

2008

Frank Slijper
Miriam Struyk
Roos Boer



[THE DEVIL IS IN THE DETAIL]

De Nederlandse positie betreffende clustermunitie


IKV PAX
CHRISTI

“If the military success is achieved by bombing civilian targets and causing the loss of many civilian lives, which results in a strong national and international public reaction, the chances are it will not be easily converted in political capital”.

General Rupert Smith in ‘The Utility of Force’

Vooraf

Clustermunitie maakt jaarlijks grote aantallen burgerslachtoffers. Deze publicatie is tot stand gekomen uit betrokkenheid bij hen die direct of indirect te maken hebben gekregen met de desastreuze gevolgen van dit type wapen.

Het onmenselijk leed dat dit wapen berokkent onder burgers kunnen we grotendeels voorkomen. Dit kan alleen als diegenen die bij machte zijn om burgers te beschermen, dit ook daadwerkelijk dóen.

Onze dank gaat uit naar de volgende personen:

Kostadin Kamenoc, Jawad Metni en Human Rights Watch voor het beschikbaar stellen van hun beeldmateriaal.

Collin King, Mark Hiznay, Richard Moyes, Grethe Østern, Jean-Marc Boivin, Louis Maresca en Thomas Nash voor hun inhoudelijke bijdrage.

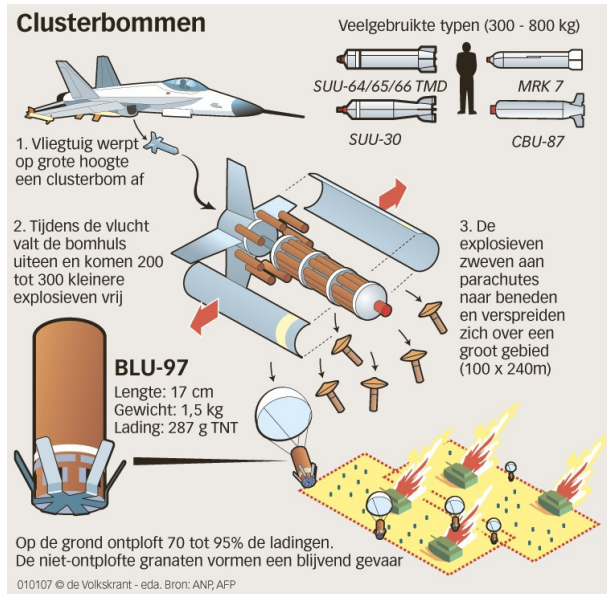
Februari 2008,
Frank Slijper, Miriam Struyk en Roos Boer¹

¹ Frank Slijper is senior researcher bij de Campagne tegen Wapenhandel.
Miriam Struyk en Roos Boer zijn beiden beleidsmedewerker bij IKV Pax Christi.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
2 Internationale context	2
3 De Nederlandse context	5
4 Nederlandse clusterbommen	9
5 Technische mogelijkheden	11
6 Conclusies en aanbevelingen	13

1. Inleiding



De werking van clusterbommen

Clusterbommen zijn kwaadaardige wapens die synoniem zijn geworden voor de vele burgerslachtoffers die ze veroorzaken, aldus een groep winnaars van de Nobelprijs voor de Vrede.² In militaire termen heten dit gebiedsdekkende wapens, vanwege het potentieel van de submunitie in de bom om een uitgestrekt terrein te treffen. De afgelopen decennia is clustermunitie talloze malen ingezet in bewoond gebied waar ze zonder onderscheid burgers en militairen hebben gedood of verminkt. Daarnaast veroorzaken niet-ontplofte submunities nog jaren na afloop van een conflict groot leed. Die erfenis is vergelijkbaar met die van landmijnen. Talloze burgerslachtoffers, vaak kinderen, zijn het sinistere neveneffect van het gebruik van deze bommen.

Een internationaal verbod op clustermunitie moet een einde maken aan het groot menselijk leed dat het veroorzaakt. Productie, handel, doorvoer en gebruik van clusterbommen moet worden gestopt. Ontmanteling van bestaande voorraden en het opruimen van onontplofte resten dienen bovenaan de agenda te komen.

Niet alleen maatschappelijke organisaties verenigd in de Cluster Munition Coalition (CMC)³ zijn die mening toegedaan. Regeringen uit 94 landen hebben zich inmiddels gecommitteerd aan het 'Oslo proces' dat moet leiden tot een dergelijk verdrag.⁴ Het afgelopen jaar is dat proces dankzij de gezamenlijke inspanningen van de CMC en enkele geëngageerde overheden onder leiding van Noorwegen in een stroomversnelling terechtgekomen. De verwachting is dat in mei 2008 in Dublin overeenstemming wordt bereikt over een verdragstekst. In februari 2008 vindt in Wellington (Nieuw-Zeeland) nog tussentijds overleg plaats. Het is cruciaal dat op deze bijeenkomsten een zo veelomvattend mogelijk verdrag op papier komt. Maar, 'the devil is in the detail'. Een aantal landen, waaronder Nederland, probeert uitzonderingen voor bepaalde typen clustermunitie te bedingen, waardoor een zwak verdrag dreigt te ontstaan.

Hoewel Nederland zich aan het Oslo proces heeft verbonden weigert het zich te committeren aan een totaalverbod op clustermunitie. Dit heeft veel te maken met het feit dat de Nederlandse luchtmacht zelf clusterbommen in haar arsenaal heeft en daarvan geen afstand wil doen. Vooralsnog gaat de regering niet verder dan een voorlopige stop op het gebruik van clusterwapens en houdt ze de optie tot gebruik open.⁵ Terwijl onder druk van de publieke opinie verscheidene grote banken en pensioenfondsen afstand hebben gedaan van

² Nobel Women's Initiative, "Statement of the Nobel Women's Initiative to the Lima Conference on Cluster Munitions," May 23, 2007

³ Een coalitie van enkele honderden internationale organisaties, waaronder Human Rights Watch, Handicap International en de ICBL, vanuit Nederland gebundeld in de Cluster Munitie Coalitie met Amnesty International, IKV Pax Christi, Oxfam Novib, Unicef Nederland en stichting Vluchteling. IKV Pax Christi zit tevens in de internationale stuurgroep van de CMC. Zie ook: www.stopclustermunitie.nl

⁴ Voor een overzicht van deelnemende staten zie: www.stopclustermunitie.nl

⁵ Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, 'Kamerbrief inzake vragenlijst betreffende clustermunitie', 26 juni 2007, 21501-02 nr. 760

investeringen in bedrijven die clustermunitie produceren, weigert de regering ondubbelzinnig afstand te nemen van dit type wapen. De Nederlandse positie doet op internationaal niveau veel wenkbrauwen fronsen. Waar Nederland eerder in de discussies rondom landmijnen en onontplofte explosieven in internationaal verband de boventoon voerde, trapt Nederland nu juist op de rem.

Met de huidige opstelling staat Nederland op een zijspoor in een tak van sport waar het zich anders in de frontlinies bevindt.

De komende maanden breekt het uur van de waarheid aan. Een groeiende groep landen maakt zich klaar voor een veelomvattend verbod op clusterbommen. IKV Pax Christi doet een dringend beroep op de Nederlandse politiek om het Oslo proces onverkort te steunen met een duidelijk nee tegen clusterbommen⁶. Met de huidige opstelling staat Nederland op een zijspoor in een tak van sport waar het zich anders in de frontlinies bevindt. Een land dat gastheer is voor internationale verdragsorganisaties op het gebied van chemische en biologische wapens en dat een vooraanstaande rol speelt op het gebied van het internationaal recht, slaat een modderfiguur door bij een internationaal en breed gedragen verdrag rondom clustermunitie bij de groep van de ‘vertragers’ te staan. Het is daarom de hoogste tijd voor een veel actievere en constructievere Nederlandse rol in het Oslo proces. Na een jaar aarzelen moet Nederland zich volgens IKV Pax Christi nu aansluiten bij landen als Noorwegen en Oostenrijk en een voortrekkersrol op zich nemen zoals het in vergelijkbare processen eerder ook heeft gedaan. Het is wat clustermunitie betreft nu of nooit.

2. Internationale context

Het thema clustermunitie is in korte tijd stevig op de internationale agenda komen te staan. Onderhandelingen die moeten leiden tot een verdragstekst vinden momenteel vooral plaats binnen het zogenaamde Oslo proces. Dat proces begon in februari 2007 toen 46 landen op uitnodiging van de Noorse regering bijeenkwamen, nadat eerdere pogingen binnen de VN-Conventionie rond Bepaalde Conventionele Wapens (CCW) in Genève op niets uit waren gelopen. De resulterende verklaring van Oslo⁷, waarachter ook Nederland zich heeft geschaard, streeft naar een juridisch bindend internationaal verdrag tegen clustermunitie dat onaanvaardbaar leed onder burgers veroorzaakt. Tijdens de daaropvolgende overlegondes is het aantal ondersteunende landen gegroeid tot inmiddels 94. Belangrijke productie- en gebruikerslanden die ontbreken zijn de Verenigde Staten, China, Rusland en Israël, maar de verwachting is dat – net als met het Landmijnen Verdrag – de meeste landen die een toekomstig verdrag tegen clustermunitie niet ondertekenen, zich aan de nieuwe internationale norm zullen houden en na de totstandkoming van een dergelijk verdrag geen clustermunitie zullen gebruiken.

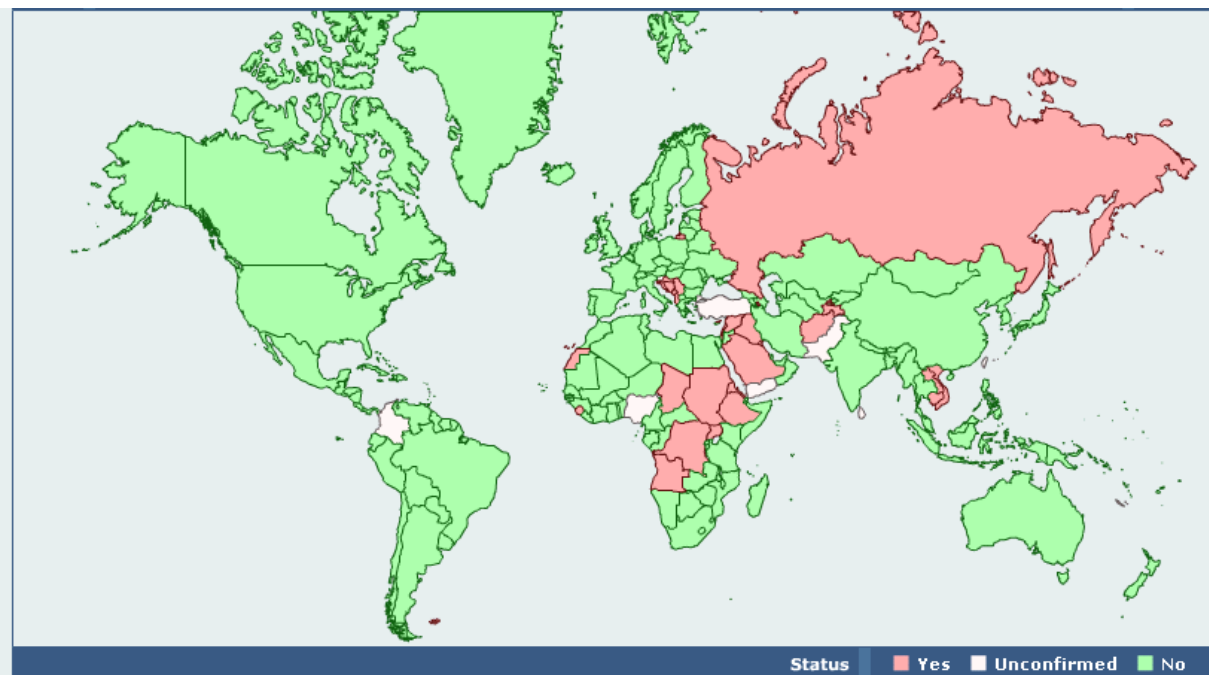
Van 18 tot 22 februari 2008 wordt verder overlegd in het Nieuw-Zeelandse Wellington. Tijdens besprekingen in mei 2008 in Dublin moet overeenstemming bereikt worden over een verdragstekst. Om die mijlpaal te bereiken is het van het grootste belang dat een zo groot mogelijk aantal landen zich achter een alomvattend verbod op clustermunitie schaart.

Ko Colijn schreef enkele dagen na de Oslo conferentie: “Eigenlijk is in Oslo afgesproken dat clusterbommen die geen ‘onaanvaardbaar leed’ bij burgers veroorzaken toegestaan blijven. Aanvaardbaar leed mag dus. Cynisch gezegd is er zelfs weinig meer bereikt dan er al

⁶ Zie ook de notitie ‘Het Nederlandse beleid inzake clustermunitie’ van IKV Pax Christi, november 2007; zie <http://www.ikvpaxchristi.nl/files/Documenten/wap%20cluster%20munitie/Policy%20Paper%20clustermunitie2.pdf>

⁷ <http://www.stopclustermunititions.org/files/Oslo%20declaration.pdf>

bestond aan bescherming. De clusterbommen vallen weliswaar buiten de internationale verdragen tegen Onmenselijke Wapens – en zijn dus toegestaan, vindt Nederland – maar onze regering vindt wel dat ze vallen onder de algemene beginselen van het oorlogsrecht.”⁸ Hij voelde haarfijn aan dat een niet alomvattende invulling van het verdrag de daadwerkelijke effecten ter voorkoming van humanitair leed bijna nihil kunnen maken. En juist Nederland maakt nu ijverig gebruik van de mazen in dit verdrag en zet zich in voor een zwak verdrag. De inzet van enkele, vooral Europese, landen om een verdrag van uitzonderingsclausules te voorzien legt een bom onder het onderhandelingsproces en ondermijnt pogingen om tot een sterke verdragstekst te komen. Ook Nederland maakt zich hieraan schuldig. Het wil, net als bijvoorbeeld Groot-Brittannië en Frankrijk, ruimte houden om bepaalde soorten clustermunities van een verbod uit te sluiten.⁹ Tijdens de bijeenkomst van de CCW Group of Governmental Experts (GGE) in januari 2008 stelde ontwapeningsambassadeur Dhr. J. C. Landman namens Nederland: “In het maken van onderscheid tussen clustermunities die verboden moeten worden en die typen die niet verboden hoeven te worden, is het belangrijk om noties van precisie en betrouwbaarheid in ogenschouw te nemen. Het kan derhalve nuttig zijn om te focussen op een omschrijving van precisie en betrouwbaarheid, en vervolgens te beslissen op welke typen munitie deze criteria van toepassing zouden moeten zijn.”¹⁰



Landen getroffen door clustermunities. Bron: Human Rights Watch

De betreffende landen menen aldus dat niet alle clustermunities onacceptabele consequenties voor burgers hebben. Op basis van criteria rond de betrouwbaarheid (faalratio), de precisie en het aantal submunities proberen ze een kunstmatig onderscheid tussen ‘goede’ en ‘foute’ clusterbommen te maken. Geen van de soorten clustermunities die de afgelopen decennia zijn gebruikt in conflictsituaties kunnen echter onacceptabele consequenties voor burgers uitsluiten. Voor nieuwe typen valt die garantie evenmin te geven.

⁸ Ko Colijn, “Samen Clusteren”, Vrij Nederland, 3 maart 2007

⁹ <http://disarmamentinsight.blogspot.com/2007/12/cluster-munitions-vienna-tough-talk-on.html>

¹⁰ Interventie Nederlandse Delegatie tijdens de CCW bijeenkomst 18 januari 2008, beschikbaar op www.stopclustermunitie.nl

De groep Oslo-landen die nadrukkelijk tegen een veelomvattend verdrag zijn hebben zich de laatste maanden verenigd in een informeel blok dat in de marge van het gevoerde overleg samenkomt. Naar, nu blijkt, is dit om te voorkomen dat de groep landen – vooral Noorwegen, Oostenrijk, Ierland, Nieuw-Zeeland, Mexico en Peru - die momenteel in belangrijke mate het proces trekken, vasthoudt aan een verdragstekst die uitgaat van een totaalverbod met uitzonderingsmogelijkheden.

“Het zijn precies de landen die zelf beschikken over voorraden clustermunition en die voor hun eigen typen bommen een uitzondering in het verdrag willen. Uit humanitair oogpunt vinden wij dat volstrekt onaanvaardbaar.”

“Nederland en een aantal andere landen vinden dat de Oslo-Verklaring uitgangspunt moet blijven van het proces en dat de Wellingtontekst dit moet weerspiegelen. Deze groep landen zal in de aanloop naar de Wellington-Conferentie bij elkaar komen om te bezien op welke wijze de gezichtspunten tijdig onder de aandacht van de Nieuw-Zeelandse regering kunnen worden gebracht. Nederland zal aan die bijeenkomsten deelnemen.”¹¹ Volgens Thomas Nash, coördinator van de internationale Cluster Munition Coalition (CMC) zijn het “precies de landen die zelf beschikken over

voorraden clustermunition en die voor hun eigen typen bommen een uitzondering in het verdrag willen. Uit humanitair oogpunt vinden wij dat volstrekt onaanvaardbaar.”¹²

Deze opstelling, van onder meer Nederland, is één van de belangrijkste struikelblokken die in het komende onderhandelingsproces worden voorzien. Dit wekt daarom ergernis van landen die een alomvattend verdrag nastreven. Nash noemt de positie van Nederland en andere dwarsliggers ‘een recept voor mislukking’ van het proces om tot een veelomvattend verbod te komen.¹³ Ook andere deskundigen roepen Nederland op om een voorhoedepositie in te nemen. Richard Moyes van de Britse organisatie Landmine Action¹⁴: “Eerder rondom het Protocol V van de CCW [dat opruimen van explosieve resten na een conflict regelt – red.] was Nederland één van de leidende staten, maar rond clustermunition zijn ze nu de zwakke schakel geworden”. Moyes vraagt zich daarbij af “in hoeverre de mensen in Nederland zich bewust zijn van de positie die de Nederlandse delegatie in het Oslo proces inneemt, en in hoeverre die positie overeenkomt met het standpunt van het parlement en de Nederlandse bevolking.”

Mark Hiznay van Human Rights Watch koppelt de Nederlandse opstelling aan het samen willen optrekken met de VS bij militaire interventies. Toch blijft het ook hem deels een raadsel waarom Nederland zich zo terughoudend opstelt: “Is het een verplichting aan de NAVO? Is er een duidelijke militaire noodzaak? Wat zijn de alternatieven? Als je Nederlandse diplomaten die vragen stelt krijg je een starende blik terug. Ze hebben gewoon hun huiswerk niet gedaan.”¹⁵

IKV Pax Christi deelt die mening en riep in 2005 al op tot een Nederlandse policy review in deze. IKV Pax Christi heeft hiertoe ook het rapport ‘Cluster weapons: necessity or convenience?’ geschreven waarin het onder meer de Nederlandse regering opriep om het militaire nut van clustermunition te onderzoeken.¹⁶

¹¹ ‘Beantwoording vragen van de leden Van Velzen en Eijssink over clustermunition’, 15 januari 2008

¹² Rob Vreeken, “Nederland wil zwak verdrag”, De Volkskrant, 22 december 2007

¹³ Interview door Frank Slijper, 14 januari 2008

¹⁴ Interview door Frank Slijper, 14 januari 2008

¹⁵ Interview door Frank Slijper, 14 januari 2008

¹⁶ <http://www.ikvpaxchristi.nl/catalogus/default.aspx?lid=1&id=67>

Collin King, een onafhankelijke Britse expert op het gebied van explosieven opruiming kan de Nederlandse opstelling om een andere reden niet begrijpen: “Het tij is gekeerd en er is geen weg terug. Dat zie je aan de veranderende posities, zoals bij de Nederlandse opschorting van het gebruik van clustermunities.”¹⁷ Maar omdat er geen weg terug is heeft het geen zin nog langer clusterbommen op

“Gebruik ervan door Nederland zal internationaal niet meer geaccepteerd worden.”

voorraad te houden vindt King: “Gebruik ervan door Nederland zal internationaal niet meer geaccepteerd worden.”

Simon Conway, medevoorzitter van de CMC toont zich gefrustreerd door de retoriek van landen als Nederland, maar ziet de voortgang van het proces met vertrouwen tegemoet: “Uiteindelijk zullen ze luisteren naar de logica.”¹⁸

Dat het ook anders kan laat bijvoorbeeld België zien. Het heeft bij wet sinds november 2006 de productie, bezit en opslag van de clusterbom verboden. De wetgeving is inmiddels dusdanig uitgebreid dat het ook de financiering van buitenlandse bedrijven die clustermunities produceren verbiedt. Vooruitlopend op een internationaal verdrag nam ook Oostenrijk in december 2007 een wet aan die clustermunities verbiedt.

3. De Nederlandse context

Mager regeringsstandpunt

Het recente besluit van de regering eind juni 2007 om ‘tot nader order’¹⁹ geen clustermunities te gebruiken is een stap vooruit, maar is tegelijk ook teleurstellend omdat de optie tot gebruik duidelijk open blijft. De regering blijft vasthouden aan haar standpunt dat clusterbommen legitieme wapens zijn die niet altijd disproportionele effecten op de burgerbevolking hebben.²⁰ “De nadelige gevolgen van clusterbommen zijn niet te vergelijken met het leed en de sociale ontwrichting die anti-personeelmijnen op veel plaatsen in de wereld hebben teweeggebracht.”²¹ Die visie staat haaks op de naar schatting 55-100.000 slachtoffers – van wie 98 procent burgers - die clusterbommen in de loop der jaren hebben gemaakt.²² Dat heeft alles te maken met de grote inzet in bevolkte gebieden en het ‘gemak’ van bommen die in een klap hele stukken ‘schoonvegen’.

Een voorbeeld daarvan is het gebruik van de meer dan duizend clusterbommen en hun ruim 200.000 submunities tijdens de NAVO bombardementen op Servië in 1999. Daarvan schreven Nederlandse F-16s 173 CBU-87 bommen op hun conto.²³ Die bombardementen zijn geenszins een voorbeeld van precisiewerk tegen louter militaire doelen, aldus het Britse Landmine Action: “Politici en militairen presenteerden het gebruik van clustermunities als zijnde alleen gericht tegen een beperkt aantal doelen onder zeer specifieke omstandigheden. Coördinaten van NAVO bombardementen suggereren echter dat het vooral een

¹⁷ Interview door Frank Slijper, 14 januari 2008

¹⁸ ‘Cluster bomb conference ends in hope for victims, differences over definition’, AP, 7 december 2007

¹⁹ Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, ‘Kamerbrief inzake vragenlijst betreffende clustermunities’, 26 juni 2007, 21501-02 nr. 760

²⁰ “Netherlands policy on cluster munitions”, bericht verspreid door Nederlandse regering via COREU, 12 juli 2007

²¹ ‘Kamervragen Clusterbommen’, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 V en 27 400 X, nr. 53, 20 februari 2001

²² Handicap International, ‘Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities’, Brussel, mei 2007

²³ ‘Vragen van het lid Van Velzen aan de ministers van Defensie en Buitenlandse zaken over clustermunities’, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, Aanhangsel van de Handelingen nr. 278, 16 oktober 2007

gemakswapen [“weapon of convenience red.”] was dat gebruikt werd tegen een breed scala aan statische en mobiele doelen, waarvan achteraf het militaire nut zeer klein was”.²⁴ Volgens Amerikaans oud-president Carter leidde het gebruik van clusterbommen in bewoond gebied tot “schade aan ziekenhuizen, kantoren en residenties van een stuk of vijf ambassadeurs, en de moord op honderden onschuldige burgers en een onbekend aantal dienstplichtige militairen.”²⁵

Eén van de getuigen van die erfenis is Branislav Kapetanovic. Voordat hij ernstig verminkt werd door een ontplofende clusterbom was hij werkzaam als mijnenruimer voor het (toenmalige) Joegoslavische leger. “Het aantal clusterbommen dat de NAVO in 1999 boven Servië afwierp en niet geëxplodeerd op de grond bleef liggen, was zo groot dat we tot lang na de oorlog bezig waren met opruimen. Ik werkte door heel Servië heen en heb denk ik wel tweeduizend stuks onschadelijk gemaakt. Helaas weet ik uit eigen ervaring hoe onnauwkeurig, onbetrouwbaar en gevaarlijk clusterbommen zijn, vooral het type BLU-97 dat ook Nederland nog bezit.”²⁶ Op 9 november 2000 kreeg hij de opdracht om een aantal clusterbommen naast een militair vliegveld te ruimen. Door een spontaan ontplofende BLU-97 verloor Kapetanovic zijn armen, benen en gezichtsvermogen.



*Een BLU 97 ligt op straat in Nis na de NAVO bombardementen
Fotograaf: Kostadin Kamenoc*

Een al in juli 2007 aangekondigd onderzoek door experts van Defensie naar “de technische mogelijkheden voor gecombineerde precisie- en betrouwbaarheidscriteria [...], waarmee een voor onze strijdkrachten aanvaardbare grens kan worden getrokken tussen acceptabele en niet acceptabele clustermunitie” laat nog altijd op zich wachten.²⁷ Ontwapeningsambassadeur Landman zegt hierover tijdens de CCW het volgende: “Om het achterblijven van explosieve oorlogsresten tot een minimum te beperken zal het Protocol enkel een helder betrouwbaarheids criterium hoeven te stellen”.²⁸ Hoewel de regering zich beroept op een complexe problematiek en de noodzaak van een zorgvuldige behandeling, lijkt ze ook weinig haast te hebben met een dergelijke studie. Het is sprekend voor de passieve houding waarvan de regering blijk geeft: “De minister [van BuZa – red] spreekt in Oslo met veertig landen over voorwaarden voor gebruik van clustermunitie. Hij heeft het gebruik in Nederland ervan opgeschort zolang er geen akkoord over is bereikt. Deze stap vloeit voort uit het in Oslo ingezette traject. De minister heeft die niet gezet om Nederland als gidsland neer te zetten.”²⁹

Dhr. Landman stelt tijdens dezelfde CCW vergadering tevens: “Wanneer betrouwbaarheid in ogenschouw wordt genomen zou het de voorkeur hebben om te focussen op de te

²⁴ Zie bijvoorbeeld ‘Cluster munitions in Kosovo: Analysis of use, contamination and casualties’, Landmine Action, Londen, 14 februari 2007

²⁵ Jimmy Carter, “Have We Forgotten the Path to Peace?”, New York Times, 27 mei 1999, geciteerd in ‘Cluster munitions in Kosovo: Analysis of use, contamination and casualties’, Landmine Action, Londen, 14 februari 2007, p. 8

²⁶ De BLU-97 is de submunitie van de CBU-87 clusterbom. Natalie Righton, ‘Leven na de ontplofte clusterbom’, De Volkskrant, 29 juni 2007

²⁷ ‘Beantwoording vragen van de leden Van Velzen en Eijssink over clustermunitie’, 15 januari 2008

²⁸ Interventie Nederlandse Delegatie tijdens de CCW bijeenkomst 18 januari 2008, beschikbaar op www.stopclustermunitie.nl

²⁹ Verslag Algemeen Overleg over de situatie in het Midden-Oosten, 28 juni 2007 (vastgesteld 7 augustus 2007), 23432 nr. 237

verwachten explosieve oorlogsresten die achterblijven in een gebied, in plaats van te focussen op technische manieren om explosieve oorlogsresten te voorkomen.” Een zinvolle opmerking die echter tegenstrijdig is met de door hem voorgestelde tactiek om betrouwbaarheids- en precisie standaarden te hanteren. Beschikbare onderzoeksresultaten wijzen uit dat testresultaten zich niet laten vertalen naar de werkelijkheid. Het vertrouwen dat Nederland stelt in de relatie tussen testresultaten en de vertaling naar de werkelijke situatie is opmerkelijk te noemen gezien eerdere ervaringen met de testresultaten van producenten.³⁰ Louis Maresca van het Internationale Rode Kruis zegt hierover: “Overheden die stellen dat een totaalverbod niet nodig is zullen echt moeten bewijzen dat bepaalde typen clustermunities niet dergelijke problemen veroorzaken.”³¹

In plaats van zelf het voortouw te nemen met een initiatief tot ontmanteling van bestaande voorraden en daaraan gekoppelde onvoorwaardelijke steun aan een zo sterk mogelijk verdrag tegen clustermunities, laat Nederland het beleid momenteel vooral afhangen van wat er op internationaal niveau gebeurt. Waar Nederland zich anders graag een voortrekkersrol aanmeet binnen diverse ontwapeningsfora, staat het binnen het Oslo proces op de rem, door de reikwijdte van een ban afhankelijk te stellen van niet nader omschreven mate van grootte, precisie en betrouwbaarheid van clustermunities. “De Nederlandse regering zet niet in op een totaalverbod van clustermunities; wél op een verbod op het gebruik van clustermunities waarmee hoe dan ook onaanvaardbaar humanitair leed kan worden veroorzaakt”.³² Om die reden zoekt de regering vooralsnog vooral haar heil in technische verbeteringen die humanitair leed zoveel mogelijk moeten beperken. Het soort situaties waarbij men gebruik

“Nederland geeft niet aan wat verantwoord burgerleed is en welke types dan betrouwbaar zijn”

van clusterbommen en daarmee het risico van menselijk leed aanvaardbaar acht, beperkt zich tot het ontzeggen van toegang door de vijand tot infrastructuur en het veiligstellen van in gevaar zijnde eigen of bevriende troepen. De regering heeft tot dusverre niet goed duidelijk kunnen maken waarom in voorkomende gevallen geen afdoende alternatief voorhanden is.

Bovendien begeeft de regering zich op glad ijs met het maken van een onderscheid tussen aanvaardbaar en “hoe dan ook onaanvaardbaar” humanitair leed. Wie maakt die beslissing wanneer en op basis waarvan? Hoeveel dodelijke slachtoffers per clusterbom zijn acceptabel; hoeveel ernstig verminkte kinderen? “Nederland geeft niet aan wat verantwoord burgerleed is en welke types dan betrouwbaar zijn”, aldus Miriam Struyk van IKV Pax Christi.³³ Ze vindt de Nederlandse opstelling onbegrijpelijk, temeer omdat het met een dergelijk kunstmatig onderscheid aanstuurt op een zwak verdrag.” Binnen de CCW draait alles om consensus. Dit maakte het mogelijk dat er dertig jaar werd gesproken over clustermunities zonder enige preventieve maatregel. Daarom is het goed dat Noorwegen de leiding nam om uit deze impasse te komen. Het is mooi dat Nederland deelneemt aan dit Oslo proces, maar niet als zij binnen dit proces zoekt naar de laagste gemene deler”. Zo gaf Nederland tijdens de conferentie in Wenen in december 2007 aan dat ze naast bepaalde uitzonderingen (zelf vernietigende en types met een lage faal ratio) ook een uitzondering wil maken voor types met minder dan 10 stuks submunitie.³⁴

³⁰ Voor meer informatie over het verschil in ‘policy’ en ‘practice’ zie het rapport van Norwegian People’s Aid ‘The reliability of the M85 bomblet tests vs reality – Lessons learned from Norway and Lebanon’ waarbij ze gebruik maken van testen ondernomen door de Norwegian Defence Staff’

³¹ Reactie aan auteurs per email 29 januari 2008

³² Verslag Algemeen Overleg over het wapenexportbeleid, 4 juli 2007 (vastgesteld 5 september 2007), 22054 nr. 125

³³ Klaas Boomsma, ‘Standpunt over bom gewent’, Metro, 12 december 2007

³⁴ Report from the Vienna Conference on Cluster Munitions, 5-7 December 2008, page 12, Harrison The Women’s International League for Peace and Freedom, January 2008.

Ook in een ander opzicht heeft Struyk kritiek op de Nederlandse opstelling: "Terwijl de Nederlandse regering binnenslands zegt de internationale ontwikkelingen af te wachten lijkt zij nu de totstandkoming van een sterk internationaal verdrag actief te vertragen. Het is daarom hoog tijd voor een eenduidige positie, zowel op nationaal als internationaal niveau".³⁵

Tijdens de Lima conferentie in het kader van het Oslo proces, mei 2007, zette ambassadeur Landman namens Nederland de toon met de volgende interventie:

"... we zijn in Oslo overeengekomen om het gebruik, de productie, de doorvoer en het opslaan van clustermunities **dat onacceptabel leed veroorzaakt onder burgers** te verbieden." Dat, meneer de voorzitter, is waar Nederland zich ten volste aan committeert: het uitbannen van een **bepaald gedeelte** van het Universum van Clustermunities, namelijk **dat gedeelte dat onacceptabel leed onder burgers veroorzaakt**. DAT, meneer de voorzitter, is de kern van Oslo en het leidend principe van dit proces. Het doel van Oslo is **niet** om tot een verbod op een totaal categorie van wapens te komen. Dit gezegd hebbende, we moeten een onderscheid maken, en een lijn trekken tussen die typen clustermunities die onacceptabel leed veroorzaken en die typen die dat niet doen, mits zij correct gebruikt worden uiteraard. Het is de lijn die clustermunities onderverdeelt in een groep die onder Internationaal Humanitair Recht niet langer acceptabel is en in een tweede groep waarvan gebruik legitiem zal blijven binnen de perken van het Internationaal Humanitair Recht (wederom, mits correct gebruikt). De definiëring van deze lijn, meneer de voorzitter, de lijn die het Universum van Cluster Munities in tweeën zal delen, daar ligt een **grote** uitdaging. En dit is een stuk gecompliceerder dan het vinden van een definitie van clustermunities zelf. "

Vele organisaties hebben via studies aangetoond dat clustermunities onder operationele omstandigheden van nature burgerslachtoffers maakt. De Nederlandse regering dient een grondige studie te maken die aangeeft waar voor hun de grens ligt tussen acceptabele en niet acceptabele clustermunities, welke type clustermunities zij acceptabel vindt en waar de gegevens op gebaseerd zijn.

Ook binnen de coalitie is steun voor een totaalverbod

Hoogleraar reformatorische wijsbegeerte en Eerste Kamer lid voor de ChristenUnie Roel

Kuiper vindt dat gebruik van clusterwapens lijnrecht ingaat tegen Bijbelse principes van oorlogvoering: "Het Oude Testament vertelt ons dat je in oorlogstijd zelfs de dieren en de gewassen van je vijand niet mag beschadigen. Het doden van onschuldige burgers is dus helemaal uit den boze."³⁶ Vasthoudend aan de tijdens de vorige

"De emoties van die uitzending spelen zeker mee"

kabinetsperiode ingenomen positie steunt ook de CU-fractie in de Tweede Kamer onverkort een volledig moratorium: "Minister van Middelkoop leest dezelfde Bijbel als ik, hij zou tot dezelfde conclusies moeten komen", aldus Joël Voordewind.³⁷

De PvdA-fractie is blij met het besluit van de regering om het gebruik van clustermunities op te schorten, maar heeft begrip voor het feit dat de regering geen alomvattend verbod steunt en de mogelijkheid van gebruik wil openhouden. Daarbij speelt volgens defensiewoordvoerder Angelien Eijssink mee dat, anders dan ten tijde van de landmijnendiscussie, Nederland nu een grote troepenmacht in Afghanistan heeft zitten. "De emoties van die uitzending spelen zeker mee".³⁸ Niettemin mag een discussie over een toekomstig verdrag van haar niet in discussies over faalratio's verzanden. Oud-fractiegenoot Bert Koenders was in 2006 nog initiatiefnemer van een motie die de regering opriep zich "in

³⁵ 'Nederland verdraagt internationaal verdrag clustermunities', persbericht IKV Pax Christi, 7 december 2007

³⁶ Rens Ulijn (GPD), 'Clusterbom haaks op Bijbelse principes', Leeuwarder Courant 27 juni 2007

³⁷ Rens Ulijn (GPD), 'Clusterbom haaks op Bijbelse principes', Leeuwarder Courant 27 juni 2007

³⁸ Interview door Frank Slijper, 16 januari 2008

te zetten voor een internationaal verdrag dat het gebruik en productie van, alsmede de handel in clustermunitie, beperkt dan wel verbiedt.³⁹

De derde regeringspartij, het CDA, verkeert opvallend genoeg in de veronderstelling dat Nederland voorop loopt bij de totstandkoming van een clustermuniteeverdrag.⁴⁰ Voor het CDA staat voorop dat goede afspraken gemaakt moeten worden over welke inzet toelaatbaar is. Woordvoerder Raymond Knops vindt echter dat het Nederlandse "moratorium" van tijdelijke aard moet zijn en niet jaren zou moeten duren. Een algemeen verbod op clusterwapens acht hij niet gewenst. In sommige gevallen, zoals het onklaar maken van landingsbanen van vliegvelden, zouden ze volgens hem zelfs mensenlevens sparen. Dhr. Knops geeft echter geen voorbeelden van operaties waarbij in het verleden succesvol clustermunitie is gebruikt. Ook geeft hij geen antwoord op vragen of landingsbanen niet beter met een ander type bom uit te schakelen zijn.

Vanuit de oppositie heeft vooral Krista van Velzen (SP) zich de afgelopen jaren als groot voorvechtster van een internationaal verbod op clustermunitie gemanifesteerd. Vele Kamervragen, moties en interventies heeft ze op haar conto staan. In april 2007 diende ze een initiatiefwet in bij de Raad van State die gebruik, bezit, doorvoer en productie van clustermunitie verbiedt.⁴¹ Van Velzen vindt dat Nederland "in de discussie over clusterbommen een kartrekker zou moeten zijn in plaats van een hindermacht".⁴² Ook GroenLinks, D66 en de Partij voor de Dieren steunen de oproep voor een zo veelomvattend mogelijk internationaal verdrag.

De VVD heeft zich tot nu toe steeds voorstander van behoud van clusterbommen getoond. Hans van Baalen acht een totaalverbod op clustermunitie daarom ook ongewenst.⁴³

4. Nederlandse clusterbommen

De afgelopen paar jaar heeft Defensie al wel een deel van het arsenaal aan clusterbommen buiten gebruik gesteld.⁴⁴ De vernietiging ervan moet in de loop van 2009 voltooid zijn.⁴⁵ Twee soorten clustermunitie blijven voorsnog wel deel uitmaken van het Nederlandse arsenaal: de CBU-87 bom voor onder de F-16 en de eveneens ongeleide M-261 raket, die vanuit de Apache gevechtshelikopter afgevuurd kan worden.⁴⁶ De eerste is door Nederland gebruikt tijdens de luchtaanvallen op Servië in het voorjaar van 1999; de laatste is sinds de ingebruikname in 1997 nog nooit door Nederland gebruikt.⁴⁷

De CBU-87 wordt door veel deskundigen gezien als één van de grootste boosdoeners op het gebied van clustermunitie. Juist deze vooral door de VS - ondermeer in Servië, Irak en Afghanistan - veelgebruikte 'yellow killers' worden als de meest misdadige bommen beschouwd. De Britse explosievenexpert Collin King noemt in het bijzonder de CBU-87 als 'zo overduidelijk slecht'. Hoge percentages onontpofte BLU-97 submunities maken talloze slachtoffers, zoals ook de eerder aangehaalde Servische explosievenruimer Kapetanovic.

³⁹ Motie van het lid Koenders c.s., Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 30 800 V, nr. 17, 19 oktober 2006

⁴⁰ Verslag van een Algemeen Overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21 501-02, nr. 778, 27 november 2007

⁴¹ http://www.sp.nl/nieuwsberichten/4509/070401-initiatiefwet_sp_tegen_clusterbom.html

⁴² Klaas Boomsma, 'Standpunt over bom gewenst', Metro, 12 december 2007

⁴³ Verslag van een Algemeen Overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21 501-02, nr. 778, 27 november 2007

⁴⁴ Te weten de M483 A1 artilleriegranaat, M-26 raketten van de MLRS en BL-755 vliegtuigbommen.

⁴⁵ Zie "Netherlands policy on cluster munitions", bericht verspreid door Nederlandse regering via COREU, 12 juli 2007

⁴⁶ Nederland beschikt momenteel over 293 stuks CBU-87 en 1.879 stuks M-261. Zie "Netherlands policy on cluster munitions", bericht verspreid door Nederlandse regering via COREU, 12 juli 2007

⁴⁷ Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, 'Kamerbrief inzake vragenlijst betreffende clustermunitie', 26 juni 2007, 21501-02 nr. 760, vraag 73

Dat de CBU-87 een hoog percentage blindgangers heeft was Defensie overigens al veel langer bekend. Een onlangs vrijgegeven 'Lot Acceptance Test' rapport uit 1995 geeft door gepochel met definities een veel te lage faalratio voor de submunitie. Door beschadigde blindgangers niet als zodanig te definiëren, vallen die buiten het berekende percentage. "Bij operationele inzet blijven daarom meer submunitie achter dan het betrouwbaarheidspercentage uit het testrapport doet vermoeden", zo erkende ook minister Van Middelkoop met enig gevoel voor understatement.⁴⁸ IKV Pax Christi stelt dat bij correcte berekening de faalratio 7,6% is. Nogmaals we spreken dan over het percentage blindgangers onder ideale testomstandigheden.



Close up van een BLU 97 in Kosovo

Tot voor kort stelde Nederland zich echter op het standpunt dat met enkele aanpassingen de CBU-87 betrouwbaarder gemaakt zou kunnen worden. Dat wil zeggen, dat de bommen dichter in de buurt van het beoogde doel terecht zouden komen, door toevoeging van navigatieapparatuur, een zogeheten Inertial Navigation System, zo meldde toenmalig staatssecretaris van Defensie, Van der Knaap in 2005.⁴⁹ Hoewel die behoefte formeel nog bestaat⁵⁰, lijkt het standpunt van de regering ten aanzien van de CBU-87 de laatste maanden te bewegen. Al was het maar omdat minister Van Middelkoop van Defensie er rekening mee houdt dat die bom onder een toekomstig verdrag in de ban gedaan zal worden.⁵¹ Dat zou een belangrijke en logische stap vooruit zijn. Daarop vooruitlopend zou Nederland veel aan geloofwaardigheid winnen wanneer het een beslissing niet laat afhangen van de uiteindelijke verdragstekst, maar per direct de CBU-87 buiten gebruik zou stellen. Alom wordt aangenomen dat geen enkel toekomstig verdrag ruimte biedt aan het bezit, laat staan het gebruik, van de CBU-87.

Tenslotte is het belangrijk te weten dat Defensie ondertussen wel zoekt naar vervanging voor de CBU-87. In een begin november 2007 aan de Tweede Kamer gestuurde brief over nieuwe bewapening voor de F-16 - en diens opvolger, die vanaf 2015 moet instromen – schrijft Defensie dat het de invulling van de behoefte aan "gebiedsdekkende wapens" mede

⁴⁸ 'Lot Acceptance Flight Test report CBU-87 vliegtuigbom', Ministerie van Defensie, 28 augustus 2007

⁴⁹ 'Vragen van het lid Van Velzen aan de staatssecretaris van Defensie over de verkoop van Nederlandse clusterbommen', Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, Aanhangsel van de Handelingen nr. 109, 6 oktober 2005

⁵⁰ Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, 'Kamerbrief inzake vragenlijst betreffende clustermunition', 26 juni 2007, 21501-02 nr. 760, vraag 51

⁵¹ Verslag van een Algemeen Overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21 501-02, nr. 778, 27 november 2007

afhankelijk stelt van de uitkomst van het Oslo proces.⁵² Met andere woorden, Defensie maakt een opvolger voor de CBU-87 afhankelijk van de ruimte die een toekomstig verdrag zal bieden.

Een vergelijkbare kwestie speelt voor de PzH 2000 pantserhouwitser, waarvoor Defensie ook nog een formele behoefte aan clustermunitie heeft uitstaan⁵³, maar die kennelijk ook in afwachting van de uitkomst van het Oslo-proces op een laag pitje is gezet.

Voor wat betreft de M-261 'High Explosive Multipurpose Submunition' lijkt Defensie zich op het standpunt te stellen dat dit type munitie bij een verdrag aan de kant van de acceptabele soorten clustermunitie zou moeten behoren. Eén van de argumenten daarvoor zou het beperkte aantal submunities zijn, te weten 9. Meerdere landen die zelf clusterbommen bezitten streven naar een ondergrens wat betreft het aantal submunities binnen een toekomstig verdrag. Experts laten echter weinig heel van de logica daarachter. Het afschieten van veel clusterbommen met weinig submunitie komt uiteindelijk op hetzelfde neer als het gebruik van een paar raketten met veel submunities. "Bovendien", zo zegt Thomas Nash, coördinator van de Cluster Munition Coalition, "biedt het afvuursysteem voor de M-261 ruimte aan negentien van dergelijke raketten" en dus in totaal 171 submunities.⁵⁴ Volgens Human Rights Watch ligt de faalratio van de M-261 tussen de twee en de zes procent; daarmee kan het onmogelijk in de categorie veilig en betrouwbaar vallen. Om die reden moet Defensie ook de M-261 met onmiddellijke ingang opgeven.

5. Technische mogelijkheden

Net als enkele andere landen vestigt Nederland zijn hoop op nieuwe typen clusterbommen die minder onbedoelde slachtoffers zouden maken, bijvoorbeeld doordat ze preciezer op hun doel afkomen of doordat onontploffte submunities zich na een bepaalde tijd zelf onschadelijk maken. Hoewel relevant, is de discussie van een erg theoretisch niveau: een faalratio in de buurt van nul is technisch een illusie, ook met zelfvernietigingmechanisme. Ervaring leert dat zowel externe omstandigheden (weer, stof/zand/water) als onvermijdelijke technische manco's in de praktijk altijd tot hogere faalratio's leiden dan fabrikanten op basis van eigen testen claimen.

De realiteit is weerbarstiger dan de advertenties van wapenfabrikanten mogen doen geloven. Vanuit verkooptechnisch perspectief hebben fabrikanten er belang bij om gunstige faalratio's te presenteren die nog nooit onder realistische, laat staan extreme omstandigheden tot stand zijn gekomen. Het is dan ook opmerkelijk dat ontwapeningsambassadeur Landman in januari 2008 stelt: (...) "Hoe deze betrouwbaarheid gerealiseerd wordt, bijvoorbeeld door zelf vernietigings of zelfneutraliserende mechanismen, kan worden overgelaten aan de producenten. Technische experts zouden zich kunnen buigen over hoe betrouwbaarheids – en precisiestandaarden beschreven moeten worden en zouden kunnen worden getest."⁵⁵

⁵² Ministerie van Defensie, 'F-16 Verbetering lucht-grond bewapening fase II', 7 november 2007

⁵³ 'Vragen van het lid Van Velzen aan de staatssecretaris van Defensie over de verkoop van Nederlandse clusterbommen', Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, Aanhangsel van de Handelingen nr. 109, 6 oktober 2005

⁵⁴ Interview door Frank Slijper, 14 januari 2008

⁵⁵ Interventie Nederlandse Delegatie tijdens de CCW bijeenkomst 18 januari 2008, beschikbaar op www.stopclustermunitie.nl

“Landen kunnen niet blind gegevens van producenten geloven, ze moeten kijken naar harde feiten”

Recent onderzoek van het Noorse defensieonderzoeksinstituut FFI, het Noorse People's Aid en Britse explosieven experts wijst uit dat de door Israël in Libanon (2006) gebruikte clustermunities met zelfvernietigingmechanismen in grofweg één op de tien gevallen niet werkt.⁵⁶ Dat is aanzienlijk veel hoger dan de 1-2 procent die fabrikanten claimen. Grethe Østern van Norwegian People's Aid: “Veldonderzoek laat zien dat zelfs nieuwe generatie clusterbommen met zelfvernietigende submunities veel te vaak niet werken en onacceptabel humanitair leed veroorzaken, zodat staten hun gebruik niet kunnen rechtvaardigen”.⁵⁷ Jean-Marc Boivin van Handicap International vult aan: “Bij testen op een harde ondergrond schatten producenten de faalratio van de zelfvernietigingmechanismen op 1 procent. Maar wanneer gebruikt in bossen of moerassig gebied steeg dat naar een gemiddelde van 12 tot 13 procent”.⁵⁸ “Met dit nieuwe bewijs kan geen land nog geloofwaardig het gebruik van deze nieuwe generaties zichzelf vernietigende clustermunities rechtvaardigen. Landen kunnen niet blind gegevens van producenten geloven, ze moeten kijken naar harde feiten”, aldus Østern.⁵⁹

⁵⁶ Collin King, Ove Dullum en Grethe Østern, ‘M85 – An analysis of reliability’, Norwegian People's Aid 2007

⁵⁷ ‘Cluster bombs called more sophisticated but not safer’, AFP, 6 december 2007

⁵⁸ ‘Cluster bombs called more sophisticated but not safer’, AFP, 6 december 2007

⁵⁹ ‘Cluster bomb ban treaty: 138 nations make progress in Vienna’, persbericht CMC, 7 december 2007

6. Conclusies en aanbevelingen

Het Oslo proces is deel van een nieuwe veiligheidsarchitectuur; het gaat om meer dan dit specifieke wapen, het gaat om gedeelde waarden. Diplomatiek overleg en discussies over technische details doen haast vergeten waarom in het kielzog van de Noorse regering een groep landen een jaar geleden een nieuwe koers uitzette. Het doel was en is om een einde te maken aan het grote menselijke leed dat door inzet van clusterbommen de afgelopen eeuw is veroorzaakt. Daarbij gaat het om heel praktische zaken, zoals het verzachten van het leed van vele duizenden gehandicapte slachtoffers en hun familie en hulp aan de nabestaanden van de overledenen. Dan gaat het om hulp bij wederopbouw: het markeren en opruimen van onontpofte clusterbommen en submunitie, zowel in bewoonde gebieden als daarbuiten.

Niet minder belangrijk is het echter om te voorkomen dat clusterbommen in lopende of komende conflicten opnieuw worden gebruikt. Daarom moet Nederland haar huidige passieve houding verlaten en ondubbelzinnig het Oslo proces gaan steunen. Dat wil zeggen, geen gemarchandeerd met de voorwaarden, geen onderhandelingen over uitzonderingsbepalingen waardoor Nederland zijn eigen clusterbommen wel zou mogen behouden en geen theoretisch verhaal over de werking en noodzaak van cluster munitie, maar een zelfstandig onderzoek en policy review.

Waar grote banken en pensioenfondsen inmiddels duidelijk afstand hebben genomen van clusterbommen vanwege de storm van verontwaardiging die opstak naar aanleiding van twee uitzendingen van Zembla, blijft Nederland met mitsen en maren pleiten voor uitzonderingen op de regel en een fictief onderscheid tussen goede en slechte clusterbommen. Die rol past Nederland niet.

Het is vijf voor twaalf. Het is de hoogste tijd voor Nederland om zich onverkort te scharen achter initiatiefnemer Noorwegen en gelijkgestemde landen en de wereld te verlossen van een wapen dat zonder onderscheid burgers doodt en vermindert. Eind 2008 zal er een verdrag zijn: de vraag is echter wat voor verdrag?

IKV Pax Christi roept de regering daarom op:

- Niet langer af te wachten wat binnen het internationale proces gebeurt, maar zelf een duidelijke, vooruitstrevende positie in te nemen in het Oslo proces en gebruik te maken van het huidige momentum om te komen tot een sterk en alomvattend verdrag;
- Bij de aankomende conferentie in Wellington dient Nederland zich aan te sluiten bij de meerderheid van de landen binnen het Oslo proces, te weten de groep landen die pleit voor een sterk verdrag zonder uitzonderingen voor cluster munitie waarvan niet bewezen is dat ze onder operationele omstandigheden geen onaanvaardbaar burgerleed veroorzaakt;
- Vaart te zetten achter het lopende Defensieonderzoek naar volgens hen acceptabele grenzen voor cluster munitie, zodat de discussie daarover snel plaats kan vinden;
- Gegeven de slechte reputatie van de CBU-87, deze per direct uit het Nederlandse arsenaal te halen; een dergelijk besluit zou een onmiskenbare steun voor het Oslo proces betekenen.
- Datzelfde ook te doen met de M-261 raket.



IKV Pax Christi
Postbus 19318
3501 DH Utrecht
info@ikvpaxchristi.nl
www.ikvpaxchristi.nl
030-2333346