Beleidskader

Mondiaal Multilateralisme

Positionering van het Koninkrijk in een veranderende multilaterale wereldorde

Inhoudsopgave

Samenvatting

Inleiding

Leeswijzer

1. **Waarom multilateralisme belangrijk is voor het Koninkrijk**

2. **Analyse: Trends en ontwikkelingen voor multilateralisme**
   2.1 verschuivingen in de mondiale machtsverhoudingen
   2.2 druk op het internationale recht en universele waarden
   2.3 legitimiteit en effectiviteit van de Veiligheidsraad op de proef gesteld
   2.4 oprichting nieuwe multilaterale instellingen
   2.5 initiatieven ter ondersteuning van het op regels gebaseerde multilateralisme
   2.6 mondiale uitdagingen
   2.7 niet-gouvernementele spelers
   2.8 constructieve samenwerking

3. **Strategische aanpak: beschermen, versterken, hervormen**
   3.1 Beschermen
      Doelstelling 1 Fundamentele principes
      Doelstelling 2 Een sterk eigen narratief
      Doelstelling 3 Nederland als betrouwbare en voorspelbare speler en donor
   3.2 Versterken
      Doelstelling 4 De EU als krachtige geopolitieke speler
      Doelstelling 5 Regio-overstijgend samenwerken
      Doelstelling 6 Kandidaturen en benoemingen
   3.3 Hervormen
      Doelstelling 7 Steun voor inclusieve en legitieme multilaterale organisaties
      Doelstelling 8 Investeren in samenwerking met niet-gouvernementele actoren
      Doelstelling 9 Resultaten zichtbaarder maken

4. **Meest urgente uitdagingen voor de beleidsinzet**
   3.1 Vrede en veiligheid
   3.2 Mensenrechten, Rechtsorde & Democratie
   3.3 Stabiele wereldeconomie en een betrouwbaar handelssysteem
   3.4 Duurzame ontwikkeling
   3.5 Dwarsdoorsnijdende thema's: klimaat, biodiversiteit en vervuiling, gezondheid en digitalisering

5. **Implementatie**

Samenvatting

Op 24 februari 2022 viel Rusland met geweld Oekraïne binnen. Met deze aanvalsoorlog schendt Rusland op flagrante wijze het Handvest van de VN. Door ook burgers en burgerinfrastructuur als doelwit te kiezen, handelt Rusland op grove wijze in strijd met het internationale recht. Rusland frustreert bovendien een adequate reactie van de Veiligheidsraad en negeert een met ruime meerderheid aangenomen resolutie van de Algemene Vergadering van de VN. De impact hiervan dreunt hard door in de internationale betrekkingen. Ondanks deze evidente schendingen van de internationale rechtsorde, is de expliciete veroordeling daarvan door de internationale gemeenschap echter niet unaniem.

Al langer bestaan zorgen over de integriteit en toekomst van de op regels gebaseerde multilaterale orde. De naoorlogse wereldorde met politieke idealen en waarden zoals democratie, rechtstaat, mensenrechten, vrijhandel en marktvorming staat voor grote uitdagingen, en is onder druk van schuivende mondiale machtsverhoudingen aan het veranderen. Een herschikking van de politieke invloedssferen tekent zich ook scherp af in het multilaterale systeem. Het groeiende economische belang van vooral Aziatische landen - in het bijzonder China – en andere opkomende regionale machten in de *Global South* heeft ertoe geleid dat deze zich nadrukkelijker uitspreken in multilaterale fora en in toenemende mate grotere zeggenschap binnen die fora opeisen. Daarbij hechten zij vaak sterk aan hun soevereiniteit, en lijken regelmatig alleen bereid verantwoordelijkheid te dragen voor de aanpak van mondiale vraagstukken in ruil voor meer macht en zeggenschap in belangrijke organen.

Om in deze context de belangen van het Koninkrijk te verdedigen en om de grote mondiale uitdagingen als oorlog, klimaatverandering, migratie, armoede en ongelijkheid het hoofd te bieden, is bredere samenwerking nodig dan het krimpende platform van gelijkgezinde Westerse landen vanaf waar we nu opereren. Samen met EU-bondgenoten zullen we onze positie in het voor het Koninkrijk nog steeds vitale mondiale multilaterale systeem aanzienlijk moeten versterken. Dit kan door de samenwerking met andere partners te intensiveren en op gedeelde belangen een gezamenlijke agenda te ontwikkelen. Door niet te preken maar beter te luisteren en nieuwe partnerschappen aan te gaan op basis van gelijkwaardigheid en een open houding. Deze investering in nieuwe partnerschappen zal gepaard moeten gaan met de bereidheid - soms ongemakkelijke - compromissen te sluiten om effectief te kunnen opereren ter bevordering van nationale en collectieve belangen in deze veranderende context van het multilaterale stelsel, zonder dat wij daarbij concessies doen aan onze waarden en normen.

Samen met die bredere groep van partners werkt het Koninkrijk aldus aan een inclusief en effectief multilateraal stelsel, waarin op regels gebaseerde mondiale multilaterale instituties stevig verankerd blijven en brede legitimiteit genieten. Dit beleidskader vormt hiertoe een aanzet.

De strategische aanpak is gestoeld op drie pijlers: beschermen, versterken en hervormen. Het Koninkrijk wenst het multilateraal stelsel te beschermen tegen invloeden die tornen aan de internationale rechtsorde en mensenrechten. Het Koninkrijk zet zich tegelijkertijd in voor de versterking van de eigen positie en die van de EU in het dynamische geopolitieke multilaterale krachtenveld. De multilaterale orde moet «fit for purpose» blijven en waar zij dat niet is, worden gemaakt. Het Koninkrijk zet zich in voor een stelsel dat representatiever, meer coherent, efficiënter en effectiever is en opereert zonder afbreuk te doen aan de visie en missie van de organisaties zoals neergelegd in verdragen en statuten.

Het Koninkrijk blijft een betrouwbare en voorspelbare speler en donor en zet zich samen met de EU in voor "Our Common Agenda", de hervormingsagenda van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, alsook voor de modernisering van de WTO en de financiële instituties. Nederland zal hierbij samen met de EU en andere partners pleiten voor de meerwaarde van de instellingen in hun rol van normstellende, uitvoerende en coördinerende organisaties. De universele waarden en principes zoals neergelegd in het Handvest zijn hierbij leidend.

Voor het implementeren van de aanpak is coherent beleid noodzakelijk waarbinnen strategische doelen en inzet van het breed beschikbare instrumentarium nauw met elkaar samenhangen. Vandaar dat dit beleidskader is gekoppeld aan keuzes op aanpalende beleidsterreinen, waaronder het beleid op het gebied van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (BHOS-nota), de internationale klimaatstrategie en de mondiale gezondheidsstrategie. De huidige multilaterale beleidsinzet kent vier pilaren (vrede en veiligheid / mensenrechten, rechtsstaat en democratie /

stabiele wereldeconomie / duurzame ontwikkeling) en drie dwarsdoorsnijdende thema's (klimaat, biodiversiteit en vervuiling / gezondheid / digitalisering). De Sustainable Development Goals vormen een leidend beginsel. Het feministisch buitenlandbeleid komt terug in alle facetten van de beleidsinzet.

Voor de implementatie van het kader zal onder meer periodiek interdepartementaal coördinatie-overleg worden opgezet. De strategische inzet binnen de drie pijlers komt terug in (inter)departementale beleids- en operationele plannen. Hetzelfde geldt voor de geïdentificeerde doelen binnen die pijlers. Implementatie van de strategie vindt plaats binnen de bestaande beleidskaders van de betrokken overheidsorganisaties. Het voornemen is over de implementatie van het beleidskader multilateralisme jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken vervult een coördinerende rol bij de rijksbrede uitvoering.

De notitie is mede tot stand gekomen met dank aan informele input en commentaar van experts en maatschappelijke organisaties.

Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden is voor zijn welvaart, gezondheid en veiligheid afhankelijk van een stabiele wereld waarin landen op basis van multilaterale afspraken met elkaar samenwerken en waarbij men elkaar erop kan aanspreken als regels worden overschreden. Het Koninkrijk heeft, samen met andere landen, ontegenzeggelijk baat gehad bij het multilaterale systeem omdat belangen en waarden van het Koninkrijk in gemeenschappelijkheid konden worden bevorderd. VN-ontwikkelingsorganisaties en internationale financiële instellingen hebben, met bijdragen van het Koninkrijk, wereldwijd armoede teruggedrongen en humanitaire noden gelenigd.

De naoorlogse wereldorde met politieke idealen en waarden zoals democratie, rechtstaat, mensenrechten, vrijhandel en marktvorming staat echter voor grote uitdagingen, en is onder druk van de schuivende machtsverhoudingen aan het veranderen. Een mondiale herschikking van de politieke invloedssferen tekent zich ook scherp af in het multilaterale systeem.

Het groeiende economische belang van vooral Aziatische en andere opkomende landen in de *Global South* heeft ertoe geleid dat deze zich nadrukkelijker uitspreken in multilaterale fora en in toenemende mate grotere zeggenschap binnen verschillende fora opeisen. Daarbij hechten zij vaak sterk aan hun soevereiniteit, en lijken regelmatig alleen bereid verantwoordelijkheid te dragen voor de aanpak van mondiale vraagstukken in ruil voor meer macht en zeggenschap in belangrijke organen. Dit geldt in het bijzonder voor China dat de VN ook naar eigen visie tracht om te vormen.

Het collectieve veiligheidsstelsel van de Verenigde Naties staat - niet voor het eerst - onder zware druk, het recht van de sterkste voert steeds vaker de boventoon. Het Handvest van de VN verbiedt de leden geweld te gebruiken tegen de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van een staat, en andere handelswijzen die onverenigbaar zijn met de doelstellingen van de VN. De militaire invasie van Rusland in Oekraïne is een grove schending van het Handvest. De aanvallen op burgerdoelen en burgerinfrastructuur vormen een ernstige schending van het internationale recht. Bovendien heeft Rusland de met grote meerderheid aangenomen resolutie van de Algemene Vergadering van de VN naast zich neergelegd, waarin wordt geëist dat de eigen troepen onverwijld, compleet en onvoorwaardelijk terug worden getrokken uit Oekraïne. Het ontbreken van de voor de wereldvrede noodzakelijke overeenstemming tussen de permanente leden van de VN Veiligheidsraad heeft een prijs: vele slachtoffers, het onnoemelijke leed voor een bevolking, en de verwoesting van een land en zijn steden. Met daarenboven een bedreiging van de Europese veiligheid en van de energie- en voedselvoorziening(szekerheid), wat vooral de meest kwetsbare landen wereldwijd zwaar treft. Dit alles zet de internationale rechtsorde in het multilaterale bestel onder druk en brengt toenemende onvoorspelbaarheid met zich mee, waardoor het vinden van oplossingen voor wereldwijde uitdagingen steeds moeilijker wordt.

Naast deze geopolitieke uitdagingen heeft het mondiaal multilaterale stelsel ook te maken met grote grensoverschrijdende uitdagingen zoals klimaatverandering, pandemieën, migratie en toenemende ongelijkheid in de wereld. Alleen door middel van multilaterale samenwerking, waarbij ook het Koninkrijk en gelijkgezinde landen kritisch blijven kijken naar hun eigen inzet en bijdragen, kunnen deze uitdagingen effectief worden aangegaan.

Het Koninkrijk zal samen met een zo groot mogelijke groep van gelijkgezinde landen en nieuwe partners invloed op het multilaterale systeem uit moeten oefenen, zodat het ook in de toekomst de vruchten kan blijven plukken van multilaterale samenwerking en het werk van multilaterale organisaties. Het is daarom belangrijk in deze kabinetsperiode een visie op (de toekomst van) mondiale multilaterale samenwerking uiteen te zetten. Deze notitie biedt de strategische kaders voor de bijbehorende beleidsinzet en aanpak van het Koninkrijk voor de komende jaren en zal ook ingaan op de dilemma's die daarbinnen spelen.

Het doel van het kader is drieledig. Ten eerste om een platform te creëren waarmee samen met andere landen kan worden gewerkt aan een modern, inclusief en effectief op regels gebaseerd stelsel. Ten tweede om in samenhang met de collectieve belangen zoals veiligheid, voedselzekerheid en volksgezondheid, de daarmee voor een belangrijk deel overlappende belangen van het Koninkrijk te behartigen via het multilaterale stelsel. En ten derde om een rijksbreed coherent multilateraal beleid te bevorderen waarbinnen strategische doelen, beleidsfocus en de inzet van het beschikbare instrumentarium nauw aan elkaar gekoppeld zijn en elkaar versterken.

Leeswijzer

Dit kader beschrijft de multilaterale beleidsinzet van het Koninkrijk voor de huidige kabinetsperiode (2022-2026). 'Multilateraal' betekent tussen verschillende landen of partijen. In het kader van deze notitie betreft dit samenwerking door middel van mondiale verbanden, met de Verenigde Naties, de Bretton Woods instellingen (Internationaal Monetair Fonds (IMF) en Wereldbank) en de *Wereldhandelsorganisatie* als belangrijkste organisaties. Er is gekozen voor een mondiale focus om het brede onderwerp 'multilateralisme' af te bakenen. Dit kader gaat derhalve niet of slechts zijdelings in op de beleidsinzet van Nederland in regionale of thematische structuren zoals de Europese Unie (EU), de Raad van Europa (RvE) de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)of de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Wel zal worden ingegaan op de rol van de EU binnen de mondiale multilaterale structuren en de Nederlandse inzet in dat verband. De EU blijft het centrale podium en het fundament van het gezamenlijk handelen voor Nederland. De Caribische delen van het Koninkrijk zullen daar waar mogelijk ook gezamenlijk optreden binnen andere regionale structuren, zoals bijvoorbeeld de *United Nations Economic Commission for Latin America,* de *Caribbean Community and Common Market* (CARICOM), Association of Caribbean States (ACS), Economic Commission of Latin America and the Caribbean (ECLAC) en de *Organisation of American States* (OAS). Multilateralisme is een aangelegenheid van het gehele Koninkrijk. Daarom zal ook worden stil gestaan bij een aantal specifieke belangen van de Caribische delen van het Koninkrijk, in het bijzonder gerelateerd aan hun status als *Small Island Developing States* (SIDS).

Definitie Multilateralisme
Multilateralisme betekent 'tussen meerdere landen of partijen'. Naast het kwantitatieve element zijn drie kwalitatieve principes kenmerkend voor multilateralisme: 1. ondeelbaarheid van de belangen van deelnemers ('*indivisibility of interest*'), 2. een bijzondere vorm van wederkerigheid ('*diffuse reciprocity'*) 3. een systeem van geschillenbeslechting gericht op het afdwingen van overeengekomen normen ('*dispute settlement'*).

Bron: Encyclopædia Britannica

Niet elk multilateraal belang is voor het Koninkrijk even groot en niet iedere voor het Koninkrijk belangrijke organisatie of partnerschap staat (in dezelfde mate) onder druk als gevolg van de veranderende internationale omgeving.

Deze kadernotitie is complementair aan de Beleidsbrief Buitenlandse Zaken (8 maart 2022) en de BHOS-beleidsnota (24 juni 2022) en ander staand beleid, zoals de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie, de Internationale Klimaatnota, de China-notitie, de Nederlandse Leidraad Indo-Pacific en de EU Indo-Pacific strategie, de EU *Global Gateway/Connectiviteitsstrategie,* de nog te verschijnen Afrika-strategie, de Mensenrechtennotitie en de Mondiale Gezondheidstrategie. Bij de totstandkoming van dit kader is gebruik gemaakt van o.a. Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)-adviezen[1] en van analyses van *The Hague Centre for Strategic Studies*[2] en *Clingendael*[3].

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op het belang van multilateralisme voor het Koninkrijk. Dit zal als een rode draad doorlopen in het kader. Hoofdstuk 2 geeft de actuele trends en ontwikkelingen binnen het multilaterale stelsel weer. In hoofdstuk 3 wordt de strategische aanpak van multilateralisme aan de hand van drie pijlers en doelstellingen geïntroduceerd in de vorm van een nieuw beleidskader. Hoofdstuk 4 beschrijft de huidige beleidsinzet en vertaalt deze waar mogelijk al naar het nieuwe kader. Er wordt onder andere ingegaan op de mate waarin een aantal beleidsterreinen en beleidsdoelstellingen genoemd in het Regeerakkoord onder druk staan. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 kort stil gestaan bij de implementatie.

[1] AIV-advies 113 Regulering van online context. Naar een herijking van het Nederlands internetbeleid (juni 2020) en AIV-advies 110 duurzame ontwikkelingsdoelen en mensenrechten. Een noodzakelijk verbond (mei 2019)
[2] Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch interests, The Hague Centre for Strategic Studies, september 2020
[3] Interregnum, Strategische Monitor 2018-2019, The Hague Centre for Strategic Studies en Clingendael, februari 2019

1. Waarom multilateralisme belangrijk is voor het Koninkrijk

> Het Koninkrijk der Nederlanden is voor zijn welvaart, gezondheid en veiligheid afhankelijk van een stabiele wereld waarin landen op basis van multilaterale afspraken met elkaar samenwerken en waarbij men elkaar erop kan aanspreken als regels worden overschreden.

De vitale belangen van het Koninkrijk omvatten de volgende categorieën: veiligheid en territoriale en fysieke integriteit, handhaving internationale rechtsorde, maatschappelijke, politieke en economische stabiliteit, volksgezondheid, mondiale handel, duurzame ontwikkeling en de aanpak van de onderling verbonden crises van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en vervuiling. Al deze onderwerpen zijn sterk grensoverschrijdend van karakter. De internationale oriëntatie en de relatief beperkte geografische en bevolkingsomvang van het Koninkrijk (Europees Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk) maken multilaterale samenwerking op deze terreinen noodzakelijk.

Als middelgroot land met een open economie is het voor zijn welvaart en veiligheid sterk afhankelijk van een stabiele en veilige wereld. Mede dankzij de multilaterale wereldorde heeft het Koninkrijk zich na de Tweede Wereldoorlog kunnen ontwikkelen tot een van de welvarendste landen ter wereld. Het hanteert en bevordert hoge normen op het gebied van democratie, mensenrechten, rechtstaat en fundamentele vrijheden. Het Koninkrijk heeft ook groot belang bij een wereld waarin landen samenwerken op basis van heldere afspraken en waarin landen elkaar kunnen aanspreken als deze afspraken worden geschonden. De bevordering van de internationale rechtsorde is zelfs verankerd in (art. 90 van) de Nederlandse Grondwet.

De VN is de plek waar de hele wereld samenkomt en werkt aan oplossingen voor wereldwijde uitdagingen. Het goed functioneren van de VN is voor het Koninkrijk van groot belang. Het is voor het Koninkrijk moeilijk eigenstandig invloed uit te oefenen op het mondiale toneel. De EU is echter als grootste mondiale handelsblok en als grootste donor van ontwikkelingshulp in de wereld, een invloedrijk speler. Door nationale soevereiniteit waar nodig te delen met andere landen, wint elke individuele EU-lidstaat aan kracht: multilateralisme en soevereiniteit vullen elkaar aan. Daarnaast zijn de SIDS voor het Koninkrijk van belang binnen het multilateralisme. De SIDS vertegenwoordigen een substantieel deel van het VN-lidmaatschap (38 lidstaten en 20 *non-members*/geassocieerde leden van de regionale commissies) en behoren veelal tot de regionale en gelijkgezinde partners van de Caribische eilanden binnen het Koninkrijk.

Impact van grensoverschrijdende uitdagingen op het Koninkrijk
Het Koninkrijk is kwetsbaar voor *klimaatverandering*: een groot deel van Nederland ligt onder de zeespiegel en de Caribische delen van het Koninkrijk worden geconfronteerd met een toename van orkaanintensiviteit, hitte en kusterosie. Het Koninkrijk zal als gevolg van temperatuurstijging in toenemende mate worden geraakt door weersextremen, perioden van droogte of wateroverlast.

Internationale samenwerking, beleidsmatig en in onderzoek, is cruciaal om beter te begrijpen welke klimatologische veranderingen plaatsvinden, in het bijzonder ook in het Arctisch gebied en op Antarctica. Door aansluiting van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) en de Curaçaose en Sint-Maartense meteodiensten bij de Wereld Meteorologische Organisatie, het VN-agentschap op het gebied van Weer, Klimaat en Water, zijn waarnemingen van de rest van de wereld snel en vrij beschikbaar in het belang van weersverwachtingen, waarschuwingen voor extreme weersomstandigheden en klimaatdiagnostiek.

> In 2021 heeft Clingendael – als onderdeel van haar Buitenland Barometer – aan Nederlanders gevraagd wat volgens hen de belangrijkste dreigingen zijn voor Nederland. Dit waren (1) migratiedruk op de grenzen van de EU, (2) de opkomst van China, (3) klimaatverandering. Dit zijn grensoverschrijdende uitdagingen die op mondiaal niveau spelen en grotendeels moeten daar ook de oplossingen vandaan komen.

Op terrein van *gezondheid* is de COVID-19 pandemie nog steeds een wereldwijd probleem. Geen enkele regering of instantie kan de dreiging van toekomstige pandemieën alleen aan. Eind 2021 hebben alle 194 leden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bij consensus besloten om snel werk te maken van een internationaal instrument om de preventie, paraatheid en respons bij pandemieën te versterken.

De mondiale structuur op het terrein van *veiligheid* is complexer geworden, de uitdagingen zijn groot. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de dreigende taal van Rusland om zelfs nucleaire wapens in te zetten, de inzet van chemische wapens in Syrië, de nucleaire profilering van Noord-Korea, maar ook groeiende kennis en capaciteiten van terroristische groeperingen maken

dit duidelijk. Mede door deze zorgelijke ontwikkelingen staan conflictmanagement mechanismes van de VN onder druk zoals bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de verlamming van de Verenigde Naties Veiligheidsraad VNVR. Verder is de georganiseerde ondermijnende criminaliteit mondiaal vertakt en zijn de ondermijnende gevolgen van de internationaal georganiseerde drugscriminaliteit voelbaar in het Koninkrijk. De groeiende verwevenheid tussen de interne en externe dimensie vereist een gecoördineerde inzet op het multilaterale speelveld om ook langs die weg de veiligheid van het Koninkrijk te waarborgen.

Het tegengaan van *irreguliere migratie* is een prioriteit voor het Koninkrijk. Naast de voornaamste oorzaken van conflict en geweld spelen klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en vervuiling, economische achteruitgang, groeiende ongelijkheid, besmettelijke ziekten en gebrek aan toegang tot gezondheidszorg, dreigende voedseltekorten in toenemende mate een rol bij irreguliere migratie. Het Koninkrijk steunt mondiale organisaties als de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de vluchtelingenorganisatie van de VN (UNHCR) die onder andere helpen bij de opvang, registratie en bescherming van vluchtelingen in de regio, waaronder ook in de Caribische delen van het Koninkrijk.

De intensiverende problematiek omtrent *water* vormt een steeds grotere uitdaging voor het Koninkrijk. Niet alleen heeft (een gebrek aan) water een sterke invloed op oogsten en voedselzekerheid, het kan ook een sterke rol spelen in de bevordering van conflicten. Daarnaast vormt slecht watermanagement een belangrijk risico voor duurzame economische ontwikkeling. Dat geldt ook voor ontwikkelde landen waar de rekening soms wordt afgewenteld op toekomstige generaties. Tegelijkertijd geldt dat water, indien goed gemanaged, ook kan fungeren als hefboom voor een economie en zo een bijdrage kan leveren aan een duurzame toekomst.

Handelsbevordering voor het Koninkrijk

Voor het Koninkrijk is het van groot belang dat er wereldwijde spelregels zijn die *internationale handel* bevorderen. Mondiale afspraken en standaarden over bijvoorbeeld de bezorging van post en pakketten zorgen ervoor dat logistieke processen wereldwijd op een betrouwbare en ordelijke manier verlopen. Hetzelfde geldt voor afspraken over de zeevaart en het weg- en luchtverkeer. Deze garanderen een gelijk speelveld en voortdurende verbetering van de veiligheid en duurzaamheid van deze mondiale sectoren. Zo blijft het mogelijk om overal op de wereld naartoe te kunnen vliegen en kan het Koninkrijk importeren en exporteren.

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) werd opgericht in 1994 voortkomend uit de *General Agreement on Tariffs and Trade* (Geneve, 1947). De taken van de WTO zijn bevordering van internationale handel, beslechting van handelsconflicten en opheffing van handelsbarrières. De basisfilosofie van de organisatie is dat internationale handel de beste en snelste manier is om de wereld welvarender te maken en dat daarom elk obstakel voor internationale vrijhandel uit de weg moet worden geruimd.

Het Koninkrijk is lid van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De WTO is verantwoordelijk voor transparante handelsregels en de naleving van die regels. Het gaat daarbij om regels "aan de grens", zoals tarieven, origine-eisen en administratieve verplichtingen. Maar ook om transparantie van investeringen, afspraken over overheidssteun en handhaving van intellectueel eigendom. Ondernemers en werknemers hebben veel baat bij dit systeem dat de basis vormt voor het openhouden van grenzen voor cruciale producten en diensten.

Economische stabiliteit brengt welvaart voor het Koninkrijk

Het IMF en de Wereldbank dragen bij aan een stabielere wereldeconomie en aan de economische ontwikkeling van minder ontwikkelde landen. Het Koninkrijk is sinds de oprichting aandeelhouder en lid van de Raden van Bewindvoerders van het (IMF) en de Wereldbank.

Als aandeelhouder van de Wereldbank en het IMF zorgt het Koninkrijk ervoor dat deze financiële instellingen voldoende gekapitaliseerd zijn om hun functie en programma's uit te blijven oefenen. Op die manier draagt het Koninkrijk bij aan het handhaven en bevorderen van de economische stabiliteit wereldwijd en daarmee aan een meer gelijkwaardige wereld. Dit komt ook ten goede aan de stabiliteit en welvaart van het Koninkrijk.

Voordelen multilaterale ontwikkelingssamenwerking

Het VN-ontwikkelingssysteem, bestaande uit diverse gespecialiseerde organisaties, biedt programmalanden ondersteuning bij het behalen van de VN 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling en de daaraan verbonden SDG's en overeenkomsten zoals de *Samoa Pathway* voor kleine eilandstaten[4]. Multilaterale organisaties als de VN, de Wereldbank en de

[4] A/RES/69/15 - SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway

regionale ontwikkelingsbanken zijn wat het Koninkrijk betreft onmisbare partnerorganisaties bij de implementatie van de SDG's.

Onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft uitgewezen dat de effectiviteit van multilaterale ontwikkelingssamenwerking op de meeste onderdelen groter is dan bilaterale. Dit heeft verschillende redenen. Allereerst zijn er de schaalvoordelen van multilaterale organisaties die meer deskundigheid, grotere budgetten en grotere programma's hebben. Zo is de financiering in de vorm van leningen van de multilaterale ontwikkelingsbanken een veelvoud van het door hun aandeelhouders ingelegde kapitaal. Ten tweede is er een grotere coherentie en coördinatie van programma's. Door schaalvoordelen en onderlinge samenwerking bevorderen multilaterale organisatie de algemene coherentie van beleid in een land. Dit is, vanwege hun kleinschaligheid, ook van waarde voor de Caribische landen binnen het Koninkrijk. Daarnaast zijn multilaterale organisaties vaak normstellend en instrumenteel bij de bevordering van de naleving. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van onderwerpen als mensenrechten, (reproductieve) gezondheid, humanitair oorlogsrecht, onderwijs en milieu. Een ander voordeel is dat individuele organisaties veelal een hogere mate van specialisatie hebben waardoor ze meer expertise kunnen inzetten en kunnen bouwen aan consensus tussen landen vanuit een wetenschappelijke basis. Voordeel is verder dat multilaterale organisaties vaak voor de lange duur betrokken zijn. Zij komen veelal als eerste en gaan ook als het even kan niet weg uit conflictgebieden als anderen wel gedwongen zijn te vertrekken. Zij hebben daardoor en ook vanwege hun neutrale karakter vaak ook betere toegang tot overheden, het maatschappelijk middenveld en hulpontvangers in een land. Dit alles stelt hen vaak beter dan bilaterale ontwikkelingsorganisaties in staat om partnerlanden te overtuigen van de noodzaak om zich naast bijvoorbeeld onderwijs, voedsel en gezondheid ook in te zetten voor mensenrechten, economische hervormingen en veiligheid. Zo maken VN-landenteams landenprogramma's op basis van lokale behoefte waarop programmering en financiering met verschillende internationale partners wordt afgestemd. De VN hanteert een holistische en inclusieve benadering van ontwikkelingssamenwerking.

Net als de EU en andere gelijkgezinde donoren, kan Nederland als relatief grote en betrouwbare donor invloed uitoefenen op de bestuursorganen van internationale ontwikkelingsorganisaties. Inzet van Nederland daarbij is het waarborgen en beschermen van de holistische en inclusieve benadering van ontwikkelingssamenwerking waarin het verbeteren van het leven van het individu en het bevorderen van rechten voorop staat.

Multilaterale belangen van de SIDS

De Caribische delen van het Koninkrijk staan, gerelateerd aan hun status als SIDS, voor de daarbij behorende uitdagingen. Multilaterale samenwerking is nodig om deze aan te kaarten en oplossingen te vinden voor de specifieke kwetsbaarheden van SIDS, waaronder hun beperkte capaciteit en middelen om zich duurzaam te ontwikkelen. Structurele factoren, waaronder de omvang, afgelegen ligging en blootstelling aan klimaatrisico's en natuurrampen, beïnvloeden de sociaaleconomische situatie en het vermogen om de SDG's te behalen. Ook de Wereldbank erkent de unieke ontwikkelingsuitdagingen waarmee kleine eiland economieën worden geconfronteerd en heeft in 1985 de *Small Islands Economies Exception* clausule geïntroduceerd. Een aantal voorbeelden van groeiende grensoverschrijdende uitdagingen zijn klimaatverandering, de economische gevolgen van de pandemie en de Russische invasie in Oekraïne en de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid. Er is ook sprake van een toename van orkaanintensiviteit, hitte, kusterosie en grensoverschrijdende migratie en mensensmokkel, met als gevolg toenemende sociale en economische ongelijkheid en armoede. Door de kleinschaligheid van de Caribische landen binnen het Koninkrijk is het van belang ook met regionale partners samen te werken, zoals de *Caribbean Community and Common Market* (CARICOM)[5], *Organisation of Eastern Caribbean States* (OECS) en *Association of Caribbean States* (ACS),[6] alsmede met ontwikkelingsbanken en VN instellingen. Multilaterale samenwerking kan tevens bijdragen aan mogelijke toegang tot technische assistentie, expertise en (internationale) fondsen.

5 Aruba, Curaçao, Sint Maarten zijn in gesprek met CARICOM over een mogelijke geassocieerd lidmaatschap. De landen hebben wel banden met verschillende CARICOM organisaties zoals IMPACS en CDEMA

6 Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Saba en St. Eustatius hebben geassocieerd lidmaatschap bij de organisatie.

2. Analyse: trends en ontwikkelingen in het multilaterale stelsel

"(…) "The United Nations Charter and the ideals it represents are in jeopardy. We have a duty to act. And yet we are gridlocked in colossal global dysfunction. The international community is not ready or willing to tackle the big dramatic challenges of our age….. Our world is in peril – and paralyzed. Geopolitical divides are: undermining the work of the Security Council, undermining international law, undermining trust and people's faith in democratic institutions, undermining all forms of international cooperation. We cannot go on like this. ''

Veelzeggende woorden van de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) Antonio Guterres uit zijn toespraak voor de Algemene Vergadering van de VN in september 2022 in New York. In *Our Common Agenda* schetst hij zijn visie op de toekomst van wereldwijde samenwerking. Hij pleit voor het nieuw leven inblazen van multilaterale samenwerking die inclusief en effectief is en gebaseerd op solidariteit en een brede participatie. Hij waarschuwt dat de internationale gemeenschap de alarmbel die de pandemie en de klimaatcrisis hebben doen afgaan, niet kan negeren. Aan de hand van twaalf punten (*commitments*) zet de SGVN zijn beleid uiteen om de doorbraak naar een betere toekomst te realiseren. Hij vraagt lidstaten een nieuw sociaal contract met de eigen bevolking aan te gaan om zo het vertrouwen en de sociale cohesie te herstellen en van de VN een inclusieve organisatie te maken. Vooralsnog kan "*Our Common Agenda*" op veel belangstelling en steun rekenen.

De wereldorde volgens China

In de Chinese visie dienen de liberaal-democratische principes van het internationale multilaterale systeem vooral de belangen van 'het Westen' en vormen deze een bedreiging voor de 'legitieme veiligheidsbelangen' en de bestaande machtsstructuren in andere landen (zoals China). Dit heeft een aantal belangrijke implicaties: principes als 'democratie' of 'mensenrechten' hebben in deze visie geen universele betekenis maar kunnen door elk land zelf worden ingevuld. In multilaterale context wordt het belang van economische ontwikkeling boven politieke en burgerrechten geplaatst. China hecht weliswaar aan internationale stabiliteit, soevereiniteit en een functionerend multilateraal systeem, maar volgt een langetermijnstrategie om dit systeem naar eigen - Chinese -visie om te vormen, bijvoorbeeld door initiatieven als het *Global Development Initiative* en het *Global Security Initiative*, of in sommige gevallen door eigen parallelle structuren op te richten.

De visie van de SGVN komt op een moment dat de naoorlogse, op samenwerking en regels gebaseerde multilaterale wereldorde al geruime tijd onder grote druk staat door veranderde machtsverhoudingen. In de beleidsbrief[7] 'de inzet van het kabinet Rutte IV op het terrein van Buitenlandse Zaken' d.d. 8 maart 2022 staan geopolitieke trends en ontwikkelingen beschreven. Hieronder wordt nader ingegaan op wat deze trends en ontwikkelingen betekenen voor internationale samenwerking in mondiaal multilateraal verband.

2.1 Verschuiving internationale machtsbalans

Wereldordes zijn nooit absoluut of eeuwigdurend. Toch kan gesteld worden dat de multilaterale orde van na de Tweede Wereldoorlog heeft bijgedragen aan een langere periode van relatieve stabiliteit en ontwikkeling. De VN telde bij oprichting 51 lidstaten, overwegend Westerse landen. Inmiddels is dat aantal toegenomen tot 193 lidstaten. De Verenigde Staten nam na WO II als toenmalige wereldleider verantwoordelijkheden op zich voor organisatie en uitvoering van het internationale systeem. Maar wijzigende verhoudingen op economisch en demografisch terrein zetten deze bestaande architectuur in toenemende mate onder druk.

De wereldorde volgens Rusland

Grote, machtige landen hebben volgens Rusland meer rechten dan hun kleinere buurlanden. Vanuit die visie kent Rusland zichzelf een invloedsfeer toe waar zij zich ook het recht voorbehoudt om inmenging door buitenstaanders te weren en waar de roep om democratie ('kleurenrevoluties') kan worden tegengegaan. De Russische invasie van Oekraïne is daar het meest recente en schrijnende voorbeeld van. Maar ook eerder (in 2008) viel Rusland vanuit die 'doctrine' Georgië binnen.

De opkomst van lidstaten uit Afrika, Latijns Amerika en Azië is aanleiding voor een aanzienlijke verschuiving van het zwaartepunt van de wereldeconomie. Ongeveer 75% van de wereldbevolking leeft nu in de grootste Aziatische landen. Het groeiende economische belang van vooral Aziatische landen heeft ertoe geleid dat deze zich nadrukkelijker uitspreken in multilaterale fora en in toenemende mate zeggenschap binnen verschillende fora opeisen. Veelal gaat het hierbij om legitieme wensen tot hervorming van het multilaterale stelsel die beter de huidige verhoudingen reflecteren. De G20 is een voorbeeld van een recenter opgericht forum

[7] Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken - maart 2022

met een sterkere vertegenwoordiging van opkomende economieën uit onder andere Azië, Afrika en Latijns-Amerika.

Daarnaast leiden de toegenomen politieke assertiviteit en internationale ambities van met name China tot een mondiale herschikking van de machtsverhoudingen. Het multilateraal stelsel dreigt zich hierdoor te ontwikkelen van een coöperatief multilateraal stelsel naar een meer competitief en op transacties gericht stelsel. Daarbij redeneren landen meer vanuit de eigen belangen in plaats van mondiale multilaterale organisaties te zien als instrumenten om bijvoorbeeld collectieve goederen veilig te stellen.

2.2 Druk op het internationale recht en mondiale waarden

Periodes van mondiale machtsverschuiving worden historisch gekenmerkt door oplopende spanningen. Dit is goed merkbaar in het huidige, verharde multilaterale diplomatieke spel. Opkomende machten proberen hun invloed te vergroten en de zittende machten uit te dagen. De spelregels veranderen en andere prioriteiten worden nagestreefd. Het overgrote deel van de lidstaten stelt weliswaar in principe baat te hebben bij een op regels gebaseerde wereldorde, toch nemen landen met een autoritair bestuursmodel de ruimte om hun toegenomen macht aan te wenden om bestaande internationale overeenkomsten te relativeren of te negeren. Dit heeft tot gevolg dat de universaliteit van waarden, afspraken en beginselen waarop het multilaterale bestel is gebaseerd, onder steeds meer druk komt te staan. Hoewel er op belangrijke agenda's, zoals de SDG's, nog altijd multilaterale consensus bestaat, functioneert het multilaterale systeem over de breedte genomen minder effectief door ondermijning van het bestaande normatief kader. Als deze trend zich doorzet zal polarisatie en fragmentatie binnen het multilaterale systeem steeds waarschijnlijker worden. En afhankelijk van het domein en het onderwerp zal het in toenemende mate lastiger worden om oplossingen te vinden voor urgente mondiale uitdagingen.

2.3 Legitimiteit en effectiviteit van de VNVR op de proef gesteld

De primaire verantwoordelijkheid van de VN-Veiligheidsraad (VNVR) is het handhaven van de internationale vrede en veiligheid, op basis van het Handvest van de Verenigde Naties. Als het op oorlog of vrede aankomt is het oog van de wereld in eerste instantie vooral gericht op de VNVR als hoogste besluitvormend internationaal orgaan op het gebied van vrede en veiligheid. Maar door de afwezigheid van politieke wil tot compromissen bij met name Rusland en zijn veelvuldige inzet van het vetorecht, heeft dit belangrijke orgaan de afgelopen jaren fors aan legitimiteit ingeboet. De toenemende verlamming van de VNVR heeft evenwel geleid tot een actievere rol voor de Algemene Vergadering, waar voor leden van de Veiligheidsraad geen veto bestaat. Zo kwam de Algemene Vergadering in 2022 in spoedzittingen bijeen en nam het twee resoluties aan over de Russische invasie van Oekraïne nadat Rusland in de VNVR soortgelijke resoluties blokkeerde. Sindsdien heeft de Algemene Vergadering op initiatief van Liechtenstein ook besloten altijd bijeen te zullen komen na inzet van een veto in de VNVR. In tegenstelling tot de VNVR kan de Algemene Vergadering weliswaar geen bindende resoluties aannemen, maar het feit dat alle VN-lidstaten er evenredig in zijn vertegenwoordigd, geeft het orgaan het normatieve en morele gezag van de wereldgemeenschap.

2.4 Nieuwe multilaterale instellingen en initiatieven

Als gevolg van het niet verkrijgen van een naar hun idee proportionele stem in multilaterale organisaties gaan sommige landen ook op zoek naar andere mogelijkheden om hun invloed op (delen van) het multilaterale systeem te vergroten. De BRICS[8] landen hebben de *New Development Bank* (NDB) opgericht uit onvrede over de machtsverhoudingen binnen de Bretton Woods-instellingen. Het is daarnaast China dat meerdere alternatieve structuren creëert, zoals de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank (AIIB), en initiatieven lanceert om een eigen stempel op het werk van de VN te drukken. Zo wendt China zijn invloed aan om in VN-teksten verwijzingen op te nemen naar het *Belt and Road Initiative* (BRI), een grootschalig Chinees initiatief dat met investeringen in infrastructuur beoogt verbindingen tussen continenten en hun aangrenzende zeeën te stimuleren. Via dit initiatief exporteert China ook het eigen waardensysteem. Daarnaast werft China steun voor het eigen *Global Development Initiative* (GDI), dat bedoeld is om de VN 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling te ondersteunen, maar daarbij voorrang geeft aan (economische) ontwikkeling boven burgerrechten en politieke rechten. Ook zoekt het steun voor het *Global Security Initiative* (GSI), een initiatief op het gebied van veiligheid waarmee China de principes van het VN-Handvest selectief lijkt toe te passen.

[8] Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika.

Voorts is er een toename aan (informele) plurilaterale samenwerkingsoverleggen zoals de *Quadrilateral Security Dialogue* (VS, India, Japan en Australië), het *China-Arab States Cooperation Forum*, de *Shanghai Cooperation Organization/SCO,* het *Forum on China-Africa Cooperation*,de G20 en meer recent de Europese Politieke Gemeenschap (EPG).

De G20 is een forum van de economische grootmachten waar mondiale uitdagingen en gezamenlijke multilaterale initiatieven worden besproken. Sinds de financiële crisis van 2008 heeft de G20 de samenwerking op financieel en economisch gebied versterkt. Nederland werd in recente jaren steevast uitgenodigd om deel te nemen als gast van de roterend voorzitter.[9] De G20 is een belangrijk forum voor Nederland om, op een bescheiden manier, invloed uit te oefenen op internationale besluitvorming aangaande de grootste, mondiale uitdagingen. Het verschaft Nederland ook de mogelijkheid aan te sluiten bij de meest invloedrijke landen ter wereld en een verbindende rol te spelen met andere landen buiten de G20.

2.4 Initiatieven ter ondersteuning van het op regels gebaseerde multilateralisme

Ter versterking van het op regels gebaseerd multilateralisme richtten Duitsland en Frankrijk in 2018 de Alliantie voor Multilateralisme op. Met de oprichting van dit informele netwerk van landen willen Frankrijk en Duitsland een stevige coalitie neerzetten. Het doel is een hernieuwde inzet voor het stabiliseren van de op regels gebaseerde internationale orde, voor het handhaven van de principes en voor hervorming waar nodig. Inmiddels hebben 87 landen[10] -waaronder Nederland- zich aangesloten bij dit initiatief. President Macron organiseerde vanuit hetzelfde urgentiegevoel in 2018 en 2019 het *Paris Peace Forum*. Eind 2019 lanceerde de VS het *Summit for Democracy* initiatief, dat beoogt via internationale samenwerking democratische waarden te bestendigen en de weerbaarheid van democratische samenlevingen te vergroten. De eerste (online) Summit vond eind 2021 plaats. Naar verwachting zal de tweede Top begin 2023 georganiseerd worden. Nederland is nauw betrokken bij dit initiatief.

2.5 Niet-gouvernementele spelers

Multilaterale samenwerking is in steeds mindere mate het exclusieve domein van nationale overheden. Vanwege toenemende ongelijkheid tussen en binnen landen, het voortduren van conflicten, humanitaire rampen, klimaatverandering, grensoverschrijdende gezondheidscrises en migratie verandert de context waarin multilaterale organisaties opereren. Het maatschappelijk middenveld, bestaande uit onder andere (internationale) ngo's, bedrijven, politieke bewegingen, vakbonden, kennisinstellingen, jongeren en ook lokale en regionale overheden leveren een waardevolle bijdrage aan het werk van multilaterale organisaties zoals de VN. Maatschappelijke organisaties gaan het gesprek aan met overheden, bedrijven en religieuze leiders, kunnen gemeenschappen mobiliseren. Veel maatschappelijke organisaties hebben een eigen achterban die in alle lagen van de samenleving aanwezig is en op directe wijze veranderingen daarin kan bewerkstelligen. Het maatschappelijk middenveld draagt zo bij aan een open samenleving, een sterke democratie en rechtsstaat, en duurzame ontwikkeling en kan met recht als haarvaten van een samenleving worden gezien. Maatschappelijke organisaties geven een stem aan hen die niet vanzelfsprekend gehoord worden. Zowel de veranderende aard van de uitdagingen als de veranderende sociaalpolitieke cultuur maken het dan ook nodig om naast staten ook niet-gouvernementele spelers actiever te betrekken bij multilaterale instellingen, processen en besluiten. Niet alle VN-lidstaten ervaren deze veranderingen op dezelfde manier, dit aanpassingsproces gaat daarom gepaard met de nodige frictie. Een substantieel aantal landen werkt betrokkenheid van maatschappelijke organisaties zelfs actief tegen.

2.6 Constructieve samenwerking

Hoewel er - zoals uit het voorafgaande blijkt- sprake is van zorgwekkende trends en ontwikkelingen is het overgrote deel van landen een groot voorstander van multilaterale samenwerking. Mondiale multilaterale organisaties vormen voor veel landen nog steeds het enige podium om grensoverschrijdende uitdagingen waarmee zij kampen over het voetlicht te brengen en internationaal tot afspraken te komen. Geopolitieke spanningen zijn er altijd geweest en multilaterale fora zijn juist bedoeld om deze bespreekbaar te maken en toe te werken naar een oplossing waar het merendeel van landen zich in kan vinden. De VN draagt met meer dan 86.000 peacekeepers in 12 fragiele landen[11] bij aan het bevorderen van stabiliteit en vrede. Het

9 Uitzondering daarop vormt het jaar 2020 onder het voorzitterschap van Saudi Arabië
10 Zie annex x voor landen die zich hebben aangesloten bij de Alliantie voor Multilateralisme
11 DATA | United Nations Peacekeeping

Wereldvoedselprogramma (WFP) zorgt dat 128 miljoen mensen in 120 landen[12] te eten krijgen. De *Wereldgezondheidsorganisatie* (WHO) redt jaarlijks meer dan 3 miljoen levens dankzij vaccinatieprogramma's[13]. De UNHCR verleent steun aan 89,3 miljoen[14] mensen die gevlucht zijn voor oorlog, honger of vervolging. In veel gespecialiseerde (VN-) organisaties voor normstelling en standaardontwikkeling, zoals WHO (gezondheidszorg), ILO (arbeidsomstandigheden), FAO (landbouw), ITU (telecommunicatie), IAEA (non-proliferatie), WIPO (intellectueel eigendom), ICAO (luchtvaart) en IMO (maritiem) en UNESCO (onderwijs, wetenschap, media en cultuur) is de samenwerking doorgaans constructief. Ook het IMF en de Wereldbank zijn, ondanks regelmatige discussies over de verdeling van stemgewicht, in staat op een effectieve manier hun mandaten te vervullen door bijvoorbeeld investeringen in of de verschaffing van leningen aan ontwikkelingslanden.

Conclusie
Het multilaterale systeem dat het Koninkrijk veel heeft gebracht is aan verandering onderhevig als gevolg van een mondiale herschikking van de machtsverhoudingen. Het huidige systeem staat onder druk. De Russische minachting van de beginselen van het Handvest en het internationale recht die het toont bij de oorlog tegen Oekraïne is hiervan het meest recente en schrijnende voorbeeld. De internationale op regels gebaseerde orde is ook onvoorspelbaarder geworden, omdat staten zich minder aan regels (of minder aan de traditionele regels) gebonden achten of deze bewust schenden. Dit leidt voor het Koninkrijk en andere landen tot onzekerheid en instabiliteit van de internationale betrekkingen. De effectieve aanpak van mondiale uitdagingen als klimaatverandering, cyber en pandemieën loopt daarmee gevaar.

Tegelijkertijd zijn belangrijke delen van multilaterale samenwerking op tal van beleidsterreinen nog steeds intact, functionerend en effectief en klinkt ook bij een grote groep kleinere en middelgrote landen de roep om versterking van het stelsel ter bescherming tegen de 'grillen' van de grootmachten. Voor veel landen vormen multilaterale instellingen zoals de Verenigde Naties het belangrijkste internationale podium, waar zij terecht kunnen voor de grensoverschrijdende uitdagingen waarmee hun landen worden geconfronteerd. Zij hebben niet altijd zoals Nederland sterke regionale en/of thematische organisaties als de EU of de NAVO waarbinnen intensieve samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Het is ook daarom belangrijk dat op mondiaal niveau betrouwbare op regels gebaseerde instituties stevig verankerd blijven in een dynamisch geopolitieke krachtenveld.

Het Koninkrijk zal zijn prioriteiten, beleidsinstrumenten, samenwerkingsverbanden strategisch moeten aanpassen c.q. aanscherpen en de hervormingsplannen van de multilaterale organisaties steunen op basis van de voor het Koninkrijk belangrijke uitgangspunten. In de volgende hoofdstukken wordt dit nader uitgewerkt.

[12] WFP Annual Review 2021 | World Food Programme
[13] Vaccines and immunization (who.int)
[14] Cijfers over vluchtelingen wereldwijd en in Nederland - UNHCR Nederland

3. Strategische aanpak: beschermen, versterken, hervormen

De analyse uit het voorgaande hoofdstuk noodzaakt een nieuw strategisch kader waarin uiteengezet wordt hoe het Koninkrijk de komende jaren uitvoering gaat geven aan haar beleid. Tegen de achtergrond van de beschreven schuivende machtsverhoudingen wil het Koninkrijk samen met gelijkgezinde en nieuwe partners toewerken naar een modern, inclusief en effectief op regels gebaseerd multilateraal stelsel zonder daarbij de centrale noties van een internationale rechtsorde en de mensenrechten op te geven. Het is daarbij niet afdoende om alleen met traditioneel gelijkgezinden op te trekken. Het is noodzakelijk om ook buiten die kring op zoek te gaan naar andere partners voor steun in multilaterale onderhandelingen. Dit vereist een strategische inzet waarbij steeds sterk oog wordt gehouden voor de samenhang tussen de diverse beleidsterreinen en de belangen van een groter aantal strategische spelers.

Het nieuwe strategisch kader vormt het raamwerk voor de inzet van het Koninkrijk en vertaalt zich in de volgende drieslag: **beschermen, versterken en hervormen**. De drie pijlers van de aanpak zijn niet altijd strikt van elkaar te scheiden, maar liggen in elkaars verlengde. Het Koninkrijk kan niet op alle terreinen even veel inzet plegen, er zullen keuzes moeten worden gemaakt in waar we zelf het voortouw nemen en waar we dit overlaten aan bondgenoten en andere gelijkgezinden.

Beschermen

Het Koninkrijk (alsook de EU) is gebaseerd op fundamentele principes als democratie, rechtstaat, universaliteit en ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, eerbiediging van de menselijke waardigheid, beginselen van gelijkheid en solidariteit en naleving van internationaal recht. Het inclusiever maken van besluitvorming binnen mondiale multilaterale organisaties kan ook autoritaire niet-democratische regimes meer invloed verschaffen. Voor Nederland en de EU is het van belang om in die context bij te dragen aan een multilateraal stelsel en tegelijkertijd de centrale noties van een internationale rechtsorde en de mensenrechten hoog te houden. Fundamentele principes, zoals verwoord in het Handvest, die de multilaterale instellingen eigen zijn, dienen – ook in licht van de veranderende wereldorde – te worden beschermd, en indien nodig hersteld. Het Koninkrijk verbindt zich aan een wereldorde die op regels is gebaseerd waarbij het internationaal recht, het Handvest van de Verenigde Naties, en daarop gebaseerde statuten, mandaten van instellingen als leidraad fungeren. Het Koninkrijk draagt bij aan de bescherming van deze instellingen tegen ongewenste politisering.

***Doelstelling 1**: Beschermen van fundamentele principes*

Om de universele waarden en principes te beschermen zal het Koninkrijk deze proactief moeten blijven bevorderen middels de inzet van de uiteenlopende instrumenten van het buitenlandbeleid.

Het Koninkrijk spant zich samen met gelijkgezinden in bij het stellen van grenzen aan gedrag en waarden van landen die haaks staan op internationaalrechtelijke en rechtstatelijke waarden. Te denken valt aan het nemen van juridische stappen, het initiëren van multilaterale sancties of schorsing van lidmaatschap van landen in multilaterale fora. De insteek is enerzijds om waar mogelijk dialoog te zoeken met landen die zich niet houden aan universele waarden en principes, en anderzijds actief tegenstand te bieden als dialoog nergens toe leidt. Dit kan via multilaterale fora zoals de VN-mensenrechtenraad. Het Koninkrijk zal zich inspannen om het instrumentarium te versterken en wanneer nodig uit te breiden, zoals recent is gebeurd met de oprichting van een VN-onderzoeksmissie naar oorlogsmisdaden in de Russische agressie tegen Oekraïne.
Bij het onderhandelen over (resolutie)teksten is het van belang dat VN-compatibele terminologie in teksten wordt gehanteerd (‘*mainstreaming*’), bestaande juridische interpretaties worden gehandhaafd en niet eroderen en nieuwe terminologie zich ontwikkelt in lijn met internationaal rechtelijke standaarden.

***Doelstelling* 2**: *Een sterk eigen narratief*

Het Koninkrijk zal vroegtijdig inspelen op het ontwikkelen van nieuwe regelgeving en procedures op bijvoorbeeld het terrein van digitale technologie dat de komende jaren ook op een groot deel van de werkterreinen van multilaterale organisaties een belangrijke rol speelt. Dit vraagt om tijdig anticiperen op internationale ontwikkelingen en initiatieven en het tijdig nauw optrekken met gelijkgezinde partners om consistent en zorgvuldig processen in gang te zetten en het eigen narratief uit te dragen.

Het consistent ontmaskeren en zo vaak als nodig tegengaan van bijvoorbeeld de verspreiding van desinformatie of de introductie van zorgwekkende en ondermijnende taal in resoluties vraagt om een sterk eigen (en eensgezind EU) narratief en om daarmee actief het gesprek met andere partners aan te gaan. Een sterk narratief is op (wetenschappelijke) feiten gebaseerd en juridisch inhoudelijk goed onderbouwd en ondersteunend aan de grondbeginselen en doelstellingen van de multilaterale instellingen. Dit narratief dient ook beleidscoherent en geloofwaardig te zijn. Hier zit tevens de kracht van de EU als zij erin slaagt in een korte tijd intern gezamenlijke posities in te nemen. De EU slaagt er met regelmaat met haar normen en waarden verbonden aan de eigen, interne regelgeving, een breder gehoor van landen te inspireren. Een sterk narratief kan ertoe leiden dat andere gelijkgezinde landen zich bewust worden van het feit dat hun acties als ondermijnend worden beschouwd, en in de gelegenheid worden gesteld hun visie en standpunten in de dialoog over het voetlicht te brengen en zo samen te zoeken naar *common ground*. Het Koninkrijk zal in samenspraak met de EU op diverse beleidsterreinen narratieven mede-ontwikkelen en deze waar opportuun inbrengen en coördineren met gelijkgezinde landen met gemeenschappelijke belangen. De effectiviteit van de inzet van die narratieven wordt overigens vergroot door waar mogelijk en wenselijk aan te sluiten bij de perspectieven en de concrete belangen en wensen van de gesprekspartners.

***Doelstelling 3**: een betrouwbare en voorspelbare speler en donor zijn*

Ter bescherming en ondersteuning van de collectieve en nationale belangen blijft het Koninkrijk een betrouwbare en voorspelbare partner en donor voor multilaterale organisaties en partnerlanden, en werkt het zoveel mogelijk met ongeoormerkte donaties zodat de inzet van instellingen niet gefragmenteerd en verzwakt wordt, maar juist optimaal effect kan sorteren. Hiervoor is het nodig dat het Koninkrijk in de belangrijkste organisaties een continue en substantiële aanwezigheid waar het gaat om beleidsaansturing heeft en inhoudelijk en financieel en ook zelf de verdragen naleeft. Het Koninkrijk zet zich actief in voor de uitvoering van afspraken ter bevordering van mondiaal overeengekomen doelen en zal ter promotie hiervan *outreach* doen. Dit zal ten goede komen aan transparantie en het zichtbaar maken van de resultaten. Een heldere vertaling van deze aanpak zal ook onderdeel vormen van de hogergenoemde narratieven. Het vraagt ook dat het Koninkrijk intern de inzet goed coördineert.

Versterken

Om de positie van het Koninkrijk te versterken moet het samenwerken met andere landen. Dit vereist diplomatieke macht en inzet van de bilaterale relatie via het postennet van het Koninkrijk. Voor Nederland kan die het best worden gegenereerd via de EU. Gezien vooralsnog het gebrek aan consensus over mogelijke hervormingen binnen de multilaterale instellingen en de uiteenlopende visies op multilateralisme zal het Koninkrijk coalities moeten smeden met vaak grotere landen binnen en buiten de EU. Gelijkgezinde landen zijn landen die willen samenwerken op basis van beginselen die zijn geworteld in de op regels gebaseerde internationale orde. Democratie, mensenrechten, fundamentele vrijheden, gelijk speelveld en open markten zijn daarbij cruciaal. Daarnaast is regio-overstijgende samenwerking, ook met minder gelijkgezinde landen, van groot belang.

***Doelstelling 4**: de EU als krachtige geopolitieke speler*

De EU kan haar leiderschap versterken door op te treden als coördinator, eerlijke bemiddelaar en bruggenbouwer. De democratische en regelgevende kracht van de EU is een troef bij het bouwen aan een betere wereld, terwijl haar geloofwaardigheid als vredesactor en haar veiligheids- en defensiestructuren kunnen bijdragen tot multilaterale inspanningen om vrede te stichten, te

bewaren en te onderhouden. Dit vraagt wel om een efficiënte coördinatie tussen de EU en haar lidstaten ten aanzien van gezamenlijke prioriteiten en een grotere bereidheid om de collectieve kracht van de EU waar nuttig ten volle te benutten voor het bevorderen van haar waarden en prioriteiten.

De EU dient een voortrekkersrol spelen in het versterken van de op regels gebaseerde multilaterale orde. Aandacht moet daarbij vooral uitgaan naar mensenrechten, democratie, de rechtstaat, veiligheid, het behalen van de SDG's en de aanpak van de drie mondiale ecologische crises van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en vervuiling.

Het Koninkrijk maakt zich sterk voor een effectief en geloofwaardig optreden van de EU in de multilaterale instellingen door de eenheid van standpunten op multilateraal vlak tussen de EU-lidstaten te bevorderen alsook een efficiënte coördinatie tussen Brussel en de EU vertegenwoordigingen bij de multilaterale instellingen. Het zal stevig positie innemen als EU belangen in het multilaterale onder druk staan, bijvoorbeeld door het vaker aanvragen van stemmingen als rode lijnen in onderhandelingen worden overschreden. Ter bevordering van de effectiviteit van het EU GBVB blijft het Koninkrijk pleiten voor het doorvoeren van meerderheidsbesluitvorming. Een geïntegreerde inzet van alle beleidsinstrumenten (politiek, ontwikkelingssamenwerking, handel) en het koppelen van relevante dossiers kan zijn weerslag hebben op de effectiviteit van het EU-optreden. Ook zal het Koninkrijk strategische samenwerking met bondgenoten, gelijkgezinde en nieuwe partners (zie ook volgende doelstelling) stimuleren en de coördinatie multilateraal-bilateraal bevorderen. Als bijvoorbeeld onderhandelingen in het multilaterale stroef lopen of EU standpunten kracht moet worden bijgezet dan kunnen bilaterale interventies een belangrijke rol spelen bij het vinden van een gemeenschappelijke oplossing. Het zal actief bijdragen aan de coördinatie van EU-kandidaten voor kandidaturen in VN-lichamen.

Doelstelling 5: *versterken van regio-overstijgend samenwerken*

Multilateralisme is vaak een *"numbers game"*, het aantal stemmen geeft de doorslag, waarbij ook vaak naar consensus wordt gestreefd. Het ziet ernaar uit dat de komende jaren de verdeeldheid door wisselende ideologische, geopolitieke en economische belangen binnen de VNVR groot zal blijven en kwesties veelal terecht zullen komen bij de Algemene Vergadering van de VN, waar de stem van elk land gelijkelijk telt. Ook binnen de internationale financiële instellingen zullen de stemverhoudingen de komende jaren mogelijk wijzigen door de toenemende economische macht van opkomende landen. Dit biedt middelgrote mogendheden zoals het Koninkrijk maar ook de EU kansen om aan (gelegenheids)coalities te bouwen om zo op voor het Koninkrijk en EU belangrijke kwesties het draagvlak voor internationale inzet te vergroten. Wel vergt dit een meer coherent optreden op bilateraal, plurilateraal en multilateraal niveau van bondgenoten, gelijkgezinde landen en regionale groepen.

Intensieve en strategische samenwerking met bondgenoten
Het Koninkrijk is een middelgrote mogendheid en dient gezamenlijk met bondgenoten en partners een belangrijke rol te vervullen in het bevorderen van de in hoofdstuk 3 beschreven belangen. Natuurlijke partners van het Koninkrijk zijn landen die waarden als vrijheid, democratie, de markteconomie aanhangen en met wie Nederland een onderlinge veiligheidsverbintenis is overeengekomen. Er zit dus zowel een waarden- als een alliantie-element in. Gesprekken over verdere vormen van samenwerking zijn gaande, bijvoorbeeld op het terrein van strategische inzet op versterking democratie, kandidaturen, coalitievorming en vroegtijdige uitwisseling van kennis en informatie.

Uitbreiden van dialoog met andere partners
Het is noodzakelijk samenwerking met andere partners uit te breiden en te versterken en een gezamenlijke agenda te ontwikkelen. Dit vraagt investeringen in bilaterale relaties waarin het Koninkrijk goed zijn oor te luisteren legt bij partners om inzicht te krijgen in hun belangen en interesses en de gedeelde interesse weet te vertalen naar de inzet in multilaterale fora. Concreet betekent dit bijvoorbeeld andere landen tijdig betrekken bij besluitvorming, hen actief benaderen voor gezamenlijke verklaringen en hen steunen op voor hun belangrijke dossiers. Dit vergt zowel multilateraal als bilateraal investering door op basis van gedeelde belangen op zoek te gaan naar een gezamenlijke agenda. Dit zal soms gepaard moeten gaan met de bereidheid tot compromissen die niet altijd volledig aansluiten bij eigen prioriteiten, maar noodzakelijk zijn voor de optimale behartiging van de nationale en collectieve belangen. De keuzes die het Koninkrijk

hier maakt, zullen worden ingegeven door de grootte van belang (en de risico's) voor het Koninkrijk. Dit algemene beginsel wordt uitgewerkt per beleidsterrein en per organisatie binnen het kader van de afspraken die het Koninkrijk maakt in bredere samenwerkingsverbanden.

Het ligt voor de hand in eerste instantie te kijken naar landen die de genoemde waarden delen en samenlevingen hebben die hoog scoren op democratie[15]. Daarnaast vormen landen die democratische groeimarkten zijn, zoals India, Indonesië, Brazilië, Zuid-Afrika en Mexico een belangrijke groep landen om samenwerking mee te verdiepen. Deelname aan de G20 biedt mogelijkheden om samen te werken met deze opkomende economieën. Ook vormen landen die binnen hun regio invloedrijk zijn een interessante doelgroep. Een goed voorbeeld is Kenia, dat niet alleen een stabiele factor is in de Hoorn van Afrika, maar ook een invloedrijke positie heeft in de EAC (Oost Afrikaanse Gemeenschap), de Afrikaanse Unie (AU) en een niet-permanente zetel in de VN Veiligheidsraad.

Het Koninkrijk zal in het bijzonder aandacht hebben voor een meer strategische relatie landen in de Indo-Pacifische regio (behalve het hierboven genoemde India en Indonesië ook landen als Japan, Zuid Korea en Australië) en met een aantal Afrikaanse landen. Te denken valt ook aan landen die deel uitmaken van de Non-Aligned Movement (NAM), de zogenaamde G-77 en de leden daarvan die zich hebben aangesloten bij de Alliantie voor Multilateralisme. Gezien de grote belangen in de verschillende delen van de VN-agenda alsook in hun bilaterale relaties met de verschillende grootmachten, zullen de NAM-landen veelal willen laveren tussen de verschillende posities. In plaats van deze landen te dwingen een keuze te maken, is de inzet hen ervan te overtuigen dat wij als gelijke partner op velerlei gebieden zoals handel en investeringen, innovatie, SDG-bereiking, humanitaire hulp, gezondheid, digitalisering en klimaatadaptatie veel te bieden hebben. In dit opzicht vormen de SDG's een belangrijk instrument tot verbinding. Zo investeert het Koninkrijk in de multilaterale verankering en coördinatie van de *global roadmap for acceleration of SDG7* als verbindende mondiale agenda t.a.v. de energietransitie. Ook met Latijns-Amerika en binnen het Caribisch gebied worden gelijkgezinde banden warm gehouden. Daarnaast blijven de SIDS relevante partners. De Caribische landen en andere SIDS hebben vaak gemeenschappelijke doelen, waardoor een gecoördineerde multilaterale benadering van belang blijft.

Veel van de huidige crises hebben een relatie tot water; voedsel wordt duurder als oogsten mislukken, duurzame vormen van energie kunnen niet zonder water ook klimaatverandering en conflicten vragen om een betere verdeling van water.

De bestaande en toekomstige uitdagingen op het gebied van water vergen een "beyond business as usual"-aanpak waar we zowel nationaal als internationaal gezamenlijk voor aan de lat staan.

In dit kader organiseren Nederland en Tadzjikistan in 2023 gezamenlijk de VN Waterconferentie. Dit vraagt om intensieve samenwerking met een land dat om historische redenen op politiek, economisch en militair vlak nauw samenwerkt met, en onder invloed staat van, Rusland

Juist deze samenwerking is vanuit gezamenlijk belang noodzakelijk.

Ondanks bepaalde en serieuze verschillen van inzicht blijft ook multilaterale samenwerking met China belangrijk, zeker als het gaat om bijvoorbeeld de mondiale klimaatdoelstellingen te behalen. China is als mondiale actor onmisbaar om wereldwijde uitdagingen aan te gaan op basis van gedeelde belangen. De Chinese en Europese economieën zijn nauw verbonden, ook op economisch terrein is er veel aan gelegen te blijven samenwerken.

[15] Landen met score 7 of hoger op de EIU Democracy Index

Regionale groepen

Politieke context is belangrijker dan ooit. Multilateralisme blijft een kwestie van geven en nemen. Op dossiers die raken aan de kernbelangen van anderen, zal Nederland concessies moeten doen om daarvoor op dossiers die raken aan onze kernbelangen wat terug te krijgen. Dit kan in de praktijk ook tot dilemma's leiden tussen bijvoorbeeld een strategisch nationaal belang en de waardenagenda.

Multilaterale instellingen werken in regionale (geopolitieke) groepen. Het Koninkrijk neemt binnen de VN deel in de groep van West-Europese en andere statengroep (WEOG)[16] of vergelijkbare statengroepen zoals de IMEC-groep in de ILO en binnen de internationale financiële instellingen aan zogenaamde "EU++" overleggen waar posities worden voorbesproken en afgestemd.

De Benelux-samenwerking in multilaterale fora kan verder worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door het afleggen van gezamenlijke verklaringen in de Algemene Vergadering. De ervaring leert dat dergelijke groepsverklaringen een grotere impact hebben dan individuele verklaringen, ook omdat groepen altijd als eerste spreken. Ook valt te denken aan verdeling van dossiers ('*burden sharing'*) en informatiedeling. Ook kan op vooraf te identificeren dossiers, en zonder het optreden van de EU te ondermijnen, de politieke coördinatie en samenwerking tussen de Benelux en andere gelijkgezinde Europese groepen verder worden verkend, zoals de zogenaamde 'Nordics' (Zweden, Finland, Noorwegen, Denenmarken en IJsland) en 'Baltics' (Estland, Letland, Litouwen). Daarnaast is het Koninkrijk waarnemer bij de Organisatie van Amerikaanse Staten en zijn meerdere Caribische landen geassocieerd lid van regionale organisaties op het westelijk halfrond. In dit kader is van belang om regelmatig af te stemmen met gelijkgezinden landen binnen de eigen regio en internationale/regionale organisaties en daar waar mogelijk gezamenlijk op te trekken.

Het Koninkrijk wordt in de internationale financiële instellingen vertegenwoordigd binnen zogenaamde 'kiesgroepen'. Dit zijn groepen landen die gezamenlijk één stem uitbrengen in de raad van bestuur van de instellingen. De samenstelling van deze kiesgroepen verschilt per organisatie. In een aantal gevallen levert het Koninkrijk de bewindvoerder die namens de kiesgroep plaatsneemt in de raad van bestuur van de organisatie. Afhankelijk van de kiesgroep werkt het Koninkrijk samen met gelijkgezinde, maar ook andere landen.

Om de belangen van het Koninkrijk goed te kunnen behartigen, is het belangrijk om in multilateraal verband op de juiste plekken aan tafel te zitten. Tijdelijk lidmaatschap van een Raad van een VN-instelling, een strategisch gekozen positie van een Nederlander bij een VN-instelling of deelname aan de G20 zijn hier geschikte instrumenten voor.

Doelstelling 6: *strategische kandidaturen en benoemingen*

Er zal een Rijksbrede strategische inzet kandidaturen voor de periode 2023 - 2025 worden opgesteld. De inzet zal zich specifiek richten op VN-kandidaturen waarbij het Koninkrijk verkozen dient te worden door de lidstaten/verdragspartijen. Het Koninkrijk dient zich te kandideren en campagne te voeren om verkozen te worden. Een belangrijk onderdeel hiervan is het aangaan van steunruil met andere landen om genoeg stemmen binnen te halen.

[16] De WEOG bestaat uit 28 lidstaten, voornamelijk uit West-Europa, maar ook uit Oceanië (Australië, Nieuw-Zeeland), Noord-Amerika (Canada, en de VS met een observer-status) en West-Azië (Israël, Turkije).

Voorheen was de concurrentie voor dit soort VN-kandidaturen minder intensief. Landen kwamen vaak onderling tot een verdeling van termijnen zodat er even veel kandidaten als zetels waren. Ook op dit terrein is het multilaterale speelveld veranderd. Er heerst vaker hevige concurrentie (meer kandidaten dan beschikbare zetels), waardoor er steeds meer campagne gevoerd moet worden om verkozen te worden. Daarbij is de inzet van campagnes door verschillende landen steeds vaker transactioneel van aard. Het Koninkrijk verwelkomt concurrentie, aangezien het democratische karakter van deze verkiezingen wordt vergroot, maar het vergt ook meer strategische coördinatie met partners en bondgenoten. Nederland zal zich actief inzetten om de coördinatie van kandidaturen en benoemingen binnen het Koninkrijk, de EU en met partners en bondgenoten te bevorderen. Er komt een nieuwe Rijksbrede strategische inzet op het terrein van benoemingen voor de periode 2023-2026. De benoeming van Nederlanders op strategische posities bij voor het Koninkrijk belangrijke multilaterale organisaties zorgt mede voor draagvlak binnen deze organisaties voor eerder genoemde waarden en belangen van het Koninkrijk. Daarbij zal ook aandacht zijn voor benoemingen op functies die toezien op het normstellende karakter van de organisatie. Voor beide strategieën vormen de prioriteiten uit het Regeerakkoord en de eerder genoemde beleidsdocumenten het uitgangspunt.

Het Koninkrijk in de Mensenrechtenraad in 2024
Het Koninkrijk hecht aan mensenrechten, overal ter wereld. We zetten ons vooral in voor de vrijheid van meningsuiting, bescherming van vrouwenrechten en van lhbtq+ en vrijheid van religie en levensovertuiging, mensenrechtenverdedigers en het recht op een eerlijk proces. De verkiezingen vinden plaats in oktober 2023.

Hervormen

De multilaterale orde moet nieuw leven worden ingeblazen om het geschikt te maken («fit for purpose») zodat ze het hoofd kan bieden aan de mondiale uitdagingen en geopolitiek van de 21e eeuw.

Multilaterale instituties hebben het vertrouwen en mandaat nodig van alle spelers om hun rol te kunnen uitoefenen. Ze kunnen slechts naar waarde functioneren en verantwoording aan het lidmaatschap afleggen als alle betrokken partijen de regels als bindend beschouwen en het gezag niet ondermijnen. Geloofwaardigheid en betrouwbaarheid zijn daarbij nodig om politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren. Behoud en waar nodig herstel van de legitimiteit van de instellingen lijkt alleen een kans van slagen te hebben als het stelsel in staat is te hervormen tot een stelsel dat representatiever, coherenter, efficiënter en effectiever is en opereert zonder afbreuk te doen aan de visie en missie van de organisaties zoals neergelegd in verdragen en statuten. Om legitiem en inclusief te zijn moeten multilaterale organisaties eveneens beantwoorden aan de groeiende eisen van de burgers op het gebied van transparantie, kwaliteit en prestatie.

Met het uitkomen van "Our Common Agenda"[17] is een nieuwe impuls gegeven aan de hervorming van de VN en haar organisaties. Om deze visie voor de komende 25 jaar kans van slagen te geven, roept de SG op tot het onderschrijven van een hernieuwd sociaal contract dat is verankerd in mensenrechten. Een sociaal contract dat is gebaseerd op (a) vertrouwen, (b) inclusie, bescherming en deelname, (c) meten en waarderen van duurzame ontwikkeling voor mens en planeet.

Het Koninkrijk zet zich samen met de EU in voor de ondersteuning van "Our Common Agenda", de modernisering van de WTO, de versterking van het mondiale gezondheidssysteem, en nauwe samenwerking tussen Europese financiële instituties met andere internationale financiële instellingen zoals het IMF en de Wereldbank. Ook spreekt het Koninkrijk de multilaterale instellingen aan op vergroting van accountability, onder meer via het zogenaamde *Sexual Exploitation and Abuse* (*SEA) UN Accountability Framework*. Het zal samen met de EU blijven hameren op de meerwaarde van de instellingen in hun rol van normstellende, uitvoerende en coördinerende organisaties. De universele waarden en principes zijn hierbij ook het uitgangspunt.

***Doelstelling 7**: steun voor inclusieve en legitieme multilaterale organisaties*

[17] Our Common Agenda, report of the Secretary General, United Nations 2021

Het Koninkrijk is voorstander van inclusieve organisaties hetgeen niet automatisch betekent dat verschillen moeten worden opgeheven, maar wel dat er goed met verschillen kan worden omgegaan en een gelijk speelveld wordt gecreëerd. Inclusie gaat om luisteren en verbinden, maar ook om daadkracht, begrenzen en leiderschap. Door versterking en verbreding van de samenwerking met gelijkgezinde en nieuwe partners en niet-gouvernementele partners levert het Koninkrijk hier een bijdrage aan.

Hervorming van de VNVR is een noodzakelijke stap om uit de impasse te komen en daarmee de legitimiteit van de VNVR in het bijzonder, en van de VN in het algemeen, te versterken. Het Koninkrijk steunt verschillende initiatieven die moeten leiden tot betere vertegenwoordiging van het VN-lidmaatschap in de VNVR en effectievere naleving van het mandaat. Ook steunt het Koninkrijk voorstellen gericht op het afzien van gebruik van het veto in geval van *mass atrocities*, zoals het Frans-Mexicaanse initiatief om af te zien van het gebruik van het vetorecht bij resoluties die gericht zijn op het stoppen van ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht.

De VN heeft afgelopen jaren al veel bewerkstelligd op het gebied van hervormingen. Het vervlechten van de mensenrechtenbenadering door het hele VN-systeem is bijvoorbeeld een van de belangrijkste verworvenheden in dat opzicht. Het Koninkrijk ondersteunt het proces van VN-hervormingen ter versterking van het VN-ontwikkelingssysteem actief en investeert in bijvoorbeeld het Joint SDG-fonds en het systeem van *Resident Coordinators* om de VN *'fit for purpose'* te houden. Het Koninkrijk blijft hameren op verduurzaming en verdere implementatie van de VN-hervormingen in zowel VN-instellingen, middels interventies en sturing van de bestuurs- en toezichtorganen, alsook op overkoepelend systeemniveau. Het is van groot belang deze financiële, programmatische en management hervormingsinvesteringen verder te brengen en het draagvlak en de duurzame financieringsbasis te verbreden onder de VN-lidstaten in tijden van teruglopende ODA volumes en voortdurende druk op het multilaterale systeem.

Het Koninkrijk spant zich ook in voor de hervorming en versterking van de WTO, zoals nieuwe WTO-regels voor een mondiaal gelijk speelveld, verdere integratie van duurzaamheid binnen de WTO, en herstel en hervorming van het geschillenbeslechtingssysteem. Het Koninkrijk hecht er daarnaast aan dat cruciale maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering en digitalisering, een grotere plek binnen de WTO krijgen. Het recente akkoord tot inperking van schadelijke visserijsubsidies is daar een goed voorbeeld van. Dit kan onder andere door het maken van afspraken over milieugoederen en –diensten en een plurilateraal akkoord op e-commerce. Ten slotte is brede voortgang op Trade & Health een speerpunt. Besluitvorming bij de WTO vindt plaats per consensus. Een enkel lid kan dus nieuwe afspraken blokkeren. Het Koninkrijk ziet daarom zogeheten plurilaterale initiatieven – waarbij WTO-leden zelf bepalen of zij deelnemen – als een manier om het multilaterale handelssysteem op inclusieve en transparante wijze te hervormen, als dit op multilaterale wijze niet lukt. Zo wordt er op het moment onderhandeld over een plurilateraal akkoord op e-commerce, en zijn er in december 2021 drie plurilaterale initiatieven op het gebied van duurzaamheid, milieu en handel gelanceerd. Het Koninkrijk steunt deze initiatieven.

Doelstelling 8: *Investeren in samenwerking met niet-gouvernementele actoren*

Er zijn steeds meer verschillende niet-statelijke partijen actief en het Koninkrijk is voorstander van organisaties die nuttige bijdragen kunnen leveren. Bedrijven raken steeds nauwer betrokken bij de oplossing van sociale problemen, getuige hun inzet voor de SDG's en de verschuiving van *shareholder value* naar *stakeholder value*. Zo speelt het internationale bedrijfsleven bijvoorbeeld in toenemende mate een rol bij het boeken van voortgang op internationale onderhandelingen inzake het Klimaatakkoord. Kennisinstellingen doen onderzoek naar maatschappelijke uitdagingen om duurzame oplossingen te vinden en daarmee het bereiken van de SDG's dichterbij te brengen. Vakbonden en werkgeversorganisaties profileren zich ook op diverse sociaaleconomische thema's. Maar ook jongeren en religieuze instellingen zoals het Vaticaan pakken hier een proactieve rol op door respectievelijk klimaatacties te initiëren of zich te richten op katholieke landen in bijvoorbeeld Zuid-Amerika. Tegelijkertijd is waarneembaar dat sommige autoritaire landen de inspraak van niet-statelijke actoren zoveel mogelijk willen beperken, ook binnen het multilaterale systeem. Er bestaan geen regels voor deelname van niet-statelijke actoren binnen de VN: het Koninkrijk zal zich hiervoor doorlopend moeten blijven inspannen en bij de VN moeten aandringen op inclusieve processen, nadrukkelijk in samenspraak met gelijkgezinden, zoals voor NGO's die een adviserende status aanvragen bij een VN-organisatie.

In eigen land zoekt Nederland de dialoog en samenwerking op met het maatschappelijk middenveld, bijvoorbeeld door middel van het *Power of Voices* programma. In andere landen zal via het postennet verder worden geïnvesteerd in verdieping en verbreding van samenwerkingsrelaties met niet-gouvernementele actoren ter bescherming van fundamentele principes en versterking van een doeltreffend en efficiënt multilateraal systeem dat de uitdagingen van vandaag en morgen het hoofd moet bieden. Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten is het opbouwen van dergelijke partnerschappen eveneens van groot belang.

Invloedrijke denktanks, wetenschappers, de culturele sector, onafhankelijke opiniemakers en journalisten maken maatschappelijke trends zichtbaar en kunnen bijdragen aan gedragsverandering in maatschappelijke transities. Ook kunnen zij behulpzaam zijn bij de opinievorming in relevante landen en zijn onmisbaar bij het tegengaan van onjuiste informatie. Desinformatie via sociale media is een machtig instrument om antiwesterse en antidemocratische ideeën te voeden. Ook deze nieuwe realiteit vraagt om een inclusievere aanpak van mondiale vraagstukken. Tech-bedrijven als Google, Facebook, Twitter spelen een belangrijke rol in de verspreiding en aanpak van desinformatie, en zullen bij een aanpak van het probleem betrokken moeten zijn.

Doelstelling 9: *Resultaten zichtbaarder maken*

Uit onderzoek van Instituut Clingendael blijkt dat er steun is voor multilaterale samenwerking in onze samenleving. Vooral als het gaat om het vinden van oplossingen voor mondiale uitdagingen zoals klimaat en COVID-19, maar ook in relatie tot ontwikkelingssamenwerking. Dit neemt niet weg dat draagvlak iedere dag moet worden verdiend, onder meer door verbetering en het beter zichtbaar maken van de effectiviteit van internationale samenwerking. Diplomatie vindt niet alleen meer plaats in gesloten vergaderzalen en wandelgangen. Strategische communicatie is cruciaal om onze doelen en resultaten neer te zetten, hierover transparant te communiceren naar de samenleving en internationale besluitvorming te beïnvloeden. Het Koninkrijk, de EU en multilaterale instellingen moeten in aanvulling op de inzet onder doelstelling 3 beter en offensiever naar buiten toe gaan communiceren met sterkere narratieven en concreet behaalde resultaten, ook die ook in het teken staan van de bescherming van fundamentele principes en het bevorderen van collectieve belangen, het verspreiden van waarheid gedreven en feitelijke informatie.

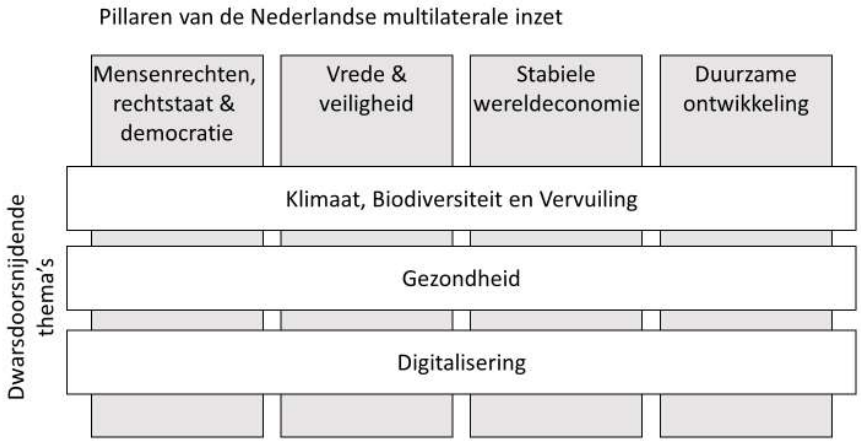
4. Beleidsinzet van het Koninkrijk

Hoofddoelstellingen multilaterale strategie:

1. Het Koninkrijk zet zich in voor een modern stelsel van inclusieve en effectieve multilaterale samenwerking met mondiale organisaties in het centrum.
2. In samenhang met de collectieve belangen beschermt, behartigt en bevordert het Koninkrijk zijn nationale belangen via het multilaterale stelsel.
3. Interdepartementaal een multilateraal beleid bevorderen waarbinnen strategische doelen, beleidsfocus en de inzet van het breed beschikbare instrumentarium nauw aan elkaar gekoppeld zijn en elkaar versterken.

Het in hoofdstuk 3 beschreven nieuwe strategische kader zal worden toegepast op de actuele beleidsinzet van het Koninkrijk in mondiale multilaterale fora. In dit hoofdstuk worden per multilateraal werkveld de meest urgente uitdagingen beschreven en wordt een eerste vertaalslag gemaakt van de in hoofdstuk 3 benoemde genoemde drieslag.

Aan de basis van de multilaterale beleidsinzet staan het Nederlandse regeerakkoord, de Kamerbrief over Buitenlandse Beleid en beleidsnota's als de BHOS-nota, de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie, de internationale Klimaatstrategie, de Mensenrechtennota, de Digitaliseringsstrategie en de Mondiale Gezondheidsstrategie. De inzet kent vier pilaren en drie dwarsdoorsnijdende thema's (zie onderstaande figuur). De SDG's vormen daarbij een leidend beginsel. De bevordering van de rechten van vrouwen en van gendergelijkheid, inclusief gelijke rechten voor lhbtq+ personen en minderheden, is een integraal onderdeel van het multilaterale beleid en de beleidsinzet, zoals verder uiteengezet in de beleidsbrief over het feministisch buitenlandbeleid.



Vrede en Veiligheid

De mondiale veiligheidsstructuur is complexer en bewerkelijker geworden, omdat (machts)verhoudingen in beweging zijn. Geleidelijk vormt zich een nieuwe orde, waarin sommige spelers zich duidelijker dan voorheen willen en kunnen manifesteren, alleen of in coalities. Daarnaast wil een groeiend aantal landen zich bewust niet aansluiten bij een vaste coalitie, omdat het gezien hun politieke, economische en militaire afhankelijkheden belangrijk is om met verschillende partners samen te kunnen werken. Dit kan verschillen per thema of per regio.

Ook de conflictvoering verandert en speelt zich in toenemende mate af binnen het hybride domein. Bij hybride dreigingen kan in beginsel bijna elk instrument worden gebruikt om effectief druk uit te oefenen op, of schade toe te brengen aan een andere partij. Denk daarbij bijvoorbeeld aan (des)informatie, buitenlandse investeringen om invloed te verwerven in vitale bedrijfstakken, militaire intimidatie en bewust gecreëerde migratiestromen. Binnen de VN lopen processen op veiligheidsterrein de laatste jaren moeizaam. De rol van de VNVR wordt gecompliceerd door o.a. de afwezigheid van politieke wil tot compromissen en de veelvuldige inzet van het vetorecht door m.n. permanent lid Rusland.

De Russische oorlog tegen Oekraïne en het mondiale multilaterale stelsel

Met de aanvalsoorlog tegen Oekraïne schendt Rusland op flagrante wijze het Handvest van de VN. Door burgers en burgerinfrastructuur als doelwit te kiezen, handelt Rusland op grote schaal in strijd met het internationale recht met onbeschrijfelijk menselijk leed tot gevolg. Vervolgens frustreert Rusland het adequaat functioneren van het VN-systeem (bv door inzet van het veto in de Veiligheidsraad) door de spelregels te misbruiken en pure machtspolitiek uit te oefenen. De impact hiervan dreunt keihard door in de internationale betrekkingen. Waar eerder al zorgen over de integriteit en toekomst van de op regels gebaseerde orde bestonden, dwingt dit conflict het Koninkrijk – maar ook gelijkgezinden - om zich op een andere manier tot het voor onze veiligheid en welvaart nog steeds onmisbare mondiale multilaterale systeem te verhouden

Het VN-Handvest codificeert op internationaal niveau de voornaamste beginselen zoals "de internationale vrede en veiligheid te handhaven.." (art. 1) De VN-Veiligheidsraad (VNVR) is het primaire besluitvormingsorgaan op het gebied van o.a. crisisbeheersing- en preventie, mandaatverlening van VN-vredesoperaties, politieke missies en sanctieregimes. De VNVR heeft daarnaast een belangrijke rol bij beleidsvorming en de ontwikkeling van internationaal recht.

Ondanks de moeilijke periode die de VNVR doormaakt, blijft het Koninkrijk investeren in de relatie met Veiligheidsraadsleden om beleidsprioriteiten te bevorderen en de afkalvende effectiviteit van de Raad tegen te gaan. Daarnaast roept het Koninkrijk samen met partners op tot de implementatie van de op 27 april 2022 aangenomen resolutie die voorschrijft dat de Algemene Vergadering van de VN bijeenkomt zodra een permanent lid van de Veiligheidsraad zijn veto gebruikt. Het is belangrijk dat de AVVN wordt ingezet als podium voor objectieve informatievoorziening, bijvoorbeeld middels briefings van Speciaal Vertegenwoordigers van de SGVN, experts van VN-agentschappen en –organisaties en het maatschappelijk middenveld. De bijeenkomsten van de VNVR kunnen (online) door landen, het maatschappelijk middenveld en het algemene publiek gevolgd worden. Het Koninkrijk streeft er naar dat deze publieke presentie van de VNVR wordt gebruikt om landen die internationaal recht schenden, of desinformatie verspreiden in de VNVR, ter verantwoording te roepen en zo nodig politiek te isoleren.

Naast de VNVR en AVVN zijn ook mondiale multilaterale verdragen en hun uitvoeringsorganisaties van groot belang voor het Koninkrijk. Onafhankelijke verificatiemechanismen, zoals het Internationaal Atoom en Energie Agentschap (IAEA) en de Organisatie op het Verbod van Chemische Wapens (OPCW), bewaken internationale normen en bevorderen zo internationale vrede en veiligheid. Ook deze fora hebben echter te lijden onder de huidige internationale tegenstellingen en tegenwerkingen. Dit bleek onder meer tijdens de Algemene Vergadering van het IAEA waar verschillende landen trachtten de onafhankelijke status van het internationaal agentschap te ondermijnen waarmee op termijn het agentschap minder goed in staat is om toezicht te houden op de gemaakte afspraken op het gebied van non-proliferatie. Als deze instellingen hun werk niet kunnen doen, wordt de kans op straffeloosheid ten aanzien van ernstige schendingen van verdragen en internationale afspraken groter.

Nederland investeert in VN-vredesmissies en -crisisbeheersingsoperaties. Dat doet Nederland financieel, en door deelname met militairen, politiepersoneel en civiele experts. Deze Nederlandse inzet richt zich primair op de instabiele regio's rond Europa, met name daar waar veiligheid en belangen van het Koninkrijk in het geding zijn. Daarnaast maakt Nederland zich sterk voor de hervormingen van VN-vredesmissies langs de lijnen van het *Action for Peacekeeping* (A4P)(+) initiatief.

Nederland werkt intensief samen met internationale partners aan contraterrorisme, preventie van gewelddadig extremisme en rechtsextremisme o.a. via het *Global Counterterrorism Forum* (GCTF), de Anti-ISIS Coalitie, binnen de VN (o.a. met UNOCT, UNODC en UNICEF), de NAVO en de EU.

Mensenrechten, internationale rechtsorde en democratie

De eerdere analyse in deze nota indiceert al dat de basisprincipes van de internationale rechtsorde eroderen. Mogendheden die de staat - met bestuursmodellen gebaseerd op vergaande toezicht en controle - centraal stellen zijn in die orde steeds nadrukkelijker aanwezig en zetten hun stempel op de interactie en nalevingspraktijk. Bestaande internationale overeenkomsten die hen niet (meer) zinnen worden in twijfel getrokken, opgeschort of zelfs verlaten. Zo wordt ook de geldende internationaalrechtelijke uitleg van mensenrechten ondermijnd. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de verhoudingen in de VN-Mensenrechtenfora sterk zijn gepolariseerd en dat het steeds moeilijker wordt de standaarden als bedoeld toe te passen.

De gevolgen van het in toenemende mate negeren en veranderen van internationale gedragsregels zijn potentieel enorm. De Russische agressie tegen Oekraïne laat zien welke ontwrichtende werking ervan uitgaat als zelfs het Handvest van de VN, waar veel van de overige regels op berusten, ter zijde wordt geschoven. Allereerst natuurlijk voor Oekraïne, waar bevolking en regering door Rusland het fundamentele recht ontzegd wordt het land naar eigen wens te besturen, met als bijkomend gevolg dat grote aantallen vluchtelingen door andere landen moeten worden opgevangen.

Maar ook zaken als het negeren van uitspraken van internationale gerechtshoven, onderzoeken van internationale organisaties zoals de VN-Mensenrechtenraad en het routinematig met voeten treden van universele mensenrechten dragen bij tot een steeds grotere kloof tussen de theorie en de praktijk van een op regels gebaseerde internationale orde. Op multilateraal niveau zet het Koninkrijk zich in voor handhaving van de internationale rechtsorde en spreekt zich in dat kader uit tegen mensenrechtenschendingen.

> Mensenrechten, rechtsorde en democratie zijn nauw aan elkaar verbonden en vormen een belangrijk fundament van stabiele en welvarende samenlevingen. Het bevorderen hiervan is niet alleen, maar leidt ook tot een voor het Koninkrijk meer voorspelbare en veilige internationale omgeving. Het Koninkrijk zet zich dan ook wereldwijd in voor de bescherming en bevordering van mensenrechten, democratie en een sterke internationale rechtsorde, waarbinnen bestaande afspraken worden nageleefd, en waar nodig worden doorontwikkeld of nieuwe afspraken worden vastgelegd.

Effectiviteit is een belangrijk uitgangspunt, waarbij steeds het brede palet aan instrumenten (vormen van openbare en stille diplomatie) ter beschikking staat. In dat kader zal ook steeds mee worden gewogen hoe andere partners opereren en op welke manier door gezamenlijk optreden impact kan worden geoptimaliseerd.

Mensenrechten
Het Koninkrijk kiest met volle overtuiging voor een voortgezette investering in de VN-mensrechtenfora en -instrumenten, die de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als uitgangspunt hebben. In die context stelt het Koninkrijk zich opnieuw kandidaat voor de VN-Mensenrechtenraad (periode 2024-26). Om de effectiviteit en integriteit van dit lichaam te waarborgen pleit het Koninkrijk ervoor dat kandidaat-leden voor de VN-Mensenrechtenraad zich verplicht presenteren aan de AVVN en na afloop van hun lidmaatschap rekenschap afleggen over hun bijdrage aan de bevordering van mensenrechten wereldwijd en in eigen land. Het is daarbij van belang dat juist ook 'Westerse' landen kritisch blijven kijken naar de eigen uitdagingen op het vlak van mensenrechten en de naleving van verdragen. Dit geldt ook voor het Koninkrijk. Openheid hierover kan de bereidheid tot dialoog bij derde landen over mensenrechten verhogen.

Het Koninkrijk zal pro-actief de dialoog aangaan met derde landen en constructief-kritisch engageren om op wederzijdse ondersteuning gebaseerde compromissen na te streven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een meer proactieve opstelling op sociaaleconomische en culturele rechten. In dat kader moeten ook de internationale (EU-) inspanningen op inclusiviteit, voedselzekerheid, gezondheidszorg, arbeidsrechten en onderwijs veel beter over het voetlicht worden gebracht als bijdrage aan de hieraan gerelateerde burgerrechten.

Democratie, mediavrijheid en veiligheid van wetenschappers
Mensenrechtenverdedigers en journalisten (mediawerkers) spelen een belangrijke rol in het aan het licht brengen van mensenrechtenschendingen en het beschermen van kwetsbare groepen. En

in het dwingen van overheden om verantwoordelijkheid te nemen. Het bevorderen van mediavrijheid vormt een speerpunt in het mensenrechtenbeleid. Diplomatieke en politieke inspanningen worden geflankeerd door inzet van financiële middelen in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Nederland heeft een leidende rol in de *Media Freedom Coalition* en de *Freedom Online Coalition* om inperking van mediavrijheid tegen te gaan en bijvoorbeeld toegang tot informatie en het herkennen van desinformatie te ondersteunen. Ook in de context van het VS initiatief ter promotie van democratie, de *Summit for Democracy,* is mediavrijheid een speerpunt.

Wetenschappers worden steeds vaker bedreigd, waardoor niet alleen hun persoonlijke veiligheid in gevaar komt, maar ook onderzoek en de academische vrijheid onder druk komen te staan. Internationale wetenschappelijke samenwerking is echter cruciaal voor zowel het in kaart brengen en analyseren van grote mondiale uitdagingen als voor het vinden van duurzame oplossingen daarvoor. Het Koninkrijk zal zich daarom in multilateraal verband inzetten voor de bescherming van wetenschappers.[18]

Gelijke rechten

Het Koninkrijk zet zich, in lijn met het Feministisch Buitenlandbeleid[19], in voor gelijke rechten van vrouwen, meisjes en lhbtq+ personen als fundament voor een inclusieve, open samenleving, gebaseerd op democratische principes. Het Koninkrijk staat pal voor deze rechten en speelt, met openlijke en stille diplomatie een voortrekkersrol om de weerstand van conservatieve landen tegen deze rechten tegen te gaan. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de *Equal Rights Coalition*. Het Koninkrijk zal zich op multilateraal niveau blijven verzetten tegen alle vormen van racisme en discriminatie. Het is daarbij van belang om hierover groter maatschappelijk bewustzijn te creëren. Dit geldt tevens voor de negatieve gevolgen van het koloniaal verleden die tot op heden doorwerken binnen de maatschappij. In dat kader ondersteunt het Koninkrijk de resolutie '*International Decade for People of African Descent'*.[20] Het is van belang dat alle personen (inclusief kwetsbare personen) vrijelijk beschikken over economische, sociale, culturele, burgelijke en politieke rechten. Daarnaast zet het Koninkrijk zich in voor de vrijheid van religie en levensovertuiging. Om deze te bevorderen is Nederland actief in de *International religious freedom and belief alliance*, een diplomatiek samenwerkingsverband tussen 36 landen, en de *International Contact Group on freedom of religion or belief*, een informeel platform dat nationale overheden op het gebied van vrijheid van religie of levensovertuiging en de verantwoordelijke VN Rapporteur samenbrengt.

Feministisch Buitenlandbeleid

Het feministisch buitenlandbeleid van het Koninkrijk richt zich op het bevorderen van de vier R'en: *rights* (beschermen vrouwenrechten), *resources* (fondsen moeten ook vrouwen ten goede komen), *representation* (vrouwen moeten actief betrokken worden bij beleidsvorming en -uitvoering) en *reality check* (zijn er geen onverhoopte negatieve gevolgen voor vrouwen).

Tegengaan van straffeloosheid

Een specifiek speerpunt bij de versterking van de internationale rechtsorde vormt het tegengaan van straffeloosheid voor internationale misdrijven en verantwoording afleggen (*accountability*). De internationale rechtsorde is gebaat bij vervolging van degenen die verdacht worden van oorlogsmisdrijven, terrorisme, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide. Deze inzet draagt bij aan herstel van de rechtsorde, heeft een afschrikkende werking, leidt tot genoegdoening voor slachtoffers en draagt bij aan duurzame vrede. Documentatie en bewijsgaring (denk aan de inspanningen ten aanzien van de mensenrechtenschendingen in Syrië en aan de rechtspleging voor daders van de aanslag op MH17) zijn hierbij van groot belang. Het Koninkrijk ondersteunt deze activiteiten politiek en financieel. Een recent voorbeeld hiervan is de actieve Nederlandse rol bij het vergaren van bewijsmateriaal over en bevorderen van accountability met betrekking tot oorlogsmisdaden in Oekraïne. Daarnaast zet Nederland zich in voor de totstandkoming van een nieuw verdrag om internationale samenwerking bij de opsporing en vervolging van internationale misdrijven te versterken.

Bestrijding van grootschalige corruptie

Verschillende vormen van corruptie, zoals het misbruik maken van publieke middelen en bevoegdheden voor persoonlijk gewin, ondermijnen in steeds meer landen de democratie en de rechtstaat. Dit vormt een directe bedreiging voor zowel nationale als internationale welvaart, stabiliteit en veiligheid. De bestrijding van (grootschalige) corruptie heeft aan relevantie

[18] Bijvoorbeeld middels UNESCO en OHCHR
[19] kst-35697-F.pdf (officielebekendmakingen.nl)
[20] General Assembly resolution 69/16, annex, para. 9 (a)

gewonnen, ook in de rechtsstaatdiscussie binnen de EU. Een robuust preventief en op naleving gericht anti-corruptie raamwerk is van groot belang. Om die reden pleit het Koninkrijk met gelijkgezinde partners als Canada en Ecuador voor het versterken van dit aspect van de internationale rechtsorde door het internationale anti-corruptie instrumentarium tegen het licht te houden om te bezien welke concrete verbeteringen wenselijk en mogelijk zijn.

Stabiele wereldeconomie en een betrouwbaar internationaal handelssysteem

Vooruitzichten wereldeconomie

Volgens het IMF[21] zijn de vooruitzichten voor de wereldeconomie in 2022 sterk verslechterd. De groeivoorspellingen zijn voor de aankomende jaren (fors) neerwaarts bijgesteld. De huidige *cost of living* crisis, verkapping van financieringscondities, de gevolgen van COVID-19 en de Russische invasie in Oekraïne drukken op de vooruitzichten. Het vooruitzicht (3,2% groei in 2022 en 2,7% in 2023) is het slechtste vooruitzicht sinds 2001, afgezien van de wereldwijde financiële crisis en de acute eerste fase van de COVID-19 pandemie. De *Regional Economic Outlook for the Western Hemisphere* laat in de prognoses zien dat de Caribische regio geraakt wordt door een oneffen herstel van de pandemie en grotere inflatiedruk.[22] De Russische agressie tegen Oekraïne heeft, via hogere prijzen voor energie en voedsel, invloed op de hele wereldeconomie. De opgelopen inflatie zorgt voor hogere rentes en onrust op de financiële markten. Hoge overheidsuitgaven tijdens de pandemie en de oplopende rente beperken de financiële ruimte van veel landen om de groeivertraging te bestrijden. Daarnaast lijden internationale productieketens onder verstoringen.

Het IMF stelt dat de gevolgen van de oorlog tegen Oekraïne, het risico van opleving van de pandemie, een terugval van de economische groei in China en hogere inflatie en rentes die de sterk opgelopen schulden onhoudbaar maken, de situatie verder onder druk zetten. Vooral de economische ontwikkeling van minder ontwikkelde landen wordt hier zwaar door getroffen. De komende jaren zal naar verwachting een groot beroep worden gedaan op de Wereldbank, het IMF en de regionale ontwikkelingsbanken om als belangrijke multilaterale systeemorganisaties in de wereldeconomie op te treden als noodfinancier. Tegelijkertijd zijn ook deze instellingen niet gevrijwaard van de effecten van de machtsverschuivingen in de wereldorde. Het IMF vraagt in zijn rapport dan ook aandacht voor het risico dat de wereldeconomie fragmenteert in verschillende geopolitieke blokken, met eigen technologische standaarden, betaalsystemen en reservemunten. De G20 is daarbij een belangrijk internationaal coördinatieforum op het gebied van mondiale economische uitdagingen.

> Als aandeelhouder zorgt het Koninkrijk ervoor dat internationale financiële instellingen voldoende gekapitaliseerd zijn om hun functie en programma's uit te blijven oefenen ter bevordering van mondiale, financiële en economische stabiliteit en bij te dragen aan de economische ontwikkeling van minder ontwikkelde landen. Het kabinet zal zich, via onder andere het multilaterale kanaal, specifiek gaan inzetten voor schuldenproblematiek, de impact van klimaatverandering en voor het mitigeren van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor de wereldwijde voedselzekerheid.
>
> Daarnaast richt het beleid zich op het realiseren van een toekomstbestendig handels- en investeringssysteem met aandacht voor het gelijke speelveld, economische weerbaarheid, open markten en twee transities die de economie van de toekomst zullen gaan vormgeven: digitalisering en duurzaamheid.

Schuldenproblematiek

Nederland vraagt binnen multilaterale instellingen aandacht voor schuldenproblematiek, waaronder het toenemende gebruik van complexe schuldenstructuren en hoge overheidsschulden. Volgens het IMF en de Wereldbank heeft meer dan de helft van lage-inkomenslanden een onhoudbare schuld of een hoog risico op onhoudbare schulden. Hoewel absolute schuldenniveaus in historisch perspectief niet zo hoog zijn als in de jaren '90, zijn de vooruitzichten zorgelijk. Oplopende rentes, stijgende voedsel- en grondstofprijzen en een sterke stijging van de waarde van de dollar verhogen de uitgaven aan schuldaflossing. Dit treft niet alleen lage-inkomenslanden, maar in toenemende mate ook middeninkomenslanden. Een land als Ghana was bijvoorbeeld in 2021 volgens het IMF 44% van zijn overheidsuitgaven kwijt aan het afbetalen van buitenlandse leningen.[23] Deze stijgende uitgaven gaan ten koste van nodige investeringen in gezondheid, armoedebestrijding en klimaatverandering.

[21] World Economic Outlook, april 2022
[22] Regional Economic Outlook for the Western Hemisphere, april 2022
[23] Ghana: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ghana (imf.org)

Het landschap van crediteuren is de afgelopen decennia bovendien geëvolueerd. Voorheen waren Westerse crediteuren verenigd in de Club van Parijs en waren internationale financiële instellingen (IFI's) zoals het IMF en de Wereldbank de grootste crediteuren aan ontwikkelingslanden. Dit homogene landschap maakte het relatief eenvoudig om afspraken over schuldherstructureringen te maken. Met het steeds groter wordende aandeel van niet-traditionele crediteuren, zoals private partijen (met name obligatiehouders) en landen buiten de Club van Parijs zoals China en India, zijn afspraken over schuldherstructureringen complexer geworden.

Om te komen tot structurele oplossingen voor de schuldenproblematiek is door de G20 en de Club van Parijs in november 2020 het *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI* opgericht. Voor een succesvolle aanpak van de huidige schuldkwetsbaarheden is steun van alle betrokken crediteuren voor het *Common Framework* onontbeerlijk. Afspraken maken over schuldverlichting via dit nieuwe multilaterale raamwerk is tot nu toe een traag proces gebleken. Nederland maakt zich internationaal hard om de implementatie van het framework te verbeteren.

Toekomstbestendig handels- en investeringssysteem
Het op regels gebaseerde multilaterale handelssysteem is van essentieel belang voor de Nederlandse economie. De WTO vormt de kern van dit systeem en heeft met een breed pakket aan uitkomsten op de Ministeriele Conferentie in juni 2022 in Geneve laten zien de hedendaagse maatschappelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Toch staat ook de WTO onder druk. Het wantrouwen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden loopt op en de legitimiteit van bestaande regels staat ter discussie. De Russische oorlog tegen Oekraïne heeft het bereiken van consensus binnen de WTO verder gecompliceerd. Daarnaast is de afgelopen jaren de benoeming van nieuwe rechters tegengehouden, waardoor de beroepsprocedure van de WTO incompleet is.

Nederland maakt zich hard voor een mondiaal gelijk speelveld, hervorming van het geschillen-beslechtingssysteem en verdere integratie van duurzaamheid binnen de WTO

Ook pleit Nederland in de WTO voor regels die nieuwe handelsvormen zoals digitale handel faciliteren. Hiervoor zijn plurilaterale afspraken – de zogeheten Joint Statement Initiatives (JSI's) – een manier om tot nauwere samenwerking te komen tussen gelijkgezinde landen. Zo is de *Joint Statement Initiative on E-commerce* (met o.a. de EU, de VS en China*)*, met als doel om digitale handel te faciliteren en bedrijven en consumenten meer zekerheid te geven, een prioriteit voor Nederland.

Duurzame ontwikkeling

Internationale samenwerking
De wereld lag al niet op koers om de zeventien multilateraal overeengekomen SDG's te behalen in 2030. De COVID-crisis en de Russische agressie tegen Oekraïne hebben geleid tot een verdere zorgelijke achteruitgang en groeiende mondiale ongelijkheid. Volgens de Wereldbank leefden in 2020 mede als gevolg van de pandemie meer dan 700 miljoen mensen wereldwijd in armoede.[24] Ook de maatregelen die landen nemen om de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs en andere multilaterale milieuverdragen te halen, blijven onvoldoende. Dergelijke afspraken vereisen ook voor de uitvoering multilateraal politieke commitment, met steun aan internationale (ontwikkelings)organisaties – met name UNEP - en nationale implementatie.

De *Sustainable Development Goals* (SDG's) vormen het mondiaal kompas voor duurzame ontwikkeling inclusief het tegengaan van armoede en ongelijkheid. Het verbeteren van het leven van mensen is het doel. Het individu en zijn rechten staat centraal. Het idee achter de SDG's is dat niemand achterblijft en dat iedereen in staat moet zijn te bouwen aan een betere toekomst, het zgn. *Leave No One Behind Principe.*

Het VN-ontwikkelingssysteem biedt de armste lidstaten ondersteuning bij het bewerkstelligen van de SDG's. Ook de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken zijn onmisbare partnerorganisaties voor het behalen van de SDG's in armere landen en SIDS die bijzonder kwetsbaar zijn. De ontwikkelingsbanken zijn erop toegerust om grootschalige investeringen te doen in ontwikkelingslanden in armoedebestrijding, infrastructuur en *global public goods* als klimaatmitigatie, -adaptatie en -weerbaarheid en voedselzekerheid. Met het oog daarop is het

[24]https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37739/9781464818936ov.pdf

Koninkrijk een actieve aandeelhouder in deze instellingen en richt het zich op het bevorderen van samenwerking tussen de verschillende organisaties op basis van comparatieve voordelen.

Daarnaast is de VN instrumenteel in het ontwikkelen van standaarden en normen die van belang zijn voor het wereldwijd behalen van de SDGs, ook binnen het Koninkrijk. Naast het beschikbaar stellen van ontwikkelingshulp is het van belang dat het beleid van het Koninkrijk internationaal coherent is en de SDG-voortgang in ontwikkelingslanden bevordert, niet belemmert. Ook dienen ontwikkelingslanden zelf in te zetten op het ontwikkelen van een gezonde, productieve, duurzame economie die de benodigde belastinginkomsten genereert voor investeringen. Private financiering speelt een steeds meer belangrijke rol om de financieringskloof te overbruggen.

Van hulp naar handel
Een agenda die coherentie tussen hulp en handel bevordert, draagt bij aan de aanpak van grondoorzaken van armoede. Ontwikkelingslanden zijn al langer van mening dat het multilaterale handelssysteem tekortschiet, mede na het vastlopen van de zogenaamde *WTO Doha Development Agenda*. Nu zien ze zowel de economische impact van de COVID-19 pandemie als van de oorlog in Oekraïne ook in hun eigen landen neerdalen. Veel ontwikkelingslanden pleiten in lopende onderhandelingen voor vrijwaringen van bestaande verplichtingen. Het Koninkrijk ziet de noodzaak om in lopende onderhandelingen tegemoet te komen aan de wensen voor beperkte uitzonderingen voor ontwikkelingslanden in de WTO, en in het bijzonder voor *Least Developed Countries en SIDS*. Deze uitzonderingen zouden op basis van daadwerkelijke ontwikkelingsbehoeften moeten worden geformuleerd. Daarbij zouden economische (handels)grootmachten als China en hoge inkomenslanden in beginsel geen uitzonderingen dienen te hebben.

Het Koninkrijk bevordert de integratie van ontwikkelingslanden in het multilaterale handelssysteem en werkt samen met organisaties als de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), de VN-Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling (UNCTAD) en het Internationale Handelscentrum (ITC) om ontwikkelingslanden te helpen bij de verbetering van het investeringsklimaat, de naleving van arbeidsrechten, de ondersteuning van het MKB inclusief vrouwelijke ondernemers, de ondersteuning van dialoog tussen werkgevers en werknemers en het faciliteren van fatsoenlijk werk met leefbaar inkomen. Ook hier zijn de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken cruciale partners bij de benodigde economische hervormingen.

Noodhulp
Het humanitaire speelveld wordt, net als zoveel multilaterale arena's, ook complexer. De humanitaire noden in de wereld hebben vooral door het toegenomen aantal conflicten, een recordhoogte bereikt en stijgen verder. Ook klimaatverandering, ongelijkheid, besmettelijke ziekten en ontheemding spelen een steeds grotere rol bij deze stijging. De toegenomen vraag naar humanitaire hulp heeft echter geleid tot een groeiende financieringskloof. Ook staat het humanitair oorlogsrecht onder druk: voorbeelden zijn het inzetten van uithongering van de burgerbevolking als wapen en het steeds vaker belemmeren van ongehinderde humanitaire toegang en manoeuvreerruimte van hulpverleners door partijen in een gewapend conflict.

Het Koninkrijk investeert daarom ook op dit terrein in een verbeterd multilateralisme. VN-organisaties als UNOCHA, WFP, UNHCR, WHO en UNICEF spelen een centrale rol in het internationale noodhulpsysteem: allereerst door direct – samen met het Rode Kruis en Ngo's – de noden van mensen te verlichten. Tegelijkertijd vervullen ze leiderschapsfuncties voor de bredere humanitaire sector, spannen ze zich in voor de handhaving van humanitaire normen en standaarden, en fungeren ze als intermediairs voor het financieren van hulpverleners in de frontlinie. De humanitaire opdracht van de VN is geworteld in hét voorbeeld van multilaterale diplomatie: de Geneefse Verdragen, de kern van het humanitair oorlogsrecht.

De uitdagingen voor het internationale humanitaire systeem en de complexiteit van de grensoverschrijdende trends, nopen tot een update van het multilaterale humanitaire systeem. Grotere effectiviteit en efficiëntie, en meer aandacht voor duurzame impact van de hulp, is nodig. Bijvoorbeeld door steun aan en samenwerking met nationale en lokale humanitaire netwerken; transparantie over prioriteitstelling; en meer samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking en noodhulp. Het niet naleven van het humanitair oorlogsrecht en het met de voeten treden van de humanitaire principes baren zorgen. Het Koninkrijk blijft zich inspannen voor naleving van dit recht en voor de principes van menselijkheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en neutraliteit. Dit is in het veranderende multilaterale landschap een grote uitdaging.

Uiteraard blijft het Koninkrijk noodhulp financieel mogelijk maken. Het gaat dan vooral om voorspelbare en 'ongeoormerkte' financiering. VN- en andere humanitaire partners beschikken zo tijdig over middelen die ze flexibel kunnen inzetten, daar waar de nood het hoogst is. Door deze vorm van financiering konden deze organisaties hun operaties, zoals in Afghanistan en Oekraïne, snel opschalen.

Wereldwijde voedselzekerheid
In 2020 waren circa 800 miljoen mensen door klimaatverandering, degradatie van ecosystemen en conflict structureel ondervoed. De COVID-19 pandemie en de Russische agressie tegen Oekraïne hebben de prijzen van voedsel, energie en kunstmest verder opgestuwd en de voedselonzekerheid in een stroomversnelling gebracht. De VN schatte na de inval dat voedselprijzen kunnen doorstijgen met 8 tot 22% en dat het aantal mensen met zeer ernstige honger kan oplopen van 276 tot 323 miljoen.

Het Koninkrijk draagt bij aan het realiseren van de doelen van SDG 2 in 2030 (*Zero Hunger*). Dit wordt niet alleen bevorderd door middel van steun aan organisaties die zich inzetten om voedselteelt te verbeteren maar ook door voedselhandel beter te faciliteren. Het multilaterale kanaal heeft daarin een belangrijk aandeel. Behalve met het Wereld Voedselprogramma (WFP), de Voedsel en Landbouworganisatie (FAO) en het Internationaal Landbouwontwikkelingsfonds (IFAD) wordt nauw samengewerkt met Internationale Financiële Instellingen zoals de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank en met de *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR). Het Koninkrijk neemt ook actief deel aan multilaterale platforms en initiatieven op gebied van voedselzekerheid, zoals de *Committee on World Food Security* (CFS) en de follow-up van de in 2021 gehouden VN Voedselsysteem Top.

De VN pakt een coördinerende rol in de huidige voedsel- en energiecrisis met de *Global Crisis response Group on Food, Energy and Finance*. FAO, WFP en IFAD vertalen hun aanbevelingen en analyses door in hun eigen inzet. Nederland dringt erop aan dat ook andere internationale initiatieven, bijvoorbeeld in G7 en EU-verband, hiermee in lijn zijn.

Migratie
Vanwege de eerder genoemde mondiale uitdagingen is er sprake van een groot aantal migratiebewegingen[25] en zijn er wereldwijd meer dan 100 miljoen gedwongen ontheemden[26]. Zowel herkomst-, transit- en bestemmingslanden staan hierdoor voor enorme uitdagingen en het behalen van de gerelateerde SDG's komt verder buiten beeld. De Europese en Nederlandse asiel- en migratiesystemen staan onder druk, mede door de instroom van Syrische en Afghaanse vluchtelingen. Daarnaast neemt Nederland grote aantallen Oekraïense vluchtelingen op. Aan de grens van het Koninkrijk in het Caribisch gebied, in Venezuela, is ook sprake van een veiligheids-, sociaaleconomische, politieke en migratiecrisis. Meer dan 7 miljoen mensen hebben sinds 2015 hun land verlaten.

Om meer grip te verkrijgen bij migratie is een multilaterale benadering die de grondoorzaken aanpakt onontbeerlijk, alsmede directe multilaterale samenwerking gericht op het verbeteren en versterken van legale en reguliere migratie, naast het beperken van irreguliere migratie en het bevorderen van terugkeer. Het VN Vluchtelingenverdrag, het VN *Global Compact for Migration* (GCM) en *het VN Global Compact on Refugees* (GCR) bieden internationale kaders voor de samenwerking met landen van herkomst, transit, bestemming en opvang. De afspraken rondom migratie in multilateraal verband dragen ook bij aan de basis voor bilaterale samenwerking, waaronder migratiepartnerschappen, en voor EU-inspanningen door het creëren van een gedeeld narratief waarop kan worden voortgebouwd.

Het is onmiskenbaar dat bij de huidige krachtsverhoudingen in het multilaterale stelsel een extra inspanning van landen van oorsprong, transitlanden en bestemmingslanden noodzakelijk is om naast de aandacht voor mensenrechten ook aandacht te houden voor uitdagingen rondom irreguliere migratie en te komen tot concrete afspraken ten aanzien van migratiemanagement. Voor de geloofwaardigheid in andere multilaterale contexten is actieve en constructieve deelname aan discussies over implementatie van de beide VN Compacts belangrijk. Het Koninkrijk investeert en werkt nauw samen met VN-organisaties en IFI's voor het tegengaan van irreguliere migratie, het aanpakken van grondoorzaken in landen van herkomst onder andere door middel van het investeren in stabiliteit en goed bestuur, klimaatadaptatie en het versterken van

[25] UNHCR: A record 100 million people forcibly displaced worldwide | | UN News
[26] Staat van Migratie | Rapport | Rijksoverheid.nl

sociaaleconomische perspectieven. Daarnaast is Nederland één van de grootste donoren van het IOM waarmee onder andere wordt samengewerkt op het gebied van het voorkomen van mensenhandel en/smokkel, vrijwillige terugkeer en herintegratie. Verder wordt voor het realiseren van duurzame opvang in de regio nauw samengewerkt met zowel internationale humanitaire als ontwikkelingsorganisaties. Nederland heeft daarbij een uniek partnerschap - genaamd *Prospects* - met UNHCR, UNICEF, ILO, de Wereldbank en IFC om daadwerkelijke samenwerking tussen hen te realiseren voor meer effectiviteit bij de hulp aan vluchteling- zowel als gastbevolkingen. Naast bovengenoemde organisaties werken Curaçao en Aruba ook samen met o.a. het *International Committee of the Red Cross* (ICRC), het *Pan American Development Fund* (PADF) en HIAS.

Bevorderen van de economische weerbaarheid
Internationale standaarden zijn van groot economisch belang voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Standaarden zorgen voor de uitwisselbaarheid van technologieën, goederen en diensten, verlagen handelsbarrières, verzekeren veiligheid en bevorderen innovatie. Omdat internationale bedrijven zich aan Europese standaarden moeten conformeren indien zij de Europese markt willen bedienen, hebben deze standaarden ook impact buiten de Europese regio en daarmee op het overdragen van onze waarden en regels.

In de afgelopen jaren zijn geopolitieke overwegingen een grotere rol gaan spelen in internationale standaardisatie-fora. Het risico hiervan is dat er standaarden worden vastgesteld die niet verenigbaar zijn met de waarden en de regels van de EU, waardoor o.a. Europese bedrijven op achterstand worden gezet. De inzet van Europese (statelijke) actoren in internationale standaardisatie fora blijft in vergelijking met anderen achter, wat leidt tot verlies van invloed en mogelijk risicovolle strategische afhankelijkheden.

Het Koninkrijk staat een meer strategische benadering van internationale standaardisatie voor om deze risico's te adresseren.[27]De Europese Standaardisatiestrategie draagt bij aan het behoud van technologisch leiderschap, het versterken van het Europees concurrentievermogen, de veiligheid en de open strategische autonomie.[28] Het Koninkrijk streeft naar betere samenwerking op standaardisatie met gelijkgezinde landen en ondersteunt een grotere inzet bij internationale standaardisatieorganisaties zoals het ITU, ISO en IEC en ook meer (exclusief) Europese zeggenschap in Europese standaardisatieorganisaties.

Het streven van Koninkrijk en de EU is er ook op gericht belangrijke principes als privacy te waarborgen in internationale standaarden. Internationaal bepleit het Koninkrijk bijvoorbeeld een open, vrij en veilig internet en het behoud van het internet als wereldwijde open communicatie-infrastructuur. Het Koninkrijk wil op deze manier bijdragen aan multilaterale normen en standaarden voor de kernfunctionaliteit van het internet en de bescherming van de mensenrechten. Daarnaast steunt het kabinet het multi-stakeholdermodel wat inzet op nauwere samenwerking met bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen.

Bij de inzet in multilaterale organisaties dient ook rekening gehouden te worden met de EU-initiatieven t.a.v. economische weerbaarheid in het kader van een open strategische autonomie. Europese instrumenten als het Anti-dwanginstrument moeten voldoen aan WTO-regelgeving. Beleidscoherentie ten aanzien van het streven naar open strategische autonomie en het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden aan de ene kant, en ontwikkelingssamenwerking en het Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO)-beleid aan de andere kant moet gewaarborgd zijn. In het kader van IMVO zet het Koninkrijk in op het beïnvloeden van uitvoeringspartners, zoals de internationale financiële instellingen, om hun instrumenten volledig in lijn te brengen met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

Dwarsdoorsnijdende thema's:

Klimaatverandering, biodiversiteit en vervuiling
Klimaatverandering is een van de meest urgente uitdagingen waar de wereld voor staat. Het heeft een effect op elk land, op elk continent. Deze planetaire crisis hangt nauw samen met twee andere, namelijk biodiversiteit en vervuiling. Behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en gezonde ecosystemen vormen een basisvoorwaarde voor een gezonde economie, volksgezondheid

[27] BNC-Fiche: Mededeling Europese Normalisatiestrategie
[28] An EU Strategy on Standardisation Setting global standards in support of a resilient, green and digital EU single market

en een effectieve aanpak van klimaatverandering, en vormen de veerkracht van onze planeet tegen de gevolgen van klimaatverandering. Vervuiling van bodem, water en lucht vormen een directe bedreiging voor de gezondheid van mens; jaarlijks overlijden tientallen miljoenen mensen aan de gevolgen van luchtverontreiniging, en de vervuiling van water draagt (net als klimaatverandering en biodiversiteitsverlies) bij aan de afnemende beschikbaarheid van drinkwater, met name voor de allerarmsten. Internationale wetenschappelijke samenwerking via multilaterale fora is daarbij cruciaal bij het vinden van duurzame oplossingen.

Het VN Raamverdrag inzake klimaatverandering (UNFCCC) is richtinggevend in de internationale inspanningen om de klimaatverandering te bestrijden en de opwarming van de aarde te beperken, conform het Akkoord van Parijs. Het Koninkrijk hecht sterk aan deze multilaterale afspraken, omdat klimaatverandering collectieve actie vergt en het voor open economieën als de onze van belang is dat we gezamenlijk internationaal stappen zetten. Te denken valt aan het gelijke speelveld van het bedrijfsleven, maar ook de veiligheid van klimaatkwetsbare landen rond Europa zoals de Sahel en Noord-Afrika, het Midden-Oosten evenals de SIDS. De integrale aanpak van klimaatverandering, biodiversiteit en vervuiling blijft in dat kader een hoofdthema voor de koninkrijks inzet bij multilaterale banken. Hun financiering is essentieel om landen te helpen de klimaattransities te versnellen. Als voorwaarde voor deze financiering worden beleidsafspraken met ontwikkelingslanden gemaakt. In de nieuwe BHOS-beleidsnota staat als beleidsinzet dat Nederland de multilaterale banken aanspoort tot meer ambitie op dit terrein. Daarnaast vraagt het Koninkrijk de multilaterale investeringen om oplossingen voor klimaatproblemen te bevorderen en de toegang van de private sector tot multilaterale klimaatfinanciering te vergroten. Het Koninkrijk spant zich ervoor in dat financiële instellingen risico's en impact transparant maken en investeringen in lijn brengen met de Parijs-klimaatovereenkomst en het nieuwe mondiale raamwerk voor biodiversiteit.[29]

De EU Raadsconclusies ten aanzien van klimaatdiplomatie[30] en het ons aandeel in *Team Europe Initiatives*[31] zijn een gevolg van de Koninkrijksinzet om via de EU multilateralisme te versterken. Het Koninkrijk opereert ook via COP26-kopgroepen[32] en in strategische allianties om de NDC-ambities van G20-landen verder aan te scherpen en gelijktijdig lage- en middeninkomenslanden te ondersteunen met de uitvoering daarvan.[33] Het levert, mede door met publieke middelen gemobiliseerde private klimaatinvesteringen, een proportionele bijdrage aan mondiale klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden en spant zich in om ten behoeve van mondiale klimaatinvesteringspakketten zoals *EU Global Gateway en Just Energy Transition Partnerships* private investeringen te mobiliseren.

Daarnaast speelt het Koninkrijk een leidende rol bij het verder opschalen van internationale ambities ten aanzien van adaptatiefinanciering (omvang, betere balans, kwaliteit en toegankelijkheid specifiek voor LDC's en SIDS), onder andere via de *Champions Group on Adaptation Finance*. Politieke dialoog met de SIDS is van belang mede in verband met hun extreme kwetsbaarheid voor klimaatverandering en het feit dat de Caribische Landen in het Koninkrijk ook tot de SIDS behoren. In 2024 zal de vierde internationale conferentie voor kleine eilandstaten (SIDS) worden gehouden om het volgende 10-jarige actieprogramma aan te nemen ter bevordering van internationale hulp rond de uitdagingen waarmee kleine eilandstaten worden geconfronteerd.

Gezondheid
De mondiale respons op COVID-19 heeft het belang laten zien van internationale samenwerking op gezondheidsgebied. Daarbij bleek ook dat gezondheidssystemen in veel landen onvoldoende zijn toegerust om te reageren op pandemieën en dat wereldwijde toegang tot gezondheidszorg, medicijnen en medische producten ongelijk verdeeld is. Ook de kwetsbaarheid van de betrokken multilaterale instellingen werd door de pandemie blootgelegd. De secundaire impact van de pandemie op met name vrouwen en meisjes is groot gebleken, evenals de indirecte gezondheidseffecten.

Mondiale gezondheid is als beleidsthema ingebed in internationale kaders zoals de SDG's, *Universal Health Coverage* (UHC),de afspraken in het kader van de *International Conference on*

[29] O.a. via de *ministers of finance coalition for climate action* en het *NL-ZWI initiatief*
[30] EU Raadsconclusies Klimaatdiplomatie, 21 februari 2022. st06120-en22.pdf (europa.eu)
[31] Dashboard | Team Europe Initiative and Joint Programming tracker (europa.eu)
[32] Ref 2
[33] Klimaatdiplomatiebrief 2021 voor nadere toelichting op deze partnerschappen

Population and Development (ICPD) en de *International Health Regulations* van de WHO. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft een centrale rol in de internationale gezondheidsarchitectuur en is normstellend op gezondheidsgebied. Versterkte coördinatie en coherentie binnen de mondiale gezondheidsarchitectuur is essentieel. Het Koninkrijk zal de samenwerking met de WHO intensiveren en de WHO met extra structurele bijdragen ondersteunen. De Caribische landen binnen het Koninkrijk werken nauw samen met organisaties zoals de Pan-Amerikaanse Gezondheidsorganisatie (PAHO), als regionale organisatie van de WHO.

Om te zorgen dat bij een volgende pandemie wereldwijd direct adequaat kan worden gehandeld en gelijke toegang tot gezondheid beter is gewaarborgd, zijn ook nieuwe internationale kaders nodig. Het Koninkrijk pleit ervoor te komen tot multisectoriële internationale afspraken onder auspiciën van de WHO. Nederland is namens de Europese regio in de WHO covoorzitter van de *Intergovernmental Negotiating Body (INB)* dat zich richt op het opstellen van een internationaal (WHO-)instrument inzake pandemische preventie, paraatheid en respons. Het Koninkrijk streeft naar verbetering van regie en sturing binnen het mondiale gezondheidssysteem, waardoor een volgende gezondheidscrisis daadkrachtiger, coherenter en met meer onderlinge solidariteit en vertrouwen kan worden aangepakt.

De COVID-19-pandemie is een wereldwijd probleem. Geen enkele regering of instantie kan de dreiging van toekomstige pandemieën alleen aan. Met een instrument inzake preventie, paraatheid en respons bij pandemieën, onder auspiciën van de Wereld-gezondheidsorganisatie kunnen landen hun capaciteit en weerbaarheid ten aanzien van toekomstige pandemieën op nationaal, regionaal en mondiaal niveau versterken.

Daarnaast is het van belang om ook m.b.t. deze problematiek de link te leggen met klimaatverandering, biodiversiteit en vervuiling. Gezonde ecosystemen vormen de beste buffer tegen antimicrobiële resistentie (AMR) en tegen pandemieën (de zgn*. One Health* benadering). Ook maakt Nederland zich sterk om via multilaterale gremia wetenschappelijk onderzoek publiekelijk en vrij toegankelijk te maken. Dit bevordert kenniscirculatie, wetenschappelijke doorbraken, innovatie alsmede mondiale democratisering van wetenschappelijke informatie.

Decennialange vooruitgang op gezondheidsgebied dreigt door de pandemie te stagneren en lang staande afspraken op het terrein van Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR), inclusief hiv/aids, gendergelijkheid en gelijke rechten voor LHBTIQ+ personen, staan onder toenemende druk van revisionistische conservatieve VN-lidstaten. Het Koninkrijk combineert in reactie daarop financiële steun met diplomatieke en politieke actie. Het Koninkrijk is een grote donor op het gebied van gezondheid en SRGR. Het Koninkrijk heeft een actieve rol in bestuursorganen van organisaties als het *United Nations Population Fund (*UNFPA) en UNAIDS om ervoor te zorgen dat zij hun mandaten coherent (kunnen) uitvoeren. De *Global Financing Facility* (GFF) van de Wereldbank richt zich ook op reproductieve gezondheid en rechten in 36 lage-inkomenslanden en draagt bij aan versterking van primaire gezondheidssystemen. Nederland is een vooraanstaande en groeiende donor van het GFF.

Digitalisering
In een wereld van exponentiele technologische vooruitgang en verschuivende machtsverhoudingen zijn digitalisering en nieuwe technologieën geopolitieke thema's van het eerste garnituur geworden. Het vraagstuk van de digitale transitie is een nieuwe kwestie op zich, en tegelijkertijd een aspect van vele al bestaande beleidsthema's zoals veiligheid, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking, gezondheid, onderwijs, handel en klimaat. De opkomst van kunstmatige intelligentie (AI) versnelt deze ontwikkeling en roept ook veel nieuwe beleidsvraagstukken en ethische vragen op, waarover in verschillende delen van de wereld verschillend gedacht wordt. Digitalisering raakt dus een groot deel van de werkterreinen van multilaterale organisaties.

Enerzijds bieden nieuwe technologieën multilaterale organisaties kansen om hun programma's efficiënter in te richten en uit te voeren. Anderzijds brengt het vele nieuwe uitdagingen met zich mee, omdat er nauwelijks tot geen regelgeving bestaat. De benodigde nieuwe verdragen, organisaties, standaarden en samenwerkingsverbanden creëren een dynamiek waarin bestaande spelers opnieuw positie moeten kiezen en nieuwe spelers een plaats opeisen. Dit leidt ertoe dat bijvoorbeeld binnen de International Telecommunications Union sterk uiteenlopende visies op deze materie bestaan. Landen als China en Rusland pogen hun invloed in technische multilaterale fora, zoals de International Telecommunications Union, te vergroten. Hierdoor krijgen deze, voorheen vooral technische, organisaties een steeds geopolitieker karakter. Genoemde landen streven

bijvoorbeeld naar het internationaliseren van hun nationale digitale strategieën, onder meer met voorstellen op het gebied van gezichtsherkenning en een nieuw Internet Protocol dat vooral hun nationale veiligheidsbeleid als uitgangspunt neemt. Dit kan op gespannen voet staan met waarden als privacy, vrijheid van meningsuiting of open toegang tot internet waar Nederland voor staat.

Een andere uitdaging die digitalisering met zich mee kan brengen is een toenemende ongelijkheid tussen en binnen landen. Landen zonder robuuste digitale infrastructuur en sterk ontwikkeld menselijk kapitaal zullen minder profiteren van de digitale transitie. Op het terrein van veiligheid kunnen nieuwe technologieën ook militaire toepassingen krijgen en leiden tot meer cyberdreigingen en desinformatie. Daarnaast profiteert niet iedereen in de samenleving in gelijke mate van digitalisering, zo is er een ongelijke arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in de onderliggende sectoren én worden veel technologische toepassingen ontwikkeld vanuit het perspectief van hoger opgeleide, heteroseksuele mannen, waardoor sommige ontwikkelingen discriminatie in de samenleving kunnen versterken.

In multilateraal verband trekt het Koninkrijk nauw op met de EU en derde landen en zet in op het beschermen van afspraken over cybersecurity, het verantwoord gebruik van AI met wettelijke waarborgen om de burgers te beschermen tegen risicovolle toepassingen[34], een open, vrij, veilig en inter-operabel internet, gebaseerd op respect voor mensenrechten en democratische waarden[35]. Dit komt onder meer tot uiting in een actieve rol in de *Open-Ended Working Group on Responsible State Behaviour*, waarin het normatief kader voor verantwoordelijk statelijk gedrag in cyberspace besproken wordt, en in het *Ad Hoc Committee on Cybercrime*, waarin het Koninkrijk pleit voor een nieuw VN-cybercrimeverdrag dat in de praktijk effectief werkt, stevige mensenrechten-waarborgen kent en de bestaande juridische kaders niet ondermijnt. Het Koninkrijk zet in op versterking van het verdienvermogen en de internationale concurrentiepositie van het Koninkrijk, de EU en ontwikkelingslanden in de mondiale, toenemend data-gedreven economie en maatschappij. Daarnaast versterkt het Koninkrijk internationale samenwerking bij de aanpak van mondiale maatschappelijke uitdagingen in de digitale en duurzame transitie en wereldwijde bevordering van digitale inclusie.

[34] Ook binnen de Raad van Europa wordt momenteel gewerkt aan een AI-verdrag.
[35] Zie ook de recent aangenomen Raadsconclusies m.b.t. digitale diplomatie, Digitale diplomatie van de EU: Raad akkoord over een meer gecoördineerde Europese aanpak van nieuwe digitale technologieën - Consilium (europa.eu)

5. Implementatie

Multilaterale samenwerking vindt plaats op vele uiteenlopende terreinen en in veel verschillende fora. Nederlandse vakdepartementen hebben in diverse organisaties een eigenstandige en soms eerstverantwoordelijke rol. Implementatie van de strategie vindt daarmee plaats binnen de bestaande beleidskaders van de betrokken overheidsorganisaties. Wel zal op regelmatige en vroegtijdige basis coördinerend overleg plaats vinden tussen de ministeries in Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal hierin het voortouw nemen.

Uitvoering van de multilaterale notitie vindt plaats binnen de vastgestelde financiële kaders. Het bestaande instrumentarium binnen de verschillende departementen wordt ingezet. Bestaande financiering vanuit BHOS zal worden gecontinueerd.

In 2025 zal een evaluatie plaats vinden waarbij zal worden gekeken of de inzet dient te worden bijgesteld op basis van nieuwe ontwikkelingen, inzichten en ervaringen. Op deze manier zorgen we ervoor dat de notitie relevant en effectief blijft, voor nu en in de toekomst