

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2001

Van 9 t/m 20 juli 2001 zal in New York de eerste internationale conferentie over kleine wapens worden gehouden. Gaarne wijs ik u op de mogelijkheid om een drie- à viertal leden van de Staten-Generaal toe te voegen aan de Nederlandse delegatie naar de Conferentie. De kosten van deze deelname zullen worden gedragen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voorts bericht ik u over de ontwikkelingen die zich op het gebied van kleine wapens voordoen, inclusief de rol van Nederland daarin, mede naar aanleiding van de Motie Apostolou van 2 november 2000 (27 400 V nr. 36).

1. Achtergrond

De ongecontroleerde verspreiding en accumulatie van kleine wapens wordt wereldwijd erkend als een van de grootste wapenbeheersingsvraagstukken van deze tijd. Hoewel kleine wapens niet kunnen worden aangemerkt als de directe oorzaak van geweld en conflicten, kan de ruime beschikbaarheid van deze wapens bijdragen tot de escalatie van de geweldsspiraal en de instandhouding c.q. intensivering van een conflict. De kleine wapensproblematiek valt derhalve niet alleen onder de noemer van de traditionele wapenbeheersing, maar heeft ook duidelijke raakvlakken met de thema's conflictpreventie en -oplossing, wederopbouw en duurzame ontwikkeling. De vele aspecten van het vraagstuk brengen met zich mee dat een brede benadering is vereist. Dit veelzijdige karakter komt eveneens tot uitdrukking in de grote verscheidenheid aan initiatieven die de laatste jaren zijn ontplooid om de verspreiding van kleine wapens tegen te gaan. Vele landen hebben hun nationale regelgeving aangepast of nieuwe regelgeving geïntroduceerd. Voorts is er op regionaal niveau een aantal politieke en juridische raamwerken in voorbereiding of zelfs al in werking getreden. Langzamerhand is zich op mondiaal niveau een vergelijkbaar proces af gaan tekenen. Een belangrijke impuls is in september 1999 van Nederland uitgegaan, dat tijdens het voorzitterschap van de VN Veiligheidsraad een open debat over kleine wapens organiseerde. Dit debat resulteerde in de aanvaarding van een Presidentiële

Verklaring terzake. Hierop volgde op 15 december 1999 de aanvaarding van AVVN Resolutie 54/54V inzake «Small Arms». Hierin kwamen de lidstaten van de VN overeen in 2001 een internationale conferentie over het vraagstuk van de kleine wapens te organiseren.

Reeds in een vroeg stadium – en later in aanloop naar de VN Conferentie – heeft Nederland zich door middel van een pro-actief bilateraal en multilateraal beleid ingezet om op nationaal, regionaal en internationaal niveau de kleine wapensproblematiek aan te pakken. Binnen de EU, OVSE en NAVO heeft Nederland de laatste jaren tal van initiatieven gelanceerd en ondersteund.

2. Regionale ontwikkelingen

In EU-verband werd in 1997 (onder Nederlands voorzitterschap) het Programma ter Bestrijding van de Illegale Wapenhandel aangenomen. In 1998 volgden respectievelijk de EU-Gedragscode voor de Export van Conventionele Wapens en het Gemeenschappelijk Optreden inzake Kleine Wapens. Het Gemeenschappelijk Optreden voorziet onder meer in het leveren van financiële en technische assistentie door de EU aan projecten op het gebied van kleine wapens. Zo ondersteunt de EU bijvoorbeeld wapeninzamelings- en vernietigingsprojecten in Mozambique (Operation Rachel), Zuid-Ossetië en Cambodja (waaraan Nederland overigens ook bilateraal bijdraagt).

Mede naar aanleiding van een in november 1998 door Nederland (in samenwerking met Canada, Noorwegen, Zwitserland en de Britse NGO BASIC) georganiseerde workshop, kwam het onderwerp kleine wapens op de agenda van de OVSE. Nadat in april 2000 onderhandelingen werden gestart om tot concrete afspraken te komen, kon reeds in november 2000 een baanbrekend politiek bindend Document inzake Kleine Wapens worden aangenomen. Nederland heeft samen met de andere lidstaten van de EU een aanzienlijke inhoudelijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de tekst van het document. Het document bevat een reeks beginselen, maar zet ook aan tot specifieke maatregelen betreffende productie, markering en registratie van kleine wapens, de controle op de handel en export van kleine wapens, voorraadbeheer en het vernietigen van overtollige voorraden. Voorts bevat het document een aantal specifieke bepalingen voor de OVSE als organisatie, die tot doel hebben de kleine wapensproblematiek te integreren in de taken van de OVSE op het gebied van conflictpreventie en vredesopbouw, waarbij bijzondere aandacht wordt gehecht aan het vernietigen van overtollige en ingezamelde kleine wapens. Aan de nationale implementatie van het document wordt thans gewerkt. Een eerste stap is het verstrekken van informatie in OVSE-kader over het nationale beleid ten aanzien van kleine wapens per 30 juni 2001.

In NAVO/EAPR-verband heeft Nederland eveneens activiteiten ontplooid. Deze activiteiten hebben vooral een praktische inslag. In december 1999 organiseerde Nederland samen met de Bulgaarse regering een seminar in Den Haag over voorraadbeheer van kleine wapens, waarbij het bevorderen van transparantie centraal stond. Nadat in september 2000 in samenwerking met de Hongaarse regering, wederom in Den Haag, een workshop over het vernietigen van (overtollige en ingezamelde) kleine wapens werd georganiseerd, is op 18 april jl., mede op initiatief van Nederland, het mandaat van het PfP Trustfund van de NAVO/EAPR uitgebreid, zodat daaruit nu ook concrete activiteiten op het gebied van kleine wapens kunnen worden gefinancierd.

Elders in de wereld zijn eveneens op regionaal niveau eerste initiatieven ondernomen. In Latijns-Amerika ondertekenden de lidstaten van de Orga-

nisatie van Amerikaanse Staten (OAS) in 1997 een juridisch bindende regeling die de illegale wapenhandel aan banden legt. Ook het Afrikaanse continent toont duidelijk belangstelling voor de kleine wapensproblematiek. Op sub-regionaal niveau heeft de Economic Community for West African States (ECOWAS) in oktober 1998 een moratorium op de import, export en productie van kleine wapens afgekondigd, dat in oktober van dit jaar zal aflopen en verlengd zal moeten worden. De Southern African Development Community (SADC) heeft in mei 1998 een regionaal actieprogramma aangenomen (waarbij het voor de implementatie nauw samenwerkt met de EU) en thans wordt over de tekst van een SADC-Vuurwapenprotocol onderhandeld. Tijdens de Ministeriële bijeenkomst van de EU met SADC in november 2000 heb ik hieraan speciale aandacht besteed. Voorts hebben de landen in Oost-Afrika en de Hoorn van Afrika in maart 2000 in Nairobi een verklaring over kleine wapens aangenomen en heeft de OAE zulks Afrika-breed in december 2000 in Bamako eveneens gedaan. Al deze initiatieven hebben overigens niet kunnen verhinderen dat de verspreiding van kleine wapens op dat continent een bron van grote zorg blijft.

In tegenstelling tot Europa, Latijns-Amerika en Afrika zijn de landen in Azië en het Midden-Oosten veeleer in een bewustwordingsproces. Er is nog geen sprake van geïnstitutionaliseerde initiatieven – de discussie over kleine wapens vindt veeleer plaats in de vorm van seminars en workshops. Zo heeft Nederland onlangs een workshop in Jordanië gefinancierd over het probleem van kleine wapens in de Arabische regio.

3. De VN-Conferentie inzake Kleine Wapens

Thans zijn alle ogen gericht op de VN-Conferentie, die van 9 t/m 20 juli in New York zal worden gehouden. De Conferentie zal dienen te resulteren in een Actieprogramma – een politiek bindend instrument, dat een basis vormt voor toekomstige activiteiten ter preventie en bestrijding van de ongecontroleerde verspreiding en accumulatie van kleine wapens op nationaal, regionaal en internationaal niveau. Voorafgaand aan de Conferentie werden drie voorbereidende bijeenkomsten (PrepComs) georganiseerd. De eerste PrepCom vond in februari 2000 plaats; de tweede en derde PrepCom volgden in januari en maart van dit jaar. Aan de hand van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden tijdens de voorbereidende vergaderingen, kan ik U als volgt informeren.

3.1. Procedurele aspecten

Eer een zinvolle inhoudelijke discussie over het voorstel voor een Actieprogramma kon plaatsvinden, moesten enkele gevoelige, doch essentiële procedurele kwesties (zoals plaats en tijdstip van de Conferentie, het voorzitterschap van de Conferentie en deelname van NGOs aan de Conferentie) worden opgelost. De beslissingen ten aanzien van deze procedurele kwesties hebben de nodige voeten in aarde gehad. Over plaats en tijdstip kon uiteindelijk in oktober 2000 (tijdens de Eerste Commissie van de Algemene Vergadering) overeenstemming worden bereikt. De deelname van NGOs aan de Conferentie – zoals door Nederland en de EU steeds werd bepleit – kon pas tijdens de Derde PrepCom worden verzekerd. Thans kunnen zowel NGOs met ECOSOC-status als NGOs die zich aanmelden voor de Conferentie, aan de Conferentie deelnemen. De beslissing over de invulling van het voorzitterschap viel eveneens pas tijdens de Derde PrepCom. De Conferentie zal worden voorgezeten door de door de Niet-Gebonden Landen gesteunde Colombiaan Reyes. Voor de overige twee kandidaten, de Japanner Donowaki en de (door de EU gesteunde) Brit Sir Michael Weston, zijn eveneens taken weggelegd. Donowaki zal het ministeriële gedeelte van de Conferentie voorzitten en Sir Michael Weston

zal een Main Committee voorzitten dat het Actieprogramma inhoudelijk zal bespreken.

3.2. Inhoud: het Actieprogramma

Alhoewel vrijwel alle procedurele kwesties nog openstonden, werd tijdens de Tweede PrepCom al wel begonnen met de inhoudelijk bespreking van het kort tevoren gepresenteerde tekstvoorstel voor een Actieprogramma van PrepCom-voorzitter Dos Santos (Mozambique). Dit voorstel behoefde in de ogen van Nederland, de EU en gelijkgezinde landen zoals Canada, Noorwegen en Zwitserland qua taalgebruik weliswaar de nodige bijschaving, maar het ademde in elk geval een bevredigend ambitieniveau uit. Er werd gedetailleerd commentaar gegeven op het voorstel, waarbij bleek dat slechts een beperkt aantal landen substantiële kritiek naar voren bracht. Het verbaasde dan ook enigszins toen voorzitter Dos Santos na de Tweede PrepCom een aanzienlijk minder ambitieus tekstvoorstel op tafel legde, dat het gevolg bleek te zijn van ingrijpen van landen die aanmerkelijk minder ver willen gaan dan de EU en gelijkgezinde landen. Deze nieuwe versie van het Actieprogramma (document L4.Rev.1) werd tijdens de Derde PrepCom besproken en verkreeg veel steun van met name de Niet-Gebonden Landen. Deze versie van het Actieprogramma zal tijdens de Conferentie in juli a.s. worden besproken, aangevuld met een door PrepCom-voorzitter Dos Santos op te stellen informeel paper waarin de tijdens de Derde PrepCom gevoerde discussies zullen worden verwerkt.

3.3. De inzet van de EU

Het EU-overleg is tot nu toe uitermate bevredigend verlopen en Nederland zet zich dan ook samen met de andere lidstaten van de EU in voor, zoals gezegd, een ambitieuzere tekst van het Actieprogramma dan het document van de Derde PrepCom. De EU ervaart de huidige tekst van het Actieprogramma als te zwak en heeft een reeks van tekstvoorstellen ingediend, die voorzien in het opnemen van expliciete exportcriteria (vgl. EU Gedragscode), het reguleren van activiteiten van «brokers», het opnemen van indicatoren voor het bepalen van overtollige voorraden kleine wapens en het ontwikkelen van een mechanisme voor het markeren en traceren van kleine wapens. Het gros van deze tekstvoorstellen is overigens ontleend aan de tekst van het OVSE-document inzake Kleine Wapens. De EU streeft ook naar het opnemen van een verbod van levering van kleine wapens aan «non-state-actors». Voorts hecht de EU grote waarde aan het opnemen van «human security» aspecten in het Actieprogramma, zoals Disarmament, Demobilisation & Reintegration (DD&R), mensenrechten, aandacht voor vrouwen en kinderen, reductie van vraag naar kleine wapens, aandacht voor «root causes of conflicts» en Security Sector Reform (SSR).

3.4. Het krachtenveld – de relevante strijdpunten

De ambitieuze houding van de EU en gelijkgezinde landen wordt door de Niet-Gebonden Landen – aangevoerd door Zuid-Afrika – als enigszins bevoogdend, maar ook als onrealistisch en prematuur ervaren. De EU wordt er zelfs van beschuldigd het proces te blokkeren door het onmogelijke te willen. Deze landen, inclusief de Arabische landen en ook China, benadrukken regelmatig dat de Conferentie slechts over het aanpakken van de illegale handel mag gaan terwijl de EU en gelijkgezinde landen, zich sterk maken voor het reguleren van de legale handel omdat nu eenmaal veel legale kleine wapens in het illegale circuit terecht komen. Rusland blijkt overigens de reeds in OVSE-verband gemaakte afspraken – met name waar het gaat om het creëren van transparantie – uitsluitend OVSE-breed te willen toepassen en niet mondiaal, en is derhalve een

moeilijke partner in het promoten in New York van de door de EU ingediende doch sterk op het OVSE-document geënte tekstvoorstellen. Echter ook de VS heeft te kennen gegeven zeker niet te kunnen instemmen met een te ambitieus Actieprogramma. Zo weigert de VS (gezien de bekende binnenlandse gevoeligheden) in te stemmen met al te sterke bepalingen over de regulering van privé-wapenbezit. Voorts wordt weerstand ervaren van de zijde van de VS als het gaat om het opnemen van een alomvattend verbod tot leveren aan «non-state actors».

3.5. Verwachtingen

Aanvankelijk hebben Nederland en de EU nog geijverd voor de realisatie van een alomvattend juridisch bindend instrument voor kleine wapens tijdens de VN Conferentie. Het werd echter al snel duidelijk dat dit geen haalbare kaart is. Wel lijkt een politiek bindend instrument – het Actieprogramma – tot de mogelijkheden te behoren. Het is dan ook zaak dat een dergelijk politiek bindend instrument zo ambitieus mogelijk zal worden opgesteld. Nederland (samen met de lidstaten van de EU) streeft naar het opnemen van bepalingen in het Actieprogramma die in ieder geval juridisch bindende afspraken in het vooruitzicht stellen. Daarbij moet gedacht worden aan het ontwikkelen van een internationaal instrument voor het markeren en traceren van kleine wapens en een internationaal instrument voor het reguleren van activiteiten van «brokers». De EU dient echter de nodige inspanningen te verrichten om bestaande weerstand tegen dergelijke bepalingen op te heffen.

3.6. Diverse activiteiten en publiciteit

Tijdens de Derde PrepCom heeft Nederland, tezamen met Brazilië, Mali en het Verenigd Koninkrijk het initiatief genomen om de eerste dag van de Conferentie (9 juli) als een «Small Arms Destruction Day» de geschiedenis te laten ingaan. Het is de bedoeling dat op die dag in zoveel mogelijk landen (overtollige, ingezamelde) kleine wapens in het openbaar worden vernietigd of onklaar gemaakt. Het is het streven van de initiatiefnemers dat deze vernietigingsactiviteiten de wereldwijde (media)aandacht zullen vestigen op de kleine wapens problematiek. Nederland is voornemens hiervoor fondsen ter beschikking te stellen.

In het kader van «Small Arms Destruction Day» zal Nederland aan het begin van de Conferentie een in opdracht van Nederland geproduceerde documentaire vertonen over het EU/ASAC kleine wapensproject in Cambodja, dat o.m. voorziet in de inzameling en vernietiging van kleine wapens.

Eveneens zal aan het begin van de Conferentie de Engelse versie van het door Nederland gefinancierde VN handboek voor vernietiging van kleine wapens worden gepresenteerd. Dit handboek is het vervolg van het tijdens het Nederlandse voorzitterschap in november 2000 door de SGVN aan de Veiligheidsraad aangeboden rapport over vernietiging van kleine wapens (S/2000/1092). De totstandkoming van dit rapport werd eveneens door Nederland gefinancierd. Thans wordt de tekst van het rapport verwerkt tot een uitgave die gemakkelijk in het veld kan worden gebruikt.

4. Ná de Conferentie

Het is zeer goed mogelijk dat de wijzigingsvoorstellen van de EU het niet alle zullen halen. Dat zou de Conferentie daarmee echter nog niet als mislukt moeten bestempelen. Het is dan wel van belang een gedegen follow-up proces te verzekeren zodat tekstvoorstellen die door het merendeel van de lidstaten van de VN als te ambitieus worden bestempeld

alsnog via o.m. regionale maatregelen en mechanismen verder kunnen worden ontwikkeld. De inzet van de EU en Nederland is daar nu ook al op gericht.

Nadat de Conferentie is afgelopen en het uiteindelijke Actieprogramma op tafel zal liggen, vraagt de implementatie permanente aandacht en activiteiten. Nederland is voornemens om ook een belangrijke rol te blijven vervullen in het proces ná de Conferentie. Van belang is daarbij te onderkennen dat de in korte tijd op (sub)regionaal en internationaal tot stand gekomen politieke verklaringen omgezet worden in daadwerkelijk actie. Daartoe dient ons land niet alleen verdere substantiële bijdragen te leveren aan de inhoudelijke discussie over kleine wapens, het dient ook vooral concrete projecten (financieel) te ondersteunen. Enerzijds gaat daarbij de aandacht uit naar projecten die het inzicht in en de aandacht voor de kleine wapensproblematiek vergroten. Anderzijds richt Nederland zich op het ondersteunen van inhoudelijke projecten, bijvoorbeeld projecten die het vernietigen van overtollige of ingezamelde kleine wapens tot doel hebben of projecten die de controlecapaciteit van nationale uitvoerende instanties verhogen. In beide gevallen hecht Nederland bijzondere waarde aan regionale initiatieven en de rol die NGOs kunnen spelen in de preventie en bestrijding van verspreiding van kleine wapens. In dit verband draagt Nederland ook bij aan de vergroting van de capaciteit van NGOs. Reeds werd een basis gelegd voor nauwe samenwerking met en tussen NGOs tijdens een van 7 t/m 9 maart in Garderen door Nederland in samenwerking met Novib georganiseerde workshop over de rol van «civil society» in het follow-up proces van de Conferentie.

De Voorzitter van de Eerste Kamer heb ik een gelijkkluidende brief verzonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen