
Vergaderjaar 2020 – 2021

35 570 XVII Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2021

C BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2021

De impact van de COVID-19 pandemie wordt wereldwijd gevoeld. Bijna alle landen zijn getroffen door het virus, en overal hebben de maatregelen om de pandemie te bestrijden impact op de samenleving en de economie. Naar aanleiding van de vraag van GroenLinks tijdens de behandeling van de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 15 december jl. in de Eerste Kamer, ga ik in deze brief in op de effecten van de pandemie op conflictrisico's en conflicten en hoe wij deze effecten samen met onze partners hebben geadresseerd. Daarnaast geeft de brief enkele handvatten voor de Nederlandse inzet op conflictpreventie in het licht van de COVID-19-pandemie.

Voorkomen van conflicten en instabiliteit is één van de hoofddoelen van het Nederlandse Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)-beleid, zoals vastgelegd in de beleidsnota *Investeren in Perspectief*¹. Dit beleid richt zich op de aanpak van de grondoorzaken van armoede, irreguliere migratie en conflict en biedt daarmee een brede preventieagenda, die direct bijdraagt aan het realiseren van de internationaal afgesproken Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs). In deze brief focus ik op de gevolgen van de pandemie voor de Nederlandse inzet op het bereiken van SDG16: rechtvaardige, vreedzame en inclusieve samenlevingen.

De wereldwijde impact van de COVID-19-pandemie

De pandemie raakt de armste en meest kwetsbare groepen, waaronder vrouwen, jongeren en vluchtelingen, het hardst. Naast de directe gezondheidseffecten zijn de indirecte gevolgen enorm. De toename in gendergerelateerd geweld, aangewakkerd door de *lockdowns*, wordt al een schaduwpanemie genoemd². Ook de gevolgen voor de geestelijke gezondheid zijn groot. Wereldwijd lijden mensen onder verhoogde stress en onzekerheid, over hun eigen gezondheid en die van hun naasten, maar ook als gevolg van het (fysieke) isolement en economische onzekerheid³. Ook sociaaleconomisch zijn de gevolgen groot. Voor de pandemie verwachtte de

¹ Kamerstukken 34 952, nr. 1.

² <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>

³ https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief-covid_and_mental_health_final.pdf

Wereldbank in 2021 588,4 miljoen extreem armen, nu is de verwachting dat dit er in 2021 730,9 miljoen zullen zijn⁴. En de crisis is nog lang niet over.

Armoede concentreert zich al een aantal jaren in toenemende mate in fragiele landen⁵. De Wereldbank verwacht dat het totale BNP van fragiele en conflictlanden 8,6% lager zal zijn in 2022 dan voor de pandemie⁶. Economische schokken, ongelijkheid en economische marginalisatie verhevigen de strijd om schaarse economische hulpbronnen. Dit kan scheidslijnen tussen groepen verdiepen en de kans op gewelddadig conflict vergroten. Zoals de International Crisis Group (ICG) schrijft: "geweld is waarschijnlijker tijdens periodes van economische instabiliteit"⁷.

De keuzes die in de pandemiebestrijding door overheden worden gemaakt hebben een, mogelijk langdurige, impact op de relatie tussen de burger en de overheid. In fragiele situaties kan deze crisis het vertrouwen van de bevolking in de overheid verder ondermijnen en druk zetten op het sociale contract tussen overheid en burger⁸. Mensen zijn gedurende de crisis nog sterker afhankelijk van gezondheidszorg, sociale bescherming, toegang tot recht en economische steun. Dit betreffen voorzieningen die in veel landen ongelijk verdeeld zijn. Bestaand wantrouwen wordt versterkt door al dan niet terecht vermoedens van corruptie. Desinformatie over het virus en over wie 'verantwoordelijk' zou zijn voor de verspreiding ervan kan eveneens de relaties tussen groepen schaden en kwetsbare minderheden verder marginaliseren.

Daarnaast worden in een aantal landen burgerrechten en politieke rechten beperkt onder het mom van de pandemiebestrijding. In een aantal landen is buitensporig geweld gebruikt om onder meer *lockdowns* te handhaven en vreedzame demonstraties de kop in te drukken. In sommige gevallen zijn de beperkingen op samenkomst misbruikt om bijeenkomsten van oppositiebewegingen te verbieden. The Armed Conflict Location Event Database (ACLED), mede gefinancierd door Nederland, constateert dat de pandemie leidde tot een afname van protesten, maar ook tot een toename van geweld door de staat tegen burgers⁹.

Al deze factoren vergroten de kans op maatschappelijke onrust en gewapend conflict, zeker wanneer deze samenkomen in fragiele landen.

De internationale respons op de pandemie

De eerste internationale respons op de effecten van de pandemie was gericht op het bieden van humanitaire hulp en sociaaleconomische steun. Zo ook de Nederlandse inzet, waarover ik u eerder informeerde¹⁰. Deze hulp is essentieel, en gezien de geïdentificeerde risico's moet deze conflict-sensitief worden ingezet; dit wordt ook door de VN en de Wereldbank bepleit¹¹. Dit betekent dat hulp maatschappelijke scheidslijnen helpt overbruggen, in plaats van te versterken.

Organisaties actief op het gebied van veiligheid en rechtsorde hebben doorgaans goede netwerken in moeilijk te bereiken gebieden waar het vertrouwen in autoriteiten laag is. Zo financiert Nederland in partnerlanden zoals Mali programma's in onveilige en ontoegankelijke regio's. Via netwerken die goed geworteld zijn in lokale

⁴ <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>

⁵ <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/world-bank-group-strategy-for-fragility-conflict-and-violence-2020-2025>

⁶ <https://blogs.worldbank.org/voices/global-economic-outlook-five-charts>

⁷ <https://www.crisisgroup.org/global/10-conflicts-watch-2021>

⁸ Secretaris Generaal van de Verenigde Naties Guterres noemde dit in de Veiligheidsraad op 12 augustus jl. Zie

<https://www.un.org/press/en/2020/sqsm20204.doc.htm>

⁹ <https://acleddata.com/2020/08/04/a-great-and-sudden-change-the-global-political-violence-landscape-before-and-after-the-covid-19-pandemic/>

¹⁰ Kamerstukken 33625 nr. 320

¹¹ <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/covid-19-fragile-settings-ensuring-conflict-sensitive-response>

gemeenschappen konden COVID-19 preventiemaatregelen worden uitgevoerd. Lokale ngo's verlenen rechtsbijstand en geven voorlichting over het recht op toegang tot gezondheidszorg. De jeugdleiders van een door SNV-ICCO-Oxfam uitgevoerd jongerenprogramma zetten zich in om betrouwbare informatie te verspreiden over COVID-19 preventie.

Ook zet Nederland via tal van partners in op het bestrijden van de gevolgen van de pandemie voor de veiligheid en rechtsorde in landen. Zo werkte het Centre for Humanitarian Dialogue (CHD) aan het bevorderen van lokale humanitaire wapenstilstanden, om samenwerken bij de bestrijding van het virus te bevorderen. Het Geneva Center for Security Governance werkte in Mali samen met het nationale mensenrechteninstituut om het respecteren van de mensenrechten door de veiligheidsdiensten bij het handhaven van de COVID-19-maatregelen te monitoren. Een programma van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) International in Uganda traint lokale ambtenaren in inclusief en gendersensitief besturen. In reactie op COVID-19 werden met deze ambtenaren plannen opgesteld om de impact van de pandemie op vrouwen, waaronder gendergerelateerd geweld, in die gemeenten te adresseren. En in Libanon wordt door de Bar Association met steun van het United Nations Development Programme (UNDP) gratis rechtsbijstand aangeboden aan slachtoffers van gendergerelateerd geweld en aan migranten die geraakt zijn door de gevolgen van de pandemie.

Ook de EU paste haar programmering aan vanwege de pandemie. Zo probeert de EU via het Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP) in verschillende fragiele contexten de secundaire gevolgen van COVID-19 te mitigeren. In Sudan is de inzet bijvoorbeeld gericht op het voorkomen dat gemarginaliseerde groepen verweten wordt COVID-19 te verspreiden. Deze beschuldigingen kunnen negatieve gevolgen hebben voor de verhoudingen tussen gemeenschappen, in de context van een al fragiel vredesproces. En in Afghanistan wordt ingezet op het bestrijden van desinformatie, het verbeteren van de toegang tot medische dienstverlening en het garanderen van humanitaire toegang óók in door de Taliban gecontroleerde gebieden.

Ook de VN en Wereldbank hielden in hun COVID-19-respons rekening met de toegenomen conflictrisico's. Zo heeft de Wereldbank meer dan 30 fragiele en conflictlanden ondersteund bij het adresseren van de impact van COVID-19. Deze inzet past binnen de kaders van de in maart 2020 gepubliceerde nieuwe *Fragility, Conflict and Violence* (FCV) strategie waarmee de Bank beleidsmatig en institutioneel beter toegerust werd op het werken in fragiele- en conflictlanden. In respons op de pandemie is de hulp opgeschaald en zijn prioriteiten aangepast, zoals nog meer aandacht voor de meest kwetsbare groepen, waaronder vrouwen en meisjes.

Ook de specifiek op vredesopbouw gerichte fondsen van de VN en Wereldbank richten een deel van hun programmering op het effectief bestrijden van de pandemie. Dit betreft bijvoorbeeld het Peacebuilding Fund (PBF) van de VN en het State & Peacebuilding Fund (SPF) van de Wereldbank. Beide fondsen hebben hun inzet op conflict-sensitief crisismanagement sterk uitgebreid.

Nederland zal ook tijdens het lidmaatschap van de VN Peacebuilding Commission (PBC) in 2021 en 2022 systematische aandacht vragen voor de grondoorzaken van conflict (zoals ongelijkheid, toegang tot recht, mensenrechtenschendingen en psychosociale noden), specifiek ook in relatie tot COVID-19. We zullen daarbij altijd opkomen voor de belangen van de meest kwetsbaren in fragiele contexten ('*leave no one behind*').

Volgende stappen: onze inzet versterken

Het is cruciaal dat beleid en programmering om de pandemie effectief te bestrijden rekening houden met maatschappelijke spanningen en conflict risico's. De Wereldbank en VN benadrukken dat alleen landen met een inclusief en effectief bestuur dat het vertrouwen van de bevolking heeft, succesvol het virus onder controle kunnen krijgen¹². Deze landen kunnen ook spanningen in de samenleving beter adresseren dan landen waar mogelijkheden tot inspraak beperkt zijn. Een succesvolle aanpak van COVID-19 en een inzet op conflictpreventie versterken elkaar. Het is uit onderzoek bekend dat investeren in conflictpreventie menselijke, maatschappelijke en economische schade voorkomt. Hoewel lastig te meten, schatten de VN en de Wereldbank dat elke dollar geïnvesteerd in preventie 16 dollar in toekomstige kosten scheelt¹³. Dit alles onderstreept het belang van Nederlandse prioriteiten als inclusief bestuur, vredesopbouw, conflictbemiddeling, toegang tot recht en gendergelijkheid. Inzet op deze prioriteiten blijft onverminderd relevant.

Vooruitkijkend wordt, onder de noemers *Building Back Better* en *Building Forward Together*, internationaal gesproken over hoe samenlevingen na de COVID-19-pandemie kunnen worden versterkt. Huidige inspanningen dienen gericht te zijn op het bouwen van inclusieve en duurzame economieën en samenlevingen die weerbaarder zijn tegen dreigingen. Samenlevingen met goed functionerende inclusieve instituties, toegankelijke rechtssystemen, waar menselijke veiligheid en sociale cohesie centraal staan en waar rechten van minderheden gerespecteerd worden, zijn weerbaarder tegen de risico's op gewelddadig conflict.

Het versterken van deze lokale weerbaarheid vereist in toenemende mate dat het perspectief van de lokale bevolking het uitgangspunt is van ontwikkelingssamenwerking. Juist in fragiele en conflictlanden, waar het sociale contract tussen overheden en burgers vaak zwak is, moet de ontwikkelingsinzet uitgaan van de lokale prioriteiten. Dit kan door samen te werken met lokale leiders, vrouwenorganisaties, jeugdbewegingen of andere legitieme vertegenwoordigers van de gemeenschap en legitieme overheden. Uitgaan van de behoefte van de lokale bevolking verbetert de kwaliteit en de duurzaamheid van de ontwikkelingsinterventies. Deze aanpak versterkt eveneens het maatschappelijk middenveld, in een tijd waarin de ruimte daarvoor in veel landen afneemt.

Een mensgerichte benadering, die uitgaat van de perspectieven van de lokale bevolking op zaken als veiligheid en rechtvaardigheid, is daarbij van belang. Een mensgerichte benadering stelt de behoeften, ervaringen en ideeën voor oplossingen van burgers centraal. Dit kan gaan om de ervaringen met de lokale veiligheidsinstanties, of de mate waarin burgers hun recht kunnen halen. Nederland zet sterk in op het samenbrengen van landen in een *justice* coalitie om – juist in de context van de pandemie – aandacht te blijven vragen voor het belang van een mensgerichte benadering op toegang tot recht.

Lokalisering en een mensgerichte benadering als uitgangspunten voor beleid en programmering kunnen alleen op basis van een goede analyse. Nederland steunt organisaties die conflictanalyses maken en incidenten monitoren. Richting de VN,

¹² <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/covid-19-fragile-settings-ensuring-conflict-sensitive-response>

¹³ <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/pathways-for-peace-inclusive-approaches-to-preventing-violent-conflict>

Wereldbank en de EU bepleit Nederland het uitvoeren van gezamenlijke conflictanalyses door of met lokale experts en organisaties.

Concluderend is de Nederlandse inzet op het aanpakken van grondoorzaken van conflict zo mogelijk van nog groter belang geworden, met de door de pandemie toegenomen conflictrisico's. Investerings in het bereiken van de SDG's en specifiek SDG16 blijven nodig om in de meest fragiele landen en regio's perspectief te bieden en gewelddadig conflict te voorkomen.

De Minister voor Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

Sigrid A.M. Kaag