

Vergaderjaar 2019–2020

34 952

Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland

Nr. 98

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2019

Deze brief informeert u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, over de vooruitgang ten aanzien van de baanbrekende resolutie over de relatie tussen conflict en honger, die op initiatief van het Koninkrijk op 24 mei 2018 door de VN Veiligheidsraad met unanimititeit werd aangenomen. Deze brief gaat conform mijn toezegging tijdens het AO noodhulp van 6 juni jl. in op de Nederlandse inzet, de behaalde resultaten en de huidige uitdagingen in de verdere implementatie (Kamerstuk 34 952, nr. 78). Het belang van deze resolutie is nog steeds groot: volgens het *Global Report on Food Crisis 2019* d.d. 3 april 2019 is onveiligheid en conflict de belangrijkste oorzaak van voedselonzeekerheid, waardoor momenteel 74 miljoen mensen voedsel-onzeker zijn¹.

Nederlandse inzet

De Nederlandse inzet op het thema conflict en honger kent drie pijlers: 1) *advocacy* ten behoeve van de slachtoffers van door conflict veroorzaakte voedselonzeekerheid en het aan de kaak stellen van schendingen van het internationaal recht op dit gebied, 2) preventie om door conflict veroorzaakte honger te voorkomen en tijdige actie, en 3) versterking van het verbod op uithongering en *accountability* voor schendingen.

Advocacy

Sinds de aanname van VNVR-resolutie 2417 (2018) heeft Nederland zich samen met relevante partners als het *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), het Wereldvoedselprogramma (WFP), de *Food and Agriculture Organisation* (FAO), *Global Rights Compliance*, de *World Peace Foundation* en gelijkgestemde landen als Zwitserland op

¹ 2019 Global Report on Food Crises Key Messages, http://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2019-Key_Messages-EN.pdf

verschillende terreinen ingezet voor de implementatie van de resolutie. Onder andere door het overbrengen van kernboodschappen zoals het erkennen van de wederkerige relatie tussen conflict en honger. Naast erkenning zal VNVR-resolutie 2417 ook daadwerkelijk gebruikt moeten worden. Zo pleit Nederland bij WFP in Rome, zowel publiekelijk als achter de schermen, voor meer aandacht voor het verzamelen van data in het veld om de relatie tussen conflict en honger zichtbaar te maken. Nederland spreekt ook strijdende partijen aan op het belang van naleving van mensenrechten en humanitair oorlogsrecht, waaronder het verlenen van humanitaire toegang, het verbod op het aanvallen van burgers en civiele infrastructuur (zoals markten en voedselopslagplaatsen) en het verbod op het uithongeren van de burgerbevolking.

Deze kernboodschappen zijn het afgelopen jaar tijdens verschillende bijeenkomsten in diverse gremia maar ook in bilaterale contacten opgebracht, waaronder in New York, waar meer dan een jaar na de aanname van VNVR-resolutie 2417 de internationale gemeenschap in toenemende mate aandacht schenkt aan conflict als grondoorzaak van voedselonzeekerheid. Zo informeerden WFP en OCHA de VN Veiligheidsraad in 2018 over de mate waarin conflict een rol speelde bij de groeiende voedselonzeekerheid in Zuid-Soedan en in Jemen. Tijdens de Algemene Vergadering van de VN in 2018 vroeg het Nederlandse flagship event «*Breaking the Cycle between Conflict and Hunger*» aandacht voor de bescherming van en de investeringen in voedselsystemen om het risico op ernstige voedselonzeekerheid ten tijde van gewapend conflict te voorkomen. De internationale gemeenschap uitte waardering voor de inzet van Nederland bij het aan de kaak stellen van de rol van conflict in de huidige toename van voedselonzeekerheid. Het event leverde een aantal concrete aanbevelingen op die verder worden uitgewerkt door betrokken organisaties, zoals WFP, FAO en IFAD. Deze organisaties zijn belangrijke partners in het voorkomen en bestrijden van door conflict veroorzaakte honger in crisissituaties. Gemandateerd door resolutie 2417 wordt het thema Conflict en Honger nu ook specifiek opgenomen in het jaarlijkse *Protection of Civilians*-rapport (S/2019/373) van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties². Deze ziet de resolutie als mandaat voor rapportage over de problematiek en om aan te dringen bij de internationale gemeenschap op actie.

Sinds begin 2019 maakt Conflict en Honger onder NL-Zweeds voorzitterschap ook vast onderdeel uit van de *Group of Friends on Protection of Civilians*. De Conflict en Honger werkgroep werd in februari 2019 gelanceerd om nadere invulling te geven aan de stappen die moeten worden gezet om de resolutie uit te voeren. Daarnaast organiseerde Nederland in Genève en Rome verschillende seminars om met lidstaten, VN en partners, inclusief de private sector en jongeren, te spreken over de uitvoering van de resolutie.

Nederland is verder succesvol geweest in het opnemen van het thema conflict en honger in relevante resoluties van de Mensenrechtenraad. Zo wordt in de recente resoluties over Jemen en Syrië opgeroepen dan wel aangemoedigd om specifiek onderzoek te laten doen naar uithongering als schending van oorlogsrecht en mensenrechten.

Preventie en tijdige actie

Sinds de aanname van de resolutie 2417 heeft Nederland verschillende activiteiten ondernomen gericht op het voorkomen van door conflict

² S/2019/373 Protection of civilians in armed conflict, Report of the Secretary-General (7 mei 2019), <https://undocs.org/S/2019/373>

veroorzaakte voedselonze­kerheid. Zo neemt Nederland deel aan het *Global Network Against Food Crises*. Dit samenwerkingsverband werd opgericht door FAO, WFP en EU en speelt een belangrijke rol in het voorkomen en tijdig signaleren van voedselcrises via drie pijlers: 1) de internationale gemeenschap voorzien van op consensus gebaseerde data over voedsel­ze­kerheid; 2) werken aan donorcoördinatie om tot tijdige actie en strategische investeringen te komen in de samenhang tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking en 3) vredesopbouw te bevorderen en politiek commitment op hoog niveau te bewerkstelligen. Het *Global Network Against Food Crises* kent meerdere successen: zo heeft het bijgedragen aan het *East Africa Regional Report on Food Crises* in samenwerking met de Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Ook produceerde dit netwerk het *Monitoring food security in countries with conflict situations report*, dat de problemen rondom voedsel­ze­kerheid in conflictgebieden in kaart brengt. Dit rapport werd in september 2019 aan de Veiligheidsraad van de VN gepresenteerd. Tot slot voert het *Global Network* een lopend onderzoek uit naar *Humanitarian and Development funding flows to Food Crises*.

Daarnaast pleit Nederland actief voor het verzamelen van data over voedselonze­kerheid, waaronder bij de Romeinse VN-instellingen zoals WFP en FAO. Nederland zet in op het delen van deze data waar relevant met de SGVN en UNOCHA in het kader van resolutie 2417. Ook in Washington via samenwerking met het *Famine Action Mechanism* van de Wereldbank zet Nederland in op preventie. Dit mechanisme wordt opgezet om vroegtijdig actie te kunnen nemen wanneer ernstige voedselonze­kerheid dreigt. Nederland is betrokken bij de uitwerking van dit instrument, met name op het gebied van data (samen met het *Centre for Humanitarian Data* in Den Haag). Nederland investeert verder in het Food and Nutrition Security Resilience Programme (FNS-REPRO) programma van FAO. Dit programma is een Nederlands initiatief en brengt humanitaire, ontwikkelings- en vredesactoren bij elkaar om de vicieuze cirkel van honger en conflict te doorbreken.

Versterken verbod op uithongering en accountability

De derde pijler focust op het versterken van verbod op uithongering en accountability voor schendingen. Een effectieve implementatie van de resolutie vergt integrale politieke en diplomatieke actie om het verbod op uithongering te versterken en overtreders van het humanitair oorlogsrecht ter verantwoording te roepen. Nederland neemt hiertoe samen met gelijkgezinde landen, VN-organisaties en relevante humanitaire organisaties het initiatief.

Nederland zet zich in voor naleving van het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten. Relevant, in de context van door gewapend conflict veroorzaakte honger, zijn, onder andere, het blokkeren van hulpkon­vooien, het aanvallen van civiele infrastructuur (inclusief die noodzakelijk zijn voor de voedselproductie en distributie), het gebruik van de «tactiek van de verschroeide aarde», belegering en uithongering. In dit kader is het belangrijk om schendingen van het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten te identificeren, voorkomen, en in te zetten op ter verantwoording roepen van de mogelijke daders. Nederland steunt daartoe verschillende organisaties, waaronder de *Internationale Humanitarian Fact Finding Commission* en diverse accountability-mechanismen. Ook het maatschappelijk middenveld, zoals door Nederland ondersteunde ngo's *Global Rights Compliance*, *World Peace Foundation* en *Interpeace*, is van groot belang om te zorgen voor betere naleving van bovengenoemde wet- en regelgeving, rapportage en onderzoek naar schendingen daarvan, en het

verder ontwikkelen van mogelijkheden om daders ter verantwoording te roepen.

Daarnaast steunt Nederland actief het voorstel van Zwitserland om het opzettelijk gebruik maken van uithongering van burgers als methode van oorlogvoering door hun voorwerpen te onthouden die onontbeerlijk zijn voor hun overleving (waaronder het opzettelijk belemmeren van de aanvoer van hulpgoederen³), als misdrijf in een niet-internationaal gewapend conflict op te nemen in het Statuut van het Internationaal Strafhof. Momenteel geldt het voorgaande enkel voor internationale gewapende conflicten, terwijl het misdrijf het meest wordt gepleegd in niet-internationale gewapende conflicten. Nederland pleit voor aanname van dit amendement tijdens de *Assembly of State Parties* in december 2019. Het amendement kan inhoudelijk op steun rekenen van een groot deel van de staten maar er wordt gevreesd voor weerstand tegen de uitbreiding van het Statuut, zoals eerder ook het geval was met verschillende andere oorlogsmisdrijven.

Op dit moment wordt binnen de derde pijler verder onderzocht, conform motie van het lid Karabulut over uithongering als oorlogswapen (Kamerstuk 35 000 V, nr. 27), of sancties ingesteld kunnen worden tegen verantwoordelijken die opzettelijke uithongering van de burgerbevolking inzetten als methode van oorlogvoering. Zoals bekend bij uw Kamer streeft het kabinet naar een wereldwijd EU-mensenrechtensanctieregime. Dit sanctieregime moet zich richten op ernstige mensenrechtenschendingen en zou onder andere opzettelijke uithongering zoals hierboven beschreven kunnen omvatten.

In brede zin is de Nederlandse inzet in VN-verband – waar relevant – gericht op het opnemen van ernstige mensenrechtenschendingen en schendingen van het humanitair oorlogsrecht als sanctiegrond in sanctieregimes met betrekking tot conflictsituaties. Ook het blokkeren van humanitaire hulp en aanvallen op civiele infrastructuur kunnen hieronder vallen.

Samenvattend kent de Nederlandse inzet sinds de aanname van VNVR-resolutie 2417 meerdere successen en tal van uitdagingen. Nederland blijft zich inzetten via de drie pijlers voor de succesvolle implementatie van de resolutie.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

³ Zie ook Art. 5(l) Wet Internationale Misdrijven.