

CONFLICT IN DE VERGETEN KAAP

Op weg naar een
veilige en stabiele
toekomst voor de
bevolking van Cabo
Delgado

Trackleider

Isabel Louhenapessy

Eindredactie

Cars den Boon

Madelief van Dongen

Lotte Savelberg

Trackleden

Abdul Abdelaziz

Veerle Dams

Nana Fordjour

Pim Kemperman

Jens Kuitert

Sarwan Peiter

Maité Theze-Lassus

Sander Verhulst

Winne van Woerden

VOORWOORD

Den Haag, 7 mei 2021

Voor u ligt het beleidsadvies 'Conflict in de vergeten kaap', geschreven door dertien studenten en young professionals van The West Wing, de jongerendenktank van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het advies is tot stand gekomen in opdracht van de Nederlandse ambassade in Maputo (MAP) en de Directie Sub-Sahara Afrika (DAF) en geeft antwoord op de volgende beleidsvraag: Hoe kunnen de Nederlandse ambassades in Mozambique, Zimbabwe, Zuid-Afrika en Tanzania bijdragen aan het terugbrengen van de stabiliteit en veiligheid in de noordelijke provincie Cabo Delgado in Mozambique?

Het advies is tot stand gekomen tussen oktober 2020 en mei 2021 met behulp van openbare bronnen en online interviews met verschillende experts van overheidsinstanties, academische instituten en Nederlandse en Mozambikaanse ngo's. Wij willen graag onze dank uitspreken aan alle experts en beleidsmedewerkers voor de inspirerende en inzichtgevende gesprekken.

Als jongeren vinden wij het belangrijk om te adviseren met het oog op de toekomst, met name die van onze Mozambikaanse leeftijdgenoten. We hebben daarom met een kritische blik naar het huidige en toekomstige Nederlandse buitenlandbeleid in Mozambique gekeken. Waarden als inclusiviteit, duurzaamheid en transparantie spelen een sleutelrol in ons advies.

De afgelopen maanden hebben de ontwikkelingen in Cabo Delgado elkaar in rap tempo opgevolgd. Daarom kan de informatie over de veiligheidssituatie in de provincie en de actuele status rondom de gasinvesteringsprojecten in dit rapport verouderd zijn. Een op grondoorzaken gerichte aanpak is noodzakelijk gebleken om een adequate bijdrage te leveren aan de snel veranderende conflictdynamiek.

Wij hopen dat ons advies inspireert, zowel in de vormgeving van het Nederlands buitenlandbeleid, als in concrete acties ter bevordering van de veiligheid en stabiliteit in Cabo Delgado.

AFKORTINGEN

BHOS = Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

CDA = Community Development Agreement

CSO = Civil Society Organization

DAF = Directie Sub-Sahara Afrika

EA = Early action

EKV = exportkredietverzekering

EWEA = Early Warning Early Action

EW = Early warning

LNG = liquid natural gas

MAP = Nederlandse ambassade in Maputo

MSP = Multi-Stakeholder Platform

PMO = private militaire organisatie

SDG = Sustainable Development Goal

SfD = Schools for democracy

INHOUDSOPGAVE

INTRODUCTIE	01
EARLY WARNING EARLY ACTION	04
DIPLOMATIEKE INZET	07
COMMUNITY EMPOWERMENT	10
JUST ENERGY TRANSITION	15
SLOTWOORD	20

INTRODUCTIE

Sinds 2017 heeft de Mozambikaanse bevolking in de noordelijke provincie Cabo Delgado te maken met gewapende extremistische aanslagen door de rebellengroep Ahlu-Sunnah Wa-Jama. Dorpen worden afgebrand, burgers worden onthoofd en vrouwen en kinderen worden ontvoerd en seksueel misbruikt. [1] Regeringstroepen, waaronder de politie en het leger, zijn beschuldigd van buitengerechtelijke handelingen jegens burgers, die ze executeren en folteren op verdenking van samenwerking met of steun aan de opstandelingen. Bovendien lijken private militaire organisaties (PMO's) in hun strijd tegen de rebellen geen onderscheid te maken tussen civiele en militaire doelen. Het dodental is inmiddels opgelopen tot 4.000 en ruim 700.000 mensen zijn op de vlucht geslagen. [2;3] In maart 2021 heeft het conflict internationale aandacht gegenereerd, toen bij de bestorming van de stad Palma 1.400 werknemers van multinationals betrokken bij het gaswinningsproject, moesten vluchten. [4] Er bestaat angst voor een verdere verspreiding van het conflict in Mozambique en naar de omliggende landen. In de volgende paragrafen zullen de grondoorzaken van het conflict verder worden uitgediept.

Probleemanalyse

I. Marginalisatie van Cabo Delgado

Mozambique is een van de armste en minst ontwikkelde landen ter wereld. [5] Tussen de hoofdstad Maputo en de noordelijke provincie Cabo Delgado bestaat een enorme fysieke, bureaucratische en economische afstand. De bevolking van Cabo Delgado kampt met hoge (jeugd)werkloosheid, analfabetisme en ondervoeding, en dat maakt het de meest gemarginaliseerde provincie van Mozambique. [6] Het gebied was altijd al beperkt bereikbaar, maar de toegankelijkheid is enorm verslechterd sinds de escalatie van het gewelddadige conflict. De overheid probeert informatie over de oorzaken van het geweld in het instabiele noorden zoveel mogelijk te beperken: internationale journalisten worden het land uitgezet en de regering zet geen duidelijke hulpvraag uit bij grote multilaterale organisaties. [7] Hierdoor spelen huidige interventies niet genoeg in op de daadwerkelijke grondoorzaken en wordt het conflict in een kader van internationaal extremisme geplaatst. [8]

II. Valse beloftes gaswinning en gebrek aan economisch perspectief

Sinds 2010 zijn verschillende gasreserves, oftewel liquid natural gas (LNG), ontdekt in Cabo Delgado. Er is ruim vijf biljoen kubieke meter aan gas gevonden, waardoor Mozambique nu een van de grootste gasreserves ter wereld heeft. [9] Het Amerikaanse petroleumbedrijf Anadarko verwacht 25 miljard dollar te investeren in het LNG-project, zodat de productiefaciliteiten in 2024 operationeel zijn om daadwerkelijk gas te kunnen winnen. Op basis van deze cijfers is het de grootste investering ooit gemaakt in Sub-Sahara Afrika. [10] Sinds 2019 is het Franse bedrijf Total verantwoordelijk voor het aanleggen van de nodige infrastructuur om het gas in de toekomst te kunnen verkopen. [11] De vondst van de gasreserves bood de bevolking in het gemarginaliseerde noorden hoop op economische ontwikkelingen en kansen. Maar ondanks beloftes om de werkgelegenheid te vergroten en publieke voorzieningen te bouwen, zien lokale gemeenschappen hier tot nu toe weinig van terug. Ruim 2.700 burgers zijn geherhuisvest sinds Total is begonnen met de aanleg van infrastructuur. [12]

Bij deze herhuisvesting is er in veel gevallen nagenoeg geen rekening gehouden met de oorspronkelijke sociale, economische en natuurlijke leefomgeving van de lokale bevolking. Zo zijn vissers verhuisd naar het binnenland, waardoor zij de toegang tot viswateren – en daarmee tot hun grootste inkomstenbron – hebben verloren. [13] Daarbij mist een duidelijke garantie dat de lokale bevolking daadwerkelijk zal profiteren van de financiële baten van het gaswinningsproject. De banen die beschikbaar komen dankzij het LNG-project zijn veelal voor lageropgeleiden en worden lager uitbetaald dan in eerste instantie werd beloofd. [6]

Het gebrek aan maatschappelijke sensitiviteit rondom het LNG-project heeft geleid tot meer frustratie: de lokale bevolking voelt zich ongehoord en verliest zicht op perspectief. Deze neerwaartse spiraal van marginalisatie vormt een belangrijke voedingsbodem voor het conflict. Gewelddadige groeperingen spelen in op verschillen tussen bevolkingsgroepen op basis van geloofsovertuiging, politieke voorkeur en etniciteit. Daarnaast introduceren de groepen elementen van extremisme en rekruteren ze voornamelijk jonge mannen met weinig economisch perspectief. [14]

III. Klimaatverandering

De geografische ligging van Mozambique, ten zuiden van de evenaar en met bijna 2.500 km kustlijn, zorgt ervoor dat de inwoners van het land in toenemende mate te kampen hebben met extreme weersomstandigheden. Naast kwetsbaarheid voor de gevolgen van klimaatverandering, zorgt de armoede in het land ook voor beperkte mogelijkheden tot klimaatadaptatie. [15] Zo'n 80 procent van de bevolking van Mozambique is werkzaam in de agrarische sector en direct afhankelijk van klimaat- en weersomstandigheden. Daarbij groeit de Mozambikaanse bevolking met gemiddeld 2,5 procent per jaar, waardoor druk op de bestaande middelen verder wordt vergroot. Extreme vormen van chronische ondervoeding treffen nu bijna de helft van de kinderen onder de vijf jaar. [16]

IV. Corruptie en illegale handel

De economie van Noord-Mozambique wordt al meer dan twee decennia gekenmerkt door de aanwezigheid van illegale economische activiteit, mede door de geografische ligging van Mozambique tussen de Hoorn van Afrika en Zuid-Afrika. Dit heeft ertoe geleid dat het land in de loop der jaren een centrale oversteekplaats is geworden voor illegale handelsactiviteiten. Er vindt handel plaats in natuurlijke producten – zoals hout, ivoor en edelstenen – maar ook in drugs, wildlife én mensen. Deze handel wordt onder meer mogelijk gemaakt door omgekochte functionarissen aan de grensovergang, waardoor de grenzen poreus en de kustlijn onbewaakt blijft. [17] Ook zijn er meerdere relaties aangetoond tussen belangrijke spelers binnen de illegale handel en de politieke elite in Mozambique. Deze corruptie ondermijnt de legitimiteit van de staat: de illegale economie heeft namelijk een efficiënt logistiek netwerk gecreëerd, bestaande uit jongeren verspreid over verschillende gemeenschappen. Zo kan ook informatie over de mobilisatie van defensie- en veiligheidstroepen worden doorgespeeld aan opstandelingen, waardoor verdere verspreiding van de rebellenbeweging in stand wordt gehouden.

Onze aanpak

The West Wing is aan de slag gegaan met de vraag: *Hoe kunnen de Nederlandse ambassades in Mozambique, Zimbabwe, Zuid-Afrika en Tanzania bijdragen aan het terugbrengen van de stabiliteit en veiligheid in de noordelijke provincie Cabo Delgado in Mozambique?*

Om hier een antwoord op te vinden heeft The West Wing eerst gezocht naar een duidelijke definitie van stabiliteit en veiligheid. Ons inziens refereert veiligheid naar de fysieke, mentale, sociale en economische veiligheid van de bevolking op de korte termijn. Wanneer dit op de lange termijn wordt verzekerd spreken wij over stabiliteit. Hierbij bestaat er bestaanszekerheid voor zowel overheid als burger, wat de basis vormt van een soeverein en democratisch land waar handel mee kan worden gedreven.

Zoals te lezen in het beleidsadvies, zijn wij ervan overtuigd dat de grondoorzaken van het conflict moeten worden aangepakt om stabiliteit in Cabo Delgado op de lange termijn te waarborgen. Wij zien daarin een grote rol weggelegd voor de Mozambikaanse overheid, die ons inziens moet investeren in de gemeenschap en focussen op de systematische armoede en marginalisatie van Cabo Delgado. De schrijnende lokale situatie en het gebrek aan politieke wil lenen zich op dit moment echter moeizaam voor dit soort initiatieven. Er is dus op korte termijn veiligheid nodig om de grondoorzaken van het conflict aan te kunnen pakken.

Middels dit rapport zullen wij dan ook twee concrete oplossingen aandragen voor het bevorderen van **veiligheid** in Cabo Delgado, die aansluiten bij de huidige capaciteit van de Nederlandse overheid. Daartegenover staan de thema's jongerenparticipatie en klimaat, die gericht zijn op langetermijn**stabiliteit**. The West Wing pleit naast een aanpak op de grondoorzaken, ook op het voorkomen van regionale spillover.

In vier hoofdstukken worden concrete handvatten aangereikt voor de Nederlandse ambassade in Maputo en de ambassades in de regio. Deze handvatten richten zich op de ontwikkeling van een Early Warning Early Acting mechanisme (hoofdstuk 1); veiligheid door transparantie en regionale samenwerking (hoofdstuk 2); het opzetten van een Community Empowerment Werkgroep en de ontwikkeling van een Community Development Agreement (hoofdstuk 3); en het bewerkstelligen van klimaatadaptieve projecten in het kader van een *just energy transition* (hoofdstuk 4). Ieder hoofdstuk wordt ingeleid door een visuele en samenvattende onepager, waarna de theorie en visie achter het advies worden uitgediept.



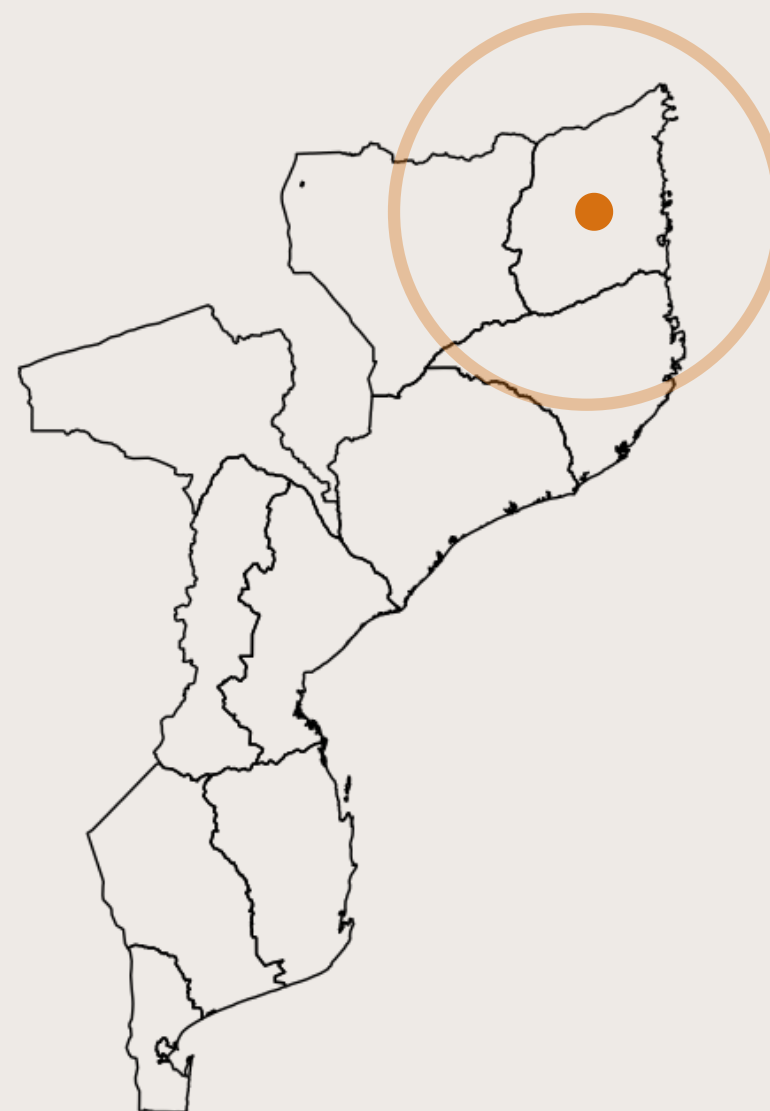
Early Warning Early Action

Wat: Zet in op een regionale Early Warning Early Action (EWEA) aanpak om dreiging en conflict vroegtijdig te identificeren, en de impact en risico's hiervan te verminderen in de regio Zuidelijk Afrika. Deze aanpak vraagt om een intensivering van het contact tussen ambassades en het departement, en met externe partners.

Wie:



Waarom: Een verbeterde, betrouwbare informatievoorziening leidt tot preventieve maatregelen en snelle acties in geval van nood. Zo draagt EWEA bij aan een flexibele en behoefte-gestuurde aanpak in Cabo Delgado, die inspeelt op de reële risico's van escalatie van het conflict en instabiliteit in de omliggende regio.



Early Warning

Organiseren van een Sub Sahara Early Warning werkgroep.

Uitbreiden van capaciteit op gebied van veiligheidsproblematiek door:

- Meer aanspraak te maken op flexibele budgetten binnen BZ.
- Een defensieattaché aan te stellen voor de vier regionale ambassades.

Vergroten van de Nederlandse EWEA lobby op Europees niveau.

Early Action

Ondersteuning bieden aan het vredes- en veiligheidsdialoog in Mozambique door:

- De Nederlandse steun te verhogen voor ngo's op het gebied van vredes- en veiligheidsdialoog en bemiddeling t.b.v. humanitaire hulp.
- Lokale *capacity building* initiatieven te ondersteunen in Noord-Mozambique.

Inzetten op humanitaire hulp op basis van door Early Warning verkregen informatie door:

- De beschikbare informatie uit de Early Warning systemen onder de lokale gemeenschap te verspreiden.
- Noodhulp te bieden in gebieden die getroffen dreigen te worden door geweld.
- Cash transfer programma's in Cabo Delgado te financieren via ngo's.

Early Warning Early Action: van informatievoorziening naar actie

The West Wing pleit voor het inzetten op een gedegen Early Warning Early Action (EWEA) aanpak door de ambassades in de regio. Early Warning (EW) gaat over het vroegtijdig identificeren van dreigingen en conflicten, door middel van informatie-uitwisseling over trends en ontwikkelingen in het conflictgebied. Met Early Action (EA) wordt er geanticipeerd op deze dreigingen en gekeken naar hoe organisaties een bijdrage kunnen leveren aan conflictpreventie en het verminderen van de impact of risico's. [18] Onderzoek wijst uit dat een verbeterde, betrouwbare informatievoorziening leidt tot preventieve maatregelen en snelle acties in geval van nood. [19] The West Wing pleit voor een regionale Early Warning Early Action aanpak om zo een flexibele en behoeftegestuurde bijdrage te kunnen leveren in Cabo Delgado. Deze aanpak vraagt om een intensivering van het contact tussen ambassades en het departement, en met externe partners. Hieronder worden een aantal concrete handvatten gegeven voor het succesvol implementeren van een Early Warning (I) Early Action (II) strategie.

I. Early Warning

I.I. Organiseren van een Sub Sahara Early Warning werkgroep

Om beter op de hoogte te zijn van de veiligheid in de regio, en specifiek in Cabo Delgado, is regelmatige communicatie tussen de ambassades in Mozambique, Zimbabwe, Zuid-Afrika en Tanzania een vereiste. Tijdens een maandelijkse werkgroep kan de huidige situatie vanuit verschillende perspectieven worden besproken. Dat biedt kansen om regionale spillovers in kaart te brengen en passende acties op te stellen.

Ook een betere uitwisseling van informatie tussen de ambassade in Maputo, de ambassades in de regio, en betrokken directies in Den Haag is belangrijk. Wanneer relevant, kunnen de directies aansluiten bij het werkgroepoverleg, zodat alle beleidsmedewerkers betrokken bij de programma's in de regio informatie kunnen uitwisselen.

Daarnaast dient effectief gebruik te worden gemaakt van de informatie die BZ vanuit hun partners kan ontvangen over de situatie in Cabo Delgado. Denk hierbij aan het onderhouden van lokale contacten vanuit IMD, Nederlanders binnen het Europese- en VN-netwerk en aan organisaties die het vredesdialogoog ondersteunen. Belangrijke externe partijen kunnen worden uitgenodigd om hun kennis tijdens het werkgroepoverleg te delen. Op deze manier ontstaat er een breed en alomvattend beeld van de huidige ontwikkelingen.

I.II. Uitbreiden van de capaciteit op het gebied van veiligheidsproblematiek

De huidige BHOS-strategie van focusregio's limiteert de Nederlandse ambassades in de regio om bij te dragen aan veiligheid en stabiliteit in Mozambique door een gebrek aan financiële middelen. Bovendien is een dergelijke budgettering weinig flexibel, en staat daarmee haaks op EWEA-gebaseerde ideeën. Extra capaciteit kan onder andere worden gecreëerd door een aanvraag bij het Stabiliteitsfonds. Het is belangrijk dat een dergelijke financiering flexibel en ad hoc kan worden ingezet. Door het toenemende belang van expertise op het gebied van conflict en veiligheid ter plaatse, moet bovendien een defensieattaché worden aangesteld. Deze attaché wordt het aanspreekpunt voor zaken omtrent veiligheid en stabiliteit in de regio. Vanuit deze positie kunnen ontwikkelingen beter gemonitord en acties beter gecoördineerd worden.

Vanwege het militaire netwerk en de koppeling met het ministerie van Defensie kan de attaché praktische expertise inbrengen, en gemakkelijk contact leggen met soortgelijke ministeries in omliggende landen. Een regionale defensieattaché kan bovendien inspelen op de groeiende inzet van PMO's in Mozambique.

I.III. Vergroten van de Nederlandse inbreng op Europees niveau

De Nederlandse inbreng omtrent Mozambique in het Europese speelveld moet worden vergroot, bijvoorbeeld in de werkgroepen die zich bezighouden met de situatie in Cabo Delgado. Hierbij moet voornamelijk worden ingezet op meer aandacht voor Early Warning Early Action en de risico's van toekomstige regionale spillovers. Bovendien moet Nederland lobbyen ten gunste van Europese (civiele) veiligheidsondersteuning in Cabo Delgado.

Waar bij Early Warning wordt geïnvesteerd in het vergaren van tijdige informatie, focust Early Action op bijtijds anticiperen, zoals snelle noodhulp en bemiddeling.

II. Early Action

II.I. Ondersteuning bieden aan het vredes- en veiligheidsdialoog in Mozambique

Momenteel verleent Nederland steun aan verschillende internationale ngo's die zich bezighouden met vredes- en veiligheidsdialoog. Deze ngo's vervullen een belangrijke rol in het vredesdialoog, door middel van bemiddeling en het opleiden van onderhandelaars in deze processen. De ondersteuning die de Nederlandse overheid hieraan biedt is uniek en kenmerkend voor de Nederlandse *soft approach*. The West Wing raadt aan deze organisaties, al dan niet met geormerkte steun, te ondersteunen in Cabo Delgado.

II.II. Inzet van humanitaire hulp op basis van Early Warning

Informatie is levensreddend als het de juiste mensen weet te bereiken en de juiste acties in gang zet. Dankzij moderne technologie is informatie gemakkelijk en snel te verspreiden. De Nederlandse ambassades moeten hierop inspelen en de beschikbare informatie uit de Early Warning systemen ten behoeve van de lokale gemeenschap verspreiden. Zo kan het verspreiden van desinformatie tegen worden gegaan, wat mogelijkheden biedt voor adequate voorbereidingen door de lokale bevolking.

Naast informatie is geld een cruciaal middel om gemeenschappen te ondersteunen. Cash transfer programma's bieden flexibiliteit en mogelijkheden aan gemeenschappen in conflictsituaties. Zo kunnen mensen het geld onder meer gebruiken om te vluchten, eten te kopen en medicijnen aan te schaffen. [20] Cash is inclusief en kan door iedereen in een gemeenschap gebruikt worden. Middels financiële steun moet de ambassade ngo's in de regio ondersteunen die gespecialiseerd zijn in cash programma's, toegang hebben tot moeilijk bereikbare gebieden in de regio, aanzien genieten onder de lokale bevolking en inzetten op dataondersteuning voor Early Action. Door middel van actieve monitoring van de verspreiding van het conflict, kunnen gemeenschappen die geraakt dreigen te worden informatie en cash ontvangen waarmee zij op tijd actie kunnen ondernemen. De Nederlandse ambassade kan tevens bijdragen door bij de lokale overheid te lobbyen voor het belang van cash programma's. Mogelijke partners hiervoor ziet The West Wing in organisaties zoals de ICRC en WFP.

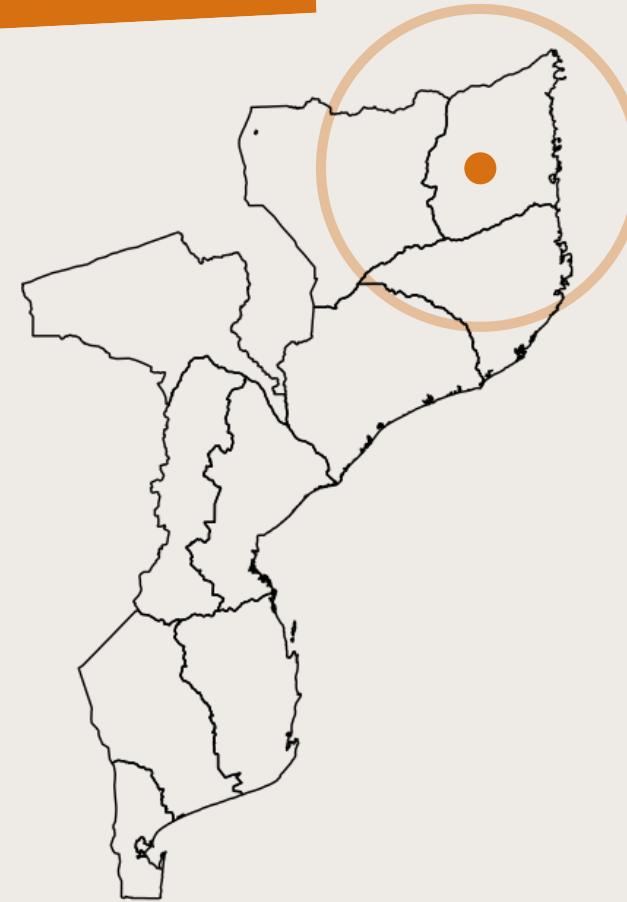


Diplomatieke inzet

Wat: Zet in op diplomatieke middelen om het bewustzijn over en de transparantie van het conflict te vergroten. Door internationale hulpverleners, waarnemers en journalisten betere toegang te geven, wordt de huidige sfeer van straffeloosheid en mensenrechtenschendingen begrensd. Bovendien moet er ingezet worden op internationale en regionale betrokkenheid bij het conflict door de VN, EU, SADC en AU. Hierbij is een gezamenlijke benadering vereist vanuit de regionale ambassades en betrokken directies.

Waarom: Om een bijdrage te leveren aan bescherming van de mensenrechten en mogelijkheden te bieden voor strafrechtelijke vervolging. Bovendien zijn de regionale veiligheidsorganisaties primair verantwoordelijk en moeten deze geactiveerd worden zich uit te spreken over het conflict.

Wie:



Transparantie en regionale samenwerking

Nederland pleit bij internationale organisaties zoals de VN en EU voor meer multilaterale druk op Mozambique om internationale hulpverleners, media en waarnemers toe te laten, alsmede vluchtelingen en interne ontheemden acute zorg en bescherming te bieden.

Nederland zet zich in op bilaterale, diplomatieke bemiddeling tussen Mozambique en Nederland.

Nederland verzoekt de Mozambikaanse regering een VN-onderzoeksmisssie en bewijzenbank op te zetten om oorlogsmisdaden van alle betrokken partijen te onderzoeken.

Nederlandse regionale ambassades pleiten bij SADC en bij de AU om zich actief uit te spreken tegen de misstanden in Cabo Delgado en het gebrek aan transparantie omtrent mensenrechtenschendingen door alle partijen.

Diplomatieke inzet: transparantie en regionale samenwerking

The West Wing pleit voor een actieve Nederlandse diplomatieke inzet om bewustzijn over en transparantie rondom het conflict in Cabo Delgado te vergroten. Het gebrek aan transparantie en bewustzijn creëert een situatie van straffeloosheid waarin mensenrechtenschendingen vrij spel krijgen en controle op de overheid, PMO's en gewapende groeperingen nihil is. Daarnaast is het door het gebrek aan inzicht in de situatie moeilijk om humanitaire noodhulp te coördineren en de veiligheidssituatie actief te monitoren. Door samen te werken met gelijkgestemde organisaties en overheden, kan een krachtige boodschap over worden gebracht naar de Mozambikaanse overheid, SADC, de VN en de AU. Dit resulteert in een betere bescherming van burgerrechten op de korte termijn en in gerechtigheid op de lange termijn.

De Mozambikaanse overheid beïnvloedt het narratief over de situatie: (inter)nationale media worden geweerd of vervolgd en het conflict wordt door de Mozambikaanse overheid geframed als een buitenlandse interventie van extremisten. [21] Uit onderzoek van The West Wing is echter gebleken dat de militanten vooral jonge, lokale en werkloze mannen zijn, die de wapens uit onvrede met de regering hebben opgenomen.

Nederland heeft goede betrekkingen met de Mozambikaanse overheid en geniet op internationaal niveau aanzien als neutrale partner. Daarom kan Nederland een duidelijke en actieve rol spelen in diplomatieke de-escalatie. Door de gesloten opstelling van de Mozambikaanse overheid dient de Nederlandse ambassade samen te werken met gelijkgestemde partners. De recente toezegging van de Europese Unie om de veiligheidscoördinatie te intensiveren heeft de deur voor samenwerking op een kier gezet en de Nederlandse ambassades moeten deze kans aangrijpen. Hieronder worden vier concrete aanknopingspunten gegeven voor het vergroten van transparantie en regionale samenwerking.

I. Nederland pleit bij de Verenigde Naties en de Europese Unie voor meer multilaterale druk op Mozambique om internationale hulpverleners, waarnemers en journalisten toe te laten en vluchtelingen en intern ontheemden te beschermen.

Nederland moet bij multilaterale organisaties zoals de VN en de EU pleiten voor meer druk op de Mozambikaanse overheid om de transparantie in Cabo Delgado te vergroten. Zonder een eerlijke toegang en verkenning van het land door onafhankelijke journalisten en internationale inspecteurs, is het lastig om de hulpvraag voldoende in kaart te brengen en om tot gepaste ondersteuning over te gaan. Nederland dient hierin het voortouw te nemen door actief samenwerking te zoeken met gelijkgestemden. Verbeterde transparantie is noodzakelijk voor de langetermijnstabiliteit in Cabo Delgado, omdat het mogelijkheden biedt voor strafrechtelijke vervolging van oorlogsmisdadigers en erkenning van de ervaringen van slachtoffers.

II. Nederland verzoekt de Mozambikaanse regering een VN-onderzoeksmissie en bewijzenbank op te zetten om oorlogsmisdaden van alle betrokken partijen te onderzoeken.

Nederland moet zich actief inzetten voor het opzetten van een VN-onderzoeksmissie, welke de mogelijke oorlogsmisdaden in Cabo Delgado documenteert in een bewijzenbank. Dit is van groot belang: niet alleen demonstreert een dergelijke missie de aansprakelijkheid van

oorlogsmisdadigers, ook biedt het kansen voor toekomstige verzoening tussen de verschillende partijen en bevolkingsgroepen die door het conflict verder uit elkaar zijn komen te staan. Het toelaten van een VN-onderzoeksmis­sie voert bovendien de druk op vanuit de internationale gemeenschap, wat een remmende werking kan hebben op de mensenrechtenschendingen. Nederland is als land van het internationaal recht uitermate geschikt om hier aandacht voor te vragen. Nu de politieke onrust over de verslechterende situatie toeneemt, is hier momentum voor gecreëerd.

III. Nederlandse regionale ambassades pleiten bij SADC en bij de AU om zich actief uit te spreken tegen de misstanden in Cabo Delgado en het gebrek aan transparantie omtrent mensenrechtenschendingen door alle partijen.

Een actieve lobby-campagne van de Nederlandse ambassades moet helpen bij het creëren van druk op de SADC en de AU om zich stellig uit te spreken over – en waar mogelijk in te grijpen in – het conflict, de grootschalige mensenrechtenschendingen en primaire noden die zijn ontstaan onder honderdduizenden burgers. Een actief standpunt vanuit de SADC en AU is van belang vanwege de mogelijke spillover binnen Mozambique en naar de omliggende landen. Bovendien draagt een actieve rol van deze organisaties bij aan het garanderen van economische veiligheid voor omliggende landen.

Om verschillende politieke en historische redenen, blijft een sterke inmenging van de SADC-landen tot op heden uit. Sterkere regionale afkeuring vanuit SADC en de bereidheid om gezamenlijk te anticiperen op de ontwikkelingen in Cabo Delgado, zijn cruciaal om de veiligheid terug te brengen. Om regionale betrokkenheid te vergroten is een zekere ‘cultuuromslag’ nodig binnen SADC, die een meer kritische maar constructieve dialoog op gang brengt. Op dit punt kunnen de Nederlandse regionale ambassades een rol spelen.

IV. Er wordt ingezet op bilaterale bemiddeling tussen Mozambique en Nederland.

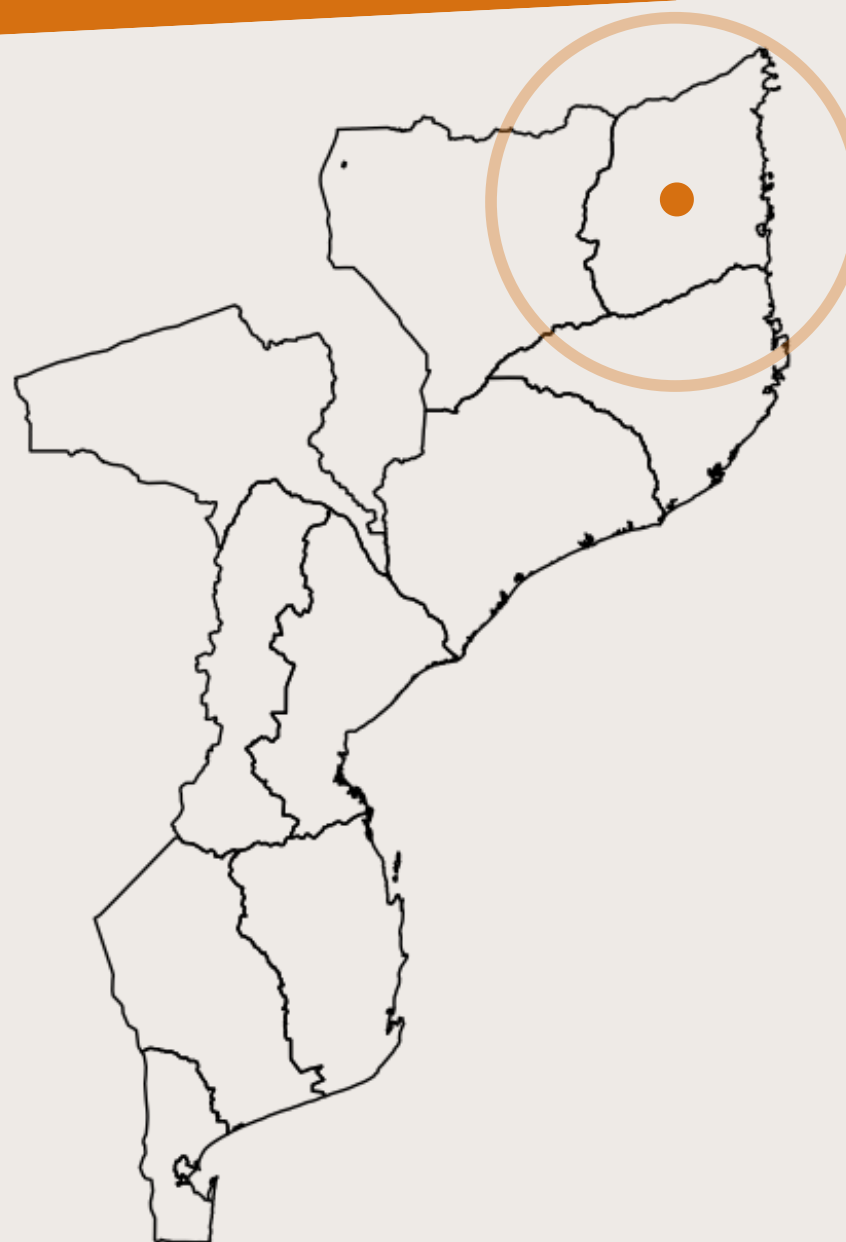
Nederland moet zich inzetten voor transparantie en verbetering van het conflict, bijvoorbeeld tijdens belangrijke bilaterale overleggen tussen Nederland en Mozambique, maar ook tussen Nederland en de omliggende landen. Op 22 november 2021 vindt een dergelijk overleg plaats tussen de Nederlandse minister van BZ en hooggeplaatste Mozambikaanse bewindspersonen. Dit biedt een unieke kans om te praten over de zogeheten *inconvenient realities* omtrent dit conflict. Dit kan bijvoorbeeld door kritischer te zijn op de rol die de Mozambikaanse overheid heeft in het conflict, en door niet vanzelfsprekend te praten over onvoorwaardelijk steun voor de Mozambikaanse overheid.



Community Empowerment Werkgroep

Wat: Breng het MSP op letterlijke en figuurlijke wijze naar de lokale bevolking van Cabo Delgado, middels een in Pemba gevestigde, inclusieve werkgroep gericht op community empowerment.

Wie:



Waarom: Een Community Empowerment Werkgroep focust op inclusieve besluitvormingsprocessen en de participatie van kwetsbare groepen en jongeren. Dit draagt bij aan het voorkomen van verdere radicalisering en marginalisatie van de lokale bevolking, en regionale spillovers van het conflict.

Hoe:

1. Stakeholder mapping
2. Informatiecampagne
 - a. Community radio programma
 - b. Messaging apps
 - c. Community meetings en deur-tot-deur contact
3. Community Development Agreement
4. Aanbevelingen voor het bevorderen van community empowerment, zoals het gebruik van de Meaningful Youth Participation Toolkit
5. Implementatie in de regio

Community Development Agreement (CDA): De werkgroep wordt ingezet voor het opzetten van een CDA met de lokale bevolking op basis van onderstaand stappenplan.

Stappenplan
CDA

Vaststellen onderhandelingsposities

In kaart brengen van behoeften en verwachtingen van betrokken partijen.

Capaciteitsopbouw

Ondersteunen lokale bevolking d.m.v. onderhandelingstrainingen ter verkleining van machtassymmetrie.

De onderhandelingen

Onder begeleiding van een coördinerende organisatie die bekend is met alle belangen en behoeften.

De overeenkomst

De beoogde uitkomst is meer dan financiële compensatie. Het gaat om creëren van wederzijds voordeel en vertrouwen.

Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie zijn bepalend voor succes, waarbij de resultaten dienen als input voor verdere ontwikkeling.

Community Empowerment Werkgroep: inclusieve besluitvorming en participatie

The West Wing adviseert om het Multi-Stakeholder Platform (MSP) op letterlijke en figuurlijke wijze naar de lokale bevolking te brengen, middels een nieuwe in Pemba gevestigde, inclusieve werkgroep gericht op *community empowerment*. De Nederlandse ambassade in Maputo heeft het MSP voor Cabo Delgado eind 2019 opgericht. Onder het MSP is inmiddels een viertal werkgroepen operationeel. Ons inziens wordt op dit moment in deze werkgroepen het belang van de lokale bevolking onvoldoende centraal gesteld. Met name kwetsbare en gemarginaliseerde groepen worden – in tegenstelling tot de private sector en internationale civil society organisations (CSO's) – niet voldoende vertegenwoordigd. Er is weinig aandacht voor de representatie van jongeren, terwijl 72 procent van de bevolking in Cabo Delgado jonger is dan 30 jaar. [22] Daarnaast worden werksessies veelal gehouden in Maputo, is er weinig tot geen communicatie over het MSP richting de inwoners van Cabo Delgado, en adresseren de huidige werkgroepen de instabiele situatie in de regio in onvoldoende mate. [23] Het opstellen van een Community Empowerment Werkgroep draagt bij aan stabiliteit op de lange termijn, het realiseren ervan levert geen snelle rendementen op. Toch is het bevorderen van de participatie van de lokale bevolking een onmisbare stap in het creëren van een veilig en stabiel Mozambique.

Community empowerment staat voor het faciliteren, begeleiden en bevorderen van processen en mechanismen waardoor een gemeenschap controle over hun leven en leefomgeving kan vergroten. [24] In de Community Empowerment Werkgroep moet de Nederlandse ambassade een ondersteunende rol aannemen. De neutrale positie en het sterke netwerk dat Nederland in Mozambique onderhoudt zorgen ervoor dat Nederland de geschikte actor is om community empowerment processen op de agenda te zetten. De Nederlandse expertise op het gebied van *just and inclusive dialogue* kan grote impact maken in de Mozambikaanse context.

Pemba is niet alleen een sleutellocatie met het oog op spillover in de noordelijke provincies, maar ook een belangrijke uitvalshaven voor de honderdduizenden vluchtelingen uit Cabo Delgado. [25] Deze vluchtelingen onderhouden nauwe contacten met vrienden en familie en dus met (potentiële) opstandelingen. Het betrekken van de bevolking in Pemba kan dus direct bijdragen aan het proces van deradicalisering en het bevorderen van de veiligheidssituatie, en dit maakt Pemba de meest geschikte locatie voor de vestiging van de Community Empowerment Werkgroep. Hieronder zal worden toegelicht hoe deze werkgroep kan worden opgericht, onder de aandacht kan worden gebracht, en wat zijn functie zou kunnen zijn.

I. Stakeholder mapping

Een stakeholder mapping die rekening houdt met de complexe sociaaleconomische hiërarchie tussen de verschillende actoren, is nodig om te zorgen dat de juiste bevolkingsgroepen en -vertegenwoordigers betrokken worden bij de Community Empowerment Werkgroep. Deze stakeholder mapping kan het beste worden gedaan door externe partners als LANDac of IMD, vanwege hun ervaring met actoranalyses en lokale verhoudingen. [26] Groepen waar extra aandacht aan moet worden geschonken zijn jongeren, vrouwen, vluchtelingen en gemeenschapsleiders. Door deze groepen expliciet te benaderen, worden niet alleen de meest gemarginaliseerde groepen, maar ook de groepen met sleutelposities in Cabo Delgado betrokken. Dit is cruciaal voor het succes van de Community Empowerment Werkgroep.

II. Informatiecampagne

Een groot deel van de bevolking in Cabo Delgado is analfabeet, woont op het slecht bereikbare platteland en heeft beperkte toegang tot informatie. Het is daarom belangrijk om te onderzoeken hoe de lokale bevolking onderling communiceert en informatie deelt. Zo kan de ambassade een informatiecampagne opzetten, die de bevolking informeert over en activeert tot participatie in de Community Empowerment Werkgroep. Op basis van eigen onderzoek stelt The West Wing voor dat in ieder geval de volgende communicatiekanalen worden onderzocht: 1) community radio stations; 2) messaging apps; en 3) community meetings en deur-tot-deur contact.

II.I Community radio programs

Radio is nog steeds een veelvuldig gebruikt communicatiemiddel in Cabo Delgado. Het ontwikkelen van een Portugeestalig radioprogramma in samenwerking met lokale community radio stations is een laagdrempelige manier om een groot publiek te bereiken. Niet alleen spreken de radioprogramma's jongeren aan, maar ze kunnen ook ingezet worden om de stemmen van gemeenschapsleiders sneller en wijder te kunnen verspreiden, wat leidt tot een inclusieve en representatieve Community Empowerment Werkgroep.

The West Wing raadt aan om de hulp in te schakelen van organisaties als h2n en Free Press Unlimited (FPU). FPU is een Nederlandse ngo die lokale mediaprofessionals en journalisten ondersteunt in landen met beperkte persvrijheid. Het Mozambikaanse h2n heeft veelvuldige ervaring in het faciliteren en organiseren van radioprogramma's in Cabo Delgado, om burgerparticipatie, verantwoording en transparantie in lokaal bestuur aan te moedigen. Zo bieden zij samen met radiostations coaching en mentorschap aan jongeren op het gebied van communicatie, radiojournalistiek, televisieproductie, levensvaardigheden en burgerparticipatie. [27]

Onder druk van het conflict wordt Mozambique echter steeds onveiliger voor journalisten. Het is voor hen op het moment bijna onmogelijk om de noordelijke provincie te betreden. [28] Dit heeft uiteraard invloed op het opstarten van community radio programma's, maar binnen dit medium kan gezocht worden naar innovatieve manieren om toch te blijven uitzenden.

II.II Messaging apps

Het gebruik van smartphones en messaging apps, zoals Whatsapp, Facebook Messenger en WeChat neemt wereldwijd toe, ook onder bevolkingsgroepen in conflictgebieden. [29] Messaging apps kunnen dan ook een goede manier zijn om mensen te bereiken die zich in onveilige of moeilijke begaanbare gebieden bevinden. Daarnaast zijn messaging apps met name populair onder jongeren. In Mozambique lijkt vooral Whatsapp een populair medium. De ambassade kan met behulp van het netwerk van lokale ngo's informatie verspreiden in het Portugees om moeilijk te bereiken groepen aan te spreken. Belangrijk is het dat er door de ambassade wel rekening wordt gehouden met, en indien nodig wordt voorzien in, de beschikbaarheid van mobiele data voor de lokale bevolking. Dankzij het benaderen van deze groepen kunnen zij worden geïnformeerd over en vertegenwoordigd in de Community Empowerment Werkgroep.

II.III. Community meetings en deur-tot-deur contact

Recent onderzoek over de verspreiding van informatie over het LNG-project onder de lokale bevolking in Cabo Delgado, heeft uitgewezen dat het cruciaal is om niet alleen lokale politieke leiders te benaderen, maar de gehele gemeenschap. [30] Het aanspreken van de gehele bevolking door middel van *community meetings* en deur-tot-deur contact leidde tot een toename in bewustwording, kennis en participatie van de lokale gemeenschap in het LNG-project. Daarnaast kreeg de bevolking meer vertrouwen in de overheid en nam het geweld af. Tijdens de meetings werd de informatie voornamelijk verbaal gegeven, maar werd ook gebruik gemaakt van een pamflet. Meetings en deur-tot-deur contact zijn zeer geschikt om groepen te bereiken die niet beschikken over radio's of telefoons. De belangrijkste hiervan in Pemba zijn de vluchtelingen: zij zijn een belangrijke doelgroep voor de Community Empowerment Werkgroep wegens hun link met de achtergebleven lokale bevolking.

III. Community Development Agreement

Na het samenstellen van de Community Empowerment Werkgroep is het van belang dat met alle deelnemers een Community Development Agreement (CDA) wordt opgesteld. Dit is een overeenkomst die zorgt dat lokale gemeenschappen sociale en economische voordelen kunnen halen uit grootschalige investeringsprojecten in hun gemeenschap, vooral in de winningsindustrie. [31] Hoewel huidige investeerders zich hebben teruggetrokken, blijft gelden dat betere afspraken tussen lokale bevolking en internationale investeerders gefaciliteerd moeten worden, zeker met het oog op een hernieuwde opstart van de gasindustrie in de toekomst.

De beoogde uitkomst van het CDA is *benefit sharing*: de gegenereerde inkomsten vanuit de gaswinning, of andere sectoren, worden hierbij ingezet in wederzijds voordeel. CDA's draaien om gemeenschapsgerichte actie en bieden mogelijkheden om de bevolking op lokaal niveau te informeren, te betrekken bij lopende projecten en eventuele geschillen op te lossen. In Mozambique kan deze focus op participatie en inclusieve besluitvormingsprocessen niet alleen bijdragen aan economische ontwikkeling, maar ook aan het adresseren van gevoelens van marginalisatie en wantrouwen. De Nederlandse ambassade dient middels de Community Empowerment Werkgroep het opzetten van een CDA te faciliteren. Om tot een succesvol CDA te komen raadt The West Wing onderstaande vijf stappen aan.

Stap 1: Onderhandelingsposities vaststellen

Het succes van een CDA valt of staat bij het creëren van evenwichtige onderhandelingsposities. Hierbij is het van belang om de verwachtingen en behoeftes van de verschillende partijen in kaart te brengen. Een externe organisatie, of Nederland als neutrale faciliteerder, dient door middel van verkennende vergaderingen inzicht in de verschillende onderhandelingsposities te vergaren. Belangrijk is dat er aandacht wordt geschonken aan de mogelijke disbalans in praktische zaken. Nederland dient ook hier een faciliterende rol te spelen door vergaderruimtes, transport, tolken en voldoende elektronica voor de lokale bevolking beschikbaar te stellen. Het eindproduct is een document waaruit blijkt welke verwachtingen er bij de partijen zijn, waardoor de coördinerende organisatie de onderhandelingen succesvol kan voorbereiden.

Stap 2: Capaciteitsopbouw

Om zinvolle en gelijkwaardige onderhandelingen te bewerkstelligen, is het van belang de lokale bevolking te ondersteunen door middel van onderhandelingstrainingen. Op deze manier wordt gepoogd de machtsongelijkheid tussen de partijen te verkleinen. The West Wing raadt aan om hiervoor gebruik te maken van de bestaande Nederlandse expertise in het faciliteren van een inclusieve dialoog. Juist vanwege deze expertise is het van belang dat de Nederlandse ambassade in Maputo hier initiatief in toont.

Vanuit het ministerie wordt in samenwerking met partnerorganisaties ingezet op het opleiden van lokale bemiddelaars en onderhandelaars in (informele) vredesprocessen. In samenwerking met de betrokken afdeling kan de ambassade ook training aanbieden aan de deelnemende partijen van de werkgroep om hen op te leiden in het onderhandelen.

Stap 3: De onderhandelingen

De onderhandelingen worden geleid door een coördinerende organisatie die in de voorgaande stappen bekend is geraakt met de partijen. Idealiter vinden de onderhandelingen plaats in de door de ambassade gefaciliteerde vergaderruimte in Pemba. Er dient, wederom, extra aandacht te worden besteed aan het inclusief faciliteren van de bijeenkomsten.

Stap 4: De overeenkomst

De beoogde uitkomst van het CDA, benefit sharing, is meer dan enkel financiële compensatie. Het gaat hierbij om het creëren van wederzijds voordeel. Benefit sharing leidt tot de meest effectieve uitkomsten omdat onvrede van de lokale bevolking schadelijke gevolgen heeft voor zowel de lokale veiligheid als de mogelijkheid tot ontplooiing van de industriële activiteiten. [32]

In het CDA kunnen afspraken worden gemaakt betreffende werkgelegenheid, training, infrastructuur, lokale bedrijfsontwikkeling en onderwijs. De overeenkomst brengt de actiepunten per partij overzichtelijk in kaart. Ten slotte zullen de overeengekomen afspraken met behulp van de bovengenoemde communicatiekanalen worden teruggekoppeld aan de lokale bevolking.

Stap 5: Monitoring en evaluatie

Het CDA levert een langetermijnsamenwerking op tussen de betrokken partijen. Wanneer het CDA is ondertekend, wordt op regelmatige basis vergaderd om de stand van zaken te bespreken. De Nederlandse ambassade speelt hier een faciliterende rol in, door het organiseren en mogelijk leiden van de vergadering. De overeenkomst valt of staat bij wederzijds vertrouwen en daarover moet op constante basis worden gecommuniceerd. Nieuwe ontwikkelingen hoeven niet direct te leiden tot een aanpassing of ontbinding van het CDA, maar moeten bespreekbaar worden gemaakt.

IV. Aanbevelingen voor het bevorderen van community empowerment

Ook buiten de Community Empowerment Werkgroep om zijn er manieren waarop de Nederlandse ambassade in Maputo community empowerment, en in het speciaal jongerenparticipatie, kan faciliteren:

IV.I. Het financieren van Schools for Democracy

Een mooi initiatief om community empowerment te bevorderen zijn Schools for Democracy (SfD), aangeboden door IMD. SfD pogen bij te dragen aan het verankeren van democratische waarden en ideeën bij (actieve) burgers, vertegenwoordigers van politieke partijen, CSO's en lokale journalisten. Daarnaast heeft het programma ook een belangrijke netwerkfunctie die in Chimoio en Nampula hebben geresulteerd in formele alumnistructuren. Deze structuren hebben een mobiliserend effect en zorgen voor het samenvoegen van individuele capaciteiten in collectieve actie, het delen van middelen en het versterken van langdurige persoonlijke en professionele banden tussen de deelnemers en alumni. Door gebrek aan financiering kon dit programma in Pemba tot op heden niet voortgezet worden. [33] Op basis van de resultaten die de afgelopen jaren zijn behaald in Chimoio en Nampula, verdient het programma voortzetting in Pemba, waar op gebied van jongerenparticipatie nog een grote slag geslagen kan worden.

IV.II. Het opzetten van een liaison office van Orange Corners in Pemba

Orange Corners is een programma dat zich richt op het stimuleren van jong ondernemerschap middels trainingen, coaching, en technische en/of financiële ondersteuning. [34] Dit programma is al sinds 2017 actief in Maputo en werkt nauw samen met de Nederlandse ambassade. [35] Hoewel de mogelijkheden om uit te breiden naar het noorden al eerder zijn verkend, stond het proces tijdelijk *on hold* wegens veiligheidsoverwegingen en COVID-19. The West Wing pleit er voor om juist deze stap te maken, gezien Pemba een sleutelpositie heeft in het stabiliseren van het conflict. Door het stimuleren van economische kansen en ondernemerschap onder jongeren in perifere gebieden voorkom je spillover. Daarnaast biedt het programma de grote hoeveelheid vluchtelingen in de stad de mogelijkheid om te werken aan wederopbouw.

IV.III. Het gebruiken van de Meaningful Youth Participation toolkit

De Meaningful Youth Participation toolkit is een stappenplan intern ontwikkeld door het team Jongeren, Onderwijs en Werk van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit stappenplan is bedoeld om jongerenparticipatie op een integrale manier te verwerken in het opzetten van nieuwe programma's door Nederlandse ambassades. De ambassade in Maputo kan het stappenplan gebruiken om gehoor te geven aan de gemarginaliseerde jeugd in Cabo Delgado tijdens het wederopbouwen van de provincie.

V. Implementatie in de regio

De bovenstaande implementaties zijn niet alleen toepasbaar in de context van Noord-Mozambique, maar beschikken ook over een sterk regionaal component. Inspanningen omtrent het bevorderen van community empowerment en jongerenparticipatie in Mozambique, Tanzania, Zuid-Afrika en Zimbabwe bewegen op dit moment nog te veel langs elkaar heen, terwijl de regio de handen ineen moet slaan om echt verschil te maken. Daarom raadt The West Wing aan om regionale samenwerking aan te gaan middels een transnationaal platform om community empowerment en jongerenparticipatie te bevorderen. Dit platform biedt de mogelijkheid actief bij te dragen aan regionale dynamieken en ontwikkelingen. De verschillende Nederlandse ambassades kunnen door middel van regelmatig overleg, *best practices* op het gebied van community empowerment en jongeren delen.



Just energy transition

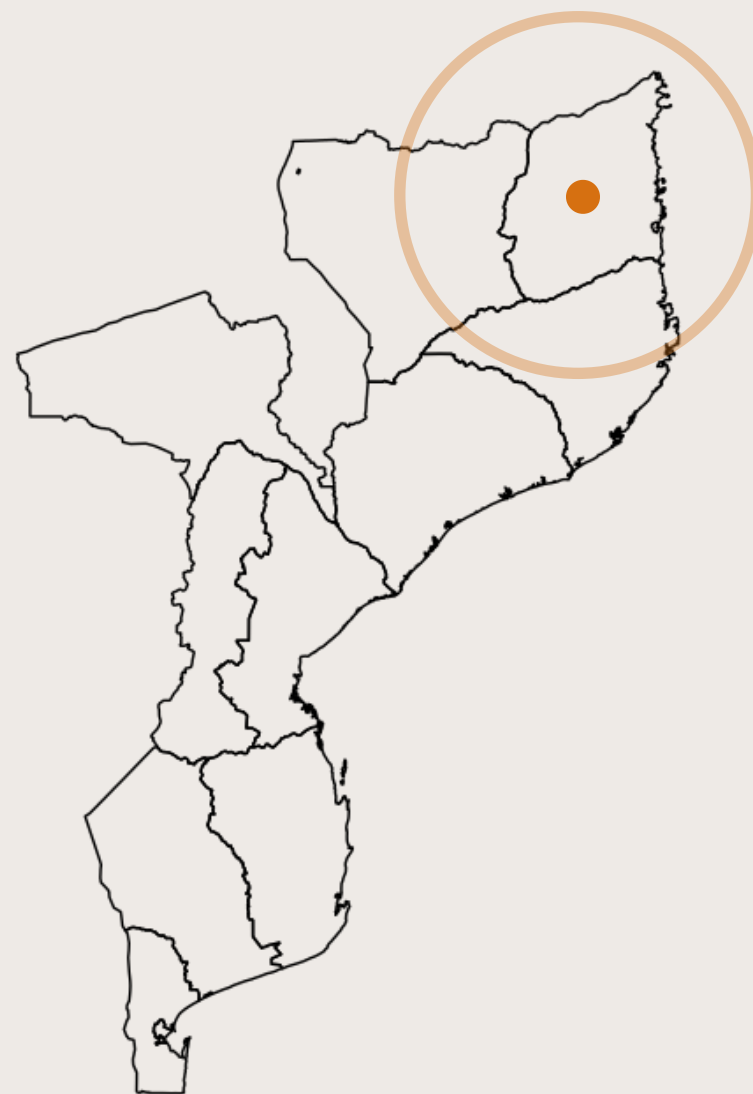
Wat: Implementeer klimaatadaptieve projecten volgens het kader van de just energy transition. Hierbij staan de lokale sociaaleconomische waarden van de bevolking in Cabo Delgado centraal.

Wie:



Ambassades **Ministeries en bedrijven** **Kennisinstituten** **CSO's** **Ngo's**

Waarom: Klimaatkwetsbaarheid, het vergroten van betrokkenheid van jongeren en het verbeteren van de veiligheidssituatie in Cabo Delgado zijn aan elkaar verbonden. In het kader van een just energy transition zijn vier voorwaarden ontwikkeld, gericht op klimaatadaptatieprojecten die uitgevoerd worden met Nederlands ontwikkelingsgeld in Cabo Delgado. Deze voorwaarden zijn cruciaal voor het herstellen van stabiliteit en veiligheid in de regio, en voor de weg naar een duurzaam en inclusief Cabo Delgado.



Just energy transition: De onderstaande kernwaarden moeten centraal staan in het Nederlandse buitenlandbeleid omtrent klimaatadaptatie. Ambassades spelen een belangrijke rol in het behouden van de balans tussen lokale en economische belangen.

Voorwaarden voor een just energy transition in Cabo Delgado

De Nederlandse ambassades voeren klimaatsensitieve diplomatie en stellen bij financiering van projecten op het gebied van klimaatadaptatie in de regio, de lokale belangen centraal.

De Nederlandse ambassades zijn verantwoordelijk voor het zichtbaar maken van de rol van Nederlandse bedrijven en organisaties in het buitenland.

De Nederlandse ambassades faciliteren gelijkwaardige betrokkenheid van lokale partijen en transparantie in deze samenwerking. Zo ontstaat lokaal eigenaarschap.

De Nederlandse ambassades dragen bij aan het verminderen van lokale, nadelige gevolgen van klimaatadaptatie. Zo wordt meer draagvlak gecreëerd onder de bevolking.

Als Nederland een structurele just energy transition in wilt zetten, moeten de bovengenoemde voorwaarden ondersteund worden door een publieksdiplomatiestrategie op regionaal niveau.

Just energy transition: richting integraal en coherent klimaatbeleid

The West Wing raadt de Nederlandse ambassades in de regio aan de Mozambikaanse overheid te ondersteunen in een just energy transition. De bevolking van Cabo Delgado is uiterst kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering en deze klimaatkwetsbaarheid is een fundamentele katalysator van het huidige conflict. Strategieën bedoeld om ecologische crises het hoofd te bieden, zijn onlosmakelijk verbonden met het creëren van weerbare, lokale economieën en veerkrachtige, gezonde gemeenschappen. Om een daadwerkelijke bijdrage te leveren aan het terugbrengen van veiligheid en stabiliteit in Cabo Delgado en de omliggende regio, is aandacht voor het klimaat cruciaal.

I. Klimaatverandering in relatie tot conflict

Mozambique is een van de meest kwetsbare landen voor de gevolgen van klimaatverandering. Gemeenschappen worden in toenemende mate getroffen door perioden van aanhoudende droogte, extreme regenval en allesverwoestende overstromingen. Ook tropische stormen en cyclonen komen steeds vaker voor. [36] In Cabo Delgado zijn de gevolgen van klimaatverandering extra groot. Niet alleen de geografische ligging, maar ook de sociaaleconomische context van de provincie maakt de bevolking enorm kwetsbaar. Extreme armoede, werkloosheid en ondervoeding in combinatie met een hoge afhankelijkheid van landbouw als grootste bron van werkgelegenheid, bemoeilijken de mogelijkheden voor de implementatie van klimaatadaptatieve maatregelen. Dit verlaagt het aanpassingsvermogen van de bevolking tijdens bijvoorbeeld perioden van droogte en hevige regenval en vergroot tegelijkertijd de impact van de steeds frequentere en hevigere natuurrampen op de gemeenschap.

Hoge klimaatkwetsbaarheid is op een complexe manier verweven met sociale, economische en politieke spanningen in een regio, en hiermee met het ontstaan en de instandhouding van humanitaire conflicten zoals in Cabo Delgado. Natuurrampen en grondstoffenschaarste functioneren als zogeheten *risk multipliers*, die reeds bestaande sociaaleconomische problematiek en politieke instabiliteit kunnen aanwakkeren en intensiveren. [37] Rebellen groepen kunnen hierop inspelen en elementen van geweld en extremisme introduceren. De onderliggende omstandigheden die het risico op gewapende conflicten vergroten, worden op deze manier gevoed. [38]

II. Gasvelden Mozambique

Het gebrek aan maatschappelijke sensitiviteit rondom het LNG-project leidt tot groeiende gevoelens van wantrouwen en frustratie onder de bevolking van Cabo Delgado. Deze gevoelens voeden op hun beurt de eerder beschreven spanningsdynamieken in de regio gerelateerd aan de klimaatkwetsbaarheid van de bevolking, en vormen daarmee een belangrijke grondoorzaak van het conflict. De winning van gas is direct gerelateerd aan de opwarming van de aarde en voedt zo de klimaatcrisis waar de bevolking van Cabo Delgado extreme gevolgen aan ondervindt. LNG is een grondstof die wordt ingezet in de huidige energietransitie omdat gas een relatief lage uitstoot heeft vergeleken met fossiele brandstoffen. [39] Onderzoekers benadrukken dat de gaswinning voor een *carbon lock-in* kan zorgen in Mozambique: de gasproductie kan de noodzaak voor klimaatmitigatie, zoals het investeren in groene energie, verminderen. [40] Tegelijkertijd bevindt Mozambique zich op een kantelpunt waarbij de opbrengsten uit de LNG-projecten idealiter ingezet zouden moeten worden ten behoeve van

klimaatadaptatie en -mitigatie. Hoewel LNG een duurzamere grondstof is dan conventionele fossiele brandstoffen, zijn de risico's bij de winning van LNG vele malen groter. [41] The West Wing acht het van fundamenteel belang dat juist in het klimaatkwetsbare Mozambique wordt ingezet op een just energy transition.

III. De rol van het Nederlandse buitenlandbeleid

De transitie van een fossiele economie naar een duurzame toekomst vereist een systeemtransformatie op mondiale schaal. Dit vraagt niet alleen om grote investeringen in de ontwikkeling van duurzaamheidstechnologieën, maar tevens om een politieke en financiële breuk met vervuilende technieken en traditionele beleidsvoering. Deze systeemverandering wordt ook wel de just energy transition genoemd. [42]

Het LNG-project in Cabo Delgado draagt niet bij aan de door Nederland ondertekende *sustainable development goals* (SDG's) en het Parijs klimaatakkoord, noch aan een just energy transition. Ondanks deze internationale commitering van Nederland, draagt het huidige Nederlandse beleid in Mozambique op dit moment actief bij aan de milieuproblematiek en de daarbij behorende gevolgen in Cabo Delgado.

Het ministerie van Financiën levert via Atradius DSB exportkredietverzekeringen (EKV's) aan Nederlandse bedrijven die betrokken zijn bij het LNG-project in Mozambique. [43] Enkele van de randvoorwaarden voor het ontvangen van een EKV, zijn dat bedrijven moeten voldoen aan de OESO-richtlijnen, geen mensenrechten mogen schenden tijdens hun ondernemerschap en moeten bijdragen aan de implementatie van de SDG's. Na druk uit het maatschappelijk middenveld is in 2018 een motie aangenomen om deze randvoorwaarden jaarlijks te evalueren door het ministerie van Financiën. Grondige evaluatie blijkt echter complex, omdat de OESO-normen methodologisch gezien lastig te controleren zijn. [44] In de praktijk is er dus weinig controle op bedrijven die EKV's ontvangen en op of zij na behoren handelen. Bovendien blijkt uit de recente gebeurtenissen in Mozambique – zoals de herhuisvestingen en het uitsluiten van de lokale bevolking in de ontwikkeling van het LNG-project – dat Nederlandse bedrijven geen actieve rol innemen in het waarborgen van de OESO-richtlijnen. [45] Met behulp van de EKV's kunnen Nederlandse bedrijven zoals Shell, Van Oord en Allseas bijdragen aan het LNG-project met lage financiële risico's. Ondanks het feit dat het LNG-project op dit moment eerder schadelijke dan positieve effecten heeft voor de leefbaarheid van het gebied, hebben bedrijven al grote hoeveelheden geld ontvangen en overweegt de Nederlandse overheid additionele investeringen. [46] Er is geen controle op, noch reprimande voor ontvangers van EKV's die zich niet houden aan voorgenoemde criteria.

De dalende maatschappelijke investeringen van Nederland in Mozambique tegenover de investeringsgaranties van Atradius voor kapitaalintensieve projecten, laten een discrepantie zien tussen de beoogde bijdrage die Nederland wil leveren aan de stabiliteit van de regio en de realiteit waarin zij zich bevindt. Waar de Nederlandse overheid beweert ontwikkelingslanden te ondersteunen in de groene energietransitie, blijkt in de praktijk dat Nederland financieel bijdraagt aan het verergeren van klimaatproblematiek, een potentiële carbon lock-in en verdere marginalisatie van de lokale bevolking. Als de Nederlandse ambassades daadwerkelijk een

bijdrage willen leveren aan het vergroten van de veiligheid en stabiliteit in Cabo Delgado, dient er gekeken te worden naar het grotere geheel waarop zij invloed heeft. Een klimaatsensitief buitenlandbeleid vereist een verandering van mindset en werkwijze in zowel binnen- als buitenland: hierbij staan lokale belangen voorop, maar moet ook worden voldaan aan de internationale waarden vastgelegd in de SDG's. Op deze manier kan Nederland op lange termijn de grootste invloed uitoefenen ten behoeve van een herstellende veiligheid en stabiliteit in de regio.

Het just energy transition kader biedt handvatten voor de Nederlandse ambassades om bij te dragen aan het terugbrengen van stabiliteit en veiligheid in Cabo Delgado. De onderstaande kernwaarden moeten centraal staan voor de Nederlandse ambassades in toekomstige klimaatadaptatieprogramma's en worden meegenomen in toekomstige programmering, niet alleen in Mozambique maar in het gehele buitenlandbeleid.

I. De lokale belangen staan centraal

Klimaatsensitieve diplomatie omvat een verschuiving van de focus op het Nederlandse economische belang, naar een gemeenschappelijk belang gericht op duurzame ontwikkeling. [47] Concreet betekent dit dat economische (handels)activiteiten van Nederlandse bedrijven moeten bijdragen aan het halen van de wereldwijde duurzaamheidsdoelen.

II. Transparantie wordt gewaarborgd

De Nederlandse ambassades spelen een belangrijke rol in het zichtbaar maken van de rol van Nederlandse bedrijven en organisaties in het buitenland. Openheid naar Den Haag kan worden gecreëerd door (i) het actief in kaart brengen van positief en negatief betrokken partijen bij een project; (ii) het consequent en beter monitoren van de naleving van de OESO-richtlijnen door Nederlandse bedrijven, en (iii) het inlichten van Nederlandse ministeries in het geval van een schending van deze richtlijnen, zodat hier daadkrachtige consequenties aan kunnen worden verbonden.

III. Gelijkwaardige betrokkenheid en transparantie

Een transparante samenwerking met lokale gemeenschappen is cruciaal om te garanderen dat klimaatadaptatieve projecten daadwerkelijk verankerd raken in de gemeenschap. Het creëren van lokaal draagvlak en een gevoel van eigenaarschap is alleen mogelijk wanneer de lokale bevolking vanaf de start betrokken is en gelijkwaardigheid bij deze samenwerking voorop staat. Dit betekent dat het voor alle belanghebbenden begrijpelijk is wat de doelen van het project zijn en wat er van hen verwacht wordt. De Nederlandse ambassades dienen een faciliterende rol in te nemen om deze lokale betrokkenheid bij toekomstige klimaatadaptatieve projecten te waarborgen. Echter wordt in Cabo Delgado op dit moment het economische belang van bedrijven voor lokale betrokkenheid gesteld. Het is gezien de grondoorzaken van het huidige conflict des te belangrijker dat deze cyclus doorbroken wordt en dat deze onrechtvaardigheden niet worden voortgezet bij toekomstige (inter)nationale projecten in andere gebieden in Mozambique.

IV. Gelijktijdige invoering van aanvullende beleidsmaatregelen

Naast het betrekken van lokale actoren moeten lokale, individuele nadelige gevolgen van klimaatadaptatieprojecten worden gecompenseerd. De Nederlandse ambassades moeten zorg dragen dat de partners die deze projecten ondernemen, deze compensatie gelijktijdig – in plaats van achteraf – compenseren. Dit vereist aandacht bij de goedkeuring van projecten en kan onder andere door het verplichten van een alomvattende risico-analyse.

V. Publieksdiplomatie-strategie

Als Nederland een structurele just energy transition in wilt zetten moeten de bovengenoemde voorwaarden ondersteund worden door een publieksdiplomatiestrategie op regionaal niveau. Zo kan de bevolking op de hoogte gebracht worden en kan steun worden gegenereerd. De ambassades kunnen hiervoor een publieksdiplomatiekantoor, met kennis van de doelgroep in de regio, inschakelen.

SLOTWOORD

In het beleidsadvies 'Conflict in de vergeten kaap' stelt The West Wing dat Nederland een bijdrage kan leveren aan de veiligheid en stabiliteit van Cabo Delgado door zich te richten op een combinatie van lange- en kortetermijnoplossingen. Het is hierin cruciaal om de lokale context en belangen centraal te stellen en te focussen op het aanpakken van de grondoorzaken, om zo verdere escalatie en spillover van het conflict te voorkomen.

Als jongeren hechten wij bovendien bijzondere waarde aan inclusiviteit, mogelijkheden voor jongerenparticipatie en aandacht voor het klimaat. Hiervoor is een continue, kritische evaluatie van de aanwezigheid van Nederlandse organisaties en bedrijven in het gebied noodzakelijk. Binnen elk van de vier aangedragen oplossingen – early warning early action, diplomatieke inzet, community empowerment en een just energy transition – komt dit nadrukkelijk naar voren.

Met dit advies hopen we stappen te zetten richting een veilig en stabiel Cabo Delgado. Wij zijn ons echter ook bewust van de schrijnende en escalerende lokale omstandigheden. Daarom roepen wij op tot internationale en Nederlandse aandacht voor het conflict. Alleen door toenemende Mozambikaanse én internationale betrokkenheid, kan de veiligheid en stabiliteit in Cabo Delgado terugkeren.

Een stabielere en veiliger Cabo Delgado biedt perspectief voor de lokale bevolking, maar ook voor de ontwikkeling van handel tussen Nederland en Mozambique. We hopen daarom dat de betrokken ambassades en directies voortvarend aan de slag gaan met dit advies.

BRONNEN

- [1] NOS. (2021, 26 april). Total trekt stekker uit miljarden gasproject Mozambique na IS aanval. NOS. Geraadpleegd op 1 mei 2021, van <https://nos.nl/artikel/2378345-total-trekt-stekker-uit-miljardengasproject-mozambique-na-is-aanval>
- [2] ACLED. (21 April 2021). Cabo Ligado Weekly: 12-18 April. Geraadpleegd op 26 april, 2021 van <https://www.cabolidado.com/reports/cabo-ligado-weekly-12-18-april-2021>;
- [3] UNHCR. (6 April 2021). Duizenden op de vlucht voor geweld in noord-Mozambique. UNHCR. Geraadpleegd op 26 april 2021, van <https://www.unhcr.org/be/nl/53529-duizenden-vluchten-geweld-noord-mozambique.html>
- [4] Herrmannsen, K., Byaruhanga, C. (29 maart 2021). Mozambique: Dozens dead after militant assault on Palma. BBC News. Geraadpleegd op 26 april 2021, van <https://www.bbc.com/news/world-africa-56557623>
- [5] UNDP. Latest Human Development Report. Geraadpleegd op 15 april 2021, van <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>
- [6] Kamerstukken II 2020Z08720/2020D18681 (3 juli 2020). Geraadpleegd op 25 februari 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/03/kamerbrief-inzake-recente-ontwikkelingen-in-de-mozambikaanse-provincie-cabo-delgado>
- [7] Patinkin, J. (17 februari 2021). Mozambique bans journalists for ten years. VOA News. Geraadpleegd op 25 februari 2021, van <https://www.voanews.com/press-freedom/mozambique-bans-journalist-10-years>
- [8] Jacobs, D., & Isbell, T. (2020). In Mozambique, strong regional differences mark fear of extremist and election violence.
- [9] Friends of the Earth (juni 2020). Gas in Mozambique. A Windfall for the industry, a curse for the country. Geraadpleegd op 24 april 2021, van https://www.foei.org/wp-content/uploads/2020/06/Gas-in-Mozambique_Friends-of-the-Earth_Executive-Summary_English.pdf
- [10] Hill, M., Burkhardt P. (18 juni 2019). Mozambique Gas Riches Near as \$25 Billion LNG Plant Approved. Bloomberg. Geraadpleegd op 24 april 2021, van <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-18/mozambique-s-gas-riches-near-as-anadarko-approves-lng-project>
- [11] Jonghe de, A., Hazekamp, N. (z.d.) Gas in Mozambique. Both Ends. Geraadpleegd op 13 april 2021, van <https://www.bothends.org/nl/Ons-werk/Dossiers/Gas-in-Mozambique/>
- [12] African Development Bank Group, (april 2019) Resettlement Action Plan (RAP) Summary. Geraadpleegd op 22 februari 2021 van https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/Mozambique_LNG_RAP_Summary.pdf
- [13] Jonghe de, A., Hazekamp, N. (z.d.) Gas in Mozambique. Both Ends. Geraadpleegd op 13 april 2021, van <https://www.bothends.org/nl/Ons-werk/Dossiers/Gas-in-Mozambique/>

BRONNEN

- [14] Mabera, F., & Naidu, S. (2020). Entering into the fray? The extremist threat in Cabo Delgado: strategic policy choices for South Africa and SADC. Institute for Global Dialogue. Geraadpleegd op 22 april, 2021 van <http://www.jstor.org/stable/resrep30634>
- [15] OHCHR, (2018) ND-GAIN Matrix. Geraadpleegd op 10 december 2020, van <https://gain-new.crc.nd.edu/country/mozambique>.
- [16] Salvucci, V. (2016). Determinants and trends of socioeconomic inequality in child malnutrition: the case of Mozambique, 1996–2011. *Journal of international development*, 28(6), 857-87
- [17] Haysom, S. (2018). Where crime compounds conflict: Understanding northern Mozambique's vulnerabilities. The Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Geraadpleegd op 22 april, 2021, van <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/10/TGIATOC-North-Mozambique-Report-WEB.pdf>
- [18] Bijlsma, B. (15 augustus 2019). Early Warning, Early Action. *Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Geraadpleegd op 26 april 2021 van (<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/het-werk-van-bz-in-de-praktijk/weblogs/2019/bas-bijlsma>)
- [19] The Sentinel Project (25 maart 2021). Localized Early Warning: Predicting Atrocities at the Subnational Level. Geraadpleegd op 26 april 2021 van <https://thesentinelproject.org/2021/03/25/localized-early-warning-predicting-atrocities-at-the-subnational-level/>
- [20] Bailey, S. (2014). Coordination and Cash transfer programming. *The Cash Learning Partnership*. van <https://www.calpnetwork.org/publication/coordination-and-cash-transfer-programming/>
- [21] Posthumus, N. (3 maart 2021). Journalist Tom Bowke werd Mozambique uitegezet: 'Niemand heeft de situatie onder controle'. *Het Parool*. Geraadpleegd op 15 maart 2021, van <https://www.parool.nl/wereld/journalist-tom-bowker-werd-mozambique-uitgezet-niemand-heeft-de-situatie-onder-controle~be984bdf>
- [22] Citipopulation.de (20 augustus 2017). Cabo Delgado. Geraadpleegd op 19 april 2021, van https://www.citypopulation.de/en/mozambique/admin/02_cabo_delgado/
- [23] Multi-Stakeholder platform. (2019). Geraadpleegd op 19 April 2021, van <https://mspmoz.org/>
- [24] World Health Organization. (2021). Health Promotion. Geraadpleegd op 6 april 2021, van <https://www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/seventh-global-conference/community-empowerment>
- [25] International Organization for Migration (IOM). (27 november 2020). Displacement Continues Due to Insecurity in Cabo Delgado, Northern Mozambique. Geraadpleegd op 16 april 2020, van <https://reliefweb.int/report/mozambique/displacement-continues-due-insecurity-cabo-delgado-northern-mozambique>

BRONNEN

- [26] Shiffer, E. (2007). Case Studies. geraadpleegd op 20 april 2021, van <https://netmap.wordpress.com/case-studies/>
- [27] h2n. (10 september 2020). "Voices of the community" radio programs address citizen concerns about land rights in cabo delgado. Geraadpleegd op 10 april 2021, van <https://h2n.org.mz/2020/09/10/voices-of-the-community-radio-programs-address-citizen-concerns-about-land-rights-in-cabo-delgado/>
- [28] Reporters Without Borders. (2021). Mozambique, News Blackout in the North. Geraadpleegd op 20 april 2021, van <https://rsf.org/en/mozambique>.
- [29] ICRC. (12 juni 2020). Humanitarian futures for messaging apps: understanding the opportunities and risks for humanitarian action. Geraadpleegd op 10 april 2021, van <https://www.icrc.org/en/publication/humanitarian-futures-messaging-apps>
- [30] Armand, A., Coutts, A., Vicente, P. C., & Vilela, I. (2020). Does information break the political resource curse? Experimental evidence from Mozambique. *American Economic Review*, 110(11), 3431-53.
- [31] Columbia Center on Sustainable Investment. (z.d.). Community Development Requirements: Laws, Best Practices, and Community Development Agreements Database. Geraadpleegd op 16 april 2021, van <http://ccsi.columbia.edu/work/projects/community-development-agreements-frameworks-and-tools/>
- [32] Campusano, R., Danielson, L., Ahmad, N., Disney, K. (2012). Community Benefits Sharing Policy Note. Geraadpleegd op 19 april 2021, van <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26885/797000WP0P12820ox0377384B000PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- [33] NIMD. (z.d.). Democracy Schools Democrats. Geraadpleegd op 20 april 2021, van <https://nimd.org/democracy-school/>
- [34] Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2020). Youth at Heart. Jongeren in het hart van Nederlands ontwikkelingsbeleid. Geraadpleegd op 19 april 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/17/buza-youth-at-heart-strategie>
- [36] Orange Corners. (2021). Mozambique. Geraadpleegd op 19 april 2021, van <https://www.orangecorners.com/country/mozambique/>
- [37] Rode Kruis. (13 september 2019), Na Idai raakt ook cycloon Kenneth Mozambique. Rode Kruis. Geraadpleegd op 05 april 2021, van <https://www.rodekruis.nl/dossiers/cycloon-idai-mozambique/>
- [38] Myers, S., & Frumkin, H. (2021). Planetary health, protecting nature to protect ourselves. *Journal of Environmental Studies and Sciences*. (2021). <https://doi.org/10.1007/s13412-021-00672-7>
- [39] Froese, R., Schilling, J (2019). The Nexus of Climate Change, Land Use, and Conflicts. *Curr Clim Change Rep* 5, 24–35.

BRONNEN

- [40] Pavlenko, N. C. (2020, 28 January). The climate implications of using LNG as a marine fuel. *International Council on Clean Transportation*. Geraadpleegd op 26, april 2021, van <https://theicct.org/publications/climate-impacts-LNG-marine-fuel-2020>
- [41] Seto, K. C.-V. (2016). Carbon lock-in: types, causes, and policy implications. *Annual Review of Environment and Resources*, 41, 425-452.
- [42] Pavlenko, N. C. (2020). The climate implications of using LNG as a marine fuel. *International Council on Clean Transportation*.
- [43] Progressives Zentrum. (september 2019). Policy Brief - Just Transition. Progressive Zentrum. Geraadpleegd op 6 april 2021, van https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2019/09/Policy-Brief_Foreign-Policy-Just-Transition_final.pdf
- [44] Kamerstukken II 2020/2021, nr.1670 (2 februari 2021) Geraadpleegd op , 2 februari 2021, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021Z00840&did=2021D06745>
- [45] Kamerstukken II 2020/2021, nr.1670 (2 februari 2021) Geraadpleegd op 2 februari 2021, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021Z00840&did=2021D06745>
- [46] Veldhuizen, J. (27 oktober 2020). Nederland steunt fossiele export met destructieve gevolgen. *Foundation Max van der Stoel*. Geraadpleegd op 15 januari 2021 van https://www.foundationmaxvanderstoel.nl/nieuws/nieuws_item/t/nederland_steunt_fossiele_export_met_destructieve_gevolgen;; Vermeulen, B. (2 april 2021). Nederland blijft zinnen op rol in gasproject in door geweld geplaagd Mozambique. *NRC*. Geraadpleegd op 15 april 2021, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/02/nederland-bijft-zinnen-op-rol-in-gasproject-in-door-geweld-geplaagd-mozambique-a4038343>
- [47] Tulder van, R. (2016). Duurzame diplomatie in een wankelende wereldorde. *Internationale Spectator*, jaargang 70 nr.5
- [48] UN OCHA (2020). The Noun Project. Geraadpleegd op 6 mei 2021, van <https://thenounproject.com/ochavisual/collection/ocha-humanitarian-icons-v02/>