenschappers aantrekken.[19] In Nederland verdrievoudigde het aantal Indiase kennismigranten tussen 2015 en 2023 tot 25.000.[20]

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 Kazakhstan, Nigeria en Thailand, die niet volledig lid zijn, maar wel deelnemen aan BRICS-initiatieven.[21]

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 reden 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%.[22]

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 20e 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.[23] Ondertussen voeren K-pop en Afrobeat-artiesten 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.[24] 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.[25] 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

2

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 transities 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 instabielere 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.[26] 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 ontkoppeling 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.[27]

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.

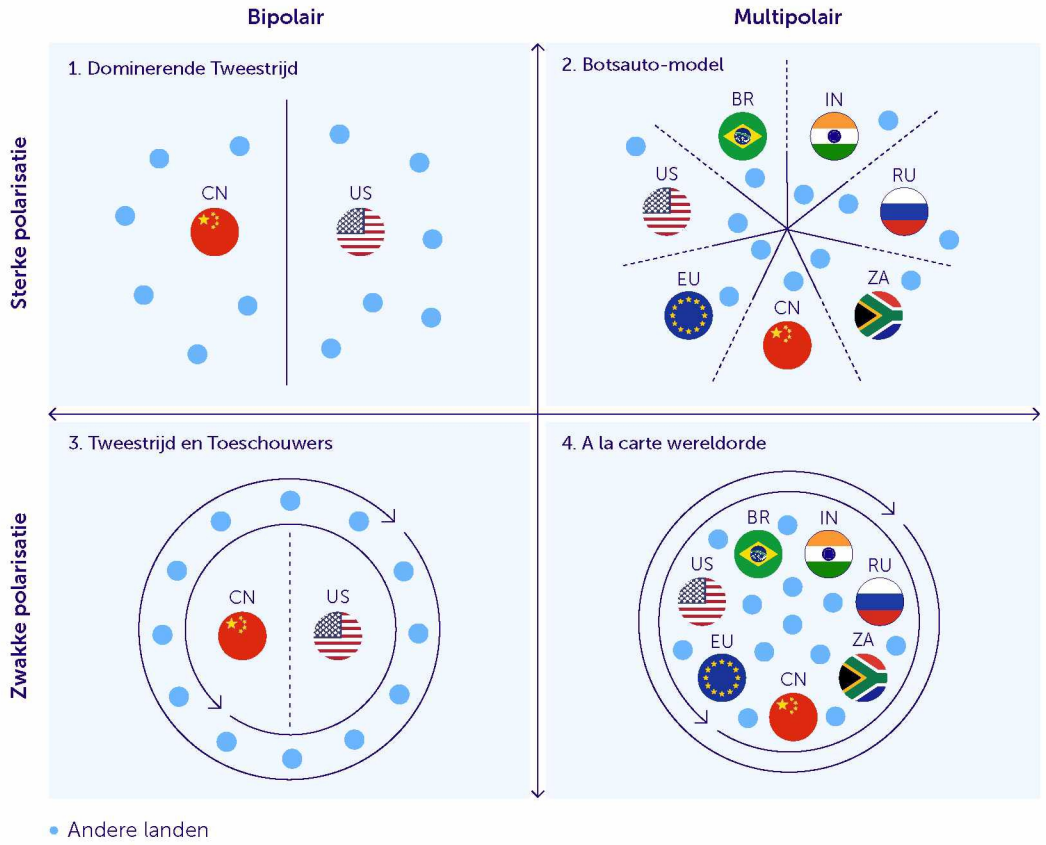
- Opkomende middelgrote machten in het mondiale Zuiden, zoals India en Brazilië, vormen een eigen pool. Zwakkere staten moeten vaak kiezen. Zo komt de politiek in landen als Sri Lanka of Bangladesh meer in het teken te staan van een keuze tussen India en China, in Zuidoost-Azië tussen de VS en China 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.[28] 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 veiligheids-conferentie, 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 fluïditeit 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.[29]

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.[30] Ook individuele BRICS-leden, zoals Zuid-Afrika, worden regelmatig neergezet als antiwesters.[31] Dit is echter niet strategisch. Het bekritiseren 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.[32] 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.[33] 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.[34] 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.[35]

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, miskenning 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.

3

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.[36]

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 Mujahedeen-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, egalité et fraternité'*, maar de revolutionairen in Parijs achtten deze niet van toepassing op tot slaaf gemaakten in de Cariben.[37]

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 krimpende 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.[38] 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.[39] 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.[40] 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.[41] 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 Israëlische 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.[42] 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.[43]

Internationale veiligheid en militaire interventies

De westerse reactie op de Israëlische 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 onvergelijkbare 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.[44] 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%).[45] 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.[46]

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 terechtkwam. 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.[47] 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 Tsjaad 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 inefficiëntie 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.[48] Met de opkomst van het Zuiden staat het westerste liberale democratische model steeds vaker ter discussie.[49] 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.[50] De meerderheid daar vindt het belangrijk dat politiek leiders religieus zijn en dit uitdragen.[51] 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.[52]

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.[53] 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.[54] 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.[55] 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.[56]

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.[57] Volgens UNCTAD zijn er 101 grondstoffenafhankelijke economieën, waar ruwe grondstoffen (energie, mineralen landbouw) meer dan 60% van de exportinkomsten genereren.[58] 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 cacaobonen 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.[59]

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 transities 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.[60]

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 terugtredende overheid en volledige marktoriëntatie.

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 gebrekkig bestuur of schadelijke vormen van corruptie.[61] 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 industrie-politiek 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.[62]

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 Maleise 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.[63]

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.[64] 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 transities 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.[65] 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.[66]

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.[67] 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 klimaattop 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.[68]

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.[69] 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.[70] 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.[71] 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 schuldencrisis 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."*[72]

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 prominentere 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.

4

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.[73] 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.[74]

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_2-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.[75] 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.[76]

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 Kazakhstan, 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.[77] 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."*[78] 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*.[79] 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.[80] 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.[81]

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.[82] 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.[83] 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.[84]

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.[85]

Dit risico blijkt ook uit het handelsbeleid. Zo dringt de EU bij onderhandelingen over handels-akkoorden 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.[86]

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.[87]

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 de samenwerking, ingegeven door zorgen over migratie.[88]

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 mogelijks 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.[89]

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.[90] 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.[91] Ook het Orange Knowledge Programme, dat tussen 2017 en 2024 ruim 10.000 beurzen verstrekte 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.

5

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-inkomenslanden 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 uitgangsposities, 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 onbehulpzame 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 ontplooien 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 hij 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 en 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 actievere 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.[92] 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.[93] 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.[94]

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.[95] 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 ontplooien, 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.[96] 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-Israëlisch conflict.[97]

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.[98] 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 douanediensten.

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[99] 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 moete krijgen om, waar mogelijk, flexibele ondersteuning te bieden aan effectieve leiders in de verschillende sectoren, op basis van eigen prioriteiten.[100]

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.[101] 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.[102] 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.[103] 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.[104] 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 Mampuys
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

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

Eindnoten

1 France24 (2023). G77+China summit in Cuba calls on Global South to 'change the rules of the game'. 16 september 2023.

2 Patrick, S. en A. Huggins. The term 'Global South' is surging. It should be retired. Commentary, Carnegie Endowment, 15 augustus 2023.

3 UN News (2023). Russian foreign minister hits out at West's 'empire of lies'. 23 september 2023.

4 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.

5 Aliyev, I. (2024). Speech by Ilham Aliyev at the Leaders' Summit of the Small Islands Developing States on Climate Change', 13 november 2024.

6 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.

7 Diaz Gras, E. (2024). The Global South: What's in a Name?. Essay, Brussels Institute for Geopolitics, 3 oktober 2024.

8 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.

9 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2024). *World Population Prospects 2024: Data Sources*.

10 UNCTAD (2024). Rethinking Development in the age of discontent. Trade and Development Report 2024.

11 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..

12 Eichengreen, B. (2024). The BRICS Currency Charade. Project Syndicate, 14 november 2024.

13 Clover, C. and Mosolova, D. (2024). Vladimir Putin's alternative to 'weaponised' dollar fails to excite BRICS partners'. Financial Times, 24 oktober 2024.

14 Bloomberg (2024). India pushes rupee deals as Russia trade rises fivefold. 11 november 2024.

15 Nedopil, C. (2025). China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024. Griffith Asia Institute and Green Finance & Development Centre, Brisbane.

16 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.

17 Data van *World Intellectual Property Organisation* – WIPO.

18 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.

19 Kastner, J. (2024). Germany aims to draw 90,000 skilled Indians annually to fill jobs. Nikkei Asia, 31 oktober 2024.

20 Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). Online data-dashboard: Dashboard Migratiemotieven.

21 Bunskoek, R. en S. Verburg (2025). The BRICS and the Emerging Order of Multipolarity. Clingendael Policy Report, May 2025.

22 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.

23 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.

24 Puri, S. (2024). *Westlessness: The Great Global Rebalancing*. Hodder & Stoughton, 2024.

25 The Economist (2023). Ready, player four billion: the rise of video games. 20 mei 2023.

26 WRR (2024). Nederland in een fragmenterende wereldorde. WRR rapport nr. 109.

27 Bunde, T., S. Eisentraut en L. Schütte (2025). Multipolarization. Munich Security Report 2025, Munich Security Conference, februari 2025.

28 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.

29 Bunde, T., S. Eisentraut en L. Schütte (2025). Multipolarization. Munich Security Report 2025, Munich Security Conference, februari 2025. p.24.

30 NOS (2024). Bezoek VN-baas Guterres aan Poetin zet kwaad bloed. 24 oktober 2024.

31 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.

32 Vinjamuri, L. et al. (2025). Competing visions of

international order. Responses to US power in a fracturing world. Chatham House Research Paper, maart 2025.

[33] 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.

[34] Pew Research Center (2024). Most people in 35 countries say China has a large impact on their national economy. Juli 2024.

[35] Ichikowitz Family Foundation (2024). African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth.

[36] De Witte, L. (2001). *The assassination of Lumumba*. Verso Books.

[37] French, H. (2022). *Born in Blackness: Africa, Africans and the Making of the Modern World, 1461 to the Second World War*. Liveright.

[38] AIV (2022). Mensenrechten: kernbelang in een geopolitiek krachtenveld, p. 18. Adviesraad Internationale Vraagstukken.

[39] 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.

[40] AIV (2019). Duurzame ontwikkelingsdoelen en mensenrechten. Een noodzakelijk verbond. Adviesraad Internationale Vraagstukken.

[41] IOB (2024). Tussen papier en praktijk: evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017-2022). December 2024.

[42] Interviews experts, najaar 2024.

[43] Arab Barometer (2024). Arab Barometer Wave VIII, September 2023 – July 2024.

[44] Times Live (2011). Mbeki criticizes West's Libyan intervention. 26 augustus 2011.

[45] 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.

[46] Ichikowitz Family Foundation (2024). African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth.

[47] Brown, W. (2024). Aligned in the Sand: How Europeans can help stabilize the Sahel. ECFR Policy Brief. European Council on Foreign Relations, oktober 2024.

[48] 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).

[49] Deudney, D., Ikenberry, G.J., Postel-Vinay, K. (2023). *Debating Worlds: contested narratives of global modernity and world order*. Oxford University Press.

[50] Pew Research (2024). Where is the most religious place in the world? Short Read, 9 augustus 2024.

[51] 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.

[52] Ichikowitz Family Foundation (2024). African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth.

[53] AIV (2025). Krimpende maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk. Adviesraad Internationale Vraagstukken.

[54] 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.

[55] Afrobarometer (2024). Democracy at risk – the people's perspective. African Insights. Juli 2024.

[56] French, H. (2022). *Born in Blackness: Africa, Africans and the Making of the Modern World, 1461 to the Second World War*. Liveright.

[57] Lopes, C. (2024). *The Self-Deception Trap: Exploring the Economic Dimensions of Charity Dependency within Africa-Europe Relations*. Springer.

[58] UNCTAD (2023). The State of Commodity Dependence 2023.

[59] Ichikowitz Family Foundation (2024). African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth.

[60] Third World Network (2024). WTO: African Group presses for 'policy space' for industrialization. 30 mei 2024.

[61] Studwel, Joe (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. Grove Atlantic.

[62] AIV (2023). Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak. Adviesraad Internationale Vraagstukken.

[63] Seah, S. et al. (2025). The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report. Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute.

[64] United Nations (2025). Sevilla Commitment. Outcome document of the Fourth International Conference on Financing for Development.

[65] UNCTAD (2024). Rethinking development in the age of discontent. Trade and Development Report 2024. United Nations.

[66] UNCTAD (2024). A growing burden to global prosperity. A World of Debt, Report 2024.

[67] Mazzucato, M. (2025). Principles for an Inclusive and Sustainable Global Economy: A discussion paper for the G20 South Africa. April 2025.

[68] 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.

[69] 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.

[70] McNair, D. (2024). Why Europe Needs Africa. Carnegie Endowment for International Peace.

[71] Pew Research (2024). Pew Research Center (2024). Most people in 35 countries say China has a large impact on their national economy. Juli 2024.

[72] 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.

[73] Moisi, D. (2010). *The Geopolitics of Emotion. How cultures of fear, humiliation and hope are reshaping the world*. Anchor.

[74] 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.

[75] OECD/DAC (2025). Preliminary official development assistance levels in 2024. Detailed summary note. Paris, 16 april 2025.

[76] 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.

[77] 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.

[78] Ibid.

[79] Lopes, C. (2024). *The Self-Deception Trap: Exploring the Economic Dimensions of Charity Dependency within Africa-Europe Relations*. Springer, p.117

[80] 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.

[81] Karkare, P. en B. Byiers (2025). The Lobito Corridor: between European geopolitics and African agency. ECDPM Paper, 16 april 2025.

[82] Escobar, B. et al. (2025). Power Playbook. Beijing's Bid to Secure Overseas Transition Minerals. AidData Report.

[83] Bilal, S. en A. Klasen (2025). Scaling up Global Gateway: Boosting coordination in development and export finance. ECDPM paper, 24 februari 2025.

[84] 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.

[85] 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.

[86] 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.

[87] Zie AIV (2025). Krimpende maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk. Adviesraad Internationale Vraagstukken.

[88] Brown, W. (2024). Aligned in the Sand: How Europeans can help stabilize the Sahel. ECFR Policy Brief. European Council on Foreign Relations, oktober 2024.

[89] Global Perspectives Initiative (2025). A Changing World – Germany and the Global South. Final Report by Expert Commission on Global South.

[90] OECD-DAC (2023). OECD Development Cooperation Peer Reviews: Netherlands 2023. Organisation for Economic Cooperation and Development.

[91] Nanninga, P. (2025). Expertise over het Midden-Oosten wegbezuinigingen is slecht voor de samenleving. *NRC Handelsblad*, 1 november 2024.

[92] Veron, P. (2025). Perceptions of the EU's international cooperation: navigating troubled waters. ECDPM Discussion Paper, No. 389, 21 mei 2025.

[93] 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.

[94] Pye, K. (2025). Access denied: The EU's discriminatory visa regime in undermining its reputation in Africa. Centre for European Reform, 2 april 2025.

[95] 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.

[96] 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.

[97] Zie: Toutate, I. (2025). Morocco to Host 5th Meeting of Global Alliance for Two-State Solution. Morocco World News, 29 mei 2025.

[98] WRR (2024). Nederland in een fragmenterende wereldorde. WRR rapport nr. 109. Zie p.121, aanbeveling II.3

[99] Bangladesh, Colombia, Egypte, Ghana, India, Indonesië, Ivoorkust, Kenia, Marokko, Nigeria,

Oekraïne, Senegal, Vietnam en Zuid-Afrika.

[100] O.a. op basis van interview met Rakesh Rajani.

[101] 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.

[102] Zie: Our World In Data: Democracy index, 2024.

[103] Zie: Our World in Data: Human rights index, 2024.

[104] 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@minbuza.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.


9 789083 508467

Adviesraad Internationale Vraagstukken

The Netherlands, Europe and the Global South in a changing world order

Advisory Report | 10 September 2025



The Netherlands, Europe and the Global South in a changing world order

Advisory Report | 10 September 2025

Advisory Council on International Affairs

The Adviesraad Internationale Vraagstukken (Advisory Council on International Affairs, AIV) is the advisory body to the Dutch government and parliament on foreign policy. It provides advice, both on request and at its own initiative, on international issues. Its particular areas of focus are European cooperation, human rights, cooperation around development, and security policy. It concentrates on strategic dilemmas and on placing new themes on the agenda with a view to the longer term. It aims to analyse and interpret current international developments in the form of independent, carefully argued advisory letters and reports, to make recommendations on Dutch foreign policy, and thus to contribute to the political and social debate on international issues.

Members

Council Chair
Bert Koenders

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

Executive Secretary
Dirk Jan Koch

This advisory report was prepared by a committee consisting of the following members:

Annelies Zoomers (chair)
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

Project staff
Jorrit Oppewal (council advisor)
Susanne Kamerling (council advisor)
Shila de Vries (project secretary)

Table of Contents

Executive Summary – 6

Recommendations – 9

Chapter 1
—
The rise of the Global South?

1.1 What's in a name: the Global South – 14
1.2 Shifts in focus – 16
1.3 Conclusion – 23

Chapter 2
—
Europe and the Global South in a changing world order

2.1 Dependencies on the South – 25
2.2 Geopolitical scenarios – 26
2.3 Implications – 28

Chapter 3
—
Southern perspectives

3.1 Politics, rule of law and stability – 32
3.2 Economic transformation – 36
3.3 Momentum for reform – 40

Chapter 4
—
Europe's approach to the Global South

4.1 The changing European view of the South – 43
4.2 European Union policy – 44
4.3 Policies of individual member states – 46

Chapter 5
—
Cooperation with the Global South in a changing world order

5.1 General guiding principles – 51
5.2 Team Europe – 53
5.3 Dutch policy – 55

Annex

Details on selection criteria for strategic partners – 61

List of experts consulted – 63

List of abbreviations – 64

Endnotes – 65

Executive Summary

The rapid geopolitical shifts currently taking place require a repositioning of Europe and the Netherlands in the world. In this advisory report, the Advisory Council on International Affairs (AIV) calls for the expansion and strategic deepening of relations with countries in the Global South. This is essential not only to help shape a multipolar world and avoid adverse geopolitical scenarios, but also to respond to the economic rise of the Global South and to pursue common interests through effective multilateral cooperation.

Such repositioning provides guidance at a time of increasing geopolitical uncertainty. As a relatively small country with an open economy, the Netherlands depends on international markets, trade relations, access to raw materials and a stable international legal order. In a world where traditional alliances are under pressure, our prosperity, security and influence depend on forging new connections.

Cooperation with the Global South — a diverse group of countries including India, Indonesia, Brazil, South Africa, Nigeria and dozens of medium and small-sized states — is indispensable to counter undesirable geopolitical developments. Russia and China have rapidly expanded their influence in the Global South, including in resource-rich and fragile states. China exercises its influence mainly through trade and investments, while Russia has secured a foothold in various conflict zones, through the provision of military support. Europe will have to step up its engagement to avoid loss of relevance, influence and prestige.

The new course pursued by the United States (US) under Trump's second presidency has reinforced the urgency. Erratic US trade policy, with little regard for international rules and the country's withdrawal from the Paris Agreement and the World Health Organisation (WHO), have dealt heavy blows to the multilateral system. This undermines the collective ability to take on global challenges such as climate change and pandemic preparedness. Moreover, geopolitics may be moving towards a scenario in which Europe and the Global South are caught between the rival superpowers, the US and China.

Against this backdrop, the long-term interests of Europe and countries in the Global South are becoming more closely aligned. Forging stronger ties with these countries reduces the likelihood of the undesirable geopolitical superpower scenario, while allowing for progress towards a multipolar order in which the international rule of law is strengthened and multilateral solutions can thrive. There is broad support for these principles in the Global South, as evidenced by the active role many southern countries played in the creation and adoption of the Pact for the Future in 2024. Moreover, many southern countries also see Europe as an attractive partner, thanks in part to its large internal market.

Closer relations with the Global South are also of economic importance to Europe. With a growing share of the global population and economy, these countries are increasingly important as markets for Dutch companies. They also play a crucial role in terms of access to raw materials, energy, labour and technology. Strengthening Europe's strategic autonomy requires large-scale investments in the green and digital transitions and the defence industry. These ambitions can only be achieved through strategic cooperation with and investments in countries in the Global South, partly because of the need for critical raw materials.

A strategic deepening of relationships, however, will require a fundamental shift in the European attitude towards the Global South, aimed at bridging differences. For although long-term interests may coincide in principle, priorities and views about what to do often diverge. Amid the current geopolitical turbulence, many European countries cling to preserving the liberal world order of the past decades, while countries in the Global South are instead emphasising the need for thorough reform. Countries such as India, Brazil and South Africa have long been voicing criticism that the current world order offers them too little influence and fails to serve their interests adequately.

Moreover, they observe double standards in the application of the values and rules that the liberal world order claims to uphold. This criticism intensified during the coronavirus pandemic, when European countries proved very reluctant to share vaccines with other countries, and more recently in light of the differing responses to the wars in Ukraine and Gaza. Europe's criticism of other countries over human rights violations or relations with Russia, while at the same time tolerating Israeli aggression in Gaza, has damaged Europe's credibility as a partner. Indian foreign minister Jaishankar struck a chord with many with his remark at the start of the Ukraine war: *"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."*

Criticism of Europe from the Global South may at times seem unfair, for instance because many of the problems these countries experience are also linked to shortcomings in their own policies and governance. Moreover, revisionist forces use disinformation to further stoke anti-European sentiment. While unjustified criticism must be countered, Europe must also acknowledge that some of it is legitimate. That calls for a constructive attitude and willingness to embrace southern proposals for reform that contribute to a fair, peaceful and sustainable world.

The confluence of the rise of the Global South and the declining relative influence of Europe in the world could offer opportunities for a more equal relationship. In doing so, Europe need not shy away from putting its own interests, views and dilemmas on the table. In fact, that is a prerequisite for equal cooperation, as long as it is the starting point for an honest and respectful dialogue, focused on shared or complementary interests. Europe could make a difference, for instance, by proactively promoting southern ambitions for industrialisation and local processing of raw materials, thereby simultaneously reducing Europe's own dependence on China.

Too often, however, European actors continue to perceive non-western societies through an implicit sense of superiority, consciously or unconsciously using European models of liberal democracy and free markets as the benchmark. It is time to relinquish this approach, if only because Europe itself is increasingly confronted with internal challenges and dissatisfaction among broad segments of its population. Moreover, such an approach is not a fruitful basis for constructive relations with southern countries who want to be treated as equal partners with their own realities and dynamics.

At the same time, Europe must safeguard its core values. Where international law is at stake, Europe must take a clear stand and remain true to itself. Restructuring global relations also requires a stronger commitment to the international rule of law and reform of international institutions. Consistency is essential in this process. Yet defending core values and drawing red lines is not the same as publicly criticising potential partners for every shortcoming or difference of opinion, which is generally counterproductive. Europe must show strong commitment to its own values, without giving the impression of seeking to impose them on others.

Genuinely equal partnership demands an open dialogue about each other's interests, but must go beyond a transactional exchange of short-term interests, especially given the historically rooted power imbalances and unequal starting positions. Moreover, Europe's colonial history also brings

special responsibility for today's global problems, such as inequality and climate change. In the here and now, Europe must therefore be prepared to compromise and invest.

For example, Europe should be prepared to yield some of its voting power in multilateral institutions, in favour of countries from the Global South. Active support is also needed for financial reforms that may increase the availability of capital for much-needed investments in the Global South, including in public infrastructure and climate adaptation. Without tangible progress in these areas, the multilateral system will lose legitimacy in the Global South, while alternatives, such as those proposed by BRICS, will gain further appeal. This is not in Europe's interest.

At the same time, the current chaotic geopolitical context offers little room for a large-scale multilateral overhaul. This is not a new 'Bretton Woods moment'. It is therefore important that the Netherlands, alongside efforts towards high-level reform, also invests in flexible and pragmatic coalitions to make progress on specific issues, such as combating tax evasion, improved access to capital markets and solutions to the debt problem facing countries in the Global South. The Netherlands and other European member states will also have to show credibility by honouring previous agreements on climate and development finance.

As described in detail in this report, there is a high degree of diversity within the Global South. Besides the emerging powers, it also includes a large number of developing countries, particularly in Africa, that are still lagging behind and continue to struggle with poverty, fragility and weak governance. It makes sense for European actors to take great interest in strengthening relations with large emerging economies and powerful influential middle powers. However, the AIV emphasises that the poorer and more fragile areas must not be neglected. Instability in those regions also affects the Netherlands, in areas such as security and migration. Moreover, in the current context, it may even be particularly effective to cooperate through minilateral coalitions, involving various types of countries. For instance, the Netherlands could collaborate with emerging Asian economies to help strengthen mutually important sectors in poorer countries, such as the ICT sector and digital hardware manufacturing.

As for the EU, better alignment and coordination is essential, both among the various Directorates-General (DGs) within the European Commission, and between member states and the Commission. Additional efforts are needed to engage the private sector and ensure its involvement in geo-economic initiatives in the Global South, for example through better financing mechanisms. Without such engagement, initiatives like the Global Gateway risk remaining empty shells. The Netherlands should also more explicitly seek cooperation with like-minded member states such as Germany and the Nordic countries, to better coordinate engagements with countries in the Global South. In specific cases, such as the Sahel, the Netherlands could play a bridging role between different EU member states.

Finally, knowledge and networks are crucial prerequisites for deeper and more effective partnerships. Cuts to knowledge institutions, diplomatic missions and cultural and academic exchange programmes with the Global South run counter to the need for strong personal connections and mutual trust and understanding. Precisely these elements are essential for international partnerships to take root and flourish.

To actively pursue the southern partnerships that are urgently needed in the current era, the AIV makes the following recommendations.

Recommendations

General

1 **Commit to reorienting relations with countries in the Global South: focus on expanding and deepening strategic partnerships based on equality and mutual long-term interests. Recognise that, in the shorter term, this will require concessions and investments from the European side.**

- Clearly communicate, at home and abroad, that strengthening relations with countries in the Global South is essential to serve Dutch and European interests in a changing world order.
- Put equality into practice by being transparent about self-interest and taking the interests of others seriously, but also by acknowledging unequal starting positions and Europe's historical responsibility in this regard. This requires sharing wealth and power and letting go of notions of western superiority.

2 **Help shape the multipolar 'à la carte' world by actively cooperating with countries in the Global South, grounded in shared commitment to the international legal order, thereby avoiding the scenario of a global order dominated by US-China rivalry.**

- A stronger connection between Europe and countries in the Global South reduces the scope for the US or China to pressure countries into binary choices or decoupling from the other major power.
- Maintain dialogue with partners such as Brazil, India and South Africa about Russia's destructive role in Ukraine, without coercing them to follow the European line.

Multilateral

3 **Seek more active cooperation with southern countries to reform multilateral organisations, as renewed anchors to address global challenges, strengthen the international legal order and promote development. Simultaneously, also engage in targeted collaboration to maintain momentum on key issues, such as trade, taxation and debt.**

- Acknowledge that reform is necessary for the survival of institutions such as the UN, WTO, IMF and World Bank, which are under pressure due to the dismissive stance of the US and underrepresentation of southern countries.
- Express active support for permanent seats in the UN Security Council for India, Brazil and two African countries, and work towards building consensus on coordinated European representation.
- Embrace southern proposals, such as the Bridgetown Initiative, for reforming the World Bank and IMF, the issuance of additional Special Drawing Rights (SDRs) through development banks, debt relief, and the Brazilian tax reform proposal - including by systematically placing these issues on the EU agenda.
- Participate more actively in initiatives by organisations that are valued in the Global South, such as UNCTAD, the African Union and regional development banks.

European Union

4 **Actively contribute to the positioning of the EU as a constructive player in the multipolar order, creating the conditions for equal cooperation with the Global South.**

- Strive for more and better trade agreements with countries in the Global South, such as Mercosur, and ensure that these agreements leave both sides with sufficient policy space to actively shape sustainable and fair economic development, giving priority to South Asia and Southeast Asia.
- Consistently advocate in Brussels for a more constructive attitude towards the Global South. The EU now often falls short in initiating timely and equal dialogues about European policies that may have negative effects on countries in the South, such as sustainability standards or the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).
- Coordinate as much as possible through a joint Team Europe approach in engagements with major centres of power within the Global South, such as India and Brazil.

5 **Strengthen commitment to the Global South's ambitions for industrialisation and job creation through targeted support to industrial clusters and infrastructure, in line with mutual priorities.**

- Promote green industrial partnerships that focus on increased local value addition and employment. This can help reduce migration pressure and improve European access to raw materials via intermediate goods (semi-finished goods).
- Enhance the coherence between initiatives such as the Global Gateway, Critical Raw Material Partnerships and Clean Trade and Investment Partnerships, ensuring that they structurally contribute to the effective implementation of the industrial policies of partner countries.
- Improve the alignment between the EU's political ambitions on the global stage and the European private sector, including by better coordinating export credit guarantees and development finance, to enable coherent financing of strategic investments in the Global South.

The Netherlands

6 **Identify a number of key partners in the Global South with whom to strengthen relations across the board, grounded in equality and a shared vision of the future.**

- Take into account criteria such as respect for human rights, international law and democratic principles, as well as historical ties, trade flows, geographic proximity and shared challenges. The 14 'combination countries' mentioned in Dutch foreign policy, such as Senegal, Nigeria, Ghana, India, Colombia and Bangladesh, offer a good starting point.
- Upgrade relations with the selected countries, moving beyond the usual combination of trade and sustainable development and provide embassies with the resources and scope to flexibly support local leaders in government, civil society and business, in a way that aligns with their priorities.
- Encourage the various Dutch ministries, civil society and private sector actors to invest in building relationships with relevant counterparts in the selected countries.

7 **Be consistent in delivering on development and climate finance commitments, in line with the SDG agenda, focusing on the least-developed countries and fragile states, partly in the interest of international security and stability. Adopt a country-focused approach through initiatives that address specific challenges, with a mix of European and southern partners.**

- Seek collaboration with like-minded countries such as Germany, the UK and Scandinavian countries, to ensure a coherent approach in the least-developed and fragile states.
- Ensure that Dutch ministries and embassies preserve expertise on fragile contexts and pursue an integrated approach combining defence, diplomacy and development cooperation.
- Explore the possibility of an inclusive North-South commission at the international level to consider the future of development cooperation, focusing especially on the least-developed and fragile states.
- Take the lead in developing innovative cooperation models (North-South-South) by partnering with countries from Recommendation 6, or emerging economies such as India or the Gulf States. Explore minilateral coalitions with such countries, to support post-conflict reconstruction, or to facilitate key transitions in least-developed countries, in areas such as energy, food or digitalisation.

Preconditions

8 **Ensure a solid and updated knowledge base on the Global South and strengthened networks through universities, think tanks, embassies and academic and cultural mutual exchange programmes.**

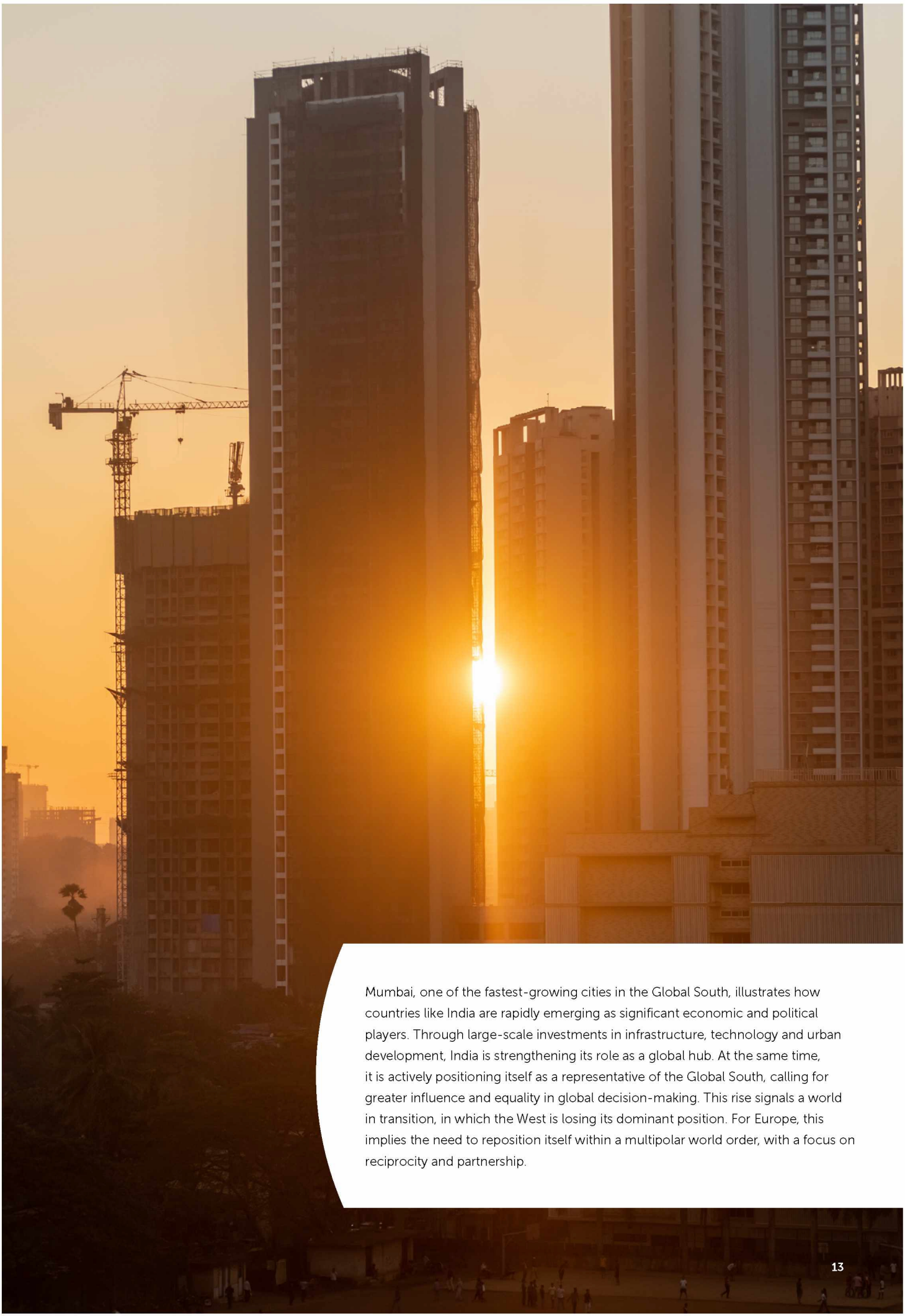
- Timely identification of key developments will help prevent missteps and seize opportunities. Therefore, invest in knowledge of various regions (history, language, society) at universities and think tanks. The absence of a European think tank focused on South Asia should be addressed.
- Expand the network of Dutch diplomatic missions in the Global South, instead of scaling it down.
- Invest in exchange programmes and scholarships. Budget cuts in this area come at a high cost, as the Netherlands would lose valuable knowledge, networks and soft power.
- Work with other EU member states to improve the application process for short-stay Schengen visa, aiming for faster turnaround times and more transparency to applicants.

9 **Actively promote values such as individual freedoms and democracy, without imposing them. Regardless of the country in question, be firm on red lines concerning violations of international law.**

- Stay committed to themes such as democratisation, civic space and individual freedoms, which is widely appreciated by populations in the Global South.
- At the same time, be open about the necessity of cooperating with governments that do not fully share these values or interpret them differently.
- Be consistent in responses to violations of international law, thereby avoiding the accusation of applying double standards.

10 **Communicate more strategically: move away from an often unconscious attitude of superiority and avoid fuelling anti-European narratives. Also invest in proactive social media communication to counter disinformation campaigns originating from Russia, the US, China and other actors.**

- Pay special attention to the colonial past and how it continues to influence the present. Keep developing initiatives related to this history with relevant countries and communities, both abroad and at home. In recent years, the Netherlands has made a good start in this regard.
- In light of colonial and postcolonial history, adopting a careful tone and approach to communication is essential. Differences of opinion can and should be expressed, but Europe must avoid imposing agendas. Anti-European actors are adept at framing such tendencies as neocolonialism.
- Invest, at the European level, in active information campaigns on social media, including in local languages, aimed at communicating a clear European vision for global prosperity, and to counter the spread of disinformation.



Mumbai, one of the fastest-growing cities in the Global South, illustrates how countries like India are rapidly emerging as significant economic and political players. Through large-scale investments in infrastructure, technology and urban development, India is strengthening its role as a global hub. At the same time, it is actively positioning itself as a representative of the Global South, calling for greater influence and equality in global decision-making. This rise signals a world in transition, in which the West is losing its dominant position. For Europe, this implies the need to reposition itself within a multipolar world order, with a focus on reciprocity and partnership.

1

The rise of the Global South?

The world is always in flux, but the pace of change varies. Over the past 30 years, developments seem to have accelerated. Whereas in 1995 the world was dominated by Europe, North America and Japan (the West) in just about all areas, the balance has since shifted. Within a short period of time, China has become an economic and technological powerhouse. The influence of other countries in 'the Global South', such as India, Indonesia, Brazil and the Gulf States, has also increased significantly.

This has prompted the Advisory Council on International Affairs (AIV) to examine Dutch and European policy towards the Global South in this advisory report. Europe's relations with countries in the South go back a long time and have undergone several transformations, from colonialism to partnerships in development cooperation and trade. Yet in broader foreign policy, these countries still come second or third, after traditional western allies. Against the backdrop of the geopolitical shifts currently taking place, the question arises whether the relationship is poised for a new transformation. The main question of this report, then, is: *how should the Netherlands and Europe reposition themselves in relation to the diverse countries of the Global South, given the changing world order?*

This question immediately raises a follow-up one on what exactly is meant by 'the Global South'. This chapter first discusses the usage of this term and then examines to what extent - and in what domains – one could speak of the rise of the Global South.

1.1 What's in a name: the Global South

There is no clear-cut definition of 'the Global South', but in general the term refers to most countries in Central and South America, Africa and Asia, except for Japan and South Korea, which are considered part of the West. A useful reference point is the group of G77 countries, founded in 1964 as a coalition for joint advocacy of developing countries within the United Nations (UN), which currently has over 130 members. While China is not formally a member, it is closely involved with the group, often referred to as 'G77+China'.[1] Russia is not a member of the group. In this report, the AIV uses the term Global South to refer to G77 members, supplemented by the three Central Asian republics not included in that group: Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan.

There is clearly a high degree of diversity within this group. In many ways, the differences among countries in the Global South are greater than the similarities. The Sahel countries and Gulf states, for example, are at opposite ends of the global ranking of countries by per capita income.

Political systems also vary widely, from a large number of multi-party democracies to military juntas in the Sahel and authoritarian regimes such as Iran. Although political cooperation is increasing, such as through the BRICS, this does not mean these countries form geopolitical or geographic blocs. Take India, which positions itself as a leader of the Global South. At the same time, the dominant logic of India's foreign policy is shaped by regional dynamics, particularly its rivalry with Pakistan and China, both of which also identify as part of the Global South. Nevertheless, India shares membership with both states in the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) and with China in the BRICS.

Some experts are critical of the term Global South, due to these internal differences.[2] Furthermore, the term can also be politically instrumentalised, for instance by framing 'the Global South' as united in criticism of the hypocritical western global order. This narrative is regularly deployed in a polarising manner by certain leaders seeking to stir anti-western sentiment and bolster their own domestic position and legitimacy. Russia has also used the term 'Global Majority', for instance in Foreign Minister Lavrov's 2023 speech to the UN General Assembly, where he claimed that the global anti-colonial majority has had enough of the western yoke.[3]

Azerbaijan provides another recent example. The Baku Initiative Group, formed in 2023, has focused on fuelling anti-French sentiment in former colonies and overseas territories like New Caledonia and Mayotte.[4] This cannot be viewed separately from France's support for Armenia in the conflict with Azerbaijan. During the COP29 climate change conference in Baku, President Aliyev used his position as host to lash out at France and the Netherlands at an event focused on small island states, accusing the two countries of neo-colonialism and oppression in overseas Caribbean and Pacific territories.[5]

Another form of misuse of the Global South frame occurs when elites in developing countries hide behind anti-western rhetoric to deflect from their own failure to achieve inclusive development. Venezuelan President Maduro, for example, blames western imperialism for his country's deep economic crisis and presents 'South-South cooperation' as the way forward to break western hegemony.[6]

Despite these drawbacks, however, there are also strong arguments in favour of using the term Global South. First, it is widely used in the countries it refers to, by politicians, analysts and activists. Especially given the colonial past, Europe should exercise some restraint in criticising the way these countries refer to themselves.[7]

Furthermore, the term does offer analytical value as long as one is aware of the pitfalls. Many of these countries share a colonial past, often with European powers, and that legacy still influences their attitude towards the West. Economically speaking, most are low or middle income countries occupying, with some exceptions, similar positions in the international economic order.[8]

What binds them above all is their shared ambition to reform the current international order, aiming for a more inclusive system that is better aligned with their interests and concerns. The term is particularly useful because many global issues today are divided along North-South lines – such as debates on the reform of multilateral institutions, international taxation, the distribution of costs and benefits of climate policy and perceptions of double standards. Such divisions, which will be explored further in Chapter 3, make the 'Global South' a useful term for describing and understanding global power dynamics.

1.2 Shifts in focus

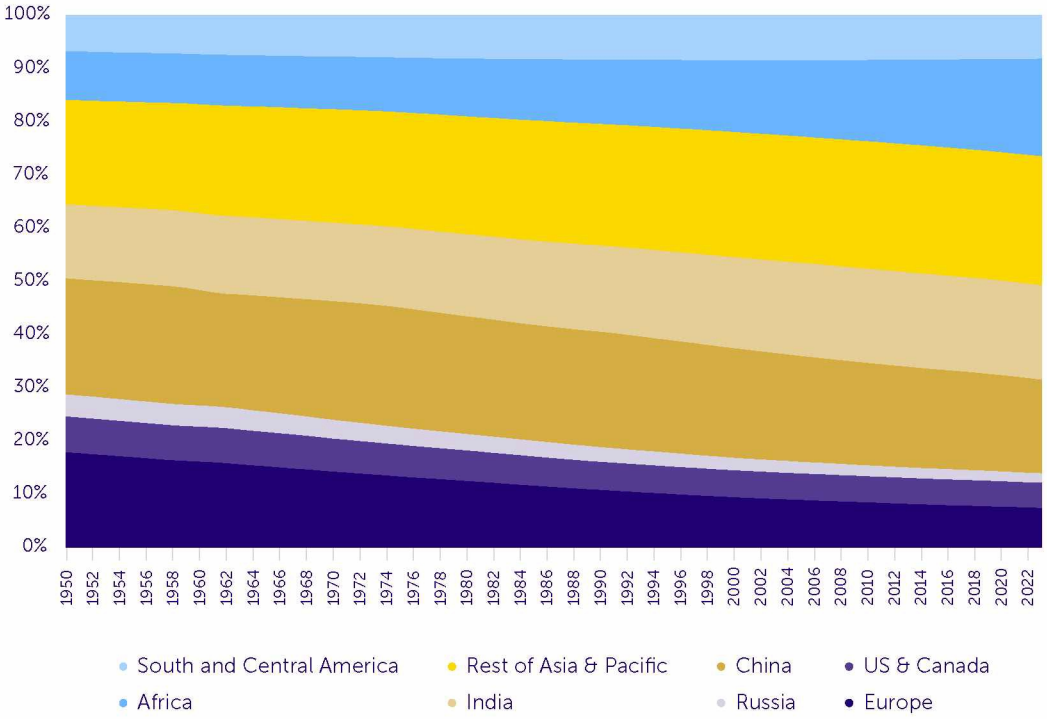
Since the turn of the century, there has been frequent talk of 'the rise of the Global South'. But what do the numbers actually show? In which areas is this rise indeed evident – and where is it not? And is this rise largely attributable to just a few countries or is it a broader phenomenon? The AIV reviews several areas.

Demography

In demographic terms, 'rise' is not quite the right term, because even in 1950, the countries of the South accounted for around 70% of the world's population (see Figure 1). Since then, this share has increased even further, to well over 80%. This growth has primarily come at the expense of Europe's share, which declined from 17.9% in 1950 to just 7.4% in 2023.

There are significant differences within the Global South. China's share of the global population has declined slightly, while India's has increased. Together, these two countries have accounted for about 35% of the world's population since 1950. The fastest population growth occurred in the rest of Asia and especially in Africa, where the population increased from less than 250 million in 1950 to nearly 1.5 billion today, doubling its share of the global population from 9% to 18%.

Figure 1. World population, 1950-2023.
The figure shows the evolution of relative population shares per world region from 1950 to 2023, illustrating that Europe's share of the global population is shrinking, while that of the Global South is increasing.



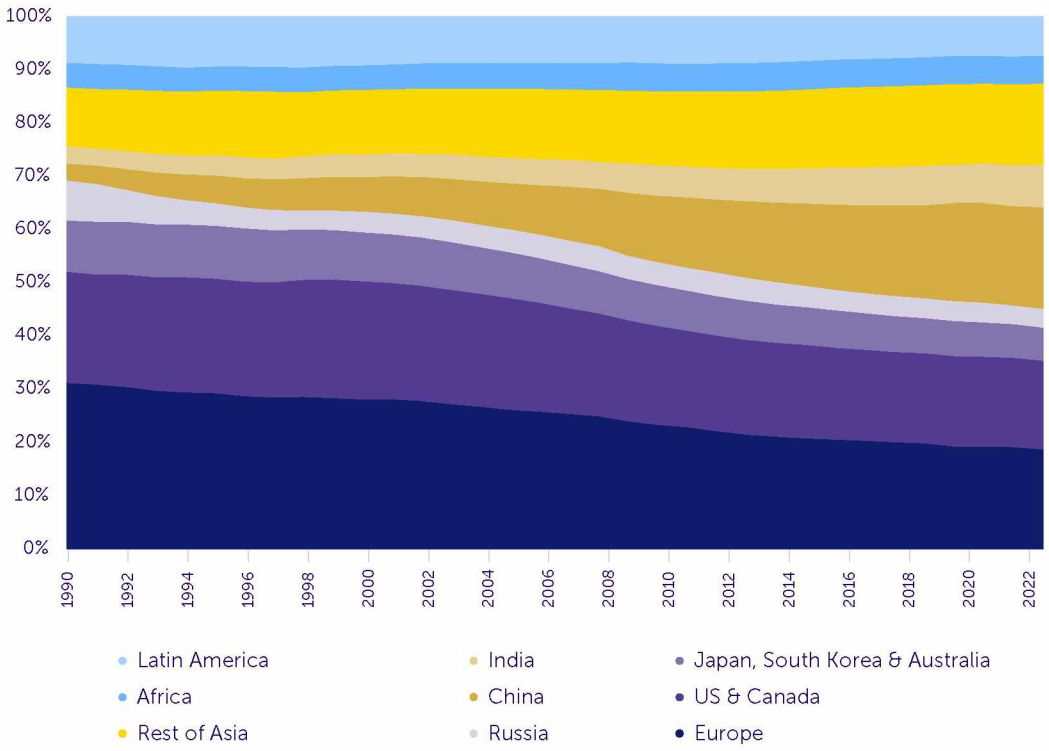
Source: AIV, based on UN World Population Prospects (2024), via Our World in Data.

Looking ahead to 2050, based on the latest UN projections[9], three broad demographic trends emerge. In Europe, Russia and East Asia, the population will decline in absolute terms, with Europe's share likely to fall below 6%. In many Latin American and Asian countries - including Brazil, India and Indonesia - population growth is expected to slow, moving towards demographic stabilisation. The only region with sustained growth is Africa, where the population could reach 2.5 billion by 2050. Almost half of this growth is expected to take place in Nigeria, Democratic Republic of Congo (DRC), Ethiopia and Tanzania. In African countries where birth rates have started to come down, such as Kenya and Ghana, a demographic dividend may emerge in the coming decades as the share of the working-age population will grow. This offers opportunities for accelerated economic growth, provided that sufficient investments are made in education and employment.

Economic growth

For much of the 20th century, the global economy was dominated by the West. In 1990, this group - comprising Europe, the United States, Canada, Japan, South Korea and Australia - accounted for 62% of the world economy, even after adjusting for higher price levels in wealthy countries (Figure 2). In nominal dollar terms, their share was even higher. Since then, the global economic balance of power has shifted significantly, mainly due to China's rapid growth. The share of the West fell to 42%, while China's share (measured in purchasing power parity) rose from 3% to 19%. Other emerging markets have also grown rapidly since the late 1990s. In 2001, a Goldman Sachs investment banker coined the term BRIC (Brazil, Russia, India and China), which was later expanded to BRICS with the inclusion of South Africa.

Figure 2. World gross domestic product, in purchasing power parity, 1990-2023.
The figure shows the evolution of the relative economic share of different world regions, with a marked increase in the share of China and India and a decline in the western share.



Source: AIV, based on World Bank data (2025), via Our World in Data.

Figure 2, however, shows that the economic rise of the Global South is largely driven by China and India. The share of the rest of the Global South increased only modestly, from 24.3% in 1990 to 27.7% in 2023. Table 1 confirms this picture by looking at GDP per capita as a percentage of the Dutch level, adjusted for price differentials. Economic rise should, in principle, involve a process a catching up. This is clearly visible for China, India and Southeast Asia, although the differences remain large: India, for example, is still at 14% of the Dutch level and in nominal dollar terms, at only 6%.

Other southern regions such as Latin America, the Middle East and Africa have actually fallen further behind since 1990. The temporary economic boost during the commodity boom of 2003-2013 did not lead to structural transformation and many of these economies have since regressed.[10] Large parts of the Global South, economically speaking, are therefore better described as lagging behind rather than emerging.

Table 1. GDP per capita as a percentage of the Netherlands, 1990 vs 2023.
The table shows that some parts of the Global South, particularly in Asia, are in the process of catching up economically with western countries such as the Netherlands, while countries in the Middle East and Africa are falling further behind.

	GDP per capita as a percentage of Dutch GDP per capita	
Country / Region	**1990**	**2023**
China	5%	32%
India	6%	14%
Southeast Asia (ASEAN-5)	17%	26%
Latin America	31%	28%
Middle East & Central Asia	29%	22%
Sub-Saharan Africa	9%	7%

Source: AIV, based on IMF data (2025): World Economic Outlook Database.

Financial Sector

The global financial system has traditionally been dominated by the West. Around the turn of the century, the US dollar accounted for some 70% of global foreign exchange reserves, followed by the euro at around 20%.[11] Since then, the dollar's share has fallen to 59%, partly due to increased use of smaller western currencies such as the Australian and Canadian dollars. The Chinese renminbi still plays a modest role (2-3%), while other southern currencies are considered too unstable to be reserve currencies and are also barely used for international transactions. Western dominance is also evident from the central role of SWIFT, the Belgium-based platform used by more than 11,000 banks in 200 countries to facilitate financial transactions.

This dependence on western currencies and institutions is a thorn in the side of the BRICS countries, especially after the West's decision to largely cut Russia off from the international payment system following its invasion of Ukraine. In response, BRICS countries have started exploring alternatives to increase their financial autonomy. The idea of a joint BRICS currency, mainly advocated by Russia, is considered unrealistic by most experts.[12] Moreover, the other BRICS countries do not seem particularly enthusiastic about it.[13] There is growing interest, however, in conducting mutual trade using their own currencies, as India and Russia have already started doing.[14] Over time, a further increase in trade flows among southern economies could thus contribute to a gradual decline in western dominance of the global financial system.

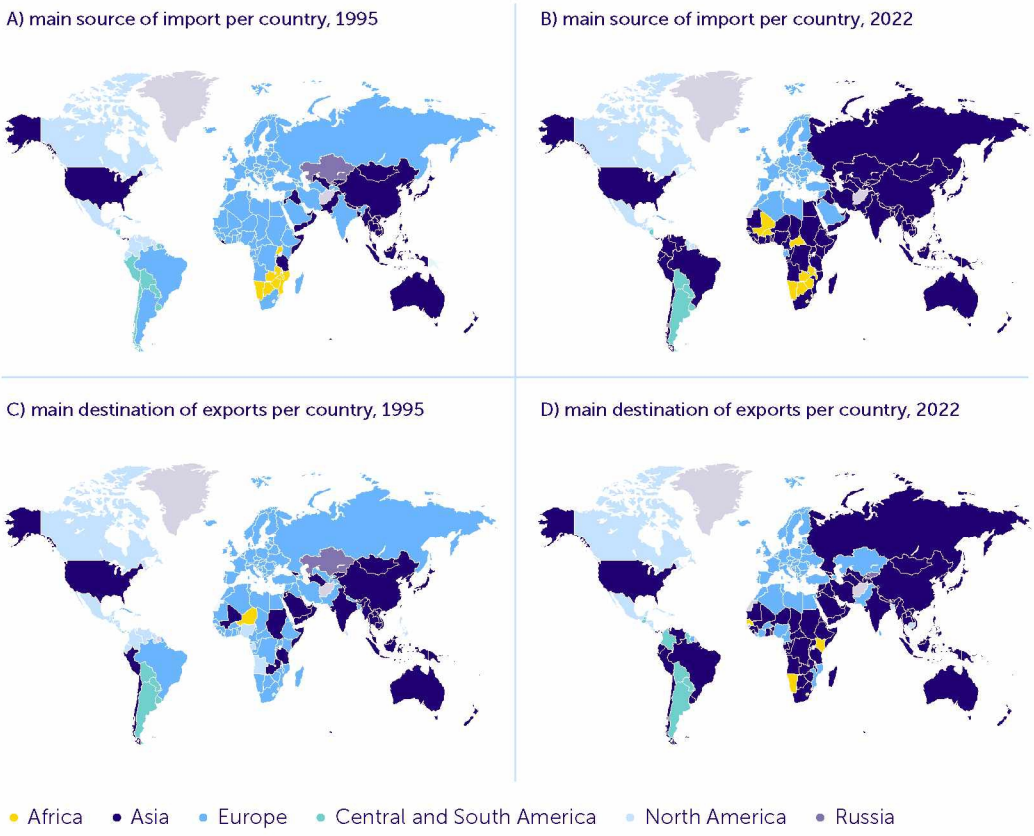
International Trade

In the 19th and 20th centuries, world trade largely revolved around two axes: the export of raw materials from the Global South to the West in exchange for industrial products, and the exchange of goods among western countries. This pattern has changed in recent decades, with far-reaching economic and geopolitical consequences.

Figures 3a and 3b show, per country, which continent was the primary source of imports in 1995 and 2022. In 1995, Europe was still the largest supplier for many countries in the Global South, including Brazil, India and South Africa. At that time, no Latin American country primarily imported from Asia, and in Africa, only three countries did. By 2022, that picture had completely changed. The vast majority of countries worldwide now import mostly from Asia. The only markets where Europe continues to dominate are a few North African countries, Cuba, Gabon and Guinea-Bissau. This shift partly reflects the rapid industrialisation in Asia and the decline of manufacturing in Europe. While the transformation of the global economic map would appear less drastic if trade in services were included, the broader picture of Asia's rapid rise in world trade would still hold.

In terms of exports, the centre of gravity has also shifted, as shown in Figures 3c and 3d. In 1995, Europe was still the main export destination for many countries, especially in Africa and the Middle East. South America had a diverse profile, with Europe being Brazil's main export market. By 2022, Asia had become the dominant export destination for most countries in the Global South. Whereas in 1995 North America was the main export destination for oil exporters such as Angola, Nigeria and Venezuela, today it serves that role for only a handful of countries, mainly in Central America. With the increased import tariffs under Trump, expansion of that short list seems unlikely.

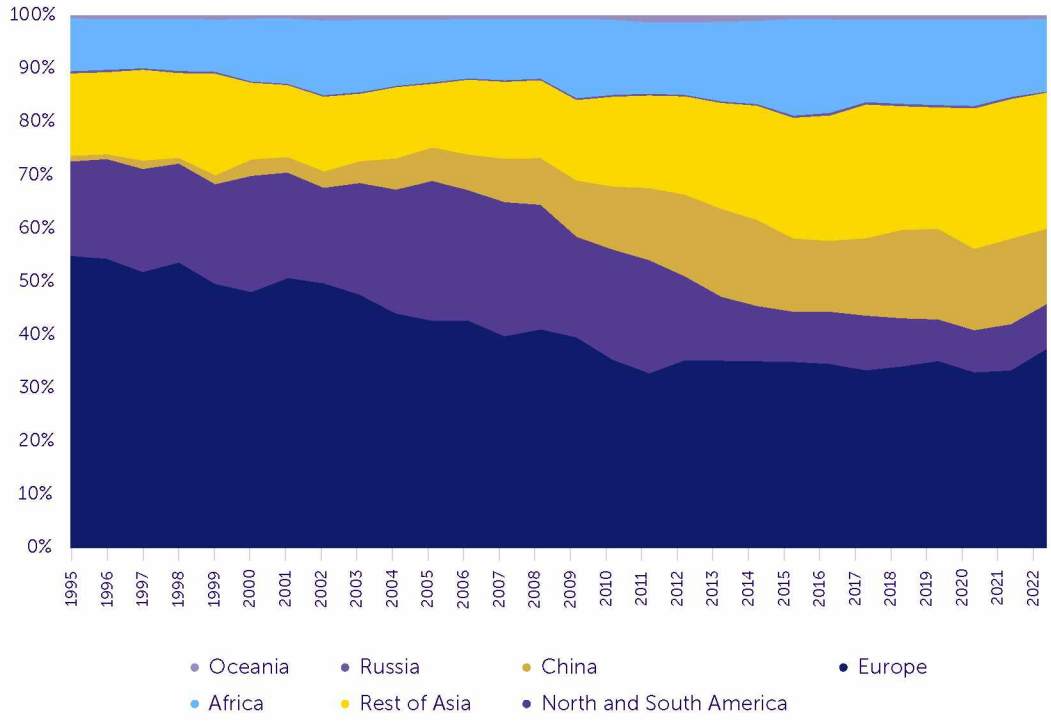
Figure 3. Main trading partner per country, 1995 vs 2022.
The figure shows how, between 1995 and 2022, Asia displaced Europe as the main trading partner for most of the countries in the Global South, both in terms of imports and exports.



Source: AIV, based on UN COMTRADE data, via Atlas of Economic Complexity.

The world maps in Figure 3 clearly illustrate the extent of the trade shift. At the same time, they do not provide a complete picture, since the trade profile of most countries is quite mixed, while each country on the map is given only one colour. Figure 4 offers more detail on African exports, showing that Europe remains of great importance, with a 37.5% share. However, that is significantly lower than the 55% share in 1995. Moreover, North Africa accounts for half of all African exports to Europe; elsewhere on the continent, Asia is relatively more important. Around 2013, Asia overtook Europe as the main export market for the African continent as a whole. China plays a central role in this shift, through its mineral and oil imports, but other countries such as India (oil, gold, fertilisers and agricultural products) and the United Arab Emirates (mainly gold) are also key destinations. Some 65% of Africa's exports to Asia go to countries other than China.

Figure 4. Destination of African exports, 1995-2022.
The figure shows that Asia has overtaken Europe as Africa's main export destination over the past decade, but also that, despite its gradually declining share, Europe still remains a very important trading partner.



Source: AIV, based on UN COMTRADE data, via Atlas of Economic Complexity.

South-South relations are also gaining ground in terms of investments. China's Belt and Road Initiative (BRI), launched in 2013, focuses on global investments in infrastructure and productive sectors. In the 2010s, the annual value hovered around $100 billion. After a sharp decline between 2020 and 2022, the BRI funding tap has recently been fully reopened. [15] Over the years, Southeast Asia, Africa and the Middle East have been the main destinations.

In addition, the Gulf States are stepping up their game. In 2022 and 2023, they announced $113 billion worth of investments in Africa, more than in the entire previous decade.[16] These include investments in infrastructure such as ports, as well as projects in oil, gas and renewable energy.

Raw Materials and Technology.

Economic production depends on raw materials and technology. In the 20th century, oil and gas were the most important natural resources. These reserves are fairly well distributed around the world, although the Middle East holds a disproportionately large share. In the 21st century, the green and digital transitions have shifted attention to a wide range of critical raw materials (CRMs). Batteries, for instance, require lithium, cobalt, manganese, nickel and graphite; rare earth elements are needed for wind turbines, while solar panels require silicon. Digital technologies rely on materials such as gallium, germanium, tantalum and tin. Both transitions also demand large amounts of copper.

Most of these raw materials are highly concentrated geographically. Western countries such as Canada, the US, Australia and Sweden have important reserves, but the bulk is located in the Global South. For example, 63% of the world's known cobalt reserves are found in DR Congo; 40% of copper reserves in Chile and Peru; 45% of manganese in Gabon and South Africa; and 40% of all nickel in Indonesia and the Philippines. Brazil holds more than 90% of known niobium reserves - a key material for the production of steel and semiconductors.

Some critical raw materials, such as tungsten, are predominantly found in China (83% of reserves). However, China's real dominance lies in the processing of critical raw materials, including cobalt, copper and manganese from Africa and South America. The refined products are partly used in China's domestic industries, but also exported to Europe. In addition, China controls virtually the entire supply chain of rare earth elements, such as dysprosium, neodymium and yttrium. Although these are not exceptionally scarce, China is the only country to have invested in large-scale extraction and processing.

Beyond raw materials, the Global South also holds significant potential for renewable energy. North Africa, for example, has highly favourable conditions for solar power: an abundance of sunlight hours, high solar intensity, low population density and plenty of available space, especially in desert regions.

Technology

Technological innovation is also shifting geographically. In 2007, 77% of all patent applications still came from the West (including Japan and South Korea), but that figure has now dropped to less than 50%.[17] This decline is almost entirely due to the explosive growth in Chinese applications, which now account for 47% of the global total – more than three times as many as the US, the number two. The launch of the AI model DeepSeek in February 2025 shows that China is also rapidly catching up in the field of advanced artificial intelligence.

India currently accounts for just 2% of patent applications, but that may change quickly. Each year, 2.5 million Indian students graduate in STEM disciplines (science, technology, engineering and mathematics). That is fewer than in China (3.5 million), but twice as many as in the US, France and Germany combined.[18] Western countries are increasingly dependent on Indian knowledge workers. Germany aims to attract 90,000 Indian scientists per year.[19] In the Netherlands, the number of Indian knowledge migrants tripled between 2015 and 2023, reaching 25,000.[20]

Other emerging countries such as Indonesia, Brazil and Mexico are already producing more STEM graduates than France or Germany. At the same time, large parts of the Global South still lag far behind. In 2023, the Netherlands filed six times as many patent applications as the whole of Africa. That does not mean there is no technological progress. East Africa, for instance, has been a pioneer in digital financial innovation: M-Pesa, launched in Kenya in 2007, was the first successful mobile payments platform in the world.

International Politics

The power structures of multilateral institutions still offer limited space for emerging countries in the Global South. The veto powers in the UN Security Council remain the same as when it was created after World War II. Although the IMF and the World Bank have seen some redistribution of voting rights since 2010, rich countries remain dominant. For instance, the United States has an effective veto position in the IMF, as major decisions require an 85% majority, while the US holds 16.5% of the votes.

More movement is visible in smaller, more flexible cooperation frameworks. In the 1990s, the broad outlines for international decision-making were set through the G7 (between 1997 and 2014 the G8, including Russia). Today, the G20 has become more important, with more substantial representation from the Global South. This platform was established in 1999 for consultation among finance ministers, but was scaled up to the level of heads of government starting in 2008, during the financial crisis. Through the G20, countries such as India, Brazil, South Africa, Argentina and Saudi Arabia now have greater influence on the international policy agenda than before.

The BRICS is another example of shifting power relations. This forum started in 2009 with four countries, welcomed South Africa in 2011 and expanded to include Egypt, Ethiopia, Iran, UAE and Indonesia in 2024. In addition, a new category of 'BRICS partners' has been introduced, allowing countries such as Kazakhstan, Nigeria and Thailand, which are not full members, to participate in BRICS initiatives.[21]

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), founded in 1961, has traditionally been a forum for cooperation among mostly western countries, but is now increasingly engaging with the Global South. Chile's accession in 2010 was followed by Colombia (2020) and Costa Rica (2021). Talks are currently ongoing with Argentina, Brazil, Indonesia, Peru and Thailand, among other countries.

International Rule of Law and Security

Between 1990 and 2020, several military interventions took place in the Global South, initiated and carried out by western coalitions, such as in Afghanistan, Iraq and Libya. For a variety of reasons, such operations now appear less likely in the future.

Western contributions to UN peacekeeping missions have also declined sharply. About 34,000 western peacekeeping troops were active at the end of 1993, nearly half of the total. By 2025, this number has dropped to only 5,400, out of a total of over 61,000. Most peacekeepers now come from the Global South, with Nepal, Rwanda, Bangladesh and India together accounting for 37% of the total.[22]

Beyond military engagement, European involvement in conflict resolution in the Global South has declined in general. In the 1990s, European governments actively invested in peace processes, such as in Angola, Mozambique, Aceh (Indonesia) and Colombia. In recent conflicts - in Syria, Sudan, Ethiopia and DR Congo - European efforts have been much more limited.

The era in which the West played a central role in nearly all political and security matters worldwide seems to be over. What will take its place remains uncertain. It is likely that regional powers will increasingly intervene in conflicts, such as the UAE in Sudan, or Rwanda in eastern Congo. At the same time, there is growing space for diplomatic initiatives from emerging players, such as Qatar, which is mediating in several conflicts in the Middle East and Africa.

Culture

At the end of the 20th century, the global cultural and entertainment landscape was dominated by the West. Across the world, people regularly watched Hollywood films, listened to western artists or watched English, Spanish or Italian football matches. The global cultural influence of the West

remains immense even today. For example, it is estimated that more than 3 billion people follow the English Premier League in some form.

Yet even here, major changes are underway. Indian films, through Bollywood and other studios, are rapidly expanding their audience in other Asian countries. The same is true for Nigerian Nollywood films in Africa and Turkish soap operas, which are popular from the Middle East to Latin America.[23] Meanwhile, K-pop and Afrobeat artists regularly top the global music charts and fill stadiums on international tours. East Asian developers are occupying an increasingly prominent position within the video game sector.[24] The importance of this industry is easily underestimated, but today over 3 billion people occasionally play video games, generating revenue four times greater than the entire film industry.[25] Moreover, the cultural influence of games is significant, as users tend to spend far more time on an single game than on an individual film.

Cultural influence is increasingly being used strategically as an instrument of soft power in the global struggle for power and legitimacy. Through media, art, language and traditions, states try to make their standards, values and worldviews appealing to foreign audiences. Religion also plays a growing role. In countries like Russia, India and parts of the Middle East, religion is used not only for domestic identity politics, but also as a tool to project influence across borders.

1.3 Conclusion

The title of this chapter ends with a question mark for a reason. There are caveats to be made regarding both the 'rise' and the 'Global South'.

Starting with the latter, the enormous diversity within the Global South, both between and within countries, is undeniable. Yet there are historical, political and economic factors that bind this large group of countries together, especially a shared desire to reform the international order in fundamental ways.

As for the 'rise', this chapter has discussed far-reaching changes in key areas. International dynamics have changed significantly compared to thirty years ago, mainly due to Asia's rapid economic and technological growth. This rise does not necessarily imply an absolute economic decline of the West or Europe, but it does herald a realignment of relative political influence.

However, there is also great variation in the extent of this 'rise' within the Global South. Much of the change is driven by China, but other middle powers such as India, Indonesia, South Africa, the Gulf States and Brazil are also gaining influence. At the same time, a significant group of countries continues to lag behind, trapped in poverty and fragility.

In short, the phrase 'rise of the Global South' requires some nuance, but remains an appropriate characterisation of a structural trend. The next chapter explores Europe's dependencies on the Global South as a result of this development, followed by an analysis of the geopolitical context in which Europe will have to manage these.



Chinese instructor and Kenyan trainee at the railway line between Mombasa and Nairobi. This line is one of the largest infrastructure projects in East Africa and part of the Belt and Road Initiative. Through such investments, China is expanding its economic and diplomatic presence in the Global South, opening up new trade routes and strengthening bilateral relations. The scale, visibility and strategic nature of these projects illustrate the shifting geopolitical dynamics, in which Europe too is experiencing growing competition. This calls for a renewed European effort to strengthen visibility, trust and strategic cooperation with countries in Africa, Asia and Latin America.

2

Europe and the Global South in a changing world order

The structural trends outlined in the previous chapter make it clear that developments in the Global South have an increasing impact on the Netherlands, Europe and the world. This chapter first explores Europe's growing dependencies on the Global South and subsequently places them in the context of the current geopolitical turbulence. Possible scenarios are presented, and their implications for Europe's approach to the Global South are analysed.

2.1 Dependencies on the South

Europe's dependence on the Global South manifests itself along three main lines. First, economically: shifting demographics and rising purchasing power are making consumer markets in Asia, Latin America and, in time, Africa, increasingly important for European companies. At the same time, European economies are increasingly dependent on raw materials, technology, knowledge and labour from the South. Major investments in the green and digital transitions and the defence industry, all necessary for Europe's strategic autonomy, cannot be realised without cooperation with countries in the Global South, for instance in terms of access to critical raw materials. In terms of knowledge, the high-tech sector already depends on Indian engineers and with an ageing population, the broader need for labour migration is also growing. Conversely, Europe relies on cooperation with countries of origin to address irregular migration and facilitate the return of rejected asylum seekers.

Second, geopolitical dependencies are increasing, with cooperation with countries in the Global South being crucial to protect European security interests. The more countries move towards Russia, the stronger Russia's position becomes - a direct threat to Europe, given the war in Ukraine and tensions along NATO's eastern flank. Even if the situation with China is not exactly the same, it is still true that the weaker the ties between Europe and the Global South, the stronger China's relative political and economic influence in those regions becomes. This makes it more difficult for Europe to pursue its own interests in those countries and also increases Europe's direct dependence on China, for example for the import of raw materials that end up getting processed in China. Moreover, both Russia and China are actively working to expand their influence in countries in the Global South.

Third, southern partners are essential to sustain and strengthen multilateral cooperation, a core interest for the Netherlands. This has become even more urgent since the US has withdrawn from the World Health Organisation (WHO) and the Paris Climate Agreement. Such steps undermine the collective ability to address global problems, which also directly affect the Netherlands, as the coronavirus pandemic showed. The US had already disrupted the functioning of the World Trade Organisation (WTO) by blocking appointments to the Appellate Body. The recent import tariffs represent another blow to the global trade system, on which the Dutch economy is heavily dependent.

Promoting the international rule of law – a constitutional duty of the Netherlands – also increasingly depends on cooperation with emerging countries in the Global South. Military superpowers such as Russia, China and the US are increasingly reluctant or outright dismissive of essential principles of the international legal order and the institutions that uphold them, such as the International Court of Justice and the International Criminal Court in The Hague. In this context, the Netherlands is also becoming more reliant on partnerships with countries in the Global South in this area.

2.2 Geopolitical scenarios

Europe will need to manage these dependencies in an increasingly unstable geopolitical context. The first signs of this became visible in the years following the 2008 financial crisis, with growing assertiveness from both Russia and China. Tensions have risen sharply since then, as illustrated by the Russian invasion of Ukraine, escalation in the Middle East, new conflicts on the African continent, a more confrontational Chinese stance towards Taiwan and, since early 2025, the new direction taken by the US.

Each of these developments has its own dynamic, but for several of them, the rise of the Global South also plays a background role. Russia likely felt more comfortable invading Ukraine knowing that powerful players such as China and India would be reluctant to condemn it. Trump gained support among American voters by arguing that emerging economies such as China and Mexico are developing at the expense of the US and promised to bring industries back home. China, in turn, may feel more room to be assertive towards Taiwan as the West is preoccupied with Ukraine.

In short, geopolitical developments are the result of a complex interplay between national, regional and global events and trends. Even the present is difficult to interpret, let alone the future. In this context, outlining potential scenarios can be helpful.

First, a brief look at the past. The bipolar world of the Cold War – with a western bloc led by the US and a communist bloc under the Soviet Union – was followed by a unipolar period in which the US held dominance in military, economic, technological and cultural domains. The report by the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR) describes the end of that unipolar order and a fragmentation of global power centres.[26] As noted, China has undoubtedly emerged as an independent power centre, or geopolitical pole, within a short period of time. How other countries will relate to these two superpowers remains uncertain.

Figure 5 illustrates four possible scenarios, varying in terms of 'polarity' (two or several dominant poles) and 'polarisation' (the degree of mutual tensions). Reality will likely involve a mix of elements from these different scenarios and power dynamics may differ by topic or domain. Each scenario carries specific implications for the position of Europe, the Global South, and for their mutual relations.

Scenario 1: Dominant bipolar rivalry

The rivalry between the US and China dominates the global order, in a scenario reminiscent of the most tense episodes during the Cold War, between the US and Soviet Union. There is growing competition and decoupling between the two superpowers. Other countries are forced to take sides: good relations with one of them preclude meaningful relations with the other:

- The EU faces a dilemma. Its dependencies on the US for defence and distrust of China likely lead to an uneasy and also uncertain alignment with the US.
- Countries in the Global South make varying choices. Given trade relations, many African countries will likely opt for China. Southeast Asian countries face a dilemma similar to Europe's: do they prioritise economic ties with China or side with the US as a security guarantee against possible Chinese aggression in the region?
- Limited scope for multilateralism to tackle global issues. Globalisation is coming to an end, and entirely separate supply chains emerge around the two superpowers.
- Cooperation between the EU and countries in the Global South seems logical, but is also difficult due to the dominance of the two major powers.

Scenario 2: Bumper car world

Multiple autonomous power poles interact in a disorderly and often tense environment. There is a high degree of polarisation, with frequent bilateral tensions, such as between the EU and Russia, or between China and India, that can escalate and pull other countries into their disputes. This scenario corresponds with the concept of 'multi-polarisation', as described in the Munich Security Report 2025.[27]

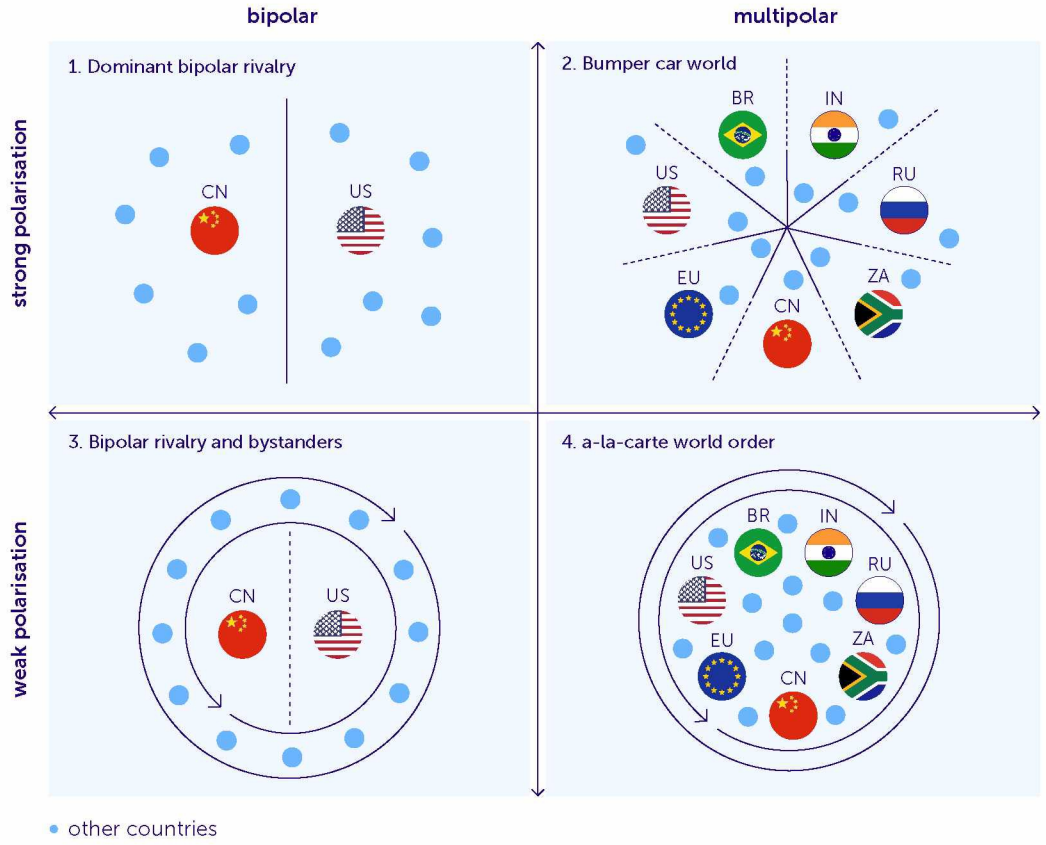
- The EU is striving to assert itself as an autonomous power pole, though internal divisions make this challenging. The international context is unstable with recurring friction between poles. While cooperation is possible, it tends to be limited and marked by mutual suspicion.
- Emerging middle powers in the Global South, such as India and Brazil, form poles of their own. Weaker states are often forced to choose sides. Domestic politics in countries like Sri Lanka or Bangladesh increasingly revolve around the choice between India and China, in Southeast Asia between the US and China, and in the Middle East between Iran and Saudi Arabia.
- There is some scope for multi-alignment and trade between different poles but with limitations, especially when tensions between poles escalate.
- Preoccupied with its own place in the world as an autonomous power, the EU must constantly navigate a balancing act in its relations with other poles, including those in the Global South.

Scenario 3: Bipolar rivalry and bystanders

The US-China rivalry remains an important factor in the global order, but is not dominant or all-encompassing. This scenario is reminiscent of certain periods during the Cold War when tensions between the US and the Soviet Union eased, creating space for the Non-Aligned Movement. In today's context, this would mean that other countries (the bystanders) are certainly engaged with US-China competition, but still have room to manoeuvre between them.

- The EU and the Global South find themselves in the same boat. Both must tread carefully where American and Chinese interests collide but are not forced to make a definitive choice between the two. In this scenario, Europe and the Global South can reinforce each other.
- There is space for a modern version of the Non-Aligned Movement and reasonable scope for multilateralism. Individual countries and companies can continue to trade with both China and the US.

Figure 5. Polar scenarios.
This figure illustrates various potential scenarios, varying in terms of 'polarity' (two or several dominant poles) and 'polarisation' (the degree of mutual tensions).



Scenario 4: A la carte world order

This scenario builds on the analysis by Timothy Garton Ash and Ivan Krastev (ECFR), presenting the world order as a kind of menu.[28] Smaller countries are able to assemble their own menu based on their preferences, cooperating with various major and emerging powers in different domains.

- The EU forms its own pole, with ample opportunity for cooperation with other poles.
- Emerging middle powers in the Global South also form their own poles and are able to navigate the geopolitical landscape on their own terms. Smaller and weaker states remain dependent on more powerful countries that can act as autonomous poles, but retain the option of multi-alignment with several of them.
- There is significant space for multilateralism and cooperation between the EU and countries of the Global South, both to address global challenges and to pursue their own interests.

It is important to underline that all four scenarios contain elements that may be verified in reality. Much will depend on the future positioning of the US, but also on the actions of China, the EU and countries in the Global South. Each scenario offers different possible courses of action.

2.3 Implications

The Munich Security Report 2025, published ahead of the annual security conference, is partly based on opinion research among 11,000 respondents in 11 countries (the G7, Brazil, India, China and South Africa), conducted before Trump's inauguration. The results reveal a wide divergence in perspectives on the changing world order. Around one-third third still view the US as the

dominant superpower, another third see a bipolar order (US and China) and a quarter believe that multiple powers already wield roughly equal power. The report suggests that we may be living in a multiplex world where different orders coexist. This fluidity makes positioning more difficult but also creates space to steer developments in a desired direction. It is therefore vital to have clarity on which scenarios are desirable, or undesirable.

Desirability

In the Global South, multipolarity is generally viewed positively. Large majorities in India, South Africa and China expect a multipolar order to result in a fairer distribution of prosperity, better adherence to international law and a more peaceful world. In contrast, scepticism prevails in EU member states such as France, Germany and Italy; there, people fear that multipolarity will lead to more tensions and conflict.[29]

Yet, according to the AIV, the desirability of multipolar scenarios is also increasing from a European perspective. With Trump's stance during his second presidency, scenario 1 – a world dominated by the US and China – has become highly unattractive for Europe. Scenario 3 also carries risks: the US could exert pressure on Europe in various ways to limit cooperation with China. Scenario 2, in which multiple power blocs compete, offers Europe more strategic room for manoeuvre, but is accompanied by a higher risk of tension and instability.

Scenario 4 – a multipolar à la carte' order – is in many respects the most appealing. It increases the likelihood of a fair distribution of wealth and effective cooperation around global issues such as climate change. However, this scenario also carries risks: authoritarian states such as Russia, Iran and North Korea could operate more easily and strike deals, while assertive regional powers such as Serbia, UAE and Rwanda would have more room for military interventions, which could lead to instability. Therefore, investing in enhanced multilateralism and adherence to and enforcement of international law remains essential in this scenario. This will at times require confrontation and the drawing of red lines, something for which scenario 3 may allow more space. For instance, the EU's relationship with Russia and Iran is likely to remain structurally marked by a high degree of polarisation.

Course correction

None of the scenarios is ideal, but scenario 1 is clearly the least desirable. European countries, including the Netherlands, can actively try to steer developments in a certain way, depending on the direction the world order is taking. If the US were to push for scenario 1, it would make sense for Europe to strengthen its relations with countries in the Global South as a counterbalance. If the world moves towards scenario 4, Europe should make sure to adopt sharper stance towards states that question or undermine liberal values, such as China. In a situation of excessive multipolarisation, as in scenario 3, the risk of chaos and weakened global problem-solving capacities increases, making depolarisation all the more necessary. That is the challenge of our time: where the 1990s felt like a highway towards liberal democracy, we now find ourselves on a mountain road full of sharp turns that demand far better steering skills.

A second implication of this scenario exercise concerns the division of roles between the EU and its member states. On issues with higher polarisation, such as countering Russian aggression, the EU's collective strength is crucial. On issues with lower polarisation, there is more space for individual member states to act flexibly in terms of multi-alignment and multilateral cooperation. Member states can often move faster and seize opportunities.

A third point concerns the importance of emerging middle powers such as Brazil, India, Indonesia, South Africa and Nigeria. As long as the US and China remain the dominant players, which is likely even in the multipolar scenarios, better coordination between the EU and these countries can help with exerting joint influence and prevent undesirable developments, such as scenario 1.

Related to this is the final point: the scenario analysis has implications for the approach to BRICS. There is a tendency in Europe to see BRICS as explicitly anti-western and every new BRICS membership as a defeat. The decision by UN Secretary-General Antonio Guterres to attend the BRICS summit in Kazan, for instance, drew significant European criticism.[30] Individual BRICS members, such as South Africa, are regularly portrayed as anti-western.[31]This is not a strategic approach, however. Criticising Global South countries for choosing the 'wrong friends' tends to be counterproductive - it reinforces the bipolarity that Europe should seek to avoid.

Moreover, this frame is not entirely accurate. A recent Chatham House analysis shows that Russia and Iran are indeed explicitly anti-western, seeking to overturn the current world order.[32] That does not apply, however, for countries such as Brazil, India and Indonesia. These and many other countries in the Global South view international law and multilateralism as core interests and see Europe as a valuable actor within a multipolar order. They view forums like BRICS as one of the available options to pursue their interests.

It is true that these countries differ greatly from Europe in their perceptions of China and Russia. According to ECFR opinion research, that 78% of Indians and 63% of South Africans see Russia as an ally or partner, compared to only 25% in the EU.[33] Pew Research data show that in many western European countries, more than 70% have a negative image of China, while in Africa and parts of Asia, China's image is mostly positive.[34] Within this latter category, however, there are big differences. In the Philippines and India, less than 34% have a positive view of China, while in African countries like Nigeria and Kenya, that is more than 70% and in Thailand even 80%.

While Europeans often interpret close ties of southern countries with Russia, China or BRICS as a sign of distrust towards the West, that may not necessarily be the case. From a southern perspective, appreciation for Russia or China does not preclude appreciation for Europe; this fits within the broader aspiration for a multipolar world. For example, 73% of African youth see EU influence in Africa as positive – slightly lower than the 82% for China, but still a large majority.[35]

That does not mean that relations with the West are flawless, quite the contrary. Many countries in the Global South have criticised how the West has shaped the international order for decades, often pointing to double standards. At the same time, anti-western forces such as Iran, Russia and to a certain degree China, exploit these sentiments for their own gain. Europe must recognise and counter this instrumentalisation but must not ignore the underlying, widely shared discontent. Brushing aside the legitimate concerns of the Global South risk playing right into the hands of Russia and China. The challenge for Europe is to adopt an open, self-critical yet strategic stance: listening and engaging with justified criticism without unwittingly advancing the agenda of geopolitical rivals.

To rebuild meaningful European connections with non-traditional partners in the Global South, it is therefore essential to deeply understand the widespread dissatisfaction with the existing world. Chapter 3 will further examine its nature and origins .



Celebration of Keti Koti in Amsterdam, the annual commemoration of a shared and fraught past of oppression and resistance. In the relationship between European countries and the Global South, experiences of hierarchy, marginalisation, and structural inequality continue to reverberate. At the same time, calls are growing for recognition of historical perspectives that have long been ignored. Structural attention to this history — and how it continues to shape the present — is essential for mutual understanding and rebuilding trust. For Europe, this means making a serious commitment to a truly equal partnership, based on shared values, respect, and cooperation.

3

Southern perspectives

Given the enormous diversity of the Global South, both between and within countries, it is impossible to present 'the perspective' of the Global South on the changing world order. This chapter will cover a variety of perspectives, based on expert consultations, literature and opinion research. The focus is on how different actors look at Europe. The chapter will first address topics related to international politics, stability and the rule of law, before looking at the international economic order and finally at multilateral cooperation.

3.1 Politics, rule of law and stability

The long history of double standards

The historical burden of slavery, oppression and colonialism will continue to mark relations between Europe and the Global South for a long time to come. Yet not everyone is on the same page when it comes to this history. While for many Europeans it now feels like a closed chapter, it remains much more prominent in the Global South. From a European perspective, the Second World War and the fall of the Berlin Wall were the defining moments of the 20th century – events that are still commemorated annually in many places. For large parts of the world, the key milestones lie elsewhere. There, the most important national holidays and commemorations often refer to the period 1947-75, when most countries in Asia and Africa gained their independence.

In countries such as Indonesia, Kenya, Algeria and Mozambique, colonial powers tried to avert independence by force, leaving a deep impact on post-colonial relations. But even in countries where decolonisation occurred more peacefully, relations remained tense. Former colonial powers were soon suspected of interfering in domestic politics. A painful example is the Belgian involvement in the assassination of popular leader Patrice Lumumba in the Democratic Republic of Congo (DRC) in 1961.[36]

This was also the time of the Cold War. The West saw itself as a champion of freedom and democracy, in opposition to communism. From a southern perspective, however, the West appeared mainly driven by its own geopolitical and economic interests. Belgium was not alone in going after Lumumba. The United States also wanted to see him removed from power due to his rapprochement with Moscow. Authoritarian leaders were tolerated or even actively supported by the West, as long as they kept the Soviets at bay. The Mujahedeen rebels in Afghanistan were given arms to overthrow the Soviet-backed government in Kabul, while the African National Congress (ANC) fighting apartheid in South Africa was seen as a terrorist movement and received no direct western support.

The accusation of double standards is therefore nothing new. It resonates so strongly precisely because it is deeply rooted in history. It goes much further back than the Cold War, to the 1791 Haitian revolution against French rule. Double standards were a source of deep frustration even then. The French revolution of 1789 championed *'liberté, egalité et fraternité'*, but the revolutionaries in Paris did not consider these principles applicable to the enslaved people in the Caribbean.[37]

Human rights and international law

The debate on double standards is highly topical when it comes to compliance with international law and human rights, and regularly creates friction between Europe and the Global South. From a European perspective, there are serious shortcomings in many southern countries, for example in cases where minorities are oppressed or activists and opposition politicians are silenced. European governments and civil society organisations raise concerns about human rights and shrinking civic space through various channels, which frequently leads to irritation among governments in the South.

Some conclude that human rights are a western concept, which cannot be applied to other societies. This is far too simplistic. As outlined in the 2022 AIV report on human rights, many countries in the Global South made significant contributions to the international human rights system, shaped by their own experiences of colonial oppression.[38] Many regions also have their own human rights treaties, such as the African Charter on Human and Peoples' Rights.

That said, there are different perspectives on human rights, and the earlier AIV report identifies four schools of thought, each with its own emphasis.

1. Individual freedoms and civil and political rights. This is the dominant perspective in the West and is enshrined in the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Individual freedoms are also an essential prerequisite for the rule of law.
2. Socio-economic rights, such as access to food and housing. These are laid out in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), and are strongly championed by China.
3. Religious values, as elaborated for example in the 1990 Cairo Declaration on Human Rights in Islam, which many Islamic countries emphasise.
4. Communal responsibilities, which complement individual rights, and are reflected, for instance, in the African Charter.

While these perspectives can be at odds with one another, it is important to note that core principles such as human dignity and right to life form a shared foundation. Moreover, human rights serve as a safeguard for cultural diversity.[39] The AIV report emphasised that universality does not equate to uniform application; differences in cultural and historical contexts matter and states have a margin of appreciation in how they interpret and implement their human rights obligations. From the Global South, there is regular criticism that European actors often only accept their own interpretation of human rights. For example, where the Netherlands strongly advocates for LGBTQ+ rights from a position of respect for individual freedoms, such discussions require cultural sensitivity, particularly in countries with strong religious influences, to ensure that the language used supports a productive dialogue.

It is also notable that European countries tend to respond strongly to shortcomings in civil rights, while extreme poverty and hunger are rarely recognised as human rights violations, even though they are classified as such under international treaties. This imbalance is also reflected in the debate on the Right to Development, which was established in a 1986 UN resolution. Since then, many countries in the Global South have called for a binding treaty outlining the international obligations that would entail.[40] Western countries have opposed such a treaty, fearing legal and political consequences.

According to a recent IOB (the independent evaluation unit of the Ministry of Foreign Affairs) report, the Netherlands' human rights policy indeed does not align sufficiently with the priorities of southern countries.[41] Another example is the anti-racism resolution, viewed by African countries as an important addition to the human rights framework. The Netherlands voted against it, which according to the IOB hindered cooperation with these countries and distanced the African group.

A frequently heard frustration concerns the double standards in European responses to different human rights violations. Some authoritarian regimes, such as Iran and Venezuela, are subjected to sanctions, while Saudi Arabia has never faced such measures, not even after the murder of journalist and dissident Jamal Kashoggi. This creates the impression that human rights are less important when European interests are at stake. President Saied of Tunisia, for instance, seems to have more leeway because Europe needs him for a coveted migration deal. This perception of double agendas behind a curtain of lofty words plays a significant role in the rise of anti-western sentiment.

A recent source of indignation is Europe's stance on the Israeli war in Gaza. The lawsuit brought before the International Court of Justice by South Africa, over possible violations of the Genocide Convention, has been widely supported by countries in the Global South, including Indonesia, Malaysia, Brazil, Mexico and Colombia. Only a few EU member states (Belgium, Ireland, Slovenia and Spain) joined the lawsuit while major member states such as France, Germany and Italy actively opposed it. Even after the court's preliminary ruling, which declared the case admissible and imposed provisional measures, European and Dutch policy towards Israel hardly changed.

The contrast with the fierce European reaction to other human rights issues, such as labour and LGBTQ+ rights surrounding the FIFA World Cup in Qatar, leads to incomprehension.[42] This is also evident in opinion surveys, particularly in the Middle East. In Iraq, Jordan and Morocco, less than half the population still has a somewhat positive view of European countries. Countries such as Qatar, Türkiye, China and Saudi Arabia mostly score above 75%, and Russia also scores higher.[43]

International security and military interventions

The western response to Israel's war in Gaza has added a new chapter to a long-running debate about the legitimacy of military intervention and international reactions to it. Following the Russian invasion of Ukraine in February 2022, Europe hoped for broad global support for a clear condemnation of this violation of the sovereignty of a neighbouring country.

There was therefore disappointment when, on 2 March 2022, 35 countries, mostly in Africa and Asia, abstained from voting on the first UN resolution calling for a full Russian withdrawal. Among them were major players such as China, India and South Africa. Yet the notion that 'the Global South' refused to condemn Russia is only partly accurate. The resolution passed with a large majority of 141 member states, including nearly all of Latin America and a large number of African and Asian countries such as Nigeria, Ghana, Kenya, Indonesia and Thailand. However, it is true that, apart from Singapore, no southern country has imposed sanctions on Russia.

Several factors play a role. Many countries did not want to take measures that could lead to higher food and energy prices, or provoke costly Russian countermeasures. Many governments also refer to previous western military interventions, such as in Iraq and Libya, as examples of double standards. From a western perspective, these are incomparable situations, since those cases did not involve annexation but rather the ousting of dictators. However, many southern countries perceive other western interests as the main motivation behind those interventions. Former South African president Thabo Mbeki, for instance, argued that the intervention in Libya was primarily about gaining access to oil.[44] This image of western hypocrisy did not help to garner support for the European stance on Russia.

That willingness has decreased further since most western countries refused to clearly condemn Israeli violence in Gaza after October 2023 and abstained from voting on relevant UN resolutions. In much of the Global South, this is seen as further confirmation of double standards regarding violations of human rights and international law.

Besides perceptions of hypocrisy, there are also real differences in how the conflict in Ukraine is viewed. In Brazil and South Africa, about 60% of the population – similar as in Europe - see Russia as chiefly responsible for the continuation of the conflict. In India (38%) and Indonesia (28%), however, those numbers are considerably lower.[45] Among African youth, Russia is often not even seen as the primary culprit for the war: 45% point to the West or Ukraine, while only 20% clearly blame Russia.[46]

Conflict in the Sahel

Particularly in French-speaking Africa, distrust towards Europe has increased sharply, due in part to French policies regarding its former colonies. In the late 1950s, when the movement towards independence had become undeniable, Paris presented the colonies with a choice: independence on French terms – with protection of French economic interests – or a full 'hard' independence, in which France would withdraw completely. Only Guinea opted for the latter. In response, France severed all ties and took everything back with it - down to the lightbulbs in government buildings. It is not surprising that Guinea turned to Moscow for support and aligned itself with the Soviet bloc. Other French colonies opted for a form of independence that relied heavily on French support. This created the system of '*Françafrique*', by which French businesses remained active, elites were courted with luxuries from Paris and France maintained geopolitical influence. All this brought little visible progress for the broader population, however, fuelling underlying resentment.

Since 2010, that sense of mistrust has accelerated further in the Sahel. In 2013, Mali requested French military support to combat jihadists, successfully halting their advance towards Bamako. That success was followed by Operation Barkhane, a much longer and more complex mission focused on counterterrorism across five Sahel countries. Despite years of engagement, jihadist activity continued to expand during this period, especially in Central Mali and Burkina Faso. Growing frustration over the lack of results intensified existing anti-French sentiment. In this context, Russian disinformation - alleging that French troops were secretly arming rebels and looting gold and uranium - fell on fertile ground, even among senior government officials.[47] Against this backdrop, coups took place in Mali (2020), Burkina Faso (2022) and Niger (2023), targeting leaders who cooperated with France.

The new rulers demanded the withdrawal of French troops. In 2024, even Chad ended its military cooperation, hitherto considered one of Paris' most loyal allies. Senegal and Côte d'Ivoire soon followed. In February 2025, France closed its last base in Abidjan and is scheduled to leave Senegal by the end of that year.

In West Africa, this is seen as a logical step in the ongoing decolonisation process. For France, however, it is a painful experience. A speech by President Macron in early 2025, in which he expressed disappointment at the lack of gratitude, was met with disbelief in Africa. For many Africans, France is partly responsible for instability in the region – especially after the fall of Gaddafi – and its military interventions are seen as having succeeded only in prolonging the lifespan of inefficient governments. From that perspective, gratitude is not warranted.

Political governance

The WRR report on the fragmenting world order identifies five dominant worldviews that strongly influence how people perceive politics and society.[48] With the rise of the Global South, the western liberal democratic model is increasingly being called into question.[49] Besides the revisionist worldview, dominant in Russia, the worldviews '*traditio*nalism *and civilisation*' and '*post-colonialism and anti-imperialism*' are particularly influential in many southern countries.

Research by Pew shows that religion plays a much bigger role in the South than in the West. In western European countries, including the Netherlands, fewer than 20% of people regard religion as important in daily life; in many African and Asian countries, this figure exceeds 80% - not only in Islamic societies but also in predominantly Christian countries such as Uganda, Kenya, Ghana and Zambia.[50] A majority in those countries believes it is important for political leaders to be religious and to express that publicly.[51] Whereas politics in western countries is often based on a strict separation of church and state, this boundary is more blurred in many southern countries, including in democratic ones.

The post-colonial worldview is expressed primarily through a strong emphasis on sovereignty. The experience of colonial rule has fostered deep mistrust of foreign interference, making that European criticism of democratic shortcomings in the South is quickly perceived as unwanted interference. That does not mean there is no widespread support for democracy in the Global South. Pew research in 24 countries shows that 77% of people worldwide favour representative democracy, with high scores in countries such as Indonesia (76%), India (79%), Nigeria (76%) and Kenya (76%). Other surveys among African youth show that 69% consider democracy to be the best political model under all circumstances.[52]

At the same time, 60% of them believe that 'western democracy' is not suitable for their country. Support for democratic principles can thus go hand in hand with criticism of European efforts to actively promote western-style democracy. However, the debate on sovereignty is highly complex. NGOs and opposition politicians in southern countries often feel that Europe is doing too little against authoritarian leaders who stay in power through electoral fraud. They find themselves in a difficult position: western support may be counterproductive, as authoritarian governments use it to dismiss them as puppets of the West. By overplaying our hand in the past, we now frequently find ourselves sidelined.

This issue is further complicated by a global trend: in many countries, including democracies, politics shows increasing signs of oligarchy. In countries like India, Türkiye and Brazil, power is increasingly concentrated in the hands of a small elite that dominates the economy, politics and media. More broadly, democratic norms and institutions are in decline around the world.[53] This is not an issue that is confined to the Global South; liberal democracies in the West have also come under pressure, with the US and Hungary as examples of democratic erosion from within.

It is also important to recognise that support for democracy cannot be taken for granted, anywhere in the world. Pew Research shows that globally, only 40% of people are satisfied with the way democracy is working, while support for authoritarian leadership is growing.[54] Satisfaction with democracy is still relatively high in India (72%) and Indonesia (61%), but strikingly low in Nigeria (25%) and South Africa (23%). Afrobarometer also reflects this declining support: in Mali and Burkina Faso, only a minority disapproves of military rule.[55] Disappointment in democracy is closely tied to a lack of economic progress and the failure to create decent jobs. To remain credible, democracy must 'deliver' not just on security, but also in terms of tangible economic benefits.

3.2 Economic transformation

The structure of the global economy is still shaped by the legacy of colonial history. For centuries, European colonial powers saw the Global South primarily as a source of raw materials and labour, to be used for production and profit maximisation elsewhere, often with little regard for people or the environment. The transatlantic slave trade is the most egregious example: millions of Africans were shipped to the Caribbean under appalling conditions and exploited on plantations.[56]

A wide range of products were extracted from the Global South and brought to Europe - nutmeg from Indonesia, rubber and ivory from Africa, silver from Latin America. The dominant model revolved around the export of raw materials, with value creation taking place in the West. In India, the local textile industry was deliberately dismantled in order to enable the development of a textile industry in Britain. This history continues to influence how countries in the Global South view the international division of labour and capital and the role of the West within it.

Raw materials and industrialisation

Globalisation promised better access to markets and resources, yet many countries remain trapped in the role of commodity exporters.[57] According to UNCTAD, there are 101 commodity-dependent economies, where raw materials (energy, minerals, agriculture) generate over 60% of export earnings.[58] This applies to nearly all of South America, the Middle East, Central Asia and Africa, with the exception of Morocco, Tunisia and Egypt.

The Netherlands plays a notable role in certain supply chains. For example, it is the world's largest importer of cocoa beans, most of which are processed in the Zaandam area. Producers such as Côte d'Ivoire and Ghana have been advocating for years to have more domestic processing of cocoa, in order to retain more added value.

In many countries, there is broad consensus that natural resources should benefit the local economy and society to a greater extent. For example, 67% of African youth express concern about the negative impact of foreign mining companies and the unfair distribution of profits. There is a growing call for a much stronger role for local businesses.[59]

Commodity dependence generally has adverse effects on national development. Processing and other downstream activities in the value chain generate more jobs, higher productivity, better wages and increased tax revenues. At the same time, commodity sectors are often vulnerable to corruption and concentration of power, with negative influence on the political economy of a country. Moreover, commodity prices are relatively volatile, leading to greater macroeconomic instability. Countries that rely heavily on a single export product, such as Angola on oil (78%) or DR Congo on copper (70%), are particularly vulnerable.

For many countries in the Global South, industrialisation is therefore a top priority. The global green and digital transitions appear to offer opportunities for such a structural transformation of their economies. More and more countries are focusing on the local processing of critical raw materials such as lithium, nickel and cobalt. Chile, for example, attaches domestic processing requirements to new mining concessions. Indonesia has been pursuing an active industrial policy in recent years, banning the export of unprocessed nickel to strengthen its domestic battery and steel industries.

At the same time, many developing countries experience that the current international economic order leaves little room for such policies. WTO rules, bilateral investment treaties and free trade agreements restrict the use of import tariffs, state aid or requirements on foreign investors regarding local processing or sourcing. Even countries such as Chile and Indonesia - relatively powerful players, especially in particular value chains such as lithium and nickel - face resistance, including from the EU (see Chapter 4). Smaller economies have even less policy space. The African Group within the WTO therefore calls for more flexibility.[60]

Many development economists, such as Ha-Joon Chang, Dani Rodrik and Carlos Lopes, have pointed at the important role played by an active state in cases of successful development strategies, particularly in Asia. Although investments largely came from the private sector, governments played a key role through targeted industrial policies. This contrasts with the so-called Washington Consensus, as long promoted by western countries through the IMF and World Bank, which long advocated a minimal role for the state and full market liberalisation.

Not all countries followed this path; many did experiment, with varying outcomes. Some Asian countries developed a successful form of state capitalism, while others in Asia and Africa - pursuing seemingly similar policies - stalled, often due to poor governance or damaging forms of corruption.[61] In short, identical policies can lead to different outcomes, depending on the political and economic context.

Still, many developing countries feel they continue to have insufficient policy space within the current liberal economic order - a source of frustration that touches on the broader debate about sovereignty. That sentiment is, also in this area, reinforced by the perception of double standards. Whereas countries in the Global South were long discouraged from pursuing industrial policies, western countries are now increasingly resorting to such policies themselves, under pressure from a rising China.

Under President Biden, the US stimulated large-scale investments through subsidies under the Inflation Reduction Act, while President Trump has introduced import tariffs to protect domestic industry. The EU is also actively developing its own strategic sectors through initiatives including the Green Deal, Clean Industrial Deal and Competitiveness Compass. Through new Important Projects of Common European Interest (IPCEIs), more flexibility is being created for the use of state aid, for example for batteries and semiconductors. From a southern perspective, these measures are not necessarily condemned, but they do raise questions, given the West's previous rejection of similar policies in the Global South.

This tension is also reflected in the opposition to the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), a European instrument for import tariffs on carbon-intensive products. Countries such as South Africa and India see this as a form of protectionism that hinders their industrial development. They point to the lack of sufficient financing and policy space to drive green industrialisation, while high-income countries protect and support their own industries. As described in the AIV advisory report on climate change, many countries perceive it as unfair that they are shouldering the burden of a climate problem that has been primarily caused – historically speaking - by western countries.[62]

A similar controversy surrounds the EU's anti-deforestation regulation, which seeks to curb European imports of products that contribute to deforestation, such as palm oil. Malaysia and Indonesia argue that Brussels is unilaterally imposing rules without regard for the impact on their farmers and development ambitions. According to an ISEAS survey of policy elites, distrust of the EU as a partner is substantially higher in Malaysia and Indonesia (45-47%) than in Southeast Asia as a whole (28%), a difference that the report partly attributes to this issue of deforestation.[63]

Access to capital

Limited access to affordable capital remains a structural barrier to economic development in the Global South. According to the UN, the annual financing gap for achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) exceeds USD 4 trillion.[64] This includes both public and private investments, including in infrastructure, education, health care, climate adaptation and the energy transition.

While there is plenty of capital available globally, it does not automatically flow towards these areas. Private investors are traditionally cautious about investing in developing countries, partly due to high risk premiums based on credit ratings. This creates what many southern countries see as an unfair dynamic: high-income countries, which historically bear most responsibility for climate change, have access to cheap capital to finance their green transitions, while poorer countries are left to deal with the consequences, while also facing more expensive financing.

This situation has recently worsened. Global interest rate hikes to curb inflation have prompted investors to withdraw their money from riskier emerging markets. This has led to a worrying trend of negative capital flows to developing countries.[65] In other words, more money has been flowing out – through interest, dividend payments and debt repayments – than has entered through new investments.

Governments have also been hit by tighter financial conditions. In 2023, interest payments on public debt rose by 26% in developing countries, to nearly 850 billion dollars. In half of these countries, at least 8% of government revenue is spent on interest payments alone. In Africa, such payments are almost twice as large as total public spending on health care.[66]

Against this backdrop, strengthening domestic tax collection has become particularly urgent. Fair taxation of multinational corporations plays a central role in this regard. Research shows that about a third of their profits are shifted to low-tax jurisdictions.[67] There is growing criticism from the Global South that discussions on tax reform mainly take place within the OECD, where their influence is limited. Many countries are therefore calling for a stronger role for the UN on this topic, so that their interests are better represented.

In addition, Official Development Assistance (ODA) remains essential, especially for the poorest countries with a narrow tax base and very limited access to capital markets. Although rich countries have committed to spending 0.7% of their gross national income on ODA, this target is being met by only a few small countries. In 2023, the average was just 0.37% and it is expected to decline further due to budget cuts in the US, the United Kingdom and the Netherlands, among other countries.

There is also significant discontent around climate finance. The pledge made by rich countries to mobilise $100 billion annually from 2020 – in a mix of public and private funding – remained unmet for years. The outcome of the 2024 climate summit, which agreed to work towards $300 billion annually from 2035, was met with disappointment. Many southern countries view it as inadequate and a postponement of responsibility, while they are already struggling with the acute effects of climate change.[68]

Concerns are raised not only about the volume of development finance, but also about its quality. Despite commitments made between 2005 and 2012 to improve coordination and alignment with national systems and priorities, actual practice continues to fall short. A growing share of ODA spending has been directed from headquarters in donor countries, and a return to standalone projects, rather than channelling funds through recipient country budgets. This limits overall effectiveness.[69]

As discussed in Chapter 1, China has emerged as a major investor and trading partner in the Global South over the past two decades. In Africa, China is often seen as an effective economic partner, thanks in part to affordable products and infrastructure projects. The Belt and Road Initiative (BRI) is mostly appreciated for its relatively swift, concrete and visible results without extensive conditionalities.[70] The stereotypical expression '*the Chinese come with a road project, the Europeans with a lecture*' is simplistic, but reflects a shared experience.

Yet, African criticism of China is also growing, particularly regarding debt burdens, exploitation and environmental degradation. In Ghana, 70% of the population says they are concerned about the ecological impact of Chinese investments.[71] Moreover, in essence, the economic relationship with China differs little from that with the West: developing countries still primarily supply raw materials, which are then further processed in China.

3.3 Momentum for reform

This chapter has shown that objections to key aspects of the global order are not new and have deep historical roots. Attempts to adapt the order are not new either. In the 1970s, the G77 called for a New International Economic Order (NIEO), based on the idea that the existing order mainly served western interests and multinational corporations, and hindered industrialisation in developing countries. However, the initiative was held off by western countries, and never materialised. The debt crisis of the 1980s further diminished the influence of key advocates, particularly in Latin America.

Today, there appears to be new momentum for reform. The rise of influential countries in the Global South plays a role, as do more recent events. During the coronavirus pandemic, rich countries were only willing to share vaccines with poorer countries - even for vaccination of health care workers - after stockpiling enough doses to cover their entire domestic populations, even under the most pessimistic scenarios. Moreover, proposals by India and South Africa to temporarily waive patent rights on corona vaccines were rejected by western countries. South African President Cyril Ramaphosa captured the sentiment: *"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."*[72]

The economic aftermath of the pandemic and the Russian invasion of Ukraine have further reinforced the urgency of economic reforms. Concrete proposals have come from the Global South, such as the Bridgetown Initiative by Mia Mottley, the prime minister of Barbados. Among other things, this initiative advocates the issuance of additional Special Drawing Rights (SDRs) through the IMF to provide developing countries with greater financial space, without generating additional debt. So far, rich countries have responded cautiously to this idea.

Southern countries have gained more influence than before through forums such as the G20 and BRICS to put reforms on the agenda, but their voting power in formal multilateral institutions remains limited. Organisations such as the IMF and the World Bank still reflect the power dynamics of shortly after the Second World War. For instance, the leaders of the IMF and World Bank have traditionally been a European and an American, respectively. The voting shares remain skewed: the Dutch voting weight in the IMF (1.76%) is almost twice that of Indonesia (0.95%) and over three times that of Nigeria (0.52%). These proportions are not in line with today's economic and demographic realities.

While all countries are members of the UN General Assembly, this body relies on legitimacy and moral authority and has no real enforcement powers. The Security Council does have such powers but remains dominated by the five permanent members with veto rights. The lack of representation from Africa, South Asia, Latin America or the Middle East is viewed by many countries as a colonial legacy in urgent need of revision. However, reforming the Security Council seems like an almost impossible task. Several proposals have been circulated, such as that of the G4 (permanent seats for Brazil, India, Japan and Germany) and the African Union's Ezulwini Consensus, which calls for two African permanent seats. Every proposal, however, runs up against entrenched interests, either from current permanent members unwilling to see their veto power diluted, or from other prospective members. In the absence of structural reform, procedural improvements may help to increase inclusiveness somewhat. For instance, the practice of automatically putting vetoed resolutions to a vote in the General Assembly, could help make the broader international consensus more visible.

Yet, without more sweeping reforms that give southern countries greater influence, the legitimacy of existing multilateral institutions is at risk of eroding. The likelihood increases that more alternative structures will emerge. To preserve institutions such as the World Bank, IMF and UN as effective global organisations, reforming their governance structures and decision-making processes is not only desirable, but necessary.



Bicycle factory in Sidoarjo, Indonesia. Countries in the Global South are taking on an increasingly prominent role in global production chains. They are developing their own industrial clusters, attracting foreign investment, and playing a growing role in raw materials, technological development, and trade. Nevertheless, the distribution of economic value, decision-making power, and knowledge often remains unequal. For Europe, this means that cooperation can no longer be based on asymmetry but must be built on reciprocity and shared interests. A more strategic industrial and trade policy is needed—one that promotes sustainable development, economic justice, and geopolitical stability in a multipolar world.

4

Europe's approach to the Global South

4.1 The changing European view of the South

Just as history plays a defining and ongoing role in southern perceptions of Europe, the reverse is also true. Several historical phases can be distinguished in shaping European views of the Global South.

The colonial era, which continued into the 1970s in some areas, has had a profound impact on European perceptions. While exploitation, violence and racism have always been central in how the South perceived this period, that understanding only reached wider acceptance in Europe later on. For a long time, the Global South was viewed through a colonial lens, shaped by a sense of superiority, dominance and hierarchy, including notions of 'benevolent works' such as sending missionaries or establishing schools.

After decolonisation, the relationship shifted to development cooperation, which contributed to tangible progress in many areas, such as health, education and infrastructure. This cooperation, based on the principle of sovereignty, marked a clear break from the colonial past. At the same time, it maintained or reinforced the image of the Global South as dependent and in need of European support, and the relationship remained marked by a hierarchical donor-recipient dynamic.

This was also the period of the Cold War, when cooperation was partly driven by the desire to counter Soviet-allied movements in the South (as described in scenarios 1 and 3 in Chapter 2). The Cold War was followed by a period of accelerated globalisation, characterised by the optimism that every country could, and would want to, develop along the western model of democracy and free markets. This mindset, dominant throughout the 1990s and 2000s, was captured in Thomas Friedman's book *The World is Flat*, even though it still carried the implicit expectation that the West would continue to stand above other regions.

Developments over the past 15 years confirm that Europe's image of the Global South is inextricably linked to the European self-image. In 2010, Dominique Moïsi described how three dominant emotions – fear, humiliation and hope – influence world politics.[73] According to him, the West is primarily driven by fear: fear of losing power, identity and stability. In many post-colonial societies, by contrast, a prevailing emotion is of humiliation, rooted in histories of domination and exclusion. Meanwhile, rising economies, particularly in Asia, are driven by hope on the back of strong economic growth and increasing geopolitical influence.

European fear thus appears, in part, to be a reaction to the assertiveness of hopeful powers claiming their place on the world stage. But it is also reinforced by concerns over instability and poverty in fragile states, which are seen as potential sources migration and security risks. Others are driven less by fear and more by frustration or disappointment, that many countries in the Global South are not managing to break with poor governance, corruption and human rights abuses.

Moïsi argued that fear is a poor guide in international politics, as it often leads to paralysis. Notably, Europeans are more pessimistic about their own influence than citizens elsewhere. In BRICS countries, some 60% view the EU as a player capable of acting on equal footing with global powers such as the US and China, compared to just 43% of Europeans.[74]

In short, there is no reason to be driven by fear. A sense of realism would be a better compass. Acknowledging that Europe's dominance has diminished can also open doors to building mutually beneficial partnerships based on genuine equality. Hope is therefore a more constructive and realistic attitude. It enables Europe to engage with confidence, ambition and a forward-looking mindset – not driven by fear, but by trust and a willingness to work together with the Global South.

4.2 European Union policy

The Common Foreign and Security Policy (CFSP) operates under a separate, intergovernmental structure with a central role for member states, whereas trade policy falls under the exclusive competence of the EU. From this mandate, the EU has developed a range of policy instruments that are relevant to relations with the Global South.

Trade agreements are one of the key pillars of the EU's external policy. The EU provides preferential market access through the Everything But Arms (EBA) initiative for the least developed countries. In addition, it seeks to conclude comprehensive trade agreements, such as with the Mercosur countries, as a powerful means of strengthening relations through mutual economic benefits. However, negotiations on such agreements are often challenging, partly due to frictions over sensitive issues such as agriculture, sustainability and intellectual property rights.

Certain ***autonomous EU measures*** in the field of sustainability, such as the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) and the Deforestation Regulation, have implications for trade with the Global South. The CBAM introduces a carbon levy on emission-intensive products imported from countries with less stringent climate policies. The Deforestation Regulation imposes requirements on imports of products such as soy, coffee and palm oil: these may only be imported into the EU if it can be shown that the specific shipment did not contribute to deforestation.

Development cooperation remains an important instrument. In 2024, EU member states collectively contributed $88.7 billion in Official Development Assistance (ODA), accounting for over 40% of the global total. Of this, $27.6 billion was provided through the European Commission.[75] The Team Europe approach seeks to better align the efforts of the Commission, other European institutions such as the European Investment Bank, and the member states. This is intended to enhance the effectiveness and visibility of European development assistance and to reduce fragmentation.

The EU is also increasingly pursuing ***strategic (migration) partnerships*** with countries in its immediate neighbourhood, such as Tunisia, Egypt and Mauritania. These broad collaborations cover broad themes such as economic development, energy transition and security, but migration is often at the core. Through financial support, investments and political cooperation, the EU seeks to gain more control over irregular migration, by addressing root causes, strengthening border management and facilitating returns.[76]

The ***European Peace Facility*** is a relatively new instrument aimed at promoting peace, security and stability. The fund supports partner countries in strengthening military capabilities and security forces. Although most of the budget has been allocated to military support to Ukraine, peacekeeping operations in African countries have also received funding. For example, the

Rwandan mission in northern Mozambique receives support, as does an African Union-led coalition combating Boko Haram in the border area between Nigeria and Cameroon. At times, concerns arise over potential human rights violations by troops receiving EU support.

The ***Global Gateway***, launched in 2021, is the EU's flagship initiative for infrastructure investment in the Global South, with a focus on transport, (green) energy and digital connectivity. The EU has pledged a total of €300 billion in investments until 2027, half of which is earmarked for Africa. The initiative is intended as a sustainable and transparent alternative to China's Belt and Road Initiative (BRI), with potential for mutual benefit: access to raw materials and markets for Europe and investments and job creation for southern countries. However, there remains a risk that, in the Global South, it is perceived primarily as a reaction to China, rather than as a genuine commitment to equal partnership.

Raw Material Strategic Partnerships are aimed at improving and diversifying Europe's access to critical raw materials, which is under pressure due to geopolitical tensions and dependence on a limited number of countries. The EU has established partnerships with Kazakhstan, Namibia, Argentina, Chile, DRC/Zambia, Rwanda and Uzbekistan, among others. These partnerships go beyond trade and also include cooperation on environmental standards, production norms, capacity building and strengthening local added value.

In February 2025, the Clean Industrial Deal was announced. One of its key components is the establishment of Clean Trade and Investment Partnerships, building on the Global Gateway and raw material partnerships. The aim is to encourage investment in green industrialisation and technological cooperation based on mutual interests. Through more agreements on specific issues, such as mutual recognition of standards, the aim is to improve the investment climate for businesses.

In short, the European Commission has launched a series of relevant initiatives in recent years that have the potential to significantly strengthen relations with countries in the Global South, particularly because they are well aligned with the priorities of those countries themselves. However, effective implementation requires attention to several key issues.

First, there is the issue of ***complexity***. The multitude of different instruments often makes it difficult for partners in the South to find out how Europe can support them in concrete ways. Various instruments are managed by different Directorates-General within the European Commission, each with its own priorities and requirements, for example on sustainability, inclusion and transparency. On top of this, there are additional initiatives by individual member states. Namibia, for example, now has four different European deals on green hydrogen investments, including one with the Netherlands.[77] China, by contrast, often presents a simpler cooperation structure. An African diplomat reportedly summed it up as: *"The Chinese make us an offer we can't refuse, the Europeans make us an offer we can't understand."*[78] Although that is an oversimplification – given the many actors on the Chinese side as well – the perception remains widespread that cooperation with the EU is relatively complex and slow-moving.

Second, ensuring timely and meaningful ***southern involvement*** requires greater attention. Partly due to the EU's complex internal structure, European initiatives are often only discussed with southern partners at a late stage. As discussed in Chapter 3, the way the CBAM and deforestation regulation were developed has damaged Europe's relations with key countries in the Global South. Earlier dialogue could have helped mitigate points of contention, for instance by including exemptions for the poorest countries or vulnerable groups.

Dialogue also initially fell short regarding the Global Gateway initiative. The first plan was drafted by European diplomats and shared with partners just ahead of an EU-Africa summit, almost as a *fait accompli*.[79] This was a missed opportunity to launch it as a joint initiative. The Commission

will need to engage in dialogue at an earlier stage, to hear and address concerns from the Global South. Member states like the Netherlands could also push for this more strongly in Brussels.

A third challenge concerns the role of the ***private sector***. Economic cooperation ultimately depends on the willingness of companies to invest in the Global South. This often proves to be a bottleneck: companies tend to avoid countries they are unfamiliar with or consider high-risk. Moreover, the complexity and variety of instruments and requirements also poses difficulties for the private sector, making it harder to navigate and benefit from European initiatives. This can result in EU programmes primarily improving general frameworks and business environments - while Chinese firms may often be best positioned to benefit from these efforts.[80] This dynamic could also be at play in Europe's involvement in the Lobito Corridor, a rail project that will connect the Zambian-Congolese copper belt to the Atlantic Ocean in Angola.[81]

Due to its market-oriented approach, Europe has little experience in actively shaping strategic investment projects abroad. China is more effective in this regard, partly because of stronger coordination between government and industry.[82] Europe could provide more structural support to its own companies investing in sectors that are in line with the goals of both the Commission and southern partners, such as technology transfer and local value addition. Improved cooperation between European development banks and export credit agencies could be an important enabler.[83] In a sense, what is needed is a form of European industrial policy geared towards mutually beneficial economic activities abroad. For instance, a strategic vision for green steel production could leverage the solar energy potential in North Africa and support the production of intermediate goods like Hot-Briquetted Iron (HBI) there. Rather than exporting green hydrogen, a country like Morocco could export such intermediate goods to the European steel industry.[84]

A fourth point of concern relates to the ***consistency and coherence*** of policies. Many EU instruments are, in principle, well aligned with the desire of southern countries to increase local processing. But this part of the agenda demands persistence, given the many challenges involved. Without additional efforts, there is a risk of falling back into the familiar pattern: raw materials and energy from the South, with added value in Europe.[85]

This risk is also evident in trade policy. In negotiations with countries like Chile, Mexico and Kazakhstan, the EU has pushed for restrictions on industrial policies that go beyond WTO obligations. The EU initiated proceedings against Indonesia over export restrictions on raw nickel, meant to support its domestic battery industry. Similarly, the EU has raised duties on steel imports from countries, including India, that promote local processing by granting their domestic steel industries preferential access to raw materials.[86]

4.3 Policies of individual member states

There are significant differences between EU member states in their approaches to the Global South, often rooted in historical, cultural and geographical factors. European societies once exerted colonial influence over nearly the entire globe, leaving deep imprints on political, economic and social relations. At the same time, much of the responsibility for this legacy lies with eight member states that were actively engaged in colonial rule or participated in the transatlantic slave trade. The other member states, particularly those in Central and Eastern Europe, do not share this history, or only to a much lesser extent.

Eastern European countries orient their foreign policy primarily around the perceived threat from Russia and tend to show less engagement with the Global South. Yet there are historical links. During the Cold War, Eastern Bloc countries maintained close relations with communist regimes

in the South, sometimes leaving a lasting influence, such as the relatively close ties between the Czech Republic and Vietnam. Southern European countries such as Spain, Portugal tend to focus more on Latin America and, to a lesser extent, Africa. This orientation is shaped by shared language, migration flows, colonial history and - with respect to North Africa - geographic proximity. France maintains a particularly strong focus on Francophone Africa.

Diaspora communities, as part of European societies, also play a growing role in shaping perceptions and positioning towards the Global South. This can help strengthen relations, but may also give rise to tensions, particularly when political conflicts from countries of origin spill over into Europe, or when diaspora communities adopt a more critical stance towards a specific government and become subject to transnational repression.[87]

These differences among member states influence geopolitical positions and priorities. Views diverge, for instance, on how to engage with military regimes in the Sahel. France advocates a tough stance, driven by security concerns and the rise of anti-French sentiment in the region. Scandinavian countries also favour a hard line, primarily on human rights grounds. In contrast, Spain and Italy have opted for a more pragmatic approach, motivated by concerns over migration.[88]

Western European member states, in particular, maintain active bilateral relations with a wide range of countries in the Global South. These relationships are typically anchored in development cooperation and trade promotion, but other dimensions also play a role:

Germany has a relatively limited colonial past compared to France and the UK, but it has developed a strong tradition of cooperation and exchange, resulting in strong and robust networks. Political foundations such as the *Konrad Adenauer Stiftung* (affiliated with the CDU) and *Friedrich Ebert Stiftung* (SPD) play an important role in this regard.

Over the past decade, Germany has significantly increased its ODA spending, to almost 0.7% of its gross national income. Despite upcoming budget cuts, Germany is expected to remain by far the largest European provider of ODA and possibly even the largest globally, following the dismantling of USAID. Recently, a high-level commission called for a new perspective on German relations with the Global South.[89]

Italy launched the Mattei Plan in 2023, to strengthen cooperation with African countries, with an emphasis on economic investment. The plan takes a transactional approach, prioritising migration management and energy interests. It remains to be seen how effectively the plan will be implemented and what its long-term impact will be.

The Netherlands has an extensive colonial history, including in Indonesia, Suriname, the Caribbean and South Africa. In recent years, the country has shown considerable initiative in acknowledging and addressing this past, more so than many others have done. In 2020, King Willem-Alexander issued an official apology for the state violence during Indonesia's war of independence. This was followed in 2022 and 2023 by apologies from the government and the King, respectively, for the Netherlands' role in the history of slavery. As then-Prime Minister Rutte emphasised, this recognition should be seen as a comma, not a full stop. Further follow-up actions will be needed, for example through the restitution of colonial-era art, such as the return of the renowned Benin Bronzes to Nigeria by the Wereldmuseum Leiden in 2025.

In the area of development cooperation, the Netherlands was a frontrunner for a long time, but this position has come under pressure due to budget cuts. Moreover, Dutch aid has increasingly shifted towards centrally managed thematic programmes, while direct cooperation with governments at the country level has been minimised.[90] This may have reduced the effectiveness of development policy as an instrument for strengthening relations with countries in the Global South.

Economically, the Netherlands remains an important trade and investment partner for many southern countries. The government supports this through trade missions and instruments provided by the Netherlands Enterprise Agency (RVO). However, it lacks a more strategic approach to promote targeted Dutch investments aligned with the priorities of partner countries. Since 2022, the Netherlands has been working with a list of 14 'combination countries' where aid and trade should converge. While this has produced promising projects in specific sub-regions, scaling up to the level of strategic cooperation that strengthens entire economic sectors, remains a challenge.

Several policy initiatives in recent years have laid the groundwork for a renewed approach to the Global South. The Africa Strategy for 2023-2032 explicitly centres on equality and mutual interests. An initiative is also underway for 'enhanced engagement' with selected countries in the Global South, though it is too early to identify concrete results. At the same time, planned budget cuts to knowledge and network-strengthening instruments are likely to undermine deeper engagement. For instance, specialist academic fields such as Arabic, Persian, Turkish, Islamic studies and modern Middle Eastern studies are at risk of disappearing from Dutch universities.[91] The Orange Knowledge Programme, which provided over 10,000 scholarships to students from the Global South between 2017 and 2024, has been discontinued due to budget cuts, with no clear alternative.

The Netherlands will have to step up efforts to avoid losing relevance in the Global South. Chapter 5 explores potential pathways.



Presidents Lula da Silva (Brazil) and Prabowo Subianto (Indonesia) during a bilateral meeting in Brasília, July 2025. Countries in the Global South are actively seeking new forms of cooperation, including through platforms such as the G20 and BRICS. Such meetings reflect the pursuit of greater influence, institutional reform, and shared ownership in multilateral decision-making. For Europe, this means it must adopt a proactive stance in international diplomacy and the creation of new alliances. Only then can it remain relevant in a world where traditional power dynamics are increasingly shifting.

5

Cooperation with the Global South in a changing world order

The shifting geopolitical landscape calls for an adjustment of the dominant logic of Dutch and European foreign policy. For decades, the focus was primarily on other high-income countries and OECD members, while the rest of the world remained in the background. These countries were mainly seen as recipients of development aid or markets for trade, but were rarely approached as full-fledged partners for long-term strategic cooperation. This mindset is no longer tenable, especially now that our most powerful ally, the United States, is charting a new course. Europe needs countries in the Global South more than before, not only to secure specific interests, but also as partners for a just and stable world order. Only in such a world can the Netherlands, and Europe, enjoy sustainable prosperity.

Europe must therefore step out of its geopolitical comfort zone and forge deeper relationships with countries that have long been considered more distant – culturally, politically or economically speaking. At times, these countries may indeed have different values and interests, which means this will not always be an easy task. The challenge is all the greater because Europe must simultaneously adapt to a new reality in which its own influence has declined compared to the past. However, that does not mean that Europe has lost its relevance: it remains influential, with a societal model that much of the world continues to value. If Europe manages to strike the right balance, a new perspective emerges – one in which Europe can thrive in a changing world, alongside partners from the Global South, through more equitable relationships and from a less dominant position.

This chapter outlines what is needed to achieve this goal, in light of the scenarios presented in Chapter 2. It discusses, in turn, general guiding principles, EU policies and finally national policy in the Netherlands, while recognising that these levels are closely intertwined.

5.1 General guiding principles

Uncertainty about future geopolitical developments is greater now than it has been in a long time. As outlined in Chapter 2, several scenarios are conceivable. What is certain is that – in every scenario – the importance of the Global South is set to grow, albeit in different ways. In the bipolar scenarios (1 and 3), Europe and the Global South will need each other as strategic partners to counterbalance the dominance of China and the US. In scenario 2 ('multipolarisation'), regional tensions may emerge between competing power blocs, requiring the EU to position itself as an independent pole capable of carefully balancing relations with various emerging and middle powers in the Global South. That requires deep and broad knowledge of, and networks in, these regions.

Scenario 4 offers more space for cooperation and multilateralism, in which individual EU member states could also play a more active role. In such a world, where cooperation takes centre stage, the demographic and economic weight of countries in the South becomes even more decisive.

In short, whichever scenario materialises, Europe will inevitably need the Global South and must work to strengthen relationships and mutual trust. In doing so, it is helpful to follow a number of overarching principles, regardless of the specific country, theme or actor.

Take a long-term view of interests and relationships. Many in the Global South appreciate China's clarity about its own interests, whereas Europe is often perceived as masking its interests behind lofty language and noble goals. From the perspective of mutual respect, Europe would do well to be more transparent and honest about its own interests.

This does not mean, however, that simply putting short-term interests on the table - such as access to raw materials or reducing migration - and pursuing a purely transactional approach will suffice. Especially given the weight of historical injustice and unequal starting positions, such an approach is not sustainable. It would risk reinforcing the perception that the world order primarily serves the interests of traditionally dominant western powers, while weaker states lose out. It offers no answers to legitimate criticisms of the western-dominated global order. Especially with President Trump in the White House, this approach could contribute to a bipolar dynamic - in line with scenarios 1 and 3 - which is not in the European interest. Instead, Europe should - more in line with scenario 4 - seek to identify long-term complementary interests with countries in the Global South, for instance around economic development, local processing of raw materials, migration cooperation and addressing global challenges such as climate change.

Handle contradictions with care. At the same time, it is essential to be mindful of tensions. At times, conflicting interests or worldviews may arise that cannot be made complementary. In a multipolar world, where Europe's relative influence is smaller than before, making visible and tangible concessions will sometimes be necessary. This requires careful consideration, drawing on the WRR report's framework for balancing prosperity, values and resilience. A more equitable position of the Global South in the world economy may require a reassessment of priorities, even if it does not immediately translate into growing prosperity for Europe.

In addition, the European interpretation of universal human rights cannot be instantly applied everywhere in the world. Europe will at times need to deepen cooperation with countries that hold different views, adopting a posture of "agree to disagree" on certain issues, for example with the Gulf States. This, of course, does not mean that there are no red lines. Take LGBTQ+ rights: when sexual orientation is criminalised, European countries such as the Netherlands must continue to speak out clearly and stand up for affected communities. However, this is not the same as pressing for the legalisation of same-sex marriage. On such matters, the Netherlands must remain aware of local sensitivities, also to avoid provoking a counterproductive backlash.

In cases of violations of the international legal order, it is equally important to clearly define red lines, and to act consistently when they are crossed. When those lines are approached, Europe must raise the issue firmly – even if this requires polarisation, as foreseen in scenario 2. In doing so, it is crucial to actively seek support from countries in the Global South. This can help prevent such situations from escalating into the kind of unproductive and undesirable dynamic associated with scenario 1 – one of 'the West' against a particular country or regime in the Global South.

Constructive attitude. A balanced approach towards criticism of the West is essential: one that is constructive in the face of legitimate critique, without being naive about how such criticism may be exploited by Russia or China. Criticism of the West often carries a degree of hypocrisy, but the best response is not always to push back. For example, warning about China's negative role in Africa can often be counterproductive and prompt the understandable response of '*we'll decide for ourselves who we choose to partner with*'. In some cases, and without losing sight of potential risks, it may even be an option to cooperate or coordinate with China, for instance to explore where Global Gateway and the Belt and Road Initiative could be complementary, in the interest of partner countries. This also helps to avoid the undesirable outcome of scenario 1: a dominant binary rivalry between the US and China.

Take initiatives from the Global South seriously. Global South countries are increasingly launching initiatives for international cooperation and reform, aimed at a fairer and more peaceful world. The Netherlands often responds cautiously to such initiatives if they contain elements it does not fully agree with, even when the initiative as a whole reflects values and ambitions that the Netherlands supports.

A recent example is the Hague Group, an initiative of countries such as South Africa, Chile, Malaysia and Senegal to strengthen international law and the position of the International Court of Justice and International Criminal Court in The Hague. As host country, the Netherlands could have played a bridging role. Examples in the economic domain include the aforementioned Bridgetown Initiative and recent Brazilian proposals within the G20 on taxing the super-rich and eliminating hunger.

Europe should show greater willingness to embrace southern-led initiatives, or endorse resolutions that are broadly in line with European positions, even if differences remain on specific details. By engaging more proactively with such proposals and investing in them, European countries like the Netherlands could strengthen their position among southern partners. In turn, it also increases the likelihood that these countries will support European initiatives. These kinds of proposals - launched by various countries from different regions – offer a key pathway though which the 'à la carte' multipolar world order of scenario 4 can take shape. Greater engagement with UN agency UNCTAD, which is widely appreciated in the Global South and of which the Netherlands is a major donor, could also help to build bridges in global policy debates.

Acknowledge historical responsibility. For centuries, Europe held a position of excessive dominance in the world, often used to subjugate others through colonialism and slavery. Even after the abolition of slavery and independence of former colonies, European power continued to be leveraged to exploit other societies through neocolonial mechanisms. To strengthen trust in the Global South, European actors must continue to invest in meaningful engagement with this painful past. Moreover, the history of colonial dominance brings with it a particular responsibility for addressing today's global challenges, such as inequality and climate change. Without disregarding the roles of other countries and regions, past and present, it is important that European actors acknowledge their share of responsibility.

Listen and communicate on the basis of equality. Communication is key, particularly given the sensitive historical relationships between Europe and the Global South. The EU and its member states are, more readily than others, perceived as condescending or arrogant. While such perceptions may at times seem unfair to European actors, they are nonetheless real. This calls for strategic communication that avoids creating the image of Europe 'lecturing' other countries about what is good for them. In this context, it is also important to develop an effective response to anti-western disinformation circulating in the Global South, frequently spread by Russia. This should include supporting independent media. Such efforts are also a way to reduce polarisation and steer away from the confrontational dynamics of scenarios 1 and 3.

Knowledge and networks. Strengthening the knowledge base on different regions of the Global South is essential. In-depth understanding of historical, social and cultural contexts - combined with a strong information position on current developments - enables European actors to identify and interpret trends in a timely manner. This improves the ability to anticipate risks and opportunities. Moreover, knowledge of language, culture and history also directly helps to open doors and strengthen relationships. Greater investment is therefore needed in knowledge about the Global South, through universities, think tanks and the diplomatic network. Notably, the European field includes specialised think tanks for Africa, China and the Middle East, but very few focused on South and Southeast Asia. This is a gap that should be addressed, given the region's growing strategic importance.

Perhaps the most important element for enhanced engagement is investing in personal relationships and networks. The importance of more high-level ministerial visits – both incoming and outgoing - should not be underestimated. Exchanges in the areas of culture, education, media, economics and politics are also vital. China treats this as a strategic soft power tool and is now the largest provider of scholarships for African students. Europe should be more aware of this dynamic. Students from the Global South who study abroad often go on to hold key positions in their country's government or business community. If they have studied in Europe, this typically creates the basis for a lasting bond, which continues to shape their engagement with Europe throughout their careers.

5.2 Team Europe

In a more multipolar world order, more effective coordination between the EU and its member states is essential. In certain cases, it is obvious for the EU to take the lead. The Netherlands can support this by actively pursuing a Team Europe approach in such instances. It should also encourage other member states, particularly large ones such as Germany and France, to do the same. European institutions, in turn, could do more to coordinate member state efforts and provide more (timely) information about their own engagements with countries of the Global South. In addition, the Netherlands could use its position as a member state to advocate within Brussels for reforms that enhance the efficiency and clout of European institutions. A leading role for the EU, or a coalition of willing member states, is particularly desirable in the following areas:

Engaging with major emerging powers. When identifying priority partners in the Global South, democratic heavyweights such as India, Brazil and Indonesia quickly stand out. However, the Netherlands is far from alone in seeking deeper engagement with these countries. In New Delhi, Brasilia and Jakarta, numerous western delegations with similar ambitions are frequently knocking at the door. While it remains important to continue investing in bilateral relationships with these countries, it is not easy for the Netherlands to rise to the top of their priority list. It is therefore wise to adopt a 'Team Europe' approach wherever possible, such as by coordinating joint ministerial and official visits with other member states and enabling the European Commission and European External Action Service (EEAS) to take a leading role.

In situations of strong polarisation. When the interests and views of Europe and a country in the Global South diverge sharply – on issues such as human rights or security – clear lines may need to be drawn, and it then makes sense for the EU to take the lead. In practice, however, this often proves difficult as unanimity requirement in EU foreign policy allows individual member states such as Hungary to block collective action. In such cases, it is important for like-minded member states to coordinate and act jointly as much as possible. In specific situations, such as the current context in the Sahel, the Netherlands could take a more active role as a bridge-builder between different member states to help forge a shared position.

Multilateral reform. Although EU member states are individually represented in international organisations such as the United Nations, it is logical – especially in complex international discussions – for the EU to act jointly align positions closely. This also applies to the long-standing issue of UN Security Council reform, a complex and sensitive process that has been deadlocked for decades. Structural reform is unlikely to occur anytime soon, in part because permanent members like the US, China and Russia have little interest in change. Precisely for that reason, it is important that the EU and its member states explicitly advocate for reform and support the expansion of the Security Council to include permanent seats for countries such as India and Brazil, as well as backing the Ezulwini Consensus on African representation. At the same time, building consensus within Europe around coordinated European representation in the Security Council is also critical. This would help signal that the lack of reform due to opposition from other global players, not from Europe. In the international financial institutions, the Netherlands holds a special position as co-chair of a constituency group of 16 countries, including a number of EU member states but also non-EU countries such as Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Ukraine, Georgia and Israel.

Broad frameworks and instruments. The EU plays an important role in establishing the broader conditions and frameworks for cooperation, such as trade agreements and legislation on due diligence and corporate social responsibility. These fall within EU competences, and access to the internal market remains a crucial asset - one of the main sources of Europe's global influence. In addition to comprehensive trade agreements, Europe must urgently prioritise the effective implementation of the various instruments discussed in Chapter 4, such as the Global Gateway, Critical Raw Material Partnerships and Clean Trade and Investment Partnerships.

The proliferation of initiatives – often launched with great ambitions, but failing to deliver tangible results at scale - is undermining the EU's credibility. Diplomats from the Global South, for example, frequently view the Global Gateway as a public relations exercise rather than a serious transformative effort, while others even view it with cynicism.[92] This is a signal the Netherlands must take seriously. There is an urgent need for both the member states and the European Commission, to: (i) simplify procedures and improve coordination between different DGs; (ii) involve partners from the Global South earlier and more actively in design and selection of initiatives; (iii) involve and supporting the European private sector more effectively to follow through on investment ambitions; and (iv) create a more coherent European trade and industrial policy.

Soft power, information and cultural influence. The EU is lagging behind emerging powers such as China, Russia, the Gulf States and Türkiye in terms of strengthening interpersonal relations and leveraging cultural influence - areas in which these actors operate far more assertively. Some pursue aggressive strategies, including the deliberate spread of disinformation. In recent years, the EU has taken steps to counter Russian disinformation, particularly within the EU itself and in countries close to Russia – most notably through initiatives like EUvsDisinfo and the StratCom division of the EEAS. Since 2023, a StratCom division has also been established for Africa and China, but its scale and resources remain insufficient to meaningfully influence information flows. Beyond exposing disinformation, the EU should also invest structurally in independent and reliable news coverage in countries in the Global South, with particular attention to local languages and

digital media.[93] With the dismantling of USAID and the US Agency for Global Media, which were very active in this field, even larger gaps are now emerging.

In terms of long-term relationships through culture and education, the EU is also at risk of losing ground to emerging actors. China is now by far the largest provider of scholarships for African students and countries such as Türkiye and India are also expanding their education and exchange networks. The EU should significantly scale up the Erasmus Mundus scholarship programme and explore whether national scholarship schemes could also be brought under this shared label, while maintaining their own specific focus. This would allow Erasmus to evolve into a recognisable symbol of an EU that is open to the world and young people.

Besides academic exchanges, shorter reciprocal visits are also of great value for strengthening ties and influence. A key barrier, however, is the cumbersome and time-consuming visa process, with uncertain outcomes, which often discourages visitors from the Global South from attending conferences and exchanges in Europe. The issue is not so much about the entry criteria, and more about the poor service, long processing times and unpredictable decisions. These are a major source of frustration and contribute to a negative image of Europe among influential audiences in the Global South. [94]

A small but telling example: a group of African invitees to the Venice Architecture Biennale could not attend the event because their visas were denied without clear explanation.[95] Such experiences are not uncommon among African entrepreneurs, scholars and artists. Moreover, Schengen visas are relatively expensive and fees are not refunded in case of rejection. The Netherlands should advocate in Brussels for a coordinated effort to improve service delivery and transparency in issuing short-stay Schengen visas for specific target groups.

5.3 Dutch policy

Individual EU member states, such as the Netherlands, have particular scope to take independent initiatives - or to join those of others - in thematic areas and relations that are shaped by an 'à la carte' dynamic (scenario 4). This is also where the comparative strength of the member states lies vis-à-vis the EU. While the EU carries greater weight, it can also be cumbersome and tends to move slowly, particularly outside of crisis situations. Member states, by contrast, can operate with greater agility and respond more swiftly, enabling them to participate more flexibly in a variety of coalitions.

Minilateral coalitions

This ability aligns with a broader trend already visible in international politics: the growing relevance of *minilateralism*. Instead of seeking universal or multilateral agreements, countries are increasingly opting for small-scale, flexible and targeted coalitions with like-minded partners on specific issues.

Examples of such minilateral cooperation abound. In the security domain, QUAD - a collaboration between Australia, India, Japan and the US - has become a key strategic actor in the Indo-Pacific. In the energy sector, France is experimenting with trilateral partnerships in which French companies, Gulf States (with large-scale investment funds) and African partners jointly invest in renewable energy projects and startups.[96] Another example is the Just Energy Transition Partnership (JETP) approach, in which groups of western countries cooperate with emerging economies such as South Africa, Senegal and Indonesia to provide coherent support for the energy transition and phaseout of coal dependence.

The Netherlands is already engaged in several minilateral initiatives, including the JETP with South Africa. At the intersection of political cooperation and conflict resolution, the Netherlands recently co-hosted, together with Morocco, a meeting of the Global Alliance for the Implementation of the Two-State Solution, focused on the Israeli-Palestinian conflict.[97]

Given the changing world order, it would be prudent to give such initiatives a more prominent place in Dutch foreign policy. The Netherlands should not only seek to join such minilateral initiatives more frequently, but also take the lead more often in initiating targeted coalitions with like-minded partners. This approach can also be suitable in the area of trade facilitation, especially in light of increasingly complex supply chains involving multiple countries with distinct comparative advantages. Targeted cooperation in semiconductors or digital technologies, with South Korea on the one hand and Asian emerging economies such as India, Indonesia or Thailand on the other, could result in new investments and trade relations. Other low- or middle-income countries such as Bangladesh or Sri Lanka could also be involved, supporting them as a coalition in taking the initial steps into digital technology-driven value chains. In this way, minilateralism can also contribute to inclusive economic development.

This brings us to the instrument of development cooperation. For countries in the Global South that have not yet experienced sustained economic take-off, development assistance (ODA) remains of great importance. Most of these countries are also severely affected by climate change, while lacking the resources to adapt to its impacts. Challenges around poverty, climate vulnerability, weak governance and political tensions often converge in these contexts, resulting in fragility - with direct consequences for Dutch interests in areas such as migration and security. Beyond these direct interests, the Netherlands should also remain committed to addressing these issues out of a sense of solidarity. Especially if Europe seeks to reposition itself vis-à-vis the Global South as a credible partner for a fair and just global order – one that serves Dutch interests - then a high-income country like the Netherlands must show solidarity with the world's poorest and most vulnerable nations.

For these reasons, it is important that the Netherlands honours its commitments on development finance (0.7% of GNI) and climate finance. At the same time, the instrument of development cooperation must urgently evolve, to adapt to the changing world order. The hierarchical donor-recipient model of the past is outdated. The trend towards localisation - whereby more funding is channelled directly to local organisations – has started, but must be accelerated. Multilateral institutions also remain indispensable as effective partners in supporting the least-developed countries. This includes, for example, contributions to the International Development Association (IDA), the concessional arm of the World Bank, which provides grants and interest-free loans to support long-term sustainable development.

The concept of minilateralism may also offer new opportunities to deploy ODA funds in innovative ways that reflect today's geopolitical realities. The Netherlands could combine trade, geopolitics, knowledge and development cooperation in novel configurations, thereby building new relationships based on trust, not only between governments but also among companies, universities and other societal actors. By taking the lead on specific themes in strategically chosen countries, the Netherlands could play a bridging role in South-North-South cooperation. The emphasis would lie on shared and mutual interests, building on recommendations from the WRR report on the fragmenting world order.[98] The text box below presents a number of potential minilateral coalitions, not as direct recommendations, but as illustrations of the kinds of partnerships that could be envisioned.

Opportunities for minilateral cooperation

Water - Food - Health
This cluster is suitable for complementary cooperation, bringing together Dutch expertise, the practical experience of middle-income countries and the needs of low-income countries. It aligns with the February 2025 policy note on Dutch development assistance, which identifies these topics as priorities. In the field of health - also a priority area within Dutch innovation policy – a coalition could be formed, for instance, with India (a leading pharmaceutical producer), Senegal (an African frontrunner with the Pasteur Institute) and a country with high health needs, such as Nigeria. In the area of water management, including flood risk reduction and improvements in water purification, cooperation between the Netherlands, Bangladesh, Mozambique and small island states vulnerable to rising sea levels, could be a fruitful endeavour.

Raw Materials - Technology
This area offers significant potential for minilateral partnerships focused on sustainable resource extraction and processing. Indonesia and South Africa have both mineral resources and experience in local processing. Poorer countries such as DR Congo, Tanzania or Ghana also have abundant natural resources, but much less institutional experience and capacity to build local clusters that deliver greater benefits to the economy and society. A broader coalition could include a country like Sweden, with expertise in sustainable mining technology. The Netherlands could add value with logistics expertise, for instance in ports, transport corridors or efficient customs systems.

Reconstruction - Security - Migration
Post-conflict areas are often still fragile and carry risks, but also offer opportunities for lasting impact. Strategic 'quick win' efforts can help create momentum for additional investments. In the current context of Syria, for example, efforts to accelerate reconstruction should be intensified. The Netherlands could collaborate with Qatar (with strong financial muscle) and Türkiye (with extensive regional networks and experience in the construction sector). Using ODA funds, the Netherlands could both support economic opportunities and enable the Syrian diaspora in the Netherlands to contribute to reconstruction – thereby also facilitating conditions for return migration.

Selection of a limited number of strategic partners

At the same time, it would be strategically important for the Netherlands to complement its engagement in flexible coalitions with sustained investment in a number of reliable anchor points in the Global South - by building broad, long-term relationships with carefully selected countries. Given its limited size, the Netherlands is unlikely to play a central role as a priority partner in countries like India or Brazil, where competition for influence is intense. The Netherlands could more feasibly grow into such a role in countries just below that tier - provided it invests in reciprocal relationships, visible presence and long-term cooperation. To help guide such choices, the AIV has developed a simple model in which countries are ranked according to a number of relevant criteria (see box below). This is by no means intended to be a rigid assessment framework, but rather as a tool to support strategic thinking on potential partner countries.

Criteria for selecting strategic partners in the Global South (see annex on page 61 for more details).

a) Population size comparable to that of the Netherlands. The closer the population size is to that of the Netherlands, the higher the score.
b) Overall size of the economy comparable to that of the Netherlands (on PPP basis). As the Dutch economy is relatively large, this gives additional weight to southern countries with significant potential for trade and economic cooperation.
c) Degree of democratisation, based on Economist Intelligence Unit (EIU) *Democracy Index*. This is important to consider, to support democratisation, but also because cooperation with democracies is generally easier for Dutch actors.
d) Respect for international law and human rights, based on the *Civil Liberties Index* compiled by V-Dem of the University of Gothenburg. This is important to consider, to support the international rule of law and human rights, but also because cooperation with countries where human rights are under pressure carries inherent risks.
e) Historical and personal ties with the Netherlands, based on Statistics Netherlands (CBS) data on diaspora communities in the Netherlands.
f) Access to critical raw materials, based on the EU's *Critical Raw Materials* report, containing data on the distribution of resource reserves.
g) Low GDP/capita. This is relevant in order to ensure that the poorest and most fragile parts of the Global South are not left behind, in the spirit of solidarity.

When applying equal weighting to these seven criteria, the top ten countries are as follows: 1) South Africa; 2) Chile; 3) Morocco; 4) India; 5) Peru; 6) Ghana; 7) Indonesia; 8) Argentina; 9) Suriname; 10) Malaysia.

It is noteworthy that five of the 14 combination countries[99] of Dutch foreign policy (see Chapter 4) can be found in this list (India, Ghana, Morocco, Indonesia and South Africa). Two other countries, Senegal and Colombia, rank just below. If overall population size is weighted on its own (rather than similarity to the Dutch population size), Bangladesh and Nigeria enter the top ten, two countries that are also included among combination countries. In short, the 14 combination countries appear to be well chosen and provide a solid basis for deepening partnerships with the Global South.

The Netherlands could make a more targeted selection from the longer list of potential core partners. In doing so, it would be important to include additional criteria, such as historical relations (for example, in the field of development cooperation), trade relations, geographic proximity or the extent of shared challenges, such as similar climate risks. The degree of interest from the respective countries in deepening relations with the Netherlands also warrants explicit consideration. Based on these factors, a solid foundation can be laid for sustainable and reciprocal partnerships.

In the countries ultimately selected, Dutch embassies could initiate a broad, multi-year dialogue with representatives from government, civil society and private sector, aimed at exploring and strengthening cooperation in multiple areas. At the same time, the Ministry of Foreign Affairs should actively involve other Dutch stakeholders - including other ministries, municipalities, companies and knowledge institutions - and encourage them to explore long-term relationships with counterparts in the respective countries. In this way, a critical mass could emerge, making the partnership become more than just diplomacy, development cooperation or trade. Embassies should be provided with additional resources and staff to provide flexible support to this process and to effective leaders in different sectors, based on locally defined priorities.[100]

Continued investment in knowledge and networks

Finally, the AIV wishes to reiterate the importance of knowledge and networks. As argued throughout this report, effective and sustainable international partnerships ultimately depend on strong interpersonal ties.[101] At a time of increasing geopolitical turbulence and a growing need for deeper engagement with the Global South, it would be unwise to make substantial cuts to three vital channels which, in the broader scheme, are relatively inexpensive, but contribute significantly to mutual understanding and stronger relations.

First, scholarship programmes such as the recently discontinued Orange Knowledge Programme are of great value, generating considerable goodwill and long-lasting personal and professional connections with individuals who often go on to hold influential positions. The government should move swiftly to establish a successor programme and actively promote greater alignment and consolidation of European scholarship schemes under a joint Erasmus umbrella. Within such a framework, sufficient space should be created for joint applied research, as this offers an especially effective way to strengthen ties through the development of practice-oriented knowledge. The European EU-India Think Tank Twinning Initiative provides a useful example.

Second, sustained investment in knowledge of the history, languages, cultures and economies of regions in the Global South is essential. Recent budget cuts are affecting faculties and programmes that have long built up deep regional expertise. This could hinder the training of future leaders in government, business and civil society with the in-depth regional knowledge that effective engagement requires.

Third, the diplomatic network plays a key role in maintaining and deepening political, economic and cultural relations with countries in the Global South. Any revisions to the diplomatic network must be closely coordinated with other EU member states. In this light, the closure of embassies in Burundi and South Sudan raises questions as these are countries with a very limited European diplomatic presence. Precisely in such contexts, Dutch representation could offer substantial added value for strengthening broader European engagement.



International master's students during an introduction week at Eindhoven University of Technology. European knowledge institutions play a key role in relations with the Global South through scholarships, exchange programmes, and partnerships with universities. In the Netherlands alone, approximately 123,000 international students were enrolled in 2022–2023, more than 20 percent of whom came from outside Europe — particularly from countries such as India, Indonesia, and Nigeria. These educational ties are more than merely instrumental: they contribute to capacity building, reciprocal knowledge networks, and the development of shared frames of reference.

Annex - Details on selection criteria for strategic partners

The AIV has developed a simple model in which countries are ranked according to a number of relevant criteria, which can help guide the selection of possible strategic partners. For the criteria a-f, the data sources and methods of weighting are provided below.

This model is by no means intended to be a rigid framework for decision-making, but rather as a tool to support strategic thinking about potential partnerships. For the final selection, it is important to as also take into account considerations such as historical ties (e.g. in the field of development cooperation), trade relations, geographic proximity or the extent of shared challenges, such as similar climate risks. The degree of interest from the prospective partner in deepening relations with the Netherlands also warrants close attention. Based on these considerations, a solid foundation can be laid for durable and mutually beneficial partnerships.

a) Population comparable to the Netherlands:
Population size relative to that of the Netherlands. The closer to the Dutch population, the higher the score, using a normalised scale based on a difference of 100 million people. So a difference of 10 million more or less results in a score of 0.9. A difference of 90 million results in a score of 0.1. A difference of 100 million or more yields a score of 0. Highest scores: Ecuador, Senegal, Guatemala, Somalia.

b) Gross domestic product comparable to the Netherlands
Size of the economy (in PPP purchasing power parity) relative to the Dutch economy. Countries with an economy that is 50% or 150% the size of the Dutch economy, receive a score of 0.5. Countries with an economy more than twice the size of the Dutch economy receive a score of 0. Highest scores: Vietnam, Argentina, Nigeria, Bangladesh, Pakistan.

c) Democratisation
Based on the Democracy Index of the Economist Intelligence Unit.[102] Normalised based on the highest score in the Global South (Uruguay with a score of 8.67). Uruguay receives a score of 1; all other countries are scored in proportion. Highest scores: Uruguay, Costa Rica, Mauritius, Chile, Botswana, Cape Verde.

d) Human rights
Based on the Civil Liberties Index compiled by V-Dem of the University of Gothenburg.[103] Normalised based on the highest score in the Global South (Costa Rica with a score of 0.93). Countries with 0.93 get a score of 1; the rest are scored in proportion. Highest scores: Costa Rica, Chile, Uruguay, Cape Verde, Barbados.

e) Diaspora in the Netherlands
Used as an indicator of historical and human ties with countries. Based on CBS data, via CBS Statline. Normalised so that countries with a diaspora in the Netherlands of more than 75,000 receive a score of 1. All other countries are scored in proportion. Highest scores: Türkiye, Morocco, Suriname, Indonesia, Syria, China.

f) Raw materials
Based on the 2023 EU report Critical Raw Materials.[104] Proxy indicator compiled from Annex 7, which details the estimated global reserves of various CRMs by country. For countries in the Global South, all those percentages were summed up and then normalised. Countries

with a cumulative score above 100 receive a score of 1. All others are scored in proportion. Highest scores: China, Brazil, Türkiye , India, South Africa, Indonesia, DR Congo, Mexico, Myanmar.

g) Low GDP/capita

Used as an indicator to incorporate solidarity, giving higher scores to the poorest countries. Normalised whereby countries with a GDP/capita of more than $20,000/year receive a score of 0. All countries with a GDP/capita below 20,000 are scaled in proportion to that level. Highest scores: South Sudan, Yemen, Eritrea, Burundi.

List of experts consulted

Jan Abbink
Professor Emeritus of Politics and Governance in Africa, Leiden University
Faten Aggad
Executive Director, African Future Policies Hub, Nairobi, Kenya
Ajay Bailey
Professor of Social Urban Transitions, Utrecht University
Debapriya Bhattacharya
Distinguished Fellow, Centre for Policy Dialogue, Dhaka, Bangladesh
Farid Boussaid
Assistant Professor in Middle East Politics, University of 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
Ambassador for enhanced engagement, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, The Hague
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, Brazil
Rosalba Icaza Garza
Professor, International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam
Abdourahmane Idrissa
Senior Researcher, African Studies Centre, Leiden University
Shada Islam
Senior adviser, European Policy Centre, Brussels, Belgium
Ferdinand Lahnstein
Ambassador to Qatar, Netherlands Ministry of Foreign Affairs
Andrew Lebovich
Research Fellow on the Sahel, Clingendael, The Hague
Ruth Mampuys
Scientific advisor, Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR)
Philani Mthembu
Executive Director, Institute for Global Dialogue, Pretoria, South Africa
Theodore Murphy
Associate Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations, Brussels, Belgium
Alanna O'Malley
Associate Professor of International History, Leiden University
Rakesh Rajani
President of Just Systems, Dar es Salaam, Tanzania
Haroon Sheikh
Senior scientist, Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR)
Folashade Soule-Kohndou
Senior Research Associate, Blavatnik School of Government, Oxford University, United Kingdom
Antonio Souza e Silva
Advisory Board CEBRI Brazilian Center for International Relations, Rio de Janeiro, Brazil
Sarah Ssewanyana
Executive Director, Economic Policy Research Centre, Kampala, Uganda
Lidet Tadesse
Head of Inclusive Governance and Accountability, European Centre for Development Policy Management, Maastricht
Vineet Thakur
Assistant Professor in International Relations, Leiden University
Constantino Xavier
Senior Fellow, Centre for Social and Economic Progress, New Delhi, India

List of abbreviations

ANC	African National Congress
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BRI	Belt and Road Initiative
BRICS	Brazil, Russia, India, China & South Africa
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism
CDU	Christian Democratic Union of Germany
CRM	Critical Raw Materials
DG	Directorate-General
DRC	Democratic Republic of Congo
EBA	Everything But Arms
ECFR	European Council on Foreign Relations
EEAS	European External Action Service
EIU	Economist Intelligence Unit
GNI	Gross National Income
ICCPR	Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IDA	International Development Association
IMF	International Monetary Fund
IOB	Directorate of International Research and Policy Evaluation, Ministry of Foreign Affairs
IPCEI	Important Projects of Common European Interest
JETP	Just Energy Transition Partnership
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PPP	Purchasing Power Parity
RVO	Netherlands Enterprise Agency
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
SDG	Sustainable Development Goals
SDR	Special Drawing Rights
SPD	Social Democratic Party of Germany
STEM	Science, Technology, Engineering and Mathematics
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
UK	United Kingdom
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USAID	United States Agency for International Development
UAE	United Arab Emirates
UN	United Nations
WHO	World Health Organisation
WRR	Netherlands Scientific Council for Government Policy
WTO	World Trade Organisation

Endnotes

1 France24 (2023). G77+China summit in Cuba calls on Global South to 'change the rules of the game'. 16 September 2023.

2 Patrick, S. and A. Huggins. The term 'Global South' is surging. It should be retired. Commentary, Carnegie Endowment, 15 August 2023.

3 UN News (2023). Russian foreign minister hits out at West's 'empire of lies'. 23 September 2023.

4 Jankiel, D. (2024). Island hopping: Why Azerbaijan's meddling in the Comoros should worry the EU. ECFR Commentary, European Council on Foreign Relations, 18 October 2024.

5 Aliyev, I. (2024). Speech by Ilham Aliyev at the Leaders' Summit of the Small Islands Developing States on Climate Change', 13 November 2024.

6 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.

7 Diaz Gras, E. (2024). The Global South: What's in a Name?. Essay, Brussels Institute for Geopolitics, 3 October 2024.

8 See 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.

9 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2024). *World Population Prospects 2024: Data Sources*.

10 UNCTAD (2024). Rethinking Development in the age of discontent. Trade and Development Report 2024.

11 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..

12 Eichengreen, B. (2024). The BRICS Currency Charade. Project Syndicate, 14 November 2024.

13 Clover, C. and Mosolova, D. (2024). Vladimir Putin's alternative to 'weaponised' dollar fails to excite BRICS partners'. Financial Times, 24 October 2024.

14 Bloomberg (2024). India pushes rupee deals as Russia trade rises fivefold. 11 November 2024.

15 Nedopil, C. (2025). China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024. Griffith Asia Institute and Green Finance & Development Centre, Brisbane.

16 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.

17 Data from World Intellectual Property Organisation – WIPO.

18 Ollis, B., C. McFaul and J. Riddick. The Global Distribution of STEM Graduates: Which countries lead the way? Center for Security and Emerging Technology, 27 November 2023.

19 Kastner, J. (2024). Germany aims to draw 90,000 skilled Indians annually to fill jobs. Nikkei Asia, 31 October 2024.

20 Central Bureau of Statistics (2025). Online data dashboard: Migration Motives Dashboard.

21 Bunskoek, R. en S. Verburg (2025). The BRICS and the Emerging Order of Multipolarity. Clingendael Policy Report, May 2025.

22 United Nations (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. Available from peacekeeping.un.org.

23 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.

24 Puri, S. (2024). *Westlessness: The Great Global Rebalancing*. Hodder & Stoughton, 2024.

25 The Economist (2023). Ready, player four billion: the rise of video games. 20 mei 2023.

26 WRR (2024). Nederland in een fragmenterende wereldorde. WRR report no 109.

27 Bunde, T., S. Eisentraut and L. Schütte (2025). Multipolarization. Munich Security Report 2025, Munich Security Conference, February 2025.

28 Garton Ash, T., I. Krastev and 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.

29 Bunde, T., S. Eisentraut and L. Schütte (2025). Multipolarization. Munich Security Report 2025, Munich Security Conference, februari 2025. p.24.

30 NOS (2024). Bezoek VN-baas Guterres aan Poetin zet kwaad bloed. 24 October 2024.

31 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, February 2025.

32 Vinjamuri, L. et al. (2025). Competing visions of

international order. Responses to US power in a fracturing world. Chatham House Research Paper, March 2025.

[33] 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, January 2025. European Council on Foreign Relations.

[34] Pew Research Center (2024). Most people in 35 countries say China has a big impact on their national economy. July 2024.

[35] Ichikowitz Family Foundation (2024). African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth.

[36] De Witte, L. (2001). *The assassination of Lumumba*. Verso Books.

[37] French, H. (2022). *Born in Blackness: Africa, Africans and the Making of the Modern World, 1461 to the Second World War*. Liveright.

[38] AIV (2022). Mensenrechten: kernbelang in een geopolitiek krachtenveld, p. 18. Advisory Council on International Affairs.

[39] 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.

[40] AIV (2019). Duurzame ontwikkelingsdoelen en mensenrechten. Een noodzakelijk verbond. Advisory Council on International Affairs.

[41] IOB (2024). Tussen papier en praktijk: evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017-2022). December 2024.

[42] Interviews experts, najaar 2024.

[43] Arab Barometer (2024). Arab Barometer Wave VIII, September 2023 – July 2024.

[44] Times Live (2011). Mbeki criticises West's Libyan intervention. 26 August 2011.

[45] 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, January 2025. European Council on Foreign Relations.

[46] Ichikowitz Family Foundation (2024). African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth.

[47] Brown, W. (2024). Aligned in the Sand: How Europeans can help stabilise the Sahel. ECFR Policy Brief. European Council on Foreign Relations, October 2024.

[48] The WRR report distinguishes 1) globalisation and global convergence around western-liberal values and institutions, 2) revisionist world view (Russia, China, Iran, Türkiye), 3) populism and authoritarian democracy (also within the West), 4) traditionalism and civilisation, in which religion e.g. takes a more prominent role, and 5) anti-colonialism (critical of centuries of western supremacy).

[49] Deudney, D., Ikenberry, G.J., Postel-Vinay, K. (2023). *Debating Worlds: contested narratives of global modernity and world order*. Oxford University Press.

[50] Pew Research (2024). Where is the most religious place in the world? Short Read, 9 August 2024.

[51] Pew Research (2024). Many around the globe say it's important their leader stands up for people's religious beliefs. Short Read, 28 August 2024.

[52] Ichikowitz Family Foundation (2024). African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth.

[53] AIV (2025). Krimpende maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk. Advisory Council on International Affairs.

[54] Pew Research (2024). Representative democracy remains a popular ideal, but people around the world are critical of how it's working. Pew Research paper, February 2024.

[55] Afrobarometer (2024). Democracy at risk - the people's perspective. African Insights. July 2024.

[56] French, H. (2022). *Born in Blackness: Africa, Africans and the Making of the Modern World, 1461 to the Second World War*. Liveright.

[57] Lopes, C. (2024). *The Self-Deception Trap: Exploring the Economic Dimensions of Charity Dependency within Africa-Europe Relations*. Springer.

[58] UNCTAD (2023). The State of Commodity Dependence 2023.

[59] Ichikowitz Family Foundation (2024). African Youth Survey 2024. A Turning Point for African Youth.

[60] Third World Network (2024). WTO: African Group presses for 'policy space' for industrialisation. 30 May 2024.

[61] Studwel, Joe (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. Grove Atlantic.

[62] AIV (2023). Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak. Advisory Council on International Affairs

[63] Seah, S. et al. (2025). The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report. Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute.

[64] United Nations (2025). Sevilla Commitment. Outcome document of the Fourth International Conference on Financing for Development.

[65] UNCTAD (2024). Rethinking development in the age of discontent. Trade and Development Report 2024. United Nations.

[66] UNCTAD (2024). A growing burden to global prosperity. A World of Debt, Report 2024.

[67] Mazzucato, M. (2025). Principles for an Inclusive and Sustainable Global Economy: A discussion paper for the G20 South Africa. April 2025.

[68] Mbungu, G. and S. Covaiselvan (2025). A continent in focus: COP29 outcomes and implications for Africa.

Africa Policy Research Institute, Short Analysis, 13 January 2025.

[69] 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. February 2025.

[70] McNair, D. (2024). Why Europe Needs Africa. Carnegie Endowment for International Peace.

[71] Pew Research (2024). Pew Research Center (2024). Most people in 35 countries say China has a big impact on their national economy. July 2024.

[72] 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.

[73] Moisi, D. (2010). *The Geopolitics of Emotion. How cultures of fear, humiliation and hope are reshaping the world*. Anchor.

[74] 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, January 2025. European Council on Foreign Relations.

[75] OECD/DAC (2025). Preliminary official development assistance levels in 2024. Detailed summary note. Paris, 16 April 2025.

[76] The AIV, in cooperation with the Advisory Council on Migration, is currently preparing an advisory report on migration partnerships. Therefore, for the purpose of this opinion, this point is not explored.

[77] 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 February 2025.

[78] Ibid.

[79] Lopes, C. (2024). *The Self-Deception Trap: Exploring the Economic Dimensions of Charity Dependency within Africa-Europe Relations*. Springer, p.117

[80] 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.

[81] Karkare, P. en B. Byiers (2025). The Lobito Corridor: between European geopolitics and African agency. ECDPM Paper, 16 April 2025.

[82] Escobar, B. et al. (2025). Power Playbook. Beijing's Bid to Secure Overseas Transition Minerals. AidData Report.

[83] Bilal, S. and A. Klasen (2025). Scaling up Global Gateway: Boosting coordination in development and export finance. ECDPM Paper, 24 February 2025.

[84] Karkare, P. and A. Medinilla (2024). The geography of green iron and steel: new opportunities for Europe and North Africa. ECDPM Paper, 11 December 2024.

[85] 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, March 2025.

[86] Crochet, V. and 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.

[87] See AIV (2025). Shrinking civic space: freedom and safety under pressure. Advisory Council on International Affairs.

[88] Brown, W. (2024). Aligned in the Sand: How Europeans can help stabilise the Sahel. ECFR Policy Brief. European Council on Foreign Relations, October 2024.

[89] Global Perspectives Initiative (2025). A Changing World - Germany and the Global South. Final Report by Expert Commission on Global South.

[90] OECD- DAC (2023). OECD Development Cooperation Peer Reviews: Netherlands 2023. Organisation for Economic Cooperation and Development.

[91] Nanninga, P. (2025). Expertise on Middle East cuts away is bad for society. *NRC Handelsblad*, 1 November 2024.

[92] Veron, P. (2025). Perceptions of the EU's international cooperation: navigating troubled waters. ECDPM Discussion Paper, no. 389, 21 May 2025.

[93] E.g. Brown, W. (2024). Aligned in the Sand: How Europeans can help stabilise the Sahel. ECFR Policy Brief. European Council on Foreign Relations, October 2024.

[94] Pye, K. (2025). Access denied: The EU's discriminatory visa regime in undermining its reputation in Africa. Centre for European Reform, 2 April 2025.

[95] Foresti, M. and 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.

[96] Procopio, M. and C. Cok (2024). Beyond competition: How Europe can harness the UAE's energy ambitions in Africa. ECFR Policy Brief, 20 June 2024.

[97] See: Toutate, I. (2025). Morocco to Host 5th Meeting of Global Alliance for Two-State Solution. Morocco World News, 29 May 2025.

[98] WRR (2024). Nederland in een fragmenterende wereldorde. WRR report no 109. See p.121, recommendation II.3

[99] Bangladesh, Colombia, Egypt, Ghana, India, Indonesia, Côte d'Ivoire, Kenya, Morocco, Nigeria,

Ukraine, Senegal, Vietnam and South Africa.

[100] Also based on interview with Rakesh Rajani.

[101] 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.

[102] See: Our World In Data: Democracy index, 2024.

[103] See: Our World In Data: Human rights index, 2024.

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

Colophon

Published by
Advisory Council on International Affairs
Rijnstraat 8
PO Box 20061
2500 EB The Hague
The Netherlands

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

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

Project Editor
Marius Snyders

Design
Today

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

© 2025, Advisory Council on International Affairs
All rights reserved.
Reproduction of texts is permitted
provided the source is acknowledged.


9 789083 508467