

Explosieve oorlogsresten, ongewild en voortaan ook ongewenst.

Protocol V bij de Conventie Inhumane Wapens

Paul Huynen¹

Gewapende conflicten brengen slachtoffers met zich mee, niet alleen bij de strijdkrachten zelf, maar ook bij de burgerbevolking. En, in het bijzonder wat deze laatste betreft, niet alleen tijdens het conflict maar ook nog lang daarna. De directe oorzaak van de incidenten waarbij in een postconflictsituatie burgers gedood of gewond raken, ligt bij de zogenaamde ‘explosieve oorlogsresten’. Ook bij moderne gewapende conflicten blijven deze in grote hoeveelheden op en rond het slagveld achter.

Het groeiende besef van het bestaan en de omvang van dit probleem, gekoppeld aan het inzicht dat het humanitaire leed dat door deze explosieve oorlogsresten wordt veroorzaakt bovendien in belangrijke mate vermijdbaar is, leidde vanaf 2000 tot een doelgericht streven naar een internationaal juridisch bindend instrument. Tussen het initiatief ter mobilisering - door het Internationale Comité voor het Rode Kruis in september 2000 - en het succesvol afsluiten van onderhandelingen over het Protocol inzake explosieve oorlogsresten in november 2003, verliepen drie jaar van achtereenvolgens kennis vergaren over het probleem, uitwisselen van standpunten, inschatten van slaagkansen, opstellen van een onderhandelingsmandaat, voeren van onderhandelingen, sluiten van moeizame maar noodzakelijke compromissen.

Op 28 november 2003 bereikten de verdragspartijen bij de “Conventie inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht worden buitengewoon leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben”, ook gekend onder de meer han-

¹ Paul Huynen is diplomaat en diensthoofd Non-Proliferatie en Ontwapening bij de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. De auteur schrijft deze bijdrage in persoonlijke naam. De inhoud van het artikel verwoordt dus niet noodzakelijk het standpunt van de FOD Buitenlandse Zaken.

teerbare titel van ‘Conventie Inhumane Wapens’, een consensus over een Vijfde Protocol, dat precies zoals de vier voorgaande Protocollen aan deze overkoepelende Conventie zal worden gehecht, zodra het Vijfde Protocol in werking treedt.²

Protocol V inzake explosieve oorlogsresten vormt als nieuw instrument van internationaal humanitair recht een belangrijk referentiekader voor de inspanningen om dood, verwonding en lijden die worden veroorzaakt door dergelijke wapens te verminderen. In essentie schrijft Protocol V aan partijen bij een conflict nieuwe regels voor over het opruimen van explosieve oorlogsresten, de bescherming van burgers tegen de gevolgen van de aanwezigheid van deze oorlogsresten en het verlenen van bijstand aan internationale en niet-gouvernementele organisaties die in de getroffen regio werken.

Voor een goed begrip: explosieve oorlogsresten zijn steeds ongewild. Uiteraard is dit het geval in hoofde van de potentiële slachtoffers, maar ook voor de gebruiker van de munitie. Munitie die ‘degenereert’ tot explosieve oorlogsresten heeft haar militaire doel niet bereikt en is verder van geen militair nut meer.

Het probleem explosieve oorlogsresten

De oorsprong van explosieve oorlogsresten

Explosieve oorlogsresten ontstaan op verschillende manieren. Het soort dreiging dat er van uitgaat voor de burgerbevolking in een postconflictsituatie hangt af van een hele reeks factoren.

Tot nog toe beschikbare studies sommen in hoofdzaak vier belangrijke bronnen van explosieve dreiging op na afloop van een conflict: mijnen en onontpofte springtuigen op en in de grond, achtergelaten gevechtsvoertuigen waarin zich nog al dan niet beschadigde munitievoorraden bevinden, kleine

² Voor een beknopt overzicht van inhoud en evolutie van in 1980 gesloten Conventie inzake Inhumane Wapens kan verwezen worden naar het artikel ‘Bijna een kwarteeuw Conventie Inhumane Wapens. Een flexibel en dynamisch instrument, in staat om antwoorden te geven op moderne uitdagingen’ in Zoeklicht nr. 40, september-december 2004, van dezelfde auteur.

en lichte wapens en de bijhorende munitie die na afloop van een conflict in - niet geoefende - handen van de burgerbevolking vallen of die bij allereerste strijdende groeperingen terecht komen en tenslotte achtergelaten (eventueel beschadigde) munitievoorraden.

Wat het uiteindelijke risico van dergelijke explosieve oorlogsresten op de burgerbevolking is, wordt onder andere bepaald door de gebruikte munitie, de hoeveelheid explosieve oorlogsresten die achterblijven op het slagveld, het soort oorlogsresten, de kennis en inschatting bij de bevolking van het gevaar dat van deze oorlogsresten uitgaat en ook de behoeften van de bevolking die haar aanzetten tot het nemen van risico's (bijvoorbeeld de behoefte aan onderdelen die zich ook in de oorlogsresten bevinden, de nood aan het gebruik van landbouwgrond waarop de oorlogsresten zich bevinden).

Deze elementen liepen als een rode draad door de onderhandelingen van het Protocol V.

Het gevaar dat uitgaat van explosieve oorlogsresten

De aanwezigheid van explosieve oorlogsresten heeft belangrijke fysieke en psychologische gevolgen op de burgerbevolking. Direct fysiek leed, doden en gewonden zijn een eerste aspect. Dood en verwonding kunnen optreden tot op een zekere afstand van een accidentele ontploffing van explosieve oorlogsresten. Verwondingen zijn bovendien in de meeste gevallen zeer ernstig (beschadiging van vitale organen, verlies van ledematen, blindheid, doofheid...).

Socio-economische gevolgen voor wederopbouw en ontwikkeling zijn misschien moeilijker in statistieken onder te brengen, maar hebben wellicht nog grotere gevolgen dan het directe fysieke leed. De hinder en het gevaar voor humanitaire hulporganisaties voegt daar nog een belangrijke dimensie aan toe.

Sommige explosieve oorlogsresten liggen zichtbaar op het terrein. Men zou verwachten dat hun zichtbaarheid, in tegenstelling tot verborgen geplaatste antipersoonsmijnen, tot minder fysiek leed aanleiding zou geven. Vaak is dit niet het geval, integendeel. Er is soms minder voorzichtigheid of angst voor een zichtbaar projectiel. Gebrek aan kennis van het risico van dergelijke

onstabiele en dus onvoorspelbare oorlogsresten, nieuwsgierigheid, en het spelen met onbekende maar uiterlijk niet gevaarlijk uitziende projectielen zijn vaak fataal.

In situaties waar explosieve oorlogsresten toch onder het grondoppervlak terecht komen, zijn ze even gevaarlijk als de onzichtbare landmijnen. Het accidenteel aanraken (bijvoorbeeld door er op te stappen of door het omploegen van de grond bij landbouwactiviteiten) veroorzaakt de explosie met alle fysieke gevolgen van dien.

Dit alles toont het belang aan van een adequate markering van de plaatsen waar ontplofbare oorlogsresten zich daadwerkelijk of vermoedelijk bevinden. Bovendien dient, ter voorkoming of vermindering van het aantal slachtoffers aan degelijke *Mine Risk Education* te worden gedaan.

Het Protocol V heeft ook met deze factoren terdege rekening gehouden.

Een aparte categorie: achtergelaten munitievoorraden

Het Protocol V is ook van toepassing op de achtergelaten munitievoorraden. Dit is terecht. In de meeste postconflictsituaties wordt de burgerbevolking niet alleen geconfronteerd met explosieve oorlogsresten die het resultaat zijn van een falende werking van effectief gebruikte munitie. Ook achtergelaten of beschadigde voorraden munitie vormen een ernstig risico.

Hierover werd nog vrij weinig systematisch onderzoek verricht. Toch tekent zich een eerste beeld af van de ernst van het risico dat uitgaat van dergelijke munitievoorraden. Dit bijzondere risico is niet alleen het gevolg van het inherente gevaar dat bij elke munitie en explosieve materialen aanwezig is, maar bijvoorbeeld ook van het beschadigen van de explosieven als gevolg van slordige stockering, of als gevolg van de impact van andere munitie. Het feit dat in een munitiedepot grote hoeveelheden munitie dicht bij elkaar liggen, maakt het risico op humanitair leed bij een accidenteel ontploffen des te groter in vergelijking met individuele explosieve oorlogsresten. Bij de voornaamste oorzaken van explosies in achtergelaten munitiedepots worden vermeld: onstabiele munitie, onveilige stockering, onveilige manier van behandelen, bewuste sabotage of oorlogsactiviteiten.

Wat ook de concrete oorzaak is, de impact op de burgerbevolking zal een aantal gelijkenissen vertonen. Enerzijds het onmiddellijke effect voor wie zich in de directe omgeving van de explosie bevindt: structurele vernietiging als gevolg van de ontploffingskracht, een schokgolf groter dan de kracht van de ontploffing zelf die op haar beurt schade en fragmentatie veroorzaakt, geluid (met mogelijk blijvend fysiek letsel als gevolg) en hitte (met mogelijk bijkomende brandhaarden in de omgeving). Het hoeft geen betoog dat door de aard zelf van een munitievoorraad zich in de praktijk vaak een kettingreactie van het voorgaande voordoet.

Anderzijds zijn de langetermijneffecten van een dergelijke explosie in een munitievoorraad voor de burgerbevolking nog ingrijpender. Fragmentatie van zowel het depot als de munitievoorraad zelf en het wegslingeren over een grote afstand van onstabiel geworden munitie leidt vanuit humanitair standpunt tot identieke situaties als individueel ontstane explosieve oorlogsresten.

Daarom was het belangrijk dat het Protocol V ook van toepassing zou zijn op achtergelaten munitievoorraden.

De internationale gemeenschap op zoek naar een antwoord

Mobiliseren rond de problematiek

In 2000 begonnen het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) en Landmine Action de problematiek van explosieve oorlogsresten met hernieuwde inzet aan te kaarten via casestudies. De oorlog in Kosovo en de daar uit volgende humanitaire problemen met explosieve oorlogsresten, vormden de directe aanleiding voor een oproep tot een moratorium op het gebruik van submunitie en voor nieuwe internationale afspraken over het opruimen van explosieve oorlogsresten en de bescherming van de burgerbevolking.

Het initiatief sloeg aan, het tijdstip was goed gekozen. Immers, een jaar later in 2001 was voor de in 1980 afgesloten Conventie inzake Inhumane Wapens een vijfjaarlijkse Toetsingsconferentie gepland.

Bij de voorbereidende vergaderingen van deze Toetsingsconferentie had het ICRC zijn huiswerk gemaakt en legde het een omvattend voorstel op tafel voor een nieuw Protocol inzake explosieve oorlogsresten.

De Tweede Toetsingsconferentie van de Conventie Inhumane Wapens.

Het hoofddoel van de Conventie Inhumane Wapens en van de eraan gehechte Protocolen is de bescherming van burgers en van civiele eigendommen tegen de gevolgen van de inzet van wapens in conflicten. Deze bescherming wordt nagestreefd hetzij door een volledig verbod op het gebruik van bepaalde bijzonder wrede en inhumane wapens, hetzij door het gebruik van dergelijke wapens aan banden te leggen in omstandigheden waarin voor burgers levensgevaar of risico op verwonding dreigt of waarin beschadiging van civiele eigendommen kan gebeuren.

De Tweede Toetsingsconferentie van de Conventie Inhumane Wapens, die in december 2001 werd gehouden, had een dubbele opdracht. Enerzijds diende zij de werking van de Conventie en van de aangehechte Protocolen op omvattende wijze te toetsen, met inbegrip van het in overweging nemen van eventuele voorstellen voor amendementen aan de Conventie of de bestaande Protocolen. Dit behoort tot de standaard opdrachten van een Toetsingsconferentie. Anderzijds had deze Toetsingsconferentie ook de uitdrukkelijke bevoegdheid om zich uit te spreken over *“proposals for additional protocols relating to other categories of conventional weapons not covered by the existing annexed Protocols”*.

De verdragspartijen bevestigden in hun slotverklaring van de Conferentie *‘deeply concerned’* te zijn over *“the humanitarian and development problems caused by the presence of explosive remnants of war, which constitute an obstacle to the return of refugees and other displaced persons, to humanitarian aid operations, to reconstruction and economic development, as well as to the restoration of normal social conditions”*. Daarom verklaarden ze plechtig *“their determination to address as a matter of urgency the deleterious humanitarian effects of explosive remnants of war, through the examination of these effects and possible measures to prevent and remedy them.”*

Dit centrale uitgangspunt vormde de politieke grondslag voor de Toetsingsconferentie om een open Groep van Regeringsexperts op te richten. Deze diende zich te buigen over zowel de kwestie van explosieve oorlogsresten als over de kwestie van 'mijnen andere dan antipersoonsmijnen'. Met deze laatste worden de antivoertuigmijnen bedoeld.

De Toetsingsconferentie gaf aan twee Comit es de opdracht om voorstellen te bestuderen voor nieuwe Protocollen. Er werden voorstellen naar voor geschoven over explosieve oorlogsresten, over mijnen andere dan antipersoonsmijnen, over wapens van klein kaliber en over munitie.

Reeds bestaande relevante internationale instrumenten, zoals de Conventie op het verbod van antipersoonsmijnen en in het bijzonder het Geamendeerd Protocol II bij de Conventie Inhumane Wapens, leverden al vanaf de besprekingen in de Toetsingsconferentie een aantal aanknopingspunten op voor de latere onderhandelingen over het Protocol inzake explosieve oorlogsresten. Landmijnen en explosieve oorlogsresten hebben immers een aantal kenmerken gemeen. Zoals verder in de tekst zal aangetoond worden, vonden meerdere van deze aanknopingspunten ook hun weg in de definitieve tekstversie van het Protocol.

Protocol V - een overzicht

Protocol V bestaat uit een preambule, een reeks van elf artikels die juridisch bindend zijn en een Technische Bijlage die aanbevolen *best practice* bevat en die op vrijwillige basis door de verdragspartijen kan worden toegepast.³

Zowel juridisch als politiek bindend

Het feit dat een Protocol van de Conventie Inhumane Wapens een preambule bevat is op zich reeds opmerkelijk. Geen enkele van de vier reeds bestaande Protocollen heeft een preambule. De oorsprong van deze preambule ligt bij het feit dat het Protocol V twee delen bevat. Een juridisch bindend gedeelte over herstelmaatregelen na afloop van een conflict en een gedeelte vrijwillig toe te passen algemene preventieve maatregelen. De korte preambule dient

3 De volledige tekst van het Vijfde Protocol vind je op www.icrc.org/ihl

om van bij het begin van de tekst ondubbelzinnig duidelijk te maken dat het Protocol is opgebouwd uit die twee van elkaar gescheiden delen, elk met hun eigen toepassingsregels.

Zonder deze duidelijke cesuur tussen beide soorten maatregelen was politiek gezien geen consensus mogelijk geweest over de gehele tekst van het Protocol. Toch overtuigt het argument, dat door ten minste één verdragspartij lange tijd werd volgehouden, als zou een mengeling van juridisch bindende en politiek bindende verplichtingen in een en hetzelfde juridisch instrument onlogisch zijn, niet echt. Zowel de Conventie op het verbod inzake antipersoonsmijnen als het Geamendeerd Protocol II van de Conventie Inhumane Wapens bevatten immers reeds bepalingen van beide types verplichtingen.

De met diverse voorwaarden beladen formulering van artikel 9 (*generic preventive measures*), dat vanuit het juridisch bindend gedeelte van het Protocol een brug slaat naar de Technische Bijlage, geeft een goed beeld van het operationeel verschil tussen beide onderdelen.

Het uitgangspunt van artikel 9 is het bestaan van 'verschillende situaties en capaciteiten' naargelang de verdragspartij. Daardoor wordt het moeilijk om precedenten te halen uit algemene (generieke) preventieve maatregelen die door een verdragspartij eerder werden genomen in een concrete situatie, waarin deze verdragspartij werd geconfronteerd met explosieve oorlogsresten. Protocol V geeft de verdragspartijen op dit vlak dus de nodige beweegruimte om een eigen inschatting van de behoeften aan preventieve maatregelen te maken en houdt daarbij rekening met hun nationale toestand en met de concrete situatie die zich aandient. Voorts worden de verdragspartijen enkel 'aangemoedigd' - en niet meer dan dat - om dergelijke generieke preventieve maatregelen te nemen. Deze beide politieke caveats worden nog aangevuld met een door technische realiteiten ingegeven derde beperking. Het volstaat dat de eventueel genomen generieke preventieve maatregelen het ontstaan van explosieve oorlogsresten trachten 'te beperken' om te voldoen aan de plichten van Protocol V ("*measures aimed at minimising the occurrence of explosive remnants of war*").

Het had een wereld van verschil gemaakt indien bijvoorbeeld een plicht tot algeheel ‘vermijden of voorkomen’ van het ontstaan van explosieve oorlogsresten in het Protocol was ingeschreven. Een dergelijke verplichting tot volledig voorkomen zou overigens technisch gezien niet realistisch zijn, zelfs met inachtneming van snel evoluerende technische mogelijkheden. Ook de meest gedreven voorvechters van dit Protocol erkennen dat een dergelijke verplichting daarom, hoe aantrekkelijk deze vanuit humanitair oogpunt ook zou zijn, het politiek draagvlak van het Protocol fataal ondermijnd zou hebben.

Het resultaat van de gemaakte keuzes is dat dit korte artikel 9 in menig opzicht representatief is voor de compromissen die op diverse punten in de definitieve tekstversie van het gehele Protocol dienden te worden opgenomen om een evenwicht te bekomen tussen de noden van het internationaal humanitair recht en de aanvaarde militaire behoeften.

De voornaamste bepalingen van het Protocol

Toepassingsgebied en definities

Artikel 1 formuleert in de aanhef de centrale doelstelling die de verdragspartijen voor ogen hadden bij het opstellen van dit Protocol, met name het inperken van de risico’s en effecten van explosieve oorlogsresten in post-conflictsituaties.

Datzelfde artikel 1 bepaalt tevens welke explosieve oorlogsresten onder de dwingende regels van het Protocol vallen en welke niet. Enkel de explosieve oorlogsresten die zich op het grondgebied of in de binnenwateren van de verdragspartijen bevinden worden in beschouwing genomen. Zo vallen oorlogsresten op zee niet onder het regime van het Protocol. De plichten die het Protocol in het leven roept, zijn enkel van toepassing op verdragspartijen, dat wil zeggen op staten die het Protocol geratificeerd hebben of die op een andere manier te kennen hebben gegeven dat zij zich gebonden achten door het Protocol. Niet-verdragspartijen hebben logischerwijze geen plichten uit het Protocol. Ze kunnen echter ook geen rechten afdwingen vanwege staten die wel verdragspartij zijn geworden. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk geïl-

lustreerd in de formuleringen van artikel 8, dat handelt over samenwerking en bijstand, met inbegrip van een regeling voor een verzoek om bijstand gericht aan de Verenigde Naties.

Het Protocol is van toepassing op zowel interstatelijke als intrastatelijke conflicten. Dit is belangrijk, gelet op het aandeel van deze laatste categorie in het totaal aantal conflicten in de wereld. Op dit punt bevestigt het Protocol de norm die in de overkoepelende Conventie Inhumane Wapens werd vastgelegd door de amendering van deze Conventie op 21 december 2001 door de Tweede Toetsingsconferentie. Dit amendement, breidde het toepassingsgebied van zowel de Conventie Inhumane Wapens, dat tot dan enkel interstatelijke conflicten omvatte, als van de toen reeds bestaande Protocollen uit tot intrastatelijke conflicten. Voor toekomstige Protocollen voorziet de regeling dat geval per geval dient beslist te worden over hun toepassingsgebied.

Ten slotte bevat artikel 1 een belangrijke en fel bevochten bevoegdheidsafbakening over de vraag of explosieve oorlogsresten die voortgevloeid zijn uit vroegere conflicten, vóór het Protocol V in werking trad, ook onder de afdwingbare regels vallen voor een betrokken verdragspartij. Diverse afwegingen werden gemaakt tijdens de voorafgaande besprekingen en tijdens de eigenlijke onderhandelingen, waaronder afwegingen van humanitaire aard, van rechtszekerheid en van technische en financiële aard. Deze zorgden uiteindelijk voor een regeling *ex nunc*, maar met een belangrijke uitzondering. De hoofdverplichtingen uit het Protocol (opruimen, verwijderen of vernietigen; verzamelen en overmaken van informatie; bescherming van burgers en hun bezittingen; samenwerken en bijstand verlenen) zijn enkel *ex nunc* afdwingbaar. Reeds eerder ontstane explosieve oorlogsresten vallen buiten de toepassing van het Protocol. Ook de succesvolle Conventie inzake het verbod op antipersoonsmijnen hanteert een soortgelijke *ex nunc* benadering.

De belangrijke uitzondering op dit principe in Protocol V betreft een regeling voor de bescherming van humanitaire missies en humanitaire organisaties tegen de gevolgen van explosieve oorlogsresten in zones waar zij hun

opdracht vervullen. Voorwaarde is wel dat zij dit doen met de toestemming van de verdragspartij die de controle uitoefent over deze zones. De verdragspartijen krijgen de plicht opgelegd om op eenvoudig verzoek door een humanitaire missie of organisatie informatie te verschaffen over de plaats waar zich explosieve oorlogsresten bevinden, voor zover dit bij de betrokken verdragspartij bekend is. Protocol V erkent op die manier de belangrijke rol van deze organisaties in de strijd tegen alle aspecten van de aanwezigheid van dergelijke oorlogsresten.

Het Protocol hanteert een brede definitie van explosieve oorlogsresten. Enerzijds omvat ze 'onontpofte munitie', dit wil zeggen munitie die wel degelijk werd gebruikt tijdens het gewapend conflict, maar die niet ontpofte. Anderzijds valt ook 'achtergelaten munitie' onder de definitie. Door beide categorieën samen op te nemen gaven de onderhandelaars aan dat men een zo adequaat mogelijke regeling nastreefde vanuit het oogpunt van de potentiële slachtoffers. Ook de voorraden achtergelaten ongebruikte munitie vormen immers een gevaar voor de burgerbevolking.

De munitie die onder het toepassingsgebied van het Protocol valt, betreft uitsluitend conventionele munitie. Andere categorieën, zoals nucleaire, biologische en chemische, vallen niet onder de overkoepelende Conventie Inhumane Wapens. Ook wapens/munitie waarvoor reeds andere internationale verdragen bestaan, vallen niet onder het Protocol (daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan de Conventie inzake het verbod op antipersoonsmijnen en aan de landmijnen en booby traps die in het Geamendeerd Protocol II reeds een regeling kregen).

De plicht tot opruimen, verwijderen of vernietigen

De regeling van de plicht tot opruimen, verwijderen of vernietigen van explosieve oorlogsresten, beschreven in artikel 3, vormt samen met de afspraken voor samenwerking en bijstand de hoeksteen van dit Protocol. De overige verplichtingen in het Protocol zijn steeds in functie van dit centrale doel opgesteld. Enkel het effectief opruimen, verwijderen of vernietigen, biedt een afdoend antwoord op het risico waarmee de burgerbevolking in een postconflictsituatie wordt geconfronteerd. Het verzamelen en beschikbaar

stellen van informatie en alle andere bijkomende voorzorgsmaatregelen ter bescherming van de burgerbevolking, zoals het markeren van plaatsen waar zich explosieve oorlogsresten bevinden, bewustmakingscampagnes, en dergelijke meer zijn slechts hulpmiddelen en tussenstappen.

De regeling van artikel 3 is inhoudelijk een nieuw gegeven in het internationaal humanitair recht. Tot nog toe bestond er enkel een opruimingsplicht voor antipersoonsmijnen. Zowel de Conventie op het verbod van antipersoonsmijnen als het geamendeerd Protocol II bij de Conventie Inhumane Wapens bevatten hiertoe regels. Met Protocol V wordt nu ook een regeling voor de explosieve oorlogsresten aangereikt.

Elke verdragspartij is verantwoordelijk voor het naleven van de verplichtingen die worden opgesomd in het Protocol voor alle “explosieve oorlogsresten die zich bevinden op grondgebied dat onder haar controle is”. Deze belangrijke zinssnede vergt enige duiding.

Artikel 3 spreekt duidelijk over ‘alle explosieve oorlogsresten’. Bedoeld worden, zoals hoger beschreven, enkel de oorlogsresten die ontstaan nadat het Protocol in werking is getreden voor de betreffende verdragspartij. Immers, art. 1.4 over het toepassingsgebied sluit uitdrukkelijk de reeds bestaande oorlogsresten uit. Met de omvattende term ‘alle’ hebben de onderhandelaars enkel te kennen gegeven dat het Protocol een antwoord wil geven op om het even welke nieuwe oorlogsresten, ongeacht het type van wapen dat hen voortbracht, ongeacht de precieze oorzaak van hun ontstaan en ongeacht of het gaat om niet ontplofte munitie dan wel om achtergelaten munitie.

Met de keuze ‘op grondgebied dat onder haar controle is’ wordt de geldende territoriale benadering inzake rechten en plichten bevestigd. Verdragspartijen zijn, met het oog op de uitvoering van de centrale doelstelling van het Protocol, enkel verantwoordelijk voor het opruimen op het territorium dat onder hun effectieve controle staat. Dit is ook de werkwijze geweest in de Conventie inzake het verbod op antipersoonsmijnen en in het Geamendeerde Protocol II van de Conventie Inhumane Wapens. Tevergeefs hebben een aantal landen gepleit voor een opruimingsplicht die gekoppeld zou zijn

aan het eigendom of aan het gebruik van het wapen dat verantwoordelijk is voor het ontstaan van de oorlogsrest. Een dergelijk 'de vervuiler betaalt'-principe, dat bijvoorbeeld gangbaar is in leefmilieu-kwesties vond en vindt geen breed draagvlak in deze ontwapeningscontext. De tegenstanders van de toepassing van dit principe wonnen het pleit met het argument dat zij geen plichten of aansprakelijkheid op zich kunnen nemen voor activiteiten die zouden moeten plaatsvinden op een grondgebied waarover zij geen controle uitoefenen.

De onderhandelaars erkenden evenwel dat het voor de getroffen verdragspartij niet steeds eenvoudig is om deze opruimingsplicht na te komen. Vaak ontbreken de middelen, zowel technisch als financieel. Bovendien speelt op dit punt ook het onmisbare aspect van informatie en kennis mee. Daarom vormt een uitgebreide regeling inzake samenwerking en bijstand de logische en billijke keerzijde van de territoriale aansprakelijkheidsregel. Het feit dat de gebruiker van wapens die tot het ontstaan van explosieve oorlogsresten hebben geleid hun bijstandsplicht afgezwakt zien tot een *where feasible*-plicht tot technische, financiële, materiële of menselijke bijstand, dempte de vreugde bij de promotoren van dit Protocol. Toch vormt de combinatie van beide aspecten - plicht tot opruimen en plicht tot bijstand - het aantrekkelijke en vernieuwende in dit Protocol en wordt dit het draagvlak van waaruit de strijd tegen de humanitaire gevolgen van explosieve oorlogsresten met succes kan worden voortgezet.

Effectieve en volledige opruiming is een taak die de nodige tijd vergt. Zolang dit eindstadium niet is bereikt, bestaat het risico op humanitair leed. Studies hebben aangetoond dat het hoogste risico op burgerslachtoffers zich situeert onmiddellijk na het beëindigen van de vijandelijkheden, wanneer de bevolking hetzij bij het verlaten van de schuilplaatsen, hetzij bij terugkeer na te zijn gevlucht, zonder kennis van het latente gevaar, tracht het normale leven weer op te nemen. Om op deze realiteit een antwoord te bieden bepaalt het Protocol dat elke verdragspartij die bij een gewapend conflict betrokken was na het einde van de 'actieve vijandelijkheden' en 'zo snel als mogelijk' explosieve oorlogsresten moet markeren en opruimen, verwijderen of vernietigen. Daarbij dienen zones die een 'ernstig humanitair risico' vormen 'bij voorrang' te worden behandeld.

De te nemen maatregelen worden apart opgesomd in het Protocol en dienen te worden genomen in overeenstemming met internationaal erkende kwaliteitsstandaards.

Verzamelen, bewaren en overmaken van informatie

Succesvol opruimen van oorlogsresten, binnen aanvaardbare normen ook wat de veiligheid voor de ontminners betreft, staat of valt met accurate informatie over de inzet van wapens en munitie en over achtergelaten voorraden.

De plicht tot het verzamelen, bewaren en overmaken van informatie, beschreven in artikel 4, beoogt in de eerste plaats het vergemakkelijken van snelle markering en opruiming, maar ook het verstrekken van *risk education* aan de burgerbevolking en meer algemeen het beschikbaar stellen van relevante informatie aan de partij die de controle uitoefent over het grondgebied waarop zich de oorlogsresten bevinden en aan de burgerbevolking die aanwezig is op dat grondgebied. Ook de relevante (hulp)organisaties die op het grondgebied in kwestie *risk education* of opruimingsactiviteiten verrichten, kunnen aanspraak maken op deze informatie.

Het juridisch bindend artikel 4, bevat echter enkel het principe van de verplichtingen op het vlak van informatie. Voor de concrete invulling van dit principe tot effectieve informatieverstrekking legt het een uitdrukkelijke band naar de Technische Bijlage bij het Protocol. Deze Bijlage, die zoals hoger beschreven slechts het statuut van *best practice* heeft, vormt een referentiekader waaruit de verdragspartijen kunnen putten op vrijwillige basis. De verdragspartijen beschikken dus over een zekere speelruimte bij de daadwerkelijke uitvoering van hun verplichting. Toch zullen ze een aantal minimum standaards, bijvoorbeeld inzake aard, kwaliteit en volledigheid van de verstrekte informatie moeten in acht nemen, zodat zowel effectieve opruiming van de oorlogsresten als de daadwerkelijke bescherming van burgerbevolking en humanitaire organisaties mogelijk wordt.

Wat dit laatste betreft, worden de verdragspartijen geacht alle 'doenbare voorzorgen' (*feasible precautions*) te nemen op het grondgebied onder hun controle teneinde de burgerbevolking, individuele burgers en burgerlijke

eigendommen te beschermen tegen de risico's die explosieve oorlogsresten met zich meebrengen. Ook op dit punt werd inspiratie gevonden bij een soortgelijke formule in het Geamendeerd Protocol II.

De plicht tot samenwerking en bijstand

De regeling voor samenwerking en bijstand voor wat betreft explosieve oorlogsresten die ontstaan nadat het Protocol in werking is getreden voor een bepaalde verdragspartij vormt het voorwerp van het langste artikel van het Protocol. De opbouw van dit artikel 8 toont aan welk belang wordt gehecht aan adequate bijstand voor het realiseren van de doelstellingen van het Protocol. De positieve ervaringen met de regeling van bijstand in het kader van de Conventie op het verbod op antipersoonsmijnen, waar een actieve en betrokken groep donorlanden en internationale en regionale organisaties diverse vormen van hulp verlenen bij het streven naar "een wereld bevrijd van antipersoonsmijnen", kwamen bij de opstelling van de regeling in Protocol V van pas. Dit gaat verder dan louter technische en financiële hulp of enkel directe medische zorgen.

Het contrast van de gedetailleerde regeling voor samenwerking en bijstand voor 'nieuwe' oorlogsresten met de tekstpassage die gewijd is aan reeds bestaande oorlogsresten is groot. Voor de reeds bestaande oorlogsresten is enkel sprake van een recht op 'bijstand' ('samenwerking' wordt op dit vlak niet vernoemd), te vragen 'waar dit gepast is'. Verdragspartijen die vinden dat ze 'in staat zijn om' bijstand te leveren, zullen dit doen 'voor zover noodzakelijk en doenbaar'.

De aard van deze formulering houdt in dat de toepassing in de praktijk van deze regeling voor reeds bestaande oorlogsresten in belangrijke mate zal afhangen van een graad van goodwill tussen de verdragspartijen. Het kan een van de graadmeters worden voor de manier waarop verdragspartijen overgaan tot het uitvoeren van dit Protocol.

Daarentegen klinkt de regeling voor explosieve oorlogsresten die ontstaan na het in werking treden van dit Protocol vertrouwd voor wie de Conventie inzake het verbod op antipersoonsmijnen en het Geamendeerd Protocol II kent. Voor dit soort oorlogsresten moeten de verdragspartijen die daartoe in

staat zijn bijstand verlenen voor het markeren en het opruimen, verwijderen of vernietigen ervan en voor bewustmakingscampagnes ten behoeve van de burgerbevolking over het risico dat uitgaat van dergelijke oorlogsresten. De verdragspartijen moeten tevens bijstand verlenen voor zorg, rehabilitatie en sociale en economische reïntegratie van slachtoffers van deze oorlogsresten. Bovendien worden zij geacht om bij te dragen tot *trust funds* om de door het Protocol beoogde bijstand te ondersteunen.

Het voorkomen van het ontstaan van explosieve oorlogsresten

Voorkomen is beter dan genezen. Dit geldt ook inzake explosieve oorlogsresten. Mede onder impuls van het Internationale Comité van het Rode Kruis werd bij de onderhandelaars het debat gevoerd over preventieve maatregelen (zie ook hoger onder algemene preventieve maatregelen). Vanuit louter humanitair oogpunt zijn maatregelen die helpen vermijden dat munitie niet correct functioneert -dus niet ontploft zoals gepland - en daarom onstabiel en ongecontroleerd achterblijft op het slagveld makkelijk bij te treden.

Hierover juridisch bindende afspraken maken is echter een zeer complex gegeven. Mogelijke financiële implicaties van een aansprakelijkheidsregeling, ongelijke stand van kennis en techniek op nationaal vlak, nationale industriële productiecapaciteit, beleidskeuzes inzake aankoop van wapens, militaire doctrine over de inzetbaarheid van bepaalde types van wapens met het oog op de nationale veiligheidsbelangen zijn maar enkele van de hindernissen op weg naar een mogelijke juridisch bindende afspraak op dit vlak.

De slotsom was dat de verdragspartijen, rekening houdend met nationaal verschillende situaties en capaciteiten, enkel 'aangemoedigd' worden om 'preventieve maatregelen' te nemen. Deze worden integraal naar de *best practice* in de Technische Bijlage verwezen en het staat de verdragspartijen vrij (*on a voluntary basis*) om onder elkaar informatie uit te wisselen over hun *best practice* in dit verband.

Toch biedt de Technische Bijlage een aantal, erg gedetailleerde aanbevelingen over bijvoorbeeld het vervaardigen van betrouwbare munitie, over de manier waarop met de vervaardigde munitie met zorg moet worden

omgegaan, over training van het betrokken personeel, over begeleidende maatregelen bij een transfer naar andere staten en (erg algemeen) over toekomstige productie. Al deze aanbevelingen beogen het verhogen van de betrouwbaarheid van de munitie, of anders uitgedrukt het verlagen van de zogenaamde *failure rate*.

Met het succesvol afsluiten van de onderhandelingen over het Protocol inzake explosieve oorlogsresten werd een belangrijk succes geboekt in de strijd tegen de humanitaire gevolgen van dergelijke oorlogsresten. Niet alleen werd het probleem formeel erkend. Er worden ook oplossingen aangereikt. Explosieve oorlogsresten waren tot nog toe enkel een 'ongewild' bijproduct van een gewapend conflict. Protocol V maakt hen voortaan ook juridisch ongewenst.

Niet alle oorspronkelijke doelstellingen werden bereikt en sommige promotoren van de strijd tegen explosieve oorlogsresten hadden graag meer uit de brand gesleept. Toch vormt het geheel een aanvaardbaar pakket van afspraken en biedt het als zodanig een reëel perspectief op vermindering van humanitair leed. Daarom is het nu belangrijker om naar de toekomst te kijken, eerder dan onvolkomenheden in de tekst uit te vergroten. Zoals in het hele gebeuren van de Conventie Inhumane Wapens vormt ook Protocol V een momentopname van wat haalbaar is tussen humanitaire noden en militaire vereisten.

Drie elementen zijn in de komende 12 maanden van belang: het in werking treden van het Protocol; het bijeenroepen van een eerste Vergadering van Verdragspartijen; een eerste evaluatie en een hernieuwde politieke steun bij de komende vijfjaarlijkse Toetsingsconferentie van de Conventie Inhumane Wapens en alle Protocollen, einde 2006.

Primo: in werking treden

Zonder een in werking treden blijft de tekst dode letter. Ratificatie door minimum 20 verdragspartijen is vereist. Op dit moment hebben zowat een dozijn staten hun ratificatieproces voltooid. Andere zijn bezig. Ook in België loopt de ratificatieprocedure. In werking treden voor de aanvang van de Toetsings-

conferentie van 2006 zit in de kaarten. Toch heeft de Conventie Inhumane Wapens (en haar Protocollen) een verhoudingsgewijs traag ritme van ratificatie. Een hernieuwde politieke steun ter gelegenheid van de Toetsingsconferentie kan in dit opzicht mobiliserend werken. De kritische massa van effectief toetredende verdragspartijen om het Protocol met de nodige efficiëntie te laten functioneren, ligt immers beduidend hoger dan de drempel voor in werking treden. Bovendien is een dergelijke kritische massa onontbeerlijk om verder te werken aan de uitbouw van de normen die in het Protocol vervat zijn.

Secundo: een eerste Vergadering van Verdragspartijen

Het Protocol voorziet de mogelijkheid dat de verdragspartijen bij meerderheid besluiten om een dergelijke vergadering te organiseren. Deze meerderheid dient ten minste uit 18 Verdragspartijen te bestaan. Een Vergadering van Verdragspartijen kan alle aspecten van de stand van zaken en de uitvoering van het Protocol toetsen. Zij kan ook kwesties van nationale ten uitvoerlegging bespreken. Op die manier krijgt de uitvoering van het Protocol jaarlijks, op politiek niveau, de nodige aandacht en wordt de norm gevrijwaard en, waar mogelijk, versterkt.

Tertio: de Toetsingsconferentie van einde 2006

Naast het hoger genoemde mobiliserend effect heeft een dergelijke Toetsingsconferentie ook een rol als forum voor een horizontale evaluatie van het geheel van instrumenten dat in het kader van de overkoepelende Conventie functioneert. Het is bij uitstek de gelegenheid om een nieuw politiek mandaat te geven, rekening houdend met de nieuwe stand van mogelijkheden om de normen verder uit te bouwen. De evolutie van technische kennis is daarbij slechts een van de gegevens. Ook elementen van het oorspronkelijke mandaat, die niet de definitieve tekstversie van het Protocol haalden, kunnen opnieuw voor discussie of onderhandeling naar voren worden geschoven.