

Position paper rondetafelgesprek herstel en de wederopbouw van Oekraïne

19 mei 2022

Pepijn Gerrits, directeur programma's Oxfam Novib

pepijn.gerrits@oxfamnovib.nl

Hulp in Oekraïne: wat is er nodig en wat is er mogelijk?

Sinds het begin van de grootschalige invasie van Oekraïne door Rusland op 24 februari zijn de humanitaire noden rap gestegen en zijn er op dit moment, naar schatting, minimaal 15,7 miljoen mensen in het land die humanitaire hulp en bescherming nodig hebben.¹ Volgens de laatste schatting door de VN zijn er sinds 24 februari minimaal 5264 burgerslachtoffers, waarvan 2919 die gewond zijn geraakt en 2345 burgers die zijn omgekomen tijdens de gevechten, waaronder 177 kinderen.² Zeer ernstige schendingen van mensenrechten vinden plaats die als oorlogsmisdaden kunnen worden beschouwd, zoals aangemerkt door de VN-missie voor Toezicht op de Mensenrechten in Oekraïne.³ De oorlog in Oekraïne zal er ook toe leiden dat de economie enorm zal krimpen, volgens de Wereldbank zal het BNP van Oekraïne met 45% afnemen dit jaar.⁴ Deze inschatting is afhankelijk van de duur en intensiteit van de oorlog, des te langer het conflict voortduurt des te heftiger de impact zal zijn. Zowel op korte als lange termijn zullen de gevolgen van de oorlog dramatisch zijn en de meest kwetsbare groepen zullen het meest te lijden hebben in dit conflict.

Wederopbouw

In de huidige fase van de oorlog is het nog erg vroeg om te spreken van wederopbouw. Het conflict gaat in grote delen van het land met onverminderde intensiteit door en het is lastig te voorspellen hoe het conflict zich verder zal ontwikkelen, waar de frontlinies zullen zijn, wat voor wapens er zullen worden ingezet, hoelang de vijandigheden zullen aanhouden, en wanneer er mogelijk gesproken zou kunnen worden over een staakt-het-vuren of een mogelijke diplomatieke oplossing voor het conflict. Daarom wordt er op dit moment vooral directe *life-saving* hulp geleverd door middel van humanitaire programma's.

Wederopbouw vindt in de meeste gevallen plaats als er een vredesakkoord met daarin voorwaarden en stappen om tot duurzame vrede te komen, of in ieder geval een wapenstilstand is. Wederopbouw omvat vaak relatief grote projecten om bijvoorbeeld beschadigde infrastructuur te repareren, de economie op gang te helpen, en mijnen en andere explosieven op te ruimen. Dit is lastig te realiseren als de gevechtshandelingen onverminderd doorgaan. In veel post-conflict landen worden wederopbouw programma's gesteund door organisaties zoals de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling,

¹ OCHA, 'Ukraine Flash Appeal (March-August 2022),' <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-flash-appeal-march-august-2022-enuk>

² OHCHR, 'Bachelet urges respect for international humanitarian law amid growing evidence of war crimes in Ukraine,' [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/bachelet-urges-respect-international-humanitarian-law-amid-growing-evidence#:~:text=GENEVA%20\(22%20April%202022\)%20%E2%80%93called%20for%20all%20parties%20to](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/bachelet-urges-respect-international-humanitarian-law-amid-growing-evidence#:~:text=GENEVA%20(22%20April%202022)%20%E2%80%93called%20for%20all%20parties%20to)

³ OHCHR, 'Plight of civilians in Ukraine,' <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2022/05/plight-civilians-ukraine>

⁴ Wereldbank, 'Russian Invasion to Shrink Ukraine Economy by 45 Percent this Year,' <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/04/10/russian-invasion-to-shrink-ukraine-economy-by-45-percent-this-year>

het Internationaal Monetair Fonds (IMF), Wereld Bank, de VN en de EU, waarbij onder andere sectoren als watervoorzieningen, scholen en huisvesting worden ondersteund.

Er zijn verschillende scenario's denkbaar. In een best-case scenario zou er op korte termijn een diplomatieke oplossing en een staakt-het-vuren zijn, in dat geval zou wederopbouw van burgerinfrastructuur (o.a. wegen, scholen, energie, ziekenhuizen, waterinstallaties, etc.) mogelijk zijn. In een worst-case scenario zou er sprake zijn van een langdurig conflict, een zogenaamde *protracted crisis*, met aanhoudende gevechten en escalaties, en dan zal per geval (regio) een analyse moeten worden uitgevoerd om te bepalen wat mogelijk is.

Hoewel het moeilijk is om te voorspellen hoe de oorlog in Oekraïne zich verder zal ontwikkelen, kunnen wij op basis van de ervaringen met wederopbouw in andere conflictgebieden de volgende aanbevelingen doen:

1. Wederopbouw moet gebaseerd zijn op een gedegen en regelmatig geüpdatet **conflictanalyse**, waarbij goed in kaart moet worden gebracht wat de mogelijkheden zijn voor wederopbouw, hoe te voorkomen dat wederopbouw tot (nieuwe) conflicten leidt, en met wat voor risico's de lokale bevolking te maken heeft. De situatie en de mogelijkheden zullen per regio verschillen. In sommige regio's zal het eerder mogelijk zijn om aan wederopbouw te doen, terwijl andere delen van het land langer humanitaire hulp nodig zullen hebben. Ook is het van belang om specifiek aandacht te hebben voor een **genderanalyse**, aangezien de oorlog een ander effect heeft op verschillende groepen in de samenleving.⁵ Daarnaast moet er zorg beschikbaar zijn voor slachtoffers van gender-based violence, waar een grote behoefte aan is in Oekraïne.⁶
2. Wederopbouw moet in eerste instantie gericht zijn op het bestrijden van armoede. Donoren moeten **heldere criteria hanteren** om ervoor te zorgen dat de lokale bevolking bepalend is bij de wederopbouw, dat er nauw wordt samengewerkt met de Oekraïense overheid, en dat er nauw wordt samengewerkt met het lokale maatschappelijke middenveld.
3. Het is belangrijk dat wederopbouw **transparant** gebeurt, dat de lokale bevolking inclusief mensen die zijn gevlucht uit Oekraïne niet het slachtoffer wordt van **land grabs**⁷ en dat het lokale bedrijfsleven niet wordt weggeconcentreerd. Duidelijke transparantie en verantwoordingsmechanismen, zodat maatschappelijke organisaties, journalisten en burgers inzicht hebben in de manier waarop de wederopbouw is uitgevoerd en dat kunnen controleren, kunnen helpen om mogelijke risico's op **corruptie** te mitigeren.
4. Het is belangrijk om de **lokale private sector te ondersteunen** en ervoor te zorgen dat die op een goede manier wordt betrokken bij de wederopbouw. Ter illustratie: bij de wederopbouw in Gaza na de escalaties in 2017 en 2021 hebben we gezien dat de lokale private sector onvoldoende werd betrokken en mede daardoor was de wederopbouw duurder en trager.⁸

⁵ Zie bijvoorbeeld: Oxfam, 'From the Ground Up: Gender and conflict analysis in Yemen,' <https://policy-practice.oxfam.org/resources/from-the-ground-up-gender-and-conflict-analysis-in-yemen-620112/>

⁶ UNFPA, 'Ukraine: Conflict compounds the vulnerabilities of women and girls as humanitarian needs spiral,' <https://www.unfpa.org/ukraine-war>

⁷ Oxfam, 'Our Land, Our Lives': Time out on the global land rush,' <https://policy-practice.oxfam.org/resources/our-land-our-lives-time-out-on-the-global-land-rush-246731/>

⁸ Oxfam, 'Still Treading Water: Reviewing six years of the Gaza Reconstruction Mechanism and the dire water situation in the Gaza Strip,' <https://policy-practice.oxfam.org/resources/still-treading-water-reviewing-six-years-of-the-gaza-reconstruction-mechanism-a-621165/>

5. Als er over vrede wordt gesproken, is het belangrijk om de **lokale bevolking en het lokale maatschappelijk middenveld, waaronder vrouwelijke leiders en jongeren, op betekenisvolle wijze te betrekken** bij het gehele vredesproces en bij het sluiten van een vredesakkoord en bij de implementatie van deze. Voorbeelden uit andere landen tonen aan dat de politieke top en grote bedrijven een belangrijke rol spelen bij vredesonderhandelingen en dat de lokale bevolking niet, of pas heel laat in het proces wordt betrokken. Dat terwijl onderzoek aantoonde dat een vredesovereenkomst meer draagvlak heeft en gemiddeld gezien langer standhoudt als de lokale bevolking (waaronder vrouwenrechtenorganisaties) betrokken zijn bij de gesprekken.⁹ Nederland heeft in het verleden gepleit voor inclusieve en duurzame vredesprocessen, o.a. in Irak en Jemen, en kan een belangrijke rol spelen om ervoor te zorgen dat deze groepen een plek aan de onderhandelingstafel hebben.¹⁰ Het maatschappelijk middenveld dient ook te worden betrokken bij de implementatie, zoals ook bij het Colombiaanse vredesakkoord succesvol is gebeurd.¹¹
6. Een belangrijk obstakel om een post-conflict gebied weer leefbaar en veilig te maken zijn **munitieresten, mijnen en onontplofte bommen**. Op dit moment zien we dat er bijvoorbeeld mijnen zijn achtergelaten in noord Oekraïne, en dat er onontplofte restanten van clustermunities liggen. Voor de veiligheid van de mensen, de wederopbouw van infrastructuur en maar ook bijvoorbeeld voor het leveren van noodhulp is het belangrijk om deze restanten van de oorlog op te ruimen. Aangezien het opruimen jaren kan duren, moet ook worden ingezet op het geven van voorlichting aan burgers over de gevaren en hoe zichzelf te beschermen. Ook zou Nederland maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat wapens die worden gebruikt in de strijd in Oekraïne, waaronder de wapens die door EU-landen worden geleverd, niet in verkeerde handen vallen. Volgens de Global Organized Crime Index had Oekraïne al voor de oorlog te maken met veel illegale wapenhandel.¹² Het is belangrijk om te **voorkomen dat de wapens die nu worden ingezet in de strijd, op een later moment een veiligheidsrisico vormen voor de lokale bevolking, of op de internationale zwarte markt terechtkomen**. Bijvoorbeeld: na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie zijn er vanuit Oekraïne veel wapens terechtgekomen in conflictgebieden in Afrika.¹³
7. Ruim een maand geleden deden meer dan 20 ngo's een oproep aan de EU en de EU-lidstaten om hun beloften na te komen en **vluchtelingen uit Oekraïne** menswaardig op te vangen.¹⁴ Het is hartverwarmend om te zien dat mensen massaal in actie komen om vluchtelingen uit Oekraïne op te vangen. Het is essentieel dat hun bescherming in de EU gegarandeerd blijft, ook in het

⁹ UNWOMEN, 'Women's Participation and a Better Understanding of the Political,' <https://wps.unwomen.org/participation/#:~:text=Facts%20and%20figures,peace%20agreement%20lasting%2015%20years>.

¹⁰ Nederland heeft een uitgebreid trackrecord van het ondersteunen van maatschappelijke organisaties, waaronder in Jemen. Zie o.a.: 'Vrouwenrechten en gendergelijkheid,' https://www.osresultaten.nl/2016/theme/equality/pdf_dutch

¹¹ Oxfam, 'Oxfam celebrates final peace agreement between Colombian government and FARC guerrilla group,' <https://www.oxfam.org/es/node/9045>

¹² Global Organized Crime Index, 'Ukraine,' <https://ocindex.net/country/ukraine>

¹³ Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, zijn er vanuit Oekraïne onder andere veel wapens terechtgekomen in conflictgebieden in Afrika. Zie bijvoorbeeld: David Kinsella, 'Illicit arms transfers to Africa and the prominence of the former Soviet bloc: a social network analysis,' <https://controlarms.org/wp-content/uploads/2018/04/Illicit-arms-transfers-to-Africa-and-the-prominence-of-the-former-Soviet-bloc-a-social-network-analysis.pdf>

¹⁴ Oxfam, 'Ukraine refugee response: Over 20 NGOs call on the EU and EU countries to put their commitments into practice,' <https://www.oxfam.org/en/press-releases/ukraine-refugee-response-over-20-ngos-call-eu-and-eu-countries-put-their-commitments>

geval dat dit een lang conflict blijkt. Dit betekent onder andere beleid voor lange termijn huisvesting in EU-lidstaten. Dit moet in samenhang worden gezien met het realiseren van voldoende betaalbare huisvesting voor andere groepen in de samenleving. Mocht er in de toekomst een diplomatieke oplossing komen voor het conflict en als de situatie het toelaat, dan moet Nederland erop toezien dat eventuele **terugkeer van vluchtelingen alleen plaatsvindt op een veilige en vrijwillige manier**, dat vluchtelingen goed worden geïnformeerd over hun rechten, en dat vluchtelingen die ervoor kiezen om te terug te keren worden ondersteund met huisvesting en andere primaire levensbehoeften. De daadkrachtige steun aan vluchtelingen uit Oekraïne moet een voorbeeld zijn voor hoe Europa met vluchtelingen omgaat, ook uit andere landen. Iedereen die vlucht voor geweld en oorlog heeft recht op opvang en bescherming volgens het VN Vluchtelingenverdrag, ongeacht nationaliteit of etniciteit. Het is vanzelfsprekend dat humanitaire hulp aan vluchtelingen uit Oekraïne en opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland niet ten koste gaat van de Nederlandse inzet voor andere langlopende humanitaire crises elders in de wereld.

8. Als laatste is het belangrijk dat Nederland, als internationale voorvechter van vrede en recht, in zet op het verantwoordelijk houden van alle daders van schendingen van het internationaal recht en in het bijzonder het internationaal humanitair recht, het internationaal strafrecht en internationale mensenrechtenwetgeving.