

# Explosieve wapens in bevolkte gebieden aan banden gelegd

**Het gebruik van explosieve wapens, met name in bevolkte gebieden, is een internationaal humanitair probleem. In 2011 kwamen bijna 22.000 burgers om door explosieve wapens.<sup>1</sup> Meer informatie en transparantie over de impact van explosieve wapens zijn hard nodig.**

**H**et gebruik van explosieve wapens, zoals raketten en granaten, in gewapende conflicten wordt al decennia lang geaccepteerd, evenals het feit dat daar burgerslachtoffers bij vallen. De afgelopen jaren is de aandacht voor dit probleem gegroeid en enkele staten en internationale actoren hebben hun zorgen omgezet in beleidsteksten en VN-resoluties. Ook NGO's en het Internationale Rode Kruis (ICRC) roeren zich. De eerste stap naar erkenning van het onacceptabele leed dat het gebruik van dergelijke wapens kan veroorzaken, is in korte tijd gezet. Nu is het tijd voor een passend vervolg. De juridische regels omtrent het gebruik van explosieve wapens en/of de implementatie daarvan moeten worden aangescherpt en staten zullen openheid en transparantie moeten tonen aangaande hun gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden.

Aanvallen met bommen, granaten en raketten domineren dagelijks het nieuws. Tijdens de hernieuwde escalatie van het conflict tussen Israël en de Palestijnse gebieden raakt op 15 november 2012 een raket van Hamas een gebouw van vier verdiepingen, waardoor drie mensen omkomen. In de twee dagen daarvoor voert Israël luchtaanvallen uit, waarbij 15 Palestijnen gedood worden, waaronder een zwangere vrouw, een 11 maanden oude baby en drie kinderen.<sup>2</sup>

In augustus nam in Syrië het gebruik van explosieve wapens aanzienlijk toe. Het ernstigste incident vond plaats op 15 augustus, waarbij 46 mensen omkwamen en 200 gewond raakten. In de plaats Azaz vielen op een gebied van 70 bij 70 meter twee bommen die 20 huizen met de grond

gelijk maakten. Het ziekenhuis kon het grote aantal gewonden niet aan, waardoor slachtoffers naar Turkije moesten worden overgebracht.<sup>3</sup>

Incidenten zoals deze vinden niet alleen plaats door geweld van omstrede overheden. Op 6 juni 2012 voerden ISAF-troepen van de NAVO een precisie-luchtaanval uit in Afghanistan ter ondersteuning van grondtroepen die onder vuur lagen van de Taliban. Daarbij werd een bruiloftsbijeenkomst geraakt; 18 aanwezigen kwamen om, waaronder vier vrouwen en negen kinderen.<sup>4</sup> Als gevolg van dit incident kondigde de NAVO een beleidsverandering aan, die inhoudt dat "(...)when there is concern over the presence of civilians, air delivered bombs will not be employed while other means are available".<sup>5</sup>

De meerderheid van de slachtoffers van explosieve wapens zijn burgers. De Britse NGO *Action on Armed Violence* (AOAV) doet onderzoek naar gerapporteerde incidenten in dichtbevolkte gebieden. In 2011 concludeerde AOAV dat meer dan 80% van de slachtoffers burgers waren. In 2011 was er sprake van ten minste 21.499 burgerslachtoffers als gevolg van explosieve wapens, waarvan 87% in dichtbevolkte gebieden. Maar liefst bijna 40% van alle burgerslachtoffers werd veroorzaakt door fabriekswapens – en dus statelijk geweldgebruik.<sup>6</sup> Dit betekent echter ook dat 60% van de burgerslachtoffers het gevolg is van zelfgefabriceerde bommen. Vooral in landen als Irak, Afghanistan en Syrië blijft explosief geweld door niet-statelijke actoren een groot probleem.<sup>7</sup>

**Robert Jan Oostendorp**  
en **Miriam Struyk**  
zijn beiden werkzaam voor het Veiligheid en Ontwapeningsteam bij IKV Pax Christi.

## Explosieve wapens

Explosieve wapens hebben met elkaar gemeen dat ze ontploffen. De wapens spatten uiteen en veroorzaken zo fragmentatie en een schokgolf met een radius van tot wel 300 meter. Onder explosieve wapens vallen zowel fabriekswapens, zoals granaten, mortieren en raketten, als zelfgefabriceerde bommen. Door de gezamenlijke eigenschappen van deze wapens is er een duidelijk patroon te herkennen in de schade die ze aanrichten. De meeste schade wordt aangericht wanneer de effecten van het wapen een groot gebied bestrijken, de zogenaamde *wide area effects*. Dit is het geval wanneer een wapen een grote fragmentatie of schokgolf radius heeft, een wapen niet goed gericht op het doelwit is afgevuurd, wanneer meerdere explosieve wapens op hetzelfde gebied afgevuurd worden, of bij een combinatie van dezen. Explosieve wapens hebben zowel korte als lange termijn effecten, zoals de onmiddellijke dood van directe omstanders en ernstige, complexe verwondingen, maar ook blijvende lichamelijke beperkingen, psychologische problemen, schade aan sociaal-economische infrastructuur (scholen, stroomvoorzieningen, etc.), ontheemding en (humanitaire) schade als gevolg van onontpofte oorlogsresten. Vanzelfsprekend wordt de schade vergroot wanneer de wapens worden ingezet in dichtbevolkte gebieden.

### Internationale aandacht

Ondanks deze cijfers is de publieke reactie overwegend gelaten, een fenomeen dat IKV Pax Christi in een rapport over dit thema omschreef als een 'moral outrage gap'.<sup>8</sup> Het gebruik van explosieve wapens in gewapend conflict wordt gezien als normaal en de gevolgen daarvan dus ook. Zogenaamde bijkomende schade (*collateral damage*) "hoort er nu eenmaal bij".

De laatste jaren lijkt hier echter langzaam verandering in te komen. Zo toont VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon in rapporten over de bescherming van burgers in gewapende conflicten sinds 2009 een gestaag groeiende aandacht voor het probleem van explosieve wapens. In zijn laatste rapport van mei 2012 refereert hij aan het daadkrachtige optreden van de Veiligheidsraad in Ivoorkust, middels Resolutie 1975 (2011), waarin de Raad nogmaals benadrukte dat de burgerbevolking beschermd dient te worden; onder andere door te voorkomen dat *heavy weapons* (waar explosieve wapens onder vallen) tegen burgers ingezet kunnen worden. Daarnaast refereert Ban Ki-moon aan twee resoluties waarin de Syrische overheid wordt opgeroepen onmiddellijk te stoppen met het gebruik van *heavy weapons* in bevolkte gebieden. Tevens verwijst hij naar de *Emergency Relief Coordinator* van de VN die het probleem van explosieve wapens benadrukte in Ivoorkust, Libië, Soedan en Syrië en partijen opriep zich te onthouden van het gebruik hiervan in dichtbevolkte gebieden. Tot slot spoort Ban Ki-moon partijen aan om geen explosieve wapens

met *wide-area impact* in dichtbevolkte gebieden te gebruiken, verzoekt hij de Veiligheidsraad waar nodig eveneens deze aansporing te doen en roept hij lidstaten op beleidsverklaringen uit te geven waarin de voorwaarden worden uiteengezet voor het al dan niet gebruiken van bepaalde explosieve wapens in bevolkte gebieden.<sup>9</sup>

Om gevolg te geven aan de woorden van Ban Ki-moon, startte het VN-instituut voor ontwapeningsonderzoek (UNIDIR) het *Discourse on Explosive Weapons* (DEW) project. Het doel van dit project was bij te dragen aan het gemeenschappelijk begrip van de humanitaire problemen die door explosieve wapens veroorzaakt worden.<sup>10</sup> Daaropvolgend werd in augustus 2011 het *Norms on Explosive Weapons* (NEW) project gestart. Onder andere door middel van dit project onderzoekt UNIDIR de voorwaarden waaronder staten het acceptabel vinden explosieve wapens in bevolkte gebieden te gebruiken en tracht het de bewustwording te vergroten van de relevante juridische problemen.<sup>11</sup>

Niet alleen de Verenigde Naties hebben aandacht voor explosieve wapens. In maart 2011 werd het *International Network on Explosive Weapons* gelanceerd, bestaande uit diverse niet-gouvernementele organisaties.<sup>12</sup> In oktober 2011 publiceerde het Internationale Rode Kruis een rapport waarin onder andere gesteld wordt dat "due to the significant likelihood of indiscriminate effects (...), the ICRC considers that explosive weapons with a wide impact area should be avoided in densely populated areas".<sup>13</sup>

Ook vanuit staten zelf is er een groeiend besef dat de humanitaire gevolgen van het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden niet genegeerd kunnen worden. De Europese Unie verklaarde dat "[t]his issue should be addressed in a more systematic and proactive way", waaraan Duitsland toevoegde dat "(...) explosive weapons with a wide-impact area should be avoided in densely populated areas".<sup>14</sup> De Verenigde Staten uitten hun bezorgdheid over "deeply disturbing information (...) regarding the use of explosive weapons by governments and non-state actors" dat leidt tot het onrechtmatig doden en verwonden van burgers. De Amerikanen voegden daaraan toe dat het laf en onacceptabel is om zelfgefabriceerde wapens in te zetten tegen scholen en ziekenhuizen in situaties van gewapend conflict.<sup>15</sup>



Een Afghaanse man met een jongen in zijn armen, die gewond raakte bij een Amerikaanse luchtaanval op een doelwit in een nabijgelegen huis op 20 oktober 2007 in het dorp Yaka China in de provincie Kunar. Bij de aanval kwamen vijf Afghaanse burgers om het leven en raakten ten minste zeven dorpsbewoners gewond. Foto Dawei Ding

## Het vervolg

Nu dankzij de groeiende internationale aandacht stap één is gezet, is het noodzaak door te pakken. Maar wat moet er dan gebeuren?

Eén van de problemen ontstaat doordat de huidige regels voor het gebruik van explosieve wapens verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Hoewel er specifieke regelgeving bestaat voor sommige soorten explosieve wapens (zoals clustermunitie en anti-persoonsmijnen), ontbreekt regelgeving voor explosieve wapens als bredere categorie. Daarom gelden in de meeste gevallen 'slechts' de algemene grondregels.

Aan de basis van het gebruik van explosieve wapens staan twee verboden die toezien op de (on)rechtmatigheid van aanvallen in het algemeen<sup>16</sup>: het verbod op het rechtstreeks aanvallen van burgers en burgerobjecten<sup>17</sup> en het verbod op niet-

onderscheidende aanvallen.<sup>18</sup> Uit deze twee verboden vloeien drie principes voort: het beginsel van onderscheid, het proportionaliteitsbeginsel en de verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen.<sup>19</sup> Het beginsel van onderscheid<sup>20</sup> gebiedt partijen bij het conflict onderscheid te maken tussen burgers en combattanten, alsmede tussen burgerobjecten en militaire doelen. Aanvallen mogen zodoende uitsluitend plaatsvinden tegen militaire doelwitten. Wanneer een militair doelwit wordt aangevallen, kunnen er echter nog steeds burgerslachtoffers vallen en burgerobjecten beschadigd raken, ook wel *collateral damage* genoemd. Deze *collateral damage* behoort niet disproportioneel te zijn ten opzichte van het te verwachten militaire voordeel. Oftewel, het humanitaire belang dient in balans te zijn met het militaire belang. Dit is het proportionaliteitsbeginsel.<sup>21</sup> Het moeilijke punt ligt hierbij in wat er meegenomen moet worden in de belangen-

Het gebruik van explosieve wapens wordt gezien als normaal en de gevolgen daarvan dus ook

afweging en hoe zwaar elk punt telt. Aangezien dit per geval en per situatie zal verschillen, is het erg moeilijk hier een leidraad voor vast te stellen. Uitgangspunt is de vraag of andere commandanten in een vergelijkbare situatie tot dezelfde balans zouden zijn gekomen, waarbij rekening gehouden dient te worden met de realiteit dat een commandant zich in moeilijke omstandigheden bevindt (*the fog of war*) en daardoor een achteraf verkeerde afweging gemaakt kan hebben.<sup>22</sup> Nauw verweven met de naleving van de twee bovengenoemde principes is de verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen.<sup>23</sup> Wie een aanval voorbereidt of tot een aanval besluit, dient zich er voor zover praktisch uitvoerbaar van te verzekeren dat het doelwit een legitiem aan te vallen militair doelwit is, moet kiezen voor de methode, middelen en doelwitten met de minst bijkomende schade en dient een aanval af te gelasten als de bijkomende schade niet-proportioneel is. Tot slot dient de burgerbevolking gewaarschuwd te worden als burgerslachtoffers voorzien zijn (tenzij de omstandigheden dit niet toelaten).

De verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen zou de basis kunnen vormen voor een beleid tegen het gebruik van explosieve wapens in (dicht)bevolkte gebieden of op zijn minst voor scherpere restricties bij het gebruik ervan en/of een verbod op gebruik van bepaalde typen explosieve wapens in (dicht)bevolkte gebieden. Dit sluit ook aan bij de hierboven genoemde beleidsverandering van de NAVO en de verklaringen van staten.

De algemene grondregels bieden dus wel degelijk richtlijnen voor het gebruik van explosieve wapens, maar ze geven ruimte voor verschillende interpretatie, wat in de praktijk ook gebeurt. Dit wordt geïllustreerd door de (kennelijke) noodzaak van verdragen voor specifieke wapens (zoals clustermunities) om het gebruik van die wapens

Een aantal EU-lidstaten heeft zich uitgesproken over het probleem van explosieve wapens, Nederland niet

nader te reguleren. Een risico van deze verdragen is echter dat regulering kan versplinteren en soms op basis van relatief arbitrale gronden als kaliber, gewicht of doeleinden. Het rapport van UNIDIR, als gevolg van het NEW-project, oppert daarom explosieve wapens als één categorie te reguleren, gebaseerd op hun fragmentatie- en schokgolf-eigenschappen.<sup>24</sup> Een veel aangehaald voorbeeld dat staten in de praktijk explosieve wapens al als één categorie behandelen, is dat zij zich er doorgaans van weerhouden ze te gebruiken voor binnenlandse ordehandhaving, maar ze wel inzetten bij missies over de grens. Reden hiervoor is waarschijnlijk dat de kans op slachtoffers bij explosieve wapens groter is en burgerslachtoffers in nationale context een ernstige bedreiging voor de legitimiteit van de staat kunnen zijn. Daarnaast is in bijna elke staat – ook waar wapenbezit is toegestaan – particulier bezit van explosieve wapens categorisch verboden.<sup>25</sup>

Categoriale regelgeving gericht op de aard van explosieve wapens in het algemeen is echter wellicht een wat vérgaande stap, vooral voor relatief terughoudende staten als de Verenigde Staten. Zoals hierboven aangehaald, sprak het ICRC van het vermijden van het gebruik van explosieve wapens met een *wide impact area* in dichtbevolkte gebieden. Het ICRC kijkt aldus naar de inzet van explosieve wapens vanuit zowel de aard (de eigenschap van *wide impact area*) als het gebruik (in dichtbevolkte gebieden). Wellicht is het leggen van de focus hierop voor de ( nabije) toekomst een gulden middenweg.

Om zover te komen, zijn er echter nog genoeg tussenstappen te nemen. Het internationale debat over de inzet van explosieve wapens moet geïntensiveerd worden door meer gerichte discussie en het verzamelen en analyseren van verdere gegevens. Staten zouden moeten samenwerken met alle relevante belanghebbenden om informatie over de humanitaire impact van explosieve wapens te verzamelen en beschikbaar te maken en ze zouden beleidsverklaringen omtrent explosieve wapens dienen uit te geven. Die transparantie is belangrijk om preciezer vast te kunnen stellen hoe groot het probleem is, waar precies probleempunten zitten en waar wellicht verbeteringen mogelijk zijn. Daarnaast is het van belang dat er meer inzicht komt – en meer publieke bewustwording – over het humanitaire leed dat explosieve wapens kunnen veroorzaken. NGO's en journalisten dienen hiertoe meer gestructureerd onderzoek te doen.

Zoals gezegd hebben meerdere staten zich inmiddels uitgesproken over het probleem van explosieve wapens. Naast de hierboven al aangehaalde positieve bijdrage van de Europese Unie, heeft een aantal EU-lidstaten zich ook individueel uitgesproken.<sup>26</sup> Nederland, alhoewel bekend om zijn openheid en transparantie, is daar nog niet bij. We kijken dan ook met belangstelling uit naar de stappen die Nederland in dit kader zal nemen.

## Conclusies

Het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden heeft grote humanitaire gevolgen. Waar de publieke opinie lange tijd enigszins gelaten was, groeit de laatste jaren de verontwaardiging en het besef binnen de internationale gemeenschap dat het tijd wordt te handelen. De problematiek krijgt een steeds serieuzere plek op de

agenda van de VN. Internationale en niet-gouvernementele organisaties intensiveren hun aandacht en ook staten beginnen zich langzaam te roeren. Het is daarom tijd de volgende stap te zetten, ook voor Nederland.

De huidige juridische regels blijken onvoldoende in staat om het probleem in te perken. Wellicht dat een benadering gericht op zowel de aard als het gebruik van explosieve wapens, in combinatie met een striktere navolging van de bestaande regels, een oplossing kan bieden.

Meer informatie en transparantie over de humanitaire impact van explosieve wapens zijn hard nodig en staten zullen openheid moeten geven over hun beleid. De bal is aan het rollen gebracht en de eerste stappen zijn gezet. Nu is het zorg dat de ingezette koers een passend vervolg krijgt.

## Noten

- 1 AOV, Monitoring Explosive Violence: the EVMP dataset 2011, March 2012, p. 5.
- 2 <http://www.bbc.co.uk/news/world-20336811>.
- 3 <http://www.aov.org.uk/changing-policy/the-impact-of-explosive-weapons-2/explosive-violence-monitoring-project/monthly-updates-2012> (August 2012).
- 4 <http://www.aov.org.uk/changing-policy/the-impact-of-explosive-weapons-2/explosive-violence-monitoring-project/monthly-updates-2012> (June 2012).
- 5 [http://articles.philly.com/2012-06-11/news/32175642\\_1\\_nato-force-western-troops-afghan-army-officers](http://articles.philly.com/2012-06-11/news/32175642_1_nato-force-western-troops-afghan-army-officers).
- 6 AOV, a.w. noot 1, blz. 5
- 7 [http://www.aov.org.uk/uploads/changing\\_policy/The%20Impact%20of%20Explosive%20Weapons/Monthly%20Updates%202012/AOV%20Explosive%20Violence%20Update%20November%202012.pdf](http://www.aov.org.uk/uploads/changing_policy/The%20Impact%20of%20Explosive%20Weapons/Monthly%20Updates%202012/AOV%20Explosive%20Violence%20Update%20November%202012.pdf); [http://www.aov.org.uk/uploads/changing\\_policy/The%20Impact%20of%20Explosive%20Weapons/Monthly%20Updates%202012/2012\\_08\\_EV\\_report.pdf](http://www.aov.org.uk/uploads/changing_policy/The%20Impact%20of%20Explosive%20Weapons/Monthly%20Updates%202012/2012_08_EV_report.pdf)
- 8 Ibid.
- 9 UN Secretary-General, 'Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict', 22 mei 2012 (S/2012/376).
- 10 [http://unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref\\_activite=499](http://unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=499).
- 11 [http://unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref\\_activite=635](http://unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=635).

- 12 Zie <http://www.inew.org/>.
- 13 <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/31-international-conference-ihl-challenges-report-2011-10-31.htm>.
- 14 <http://www.inew.org/news/security-council-debate-highlights-harm-from-explosive-weapons-in-populated-areas>.
- 15 <http://www.humanrights.gov/2012/09/11/interactive-dialogue-with-the-secretary-general%E2%80%99s-special-representative-on-children-in-armed-conflict/>.
- 16 E.H. Pouw & P.A.L. Ducheine, *Research Paper: ISAF en de rol van het humanitair oorlogsrecht in doelbestrijding tijdens een counterinsurgency*, Faculty of Military Sciences, Netherlands Defence Academy, 2009, p. 14.
- 17 Art. 51(2) jo 52(1) AP I 1977.
- 18 Art. 51(4) jo 51(5) AP I 1977.
- 19 Pouw & Ducheine, a.w. noot 16, pp. 15.
- 20 Art. 48 AP I 1977.
- 21 Het beginsel is te vinden in een combinatie van art. 51(5)(b), 57(2)(a)(iii) en (b) en 85(3)(b) AP I 1977.
- 22 Pouw & Ducheine, a.w. noot 16, pp. 40-41
- 23 Art. 57 AP I 1977.
- 24 <http://unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-012-N-en.pdf> pp. 86-89.
- 25 R. Boer, L. Sprik & M. Struyk, *Explosieve wapens in bevolkte gebieden: humanitair probleem*, Internationale Spectator, nr. 6, juni 2011, p. 330.
- 26 Onder andere Oostenrijk, Luxemburg, Finland en Duitsland.