

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. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 augustus 2001

Van 9 t/m 21 juli 2001 vond in New York de eerste internationale Conferentie over kleine wapens plaats («UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects»). De deelnemende landen slaagden er in overeenstemming te bereiken over een politiek bindend Actieprogramma (zie bijlage 1).¹ Voor de achtergronden van de Conferentie verwijs ik U gaarne naar mijn brief van 15 juni jl. (Kamerstuk 2000–2001, 27 400 V, nr. 78, Tweede Kamer).

Drie leden van de Tweede Kamer namen aan de conferentie deel als Speciale Adviseur van de Nederlandse delegatie, evenals een vertegenwoordiger van de NOVIB.

1. Het verloop van de Conferentie

Tijdens de eerste week van de Conferentie vond het zgn. Algemeen Debat plaats, terwijl in besloten plenaire vergaderingen ook reeds het ontwerp-Actieprogramma (doc.A/conf.192/L.4/Rev.1) werd besproken. Ook spraken 44 niet-gouvernementele organisaties (NGO's) de Conferentie toe.

Tijdens het Algemeen Debat onderstreepte ik (zie bijlage 2)¹ het belang van concrete actie, de noodzaak te voorkomen dat kleine wapens in het legale circuit terecht komen, en het grote belang dat illegale kleine wapens (ingezameld of inbeslaggenomen) zoveel mogelijk worden vernietigd, evenals overtollige legale wapens. Aan het Algemeen Debat namen ca. 140 landen deel, vaak op het niveau van minister of staatssecretaris.

Na de eerste bespreking van het ontwerp-Actieprogramma legde conferentievoorzitter Reyes een nieuwe versie van het Actieprogramma voor.

De tweede week van de Conferentie werd gebruikt om het nieuwe ontwerp-Actieprogramma in besloten plenaire zittingen te bespreken. De

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

soms moeilijke onderhandelingen leidden tot overeenstemming over ruim 80 paragrafen.

Over twee zaken kon in deze fase geen overeenstemming worden bereikt: a) het aan banden leggen van het privé-bezit van kleine wapens, en b) een verbod op het leveren van kleine wapens aan niet-statelijke groeperingen («non-state actors»). Reeds in een vroeg stadium hadden de Verenigde Staten laten weten met deze passages in geen geval te kunnen instemmen. Consensus over de tekst van het Actieprogramma kon slechts worden bereikt door beide ideeën te schrappen.

2. De inhoud van het Actieprogramma

2.1 Algemeen

De EU ging eensgezind, goed voorbereid en ambitieus de conferentie in (zie ook de voorbeschuwing). Deze ambities werden echter niet algemeen gedeeld, gedeeltelijk omdat het onderwerp voor enkele landen – m.n. de Aziatische – nog te nieuw was en gedeeltelijk omdat sommige landen meenden dat de EU-tekstvoorstellen teveel zouden ingrijpen in de soevereine beslissingsbevoegdheid van staten, met name waar het wapen im- en exporten betreft. Een complicatie vormde daarbij het feit dat het doel van de Conferentie formeel het aanpakken van de illegale handel betrof. Op basis daarvan waren sommige landen van mening dat de legale handel niet ter discussie stond. De EU en gelijkgezinde landen betoogden daarentegen dat, om te verhinderen dat legale kleine wapens in het illegale circuit zouden terechtkomen, ook maatregelen moesten worden getroffen ter regulering van de legale handel. Deze laatste benadering ligt besloten in het tweede deel van de titel van de Conferentie «In All Its Aspects». In de PrepComs noch in de Conferentie zelf is een bevredigende synthese gevonden van de twee benaderingen.

Een rol speelde eveneens dat de kleine wapensproblematiek van regio tot regio verschilt. Op sommige punten ligt derhalve een regionale aanpak meer voor de hand dan een wereldwijde. De VS wensten daarenboven geen enkele verplichting aan te gaan om juridisch bindende internationale instrumenten te ontwikkelen, een positie die door de Arabische landen en China werd gedeeld. Het eindresultaat van de Conferentie is dan ook zwakker dan dat waarop Nederland en de EU-partners hadden ingezet.

Anderzijds dient bedacht te worden dat het de eerste keer was dat over deze ingewikkelde problematiek in VN-verband werd onderhandeld. Positief is dat voor een aantal belangrijke facetten overeenstemming werd bereikt. Het Actieprogramma behandelt vrijwel alle elementen (behalve privé-bezit en de kwestie van levering van wapens aan niet-statelijke groeperingen) die relevant zijn voor de aanpak van de kleine wapensproblematiek. Een actieve follow-up van de Conferentie is echter essentieel en het is daarom verheugend dat is afgesproken om uiterlijk in 2006 een Toetsingsconferentie te houden alsmede daarvoor tweejaarlijkse bijeenkomsten te beleggen om de uitvoering van de verschillende elementen van het Actieprogramma te bewaken.

Het Belgische EU-voorzitterschap had de taken verdeeld, zodat verschillende lidstaten namens de EU verantwoordelijk waren voor de onderhandelingen over een specifiek onderwerp. Enerzijds leidde deze verdeling van taken tot effectiever optreden van de EU naar buiten, anderzijds werd hiermee de coördinerende rol van het voorzitterschap, zeker op het eind van de Conferentie, enigszins op de proef gesteld. Nederland was verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de paragrafen over assistentie en

slaagde erin een aantal, overigens weinig controversiële, EU-posities terzake in het Actieprogramma opgenomen te krijgen.

De uiteindelijke tekst van het Actieprogramma bestaat uit vier delen: I preambule, II actiepunten op nationaal, regionaal en mondiaal niveau, III samenwerking en assistentie en IV follow-up.

2.2 Preambule

In de Preambule wordt de noodzaak geschetst om actie te voeren tegen de excessieve accumulatie en ongecontroleerde verspreiding van kleine wapens. Bij de formuleringen is daarbij vaak gedacht aan de ernstige toestand in sommige delen van Afrika. Onder druk van onder meer UNICEF, de Heilige Stoel en een aantal NGO's werden de passages versterkt aangaande de relatie tussen de verspreiding van kleine wapens en menselijk lijden alsmede de speciale kwetsbare positie van kinderen en vrouwen en de problematiek van de kindsoldaten. Ook de relatie van de kleine wapensproblematiek met het fenomeen van de georganiseerde misdaad wordt in de preambule onderstreept.

Een moeizame discussie werd gevoerd over paragraaf 11, waarin enerzijds het recht op zelfbeschikking van alle volkeren wordt genoemd en anderzijds het recht op territoriale integriteit. De onderhandelingen over deze kwestie, die vooral door de Arabische landen werden gevoerd, konden pas op de laatste dag opgelost worden door middel van overname van de tekst terzake uit de Verklaring van de Weense Mensenrechtenconferentie van 1993.

In de Preambule wordt vervolgens onderstreept dat het de verantwoordelijkheid van staten is om de problematiek van de kleine wapens aan te pakken, doch dat de samenleving, inclusief NGO's en industrie, daaraan een belangrijke bijdrage (kunnen) leveren. Erkend wordt tevens dat het recent overeengekomen Vuurwapenprotocol – behorend bij het Misdaadverdrag – een rol speelt bij de bestrijding van de illegale handel in kleine wapens.

In eerdere versies van het Actieprogramma was overigens getracht een definitie van kleine wapens op te nemen. Het bleek echter bijzonder moeilijk op korte termijn daarover overeenstemming te bereiken. Weliswaar bevat het rapport van de groep van regeringsexperts, dat aan de basis van deze Conferentie stond, een definitie van kleine wapens, doch deze was niet voor alle landen aanvaardbaar. Gezien het feit dat het om een politiek maar niet juridisch bindend Actieprogramma gaat is, gezien het gebrek aan overeenstemming, afgezien van het opnemen van een definitie. Onduidelijk is daarmee bijvoorbeeld of munitie binnen de reikwijdte van het Actieprogramma valt.

2.3 Actiepunten

Deel II van het Actieprogramma is onderverdeeld in drie delen, waarin respectievelijk nationale, regionale en mondiale actiepunten worden opgesomd, waarvan de nationale het meest concreet zijn.

De deelnemende landen verplichten zich onder meer tot het opstellen van adequate wetgeving of regelgeving inzake de productie van en handel in kleine wapens, waarbij zij dienen te zorgen voor een adequate strafbaarstelling bij overtreding. Voorts is vastgelegd dat alle kleine wapens individueel gemarkeerd dienen te worden, waarmee het land van oorsprong kan worden vastgesteld. Ook dienen landen een goede registratie terzake bij te houden en de gegevens «zo lang mogelijk» te bewaren. Deze

passages moeten als een belangrijk succes van de Conferentie worden gezien, daar met de uitvoering van deze maatregelen de mogelijkheden tot het traceren van kleine wapens aanzienlijk kunnen worden verbeterd. De EU – daarbij gesteund door het overgrote deel van de OVSE-landen, India en verschillende landen uit Afrika – heeft zich overigens ingezet voor het ontwikkelen van een internationaal juridisch bindend instrument betreffende het markeren en traceren van kleine wapens. Dit voorstel bleek echter voor vele andere landen – met name de Arabische landen, China en de VS – in dit stadium onaanvaardbaar. Thans is in de follow-up van het Actieprogramma de passage opgenomen dat de VN een studie zal verrichten naar de haalbaarheid van een dergelijk instrument.

In deel II is tevens vastgelegd dat elk land goede regelingen en procedures moet hebben voor wat betreft de export van kleine wapens. Het voornaamste streven van de EU was het opnemen van expliciete export-criteria, zoals die binnen de EU en OVSE zijn afgesproken. Vanwege de weerstand van de Arabische landen, China, Mexico en Zuid-Afrika heeft dit voorstel het niet gehaald: slechts één criterium dat moet worden meegewogen bij de beoordeling om kleine wapens al dan niet te exporteren wordt genoemd, namelijk de kans dat de betrokken kleine wapens in het illegale circuit terecht komen.

Een belangrijk resultaat van de conferentie is de afspraak dat elk land wetgeving of regelgeving dient op te stellen die de activiteiten van wapenhandelaren/makelaars («brokers») reguleert. De EU drong ook hier aan op het ontwikkelen van een internationaal juridisch bindend instrument terzake. Dit bleek, evenals met het instrument voor markering en tracering van kleine wapens, niet haalbaar. In de follow-up is van deze gedachte slechts overgebleven dat zal worden bekeken welke stappen kunnen worden genomen om internationale samenwerking terzake te vergroten.

Een significante afspraak is dat in beslaggenomen kleine wapens in principe worden vernietigd, al is ander gebruik, in het bijzonder export, niet uitgesloten. In dat laatste geval dienen de wapens in ieder geval te worden gemarkeerd.

Voor het eerst zijn er in internationaal verband gedetailleerde afspraken gemaakt hoe de strijdkrachten en politie maatregelen moeten treffen voor de beveiliging en registratie van hun wapenvoorraden. Tevens dient regelmatig te worden bekeken of er niet te veel wapens zijn, en zo ja, dan dienen de als overtollig geïdentificeerde kleine wapens te worden verwijderd, bij voorkeur door vernietiging. Welke methodes daarvoor aangevend kunnen worden, wordt reeds genoemd in een door de VN geproduceerd en door Nederland gefinancierd Handboek over het vernietigen van kleine wapens, munitie en explosieven. De EU heeft overigens geijverd voor het opnemen van indicatoren voor het vaststellen van overtollige voorraden kleine wapens zoals ook in OVSE-kader is geschied. De meeste landen vonden dit echter een zaak die alléén nationale regeringen aangaat.

Er is een paragraaf opgenomen waarin wordt opgeroepen op vrijwillige basis aan relevante regionale of internationale organisaties informatie te verschaffen over inbeslaggenomen of vernietigde wapens en eventueel andere informatie die van belang is voor de bestrijding van de illegale handel in kleine wapens. De EU drong erop aan deze informatie-uitwisseling verplicht te maken, doch hierover kon geen consensus worden bereikt. De VN wordt verzocht om deze informatie te verzamelen en te verspreiden.

Landen worden opgeroepen om op regionaal niveau, waar relevant, juridisch bindende instrumenten te ontwikkelen of andere afspraken te maken, zoals moratoria op de productie en handel van kleine wapens (vergelijk het ECOWAS-moratorium in West-Afrika). Ook kunnen regionale of sub-regionale afspraken worden gemaakt over de samenwerking van bijvoorbeeld de douaneautoriteiten.

Op alle niveaus wordt de ontwikkeling van programma's voor demobilisatie, ontwapening en reïntegratie van ex-strijders gestimuleerd, in het bijzonder in post-conflict situaties. De Veiligheidsraad wordt voorts opgeroepen dergelijke programma's in te bouwen in vredesoperaties.

Zowel nationaal, regionaal als internationaal dienen «points of contact» te worden aangewezen of opgezet, ter bevordering van de uitwisseling van informatie over de uitvoering van het Actieprogramma. Het is mijn bedoeling om hiertoe de afdeling Wapenbeheersing en Wapenexportbeleid van de Directie Veiligheidsbeleid (DVB/WW) van mijn departement aan te wijzen.

Ten aanzien van de twee kwesties waarover geen overeenstemming werd bereikt, diene nog het volgende. In eerdere versies van het Actieprogramma was een oproep aan Staten opgenomen om het privé-bezit van kleine wapens (met name met militaire specificaties) te beperken. De VS wensten een dergelijke passage niet te accepteren: de Grondwet van de VS stond privé-bezit van wapens toe en een dergelijke passage paste bovendien in het geheel niet in het kader van deze conferentie over illegale handel, aldus de VS. Vele andere landen, waaronder uit Latijns-Amerika, wezen er op dat het onbeperkte bezit van kleine wapens juist één van de grote problemen vormt. De VS-positie ontving veel kritiek. Met name Mexico trachtte in de eindfase van de onderhandelingen een brug te slaan, waarbij werd voorgesteld in een preambulaire paragraaf vast te leggen dat dit Actieprogramma niet was bedoeld om het wettelijk bezit en gebruik van kleine wapens zoals erkend door staten te ontmoedigen. In een operationele paragraaf zou dan worden opgeroepen wetgeving of regelgeving te ontwikkelen inzake het bezit van kleine wapens, waarbij de toepassing van deze wetgeving of regelgeving consistent zou moeten zijn met het Actieprogramma. Ook deze afgezwakte tekst kon geen steun verkrijgen van de VS. In de slotfase werden de voorgestelde paragrafen verwijderd. Sommige landen spraken daarbij de verwachting uit dat de kwestie van het privé-bezit in discussie zou blijven.

Een groter probleem vormde het voorstel slechts wapens te leveren aan regeringen of aan entiteiten van regeringen die daartoe vergunning hadden gekregen. De VS maakten in een vroeg stadium duidelijk dat een dergelijke regel onaanvaardbaar was. De EU hechtte aan een verbod op levering aan niet-statelijke groeperingen, waartoe de lidstaten reeds gehouden zijn in de EU-Gedragscode, en sloot zich aan bij alle andere landen die, vaak in felle bewoordingen, pleitten voor een dergelijke paragraaf. Vooral Afrikaanse landen trachten duidelijk te maken dat juist de levering van kleine wapens aan niet-statelijke groeperingen de kern vormde van de kleine wapensproblematiek in Afrika. Voorstellen om door de VN gesanctioneerde uitzonderingen op de regel toe te staan en de regel slechts als preambulaire paragraaf op te nemen bleken voor de VS evenmin aanvaardbaar.

2.4 Samenwerking en assistentie

In deel III van het Actieprogramma wordt een aantal oproepen gedaan om samenwerking te bevorderen en assistentie te verlenen ter uitvoering van het Actieprogramma. De tekst spreekt grotendeels voor zichzelf. Van

belang hierbij is vooral de opbouw van wetgevingscapaciteit alsmede training van douane en politie. De regering zal zich nader beraden in hoeverre Nederland hierbij een rol kan spelen, in aanvulling op de activiteiten die reeds worden ondernomen.

Daarnaast worden landen opgeroepen steun te verlenen aan onderzoek om de problematiek van de kleine wapens beter in kaart te brengen. Nederland heeft reeds bijgedragen aan dergelijk onderzoek, onder meer door het financieren van de projecten van de in Geneve gevestigde «Small Arms Survey» en het in Londen gevestigde «Biting the Bullet».

2.5 Follow-up

In deel IV wordt overeengekomen uiterlijk 2006 een conferentie te houden om de vooruitgang in de uitvoering van de in het Actieprogramma opgenomen actiepunten te toetsen. De VS voelden in eerste instantie niet voor een dergelijke conferentie en lieten de opname van een dergelijke passage afhangen van de vooruitgang ten aanzien van de voor hun moeilijke punten. Overeenstemming over de follow-up kon pas worden verkregen door een «deal», waarbij het Actieprogramma geen melding zou maken van het reguleren van privé-bezit van kleine wapens en de kwestie van de niet-statelijke groeperingen.

Het oorspronkelijke EU-idee werd gehonoreerd dat reeds vóór 2006 elke twee jaar vergaderingen zullen worden gehouden om de nationale, regionale en mondiale voortgang in de uitvoering van het Actieprogramma te beoordelen. Vermoed wordt dat een dergelijke «tussenconferentie» in 2003 of 2004 zal plaatsvinden. De Algemene Vergadering van de VN zal hierover nader moeten beslissen.

Canada wilde voor de tussenliggende bijeenkomsten een meer informele opzet kiezen, waarbij men niet gebonden zou zijn aan de formele regels van vergaderingen in VN-kader, en waarbij NGO's en andere maatschappelijke groeperingen, relevante ministeries en uitvoerende diensten zouden kunnen deelnemen om ervaringen en ideeën uit te wisselen. Een dergelijke praktische aanpak lijkt vooral voor landen die ernstig lijden onder de aanwezigheid van kleine wapens de aangewezen weg. Dit bleek echter moeilijk vast te leggen in het Actieprogramma, onder meer omdat een aantal landen, waaronder de VS, geen prioriteit toekenden aan het betrekken van maatschappelijke groeperingen bij de uitvoering van het Actieprogramma.

3. Andere activiteiten

Tijdens de Conferentie vond buiten de vergaderzalen een aantal activiteiten plaats, waarvan enkele de moeite waard zijn om te vermelden. Tijdens de derde PrepCom had Nederland, tezamen met Brazilië, Mali en het Verenigd Koninkrijk, het initiatief genomen 9 juli tot «Small Arms Destruction Day» te verklaren (zie ook de voorbeschuiving onder paragraaf 3.6). Ruim 20 landen namen aan deze activiteit deel door op de dag zelf of in de weken voorafgaand aan de Conferentie kleine wapens te vernietigen. Ook Nederland vernietigde op 9 juli een aantal kleine wapens. Teneinde maximale bekendheid te geven aan «Small Arms Destruction Day» werd met Nederlandse steun een compilatie gemaakt van beelden van zes vernietigingsactiviteiten in respectievelijk de Republiek Congo, Mali, Brazilië, Cambodja, Kroatië en Bosnië (door Nederlandse SFOR-troepen). De film werd op 9 juli jl. op een groot scherm op het VN-terrein vertoond. De videofilm werd door vele TV-stations over de wereld in hun berichtgeving over de Conferentie gebruikt.

Tijdens de Conferentie werd het eerste jaarboek van «Small Arms Survey» aangeboden, een boekwerk waarin een grote hoeveelheid informatie is verwerkt over vele aan kleine wapens gerelateerde aspecten. De studie werd gemaakt door een in Geneve gevestigde NGO met dezelfde naam die, zoals eerder vermeld, mede door Nederland financieel wordt ondersteund.

De EU ondersteunt een groot project in Cambodja waarbij onder meer ontwikkelingsprojecten worden uitgevoerd in gebieden waar na de vele oorlogen en conflicten achtergebleven kleine wapens worden ingezameld en vernietigd. Dit project staat onder leiding van de Nederlandse generaal b.d. Van de Graaf. In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is recent van dit project een videofilm gemaakt die tijdens de conferentie werd vertoond.

Tijdens de Conferentie werden uitvoerige gesprekken met NGO's en andere organisaties gevoerd om te bekijken welke toekomstige projecten in aanmerking zouden kunnen komen voor Nederlandse medefinanciering. In de komende maanden zal een selectie worden gemaakt van de meest belovende projecten, waarbij vooral gedacht wordt aan het ontplooiën van concrete activiteiten in Afrika, Latijns-Amerika en mogelijk de Balkan.

De Voorzitter van de Eerste Kamer heb ik een gelijklopende brief gezonden.

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