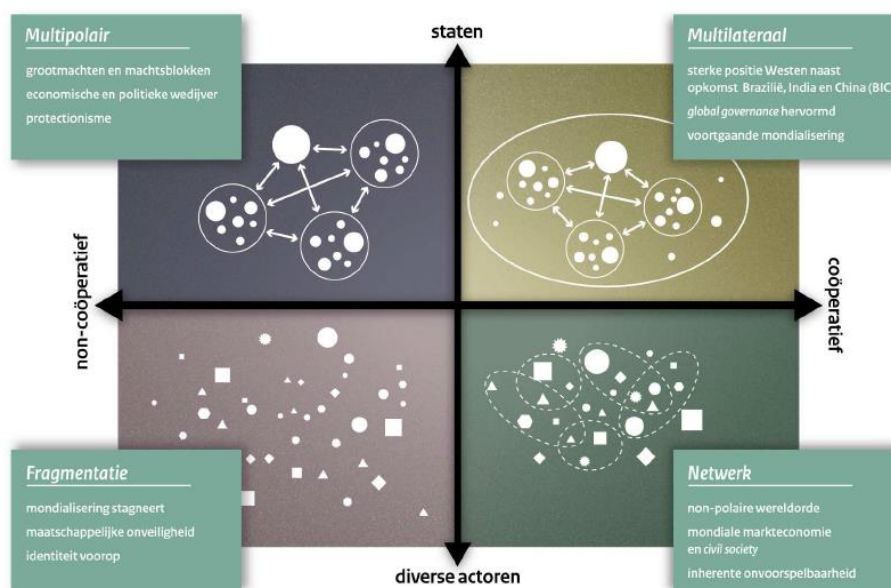


Een wereld in onzekerheid

Waarheen beweegt het internationale systeem? Die vraag staat centraal in de jaarlijkse strategische monitor die de gezaghebbende denktank over internationale betrekkingen Clingendael in 2013 voor de tweede keer uitbracht. Gezien het profiel van Clingendael moet “het internationale systeem” vooral in politieke zin worden opgevat en tegen een achtergrond van de thema's ‘mondiale veiligheid en stabiliteit’. In de strategische monitor worden (geo)politieke trends en ontwikkelingen in kaart gebracht en geprojecteerd in vier toekomstscenario's (zie plaatje hieronder). Deze trendalert schetst de achtergrond van deze scenario's en presenteert de belangrijkste conclusies van “een wereld in onzekerheid”, de titel van de strategische monitor 2013. Water als essentiële hulpbron speelt een niet te onderschatten rol in de vorming van dit systeem. Concrete aanbevelingen worden gedaan voor de Nederlandse watersector in internationaal verband. Moeten we ons bijvoorbeeld herbezinnen op het Westers model van watermanagement?



Dashboard

	Laag	Middel	Hoog	Beknorte uitleg
Impact				Veranderingen in het internationale systeem zijn mogelijk verstrekkend voor buitenlandactiviteiten van de Nederlandse watersector (5-10 jaar van nu)
Zekerheid				Veranderingen in het internationale systeem zijn onzeker, hoewel op kortere termijn een vrij duidelijke richting is aangegeven in het rapport

Trend beschrijving en achtergrond

Van multilateraal tot fragmentatie:

Toekomstscenario's voor het internationale systeem

De totstandkoming van toekomstscenario's voor het internationale systeem

Als er één overheidstak in onzekerheid verkeert, is het de krijgsmacht wel. Traditionele oorlogen lijken achter ons te liggen en als lid van supranationale instellingen als de Europese Unie (EU) en de NAVO voelen we ons voldoende ingedekt voor de mondiaal veranderende (machts)verhoudingen en bijkomende risico's voor Nederland. Dat Nederland op veel vlakken goed presteert (16^e economie van de wereld, knooppunt in handels- en verkeersstromen, hoge welvaart, gelukkige burgers), is niet mede dankzij, maar eerder ondanks de krijgsmacht.

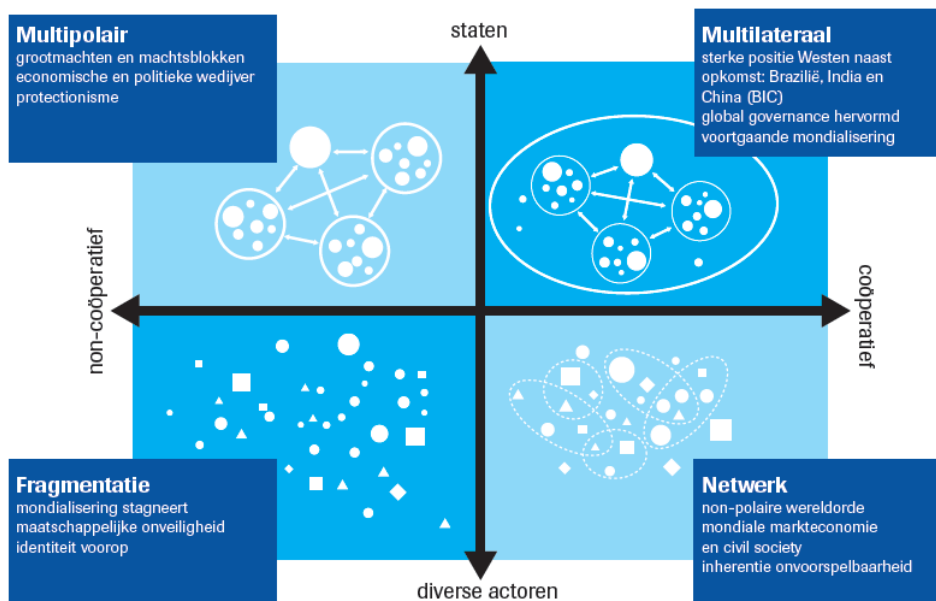
Ongeacht de correctheid van dit beeld, verkeert de Nederlandse krijgsmacht al even in een ernstige legitimiteitscrisis. Dit riep de vraag op waar nu precies haar toekomst ligt. In antwoord op deze vraag zijn in 2010 verkenningen gedaan naar veiligheid en stabiliteit in het internationale (politieke) systeem. Daaruit kwam naar voren dat eigenschappen van en interacties tussen actoren, in de breedste zin van het woord, de drijvende kracht zijn achter vormgeving van dit systeem. Het zijn met name twee onzekerheden omtrent actoren die het systeem tekenen, namelijk [1] het type actoren en [2] hoe deze actoren met elkaar omgaan.

Twee onzekerheden: type actoren en mate van samenwerking

Wat betreft het *type* actoren gaat het om de vraag welke actoren richting geven aan ontwikkelingen in het mondiale systeem. Al geruime tijd zijn het met name de natiestaten die, al dan niet georganiseerd in machtsblokken, het internationale systeem vormgeven. Niet-statelijke actoren winnen echter de laatste decennia aan invloed en dagen het concept van de natiestaat uit. Te denken valt aan private en niet-gouvernementele organisaties, waaronder ook groeperingen die zich met geweld tegen het systeem keren, zoals terroristen en criminelen. De eerste as tekent zich hiermee af, namelijk of het staten zijn die hoofdzakelijk het internationale systeem beïnvloeden of juist een diversiteit aan actoren die dat gezamenlijk doet.

De hamvraag over *hoe* deze actoren omgaan met elkaar betreft de mate waarin onderling wordt samengewerkt. Het maakt nogal wat uit of men gezamenlijk – mèt elkaar – doelen probeert te bereiken of dat men dat, om wat voor reden dan ook, op eigen houtje probeert te doen. Daarmee is de tweede as een feit: werken actoren vooral samen aan thema's die internationale veiligheid en stabiliteit beogen of doen zij dat afzonderlijk van elkaar? De twee onzekerheden tegen elkaar afgezet resulteert in een assenkruis met vier toekomstscenario's, die afgebeeld zijn in onderstaande figuur.

Figuur 1 Toekomstscenario's Verkenningen (Verkenningen, 2010).



Vier scenario's

De vier scenario's zijn als volgt te kenmerken.

In de scenario's *Multilateraal* en *Multipolair* staat de invloed van staten centraal. Hoewel dit continuïteit met het verleden impliceert, verschuift in beide scenario's het machtscentrum van het Westen naar het Oosten (Azië). In het *multilaterale* scenario zet de mondialisering door en neemt de complexiteit van vraagstukken toe. Deze worden effectief opgepakt door opkomende en gevestigde mogendheden, die vergaand samenwerken in hervormde multilaterale instellingen. In het *multipolaire* scenario is samenwerking tussen staten allerm minst vanzelfsprekend. Staten vormen zich tot machtsblokken die onderling rivaliseren. In dit scenario is sprake van regionalisering, wedijver om schaarse hulpbronnen en protectionisme.

De opkomst en uitbreiding van de invloed van niet-statelijke actoren trekt zich door in de scenario's *Fragmentatie* en *Netwerk*, ook al blijven staten nog altijd bestaan. Tegen politieke basisbegrippen als nationale soevereiniteit en de internationale rechtsorde wordt anders aangekeken. In het *Netwerk* scenario zijn het transnationale netwerken, vooral georganiseerd rond *civil society*¹, die domineren. En ondanks dat de wereld erg onvoorspelbaar is, zijn er weinig grote conflicten, maar vooral een constante dreiging van conflicten op transnationaal niveau. Conflict en wedijver zijn wel prominent aanwezig in een *fragmenterend* wereldsysteem. Eigen belang, identiteit en veiligheid zijn drijvende krachten in dit scenario en beheersen de relaties. Internationale samenwerking is er nauwelijks en ook intern landen is het slecht gesteld met de orde.

¹ Civil society is het gehele middenveld tussen individu en staat, bevolkt door belangengroepen, kerken, media, vakbonden, mensenrechtenactivisten, buurtorganisaties, en in fragiele contexten, tribale verbanden, milities en veiligheidsgemeenschappen (Rood en Dinnissen, 2013: 98)

Conclusies strategische monitor 2012 & 2013

Dit en vorig jaar voerde de denktank Clingendael een strategische monitor uit, waarin aan de hand van een inventarisatie en analyse van ontwikkelingen en gebeurtenissen in de voorbijaande jaren beschouwd wordt in welk van de vier kwadranten het internationale systeem zich nu bevindt en waar het heen zou bewegen. Aan de monitors werken diverse experts verbonden aan Clingendael mee, die ieder vanuit het eigen expertiseveld ontwikkelingen en gebeurtenissen in kaart brengen en analyseren. In dit blok worden de belangrijkste conclusies van de monitors weergegeven. Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op een aantal specifieke “drijvende krachten” van het systeem van internationale betrekkingen.

Multilateraal, opschuivend naar multipolair

Op dit moment bevindt de wereld zich in het multilaterale scenario. De belangrijkste observatie voor deze conclusie is dat samenwerking tussen staten, m.n. in multilaterale instituties, nog altijd overheerst. Deze samenwerking verloopt echter steeds stroever, vooral waar het die tussen grootmachten betreft. Met deze steeds moeizamere samenwerking en de vorming van nieuwe machtsblokken, lijkt de wereld zich in de komende 5 tot 10 jaar te bewegen richting het multipolaire kwadrant. Het systeem blijft daarmee overwegend gedomineerd door staten - waaronder autoritaire staten als Rusland en China - hoewel de invloed van niet-statelijke actoren toeneemt.

Het Westen minder dominant

De verkenningen van de laatste jaren laten zien dat het Westen steeds minder dominant wordt; er is een machtsverschuiving gaande van “the West to the rest”. Met de rest wordt vooral bedoeld op de zogeheten BRICS-mogendheden², maar ook landen als Mexico, Indonesië, Zuid-Korea en Turkije kunnen hiertoe worden gerekend. De verschuiving in macht is vooral economisch van aard, maar ook in politiek en militair opzicht laten deze landen zich sterker gelden. Daarmee staat het internationale waardensysteem, dat na de Tweede Wereldoorlog vooral vormgegeven is door het Westen, onder toenemende druk. Opkomende landen dringen meer en meer aan op “Dewesternization”. Hun acceptatie van dominante Westerse uitgangspunten als soevereiniteit, de universaliteit van mensenrechten en democratie, en de neoliberale markteconomie neemt af. Ook stellen zij de huidige verdeling van macht binnen bestaande instellingen als de VN Veiligheidsraad, het IMF en de Wereldbank aan de kaak, en eisen meer zeggenschap in deze instellingen.

Onzekerder en onveiliger

De door Clingendael verkende trends en ontwikkelingen laten duidelijk zien dat er veel onzekerheid is binnen het internationale systeem. Onzekerheid zit vooral in:

- De Europese Unie – het risico van het uiteenvallen daarvan
- De Amerikaanse dollar – crisis als gevolg van het gepolariseerde politieke bestel in USA
- ‘Gordel van instabiliteit’ – bijv. machtsgreep terroristen, aanval Israël op Iran

² De BRICS-landen zijn Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika

- Moderne open samenlevingen – bijv. risico's van moderne ICT middelen

Met deze onzekerheden hangt een toenemende onveiligheid samen; dergelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot conflicten tussen staten. De meest zichtbare risico's van onveiligheid manifesteren zich in de genoemde 'gordel van instabiliteit' die grofweg loopt van Centraal-Amerika via grote delen van Afrika en het Midden-Oosten tot Zuidoost-Azië. Veel fragiele staten bevinden zich in dit gebied, waarbij conflicten tussen landen met potentiële spill-over-effecten naar andere regio's goed denkbaar zijn. En hoewel het uitbreken van een gewapend conflict tussen grote mogendheden klein is, is ook deze dan niet langer ondenkbaar.

Toenemende mondialisering

De mondialisering en verdichting (sterkere wederzijdse afhankelijkheden) van het internationale systeem zet voort door verdere economische, culturele en politieke integratie. De *governance* die nodig is om dit proces van mondialisering goed te laten verlopen laat daarentegen gebreken zien. Dit geldt met name voor het mondiaal financieel-economische en monetaire systeem. Er heerst fragmentatie in het besturen van belangrijke grensoverschrijdende vraagstukken, en de legitimiteit van multilaterale instituties neemt af door veranderende machtsverhoudingen. Er zijn geen duidelijke winnaars, maar wel verliezers van mondialisering aan te wijzen. Verliezers op geopolitiek vlak zijn met name de EU en de VS die genoeg moeten nemen met een bescheidener rol op het wereldtoneel. Daarnaast zijn er 'feitelijke' verliezers; de grote en groeiende groep mensen die nadeel ondervinden van mondialisering. Zij zien dit als bedreiging van traditionele levensvormen, de eigen identiteit en zekerheden, en ontberen de vaardigheden en de mentaliteit om van de mogelijkheden van mondialisering te profiteren.

Falende omgang grensoverschrijdende vraagstukken en 'mondiale publieke goederen'

Over de aanpak van vraagstukken die bij uitstek mondiaal en grensoverschrijdend van aard zijn, zoals schaarstes en klimaatverandering, wordt nauwelijks overeenstemming bereikt. Vooral de druk op zogeheten "mondiale publieke goederen" zoals grondstoffen en water neemt toe, wat ook potentiële gevolgen heeft voor (regionale) stabiliteit en veiligheid. Deze toenemende druk is het gevolg van een combinatie van klimaatverandering, groeiende wereldbevolking en de snelle economische ontwikkeling in opkomende landen (bijv. BRICS). Hierdoor neemt de vraag naar grondstoffen, water, voedsel, e.d. toe en dat brengt mogelijk schaarste en verhoogde spanning met zich mee. Dit wordt nog eens gecompliceerd door verschillende dwarsverbanden, zoals die tussen de productie van voedsel en biobrandstoffen.

'Drijvende krachten' nader bekeken

De strategische monitors gaan dieper in op verschillende "drijvende krachten" achter ontwikkelingen in het internationale systeem. Hieronder worden drie van deze drijvende krachten, die voor de Nederlandse watersector van het grootste belang zijn, uitgelicht.

Technologie en wetenschap

Ontwikkelingen in technologie en wetenschap gaan onverminderd door en lijken zich steeds sneller te voltrekken. Vooral ontwikkelingen in de digitale sfeer en op het (snij)vlak van nano-,

bio-, gen- en neurotechnologie worden steeds geavanceerder en daarmee invloedrijker. Daarnaast is een toename waarschijnlijk in robotisering en automatisering, in het aantal en de kwaliteit van sensoren (voor bijv. beeld, geluid, temperatuur, stoffenanalyse, GPS), in betere algoritmen en software en daarmee ook in de capaciteiten met betrekking tot data-aggregatie (big data). De potentie van deze ontwikkelingen is groot, maar het vergroot ook de afhankelijkheid en kwetsbaarheid; denk aan uitval van informatiesystemen en betalingsverkeer na een digitale aanval of de schade die aan mens en milieu kan worden toegebracht door onbeheersbare nano- of biotechnologieën.

Technologie heeft de potentie om maatschappelijke, economische en internationaal-politieke systemen ingrijpend te veranderen, maar de implementatie van technologieën worden bepaald door politieke en sociale keuzes en processen. Het zijn de natiestaten die vooralsnog het beste in staat zijn technologieën naar hun hand te zetten. Maar door de steeds vaker commercieel ontworpen en daarmee vrijelijk beschikbare technologieën, worden niet-statelijke actoren belangrijker en invloedrijker op dit terrein.

Natuurlijke hulpbronnen

Voor economische, politieke en ecologische stabiliteit is een stabiele en zekere energievoorzieningszekerheid van wezenlijk belang. Feitelijk gezien is er weinig reden tot zorg als gekeken wordt naar de fysieke beschikbaarheid van fossiele energiebronnen (olie, gas en steenkool). Door exploraties zijn veel nieuwe gas- en olievelden ontdekt, grootschalige olie en gaswinning uit teerzanden en schaliegesteenten is mogelijk geworden, en door toepassing van alternatieve energiebronnen neemt de druk op fossiele brandstoffen af. Wat meer zorgen baart voor een stabiele energievoorziening is mogelijke politieke instabiliteit. Voor wat betreft andere hulpbronnen, zoals voedsel en water, zal de schaarste en de *perceptie* van schaarste toenemen. Dit voedt zogeheten *resource nationalism*, de these dat landen meer gaan inzetten op strategische zekerstelling van grondstoffen en hulpbronnen voor eigen consumptie. Een toename hiervan kan de verhoudingen tussen landen op scherp zetten en een mogelijk schadelijk effect hebben op de wereldeconomie.

Klimaatverandering

De snelheid en ernst van klimaatverandering lijken toe te nemen, al zijn wetenschappelijke onzekerheidsmarges groot en de risico's voor het internationale systeem en veiligheid moeilijk in te schatten. Het maken van bindende afspraken en internationale samenwerking op dit vlak blijft waarschijnlijk uit, zoals ook de afgelopen periode is gebleken. Nationale belangen die strijdig zijn met een actief klimaatbeleid voeren de boventoon. Een land als de VS en de Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse regio's geven klimaatverandering doorgaans (veel) minder politieke aandacht dan Europese landen. Dit kan vergaande consequenties hebben, in het bijzonder voor de beschikbaarheid van voedsel en (drink)water. Zo kunnen droogte of overstromingen, als gevolg van extremere weersomstandigheden, (drink)watertoevoer of voedselverbouwing in negatieve zin beïnvloeden, met sociale en politieke onrust tot gevolg.

Beleidsimplicaties voor Nederland

Wat zijn de implicaties die de strategische monitors aangeven voor het (buitenland)beleid van Nederland? Van algemene aard is de constatering dat Nederland voor de behartiging van eigen belangen sterk aangewezen is op – en afhankelijk is van – internationale samenwerking. Ankers die Nederland traditiegetrouw houvast en richting geven op dit vlak, de multilaterale instanties als de VN, NAVO en EU, staan daarbij meer en meer onder druk. Voor Nederland is dat een verontrustende ontwikkeling. En terwijl opkomende landen investeringen op diplomatiek en militair vlak en in ontwikkelingssamenwerking opschroeven, doen Westerse landen juist het tegenovergestelde. Voor een land als Nederland, bij uitstek afhankelijk van anderen, is dit opmerkelijk.

Een aantal concrete aanbevelingen worden gedaan:

- Nederland zal zich sterker moeten richten op samenwerking in ad hoc-verbanden en thematische clusters, waarbij het stellen van prioriteiten noodzakelijk is;
- Nederland dient aansluiting te blijven houden en waar mogelijk te intensiveren bij samenwerkingsverbanden in de EU en tussen EU-lidstaten, waarbij afstemming van capaciteiten cruciaal is voor de behartiging van Nederlandse belangen;
- Gezien de schuivende machtsverhoudingen, is Nederland voor het uitoefenen van invloed buiten Europa steeds meer aangewezen op samenwerking met EU-partners;
- Nederland kan banden met landen die van oudsher minder sterk zijn aanhalen door bijvoorbeeld meer initiatieven in bilateraal verband op te zetten. Landen als Turkije, Indonesië, Zuid-Afrika, Brazilië en Zuid-Korea zijn potentiële partners;
- Nederland zal gediend zijn bij blijvende bereidheid en inzet van capaciteit om internationale verantwoordelijkheden (bijv. vredesoperaties, justitiële taken m.b.t. internationaal recht) op zich te nemen.

Relevantie voor de Nederlandse watersector

Zoals in de strategische monitors van Clingendael uit 2012 en 2013 duidelijk naar voren komt, speelt water een niet te onderschatten rol in de status en verdere ontwikkeling van het internationale systeem. Water is één van de belangrijkste hulpbronnen, dat stevast als een drijvende kracht van verschuivingen binnen het systeem wordt beschouwd. De mate van stabiliteit en veiligheid in de wereld, hangt mede af van de wijze waarop met water wordt omgegaan, zowel binnen als tussen landen en regio's. Daarnaast wordt de waterproblematiek nog eens extra urgent door de innige samenhang met een andere drijvende kracht: klimaatverandering.

Wederkerigheid tussen trend en Nederlandse watersector

Er is een sterke wederkerigheid tussen de in deze trendalert beschreven politieke verkenningen en de Nederlandse watersector.

Eenzijds kan wat de Nederlandse watersector en kennisinstituten in praktische, wetenschappelijke en technologische zin presteren van groot nut zijn voor inzicht in en aanpak van watervraagstukken over de eigen grenzen heen. De inzet van Nederland op dit vlak is en blijft van groot belang en het draagt daarmee een bescheiden, maar gewaardeerd steentje bij aan een stabielere en veiligere omgeving voor de wereldwijde bevolking.

Anderzijds ondervindt de Nederlandse watersector invloed van internationale ontwikkelingen; het voorgaande laat zien dat stabiliteit en veiligheid zoals we die op dit moment kennen allerminst een gegeven is. Diverse (andere) drijvende krachten brengen veranderingen teweeg in het internationale systeem waar ook de Nederlandse watersector zich op z'n minst rekenschap van moet geven en al dan niet op moet anticiperen. Zoals Nederland gebaat is bij het internationale systeem in het multilaterale kwadrant, zo lijkt ook de Nederlandse watersector hiervan te profiteren; door samenwerking met name in en via multilaterale instanties als de VN kan zij haar kennis en expertise van water effectief en op wereldschaal ventileren.

“Westers” watermanagement onder druk; andere houding Nederlandse watersector?

De (langzame) beweging naar het multipolaire kwadrant, met meer onderlinge wedijver en protectionisme tussen machtsblokken, zal op een aantal vlakken een andere houding vereisen van Nederlandse waterorganisaties. In dat scenario zullen landen waarmee Nederland geen machtsblok vormt minder snel geneigd zijn een beroep te doen op Nederlandse organisaties voor ondersteuning aan of uitvoering van hun watertaken, ook al zijn de voordelen nog zo evident. Een bescheiden(er) rol voor Nederlandse waterorganisaties ligt in dat geval voor de hand. Ook nuttig is een verhoogd bewustzijn van en het voorzichtig(er) omspringen met de eigen ‘westerse’ vooraannamen en wijze van opereren, mocht het internationale systeem zich inderdaad bevinden in het multipolaire scenario.

Deze laatste opmerking is overigens ook nu al van groot belang. Doordat blokken als de EU en de VS een steeds minder dominante invloed hebben op wereldwijde schaal en daarmee ook het ‘Westerse gedachtengoed’ afkalt (mensenrechten, democratie, markteconomie), krijgen waterprofessionals in andere wereldregio's waarschijnlijk steeds meer te maken met alternatieve manieren van management en opereren, of misschien zelfs met een “vijandelijke” houding jegens Westerse uitgangspunten.

Kortom, ‘onze’ wijze van watermanagement is niet per definitie de universele maatstaf of hoeft althans niet als zodanig worden gezien door anderen. Hetzelfde geldt voor hier ontworpen watertechnologieën; die zijn niet “neutraal” en in het ontwerp zijn elementen opgenomen die in andere contexten andere effecten sorteren als in de Nederlandse of Westerse context. Deze zaken zijn met name sociaal en cultureel van aard. Begrip daarvan is, in een sterk technocratisch georiënteerde sector als die van water, niet vanzelfsprekend. Een grotere mate van interdisciplinariteit, waarbij natuur-, technische en sociaal wetenschappelijke inzichten elkaar beïnvloeden en versterken, kan dat begrip vergroten.

Bilaterale waterverbanden en Nederlandse waterbelangen via de Europese Unie

Wanneer internationale samenwerking via multilaterale instellingen afneemt, neemt de behoefte aan verbanden op bilateraal niveau of in thematisch verband toe. Dat biedt kansen voor de Nederlandse watersector. Nu al is water als thema in het Nederlands buitenlandbeleid stevig verankerd. Daar waar ad-hoc verbanden op het thema water ontstaan, kan de Nederlandse watersector zich profileren. In een wereld gedomineerd door staten, moet daarbij in acht genomen worden dat dat nog altijd in innige samenwerking met het Rijk en via diplomatieke wegen dient te gebeuren. Initiatieven op watergebied zijn met name kansrijk in de eerder genoemde landen als Turkije, Brazilië, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.

Tot slot is het nuttig in te zien dat Nederlandse belangen, en dus ook die van water, in de wereld steeds meer via de EU moeten worden ingebracht en verdedigd. De EU kan als “machtsblok” immers veel meer realiseren dan Nederland op eigen houtje. Dat vergt wellicht een institutionele herijking; nu worden waterbelangen nog veelal afzonderlijk en gefragmenteerd bij de EU ingebracht door bijvoorbeeld Vewin (drinkwater) en de Unie van Waterschappen (waterschapsbelangen). Misschien moeten we toe naar een vorm die een meer eensgezinde inbreng van belangen mogelijk maakt?

Meer informatie

Deze trendalert is opgesteld in september 2013 en is gebaseerd op de volgende rapporten:

- Rood, J. en R. Dinnissen (2013). *Een wereld in onzekerheid*. Clingendael Strategische Monitor 2013. Den Haag: Clingendael ([hier te downloaden](#))
- Clingendael (2010). *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. Den Haag: Clingendael ([hier te downloaden](#))

W: www.dwsi.nl

E: dwsi@kwrwater.nl