

**CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING:
DRINGENDE NOODZAAK, BEPERKTE MOGELIJKHEDEN**

nummer 2, april 1998

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dhr. A.L. ter Beek Mw. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. dr. Jhr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Prof. dr. C. Flinterman Prof. dr. E.J. de Kadt Dr. B. Knapen
Ambtelijk adviseurs	Mr. drs. M. Krop (<i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>) Drs. E. Kwast (<i>Ministerie van Defensie</i>)

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108 / 6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@SBO.MINBUZA.NL

Voorwoord

Op 29 mei 1997 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd advies uit te brengen over de toekomst van de conventionele wapenbeheersing. Het advies hierover is voorbereid in de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) van de Adviesraad. Deze Commissie bestaat uit de volgende personen: A.L. ter Beek* (voorzitter), prof.dr. Jhr. G. van Benthem van den Bergh* (vice-voorzitter), dr. A. Bloed, dr. Ph.P. Everts*, prof.mr. F.J.M. Feldbrugge, lt.gen. G.J. Folmer, mr. J.G.N. de Hoop Scheffer*, dr. K. Koch*, mw. dr. M. van Leeuwen*, drs. D.A. Leurdijk*, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, mw. drs. L. Sprangers, prof. drs. B.A.G.M. Tromp, gen. b.d. A.K. van der Vlis*, drs. E.P. Wellenstein en prof. dr. F. Wielinga. De leden van wie de namen met een* zijn gemarkeerd, hebben deelgenomen aan de werkgroep die het advies heeft opgesteld. Aan de voorbereidingen van het advies is bovendien bijgedragen door drs. G. Ringnalda van de Commissie Mensenrechten van de AIV. De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn ondersteund door de ambtelijk adviseurs van de CVV, brigade-generaal L. Boonstra, drs. E. Kwast (ministerie van Defensie), mw. drs. S.Th. Blankhart, drs. M.R. Jochems (ministerie van Buitenlandse Zaken), alsmede door drs. F. van Beuningen (secretaris CVV) en de stagiair(e)s M. Versteden en mevr. I. Elgershuizen.

Ter voorbereiding van het advies hebben leden van de bovengenoemde werkgroep zich laten informeren omtrent de opvattingen over conventionele wapenbeheersing en -export die leven bij beleidsmakers en deskundigen. Voor dit doel is tevens in de periode 27 september - twee oktober 1997 een oriëntatiereis naar Washington en New York gemaakt. (Een overzicht van de geraadpleegde personen en instanties is als bijlage opgenomen.) De AIV is de geraadpleegde personen en instanties erkentelijk voor hun bijdragen en spreekt zijn grote waardering uit voor de ontvangen steun van de Nederlandse ambassade in Washington en van de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties bij de verwezenlijking van deze oriëntatiereis.

Het voorliggende advies heeft de AIV vastgesteld in zijn vergadering van 2 maart 1998. Conventionele wapenbeheersing is in de afgelopen jaren geëvolueerd tot een begrip waaraan zeer verschillende betekenissen kan worden gehecht. Dit veelzijdige karakter van het onderwerp, zoals aan de orde gesteld in de adviesaanvraag, heeft het advies omvangrijk gemaakt. Voor de beschrijving en de analyse van de materie is veel plaats ingeruimd. In hoofdstuk I wordt een plaatsbepaling gegeven van conventionele wapenbeheersing. Hoofdstuk II behandelt conventionele wapenbeheersing in Europa. Hoofdstuk III gaat in op de verspreiding van en handel in lichte wapens en hoofdstuk IV op wapenexport en exportcontroles. Hoofdstuk V heeft regionale en mondiale wapenbeheersing tot onderwerp. De beleidsaanbevelingen in deze hoofdstukken zijn *cursief afgedrukt*. In hoofdstuk VI, tenslotte, zijn de conclusies en aanbevelingen apart vermeld. De adviesaanvraag, een overzicht van geraadpleegde personen en instanties, alsmede een lijst met afkortingen, zijn opgenomen in de bijlagen.

Inhoudsopgave

Voorwoord

I	CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: EEN PLAATSBEPALING	7
I.1	WAPENBEHEERSING: EEN BEGRIPSOMSCHRIJVING	7
I.2	POLITIEKE VERHOUDINGEN EN WAPENBEHEERSING	9
I.2.1	Wapenbeheersing na de Koude Oorlog	9
I.2.2	De politieke context van conventionele wapenbeheersing	11
I.2.2.1	<i>De context van de inter-statelijke betrekkingen</i>	<i>11</i>
I.2.2.2	<i>De context van het veiligheidsacquis in Europa</i>	<i>12</i>
I.2.2.3	<i>De context van spanningen en conflicten binnen staten</i>	<i>14</i>
II	OP WEG NAAR NIEUWE VERHOUDINGEN IN EUROPA INZAKE CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING	16
II.1	HET CSE-VERDRAG	16
II.1.1	Het CSE-verdrag tot 1997	16
II.1.2	De aanpassing van het CSE-verdrag	17
II.1.3	De Russische Federatie	21
II.2	CSBMs	22
III	DE VERSPREIDING VAN EN HANDEL IN LICHTE WAPENS: EEN WERELDWIJD PROBLEEM	24
III.1	INLEIDING	24
III.2	LICHTE WAPENS EN CONFLICTEN	24
III.3	LICHTE WAPENS	26
III.4	MAATREGELEN OM DE BESCHIKBAARHEID EN HET GEBRUIK VAN LICHTE WAPENS TERUG TE DRINGEN	27
III.4.1	Algemene maatregelen	27
III.4.2	Het terugdringen van lichte wapens	29
III.4.3	Het verbod op anti-personeel mijnen	31
IV	WAPENEXPORT EN EXPORTCONTROLES	32
IV.1	WAPENEXPORT ALGEMEEN	32
IV.2	HET NEDERLANDS WAPENEXPORTBELEID	33
IV.3	EUROPESE UNIE	36
IV.3.1	GBVB	37
IV.3.2	Europese Commissie	39
IV.4	HET WASSENAAR-ARRANGEMENT	39

V	REGIONALE EN MONDIALE CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING	41
V.1	BEGRIJSBEPALING	41
V.2	DE BRUIKBAARHEID VAN DE EUROPESE ERVARING OP HET GEBIED VAN WAPENBEHEERSING	42
V.3	REGIONALE WAPENBEHEERSING IN DE PRAKTIJK	44
V.4	HET WAPENREGISTER VAN DE VERENIGDE NATIES	46
VI	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	49
Bijlage 1	Adviesaanvraag	
Bijlage 2	Lijst van geraadpleegde personen en instanties	
Bijlage 3	Lijst van afkortingen	

I **CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: EEN PLAATSBEPALING**

Vooraf kan worden vastgesteld dat de inhoud van het begrip conventionele wapenbeheersing de afgelopen jaren een evolutie heeft doorgemaakt van een politiek instrument in het kader van de Oost-West verhoudingen tot een begrip waaraan zeer verschillende betekenis kan worden gehecht. Het gaat niet alleen om wapenbeheersing in de traditionele zin van het woord, maar ook om de bijdrage die wapenbeheersing kan leveren aan het in goede banen leiden van de verspreiding van technologie, aan regelingen voor wapenexport en -import, aan het beëindigen van binnenlandse conflicten en stabiliseren van de verhoudingen, alsmede aan het terugdringen van de rol van lichte wapens. Van conventionele wapenbeheersing mag geen grote bijdrage aan vreedzame verhoudingen in de wereld worden verwacht. (De mogelijkheden voor het terugdringen van) niveau's van bewapening weerspiegelen politieke verhoudingen. Binnen de gegeven politieke randvoorwaarden, die zeer uiteen kunnen lopen, gaat het om het terugdringen van het gebruik en de beschikbaarheid van conventionele wapens; wereldwijd een bescheiden streven, voor de betrokken staten echter van eminent belang.

Dit hoofdstuk heeft tot doel de plaats van conventionele wapenbeheersing nader te bepalen in het licht van recente internationale ontwikkelingen. Daarbij worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld: een begripsomschrijving van wapenbeheersing (I.1), politieke verhoudingen en wapenbeheersing (I.2), waaronder conventionele wapenbeheersing na de Koude Oorlog (I.2.1) en de politieke context van maatregelen op het gebied van wapenbeheersing (I.2.2).

I.1 WAPENBEHEERSING: EEN BEGRIPSOMSCHRIJVING

Het begrip wapenbeheersing kan worden onderscheiden in ontwapening, wapenbeheersing in de strikte betekenis van het woord en opgelegde wapenbeperking. (Onderstaande begripsomschrijving is niet uitputtend, doch beoogt de harde kern van de genoemde begrippen te omschrijven.) Ontwapening kan worden omschreven als het verminderen van niveaus van bewapening, waarbij het, behalve om (internationale) afspraken en overeenkomsten, ook kan gaan om unilaterale maatregelen.

Wapenbeheersing is een beleidsconcept dat vooral opgang heeft gemaakt gedurende de Koude Oorlog. Doel is het bereiken van veiligheid en stabiliteit door het vrijwillig sluiten van formele overeenkomsten tussen staten over niveaus van bewapening, over (beperkingen op) de opstelling, produktie, levering en aanwending van bewapening, alsmede over controle op de naleving van gemaakte afspraken (verificatie). De gerichtheid op de niveaus van nucleaire bewapening van vooral de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie heeft het misverstand in de hand gewerkt dat wapenbeheersing louter kan worden gebaseerd op het tellen van wapens.¹ De kwantitatieve benadering kan deel uitmaken van wapenbeheersing. Daarnaast wordt ook wel kwalitatieve wapenbeheersing onderscheiden: hierin staat het streven naar een dusdanige opstelling van de bewapening centraal dat de kans op verrassingen zo

1 De klassieken over wapenbeheersing hebben al gewezen op het gevaar van het gelijkstellen van 'the numbers game' met wapenbeheersing. Het (pogen te) bereiken van stabiliteit dient het doel van wapenbeheersing te zijn. Zie Hedley Bull - 'The Control of the Arms Race': Disarmament and Arms Control in the Missile Age' (London, Weidenfeld and Nicolson for the IISS, 1961) en Thomas C. Schelling en Morton Halperin - 'Strategy and Arms Control' (New York, the 20th Century Fund, 1961). Ook: J.G. Siccama - Wapenbeheersing (Den Haag, Clingendael, 1987).

klein mogelijk wordt. De centrale doelstelling is in beide gevallen het bereiken van veiligheid en stabiliteit.

Afgedwongen wapenbeperking, tenslotte, heeft als vorm van wapenbeheersing een belast verleden vanwege het Verdrag van Versailles. Niettemin zijn er twee recente toepassingen, namelijk in Irak en het voormalige Joegoslavië. In het eerste geval heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties een reeks van resoluties opgesteld, beginnend met resolutie 678, die erop zijn gericht Irak te ontdoen van zijn massavernietigingswapens en het vermogen deze in de toekomst voort te brengen. Het tweede geval is het akkoord van Dayton, dat de wapenstilstand in Bosnië-Herzegovina regelt. Dit akkoord bevat in Annex 1B maatregelen om de militaire verhoudingen rond Bosnië-Herzegovina te stabiliseren. Deze bestrijken aan de ene kant het gebied van conventionele wapenbeheersing - van toepassing op alle strijdende partijen - en aan de andere kant het gebied van defensie - slechts geldend voor één strijdende partij, Bosnië-Herzegovina.

Traditioneel wordt bij wapenbeheersing onderscheid gemaakt naar de soort van bewapening. Het belangrijkste is het onderscheid tussen massavernietigingswapens (nucleair, biologisch, chemisch) en de daarbij behorende overbrengingsmiddelen enerzijds, en conventionele wapens anderzijds. De adviesaanvraag is op deze indeling gestoeld en heeft conventionele wapenbeheersing als onderwerp. Ook indelingen met een historisch karakter zijn mogelijk.² Om het veelzijdige karakter van wapenbeheersing te illustreren, is hieronder een onderverdeling gemaakt naar doelstellingen, naar wat met de getroffen maatregelen wordt beoogd:

- 1) *het beheer en de aanpassing van de erfenis van de Koude Oorlog*: voorstellen voor verdere verfijning, zoals START III en de modernisering van het CSE-verdrag, hebben tot doel deze erfenis onder (internationale) controle te houden;
- 2) *wereldwijd verbod en onthouding*: een recent voorbeeld hiervan is de Chemische Wapens Conventie die de productie, het bezit en het gebruik van chemische wapens verbiedt. Voor een groot deel van de aangesloten landen geldt overigens dat zij toch niet in staat of van plan zijn de wapens te produceren of de daarvoor benodigde technologie te verwerven;
- 3) *versterking van het oorlogsrecht*: het gaat hier om overeenkomsten die het gebruik verbieden of beperken van bepaalde categorieën van wapens of van de doelen waartegen deze kunnen worden ingezet. Er wordt daarbij mede voortgebouwd op de 'ius in bello' traditie waarin onderscheid wordt gemaakt tussen combattanten en non-combattanten. Het Conventionele Wapenverdrag uit 1980, dat het gebruik van bepaalde typen conventionele wapens aan banden legt of verbiedt, kan hier als voorbeeld dienen. Het in 1997 overeengekomen verbod van anti-personeel mijnen, neergelegd in het verdrag van Ottawa, - tot stand gebracht op grond van humanitaire motieven - voegt zich in deze traditie;
- 4) *controle op de verspreiding van wapens en technologie*: bekende voorbeelden zijn COCOM en diens opvolger, het Wassenaar Arrangement, dat beoogt de controle buiten de Oost-West context te plaatsen. Ook unilateraal afgekondigde wapenexportregelingen kunnen hiertoe worden gerekend;
- 5) *regionale maatregelen op het gebied van wapenbeheersing*: hier gaat het om geografische beperkingen op of een volledig verbod van de stationering van (typen) wapens. Ook kernwapenvrije zones en gedemilitariseerde zones (Zuid-Pool) kunnen hiertoe worden gerekend;

2 Jozef Goldblatt - 'Arms Control - A Guide to Negotiations and Agreements' (London, Sage Publications, paperback edition 1996).

- 6) *fysieke beperkingen op het gebied van wapenbeheersing*: dit zijn beperkingen op of een volledig verbod van de stationering van (typen) wapens naar 'milieu'. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het Ruimte-verdrag, het Zeebodem-verdrag en de ENMOD-conventie³;
- 7) *militaire en politieke transparantie*: beginnend met de 'Hot Line'-overeenkomst tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie uit 1963 tot en met de vertrouwenwekkende maatregelen overeengekomen in het kader van de OVSE. De achterliggende gedachte is dat kennis van elkaars capaciteiten en intenties misverstanden helpt voorkomen, wat kan bijdragen aan de veiligheid en stabiliteit.

I.2 POLITIEKE VERHOUDINGEN EN WAPENBEHEERSING

I.2.1 Wapenbeheersing na de Koude Oorlog

Een behandeling van (aspecten van) de internationale veiligheid ontkomt er niet aan aandacht te besteden aan het einde van de Koude Oorlog. Dit is zeker het geval bij wapenbeheersing, want de ineenstorting van het Sovjet-imperium en de Sovjet-Unie heeft dit thema onmiskenbaar in een nieuw daglicht geplaatst. Om de huidige en toekomstige mogelijkheden voor wapenbeheersing - in ruime zin - te bezien zal de omslag in de politieke verhoudingen in de periode 1989 - 1991 het uitgangspunt dienen te zijn. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat het einde van de Koude Oorlog niet over de gehele wereld dezelfde gevolgen heeft gehad voor de veiligheid en daarmee voor de vooruitzichten op (verdere) wapenbeheersing.

Tijdens de Koude Oorlog was wapenbeheersing een gemeenschappelijk belang van de twee rivalen, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Het gemeenschappelijk belang beruiste op de stabiliserende en crisisvoorkomende werking die wapenbeheersing - of beter veiligheidssamenwerking - voor beide had. Wapenbeheersing was een middel, geen doel. Het diende tot vermindering van het escalatierisico en, meer in het bijzonder, van het gedeelde gevaar van een kernoorlog. In de slotfase van hun rivaliteit boden wapenbeheersingsarrangementen en -initiatieven bovendien de grondslag voor het groeiend vertrouwen, mogelijk gemaakt door politieke toenadering. Er dient dan ook onderscheid te worden aangebracht tussen wapenbeheersingafspraken uit een vroege fase van de Koude Oorlog en afspraken die later in de Koude Oorlog zijn gemaakt. De eerste worden gekenmerkt door de boven omschreven politieke prudentie. Deze hebben weinig tot niets veranderd aan de opstelling en de niveau's van bewapening van de betrokken staten - niet alleen van de Verenigde Staten en van de Sovjet-Unie, maar ook van hun bondgenoten. De afspraken op het gebied van wapenbeheersing gemaakt op een later tijdstip gedurende de Koude Oorlog, hebben de militaire opstelling wel degelijk veranderd. Deze afspraken maken deel uit van het *veiligheidsacquis*, waarop de verwachtingen zijn gegrond van vreedzaam gedrag en duurzame samenwerking van de staten betrokken bij de veiligheid van Europa.⁴

Gewapende conflicten na 1989 betroffen vooral de beheersing van bestaande geweldsmopolies (burgeroorlogen) of het oprichten van nieuwe staten (afscheiding). Het is een misverstand dat dit patroon van conflicten zich pas na het einde van de Koude Oorlog heeft

3 Enmod staat voor 'Convention on the Prohibition of Military or any other Hostile Use of Environmental Modification Techniques'. Deze is gesloten in 1977 en verbiedt de aangesloten landen ecologische systemen of het milieu te manipuleren ten behoeve van oorlogvoering.

4 Michael Mandelbaum (1997), *The Post-Cold War Settlement in Europe: A Triumph of Arms Control*. *Arms Control Today*, March, pp. 3-8.

ontwikkeld. Kwantitatieve gegevens wijzen erop dat de na het einde van de Koude Oorlog uitgebroken conflicten inderdaad voornamelijk binnenlands van aard zijn, maar hierin onderscheidt deze periode zich niet van de tijd van de Koude Oorlog. Van een recente verschuiving van tussen- naar binnen-statelijke conflicten is geen sprake.⁵ Wel is recent de aandacht (pers, media, politiek) toegenomen voor binnen-statelijke conflicten.

Wel lijkt met het einde van de Koude Oorlog de houding van de grote mogendheden tegenover binnenlandse conflicten veranderd. Gedurende de Koude Oorlog ging de aandacht er vooral naar uit of binnenlandse conflicten konden uitgroeien tot een bedreiging voor de toenmalige afbakening van invloedssferen. Een voorbeeld: hoewel in Angola nog steeds dezelfde partijen tegenover elkaar staan als gedurende de Koude Oorlog - de MPLA en de UNITA - zijn deze niet langer cliënten van één van de supermogendheden. Het conflict is van zijn Oost-West lading ontdaan, waardoor de onderliggende conflictoorzaken (onder andere de strijd om de beheersing van natuurlijke hulpbronnen en tribale tegenstellingen) bloot zijn komen te liggen. Overigens werken de Verenigde Staten en de Russische Federatie sinds enkele jaren samen bij het zoeken van oplossingen voor het conflict in Angola.

In enkele gevallen hebben grote mogendheden niet alleen helpen zoeken naar diplomatieke oplossingen, maar zelfs geprobeerd, al dan niet in het kader van de Verenigde Naties, een aantal van deze conflicten door militair ingrijpen te beëindigen. Dat bleek vaak veel moeilijker dan verwacht. De aarzelingen om in te grijpen namen nog toe uit vrees te worden betrokken bij escalerend geweld. De Amerikaanse terugtocht uit Somalië staat in dit verband nog helder voor ogen. Het dilemma is dat niet alleen inmenging, maar ook afzijdigheid kan leiden tot escalatie.

Op wereldniveau is geen sprake van gezag dat beschikt over een monopolie op geweld, dat staten en aspirant-staten kan dwingen hun conflicten vreedzaam te beslechten. Daarom zijn partijen in de internationale politiek die in conflict zijn met elkaar, tot eigenrichting gedwongen: deze zien zich genoodzaakt zich te bewapenen, bescherming te zoeken bij een grote mogendheid en/of bondgenootschappen te sluiten. De kans lijkt dan ook niet groot dat het einde van de Koude Oorlog - het verdwijnen van de hegemoniale rivaliteit tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie in de periode 1989 - 1991 - zal leiden tot een blijvend vreedzame wereld van staten. Eerder is de 'anarchische' situatie van voor 1945 teruggekeerd, waarin rivaliteit en samenwerking naast elkaar bestaan zonder dat sprake is van een wereldomspannende politieke tegenstelling. Het zou dan ook niet juist zijn de huidige luwte in de betrekkingen tussen de grote mogendheden als permanent te beschouwen. Opnieuw kan rivaliteit ontstaan, ook op bewapeningsgebied. Daarbij moet niet in de eerste plaats aan Europa worden gedacht, maar veeleer aan andere delen van de wereld waar zich potentiële rivaliteit aftekent op een wijze die aan Europa in de 19e eeuw doet denken. De eerste tekenen hiervan lijken zichtbaar in de betrekkingen tussen China en de Verenigde Staten. Conventionele wapenbeheersing zal vermoedelijk gestalte moeten worden gegeven in omstandigheden waarin vreedzaam gedrag en samenwerking niet prevaleren boven conflicten en het gebruik van geweld. Daarom lijkt het juist geboden zoveel mogelijk gebruik te maken van de mogelijkheden die de huidige politieke omstandigheden bieden.

Daarnaast is het kernwapenbezit van de vijf erkende kernwapenstaten - de Verenigde Staten, de Russische Federatie, China, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk - in dit verband van belang. Hoewel uitspraken over de betekenis van nucleaire afschrikking in de huidige tijd met veel onzekerheden zijn omgeven, acht de AIV de verwachting redelijk dat, net als in de

5 Zie J.G. Siccama en A. Oostindiër (1995), *Veranderingen in het conflictpatroon van na de Koude Oorlog: misverstanden en feiten*. Den Haag, Clingendael-notitie, p. 7, 8.

Koude Oorlog, het bezit van nucleaire wapens de erkende kernwapenstaten zal (blijven) stimuleren tot crisisvoorkomend gedrag, zeker bij onderlinge spanningen en conflicten die het risico van escalatie in zich dragen. Het is per slot van rekening nog steeds zo dat een kernoorlog zal leiden tot dusdanige vernietiging van de betrokken partijen, dat het escalatierisico riskante initiatieven uitsluit. Dit betekent, dat een bewust ontketende 'grote oorlog' - zoals de Napoleontische oorlogen of de Tweede Wereldoorlog - hoogst onwaarschijnlijk is. Het beheersen van het escalatierisico houdt dan ook in, dat geweldgebruik tussen de erkende kernwapenstaten zeer onwaarschijnlijk lijkt te zijn geworden. Voor de vijf erkende kernwapenstaten betekent dit dat conventionele bewapening voor de onderlinge betrekkingen thans van minder belang is: een conventionele wapenwedloop tussen deze staten lijkt momenteel niet in het verschiet te liggen. Dit laat het belang van het tegengaan van verdere verspreiding van kernwapens en overbrengingsmiddelen onverlet. Er zijn redenen om aan te nemen dat het gedrag van nieuwe, niet-erkende kernwapenstaten minder beheersbaar is.

Tegen deze achtergrond van de veranderde betrekkingen op het gebied van internationale veiligheid krijgt conventionele wapenbeheersing gestalte. Hieronder zal nader worden ingegaan op de politieke context van conventionele wapenbeheersing.

1.2.2 De politieke context van conventionele wapenbeheersing

In het verlengde van de boven omschreven internationale politieke ontwikkelingen staat op het gebied van wapenbeheersing de strategische relatie tussen de grootmachten niet langer centraal, maar hebben andere aspecten van wapenbeheersing aan belang gewonnen. Het feit dat de AIV advies is gevraagd over conventionele wapenbeheersing getuigt hiervan. De betekenis van wapenbeheersing is aan verandering onderhevig.⁶

Dit geldt ook voor conventionele wapenbeheersing. De betekenis van conventionele wapenbeheersing verschilt afhankelijk van de politieke context waarin ze wordt nagestreefd. Daarom zal hier onderscheid worden gemaakt tussen de context van de klassieke interstatelijke betrekkingen (1.2.2.1), de context van het veiligheidsacquis in Europa (1.2.2.2) en de politieke context van spanningen en conflicten binnen staten (1.2.2.3).⁷

1.2.2.1 De context van de klassieke inter-statelijke betrekkingen

In de eerste plaats is er de politieke context van gebieden en regio's waar de soevereiniteit van staten in de onderlinge betrekkingen centraal staat. Niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden is de regel. Het gaat hier om gebieden en regio's als Latijns-Amerika, Zuid- en Oost-Azië en China, en het Midden-Oosten. Staten hebben voor het merendeel geweldsmonopolies gevestigd, al worden deze niet in alle gevallen als legitiem beschouwd. Regeringen van staten behartigen hun nationale belangen; in tijden van spanningen of conflicten kunnen ze dat doen door (te dreigen met) het gebruik van geweld. Voor dit doel sluiten ze bondgenootschappen en andere vormen van (tijdelijke) samenwerking. Machtsverhoudingen en diplomatie in de traditionele zin van het woord vormen de hoofdmoot van de onderlinge betrekkingen.

⁶ Zie hiervoor de overzichtsartikelen: James Fergusson (1991), *The Changing Arms Control Agenda*. *Arms Control*, vol. 12, No. 2, pp. 191 - 210 en Brad Roberts (1997), *Arms Control in the Emerging Strategic Environment*. *Contemporary Security Policy*, vol. 18, no. 1 (pp. 57 - 82), p. 61. Ook: Stuart Croft (1996), *Strategies of Arms Control - A History and Typology*. Manchester/New York, Manchester University Press.

⁷ Zie voor een vergelijkbare driedeling van politieke verhoudingen Koen Koch (1997), *State, Security and Armed Forces at the Turn of the Millenium*. In: Gert de Nooy (ed.) (1997), *The Clausewitzian Dictum and the Future of Western Military Strategy*. The Hague, Kluwer Law International, pp. 75 - 91.

In deze politieke context prijzen velen conventionele wapenbeheersing aan naar het model van Europa (zie ook IV.3). Dit model zou kunnen helpen spanningen te verminderen en conflicten te bedwingen. De verspreiding van de technologie en wapenexporten zijn in dit verband ook van belang: in de eerste plaats omdat de beschikbaarstelling van geavanceerde technologie en wapenleveranties de spanningen in de betreffende regio's kunnen vergroten; in de tweede plaats omdat de staten een dussdanige economische en industriële ontwikkeling hebben dat zich in deze regio's belangrijke wapenproducenten en -exporteurs bevinden.

In de krachtsverhoudingen tussen staten spelen kwalitatieve verschillen tussen krijgsmachten, met inbegrip van het niveau van de technologie, een steeds belangrijker rol. Sommigen gaan zelfs zo ver te spreken over een militair-technologische revolutie.⁸ Afspraken over beperkingen op wapenexporten zijn erop gericht te voorkomen dat technologisch geavanceerde wapensystemen in 'verkeerde' handen komen. Aangezien de technologie zich mede langs de weg van civiele toepassingen verspreidt, kan verspreiding echter niet worden voorkomen, doch slechts worden vertraagd. Wapenbeheersing en wapenexportregelingen dienen vooral om de voorsprong van de technologisch gevorderde staten te bestendigen om op deze wijze, in de eerste plaats, hun eigen veiligheid te waarborgen. In de tweede plaats spelen overwegingen omtrent de internationale of regionale stabiliteit en veiligheid.

Niettemin raken technologisch geavanceerde wapens verspreid. Voorbeelden zijn de Stinger- en Scud-raketten, die in verschillende conflicten (Afghanistan, het voormalige Joegoslavië, de tweede Golfoorlog) een rol van betekenis hebben gespeeld. Waar staten tegenover door henzelf geëxporteerde, technologisch geavanceerde wapens zijn komen te staan, kan worden gesproken van het boemerang-effect van wapenexporten. Het is vanwege de spanning tussen wapentechnologische vernieuwing en de verspreiding van conventionele wapens en geavanceerde technologie dat de staten waarin geavanceerde (wapen)technologie wordt ontwikkeld, ook de grootste voorvechters zijn van wapenbeheersing en regelingen die beogen de verspreiding van technologie tegen te gaan. Overigens is in dit verband ook de afstoting van militair materieel van belang. Deze vindt plaats vanwege de aanschaf van nieuwe, technologisch meer geavanceerde bewapening en vanwege het uit dienst nemen van bewapening op grond van de uitvoering van wapenbeheersingsovereenkomsten. Het gevolg is dat voorraden van overtollige, deels verouderde wapens worden gevormd, die op hun beurt op de markt kunnen worden gebracht, wat het streven naar wapenbeheersing en wapenexportregelingen extra bemoeilijkt.

1.2.2.2 De context van het veiligheidsacquis in Europa

In de tweede plaats is er de politieke context die kan worden aangeduid als het *veiligheidsacquis* in Europa. Het gaat hier om de staten in Noord-Amerika en Europa die betrokken zijn bij de vormgeving van de veiligheid in Europa. Het statelijk geweldsmonopolie is in het algemeen in een ver verleden gevestigd en de legitimiteit ervan is in de meeste gevallen niet omstreden. De betrokkenheid van deze staten bij de veiligheid in Europa wordt gekenmerkt door tal van afspraken, regelingen en verdragen. De staten achten zich hieraan gebonden en beschouwen deze als maatgevend voor de wijze waarop ze zich ten opzichte van elkaar gedragen (de omgangsvormen). Internationale organisaties zoals de OVSE, de NAVO, de Europese Unie (tweede pijler) en de WEU spelen in dit netwerk van afspraken, regelingen en verdragen een belangrijke rol; voor een groep staten omdat ze er deel van uitmaken; voor een andere omdat ze er volledig deel van *willen* uitmaken. In het buitenlands beleid van beide groepen staten spelen deze afspraken, regelingen, verdragen en organi-

8 Eén voorbeeld uit vele is Robert J. Bunker (1997), *Technology in a Neo-Clausewitzian Setting*. In: Gert de Nooy (ed.), pp. 137 - 165.

saties een centrale rol, waarbij de aard en mate van betrokkenheid per staat kan verschillen. Deze situatie wordt hier aangeduid als het *veiligheidsacquis*, gekenmerkt door politieke normen en beginselen, regels, geïnstitutionaliseerd overleg en (besluitvormings) procedures om het acquis te veranderen.⁹ De resultaten op het gebied wapenbeheersing, conventioneel en anderszins, maken deel uit van het Europese *veiligheidsacquis*. Op het gebied van conventionele wapenbeheersing gaat het om het CSE-verdrag, om de afspraken over personeelsplafonds en om de afspraken over vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen.

Het *veiligheidsacquis* in Europa, met inbegrip van de resultaten op het gebied van conventionele wapenbeheersing, heeft onder meer gediend als stootkussen om de internationale politieke veranderingen uit de periode 1989 - 1991 op te vangen. De belangrijkste zijn geweest het uiteenvallen van het Sovjet-imperium en de Sovjet-Unie en de vereniging van Duitsland. Door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het voormalige Joegoslavië zijn er staten ontstaan die (ook) trekken vertonen van de politieke context van spanningen en conflicten (zie onder 1.2.2.3). Te onderscheiden zijn duidelijke gevallen van 'failed states' (bijvoorbeeld Tadzjikistan), grensgevallen (bijvoorbeeld Wit-Rusland) en pas gevormde staten die zich nauwelijks lijken te onderscheiden van de overige staten van de politieke context van het *veiligheidsacquis* (bijvoorbeeld Slovenië). Ook de betrekkingen met en tussen deze nieuw gevormde staten worden voor een belangrijk deel gereguleerd door de afspraken, regelingen en verdragen van het *veiligheidsacquis*, al is het maar omdat deze zich daarnaar richten vanwege hun wens er deel van uit te maken.

Om politieke veranderingen te kunnen blijven inbedden, wordt het *veiligheidsacquis* geregeld aangepast. Op militair gebied bieden het Partnerschap voor de Vrede en diens politieke kader, de Europees-Atlantische Partnerschapsraad, alsmede de overeenkomsten tussen de NAVO en de Russische Federatie en Oekraïne,¹⁰ de politieke inbedding van de betrekkingen tussen het Westen en het voormalige Oosten. De uitbreiding van de samenstelling en verdere interne aanpassing van het overgebleven bondgenootschap, de NAVO, is de volgende, voorgenomen stap op deze weg.

Voor het gebied van conventionele wapenbeheersing is het voorts van betekenis dat er, in verband met nieuwe veiligheidsproblemen, een omslag heeft plaatsgevonden in de defensiecapaciteit van staten van grote, staande strijdkrachten naar kleinere, snel verplaatsbare eenheden, die op zeer korte termijn kunnen worden ingezet. De voorgenomen modernisering van het CSE-verdrag past in het streven deze nieuwe verhoudingen tussen de verdragspartijen en de militaire opstelling die deze met zich brengen, ook op het gebied van conventionele wapenbeheersing zichtbaar en beheersbaar te maken. De onderhandelingen hierover kunnen niet meer van blok tot blok worden gevoerd, aangezien het 'Oostelijk blok' als zodanig niet meer bestaat. Deze multilateralisering van de onderhandelingen maakt de modernisering van het CSE-verdrag een complexe aangelegenheid. Deze is overigens voorafgegaan door unilaterale ontwapening door tal van verdragspartijen.

9 Een netwerk van afspraken, regelingen en verdragen, zoals hier omschreven, wordt ook wel aangeduid als internationaal politiek regime, gedefinieerd als 'a set of implicit or explicit principles, norms, rules and decisionmaking procedures around which actors' expectations converge'. Zie Krasner, S.D. (red.) (1983) *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press, p. 2. Ook worden wel andere aanduidingen gebruikt als multilateraal veiligheidsstelsel, zie Bertram, C. (1995) *Europe in the Balance - Securing the Peace Won in the Cold War*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, p. 2 e.v.

10 Het gaat om de 'Stichtingsakte betreffende wederzijdse betrekkingen, samenwerking en veiligheid tussen de NAVO en de Russische Federatie' en het 'Handvest inzake een Bijzonder Partnerschap tussen de NAVO en Oekraïne'.

Gebleken is de afgelopen periode dat bij het oplopen van de politieke spanningen en het uitbreken van conflicten, de afspraken op het gebied van conventionele wapenbeheersing tekort zijn geschoten. Zoals bekend, hebben zich gewapende conflicten voorgedaan in het voormalige Joegoslavië, in Georgië, in Azerbaidzjan (om Nagorno-Karabach) en in Tsjetsjenië. (Ook in Moldavië zijn de spanningen hoog opgelopen.) Waar het hier om gaat, is dat, ondanks de verplichting tot het verschaffen van informatie in het kader van afspraken over wapenbeheersing, andere staten over het oplopen van spanningen niet of mondjesmaat zijn geïnformeerd.

1.2.2.3 De context van spanningen en conflicten binnen staten

In de derde plaats is er de politieke context van gebieden en regio's waar processen van staats- en natievorming nauwelijks op gang zijn gekomen en waar, in een aantal gevallen, staten uiteen zijn gevallen. De binnenlandse cohesie en stabiliteit kan per staat sterk verschillen, maar vertoont in het algemeen gebreken vanwege gemankeerde staats- en natievorming. Hierbij kan worden gedacht aan gebieden en regio's in Azië en Afrika, maar ook, zoals vermeld in 1.2.2.2, aan regio's in en aan de rand van Europa, te weten (delen van) het voormalige Joegoslavië, alsmede (delen van) de voormalige Sovjet-Unie. Een geweldsmonopolie is in het algemeen gebrekkig of niet gevestigd. Het geweld dat wordt uitgeoefend - in sommige gevallen terreur van dictatoriale regimes - wordt zeker niet altijd als legitiem ervaren. Dit geldt in de eerste plaats voor de burgers die het (moeten) ondergaan, maar ook voor de internationale gemeenschap. Omdat het niveau van integratie laag is, kunnen conflicten in deze regio's leiden tot chaos, niet alleen politiek, maar ook maatschappelijk, economisch en anderszins. Prille staatsstructuren en het beginnende besef van een natie vergruizen onder het wapengeweld dat een conflict kan oproepen. In dit verband wordt over 'failed states' gesproken: staten gekenmerkt door gewelddadige desintegratie, die soms gepaard gaat met terreur. Ingrijpen van buitenaf dient in het algemeen om de chaos terug te dringen en om te voorkomen dat deze overslaat naar elders - door de export van het conflict naar buurlanden, door vluchtelingenstromen e.d. Militair ingrijpen komt in deze gevallen neer op (pogingen tot) het vestigen van een plaatsvervangend geweldsmonopolie. Dergelijk ingrijpen is echter niet vaak succesvol en gaat met vele moeilijkheden gepaard.

In deze politieke context richt de aandacht zich op conventionele wapenbeheersing, niet meer alleen in Europa, maar ook elders in de wereld. Immers, zo wordt veelal geconstateerd, het zijn deze wapens die op grote schaal slachtoffers maken. Om dezelfde reden heeft de problematiek van lichte wapens zich in de loop van de jaren negentig een plaats op de politieke agenda verworven. Al in 1991 heeft de Algemene Vergadering hiervoor aandacht gevraagd. In zijn 'Supplement to the Agenda for Peace' van 1995 heeft de toenmalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Boutros Boutros-Ghali, lichte wapens in niet mis te verstane bewoordingen omschreven als 'the weapons that are actually killing people in the hundreds of thousands'.¹¹ In dit verband wees hij onder andere op de verspreiding van automatische handvuurwapens en anti-personeel mijnen. Maatregelen op het gebied van conventionele wapenbeheersing kunnen deel uitmaken van een vredesverdrag of wapenstilstandsovereenkomst, in de verwachting dat deze zullen bijdragen aan het oplossen of beheersen van het betreffende conflict. Wegens de humanitaire noden als gevolg van strijd en wapengeweld en omdat leveranties van conventionele wapens in menig geval een Noord-Zuid aangelegenheid zijn, heeft dit aan conventionele wapenbeheersing een Noord-Zuid dimensie verleend en maken ook wapenexporten en -importen deel uit van de discussie hoe het gebruik en de beschikbaarheid van conventionele wapens kan worden teruggedrongen.

11 *Supplement to an Agenda for Peace* (1995) Boutros Boutros-Ghali (New York, A/50/60-S/1995/1) punt 60.

Dit thema - het terugdringen van het gebruik en de beschikbaarheid van conventionele wapens - vormt de leidraad in de volgende hoofdstukken. Hierin zullen de verschillende aspecten van conventionele wapenbeheersing worden behandeld die in de adviesaanvraag aan de orde zijn gesteld.

II OP WEG NAAR NIEUWE VERHOUDINGEN IN EUROPA INZAKE CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING

I I.1 HET CSE-VERDRAG

II.1.1 Het CSE-verdrag tot 1997

Het Verdrag over de Conventionele Strijdkrachten in Europa, het CSE-verdrag, legt beperkingen op aan de numerieke sterkte en opstelling van de strijdkrachten in Europa van 30 verdragspartijen. Het verdrag is tot stand is gekomen gedurende een periode waarin de internationale politiek heftig in beweging was. In december 1988 toonde de Sovjet-Unie zich, bij monde van de secretaris-generaal van de communistische partij, Gorbachov, voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, bereid af te zien van haar conventionele militaire superioriteit in Europa. Toen het verdrag in 1990 is gesloten, werd net de deur geopend naar andere internationale politieke verhoudingen dan die van de Koude Oorlog. Het CSE-verdrag is in november 1990 getekend door de lidstaten van de NAVO en het voormalige Warschaupact. Omdat het Warschaupact net in die tijd uiteen viel, heeft het verdrag weliswaar een structuur op basis van twee groepen, maar worden de militaire allianties waar deze structuur op is gestoeld, niet in het verdrag genoemd. Door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, in 1991, moesten bovendien voorzieningen worden getroffen om de opvolgerstaten van de Sovjet-Unie gelegen in Europa, zelfstandig partij te maken bij het verdrag (met uitzondering van de Baltische staten die zich niet aan het verdrag wensten te binden). Dit is geregeld in de overeenkomst van Tashkent van mei 1992 (waardoor het aantal verdragspartijen is gestegen van 22 naar 30).¹² Het CSE-verdrag is in juli 1992 uiteindelijk in werking getreden. Zijn complexiteit is, behalve uit de technische vereisten van het beperken van aantallen zware conventionele wapens (tanks, gepantserde gevechtsvoertuigen, artillerie, gevechtsvliegtuigen en -helikopters) en de verificatie daarvan, te verklaren uit de bovenomschreven veranderingen in de internationale politieke omgeving, die een stempel hebben gedrukt op het verdrag.

Het CSE-verdrag heeft de militaire verhoudingen in Europa doorzichtig gemaakt en eraan bijgedragen dat strategische verrassingsaanvallen en grootscheepse offensieven onder huidige omstandigheden niet hoeven te worden gevreesd. Het CSE-verdrag heeft de unilaterale verminderingen van het militaire vermogen van het overgrote deel van de Europese landen gecodificeerd en deze controleerbaar gemaakt door middel van afspraken over verificatie. De plafonds die zijn gesteld aan de categorieën zware wapens hebben een vertrouwenwekkende werking. Op grote schaal is militair materieel vernietigd. Hiermee is niet gezegd dat de uitvoering van het CSE-verdrag geen problemen kent. Hieronder wordt ingegaan op twee problemen die van belang zijn voor de aanpassing van het CSE-verdrag: 1) de Russische militaire opstelling in het flankgebied; 2) het militaire materieel ten oosten van de Oeral.

12 De volgende staten zijn anno 1998 partij bij het CSE-verdrag: Armenië, Azerbaidzjan, België, Bulgarije, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Georgië, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Kazachstan, Luxemburg, Moldavië, Nederland, Noorwegen, Oekraïne, Polen, Portugal, Roemenië, de Russische Federatie, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Wit-Rusland.

Ad 1) Toen op 17 november 1995 de periode eindigde voor de reductie van het door het verdrag beperkte militair materieel, bleek de Russische Federatie meer zware wapens op de flanken te hebben opgesteld dan het verdrag toestond.¹³ Naar het oordeel van de Russische regering wettigden veiligheidsproblemen in de Kaukasus deze opstelling. De Russische Federatie nam de overige plafonds overigens wel in acht. De Russische opstelling was geen verrassing aangezien Moskou sinds 1993 had aangedrongen op wijziging van de plafonds voor de flanken. De oplossing is bemoeilijkt door Russisch - Turkse tegenstellingen over de Kaukasus. Niettemin is voor dit probleem midden 1996 een drieledige oplossing gevonden. In de eerste plaats is de kaart van het CSE-verdragsgebied herzien door het flankgebied te verkleinen. Regio's zijn overgebracht van de flankenzone naar de centrale zone, wat de Russische Federatie met name in de Kaukasus een grotere militaire speelruimte heeft gegeven. In de tweede plaats gelden voor de Russische Federatie voor drie jaar, tot 31 mei 1999, minder beperkingen: de Russische plafonds zijn tijdelijk verhoogd met het materieel dat al in de betreffende regio's is opgesteld. Daar staat tegenover, in de derde plaats, dat de Russische Federatie ruimere toegang heeft verschaft ter controle en verificatie van de gemaakte afspraken. Afgesproken is dat tien extra inspecties kunnen worden gehouden. Het flankenakkoord kan worden omschreven als modernisering van het CSE-verdrag 'avant la lettre'. Het is van belang dat de inhoud hiervan bij de verdere aanpassing van het CSE-verdrag wordt gehandhaafd.

Ad 2) Voorafgaand aan de sluiting van het CSE-verdrag (in november 1990) heeft de Russische Federatie grote hoeveelheden van de zware categorieën conventionele wapens die onder het verdrag moeten worden beperkt, buiten het verdragsgebied geplaatst, te weten ten oosten van de Oeral. Over (grote delen van) dit materieel is afgesproken dat het onbruikbaar moet worden gemaakt op zo'n wijze dat dit voor Amerikaanse satellieten is waar te nemen. De Russische Federatie heeft niet aan deze verplichting voldaan, naar eigen zeggen wegens geldgebrek, maar zij heeft respijt gekregen tot het jaar 2000. Afgesproken is wel dat dit materieel kan worden geïnspecteerd om de naleving van de gemaakte afspraken te controleren. Overigens is het overgrote deel van de wapens onbruikbaar geworden door de opslag in de open lucht en de invloed van de weersomstandigheden en omdat geen onderhoud meer wordt gepleegd.

Het CSE-verdrag beperkt zich tot zware conventionele wapens. Daarnaast hebben de verdragspartijen ook afspraken gemaakt over de personeelssterkte. Dit is gebeurd in de CSE-personeelsovereenkomst van juli 1992, waarin de verdragspartijen voor het CSE-verdragsgebied niveau's van personeel hebben opgegeven. Vanaf maart 1996 gelden deze als plafonds die niet mogen worden overschreden.

II.1.2 De aanpassing van het CSE-verdrag

De gewijzigde veiligheidspolitieke omgeving maakt het noodzakelijk het CSE-verdrag aan te passen. Deze aanpassing moet worden gezien in de bredere politieke context van verdere ontwikkeling van het *veiligheidsacquis* in Europa. De uitbreiding en aanpassing van de NAVO

¹³ De flanken vormen een speciale geografische zone van het CSE-verdragsgebied. Het zijn de zones in het noorden en zuiden van het CSE-verdragsgebied waar het voormalige Warschaupact en de NAVO aan elkaar grensden. Voor deze zones zijn in het CSE-verdrag speciale voorzieningen getroffen, onder meer aparte plafonds. Turkije, Griekenland en Noorwegen zijn de NAVO-lidstaten die in de flankzone liggen. In de Oostelijke groep gaat het om Roemenië, Bulgarije, Moldavië, Armenië, Georgië, Azerbaidzjan en delen van de Russische Federatie (de militaire districten Leningrad en Noord-Kaukasus) en van Oekraïne (een deel van het militaire district Odessa).

en de daarmee sterk samenhangende verdere ontwikkeling van de betrekkingen op veiligheidsgebied met de Russische Federatie en Oekraïne, maken hiervan deel uit. De centrale plaats van het CSE-verdrag in de Europese veiligheid verleent de aanpassing van het verdrag, ondanks de technische complexiteit, een zeer politiek karakter. In de onderhandelingsgroep in Wenen - de 'Joint Consultative Group' - is in 1997 met moeite overeenstemming bereikt over de wijze waarop de verdere aanpassing van het CSE-verdrag zal worden benaderd. Het aanvankelijke doel, een alomvattend kaderakkoord, was niet haalbaar. Vandaar dat het is gebleven bij overeenstemming over de aanpak van onderhandelingen.¹⁴ De categorieën zware wapens waar het verdrag betrekking op heeft, zullen naar alle waarschijnlijkheid ongewijzigd blijven. De volgende doelstellingen van de aanpassing van het CSE-verdrag kunnen worden onderscheiden:

- 1) Het CSE-verdrag kent een structuur met een Westelijke en Oostelijke groep van verdragspartijen. Deze structuur - het tegenover elkaar stellen van groepen van staten - weerspiegelt niet langer de verhoudingen in Europa op veiligheidsgebied, aangezien de Oostelijke groep van verdragspartijen niet meer als zodanig functioneert. Daarom wordt gestreefd naar een opzet van het CSE-verdrag zonder groepen. Dit zal ook voor het systeem van verificatie niet zonder gevolgen blijven;
- 2) Met het verdwijnen van de groepsstructuur dienen ook de beperkingen van de categorieën wapens op een andere wijze te worden ingekleed. Dit zal gebeuren door het onderscheid tussen nationale en territoriale plafonds. Nationale plafonds beperken de hoeveelheid materieel van landen op hun eigen grondgebied. Territoriale plafonds beperken de hoeveelheid tanks, gepantserde gevechtsvoertuigen en stuks artillerie van verdragspartijen die zijn toegestaan op (delen van) het grondgebied van andere landen. Hierbij is materieel van gestationeerde eenheden inbegrepen. Er is afgesproken de bewapening numeriek verder te verminderen, in vergelijking met de hoeveelheid die was toegestaan toen het CSE-verdrag in 1990 werd gesloten.¹⁵ *De AIV juicht dit streven naar verdere reducties toe.*
Een centraal onderhandelings-thema is de wijze van vaststelling en herziening van territoriale plafonds. (Nationale plafonds worden bij consensus vastgesteld en kunnen bilateraal worden verhoogd; dat wil zeggen dat het plafond van een land kan worden verhoogd als dat van een ander land evenveel wordt verlaagd.) Daarnaast wordt gesproken over maatregelen om een als dreigend ervaren stationering van strijdkrachten, met inbegrip van buitenlandse strijdkrachten, te voorkomen. Dit is een Russische wens in verband met de uitbreiding van de NAVO¹⁶;

14 Dit is de 'Decision of the Joint Consultative Group Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaption' van 23 juli 1997. Dit document zal hierna worden aangeduid als het besluit van de JCG van juli 1997.

15 Hierover hebben de verdragspartijen overeenstemming bereikt in het besluit van de JCG van juli 1997: "[T]hey [de verdragspartijen] will reach conclusions regarding reductions they might be prepared to take, with the aim of achieving a significant lowering in the total amount of TLE permitted in the area of application [-]", p. 2, punt 5. De Stichtingsakte tussen de NAVO en de Russische Federatie stelt: "NATO and Russia believe that an important goal of CFE adaption should be a significant lowering in the total amount of Treaty-limited equipment permitted in the Treaty's area of application (-)", p. 13. In antwoord op kamervragen van de fractie van Groen Links, in het kader van de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1998, heeft de minister van Buitenlandse Zaken aangekondigd dat het Nederlandse plafond in elk geval met 10% naar beneden kan gaan en dat verdere reducties niet zijn uitgesloten.

16 Zie hiervoor het JCG-besluit van juli 1997, p. 3, punt 13.

- 3) Nu de groepenstructuur uit het CSE-verdrag verdwijnt, ligt het in de rede het verdrag open te stellen voor staten die thans geen partij zijn bij het verdrag. De bijdrage die het CSE-verdrag levert aan de stabiliteit en veiligheid in Europa, strekt zich ook uit over die staten. Het gaat, naast de eerder genoemde Baltische staten, om voormalige neutrale of niet-gebonden staten als Ierland, Oostenrijk, Zwitserland, Zweden en Finland, alsmede om de opvolgerstaten van het voormalige Joegoslavië. Zoals gezegd, binnen de OVSE wordt geregeld aan niet-verdragspartijen gerapporteerd over de voortgang bij de uitvoering en de aanpassing van het CSE-verdrag. Een sterkere betrokkenheid van de bovengenoemde landen past in het streven, afgesproken in de OVSE, van harmonisatie van verplichtingen op het gebied van conventionele wapenbeheersing.

Om deze harmonisatie te bereiken doet de AIV de volgende aanbevelingen:

- a) *Aan landen die geen partij zijn bij het CSE-verdrag wordt gevraagd deel te nemen aan de uitwisseling van militaire gegevens en de controle daarop (verificatie). Een eerste stap kan zijn deelname op vrijwillige grondslag, bijvoorbeeld door de landen die deelnemen aan de Europees-Atlantische Partnerschapsraad;*
- b) *Landen die willen toetreden tot de NAVO, dienen eerst partij te worden bij het CSE-verdrag. Voor de eerste uitbreiding van de NAVO met Hongarije, Polen en de Tsjechische Republiek, heeft deze voorwaarde geen gevolgen omdat de genoemde landen al partij zijn bij het CSE-verdrag. Op de langere termijn kan deze voorwaarde bijdragen aan de harmonisatie van de verplichtingen op het gebied van wapenbeheersing en bovendien het proces van uitbreiding van de NAVO transparant maken en een vertrouwenwekkende werking geven.*

De AIV beveelt de Nederlandse regering aan a) en b) in het daarvoor geëigende internationale overleg te bevorderen.

Bij de modernisering van het CSE-verdrag kan het beginsel van evenwichtige militaire krachtsverhoudingen niet langer betrekking hebben op de twee groepen van staten. Deze worden nu geïndividualiseerd (nationale plafonds) en toegeschreven op (delen van) het grondgebied van verdragspartijen (territoriale plafonds). Als de verdragspartijen erin slagen hierover overeenstemming te bereiken, dan zijn de conventionele militaire krachtsverhoudingen in Europa gebonden aan, op de nieuwe veiligheidssituatie afgestemde afspraken.

Overigens bestaat de verwachting dat veel landen hogere plafonds zullen claimen dan hun werkelijke bestanden aan militair materieel; niet alleen de behoefte aan flexibiliteit speelt hier een rol, maar ook de verwerving van internationale status. *In de bandbreedte tussen de overeen te komen plafonds en werkelijke bestanden dient evenwicht te bestaan tussen het streven naar stabiliteit (de vertrouwenwekkende werking van de plafonds) en het streven naar flexibiliteit (de mogelijkheid gedurende crises militair te kunnen optreden). Een beperkte bandbreedte kan helpen een militaire opbouw op het spoor te komen. Hoe dit ook zij, te maken afspraken over nationale en territoriale plafonds kunnen worden opgevat als de erkenning door de verdragspartijen van elkaars defensiebehoeften, waarbij het erom gaat dat geen van de verdragspartijen conventionele militaire superioriteit kan ontwikkelen of een bedreiging kan (gaan) vormen voor andere verdragspartijen.*¹⁷

17 Het besluit van de JCG van juli 1997 stelt hierover: "The States Parties are determined to sustain and strengthen the Treaty's effectiveness in preventing destabilizing accumulations of indigenous and stationed forces. They will seek stability by further developing measures to prevent any potentially threatening build-up of conventional forces in particular regions", p. 2, punt 10.

Bij de aanpassing van het CSE-verdrag gaat het in eerste aanleg om de (veiligheids)belangen van de grote en middelgrote verdragspartijen, te weten de Verenigde Staten, de Russische Federatie, het Verenigd Koninkrijk, Polen, Frankrijk en Duitsland. Het gevaar van de opheffing van de groepenstructuur is dat in het overleg over het CSE-verdrag de rol van de NAVO vermindert ten gunste van bilateraal overleg, waarbij het risico bestaat dat kleine landen als Nederland onvoldoende uit de verf zullen komen. Met name de positie van Duitsland is, vanwege zijn ligging en vanwege de grote aantallen op zijn grondgebied gestationeerde eenheden, van doorslaggevend belang. Daarnaast is Duitsland voor Nederland van bijzonder belang wegens de intensieve samenwerking, onder meer op veiligheidsgebied tot uiting komend in het gemeenschappelijk Duits-Nederlandse legerkorps. *Tegen deze achtergrond lijkt het aangewezen de samenwerking met Duitsland te intensiveren, zeker op het gebied van verificatie. Bovendien kan deze samenwerking worden ingebed in de militaire samenwerking tussen Duitsland en Nederland. De AIV beveelt aan dat de Nederlandse regering hiervoor de nodige stappen zet.*

In het kader van de aanpassing van het CSE-verdrag acht de AIV het wenselijk dat het crisisbestendig wordt gemaakt. Het feit dat het nog te veel is toegesneden op de voorkoming van grootschalige conflicten heeft tot de merkwaardige situatie geleid dat CSE-verdragspartijen de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij gewapende conflicten, overwegend binnenlandse conflicten, zonder dat andere verdragspartijen hierover zijn geïnformeerd in het kader van de uitwisseling van militaire gegevens. Deze hebben alleen kunnen constateren dat er sprake is van materieel dat niet kan worden geïnspecteerd omdat het zich bevindt in conflictgebieden waar de veiligheid van de inspecteurs niet kan worden gewaarborgd. Om te beginnen zou in het kader van de informatie-uitwisseling een voorziening kunnen worden opgenomen voor dit soort materieel. Bovendien kunnen de verdragspartijen afspreken onmiddellijk te melden dat de veiligheid van inspecteurs in een gebied niet kan worden gewaarborgd (en het er niet op aan laten komen of voor het betreffende gebied een inspectie wordt aangekondigd zoals momenteel de praktijk is). Daarnaast worden de volgende maatregelen in overweging gegeven:

- 1) In het kader van het ontwikkelen van stabiliserende maatregelen die tot doel hebben een potentieel dreigende opbouw van strijdkrachten te voorkomen, kan worden gedacht aan een maatregel die de verdragspartijen verplicht tot het aanmelden van de werkelijke inzet gedurende gewapende strijd van de vijf categorieën zwaar materieel die onder het CSE-verdrag vallen. De aanmelding zou betrekking dienen te hebben op de (verandering van) lokatie van het materieel, op de omstandigheid of het geïnspecteerd kan worden etc.;
- 2) Als volgende stap kan worden gesuggereerd dat de verdragspartijen in de JCG de mogelijkheid krijgen met elkaar te overleggen over de hierboven omschreven inzet van materieel;
- 3) Daarnaast zou de JCG in deze gevallen de mogelijkheid moeten krijgen inspectieteams uit te sturen, wat betekent dat deze inspecties geen nationale verantwoordelijk zijn, maar een verantwoordelijkheid van alle verdragspartijen gezamenlijk. Het gegevensbestand met voor de verdragspartijen aanvaardbare inspecteurs kan voor dit doel worden aangewend.

De AIV beveelt bij Nederlandse regering aan het CSE-verdrag meer crisisbestendig te maken. De hiervoor genoemde maatregelen dienen met dat doel in internationaal overleg te worden ingebracht.

II.1.3 De Russische Federatie

Met betrekking tot de aanpassing van het CSE-verdrag neemt de Russische Federatie een bijzondere positie in. In de eerste plaats door de combinatie van het uiteenvallen van het Sovjet-imperium, de Sovjet-Unie zelf en de uitbreiding van de NAVO. Moskou betoogt dat deze ontwikkelingen de veiligheidssituatie van de Russische Federatie aanzienlijk hebben verslechterd. Compensatie zou moeten worden geboden door een vergaande modernisering van het CSE-verdrag, die andere verdragspartijen dusdanige beperkingen zou moeten opleggen dat deze niet langer in een voordelige positie verkeren als gevolg van het verslechteren van de Russische veiligheidssituatie.

Daar komt bij, in de tweede plaats, dat de Russische strijdkrachten ernstig te lijden hebben onder de economische problemen in de Russische Federatie. Alleen al omdat het Russische defensiebudget ten enen male ontoereikend is om de huidige, omvangrijke krijgsmacht inzetgereed te houden, zijn reducties niet te vermijden. In december 1997 heeft president Jeltsin aangekondigd dat de Russische land- en zeestrijdkrachten met 40% zullen worden ingekrompen. Het gaat met name om de strijdkrachten in het noordwesten van het land, wat erop wijst dat de Russische Federatie zijn strijdkrachten vooral elders in het land wenst in te kunnen zetten. De veronderstelling ligt voor de hand dat de aanwezigheid van energievoorraden in het gebied rond de Kaspische zee en de Kaukasus in deze afweging meespeelt. Hoe dit ook zij, de unilaterale reducties die de krijgsmacht van de Russische Federatie noodgedwongen in de nabije toekomst zal ondergaan, geven Moskou extra argumenten vergaande beperkingen te bepleiten in het kader van de modernisering van het CSE-verdrag. Overigens winnen andere strijdkrachten aan betekenis, met name die onder het ministerie van Binnenlandse Zaken vallen. Deze zijn in het algemeen ook beter uitgerust dan de militaire strijdkrachten. Deze vallen momenteel niet onder de CSE-personeelsplafonds. *Met het oog op het toenemende belang van deze strijdkrachten, niet alleen in de Russische Federatie maar ook elders, bijvoorbeeld in Oekraïne, acht de AIV het van belang dat de categorieën personeel die onder de plafonds zijn gebracht, worden herzien. Hij is van oordeel dat het personeel van deze en andere paramilitaire eenheden onder de CSE-personeelsplafonds dienen te worden gebracht.*

In de derde plaats geldt voor een deel van de verdragspartijen, namelijk de voormalige lidstaten van het Warschaupact en sommige opvolgerstaten van de Sovjet-Unie, dat deze het CSE-verdrag beschouwen als extra garantie tegen mogelijk hernieuwd opkomende Russische heerszucht. Dit niet alleen vanwege het recente verleden, maar ook doordat in de betreffende landen beduchtheid bestaat voor de eventuele opkomst van revanchistische politieke krachten in de binnenlandse, Russische politiek.

In de vierde plaats, zoals uiteengezet in II.1.1, heeft de Russische Federatie jarenlang meer zware wapens op de flanken van het verdragsgebied opgesteld dan het verdrag toestond. De Russische Federatie meende hier goede argumenten voor te hebben op grond van de veranderde veiligheidssituatie; argumenten die door een deel van de overige verdragspartijen overigens niet werden aanvaard. Mede op instigatie van de Verenigde Staten is de Russische Federatie in deze kwestie coulant behandeld, met name om haar betrokkenheid bij het *veiligheidsacquis* in Europa niet in de waagschaal te stellen.

De aanpassing van het CSE-verdrag maakt deel uit van de aanpassing van het veiligheidsacquis in Europa aan de veranderde politieke omstandigheden. Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van de NAVO. De AIV beveelt bij de Nederlandse regering aan te bevorderen dat beide kwesties met elkaar worden verbonden door te streven naar voltooiing van de aanpassing van het CSE-verdrag vóórdat de NAVO uitbreidt. Aangezien de toetreding van nieuwe lidstaten is voorzien voor april 1999, het vijftigjarig bestaan van de NAVO, betekent dit dat de aanpassing van het CSE-verdrag daarvoor zou moeten worden afgerond.

II.2 CSBMs

Het concept van vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen (CSBMs of 'Confidence and Security Building Measures' werd in Europa ingevoerd in de Slotacte van Helsinki van 1975. In dit kader zijn de afspraken over CSBMs vastgelegd. Het voornaamste doel was, analoog aan vergelijkbare maatregelen op nucleair gebied, het voorkomen van het uitbreken van onbedoelde vijandelijkheden. Het aanmelden van grote militaire oefeningen, indertijd een politieke doorbraak, leek hiervoor het aangewezen instrument. De politieke afspraken en niet in verdragen vastgelegde regelingen hebben sinds die tijd een verrassende vlucht genomen, zeker na het Stockholm-document van 1986. Ging het aanvankelijk nog slechts om het aanmelden van grote oefeningen en de mogelijkheid deze waar te nemen, tegenwoordig kunnen waarnemers tal van militaire manoeuvres bijwonen en tal van militaire installaties en opstellingen bezoeken. Ook over defensiedoctrines en -inspanningen wordt informatie uitgewisseld en vindt overleg plaats.

CSBMs onderscheiden zich van andere vormen van wapenbeheersing. De maatregelen richten zich vooral op de output; niet zozeer het militaire vermogen wordt met behulp van CSBMs in beschouwing genomen, maar wat met dat vermogen kan worden aangericht.¹⁸ In de beginfase is de uitvoering van CSBMs niet altijd vlekkeloos verlopen. Vroeg in de jaren tachtig - toen de vakbond Solidariteit zich roerde in Polen - verschaften de landen van het Warschaupact minder gegevens omtrent grote militaire oefeningen aan de grenzen met dat land dan zij volgens de Slotacte van Helsinki hadden moeten doen. Dit heeft, indertijd, de politieke spanningen verhoogd. CSBMs zijn toen gebruikt op een wijze die tegengesteld is aan wat met deze maatregelen is beoogd, namelijk om achterdocht te zaaien en verwarring te scheppen door het verstrekken van onvolledige informatie.¹⁹

Tegenwoordig worden de CSBMs uit het Weens Document van 1994 door de OVSE-staten grosso modo volledig uitgevoerd. Dat geldt ook voor de maatregelen die enkele jaren zijn ingevoerd, te weten de informatie-uitwisseling over defensieplanning, een van oorsprong Nederlands initiatief, en de militaire samenwerking. De jaarlijkse informatie-uitwisseling over de strijdkrachten en die over defensieplanning, zeker in combinatie, hebben de militaire transparantie vergroot. In het algemeen leveren de landen van de OVSE de gegevens op het afgesproken tijdstip. De uitvoering van het Weens Document wordt jaarlijks geëvalueerd. Dit biedt de deelnemende landen de mogelijkheid hun opvattingen over de uitvoering van CSBMs kenbaar te maken.

De tendens dat steeds minder omvangrijke militaire oefeningen worden aangemeld zet zich voort. Dit is een gevolg van twee ontwikkelingen: in de eerste plaats wordt, in vergelijking met de periode van de Koude Oorlog, op kleinere schaal en met kleinere eenheden geoefend; in de tweede plaats wordt steeds meer met computersimulaties gewerkt. Dit heeft ertoe geleid dat staten waarnemers voor oefeningen hebben uitgenodigd, waarvan de grootte lag beneden de vereiste drempel van het aantal manschappen. *Niettemin is de AIV van oordeel dat de mogelijkheid moet worden geschapen mobiele, snel verplaatsbare (en dus offensief te gebruiken) eenheden intensiever aan CSBMs te onderwerpen. Daarom beveelt*

18 'Because it [CSBMs] concentrates explicitly on what the other side can do rather than on what military quantities it has at its disposal, this approach represents a fundamental change, a change from a focus on the military input - men, tanks, missiles - to a focus on the military output - surprise attack, pre-emptive nuclear strike, etc'. Zie C. Bertram - "The Future of Arms Control: Part II. Arms Control and Technological Change: Elements of a New Approach"; Adelphi Paper 146 (London, IISS, 1978), p. 19.

19 Zie V.Y. Gheballi - 'La diplomatie de la détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973 - 1989)' (Brussel, Établissements Émile Bruylant, 1989), p. 159.

hij de Nederlandse regering aan in de OVSE te bepleiten dat meer gedetailleerde informatie wordt uitgewisseld en dat CSBMs worden voorgesteld, die het mogelijk maken oefeningen van eenheden in de orde van grootte van 1000 a 1500 manschappen waar te nemen (momenteel, onder voorwaarden, 3500).

Na de OVSE-top in Boedapest in 1994 heeft er niet veel schot gezeten in het overleg over wapenbeheersing in de OVSE in Wenen. Op de top in Lissabon in december 1996 is daarom het belang van het onderwerp onderstreept door een agenda en kader voor wapenbeheersing te ontwerpen. Weliswaar worden hierin tal van onderwerpen aangeroerd, bijvoorbeeld gebieden waarop nieuwe maatregelen kunnen worden ontwikkeld, uitdagingen en risico's, doelen en methoden e.d. Wat echter aan beide documenten ontbreekt is politieke richting. Mogelijkerwijs zal de aanpassing van het CSE-verdrag hierin verbetering brengen. Het lijkt geen toeval dat, nu de discussie over CSE aan intensiteit wint, ook meer voorstellen voor CSBMs worden gedaan, onder meer voor een maatregel voor militaire infrastructuur, alsmede één voor vliegtuigen. Het eerste voorstel beoogt nieuwe militaire infrastructuur en verbeteringen aan bestaande infrastructuur onder de informatievoorziening te brengen en deze te onderwerpen aan een vorm van verificatie. Het tweede voorstel heeft tot doel informatie uit te wisselen over transport-, tanker- en waarnemingsvliegtuigen (vooral AWACS). *De AIV steunt deze beide voorstellen, niet alleen omdat ze bijdragen aan de openheid en transparantie, maar ook omdat ze de aanpassing van het CSE-verdrag aanvullen.*

Het Open Skies-verdrag, ondertekend in maart 1992, is een CSBM op zich. Het biedt de verdragspartijen de gelegenheid boven elkaars grondgebied waarnemingsvluchten uit te voeren. Over de waargenomen militaire opstellingen wordt aan de overige verdragspartijen gerapporteerd. Tot nog toe zijn alleen proefvluchten uitgevoerd, aangezien de Russische Federatie, Oekraïne en Wit-Rusland het verdrag nog niet hebben geratificeerd. Om de uitvoering van waarnemingsvluchten dichterbij te brengen, zijn in de onderhandelingen in Wenen twee gedachten naar voren gebracht, namelijk om het Open Skies-(ontwerp)verdrag te wijzigen in een CSBM of om het op te nemen in het verificatieprotocol van het CSE-verdrag. De AIV heeft een voorkeur voor de eerste gedachte, al was het maar omdat dan een ruimere kring van landen aan de uitvoering van Open Skies-vluchten kan deelnemen. Aan de tweede gedachte kleeft enig risico, aangezien de drie genoemde staten ook partij zijn bij het CSE-verdrag. Opname in het verificatieprotocol zou de aanpassing van het CSE-verdrag kunnen bemoeilijken.

III DE VERSPREIDING VAN EN HANDEL IN LICHTE WAPENS: EEN WERELDWIJD PROBLEEM

III.1 INLEIDING

De internationale gemeenschap lijkt in toenemende mate te worden geconfronteerd met gruweldaden. Bruutheid van optreden, ongebeheerd geweldgebruik en regelrechte terreur zijn aan de orde van de dag. De namen van landen als Somalië, Sri Lanka, Bosnië-Herzegovina, Rwanda, de Democratische Republiek Congo (voorheen Zaire), Algerije e.a. zijn hiermee de laatste jaren onverbrekelijk verbonden. Het optreden kan geschieden uit naam van de overheid (leger, politie, speciaal gevormde veiligheidsdiensten, huurlingen) of uit naam van groeperingen die het gezag van de overheid betwisten. Vaak is echter onduidelijk wie of welke groepering verantwoordelijk is voor de gepleegde gruwelen. Tegen deze achtergrond is het streven de beschikbaarheid en het gebruik van lichte wapens terug te dringen, urgent geworden. Maatregelen op dit gebied kunnen deel uitmaken van vredesregelingen of wapenstilstandovereenkomsten.

Vanzelfsprekend dient ook hier onderscheid te worden gemaakt tussen de oorzaken die aan conflicten ten grondslag liggen en de middelen die partijen ter beschikking staan om conflicten uit te vechten. Het laatste is een vraagstuk van wapenbeheersing; het eerste veronderstelt een bredere benadering dan vraagstukken van wapenbeheersing alleen. Wapenbeheersing kan weliswaar enigszins helpen de stroom lichte wapens in te dammen, maar is niet bestand, zomin als vredesregelingen of wapenstilstandovereenkomsten dat zijn, tegen de centrifugale krachten of gewelddadige anarchie voortkomend uit botsende belangen en vijandschap. Gezien de urgentie van de problematiek en het onmiskenbare verband tussen de beschikbare middelen en de wijze waarop conflicten worden beslecht, wordt hieronder, voortbouwend op I.2.2.3, kort ingegaan op de omstandigheden waarin de verspreiding en het gebruik van lichte wapens veelal plaatsvinden.

III.2 LICHTE WAPENS EN CONFLICTEN

Aan het gebruik van lichte wapens, met name in landen van de Derde Wereld maar daar niet alleen, liggen veelal conflicten ten grondslag om de staatsmacht. Staten waarin zich deze conflicten voordoen, worden wel aangeduid als "failed states". Ook wordt wel gesproken van 'complex emergencies' of van situaties van 'half peace/half war'. Waar het hier om gaat, is de gewelddadige desintegratie van staten, die gepaard kan gaan met terreur. Deze staten worden met uiteenvallen bedreigd onder invloed van binnenlandse conflicten, waarvan de gevolgen over de bestaande staatsgrenzen heen kunnen reiken. Nationaal besef is geen vaststaand gegeven, dat bij proclamatie in nieuwe staten opbloeit. Het moet zich in de loop van de tijd ontwikkelen. Als de vorming van naties als ontwikkelingsprocessen kunnen worden gezien, geldt dat ook voor de vorming van staten. Van naties kan worden gesproken als regeerders en geregeerden, verschillende sociale strata en uiteenlopende regio's binnen een staat, zó naar elkaar zijn toegegroeid dat ze wel gedwongen zijn rekening met elkaar te houden en zich een politieke gemeenschap vormt. Van staten kan worden gesproken als hieraan de organisatievorm wordt verbonden van een centraal gezag met een effectief gemaakte aanspraak op het legitiem gebruik van geweld. Het niveau van staats- en natievorming kan verschillen, en daarmee de mate van cohesie en stabiliteit.

De vorming van staten en naties is zowel een ongepland sociaal proces als bewuste politiek. Zolang de machtsverhoudingen zeer ongelijk zijn en de centrale staatsmonopolies in handen zijn van een bepaald(e) regime-elite, clan of bevolkingsgroep, is de stabiliteit van

de staat die van de kerker. Zodra ontsnapping daaruit mogelijk is, moet dit haast wel tot geweld leiden. Waar de overheid onvoldoende gezag heeft kunnen opbouwen en niet over de middelen beschikt om zich op het gehele grondgebied te laten gelden, heerst een instabiele politieke situatie waar invoer en aanwezigheid van (lichte) wapens al snel over kunnen gaan in werkelijk gebruik. Juist waar de overheid 'zwak' is, is de kans des te groter dat de grenzen poreus zijn, waardoor de illegale wapenhandel kan bloeien, niet zelden mede bevorderd door corruptie in het overheidsapparaat. De oppositionele groepen die zich kunnen bewapenen, schuwen de confrontatie niet (langer) en proberen steeds grotere groepen burgers hun wil op te leggen, waarbij in de regel het direct economisch gewin net zo'n grote rol speelt als het vestigen van gezag. Bij gebrek aan bescherming van de overheid pogen gemeenschappen van burgers en individuele burgers op hun beurt zich te beschermen door de aanschaf van wapens. De cirkel is rond als de overheid vervolgens strijdkrachten en/of huurlingen inzet om haar gezag te herstellen, c.q. te vestigen. Van economische ontwikkeling kan in deze gevallen geen sprake zijn, wat de strijd om de schaarse middelen van bestaan alleen maar verhevigt.

Maar dat is het slechtste geval. De meeste nieuwe staten zijn verder ontwikkeld. Drie aspecten zijn daarbij van belang: a) er kan continuïteit bestaan tussen postkoloniale staten en voor het koloniale tijdperk al bestaande dynastische staten (voorbeelden zijn Vietnam, Egypte, Turkije en China); b) de ontwikkeling van koloniale staten kan een redelijk hechte grondslag bieden aan postkoloniale staten (voorbeelden zijn India en Indonesië); c) een alle bevolkingsgroepen omvattende nationale bevrijdingsbeweging kan zijn sporen hebben achtergelaten. Waar deze kenmerken zich niet voordoen of slechts zwak aanwezig zijn, is de staat fragiel en kan er nog nauwelijks van het begin van een natie worden gesproken. Dit maakt het begrijpelijk waarom de vatbaarheid voor de bovenomschreven desintegratie in Afrika ten Zuidoosten van de Sahara zo groot is. Anders dan in Azië is aspect a) er afwezig, aspect b) heeft er te kort geduurd, terwijl de Afrikaanse koloniën hun onafhankelijkheid relatief makkelijk hebben gekregen (aspect c).

De gewelddadige desintegratie van staten is van buitenaf moeilijk te voorkomen. De gruwelen kunnen evenwel een dusdanige omvang aannemen dat berusting niet is te rechtvaardigen. De effecten van staats- en natievorming kunnen conflictvoorkomend werken, maar deze doen zich vanzelfsprekend pas op de zeer lange termijn voor. Staats- en natievorming vergen in elk geval politiek-maatschappelijke coalities die de staat boven groepsbelangen uitstellen en deze proberen te maken tot een instrument van veiligheid en rechtvaardige verdeling voor alle inwoners van het land in kwestie. De "good governance" benadering, als deel van het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, speelt hierop in. Het gevaar bestaat wel dat steun aan staatsvorming - bijvoorbeeld door het versterken van politie of hulp aan het justitiële apparaat of aan het gevangeniswezen - betekent dat steun wordt verleend aan een onderdrukkend regime. Dit zijn voor ontwikkelingsamenwerking bekende dilemma's, die wapenbeheersing ruim te boven gaan.²⁰ Beleid van buitenaf in 'failed states' zou zich in de eerste plaats moeten richten op het scheppen van de voorwaarden voor het overbruggen van tegenstellingen op andere dan gewelddadige wijze. Wapenbeheersing op het gebied van lichte wapens mag niet voorbij gaan aan deze ruimere politieke, sociale en economische context waarin ze gestalte krijgt en dient van een beleidsmatige inbedding te worden voorzien. Zo'n aanpak wordt in het huidige beleid aangeduid als een *geïntegreerde benadering*, waarin zowel de vraag naar lichte wapens (ingrijpen in de politieke omstandigheden) als het aanbod (wapenbeheersing) moet worden teruggedrongen.

20 Zie de nota's 'Een wereld in geschil' en 'Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling' (beide 1993), Ministerie van Buitenlandse Zaken, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking, Den Haag, Sdu.

Voor het oog lijkt het gebruik van lichte wapens zich te beperken tot landen en regio's van de Derde Wereld. De geïndustrialiseerde landen zien zich als gevolg hiervan geconfronteerd met knellende humanitaire vraagstukken. Daarnaast is in een aantal landen in Europa, door de revolutionaire omwentelingen in de periode 1989 - 1991, het beheer van de bewapening, en zeker van de lichte wapens, ernstige gebreken gaan vertonen. Dit heeft de illegale handel in lichte wapens zeer gestimuleerd, waarbij zich bovendien raakvlakken hebben ontwikkeld tussen de illegale handel in lichte wapens en wereldwijde criminaliteit en terrorisme. Dezelfde omwentelingen zijn er de oorzaak van dat in Europa binnenlandse conflicten zijn opgelaaid, waarin lichte wapens zijn (worden) gebruikt. De problematiek van lichte wapens doet zich derhalve wereldwijd gelden. Voor een doeltreffende aanpak is internationale samenwerking geboden.

III.3 LICHT WAPENS

Zoals aangegeven in I.2.2.3 is vooral in kringen van de Verenigde Naties aandacht gevraagd voor het vraagstuk van de lichte wapens. De Verenigde Naties hebben in dit kader een werkgroep van deskundigen ingesteld, die in augustus 1997 een rapport heeft uitgebracht.²¹ Dit rapport bevat tal van aanbevelingen die zijn gericht tot de (regeringen van) lidstaten van de Verenigde Naties. Enige tijd geleden is bij de Verenigde Naties het voornemen opgekomen een groep van geïnteresseerde staten op te richten, die zich, onder leiding van de secretaris-generaal, zal buigen over maatregelen om de beschikbaarheid en het gebruik van lichte wapens terug te dringen. Inmiddels is ook de belangstelling van niet-gouvernementele organisaties gewekt. Deze zullen de politieke dynamiek die de geslaagde anti-personeel mijnen campagne door hun toedoen heeft gekregen, als inspirerend voorbeeld beschouwen.

Lichte wapens vormen een speciale categorie conventionele wapens. Het zijn wapens die kunnen worden gedragen en gebruikt door individuen of worden gemonteerd op lichte, niet-militaire voertuigen. Ze zijn in het algemeen weinig geavanceerd, eenvoudig te bedienen, vergen weinig onderhoud en ze zijn relatief makkelijk te vervoeren en te verkrijgen. Onder de categorie lichte wapens vallen onder meer bazooka's, draagbare mortieren, draagbare anti-vliegtuig raketten, mijnen, handgranaten, machinegeweren, (automatische) geweren, karabijnen en munitie.²² Sinds de volkerenmoord in Rwanda heeft laten zien wat met ermee kan worden aangericht, worden kapmessen, speren en knuppels ook wel tot de lichte wapens gerekend. Lichte wapens zijn nauwelijks onderworpen aan internationale verdragen of afspraken. Voor bepaalde soorten munitie, (dumdumkogels) opgenomen in het Conventionele Wapenverdrag van 1980 en de anti-personeel mijnen in het verdrag van Ottawa van december 1997, ligt dat anders.

De beschikbaarheid van lichte wapens is onder meer terug te voeren op de handel in nieuw geproduceerde wapens. Dit is het bekende patroon van productie en leveranties aan afnemers (export), waarbij kan worden opgemerkt dat lichte wapens in steeds meer landen worden geproduceerd. Belangrijker echter is de circulatie van lichte wapens, die zich vaak van het ene conflict naar het andere kunnen begeven door de handel in gebruikte wapens. Zulke transacties kunnen voor de aanbieders zeer winstgevend zijn. Juist omdat het aantal

21 "Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms", document A/52/298, 27 augustus 1997.

22 Zie voor deze opsomming Henny J. Van der Graaf (1995). 'Proliferatie van lichte wapens: een verloren strijd?' - (*Transaktie*, jrg. 24, nr. 3), p. 326. In het Engels worden "small arms" bovendien nog onderscheiden van "light weapons"; de eerste zijn de machinegeweren, (automatische) geweren e.d., de tweede de mortieren, anti-vliegtuigraketten e.d. In dit advies wordt voor al deze soorten wapens de term lichte wapens gebruikt.

aanbieders groot is en (een deel van) de transacties zich in het illegale circuit (afspeelt) afspelen, is deze handel moeilijk tegen te gaan. Binnenlandse productie en opknopbeurten, legale importen, illegale handel en voorraden gebruikte lichte wapens zijn bronnen waaruit in de vraag naar lichte wapens kan worden voorzien. Daarbij komt dat diefstal van regeeringsvoorraden voor niet-statelijke actoren een profijtelijke voorziening van lichte wapens betekent.²³

Beheersing van lichte wapens heeft de volgende kenmerken, die haar onderscheidt van wapenbeheersing op ander gebied:

- 1) De categorie lichte wapens kan niet in haar geheel worden geëlimineerd, zoals bijvoorbeeld met categorieën massavernietigingswapens is gebeurd. Daarvoor is deze categorie wapens ook te verscheiden. Ook plafonds of vertrouwenwekkende maatregelen worden zelden toegepast, aangezien het bezit van kleine wapens daarvoor te wijd verbreid is. Wel kan worden geprobeerd de typen wapens te beperken die onaanvaardbaar leed veroorzaken of die het meest destabiliserend zijn. Het Ottawa-verdrag over anti-personeel mijnen is een voorbeeld van het uitbannen van een type van bewapening op grond van het leed dat deze veroorzaakt;
- 2) Het treffen van maatregelen die de verspreiding van deze categorie wapens beogen te controleren, is aanzienlijk ingewikkelder dan andere maatregelen op het gebied van wapenbeheersing. Dat komt niet alleen omdat er aanzienlijke voorraden lichte wapens bestaan, maar ook omdat er veel (legale) handel is in nieuwe wapens, die bovendien in steeds meer landen worden vervaardigd. Daarnaast is er de clandestiene handel. Het tegengaan daarvan komt neer op criminaliteitsbestrijding;
- 3) Het treffen van maatregelen betekent dat ook niet-statelijke actoren in het wapenbeheersingsproces moeten worden betrokken. Dit kan worden opgevat als het verschaffen van politieke legitimiteit aan de betreffende niet-statelijke actor en de doelstellingen die deze nastreeft. Dit kan een extra politieke complicatie vormen om wapenbeheersing op gang te brengen, in het bijzonder in 'failed states';
- 4) Lichte wapens zijn naar in verhouding klein. Dit bemoeilijkt de verificatie van afspraken en overeenkomsten. Immers, het volgen van wapens (monitoring, detectie) die relatief makkelijk zijn te verbergen, is een proces dat veel tijd, energie en mankracht, en dus geld, kost, zeker als sprake is van groot wantrouwen bij de partijen die bij de afspraken en overeenkomsten zijn betrokken. En, zoals hiervoor is beschreven, geld is er in het algemeen niet, wantrouwen echter in overvloed.

III.4 MAATREGELEN OM DE BESCHIKBAARHEID EN HET GEBRUIK VAN LICHTE WAPENS TERUG TE DRINGEN

III.4.1 Algemene maatregelen

Aan wapenbeheersing op het gebied van lichte wapens worden bijzondere vereisten gesteld. In de eerste plaats wegens de aard van de wapens waardoor maatregelen moeten worden getroffen, die verschillen van die van andere vormen van conventionele wapenbeheersing. In de tweede plaats dient de wapenbeheersing te worden ingebed in en afgestemd op 'bredere' politieke maatregelen. Deze aanpak komt overeen met bestaand beleid

23 Bonn International Center for Conversion (1996). *The New Field of Micro Disarmament*, pp. 14, 15.

bekend als de geïntegreerde benadering.²⁴ In het kader van wapenbeheersing kunnen de volgende doelstellingen worden onderscheiden: a) het terugdringen van de beschikbaarheid, de verspreiding en het gebruik van lichte wapens; b) het bijdragen aan de (binnenlandse of regionale) veiligheid en orde door de ontwapening en demobilisatie van strijders en door het bevorderen van hun reïntegratie in de maatschappij; c) het helpen scheppen van (politieke, maatschappelijke) voorwaarden voor het overbruggen van tegenstellingen op andere dan gewelddadige wijze (onder meer door de vorming van instituties).²⁵

In dit advies over conventionele wapenbeheersing ligt de nadruk op a), het terugdringen van de beschikbaarheid, de verspreiding en het gebruik van lichte wapens. Dit kan onder meer worden bereikt door middel van wapeninzameling en -opslag, opkoopprogramma's en vernietiging. Voor het opkopen van wapens hebben de Verenigde Naties overigens niet voldoende geld beschikbaar. Binnen de Verenigde Naties wordt ervan uitgegaan dat door het opkopen en inzamelen zo'n 60% van het arsenaal aan kleine wapens uit de markt kan worden genomen. In sommige gevallen hebben de betrokken landen nationale commissies opgericht die moeten toezien op de inzameling en het beheer van de wapens. Doel is te komen tot een betere coördinatie, waarbij politie, douane en leger zich gezamenlijk inspannen om het probleem van de illegale wapens aan te pakken. Hulp gegeven in dit verband richt zich vaak op het versterken van de genoemde overheidsorganen met taken op het gebied van interne en externe veiligheid.

De AIV bepleit dat deze vorm van hulpverlening (verder) wordt versterkt, waarbij er zoveel mogelijk naar moet worden gestreefd dat ze in samenwerking tussen de ministeries voor Ontwikkelingssamenwerking, Binnenlandse Zaken en Defensie wordt verstrekt. In het verband van wapenbeheersing zou, in die gevallen waar versterking van de staatsstructuren is geboden, de nadruk moeten liggen op steun bij het opleiden van het kader voor leger, politie en douane, waarbij een professionele uitvoering van de taken voorop staat. In de opleiding dient, naast de professionele vereisten, aandacht te worden geschonken aan de rechten van de mens en de beginselen van de rechtsstaat. Voorwaarde voor deze hulpverlening is dat leger, politie en douane onder burgerlijk politiek gezag zijn gebracht en daar ook werkelijk verantwoording aan afleggen. Met behulp van de opbouw van deze instituties kan de illegale productie en de smokkel van lichte wapens worden teruggedrongen. Een volgende stap zou kunnen zijn de ondersteuning van regionale, grensoverschrijdende samenwerking tussen leger, politie en douane, teneinde voor dit doel de krachten te bundelen.

In het kader van reïntegratieprogramma's dient aan (voormalige) deelnemers aan de gewapende strijd een alternatief te worden geboden voor hun bestaan als gewapende strijder. Hulp in de vorm van economische en educatieve ondersteuning is wezenlijk omdat anders

24 Minister Pronk voor Ontwikkelingssamenwerking is in zijn speech voor de Tweede Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in oktober 1996 uitgebreid ingegaan op de hulp die kan worden geboden aan door oorlog en crises ontwrichte maatschappijen. Hij heeft bepleit dat preventieve diplomatie, politieke bemiddeling en humanitaire hulpverlening, alsmede sociale actie, economische alternatieven en culturele communicatie in één benadering dienen te worden geïntegreerd. Alhoewel deze geïntegreerde benadering in de Verenigde Naties en Nederland breed wordt gesteund, kent deze benadering ook belemmeringen. Deze doen zich voor in het geval van wapenbeheersing, als ook in het geval van humanitaire hulp. In een later dit jaar te verschijnen advies over humanitaire hulpverlening zal de AIV ingaan op de problemen van deze benadering en de wijze waarop deze gestalte zou kunnen krijgen.

25 Zie voor een vergelijkbare benadering, waarin ook demobilisatie en reïntegratie centraal worden gesteld: Development Assistance Committee (1997): DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation (Paris, OECD/OCDE).

alleen alternatieven als werkeloosheid en armoede overblijven. Op individueel niveau biedt het deel uitmaken van een strijdgroep en de daarbij behorende bewapening een bron van inkomsten (ongereguleerde tolheffing, roof, plundering) die niet snel uit eigen beweging wordt opgegeven. Zeker niet als, zoals in Angola, de financiën van de Verenigde Naties niet toereikend zijn om de demobilisatie en reïntegratie volledig uit te voeren. Het afbreken van dergelijke programma's kan voor de betrokkenen desastreuze gevolgen hebben.²⁶

Ook in die gevallen waarin een politieke oplossing binnen handbereik lijkt, kunnen problemen rond de wapenbeheersing en ontwapening onoverkomelijke complicaties scheppen. Omdat de overheid zwak is, blijft voor oppositionele groeperingen bewapening een aantrekkelijk machtsmiddel, waarvan niet snel afstand zal worden gedaan. De geïntegreerde benadering kan helpen de voorwaarden te scheppen die dergelijke groeperingen ertoe kunnen brengen de bewapening (bij een bemiddelende instantie) in beheer te geven.

III.4.2 Het terugdringen van lichte wapens

In het algemeen steunt de Nederlandse regering de inspanningen van de Verenigde Naties gericht op het beheersen van het probleem van lichte wapens. De hieruit voortvloeiende activiteiten worden onder meer gefinancierd uit de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking, terwijl het ministerie van Defensie deskundigen (vooral voor het opleiden van mijnruimers) ter beschikking stelt. Bovendien heeft Nederland in de Europese Unie het initiatief genomen tot het, inmiddels in de Europese Unie aanvaarde programma ter voorkoming en bestrijding van de illegale handel in conventionele wapens. *Het is zaak dit programma verder te (blijven) ontwikkelen, bij voorkeur in de richting van juridisch bindende afspraken, waarbij, behalve de tweede pijler van de Europese Unie betreffende het GBVB, ook de pijler voor Binnenlandse Zaken en Justitie moet worden betrokken. Tegen deze achtergrond beveelt de AIV bovendien aan dat de Nederlandse regering een nationale commissie instelt om zeker te stellen dat vanuit Nederland geen illegale handel en door Nederland geen doorvoer van conventionele wapens geschiedt. Hiervan dienen in elk geval de BVD (het ministerie van Binnenlandse Zaken), MID (het ministerie van Defensie) CRI (het ministerie van Justitie), douane (het ministerie van Financien), ECD, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Buitenlandse Zaken deel uit te maken. Doel is het uitwisselen van algemene en op den duur operationele informatie en de coördinatie van de Nederlandse inbreng in internationaal overleg, onder meer, zoals boven aangegeven, in de Europese Unie.*

De steun van de Nederlandse regering aan de activiteiten van de Verenigde Naties (inzameling, opslag en, indien de partijen dit toestaan, vernietiging van de lichte wapens, demobilisatie en reïntegratie in de maatschappij van voormalige strijders) dient te worden voortgezet. De Nederlandse regering kan er bovendien aan bijdragen dat deze activiteiten voldoende politieke aandacht (blijven) krijgen, zodat wordt voorkomen dat de Verenigde Naties deze programma's niet in hun geheel kunnen uitvoeren wegens onvoldoende financiering, zoals in het recente verleden enkele malen is gebeurd.

De AIV is van oordeel dat onderzocht zou moeten worden op welke wijze de productie en handel in lichte wapens op de lange termijn kunnen worden opgenomen in bestaande afspraken en mechanismen op het gebied van conventionele wapenbeheersing en exportcontrole. Daarvoor dient het nodige voorbereidende werk te worden verricht en politieke

²⁶ Iets dergelijks is ook in Somalië gebeurd, waardoor 'the entire program had the effect of punishing those compliant segments of the population, some of whom fell victim to gangs because they had been dispossessed of their weapons'. Clement Adibe (1995), *Managing Arms in Peace Processes: Somalia*. Geneva, United Nations Institute for Disarmament Research, pp. 104-105.

tegenstand te worden overwonnen. Daarom beveelt de AIV aan de problematiek van de beheersing van lichte wapens te bespreken in de 'Conference on Disarmament' in Genève (CD). Zeker nu het voornemen bestaat de anti-personeel mijnen in de CD aan de orde te stellen (zie onder), ligt een verbreding van de discussie naar de gehele categorie van lichte wapens in de rede.²⁷ Bij de besprekingen in de CD dient te worden nagegaan bij welke van de bestaande mechanismen en afspraken lichte wapens kunnen worden ondergebracht. Het wapenregister van de Verenigde Naties en het Wassenaar-arrangement, die beide in volgende hoofdstukken zullen worden behandeld, lijken op termijn hiervoor het meest in aanmerking te komen. Deze functioneren momenteel naar verwachting en beschikken over de potentie zich verder te ontwikkelen. Het streven nu al lichte wapens op te nemen zou daarentegen het functioneren van het wapenregister van de Verenigde Naties of van het Wassenaar-arrangement in gevaar kunnen brengen. Om die reden bepleit dat de AIV dat eerst het benodigde (politieke en diplomatieke) voorwerk in de CD wordt verricht.

Het terugdringen van de verspreiding en handel in lichte wapens is niet een zaak van de korte adem. Daarvoor zijn de hoeveelheden wapens in omloop gewoonweg te groot. Hun herkomst is nu in het algemeen in nevelen gehuld, zeker doordat de handel in gebruikte lichte wapens zo wijd verbreid is. De AIV beveelt aan in Nederland te onderzoeken op welke wijze het technisch uitvoerbaar is een merkteken op nieuw geproduceerde lichte wapens aan te brengen, op zo'n wijze dat de herkomst is te achterhalen. Dit is een noodzakelijke stap die moet worden gezet om registratie van export en verificatie van andere afspraken, in de toekomst haalbaar en betrouwbaar te maken. Deel van de studie moet zijn op welke wijze een gegevensbestand tot stand kan worden gebracht. Deze aanpak biedt evenwel geen oplossing voor de grote hoeveelheden gebruikte lichte wapens die thans in omloop zijn. Niettemin zou kunnen worden nagegaan of het aanbrenge van een merkteken ook technisch uitvoerbaar is voor gebruikte wapens, namelijk in die gevallen waarin de Verenigde Naties of andere instanties lichte wapens inzamelen. Een betrouwbare vorm van registratie kan de drempel verlagen voor de strijdende partijen om hun wapens aan een bemiddelende instantie toe te vertrouwen.

Een mogelijkheid om het gebruik van lichte wapens terug te dringen, wordt misschien gevormd door het beperken van het aanbod van munitie voor deze wapens. Munitie kan, in tegenstelling tot de wapens, slechts één keer worden gebruikt. In die zin vormt munitie de brandstof van de gevechtshandelingen. Bovendien is voor het vervaardigen van betrouwbare munitie een zekere industriële capaciteit vereist, meer althans, zo lijkt het, dan voor het vervaardigen van lichte wapens. Het aantal producenten is volgens Jane's Ammunition Handbook 170, waarvan er zich 25 in ontwikkelingslanden bevinden.²⁸ (Landen als China, India en Indonesië zijn bij deze telling tot de ontwikkelingslanden gerekend.) Deze 170 producenten vervaardigen overigens een zeer grote variëteit aan soorten munitie voor lichte wapens. Om te kunnen beoordelen of het beperken van het aanbod van munitie voor lichte wapens mogelijk is, is het bovendien nodig over kwantitatieve gegevens over de voor-

27 De AIV is zich ervan bewust dat de besprekingen in de CD momenteel moeizaam verlopen. Niettemin lijkt het het aangewezen forum om te onderzoeken welke politieke mogelijkheden er bestaan voor maatregelen op het gebied van lichte wapens. De koppeling van besprekingen aan resultaten op het gebied van nucleaire ontwapening, door enkele landen gebruikt om de overige leden van de CD onder druk te zetten, hoeft hiervoor geen beletsel te vormen.

28 Hiervoor is geraadpleegd de 'Manufacturers index' van *Jane's Ammunition Handbook 1997-1998* (London, 1997), pp. 587 - 594; zie ook Terry J. Gander (1997). *Jane's Infantry Weapons 1997-1998* (Coulson, UK/Alexandria, UK), pp. 437 e.v. Het Sipri jaarboek bevat nauwelijks informatie over munitie, zie bijvoorbeeld wel het Sipri jaarboek van 1982, pp. 447 - 453.

raden munitie te beschikken. Openbare bronnen bieden hierover geen uitsluitel, zoals het meer in het algemeen moeilijk is om gegevens over de produktie en het gebruik van munitie te verkrijgen. *Om die reden onthoudt de AIV zich van een concrete beleidsaanbeveling op dit vlak, maar vraagt de regering wel te onderzoeken of door het beperken van het aanbod van munitie het gebruik van lichte wapens kan worden teruggedrongen.*

III.4.3 Het verbod op anti-personeel mijnen

Het verdrag van Ottawa, gesloten in december 1997, vormt een bijzonder geval van wapenbeheersing op het gebied van de lichte wapens. Dit verdrag bevat een verbod op de produktie, het bezit, het gebruik, doorverkoop en export van anti-personeelmijnen. Voortbouwend op de in de wereld van de niet-gouvernementele organisaties begonnen anti-personeel mijnen campagne, heeft de regering van Canada in oktober 1996 opgeroepen tot een wereldwijd verbod. In slechts anderhalf jaar is het verdrag van Ottawa tot stand gebracht. Het leed dat deze wapens toebrengen aan burgers en de omvang die dit humanitaire probleem de afgelopen jaren heeft aangenomen, waren voldoende om regeringen en niet-gouvernementele organisaties tot snel handelen te bewegen. Ondanks de gecombineerde inspanningen van de Verenigde Naties, van individuele staten waaronder Nederland, en de hulp van niet-gouvernementele organisaties, geschiedt het leggen van anti-personeel mijnen nog steeds in een hoger tempo dan het ruimen. Dit heeft aan de onderhandelingen een urgentie verleend die heeft bijgedragen aan de deelname van meer dan 100 landen en het groeien van een brede consensus over het verbod op anti-personeel mijnen. Een aantal belangrijke producenten van anti-personeel mijnen heeft evenwel het verdrag van Ottawa niet ondertekend. Daaronder bevinden zich onder andere de Russische Federatie en China, maar ook de Verenigde Staten die echter wel sinds 1992 een exportmoratorium in acht nemen. Ook kent het verdrag geen voorzieningen voor deelname van niet-statelijke actoren, terwijl bekend is dat ook deze zich van het wapen van de anti-personeel mijnen bedienen.

Australië heeft voorgesteld het exportverbod op anti-personeel mijnen in de CD aan de orde te stellen. Deze gedachte heeft in Nederland tot nog toe op weinig steun kunnen rekenen wegens de vrees dat het resultaat van de besprekingen in de CD de norm van het verdrag van Ottawa zal verzwakken. Dit gevaar bestaat inderdaad, tenzij in de CD de norm van Ottawa, een wereldwijd verbod op anti-personeel mijnen, als einddoel wordt aanvaard.

Zeker voor die landen die er wel aan hebben bijgedragen dat de rol van anti-personeel mijnen is teruggedrongen, acht de AIV het wenselijk dat zij zich op één of andere wijze kunnen verbinden met het Ottawa-proces zonder de norm van een algeheel verbod van anti-personeel mijnen te verzwakken. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan het scheppen van de mogelijkheid van het hechten van unilaterale verklaringen van de betreffende landen, waaronder de Verenigde Staten, aan het verdrag van Ottawa. Op deze wijze wordt de norm verbreid en worden politieke verschillen overbrugd. *De AIV beveelt bij de Nederlandse regering aan in internationaal overleg te bepleiten dat deze mogelijkheid wordt geschapen. Bovendien gaat de AIV een stap verder en beveelt aan, zoals hiervoor beargumenteerd, dat de Nederlandse regering bevordert dat niet alleen de anti-personeel mijnen, maar de gehele problematiek van lichte wapens in de CD aan de orde wordt gesteld.*

IV WAPENEXPORT EN EXPORTCONTROLES

IV.1 WAPENEXPORT ALGEMEEN

Op de internationale markt voor conventionele wapens is in 1996 meer dan 20 miljard dollar omgezet. Op het gebied van conventionele wapens is de Verenigde Staten de grootste exporteur, gevolgd door de Russische Federatie en Frankrijk.²⁹ In de eerste helft van de jaren negentig is de handel in conventionele wapens met ongeveer de helft verminderd in vergelijking met het midden van de jaren tachtig. Sinds het einde van de Koude Oorlog is er veel ongebruikte productiecapaciteit en worden er veel overtollige voorraden, merendeels verouderde wapens aangeboden. Dit heeft de verhoudingen op de markt zeer competitief gemaakt. Dit bemoeilijkt het stellen van voorwaarden aan wapenexporten en -leveranties. Immers, aan de vraagzijde bestaan veel opties voor het betrekken van wapens. Deze concurrentie tussen de exporteurs van wapens geeft de importeurs sterke troeven in handen bij de bepaling bij welke bedrijven uit welke landen orders te plaatsen. Een duidelijk voorbeeld is Turkije dat lijsten heeft opgesteld van landen waaruit het wel, liever niet, of helemaal niet zijn wapens wenst te betrekken. Azië en het Midden-Oosten zijn momenteel belangrijke regio's voor de invoer van wapens, waarbij China, Zuid-Korea, Koeweit, Taiwan en Saoedi-Arabië de landen zijn die bijna de helft van de wapenimport, bestemd voor deze regio's, voor hun rekening nemen. Overigens wordt verwacht dat door de economische crisis in Oost-Azië de vraag naar wapens in deze regio zal afnemen, wat voor de defensie-industrie, met name die in de Verenigde Staten, gevolgen zal hebben.

Hoewel het aandeel van de wapenexporten in de vorming van het BNP voor de betrokken landen in het algemeen niet groot is, spreekt het voor zich dat deze export voor de bedrijven in kwestie wel van groot commercieel belang is en, in vergelijking met de afzet op de binnenlandse markt, bovendien een toenemende betekenis heeft. De defensie-industrie maakt de laatste jaren een proces van herstructurering en rationalisatie door, dat in de Verenigde Staten sneller verloopt dan in Europa. Zeer zichtbaar is daarbij de tendens tot concentratie, waardoor onder meer door fusies en het opkopen (van defensie-activiteiten) van bedrijven, een beperkt aantal zeer grote defensiebedrijven overblijft. Door deze concentratie van activiteiten, die overigens financieel wordt ondersteund door de Amerikaanse overheid, zijn er in de Verenigde Staten vier conglomeraten als marktleiders overgebleven (Boeing, Lockheed Martin, Raytheon en Northrop Grumman), die ieder op zich vele malen groter zijn dan de andere bedrijven in de sector. Deze grote bedrijven en conglomeraten brengen geïntegreerde wapensystemen voort. In een ander deel van de defensiesector, namelijk die van de toelevering van geavanceerde technologie en de electronica, doet deze concentratietendens zich opvallend genoeg niet voor. Dit is een beweeglijke markt waarop vooral kleine bedrijven activiteiten ontplooiën. Deze leveren vooral componenten en onderdelen van wapensystemen.

In Europa verloopt de herstructurering van de defensie-industrie aanmerkelijk langzamer. Tot nog toe leek de strategie van bedrijven er vooral op gericht een zo groot mogelijk aandeel van de krimpende markt te veroveren. De recente plannen van drie, later zes Europese landen, voor de vorming van een luchtvaartconcern lijkt een voorbode te vormen van wat de Europese defensie-industrie te wachten staat. Er leven namelijk gedachten om hierin op termijn ook defensieproductie op te nemen.³⁰ Bij de herstructurering van de defensie-

29 De hier vermelde gegevens zijn afkomstig uit het Sipri jaarboek 1997, p. 239, p. 240, tabel 8.1 (p. 241), p. 244, tabel 8.4 (p. 247), p. 251, p. 267 en p. 274.

30 Op 9 december 1997, kondigden de leiders van de drie grote Europese mogendheden aan de vorming te →

industrie hebben regeringen alle belang. Het is immers moeilijk strategisch belangrijke kennis en deskundigheid te behouden als de vraag naar de produkten van de defensie-industrie krimpt. Deze afnemende vraag kan niet worden opgevangen door export alleen. Het teruglopen van de uitgaven voor defensie binnen Europa heeft ertoe geleid dat de concurrentie om export-orders tussen de bedrijven uit landen van de Europese Unie is verhevigd.

Naast commerciële ontwikkelingen doen zich op de markt voor conventionele wapens ook politieke ontwikkelingen voor die van belang zijn voor het voeren van een wapenexportbeleid. In verscheidene regio's wordt gestreefd naar regulering van de wapenimport. Thailand en de Filipijnen hebben bijvoorbeeld opgeroepen tot grotere transparantie binnen de regio. ASEAN heeft een regionaal wapenregister ingesteld, dat echter niet goed lijkt te functioneren. De Algemene Assemblee van de Organisatie van Afrikaanse Staten heeft, in juni 1997, opgeroepen tot een systeem van aanmelding vooraf van te leveren wapensystemen die moeten worden gemeld voor het wapenregister van de Verenigde Naties. Op de Bamako-conferentie, in november 1996, heeft een groep staten in West Afrika (Mali, Tsjaad, Burkina Fasso, Ivoorkust, Mauretanië, Niger en Senegal) zich voorgenomen op het gebied van veiligheid samen te werken, onder meer ten aanzien van de invoer of de onderlinge verkoop van wapens, met inbegrip van lichte wapens. Harmonisatie van wetgeving en een onderling, sub-regionaal wapenregister zijn de middelen die in de toekomst zouden moeten worden gebruikt om de regulering van wapentransacties te bewerkstelligen. De Centraal-Amerikaanse staten hebben in 1995 een 'Verdrag voor Democratische Veiligheid' getekend, dat onder meer voorziet in de beperking en beheersing van wapens. Een deel van deze afspraken is in 1997 uitgewerkt in de 'Conventie tegen Illegale Wapens' van Organisatie van Amerikaanse Staten.

Een bijzonder geval vormen de unilaterale beperkingen voor leveranties van wapensystemen die de Verenigde Staten in acht hebben genomen tegenover Latijns-Amerika. De regering-Carter stelde in de jaren zeventig een verbod in op leveranties van onder andere supersonische gevechtsvliegtuigen aan deze regio. Hierbij speelde de toendertijd zorgelijke mensenrechten-situatie een belangrijke rol. De Verenigde Staten wilden niet de eersten zijn die geavanceerde technologie in deze regio zou introduceren. Deze unilaterale Amerikaanse beperkingen zijn beëindigd door de regering Clinton in 1997 om de verkoop van geavanceerde gevechtsvliegtuigen mogelijk te maken.

IV.2 HET NEDERLANDS WAPENEXPORTBELEID

Nederland voert een behoedzaam wapenexportbeleid. De lidstaten van de Europese Unie, waaronder Nederland, hebben in het begin van de jaren negentig acht criteria vastgesteld voor de toetsing van hun wapenleveranties.³¹ Deze criteria gelden zowel voor leveranties

zullen bevorderen van een Europees luchtvaartconcern, waarin British Aerospace, Farnborough, Daimler-Benz Aerospace en Aerospatiale zullen opgaan. Het nieuwe concern zal de productie van Airbus verzorgen, waarna het in een tweede ronde de Italiaanse, Spaanse en Zweedse luchtvaartindustrie zou opnemen. Er leven ook gedachten om hierin militaire productie op te nemen. Blijkens uitspraken van de Franse minister van Defensie, Alain Richard, zal dit op termijn moeten leiden tot verdere afstemming van wapenexporten tussen de deelnemende landen. *Defense News* 15-21 Dec. 1997, 20.

31 De acht criteria van het wapenexportbeleid zijn: 1) Naleving van de internationale verplichtingen van de lidstaten van de Gemeenschap, met name door de VN-Veilighedsraad en/of de Gemeenschap uitgevaardigde sancties, de non-proliferatieverdragen en andere verdragen, alsook andere internationale verplichtingen; 2) Eerbiediging van de rechten van de mens door het land van eindbestemming; 3) De situatie in het land van eindbestemming, met name in het licht van eventuele spanningen of interne gewapende conflicten; 4) Handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio; 5) De nationale veiligheid van de lidstaten, resp. van de gebieden waarvan de→

van het bedrijfsleven als voor de afstoting van overtollig defensiematerieel. De Nederlandse wapenexport is beperkt van omvang in vergelijking met die van andere landen, maar toch nog omvangrijk genoeg om in de jaren negentig door het Sipri bij de eerste tien van de wapenexporterende landen te worden gerekend.³² In de tweede helft van de jaren negentig heeft de wapenexport tot nu toe minder dan één miljard gulden per jaar bedragen. De belangrijkste wapens en componenten die Nederland exporteert, zijn marineschepen, radar- en vuurleidingsapparatuur, munitie en nachtzichtapparatuur.³³ (De voor defensiedoeleinden aangepaste Fokkervliegtuigen horen daar niet meer bij.) De Nederlandse industrie heeft in de loop van de jaren negentig haar afzetmarkt wel weten te verbreden, want ze levert aan steeds meer landen.

Centraal in de Nederlandse besluitvorming omtrent wapenleveranties door bedrijven staat de afgifte van uitvoervergunningen door de minister van Economische Zaken. In de meeste gevallen toetst de minister van Buitenlandse Zaken aanvragen van bedrijven aan de bovengenoemde, in Europees verband overeengekomen criteria. Deze raadpleegt in voorkomende gevallen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, met name als het gaat om landen waarmee Nederland een intensieve ontwikkelingsrelatie heeft of om de minst ontwikkelde landen (landen van de zogenoemde DAC-lijst). De minister van Defensie kan worden gevraagd de veiligheidsaspecten te beoordelen, waarbij deze met name in ogenschouw neemt of Nederlandse defensiebelangen worden geschaad. De minister van Economische Zaken, tenslotte, weegt de economische belangen. In de praktijk is het politieke oordeel van de minister van Buitenlandse Zaken doorslaggevend voor het al of niet verlenen van vergunningen. De eindgebruikersverklaringen dienen te voorkomen dat ongewenste doorvoer plaatsvindt van door Nederlandse bedrijven of door de Nederlandse overheid geleverde wapens of onderdelen.

Op grond van de motie van den Doel c.s. - aangenomen op 19 december 1996 - informeert de regering de Tweede Kamer eens per half jaar over de waarde van de afgegeven vergunningen, uitgesplitst naar NAVO-lidstaten en overige landen. De regering heeft zich bovendien bereid verklaard, op vertrouwelijke basis, mondeling nadere informatie te verschaffen over individuele transacties.

De laatste jaren treedt ook de Nederlandse overheid op als leverancier van wapens, waarbij niet alleen aan regeringen wordt geleverd, maar ook aan bedrijven.³⁴ De inkomsten uit deze afstoting van militair materieel zijn verdisconteerd in de defensiebegroting. Uit de overtollige voorraden worden onder meer fregatten, tanks, pantserwagens en houwitsers gele-

buitenlandse betrekkingen de verantwoordelijkheid van één van de lidstaten vormen, alsook de nationale veiligheid van bondgenoten en andere bevriende landen; 6) Het gedrag van het land van eindbestemming ten opzichte van de internationale gemeenschap, met name de houding ten aanzien van terrorisme, de aard van zijn internationale samenwerkingsverbanden en de eerbiediging van het internationale recht; 7) Het gevaar dat goederen een andere dan de opgegeven eindbestemming krijgen, hetzij in het aanschaffende land zelf ofwel via ongewenste heruitvoer; 8) De verenigbaarheid van de wapenexporten met het technische en economische vermogen van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat staten met een zo gering mogelijk beslag op mensen en economische middelen voor bewapening, in hun legitieme veiligheidsbehoefte voorzien.

32 Sipri jaarboek, 1997, p. 268. tabel 9.1.

33 Zie Ko Colijn (1997) *Vechtend op de Wereldmarkt: In- en uitvoer van wapens door Nederland in de jaren negentig*. In: Wil Hout en Monika Sie Dhian Ho *Aanpassing onder druk*. Assen, Van Gorcum, pp. 148-164.

34 Zie Prioriteitennota, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 975, nr. 2) hfst. VI, pp. 63, 64.

verd. Over het voornemen militair materieel uit de voorraad te halen om het te verkopen, wordt de Tweede Kamer in algemene zin van te voren vertrouwelijk geïnformeerd. Als is gebleken dat in het parlement geen bezwaren leven, kan het materieel ter verkoop worden aangeboden. Eind 1997 is de afspraak gemaakt dat de staatssecretaris van Defensie, die hiervoor verantwoordelijk is, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal raadplegen in de gevallen waarin de catalogi met overtollig defensiematerieel worden aangeboden aan ontwikkelingslanden. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking beoogt te voorkomen dat overtollige wapens worden aangeboden aan ontwikkelingslanden met te hoge uitgaven voor militaire doeleinden. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking acht zich hierin gesteund door een motie van Groen Links, waarin staat dat geen catalogi met overtollig defensiematerieel mogen worden aangeboden aan ontwikkelingslanden waarin de uitgaven voor militaire doeleinden hoger zijn dan 4,5% van het BNP.³⁵

De discussie over dit onderwerp - in de Tweede Kamer en tussen Kamer en regering - brengt de AIV tot de volgende opmerkingen:

- Mocht een percentage een rol gaan spelen bij de beoordeling of de defensie-uitgaven in ontwikkelingslanden te hoog zijn, dan dient ervoor te worden gewaakt dat deze niet zal werken als een automatisme. Naast het beslag op de middelen van het betreffende land blijven de andere criteria hun waarde behouden. Bovendien is een veiligheidspolitieke beoordeling van belang, waarbij de internationale politieke omstandigheden én het veiligheids- en defensiebeleid van het land in kwestie een plaats dienen te krijgen;*
- Als is vastgesteld, los van het hanteren van een percentage, dat de defensie-uitgaven van een land onaanvaardbaar hoog zijn, dan dient dat niet alleen gevolgen te hebben voor de uitvoer van wapens (en onderdelen) vanuit Nederland. Nadrukkelijker dan tot nog toe dienen daaraan praktische gevolgen te worden verbonden voor de ontwikkelingsrelatie. Eén van de elementen van de herijking van het buitenlands beleid is geweest een ontschotting van beleid zodanig dat aspecten op elkaar kunnen worden afgestemd. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan de betrekkingen in dergelijke gevallen in samenhang in beschouwing te nemen.*

De financiële streefcijfers ten aanzien van de verkoop van overtollig militair materieel, weergegeven in de defensiebegroting, worden de laatste jaren gehaald. Vanwege het budgetrecht heeft de Tweede Kamer meer zeggenschap over de afstoting van materieel dan over andere wapenexporten. Ook lichte wapens worden aangeboden. Als hiervoor, meestal vanwege de wapenexportcriteria die uit de aard der zaak ook op de afstoting van defensiematerieel van toepassing zijn, geen aanvaardbare afnemers kunnen worden gevonden, worden deze na enige tijd vernietigd. Naar aanleiding van de voorgenomen, doch door de Nederlandse overheid verhinderde, levering van vrachtwagens en Landrovers aan het toenmalige regime in Zaire, in de zomer van 1997, beziet de Nederlandse regering momenteel de mogelijkheden om ook het aanbod van deze goederen aan de Tweede Kamer te melden.

De Nederlandse wapenuitvoer is van beperkte economische betekenis. Als gevolg hiervan worden wel stemmen gehoord die bepleiten de Nederlandse defensie-industrie op te doe-

³⁵ Opmerkelijk is dat in discussies over wapenexporten, zoals in de gedachtenwisseling tussen het Tweede Kamerlid van Groen Links Sipkes en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, veelal wordt verondersteld dat er een internationale norm zou zijn voor de hoogte van militaire uitgaven. Bij navraag is een formeel vastgelegde norm niet aangetroffen. IMF directeur Camdessus heeft in 1991 in een speech weliswaar het percentage van 4,5% van het BNP genoemd, maar als fictief getal, als voorbeeld van een onder gunstige internationaal-politieke omstandigheden te incasseren vredesdividend. Zie voor de motie en de uitspraken van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de behandeling van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking (Handelingen Tweede Kamer, 11 december 1997, 36-2879 en 36-2888).

ken omdat de geleverde wapens zouden kunnen worden aangewend op een wijze die zich niet verdraagt met de Nederlandse normen en opvattingen.³⁶ Een Nederland zonder defensie-industrie verschaft misschien wel de politieke ruimte in internationaal verband een zeer restrictief wapenexportbeleid te bepleiten, maar het gewicht van de Nederlandse opvattingen zal tegelijkertijd verminderen. (Van eigen beleid zal in die omstandigheden sowieso geen sprake meer zijn.) Nederland kent bovendien een hoogwaardige defensie-industrie en hoogwaardige onderzoeksinstellingen, waarin geavanceerde technologie wordt toegepast en ontwikkeld. Uit strategisch oogpunt en vanwege de eigen defensiebehoefte is het van belang deze niet op te geven en bij internationale ontwikkelingen op dit vlak betrokken te blijven. Daar komt bij dat er steeds een grijze zone zal blijven bestaan wegens leveranties van 'dual use'-goederen en -technologie.

Vooralsnog kent Nederland een defensie-industrie en een daarbij passend exportbeleid. De criteria voor het beleid zijn op Europees niveau bepaald en deze vormen voor Nederland de marges bij de toepassing en de uitvoering.³⁷ *De AIV is van oordeel dat deze criteria van de Europese Unie toereikend zijn voor een verantwoord en behoedzaam exportbeleid. Een eenduidige interpretatie van de criteria van de Europese Unie is een middel dat kan helpen het wapenexportbeleid aan te scherpen (maar niet het enige middel, zoals de adviesaanvraag lijkt te suggereren). Daarnaast stelt de AIV voor de speelruimte binnen de marges te gebruiken om het Nederlands wapenexportbeleid een eigen stempel te (blijven) geven en beveelt daarom de Nederlandse regering aan, alleen nog vergunningen te verlenen voor de uitvoer van wapens en van onderdelen voor wapens indien deze zijn bestemd voor landen die deelnemen aan het wapenregister van de Verenigde Naties. (Dit wapenregister wordt in hoofdstuk V behandeld. Doel van het register is de in- en uitvoer van bewapening meer doorzichtig te maken. In hoofdstuk V worden ook enkele verbeteringen van het register voorgesteld die voor een deel met deze aanbeveling samenhangen.) Het treffen van een dergelijke maatregel vergroot de transparantie van het Nederlands beleid, verhoogt de geloofwaardigheid van het Nederlandse pleidooi voor transparantie op de gebieden van wapenbeheersing en exportcontroles en kan er bovendien aan bijdragen dat landen worden gestimuleerd deel te nemen aan het wapenregister van de Verenigde Naties. Op termijn zou een dergelijke maatregel in internationaal verband kunnen worden ingebracht, waarbij een negende criterium voor de Europese Unie het meest voor de hand lijkt te liggen.*

IV.3 EUROPESE UNIE

De bevoegdheden van de Europese Unie op het gebied van wapenexporten zijn beperkt. De productie van of handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal vallen op grond van artikel 223 niet onder het EG-verdrag. Daarmee zijn deze productie en handel in eerste instantie een zaak van de lidstaten, en niet van de Europese Unie. In het begin van de jaren '90 is tevergeefs geprobeerd, onder meer door Nederland, dit artikel ter discussie te stellen.

36 VVD-fractieleider Bolkestein zegt, desgevraagd in een interview, met zoveel woorden: "Het beste zou zijn als wij onze oorlogsindustrie, voorzover wij die hebben, afbouwen. Het is een industrie die erg onderhevig is aan ups en downs. Ik ben daar erg kritisch over". De argumentatie voor dit standpunt wordt eerder in het interview als volgt geformuleerd: "Het exporterende land moet bewijzen dat wapens niet voor immorele doeleinden worden gebruikt. *Onze Wereld*, november 1997, p. 37. Zie ook de uitspraken van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Pronk, in de Internationale Samenwerking, nr. 3, maart 1998: 'Mijn opvatting is: Nederland zou geen wapens moeten produceren en we zouden ze ook niet moeten exporteren'."

37 Zie hierover ook 'De rechten van de mens en de internationale betrekkingen', advies nr. 12 van de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (Den Haag, 1991), paragraaf 4, punt 6.

Aangezien daar toendertijd onvoldoende steun voor bestond, is de verwachting gerechtvaardigd dat artikel 223 vooralsnog zal worden gehandhaafd.

Het Verenigd Koninkrijk heeft in het begin van 1998, in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Europese Unie, een gedragscode omtrent wapenexporten in de Europese Unie geïntroduceerd.³⁸ De bedoeling is de marge voor de interpretatie van de criteria te verkleinen. In dit kader zouden Europese landen elkaar moeten inlichten over niet verleende vergunningen. Doel is te voorkomen dat, na een weigering door de ene lidstaat, een andere lidstaat dezelfde aanvraag alsnog honoreert ('undercuts'). Op deze wijze, zo is de achterliggende gedachte, kan een eenduidiger interpretatie van de acht wapenexportcriteria worden bevorderd. Frankrijk, dat eerder altijd heeft behoord tot de tegenstanders van een wapenexportbeleid in het kader van de Europese Unie, heeft zich bij monde van premier Jospin niet negatief over het Britse voornemen uitgelaten. De reden voor deze gewijzigde Franse opstelling is hoogstwaarschijnlijk gelegen in de groeiende noodzaak van samenwerking in de defensie-industrie van de lidstaten van de Europese Unie: de Britse gedragscode omtrent wapenexporten is een vorm van beleidsharmonisatie die tevens de weg bereidt voor produktiesamenwerking. *De AIV beveelt de regering aan het initiatief van het Britse voorzitterschap te (blijven) steunen en er in het overleg aan bij te dragen dat in de Europese Unie substantiële afspraken over wapenexporten worden gemaakt.*

Versterking van het beleid van de Europese Unie op het gebied van de export van conventionele wapens kan van twee kanten worden benaderd, namelijk van de buitenlands-politieke kant en van de kant van handelspolitiek en concurrentiebeleid. Bij de eerste ligt het voor de hand het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) centraal te stellen, bij de tweede de bemoeienis van de Europese Commissie, hoewel de AIV zich ervan bewust is dat dit bij veel lidstaten op grote bezwaren kan stuiten, juist met een beroep op het hiervoor genoemde artikel 223.

IV.3.1 GBVB

Nu het overleg over een gedragscode omtrent wapenexporten in de Europese Unie op gang is gekomen, stelt de AIV hieronder enkele concrete maatregelen voor, die beogen het Britse initiatief aan te vullen en te versterken. Uitgangspunt daarbij is dat de Europese Raad van Edinburgh, in december 1992, wapenexporten heeft aangemerkt als een terrein van gemeenschappelijke actie.³⁹ Bij deze maatregelen wordt voortgebouwd op activiteiten waarover in de Europese Unie al overeenstemming bestaat:

38 Het navolgende is gebaseerd op een speech, gehouden door 'Foreign and Commonwealth minister of State', mr. Tony Lloyd, op 9 juni 1997 en op enkele berichten in de pers, zoals "Un doigt de morale dans les ventes d'armes", *Liberation*, 19 januari 1998; 'EU/Arms: Draft Code of Conduct on Arms Exports is Diffused as British Presidency Initiative'. *Agence Europe*, Wednesday, 4 February 98; 'Aid Agencies say Cook arms code is sham'. *Times*, 16 februari, 1998; "EU arms trade proposal 'will not block exports to repressive regimes'". *Guardian*, 18 februari 1998.

39 Terzijde kan nog worden opgemerkt dat in het verdrag van Amsterdam een bepaling is opgenomen die de samenwerking op bewapeningsgebied onder het GBVB brengt. Tot nog toe lijkt de bepaling zo te worden geïnterpreteerd dat deze alleen betrekking heeft op de invoer van wapens, en niet op de uitvoer. Niettemin biedt de formulering ruimte voor een meer extensieve interpretatie. De bepaling luidt: 'De geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid wordt, wanneer de lidstaten dat passend achten, ondersteund door hun samenwerking op bewapeningsgebied'. Verdrag van Amsterdam, titel V, artikel J.7, lid 1. (vierde bepaling).

- In het kader van de Euromediterrane conferentie in Barcelona in 1995 is het gehele Middellandse Zee-gebied uitgeroepen tot een 'joint action area' onder het GBVB. In dit verband is gesproken over het uitbannen van massavernietigingswapens en het hoge niveau van bewapening in de regio. Met name dit laatste punt biedt een aanknopingspunt om het wapenexportbeleid vanuit de lidstaten van de Europese Unie naar deze regio aan de orde te stellen met als uiteindelijk doel een specifiek, op de regio toegesneden beleid tot stand te brengen;
- In 1996 is de Maghreb aangewezen als 'common interest area' onder het GBVB. Het streven is dat de lidstaten van de Europese Unie hun nationale beleid in overeenstemming brengen met het gemeenschappelijk beleid. Gezien de status van regio als "common interest area" kan de opvatting worden verdedigd dat, in het kader van het GBVB, consultaties over wapenleveranties geboden zijn;
- De Algemene Raad van de Europese Unie heeft in juni 1997 een gemeenschappelijk standpunt bepaald ten aanzien van "conflict prevention and resolution in Africa". Onder meer is een oproep gedaan tot waakzaamheid ten aanzien van de export van wapens naar Afrika. De AIV bepleit dat gemeenschappelijke actie wordt ondernomen waarin sub-regio's worden onderscheiden (Grote Meren-gebied, West-Afrika, Zuidelijk Afrika etc.) ten aanzien waarvan een gemeenschappelijk, op de regio toegesneden wapenexportbeleid wordt ontwikkeld.

Het pogen een gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen ten aanzien van (sub-)regio's vormt een toetsing van de criteria aan de praktijk van wapenexporten. Deze kleine, doch praktische stappen bieden de lidstaten de gelegenheid een gemeenschappelijke interpretatie van de criteria te ontwikkelen. Een dergelijke gemeenschappelijke interpretatie, zo die er komt, draagt bij aan de harmonisatie van het wapenexportbeleid van de lidstaten van de Europese Unie. Om die reden beveelt de AIV aan met behulp van dit soort stappen een gemeenschappelijke interpretatie van de criteria te ontwikkelen. Dit op specifieke regio's toegesneden beleid kan er bovendien aan bijdragen dat er een politieke dialoog tussen exporterende en importerende landen wordt bewerkstelligd.

Met de Verenigde Staten vindt alleen overleg plaats over wapenexporten in het kader van de multilaterale regimes. Dat is te weinig. Concurrentie tussen bedrijven heeft thans de overhand. Voor het voeren van een effectief wapenexportbeleid lijkt afstemming van beleid over de gehele linie noodzakelijk. *De AIV bepleit daarom wapenexporten op te nemen in de trans-atlantische agenda, waarvoor twee van de in december 1995 vastgestelde hoofddoelstellingen - bevordering van vrede en stabiliteit, democratie en ontwikkeling en bijdragen aan nauwere economische betrekkingen - het kader kunnen bieden. Dit is des te meer van belang aangezien het in 1.2.2.1 gesignaleerde boemerang-effect veiligheidsrisico's met zich brengt die van betekenis zijn voor de samenwerking met de Verenigde Staten. Het is namelijk nog maar de vraag of de huidige technologische voorsprong van de Verenigde Staten en de Europese landen op termijn kan worden behouden. Om deze reden bepleit de AIV in samenspraak met de Verenigde Staten te streven naar een versterking van de exportcontroles op conventionele bewapening. De nadruk in de betrekkingen zou veel meer moeten komen te liggen op hoe verdere verspreiding van technologisch geavanceerde, conventionele wapens kan worden tegengegaan, in plaats van op concurrentie om afzetmarkten. De algemene criteria van PDD 34, het meest recente Amerikaanse beleidsdocument op het gebied van conventionele wapenexport, bevatten hiervoor voldoende aanknopingspunten. Allereerst zal hiervoor een politieke dialoog over handel en export van conventionele wapens tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Verenigde Staten moeten worden begonnen, zeker met het oog op het gegeven dat het opgetelde aandeel op de wereldmarkt boven de 80% ligt.*

IV.3.2 Europese Commissie

Binnen de Europese Commissie leeft al geruime tijd de opvatting dat wapenproductie en -handel een communautaire aangelegenheid zijn. Voor deze opvatting beroept zij zich op haar verantwoordelijkheid voor de concurrentieverhoudingen (met name de verhouding tot de Verenigde Staten) en op haar statutaire verantwoordelijkheid voor de Europese industrie als geheel. De bestaande verschillen in het beleid van de Europese landen worden in deze argumentatie opgevat als marktdeficiënties en deze zijn volgens de Europese Commissie dus *feitelijk* van dezelfde orde als beleidsconcurrentie via vennootschapsrecht, fiscaliteit of overheidsaanschaffingen-beleid. De groeiende betekenis van 'dual use'-goederen, waarover de zeggenschap van de Europese Commissie door de lidstaten is aanvaard, zal de rol van de Europese Commissie alleen maar groter maken. Ze tracht haar opvatting tot gelding te brengen door erop te wijzen dat de defensieproductie en -handel aanspraak kunnen maken op steunverlening, bijvoorbeeld aan onderzoeksprogramma's en aan samenwerkingsverbanden tussen industrieën van de lidstaten.

Tegen deze achtergrond toont de Europese Commissie zich actief op het gebied van de wapenexporten.⁴⁰ In de eerste plaats heeft ze aangekondigd te komen met een Witboek over de ontwikkeling van een *Code of Practice*⁴¹ met betrekking tot conventionele wapenexporten. Hiermee speelt de Europese Commissie kennelijk in de Britse gedragscode. Al eerder heeft de Europese Commissie het standpunt ingenomen dat een geharmoniseerd exportbeleid aan de buitengrens noodzakelijk is. In de tweede plaats heeft de Europese Commissie financiële ondersteuning aangekondigd van grensoverschrijdende fusies van bedrijven in de defensiesector, waarvoor de regeringen van de lidstaten dan wel de voorwaarden moeten helpen scheppen, onder meer door te streven naar de gemeenschappelijke aankoop van producten, naar een interne defensiemarkt en naar een gemeenschappelijk wapenexportbeleid.

De Europese Commissie probeert meer en meer het wapenexportbeleid onder het communautaire acquis te brengen. Of deze opstelling van de Europese Commissie veel kans maakt moet worden afgewacht. *De AIV beveelt de regering aan de Europese Commissie in haar streven te steunen omdat dit de mogelijkheden voor regulering en internationale afstemming, niet alleen van het wapenexportbeleid, maar ook van de activiteiten van de defensie-industrie, vergroot.*

IV.4 HET WASSENAAR-ARRANGEMENT

In juli 1996 is het Wassenaar-arrangement in werking getreden. Dit is de opvolger van de CoördinatieCommissie voor multilaterale strategische exportcontroles, bekend onder de naam CoCom, die tijdens de Koude Oorlog de export van wapens en technologie van een groep van Westerse landen reguleerde. Het Wassenaar-arrangement is een politieke overeenkomst die tot doel heeft het exportbeleid van de deelnemende staten ten opzichte van

40 De Europese Commissie heeft onder meer haar visie op de defensie-industrie gegeven in: Commissie van de Europese Gemeenschappen (1996), *Uitdagingen voor de Europese defensie-industrie: een bijdrage voor actie op Europees niveau*. COM (96) 10, 24 januari. In het Voorstel betreffende de defensie-industrie van november 1997 zijn de aanbevelingen van januari 1996 omgezet in definitieve voorstellen.

41 Mededeling van de Europese Commissie, 12 november 1997, cit. in *European Report* 15 november 1997, nr. 2268, III, pp. 11-13.

niet-deelnemende staten op elkaar af te stemmen.⁴² De uitvoer betreft 'dual use'-goederen en -technologie en conventionele wapens. Het streven is een terughoudend beleid te bevorderen. De beslissingen omtrent uitvoer worden genomen op nationaal niveau. Van een veto op elkaars leveranties, zoals de CoCom kende, is in het Wassenaar-arrangement geen sprake. In de kern komt het Wassenaar-arrangement neer op:

- a) bij 'dual use'-goederen en -technologie (die zowel een militaire als civiele toepassing kennen) wordt tussen de deelnemende staten informatie uitgewisseld en wordt toegestane en niet-toegestane uitvoer gemeld. Het is de verantwoordelijkheid van de deelnemende landen de uitvoer te beperken op grond van overeengekomen lijsten van gevoelige goederen en technologie;
- b) over de export van conventionele wapens wordt ieder half jaar informatie uitgewisseld, waarbij niet alleen het wapensysteem, maar ook het model en het type dienen te worden vermeld. Het gaat daarbij om de leveranties die vallen onder de categorieën van het wapenregister van de Verenigde Naties.

Kort gezegd: het Wassenaar-arrangement is een forum voor informatie-uitwisseling. In het kader van het Wassenaar-arrangement is van consultaties vooraf over voorgenomen leveranties van wapens, 'dual use'-goederen of -technologie geen sprake. Met name de Russische Federatie en Frankrijk hebben zich hiertegen gedurende de voorbereidende besprekingen verzet. Frankrijk was bevreesd dat consultaties vooraf de Verenigde Staten in staat zouden stellen druk uit te oefenen. Rusland hield in april 1996 zelfs de instelling van het Wassenaar-arrangement op, in een geslaagde poging om ook de aanmelding-vooraf van wapenleveranties aan 'countries of concern' te torpederen. Wel vinden in het kader van het Wassenaar-arrangement achteraf discussies plaats over wapenexporten, maar deze zijn in de minderheid tegenover de discussies over 'dual-use' goederen.⁴³

In toenemende mate raken civiele en militaire technologie met elkaar verweven, zeker in de fase van ontwikkeling. Civiele technologie kent steeds meer militaire toepassingen. Het gaat dus lang niet meer alleen om 'dual use'-produkten en -technologie. CIA-directeur John Deutch schatte in 1994 dat de speciaal voor militaire goederen ontworpen technologieën in de toekomst nog maar dertig procent van de totale technologiebehoefte van het Pentagon zullen uitmaken. De technologie die een land zal willen verwerven om zich economisch te ontwikkelen, biedt dikwijls ook de mogelijkheid geavanceerde militaire technologie te verkrijgen. De verspreiding van wapens, onderdelen en technologie wordt hierdoor steeds moeilijker te beheersen. De landen die deelnemen aan het Wassenaar-arrangement dienen zich te buigen over dit nieuwe aspect van het beheersingsvraagstuk. Richtingen voor oplossingen kunnen wellicht worden gevonden in uitbreiding van de lijsten met gevoelige technologie (wat verder gaat dan 'dual use'-technologie) of in het maken van onderscheid in de groep van niet-deelnemende landen. Daarnaast doen de belangrijkste technologische ontwikkelingen zich steeds meer voor op het niveau van de onderdelen van wapensystemen, en steeds minder op het niveau van de systemen zelf. Ook hieraan zou in het kader van Wassenaar-arrangement aandacht dienen te worden besteed. Indien gepast kunnen, naast de lijsten van wapens en technologie, lijsten met componenten worden aangelegd.

42 Aan het Wassenaar-arrangement nemen 33 landen deel. De onderhandelingen zijn begonnen met de CoCom-landen (de NAVO-landen, Australië en Japan) en de landen die zich aan de uitvoering van CoCom hadden gebonden (Oostenrijk, Zweden, Finland, Ierland, Zwitserland, Nieuw Zeeland). Gedurende de onderhandelingen over het Wassenaar-arrangement zijn gaan deelnemen: de Russische Federatie, Oekraïne, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Polen, Bulgarije, Roemenië, Argentinië en Zuid-Korea.

43 Eind 1996 is overigens wel gesproken over stabiliteitseffecten op bepaalde regio's, zoals Noord- en Centraal-Afrika. Verder hebben alle landen zich bereid verklaard om in elk geval aan geen van de strijdende partijen in het Afghaanse conflict te leveren. (Lynn Davis, Amerikaans onderminister van Buitenlandse Zaken, 13 december 1996 te Wenen)

V

REGIONALE EN MONDIALE CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING

V.1 BEGRIPSBEPALING

De term 'regionale wapenbeheersing' kan tot misverstanden leiden. Wapenbeheersing in de OVSE, een regionaal (veiligheids)arrangement volgens hoofdstuk VIII van het Handvest van de Verenigde Naties, kan als regionaal worden aangeduid, hoewel het werkingsgebied van de in de OVSE overeengekomen vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen zich kan uitstrekken tot buiten Europa. Ook het CSE-verdrag vormt een voorbeeld van regionale, conventionele wapenbeheersing; het toepassingsgebied strekt zich uit, met uitzondering van enkele gebieden, over geheel Europa. Tegelijk worden ook de wapenbeheersingsbepalingen van het akkoord van Dayton bestempeld als regionale regelingen. Kortom, onder regionale wapenbeheersing wordt ook vaak sub-regionale (of lokale) wapenbeheersing verstaan.⁴⁴ In dit advies wordt met de term regionale wapenbeheersing bedoeld op regelingen voor geografisch of politiek begrensde gebieden, die een geheel continent kunnen omvatten als regio van de wereld, of delen van continenten, zoals de Baltische Zee-regio in Europa of het Grote Meren-gebied in Afrika. Mondiale wapenbeheersing daarentegen strekt zich in beginsel over de gehele wereld uit.

Recent is de aandacht voor vraagstukken van regionale veiligheid gegroeid; daarmee is ook de aandacht vergroot voor de wijze waarop regionale conflicten kunnen worden voorkomen, beheerst of beëindigd. Tegen deze achtergrond zijn maatregelen op het gebied van regionale wapenbeheersing in de belangstelling komen te staan, die zijn afgestemd op de betreffende regio, zodanig dat bijzondere, voor de regio kenmerkende veiligheidsrisico's worden teruggedrongen.

Ondanks de grote verschillen tussen regio's kunnen toch algemene kenmerken van regionale maatregelen op het gebied van conventionele wapenbeheersing worden onderscheiden:

- 1) Vraagstukken op het gebied van regionale veiligheid kunnen niet los worden gezien van hun bovenregionale politieke context. Naast de in de regio gelegen, direct betrokken staten kunnen ook andere staten belangen hebben in de betreffende regio. Deze internationale en interregionale context vormt één van de belangrijkste beletselen om tot maatregelen op het gebied van regionale wapenbeheersing te komen. De afperking van de regio of de selectie van de landen is altijd discutabel. Zeker als het gaat om het afspreken van (extra) beperkingen voor niveaus van conventionele bewapening zijn staten niet snel geneigd deze te aanvaarden. Aan de rand van de regio waarvoor de getroffen maatregelen gelden, zullen bovendien altijd staten liggen, die grenzen aan staten waarvoor de regionale maatregelen *niet* gelden. Dit vormt voor deze staten een extra beletsel in te stemmen met regionale wapenbeheersingsmaatregelen.⁴⁵ De betrokken

44 Zdzislaw Lachowski - *Tailoring arms control to regional applications*, een paper uitgedeeld op het OVSE-seminar "Regional Security and Cooperation" (Wenen, 2-4 juni 1997), p. 1.

45 Een illustratie hiervan vormen de uitspraken van de Zweedse onderstaatssecretaris voor Buitenlandse Zaken Anders Björner, die op het OVSE-seminar over "Regional security and cooperation" (Wenen, 2-4 juni 1997) aandacht heeft gevraagd voor de bredere veiligheidscontext van Zweden:

'When it comes to matters of military security and arms control there are limits to what can be achieved on sub-regional levels. The fact that our sub-region includes one of the major nuclear weapons States precludes the possibility of constraining arms control or disarmament agreements, if defined in geographic terms. This is underscored by the fact that the strategic balance in our region is dependent on active links to extra-regional powers and structures'.

staten zullen het zelf eens dienen te worden over de afperking van de regio en zij zullen de te treffen maatregelen op het gebied van wapenbeheersing moeten zien als een gemeenschappelijk belang. De voor Europa kenmerkende omstandigheden die tot het CSE-verdrag hebben geleid - twee tegenover elkaar staande militaire allianties waarvan er één gedurende de onderhandelingen over het verdrag uiteenviel - hebben ervoor gezorgd dat het toepassingsgebied vanaf de aanvang van de onderhandelingen in grote lijnen heeft vastgestaan waardoor het probleem van de afperking zich in dit geval niet voordeed;

- 2) Regio's kennen staten van verschillende omvang, met vaak een grote verscheidenheid aan politieke stelsels, economieën, culturen, inrichting van de krijgsmacht e.d. De veiligheidssituatie in regio's kan ook worden gekenmerkt door machtsverschillen. De asymmetrie in de verhoudingen zal een belangrijk stempel drukken op de onderhandelingen over conventionele wapenbeheersing - zo deze al geen hinderpaal vormt om onderhandelingen op gang te brengen. De asymmetrie zal, bij een deel van de staten in de betreffende regio, de wens doen opkomen, ter compensatie, staten van buiten de regio bij de onderhandelingen te betrekken. Bij maatregelen ter versterking van de regionale veiligheid die niet op het vlak van de wapenbeheersing liggen, kijken omliggende landen veelal met argusogen toe om zich ervan te vergewissen dat hun veiligheid niet achteruit gaat als gevolg van de regionale samenwerking, zeker als deze tendert in de richting van militaire samenwerking;
- 3) Bij de beoordeling van de regionale veiligheidssituatie dient in veel gevallen de positie van niet-statelijke actoren te worden betrokken. Zoals in I.2.2.3 is beschreven kunnen de activiteiten van deze groeperingen van grote betekenis zijn voor de veiligheid. Deze bewapening kan om die reden niet buiten beschouwing blijven.

Het probleem van de selectie van landen, of de afperking van de regio, maakt regionale beperkingen op conventionele bewapening tot een theoretisch aantrekkelijk, doch in de praktijk moeilijk uitvoerbaar concept.

V.2 DE BRUIKBAARHEID VAN DE EUROPESE ERVARING OP HET GEBIED VAN WAPENBEHEERSING

In I.2.2.2 is hetgeen in Europa is bereikt op het gebied van veiligheid omschreven als het *veiligheidsacquis*. Deze gegroeide 'ordering' komt voort uit de blokkenstructuur van de Koude Oorlog die, deels onbedoeld, voor de huidige tijd een omgeving heeft helpen scheppen met tal van instituties, organisaties en afspraken. Wat in Europa is bereikt op het gebied van wapenbeheersing maakt deel uit van dit acquis. Een dergelijk *veiligheidsacquis*, dat een politieke inbedding (heeft) verschaft aan de inspanningen op het gebied van wapenbeheersing, bestaat elders gewoonweg niet, zeker niet in zo'n uitgewerkte vorm. Er fungeren vaak wel organisaties en er zijn afspraken gemaakt op veiligheidsgebied, maar deze zijn meer verbrokken en minder uitgewerkt. Dit maakt dat de verwachtingen niet te hoog moeten worden gespannen over het bereiken van met Europa vergelijkbare resultaten op het gebied van conventionele wapenbeheersing elders in de wereld omdat de institutionele inbedding hiervoor ontbreekt.

De volgende vier elementen uit de ervaringen in Europa acht de AIV van belang voor conventionele wapenbeheersing elders in de wereld: 1) de normering die conventionele wapenbeheersing biedt op het vlak van de militaire verhoudingen; 2) het belang van het bestaan van een forum voor overleg en onderhandelingen; 3) (delen van) het CSE-verdrag; 4) en de CSBMs.

Ad 1) In II.1 zijn de volgende beginselen en normen van het CSE-verdrag en de CSBMs genoemd: stabiliteit en veiligheid, evenwichtige krachtsverhoudingen, controleerbaarheid van gemaakte afspraken, transparantie en voorspelbaarheid. In veel landen en

regio's zijn militaire gegevens daarentegen niet openbaar en militaire krachtsverhoudingen omgeven door geheimzinnigheid, zeker als het erom gaat militair overwicht te verkrijgen of te behouden. In dergelijke gevallen is het al een hele stap te erkennen dat veiligheid en stabiliteit ook in samenwerking met andere staten is te bereiken, dat het niet gaat om overwicht maar evenwicht, dat een zekere mate van openheid over militaire verhoudingen niet per definitie tot gevaarlijke situaties hoeft te leiden e.d.

Ad 2) Van belang is voorts dat een forum wordt geschapen voor overleg en onderhandelingen. Zoals hiervoor is aangegeven, vormt het ontbreken van een institutionele inbedding een belangrijk knelpunt voor het treffen van maatregelen op het gebied van regionale wapenbeheersing elders in de wereld. Het scheppen van een forum is hiervoor een voorwaarde. In Europa is gedurende de Koude Oorlog de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa opgericht, die een forum heeft verschaft voor onderhandelingen op het gebied van conventionele wapenbeheersing. Bovendien is de ervaring op het gebied van wapenbeheersing in Europa stapje voor stapje opgebouwd, onder meer in de Europese Ontwapeningsconferentie waarin over CSBMs werd gesproken en de 'Mutual Balanced Force Reductions'-besprekingen waarin over beperkingen op personeel en materieel is onderhandeld. Het forum is in Europa na de Koude Oorlog blijven voortbestaan als de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Willen initiatieven voor conventionele wapenbeheersing elders in de wereld kans maken op succesvolle afronding, dan kan het belang van een forum voor overleg en onderhandelingen niet genoeg worden onderstreept. In sommige gevallen zal kunnen worden voortgebouwd op de organisaties en afspraken die in de betreffende regio al bestaan.

Ad 3) Uit de ervaringen opgedaan met het CSE-verdrag is al geput ten behoeve van het opstellen van categorieën bewapening voor het wapenregister van de Verenigde Naties (waaraan vervolgens wel twee categorieën zijn toegevoegd, namelijk die van de oorlogsschepen en raketten en lanceerinrichtingen, zie onder). Vervolgens hebben de categorieën van het wapenregister van de Verenigde Naties de grondslag geboden voor de opstelling van het Wassenaar-arrangement. Ook voor de categorieën van de wapenbeheersingsparagrafen van Dayton is zwaar op het CSE-verdrag geleund. In die zin heeft het CSE-verdrag zijn doorwerking in andere wapenbeheersingsafspraken al gehad.

Het CSE-verdrag wordt momenteel aangepast aan de nieuwe verhoudingen in Europa. Duplicatie elders in de wereld lijkt uitgesloten. Wel kunnen delen van het aangepaste CSE-verdrag misschien elders worden toegepast, waarbij in eerste instantie kan worden gedacht aan:

a) de beperking van categorieën zware wapensystemen van het CSE-verdrag is gericht op het voorkomen van spanningen en conflicten tussen staten. Deze notie blijft van belang. Niettemin is het de vraag of buiten Europa beperkingen op zware wapensystemen thans politiek haalbaar zijn;

b) een aan belang winnend deel van het CSE-verdrag vormt het verificatie-systeem. Dit bestaat, naast de inspecties, uit de militaire gegevens afkomstig van de informatie-uitwisseling, die voor alle verdragspartijen toegankelijk zijn. Het op gang brengen van een dergelijke informatie-uitwisseling kan ook buiten het CSE-toepassingsgebied waardevol zijn, omdat er op deze wijze een gemeenschappelijk gegevensbestand ontstaat waar de betrokken staten vertrouwen in kunnen hebben. Met behulp van inspecties kunnen de verstrekte gegevens worden gecontroleerd. De politieke relevantie is dat betrouwbare militaire gegevens vervolgens de kans op misverstanden verkleint e.d.

Ad 4) CSBMs, mits toegesneden op de regio, lijken goed toe te passen. Staten met weinig ervaring op het gebied van wapenbeheersing kunnen het aantrekkelijk vinden zich niet meteen verdragsrechtelijk, doch vooralsnog politiek te binden. Afspraken over CSBMs lenen zich daar goed voor, waarbij het voor de hand ligt in eerste instantie te denken aan bilaterale afspraken. Bovendien kunnen niet-statelijke partijen zich wellicht aan dergelijke politieke afspraken binden, zonder dat dit verstrekkende politiek-juridische gevolgen heeft. In die zin zijn CSBMs geschikt om deel uit te maken van vredesregelingen of wapenstilstanden waaraan ook niet-statelijke partijen zich binden. De indringendheid van afspraken over CSBMs kan verschillen, afhankelijk van de politieke context en wensen van de deelnemers.

Ongeacht de regio kan voor het ontwikkelen van CSBMs de ervaring in Europa als leidraad dienen. In Europa zijn CSBMs ontwikkeld van weinig indringende tot steeds meer indringende maatregelen. Voor zover van toepassing, zou kunnen worden begonnen met waarnemingen van militaire oefeningen, aanvankelijk op vrijwillige basis, waaraan, als nieuw element, het bezoeken van belangrijke militaire installaties zou kunnen worden toegevoegd. Een volgende maatregel zou kunnen zijn dat aan bewegingen van militaire eenheden beperkingen worden opgelegd, in die zin dat wordt afgesproken dat deze zich niet zullen begeven in gebieden waar de kans op het onbedoeld uitbreken van gevechten groot is, in sommige gevallen grensstreken tussen staten, in andere de afscheiding tussen invloedssferen tussen de partijen in een binnenlands conflict. Een volgende stap zou kunnen zijn de uitwisseling van informatie over de militaire opstelling en categorieën van wapens. Volgens het patroon van weinig naar meer indringend kunnen CSBMs worden ontwikkeld, die, het is al gezegd, vanzelfsprekend moeten worden afgestemd op de politieke en militaire verhoudingen in de regio waar ze voor zullen gelden.

De AIV spreekt de verwachting uit dat multilaterale (sub-)regionale conventionele wapenbeheersing zich slechts in bijzondere omstandigheden - zoals bijvoorbeeld aan het CSE-verdrag ten grondslag hebben gelegen - tot beperkingen van de bewapening zal kunnen ontwikkelen. Vooral de maatregelen op het gebied van regionale wapenbeheersing lijken kansrijk, die zich richten op afspraken over CSBMs.

V.3 REGIONALE WAPENBEHEERSING IN DE PRAKTIJK

In Europa toont onder meer Bulgarije zich actief in het treffen van sub-regionale maatregelen op het gebied van conventionele wapenbeheersing. Het heeft overeenkomsten over CSBMs gesloten met Roemenië, Turkije en Griekenland. Turkije heeft vergelijkbare overeenkomsten gesloten met Albanië en Macedonië. (Daarbij dient overigens wel te worden aangetekend dat grote delen van het Turks grondgebied gevrijwaard zijn van de werking van CSBMs zoals overeengekomen in het kader van de OVSE, een afspraak die stamt uit de Koude Oorlog.) Hongarije en Roemenië voeren de Open Skies-overeenkomst uit op bilaterale basis. In het algemeen komen deze bilaterale overeenkomsten neer op afspraken die verder gaan dan enkele van de CSBMs uit het Weens Document 1994. Hiertoe roept het Weens Document overigens ook op.⁴⁶

Conventionele wapenbeheersing staat buiten Europa nog in de kinderschoenen. In tegenstelling tot in Europa is hieraan niet eerder aandacht geschonken dan na het einde van de Koude Oorlog. 'With few exceptions [de resultaten] are not yet able to go beyond political declarations and gestures'.⁴⁷ Als uitvloeisel van Russisch - Chinese onderhandelingen over

46 Zie Lachowski, Z. - Appendix 14A "Confidence and Security Building Measures in Europe" (Sipri jaarboek 1997), pp. 509, 510.

47 Sipri jaarboek, p. 494.

de onderlinge grens hebben China, Rusland, Kazachstan, Kirgizië en Tadjikistan CSBMs afgesproken voor de onderlinge grenzen, die tot demilitarisering en ontspanning in de betreffende grensgebieden hebben geleid. China en India hebben vergelijkbare afspraken gemaakt. In Zuid-Oost Azië bestaan, bij wijze van CSBM, tussen enkele staten gemeenschappelijke grenscommissies. Ook India en Pakistan hebben over CSBMs gesproken. Pogingen de Europese ervaringen met wapenbeheersing naar het Midden-Oosten over te brengen in de ACRS ('Arms Control and Regional Security working group') - begonnen met een communicatienetwerk waar Nederland als één van de drie mentoren een speciale verantwoordelijkheid voor heeft - zijn gestrand op de algehele politieke malaise in de verhoudingen in het Midden-Oosten.

Tot slot zijn er nog de gevallen van regionale wapenbeheersing waar de internationale politieke context een grote rol speelt, bijvoorbeeld bij maatregelen die deel uitmaken van een vredesregelingen of wapenstilstanden die onder internationale druk of supervisie tot stand zijn gekomen. Hierbij kan worden gedacht aan regelingen die onder auspiciën van de Verenigde Naties tot stand zijn gebracht (Angola, Mozambique en Cambodja zijn bekende voorbeelden) of onder supervisie van een grote mogendheid. Ter illustratie wordt hieronder kort ingegaan op de maatregelen op het gebied van wapenbeheersing opgenomen in het akkoord van Dayton (met betrekking tot het voormalige Joegoslavië) en die in de vredesovereenkomst over Cambodja.⁴⁸

Het akkoord van Dayton, dat de wapenstilstand in Bosnië-Herzegovina regelt, is onder grote druk van de Verenigde Staten tot stand gekomen. Dit akkoord bevat in Annex 1B maatregelen om de militaire verhoudingen rond Bosnië-Herzegovina te stabiliseren. Deze bestrijken aan de ene kant het gebied van conventionele wapenbeheersing - van toepassing op alle strijdende partijen - en aan de andere kant het gebied van defensie - slechts geldend voor één strijdende partij, Bosnië-Herzegovina. Bij de wapenbeheersing gaat het om militaire vertrouwenswekkende maatregelen en plafonds voor wapensystemen; bij de defensie onder meer om wapenoverdrachten en opleidingen voor het Bosnische leger (het Amerikaanse "train and equip"-programma). Hoewel de strijdende partijen hun handtekening uiteindelijk vrijwillig hebben gezet, lijkt het niet overdreven te spreken over afgedwongen wapenbeheersing. Dit is te meer het geval daar de partijen (klein-Joegoslavië, Kroatië en Bosnië-Herzegovina) hebben onderhandeld over limieten voor de Bosnisch-Kroatische Federatie en de Republiek Srpska, de beide niet-statelijke entiteiten.

De wapenbeheersingsparagrafen van het akkoord van Dayton richten zich op de conventionele bewapening, waarbij het doel is het scheppen van vastgelegde militaire krachtsverhoudingen volgens de formule 5:2:2.⁴⁹ De hoogte van de plafonds zijn vastgelegd in een aparte overeenkomst, het akkoord van Florence gesloten in juni 1996. Inmiddels zijn de

48 Onderstaande is vooral gebaseerd op de Nooy, G.C., Greven, H.A. (1996), *De vergeten paragraaf: wapenbeperking in het akkoord van Dayton*. Den Haag, Clingendael en McCausland, Jeffrey D. (1997), 'Arms control or disarmament? The case of the former Yugoslavia'. *Helsinki Monitor*, jrg. 8, nr. 3, pp. 58 - 68; alsmede Stedman, Stephen J. (1995), 'UN Intervention in Civil Wars: Imperatives of Choice and Strategy'. In: Daniel, Donald F. Hayes, Bradd C. (ed.) *Beyond Traditional Peacekeeping*. London, MacMillan en Ratner, Steven R. (1995), *The New UN Peacekeeping*. New York, St Martin's Press.

49 McCausland verklaart deze verhoudingen als volgt: 'This ratio is based on the approximate population of the respective states and uses the holdings of the Federal Republic of Yugoslavia as a baseline. The Federal Republic of Yugoslavia is allowed 75% of the baseline, Republic of Croatia 30%, and Bosnia and Herzegovina 30%. The allocation for Bosnia and Herzegovina will be divided between the component entities on the basis of a ratio of two for the Federation of Bosnia and Herzegovina and one for the Republika Srpska'. (McCausland (1997), p. 61.)

plafonds bereikt en de reducties van de wapeniging uitgevoerd. Inspecties hiervan vinden plaats met behulp van CSE-inspecteurs. De CSBMs worden uitgevoerd met steun van de OVSE. Nu dit deel van het akkoord van Dayton op streek is, is een Balkantafel voor conventionele wapenbeheersing in het leven geroepen. Het is de bedoeling dat hieraan onder meer zullen deelnemen, naast de partijen van het Dayton-akkoord, Slovenië, Hongarije, Oostenrijk, Bulgarije en Macedonië. De OVSE heeft de Fransman Jacolin benoemd tot speciale vertegenwoordiger om deze onderhandelingen op gang te brengen.

In Cambodja trad niet een grote mogendheid van buiten de regio op als drijvende kracht achter het tot stand brengen van een vredesregeling voor dit binnenlands conflict, maar de internationale gemeenschap - belichaamd in de Verenigde Naties. Hiervoor is in 1991 het akkoord van Parijs gesloten, dat tot doel had het beëindigen van het conflict en het scheppen van een vreedzame omgeving, waarna een nieuwe regering zou kunnen worden gekozen. Om dit te bereiken hebben de Verenigde Naties het initiatief genomen tot een vredesoperatie, UNTAC. Op het hoogtepunt van deze operatie bevonden zich 20.000 UNTAC-militairen in Cambodja die de lidstaten van de Verenigde Naties ongeveer twee miljard dollar hebben gekost. UNTAC zou niet alleen toezien op de wapenstilstand, maar ook activiteiten ontplooiën om het conflict te beëindigen, waaronder het nagaan of de troepen-terugtrekkingen werden uitgevoerd, of Vietnamese troepen werkelijk het land zouden verlaten en toezien op de hergroepering en demobilisatie van de strijdkrachten van de strijdende partijen. Om deze taken te kunnen uitvoeren dienden de strijdende partijen UNTAC onder meer gegevens te verstrekken over troepenaantallen, de opstelling van de strijdkrachten en hoeveelheden en soorten wapens. Gezien hun betrokkenheid werd ook van de buurlanden van Cambodja opgave van militaire gegevens verwacht, met name van de gegevens die de bevoorradingsroutes van de strijdende partijen betroffen. Toen gedurende de uitvoering van deze wapenbeheersingsmaatregelen duidelijk werd dat de Rode Khmer zich hieraan onttrok, nam de medewerking van de andere partijen in de eerste helft van 1992 zienderogen af. De verkiezingen, die uiteindelijk wel hebben plaatsgevonden, speelden zich af in een omgeving waar de strijdende partijen gedeeltelijk ontwapend en gedemobiliseerd waren en één van de partijen, de Rode Khmer, nauwelijks.

Ondanks intensieve bemoeienis van de internationale gemeenschap, bleek de binnenlandse stabiliteit nog zeer fragiel. Het feit dat UNTAC niet meer dan gedeeltelijk is geslaagd in zijn opzet van ontwapening en demobilisatie betekent dat de verwachtingen omtrent maatregelen op het gebied van wapenbeheersing in het kader van vredesregelingen of wapenstilstanden niet te hoog gespannen moeten zijn, al is het maar omdat de internationale gemeenschap een dergelijke grote inspanning niet vaak zal kunnen opbrengen.

Het voorafgaande brengt de AIV tot de slotsom dat regionale wapenbeheersing op tal van beletselen kan stuiten. De ervaring met multilaterale conventionele wapenbeheersing in Europa is niet in zijn geheel over te plaatsen naar elders in de wereld, hoewel elementen eruit wellicht waardevol kunnen zijn. Bilaterale afspraken of afspraken tussen kleine groepen van landen komen geregeld voor. Voor bredere, multilaterale afspraken lijken de instituties of organisaties veelal te ontbreken. Dit beletsel kan worden overwonnen als er politieke druk is vanuit de internationale of interregionale context om tot maatregelen te komen. Het geval Cambodja laat zien hoe moeilijk het is in deze gevallen stabiliteit te scheppen.

V.4 HET WAPENREGISTER VAN DE VERENIGDE NATIES

Om de in- en uitvoer van wapeniging meer doorzichtig te maken, heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1991 tot de oprichting van het wapenregister besloten.⁵⁰ De achterliggende gedachte is dat hierdoor het vertrouwen tussen de deelnemende

lidstaten kan worden vergroot, eventuele spanningen kunnen worden verminderd en, door de zichtbaarheid, staten zichzelf beperkingen zullen opleggen zodat de kans op destabiliserende opeenhoping van conventionele wapens afneemt. Lidstaten van de Verenigde Naties dienen ieder jaar voor 30 april te rapporteren over de in- en uitvoer van tanks, gepantserde gevechtsvoertuigen, artillerie (van het kaliber 100 mm. en groter), gevechtsvliegtuigen, gevechtshelikopters, oorlogsschepen (vanaf 750 ton en groter) en raketten en lanceersystemen. Daarnaast kunnen de lidstaten extra informatie verschaffen over onder meer nationale bestanden en aanschaf uit nationale productie van de bovengenoemde categorieën wapens. Over de jaren hebben steeds tussen de 90 en 100 lidstaten van de Verenigde Naties gegevens verschaft. Vooral staten uit het Midden-Oosten en Afrika laten het echter afweten. Niettemin is met de huidige deelname ongeveer 90 procent gedekt van de in- en uitvoer van bovengenoemde categorieën bewapening. Van de OVSE-staten verschaft het overgrote deel gegevens ten behoeve van het wapenregister. De OVSE-landen hebben in 1993 afgesproken zich er politiek aan gebonden te achten ieder jaar deze gegevens te verstrekken.⁵¹

Geregeld buigt een groep deskundigen zich over mogelijke verbeteringen van het wapenregister. Besproken worden dan versterkingen van het register als de verplichte aanduiding van typen en modellen (momenteel zijn de gegevens niet verder gespecificeerd dan de categorieën wapens), verlaging van het kaliber voor de artillerie, verlaging van de tonnage van oorlogsschepen, opname van een categorie van luchtdoelraketten, de oprichting van een consultatief mechanisme om verschillen in opgaven tussen im- en export te kunnen bespreken en opname van nationale productie. Vanwege verschillen van opvattingen tussen de lidstaten is hierover nog geen overeenstemming bereikt. *De AIV steunt dit streven te komen tot versterking van het wapenregister van de Verenigde Naties en voegt daar de volgende punten aan toe:*

- 1) *Een veel gehoorde opvatting is dat lichte wapens deel dienen uit te maken van het wapenregister. In hoofdstuk III, echter, is een ander voorstel gedaan, dat opname in het wapenregister op termijn overigens niet uitsluit. Daar is betoogd dat de onderhandelingen over normstelling op het gebied van lichte wapens, met inbegrip van de illegale productie en handel, in de Conference on Disarmament in Genève dient te geschieden. De reden op dit moment nog geen lichte wapens in het register op te nemen is dat er tal van waardevolle suggesties zijn gedaan het nu bestaande register te versterken, die door een toevoeging van een andersoortige categorie zouden worden gecompliceerd. Lichte wapens zijn immers van een geheel andere aard dan de zeven categorieën van het register, die zijn geselecteerd om het te kunnen laten functioneren als vertrouwenwekkende maatregel om opeenhoping van grote conventionele wapens te voorkomen cq. zichtbaar te maken. Het register heeft vooral betrekking op wapentransacties tussen staten. Belangrijke problemen bij lichte wapens zijn de illegale productie en handel. Opname van lichte wapens in het register laat deze onverlet;*
- 2) *De verstrekking van gegevens door lidstaten van de Verenigde Naties beperkt zich tot die wapens van de zeven categorieën die militair worden aangewend, dat wil zeggen worden gebruikt voor de nationale strijdkrachten van de betreffende staat. Dit is de interpretatie die tot nog toe aan het register wordt gegeven. Douane, grenswachten en paramilitaire strijdkrachten vallen hier buiten.⁵² De AIV is van oordeel dat deze interpretatie*

50 Resolutie 46/36 L van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 9 december 1991.

51 Voor deze gegevens, zie Sipri jaarboek 1997, p. 281 e.v.

52 Sipri jaarboek 1997, p. 288.

dient te worden verruimd. De bestemming van de wapens mag geen rol mag spelen bij de vraag of deze, in geval van im- of export, ten behoeve van het register moeten worden aangemeld;

- 3) De in- en uitvoer van componenten van wapensystemen zijn nu naar hun aard niet in het register aan te treffen. De AIV vraagt hier met nadruk aandacht voor en stelt voor deze ook in het register op te nemen. Het ligt voor de hand af te spreken dat, naast de landen die onderdelen uitvoeren, het land waar de assemblage plaats vindt, gegevens hierover ten behoeve van het register verstrekt. De geloofwaardigheid van het Nederlandse pleidooi voor transparantie is ermee gediend dit voor te stellen, aangezien Nederland vooral onderdelen van wapens uitvoert;*
- 4) Om discrepanties tussen de gegevens van het uitvoerende en van het invoerende land op te lossen, is wel voorgesteld een consultatief mechanisme op te zetten van aan het register deelnemende staten. Hierover is geen overeenstemming bereikt, met name omdat landen er niet voor voelen commercieel-vertrouwelijke gegevens te bespreken voor het front van de (overige) lidstaten van de Verenigde Naties. Dit probleem kan worden ondervangen door een systeem van 'points of contact', dat op bilaterale grondslag functioneert. Op die wijze kunnen importeur en exporteur verschillen in hun opgaven herstellen, zodat de betrouwbaarheid van het register toeneemt.*

VI CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Plaatsbepaling

De inhoud van het begrip conventionele wapenbeheersing heeft de afgelopen jaren een evolutie doorgemaakt van een politiek instrument in het kader van de Oost-West verhoudingen tot een begrip waaraan zeer verschillende betekenis kan worden gehecht. Het gaat om het terugdringen van de beschikbaarheid en het gebruik van conventionele wapens in zeer verschillende politieke omstandigheden, hier aangeduid als de context van de klassieke inter-staatelijke betrekkingen, de context van het veiligheidsacquis in Europa en de context van spanningen en conflicten binnen staten. De AIV heeft de verschillende aspecten van conventionele wapenbeheersing die in de adviesaanvraag aan de orde zijn gesteld bekeken in het besef dat conventionele wapenbeheersing in veel gevallen weliswaar noodzakelijk is, maar de mogelijkheden er gestalte aan te geven beperkt zijn.

Conventionele wapenbeheersing in Europa

Het CSE-verdrag heeft de militaire verhoudingen in Europa doorzichtig gemaakt en eraan bijgedragen dat strategische verrassingsaanvallen en grootscheepse offensieven onder de huidige omstandigheden niet hoeven te worden gevreesd. Bij de aanpassing van het CSE-verdrag dient zijn waarde voor de Europese veiligheid behouden te blijven. Dat betekent dat de plafonds, de openheid in militaire verhoudingen (informatie-uitwisseling) en het intensieve systeem van verificatie moeten worden gehandhaafd. De verdere voorgenomen reducties versterken naar het oordeel van de AIV de Europese veiligheid. De AIV is van oordeel dat ook het personeel van paramilitaire eenheden onder de CSE-personeelsplafonds dienen te worden gebracht.

Om harmonisatie van verplichtingen op het gebied van wapenbeheersing in Europa te bereiken doet de AIV aan de Nederlandse regering de volgende aanbevelingen:

- a) Aan landen die geen partij zijn bij het CSE-verdrag wordt gevraagd deel te nemen aan de uitwisseling van militaire gegevens en de controle daarop (verificatie). Een eerste stap kan deelname zijn op vrijwillige grondslag, bijvoorbeeld door de landen die deelnemen aan de Europees-Atlantische Partnerschapsraad;
- b) Landen die willen toetreden tot de NAVO dienen eerst partij te worden bij het CSE-verdrag. Voor de eerste uitbreiding van de NAVO met Hongarije, Polen en de Tsjechische Republiek, heeft deze voorwaarde geen gevolgen omdat de genoemde landen al partij zijn bij het CSE-verdrag. Op de langere termijn kan deze voorwaarde bijdragen aan de harmonisatie van de verplichtingen op het gebied van wapenbeheersing en bovendien het proces van uitbreiding van de NAVO transparant maken en een vertrouwenwekkende werking geven.

De AIV beveelt bij de Nederlandse regering aan te bevorderen dat de aanpassing van het CSE-verdrag wordt voltooid vóórdat de NAVO uitbreidt. Aangezien de toetreding van nieuwe lidstaten is voorzien voor april 1999, het vijftigjarig bestaan van de NAVO, betekent dit dat de aanpassing van het CSE-verdrag daarvoor zou moeten worden afgerond.

De AIV dringt er bij de Nederlandse regering op aan ervoor te zorgen dat in de bandbreedte tussen werkelijke bestanden aan bewapening en de opgegeven plafonds evenwicht wordt geschapen tussen het streven naar stabiliteit (de vertrouwenwekkende werking van de plafonds) en het streven naar flexibiliteit (de mogelijkheid gedurende crises militair te kunnen optreden). Een beperkte bandbreedte kan helpen een militaire opbouw tijdig op het spoor te komen. Meer in het algemeen acht de AIV het wenselijk dat het CSE-verdrag meer crisisbestendig wordt gemaakt en brengt de volgende maatregelen onder de aandacht van de Nederlandse regering:

- 1) Bij het ontwikkelen van stabiliserende maatregelen in het kader van de aanpassing van het CSE-verdrag die tot doel hebben een potentieel dreigende opbouw van strijdkrachten te voorkomen, kan worden gedacht aan een maatregel die de verdragspartijen verplicht tot het aanmelden van de werkelijke inzet gedurende gewapende strijd van de vijf categorieën zwaar materieel die onder het CSE-verdrag vallen. De aanmelding zou betrekking dienen te hebben op de (verandering van) lokatie van het materieel, op de omstandigheid of het geïnspecteerd kan worden etc.;
- 2) Als volgende stap kan worden gesuggereerd dat de verdragspartijen in de JCG de mogelijkheid krijgen met elkaar te overleggen over de hierboven omschreven inzet van materieel;
- 3) Daarnaast zou de JCG in deze gevallen de mogelijkheid moeten krijgen inspectieteams uit te sturen, wat betekent dat deze inspecties geen nationale verantwoordelijkheid zijn, maar een verantwoordelijkheid van alle verdragspartijen gezamenlijk. Het gegevensbestand met voor alle verdragspartijen aanvaardbare inspecteurs kan voor dit doel worden aangewend.

Bij het verwijderen van de groepenstructuur uit het CSE-verdrag bestaat het gevaar dat de rol van de NAVO in het overleg over en bij de uitvoering van het verdrag afneemt, ten gunste van bilateraal overleg waar kleine landen als Nederland onvoldoende bij zijn betrokken. Tegen deze achtergrond beveelt de AIV de samenwerking met Duitsland op verificatiegebied verder te intensiveren en deze in te bedden in de militaire samenwerking tussen Duitsland en Nederland.

De AIV is voorts van oordeel dat de mogelijkheid moet worden geschapen mobiele, snel verplaatsbare (en dus offensief te gebruiken) militaire eenheden intensiever aan CSBMs te onderwerpen. Hierbij kan worden gedacht aan meer gedetailleerde informatie-uitwisseling en aan CSBMs die het mogelijk maken oefeningen van eenheden in de orde van grootte van 1000 a 1500 manschappen waar te nemen.

Lichte wapens

De problematiek van lichte wapens doet zich wereldwijd gelden. Voor een doeltreffende aanpak is internationale samenwerking geboden.

In dit advies ligt de nadruk op het terugdringen van de beschikbaarheid, de verspreiding en het gebruik van lichte wapens. Dit doet niets af aan het feit dat, voor het welslagen van maatregelen op dit gebied, deze moeten zijn ingebed in de ruimere politieke, sociale en economische context. Zo'n aanpak is in dit advies aangeduid als de geïntegreerde benadering, die beoogt voort te bouwen op het (hulp)beleid dat al is ontwikkeld, met name op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. In dit verband beveelt de AIV aan dat de Nederlandse regering de steun voor de opleiding van kader voor leger, politie en douane vergroot in die gevallen waar versterking van de staatsstructuur geboden is. In de opleiding dient, naast de professionele vereisten, aandacht te worden geschonken aan de rechten van de mens en de beginselen van de rechtsstaat. Voorwaarde voor deze hulpverlening is wel dat de leger, politie en douane onder burgerlijk politiek gezag zijn gebracht en daar ook werkelijk verantwoording aan afleggen.

Andere maatregelen op het gebied van lichte wapens die kunnen worden getroffen zijn:

- De AIV beveelt aan het programma ter voorkoming en bestrijding van de illegale handel in conventionele wapens van de Europese Unie - een van oorsprong Nederlands voorstel - verder te (blijven) ontwikkelen, bij voorkeur in de richting van juridisch bindende afspraken, waarbij, behalve de tweede pijler betreffende het GBVB van de Europese Unie, ook de pijler voor Binnenlandse Zaken en Justitie moet worden betrokken. Tegen deze achtergrond beveelt de AIV bovendien aan dat de Nederlandse regering een natio-

nale commissie instelt om zeker te stellen dat vanuit Nederland geen illegale handel en door Nederland geen doorvoer van conventionele wapens geschiedt. Hiervan dienen in elk geval de BVD (het ministerie van Binnenlandse Zaken), MID (het ministerie van Defensie) CRI (het ministerie van Justitie), douane (het ministerie van Financiën), ECD, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Buitenlandse Zaken deel uit te maken. Doel is het uitwisselen van algemene en op den duur operationele informatie en de coördinatie van de Nederlandse inbreng in internationaal overleg, onder meer, zoals boven aangegeven, in de Europese Unie;

- De AIV beveelt aan wapenbeheersing voor lichte wapens te bespreken in de CD in Genève. Zeker nu het voornemen bestaat de anti-personeel mijnen in de CD aan de orde te stellen (zie onder), ligt een verbreding van de discussie naar de gehele categorie van lichte wapens in de rede. Op deze wijze kan de voorbereiding ter hand worden genomen van een mogelijke latere opname van lichte wapens in het wapenregister van de Verenigde Naties of het Wassenaar-arrangement;
- De AIV beveelt aan in Nederland te onderzoeken op welke wijze het technisch uitvoerbaar is een merkteken op nieuw geproduceerde lichte wapens aan te brengen, op zo'n wijze dat de herkomst te achterhalen is. Aanvankelijk biedt deze aanpak geen oplossing voor de grote hoeveelheden gebruikte lichte wapens die in omloop zijn. Niettemin zou kunnen worden nagegaan of het aanbrengen van een merkteken ook technisch uitvoerbaar is in die gevallen waarin lichte wapens worden ingezameld, bijvoorbeeld door de Verenigde Naties. Een betrouwbare vorm van registratie kan de drempel verlagen voor de strijdende partijen om hun wapens aan een bemiddelende instantie toe te vertrouwen;
- Een aantal belangrijke producenten van anti-personeel mijnen hebben het verdrag van Ottawa niet ondertekend. Daaronder bevinden zich onder andere de Russische Federatie en China, maar ook de Verenigde Staten die echter wel sinds 1992 een exportmoratorium in acht nemen. Zeker voor die landen die er wel aan hebben bijgedragen dat de rol van anti-personeel mijnen is teruggedrongen, acht de AIV het wenselijk dat zij zich op één of andere wijze kunnen verbinden met het Ottawa-proces zonder de norm van het algeheel verbod van anti-personeel mijnen te verzwakken. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan het scheppen van de mogelijkheid van het aanhechten van unilaterale verklaringen van de betreffende landen, waaronder de Verenigde Staten, aan het verdrag van Ottawa. Op deze wijze wordt de norm verbreed en worden politieke verschillen overbrugd. De AIV beveelt bij de Nederlandse regering aan in internationaal overleg te bepleiten dat deze mogelijkheid wordt geschapen.

Wapenexport

De AIV beveelt aan vanuit Nederland alleen nog wapens te exporteren naar landen die deelnemen aan het wapenregister van de Verenigde Naties. Dit draagt bij aan de transparantie van deze export en maakt het Nederlandse pleidooi voor meer transparantie internationaal geloofwaardig. (In de nabije toekomst dient het wapenregister bovendien op zo'n wijze te worden aangepast dat ook de uitvoer van componenten van wapensystemen erin kan worden opgenomen; zie ook onder.) Op termijn zou een dergelijke maatregel in internationaal verband kunnen worden ingebracht, waarbij een negende criterium voor de Europese Unie het meest voor de hand lijkt te liggen.

De discussie over leveranties van overtollig defensiematerieel aan ontwikkelingslanden met te hoge uitgaven voor militaire doeleinden, brengt de AIV tot de volgende opmerkingen:

- Mocht een percentage van het BNP een rol gaan spelen bij de beoordeling of de defensie-uitgaven in ontwikkelingslanden te hoog zijn, dan dient ervoor te worden gewaakt dat deze niet zal werken als een automatisme. Naast het beslag op de middelen van het betreffende land blijven de andere criteria voor wapenexporten hun waarde behouden. Bovendien is een veiligheidspolitieke beoordeling van belang, waarbij de internationale

- politieke omstandigheden én het veiligheids- en defensiebeleid van het land in kwestie een plaats dienen te krijgen;
- Als is vastgesteld, los van het hanteren van een percentage, dat de defensie-uitgaven van een land onaanvaardbaar hoog zijn, dan dient dat niet alleen gevolgen te hebben voor de uitvoer van wapens (en onderdelen) vanuit Nederland. Nadrukkelijker dan tot nog toe dienen daaraan ook praktische gevolgen te worden verbonden voor de ontwikkelingsrelatie. Eén van de elementen van de herijking van het buitenlands beleid is geweest een ontschotting van beleid zodanig dat aspecten op elkaar kunnen worden afgestemd. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan de betrekkingen in dergelijke gevallen in samenhang in beschouwing te nemen.

Nu het Britse voorzitterschap een gedragscode omtrent wapenexport in de Europese Unie heeft geïntroduceerd, dienen alle inspanningen erop te zijn gericht een versterking van het wapenexportbeleid in de Europese Unie te bewerkstelligen. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan het Britse initiatief te (blijven) steunen en eraan bij te dragen dat substantiële afspraken worden gemaakt. Voortbouwend op activiteiten waarover in de Europese Unie al overeenstemming bestaat, heeft de AIV een aantal praktische stappen gesuggereerd om, in het kader van het GBVB, afstemming van het wapenexportbeleid van de lidstaten te bereiken ten opzichte van regio's in en rond Afrika. Dit op specifieke regio's toegesneden beleid kan eraan bijdragen dat een politieke dialoog tussen wapenexporterende en -importerende landen wordt bewerkstelligd.

De Europese Commissie probeert meer en meer het wapenexportbeleid onder het communautaire acquis te brengen. Of deze opstelling van de Europese Commissie veel kans maakt moet worden afgewacht. Niettemin beveelt de AIV de regering aan de Europese Commissie in haar streven te steunen omdat dit de mogelijkheden vergroot voor regulering en internationale afstemming van, niet alleen het wapenexportbeleid, maar ook de activiteiten van de defensie-industrie.

De AIV heeft vastgesteld dat met de Verenigde Staten alleen over wapenexport wordt overlegd in het kader van multilaterale exportregelingen (vooral in het kader van het Wassenaar-arrangement). Aangezien de Verenigde Staten de grootste exporteur is van conventionele wapens is het voor een doeltreffend beleid onontbeerlijk dat de Europese Unie met de Verenigde Staten overleg op gang tracht te brengen over wapenexport. Daarom acht de AIV het van belang dat wapenexportbeleid deel gaat uitmaken van de transatlantische agenda. Dit kan er bovendien aan bijdragen dat de positie van de Europese Commissie op dit vlak verder wordt versterkt.

Het Wassenaar-arrangement moet op zo'n wijze worden versterkt dat het belang van de civiele technologie voor militaire toepassingen, alsmede het belang van de technologische ontwikkeling van onderdelen van wapensystemen, er een plaats in kunnen krijgen. Dit is noodzakelijk omdat de verspreiding van wapens, onderdelen en technologie hierdoor steeds moeilijker is te beheersen.

Regionale wapenbeheersing

Het probleem van de selectie van landen, of de afperking van de regio, maakt regionale beperkingen op conventionele bewapening tot een theoretisch aantrekkelijk, doch in de praktijk moeilijk uitvoerbaar concept. Regionale wapenbeheersing kan op tal van beletselen stuiten. De ervaring met multilaterale conventionele wapenbeheersing in Europa is niet in zijn geheel over te plaatsen naar elders in de wereld, hoewel elementen eruit wellicht waardevol kunnen zijn (zie onder). Bilaterale afspraken of afspraken tussen kleine groepen van landen komen geregeld voor. Voor bredere, multilaterale afspraken lijken de instituties of organisaties veelal te ontbreken. Dit beletsel kan worden overwonnen als er politieke druk

is vanuit de internationale of interregionale context om tot maatregelen te komen.

De volgende elementen van de Europese ervaringen kunnen ten behoeve van conventionele wapenbeheersing elders in de wereld dienstig zijn:

- de beginselen en normen kunnen een voorbeeldwerking hebben;
- een forum om te onderhandelen is van onschatbare waarde;
- informatie-uitwisseling, inspecties en een betrouwbaar gegevensbestand kunnen bijdragen aan het verbeteren van militaire verhoudingen;
- CSBMs dienen op zo'n wijze in een regio te worden geïntroduceerd dat de inhoud van de maatregelen oplopende intensiteit vertoont.

CSBMs lijken nog het meest kansrijk om werkelijk in regio's te kunnen worden ingevoerd.

Het wapenregister van de Verenigde Naties

De AIV steunt het streven te komen tot versterking van het wapenregister van de Verenigde Naties, doch voegt daar de volgende punten aan toe:

- 1) Een veel gehoorde opvatting is dat lichte wapens deel dienen uit te maken van het wapenregister. De AIV beveelt evenwel aan dat de onderhandelingen over normstelling op het gebied van lichte wapens, met inbegrip van de illegale produktie en handel, in de Conference on Disarmament in Genève dient te geschieden. De reden op dit moment nog geen lichte wapens op te nemen is dat er waardevolle suggesties zijn gedaan het nu bestaande register te versterken, die door een toevoeging van een andersoortige categorie zouden worden gecompliceerd;
- 2) De verstrekking van gegevens door lidstaten van de Verenigde Naties beperkt zich tot die wapens van de zeven categorieën die militair worden aangewend, dat wil zeggen worden gebruikt voor de nationale strijdkrachten van de betreffende staat. Dit is de interpretatie die tot nog toe aan het register wordt gegeven. Douane, grenswachten en paramilitaire strijdkrachten vallen hier buiten. De AIV is van oordeel dat deze interpretatie dient te worden verruimd;
- 3) De in- en uitvoer van componenten van wapensystemen zijn naar hun aard niet in het register aan te treffen. De AIV brengt het belang van de in- en uitvoer van componenten in het verband van het wapenregister van de Verenigde Naties met nadruk onder de aandacht van de Nederlandse regering en stelt voor deze in het register op te nemen. Het ligt voor de hand af te spreken dat, naast de landen die onderdelen uitvoeren, het land waar de assemblage plaats vindt, gegevens hierover ten behoeve van het register verstrekt. De geloofwaardigheid van het Nederlandse pleidooi voor transparantie is ermee gediend dit voor te stellen, aangezien Nederland vooral onderdelen van wapens uitvoert;
- 4) Om discrepanties tussen de gegevens van het uitvoerende en van het invoerende land op te lossen, kan worden gedacht aan systeem van 'points of contact', dat op bilaterale grondslag functioneert. Op die wijze kunnen importeur en exporteur verschillen in hun opgaven herstellen, zodat de betrouwbaarheid van het register toeneemt.

Bijlage 1

De huidige wapenbeheersingspraktijk in Europa

Europa heeft zichzelf na een lang en moeizaam onderhandelingsproces vèrgaande beperkingen opgelegd op het gebied van conventionele wapens. Het Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE-verdrag), dat weliswaar dateert van 1990, doch geworteld is in de Koude-Oorlogssituatie, biedt hiervoor het voornaamste juridische kader. In dit verdrag hebben de NAVO-landen en de landen van het voormalige Warschaupact zich verplicht tot kwantitatieve beperking van bepaalde categorieën zware conventionele wapens en tot vernietiging van wapens boven die limieten. Deze verplichtingen gaan vergezeld van een ingrijpend verificatieregime van wederzijdse inspecties. Thans wordt het CSE-verdrag gemoderniseerd. De bipolaire structuur (de groepsplafonds voor NAVO- en Warschaupact-landen en de 'zonale' limieten) zal verdwijnen en waarschijnlijk worden vervangen door territoriale en nationale bewapeningsplafonds. Daardoor wordt het ook voor nog niet deelnemende Europese landen mogelijk zich aan te sluiten. De regering acht dit een wenselijke ontwikkeling.

Naast deze 'harde' wapenbeheersing hebben zich, oorspronkelijk eveneens vanuit de Koude-Oorlogcontext, 'zachte' wapenbeheersingsafspraken ontwikkeld in Europa, vooral in het kader van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Achtergrond van de totstandkoming van het OVSE-stelsel van militaire vertrouwenwekkende maatregelen (zoals goeddeels neergelegd in het zgn. Weens Document 1994) was het streven naar voorzichtige doorbreking van de Oost-West-tegenstelling. De gedachte was dat transparantie - het verschaffen van inzicht in elkaars militaire activiteiten en capaciteiten - en onderlinge militaire contacten het wederzijdse vertrouwen zouden bevorderen en daarmee de kans op het uitbreken van gewelddadige conflicten konden doen verminderen.

Het Europese wapenbeheersingsacquis blijkt ook bruikbaar buiten zijn directe toepassingsgebied. Het CSE-verdrag en het Weens Document 1994 hebben model gestaan voor de wapenbeheersingsafspraken die ingevolge het zgn. Dayton-akkoord voor voormalig Joegoslavië konden worden geformuleerd. Tot een regionaal wapenbeheersingsakkoord voor voormalig Joegoslavië en omliggende landen (waartoe het Dayton-akkoord eveneens oproept) is het evenwel nog niet gekomen. Evenmin is het tot op heden mogelijk gebleken veel voortgang te boeken met regionale wapenbeheersing in gebieden grenzend aan de Zwarte Zee respectievelijk de Baltische Zee. Ten slotte zijn bij lange na niet alle Europese landen partij bij het CSE-verdrag en zijn er nog geen directe indicaties dat niet-NAVO- en niet-voormalig-Warschaupact-landen willen toetreden tot dit verdrag. Al met al kan toch gesteld worden dat conventionele wapenbeheersing in Europa goed van de grond is gekomen. Onduidelijk is evenwel in welke richting de wapenbeheersing zich in de komende jaren verder zou kunnen ontwikkelen.

1. *Waar dient, naar het inzicht van de AIV, met de ophanden zijnde modernisering van het CSE-verdrag en met de in OVSE-kader ontwikkelde vertrouwenwekkende maatregelen, de aandacht van de Regering zich voor wat betreft conventionele wapenbeheersing in Europa vooral op te richten?*

Regionale wapenbeheersing buiten Europa en mondiale wapenbeheersing

Regionale 'harde' wapenbeheersing is buiten Europa vooralsnog niet van de grond gekomen.

Met het wegvallen van de Oost-West-tegenstelling is er meer oog gekomen voor intrastatelijke conflicten, veelal veroorzaakt door maatschappelijke transformatieprocessen. In deze categorie van gewapende conflicten is men, uitzonderingen daargelaten, doorgaans aangewezen op eenvoudige conventionele wapens. Daarbij spelen in dergelijke conflicten per definitie ook niet-statelijke actoren, zoals afscheidingsbewegingen en guerrilla-groepen, een belangrijke rol. Op de relatie tussen staten toegesneden klassieke wapenbeheersing is minder goed van toepassing op dergelijke situaties.

Hier komt nog bij dat, in tegenstelling tot de situatie in de meeste landen van Europa, de defensie-uitgaven in sommige regio's van de wereld toenemen, bijvoorbeeld in het Midden-Oosten en Zuid-Oost-Azië. Ongebreidelde internationale wapenstromen (zowel legaal als illegaal) en excessieve accumulaties van conventionele wapens kunnen destabiliserende effecten hebben en de internationale vrede en veiligheid bedreigen. Grote voorraden wapens kunnen daarnaast een ernstige bedreiging vormen voor de interne stabiliteit van een land, vooral ook in de periode na de beëindiging van een conflict. Daarbij kunnen bijvoorbeeld landmijnen nog lang na een conflict oorzaak zijn van een schrijnende humanitaire problematiek. Conventionele wapenbeheersing geldt daarom meer dan ooit als een belangrijk onderdeel van crisispreventie en -beheersing¹.

Conventionele wapenbeheersing is echter verre van eenvoudig. Artikel 51 van het VN-Handvest erkent immers het recht van zelfverdediging van staten, en het recht zich hiertoe (conventioneel) te bewapenen wordt algemeen aanvaard. Het hanteren van alomvattende verbodsbepalingen, zoals haalbaar bleek t.a.v. massavernietigingswapens, is dan ook nauwelijks mogelijk t.a.v. conventionele wapens (m.u.v. bepaalde categorieën 'dubieuze' wapens; zie hierna). In beginsel is iedere staat soeverein bij de keuze van het soort en het aantal conventionele wapens dat hij meent nodig te hebben voor zijn legitieme defensiebehoeften. In de praktijk zijn politieke ambities, dreigingspercepties en economische mogelijkheden de belangrijkste factoren die het bewapeningsniveau van een staat bepalen.

Zonder af te doen aan het internationaal erkende recht op bewapening ten behoeve van zelfverdediging, is de Regering van mening dat conventionele wapenbeheersing dient te worden nagestreefd. Zulks kan de internationale vrede en veiligheid bevorderen en is ook uit humanitair oogpunt van belang. De vraag dient zich dan ook aan of er nader beleid te ontwikkelen is dat aanzetten kan geven tot conventionele wapenbeheersing op regionaal en/of mondiaal niveau, in aanvulling op hetgeen tot nu toe is bereikt op dat terrein. Hierbij zij aangetekend dat door de jaren heen Nederland een voortrekkersrol heeft gespeeld op het gebied van wapenbeheersing. Om deze rol blijvend te kunnen vervullen, is bezinning op de toekomst gewenst.

De huidige wapenbeheersingspraktijk in Europa

Europa heeft zichzelf na een lang en moeizaam onderhandelingsproces vèrgeande beperkingen opgelegd op het gebied van conventionele wapens. Het Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE-verdrag), dat weliswaar dateert van 1990, doch geworteld is in de Koude-Oorlogssituatie, biedt hiervoor het voornaamste juridische kader. In dit verdrag hebben de NAVO-landen en de landen van het voormalige Warschaupact zich verplicht tot kwantitatieve beperking van bepaalde categorieën zware conventionele wapens en tot vernietiging van wapens boven die limieten. Deze verplichtingen gaan vergezeld van een ingrijpend verificatieregime van wederzijdse inspecties. Thans wordt het CSE-verdrag gemoderniseerd. De bipolaire structuur (de groepsplafonds voor NAVO- en Warschaupact-landen en de 'zonale' limieten) zal verdwijnen en waarschijnlijk worden vervangen door territoriale en nationale bewapeningsplafonds. Daardoor wordt het ook voor nog niet deelnemende Europese landen mogelijk zich aan te sluiten. De regering acht dit een wenselijke ontwikkeling.

Naast deze 'harde' wapenbeheersing hebben zich, oorspronkelijk eveneens vanuit de Koude-Oorlogcontext, 'zachte' wapenbeheersingsafspraken ontwikkeld in Europa, vooral in het kader van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Achtergrond van de totstandkoming van het OVSE-stelsel van militaire vertrouwenwekkende maatregelen (zoals goeddeels neergelegd in het zgn. Weens Document 1994) was het streven naar voorzichtige doorbreking van de Oost-West-tegenstelling. De gedachte was dat transparantie - het verschaffen van inzicht in elkaars militaire activiteiten en capaciteiten - en onderlinge militaire contacten het wederzijdse vertrouwen zouden bevorderen en daarmee de kans op het uitbreken van gewelddadige conflicten konden doen verminderen.

Het Europese wapenbeheersingsacquis blijkt ook bruikbaar buiten zijn directe toepassingsgebied. Het CSE-verdrag en het Weens Document 1994 hebben model gestaan voor de wapenbeheersingsafspraken die ingevolge het zgn. Dayton-akkoord voor voormalig Joegoslavië konden worden geformuleerd. Tot een regionaal wapenbeheersingsakkoord voor voormalig Joegoslavië en omliggende landen (waartoe het Dayton-akkoord eveneens oproept) is het evenwel nog niet gekomen. Evenmin is het tot op heden mogelijk gebleken veel voortgang te boeken met regionale wapenbeheersing in gebieden grenzend aan de Zwarte Zee respectievelijk de Baltische Zee. Ten slotte zijn bij lange na niet alle Europese landen partij bij het CSE-verdrag en zijn er nog geen directe indicaties dat niet-NAVO- en niet-voormalig-Warschaupact-landen willen toetreden tot dit verdrag. Al met al kan toch gesteld worden dat conventionele wapenbeheersing in Europa goed van de grond is gekomen. Onduidelijk is evenwel in welke richting de wapenbeheersing zich in de komende jaren verder zou kunnen ontwikkelen.

- 1. Waar dient, naar het inzicht van de AIV, met de ophanden zijnde modernisering van het CSE-verdrag en met de in OVSE-kader ontwikkelde vertrouwenwekkende maatregelen, de aandacht van de Regering zich voor wat betreft conventionele wapenbeheersing in Europa vooral op te richten?*

Regionale wapenbeheersing buiten Europa en mondiale wapenbeheersing

Regionale 'harde' wapenbeheersing is buiten Europa vooralsnog niet van de grond gekomen.

Op mondiaal niveau bestaat het in VN-kader in 1980 tot stand gekomen Dubieuze-Wapensverdrag. Dit verdrag legt beperkingen op aan inzet en overdracht van bepaalde categorieën conventionele wapens, die geacht worden een non-discriminatoire werking te hebben of buitensporig leed te veroorzaken (bepaalde landmijnen, fragmentatie-, brand- en laserwapens). Het aantal partijen bij dit verdrag is echter vooralsnog beperkt. Mede in het kader van dit verdrag zijn inmiddels steeds meer stemmen opgegaan om spoedig te komen tot een wereldwijd algeheel verbod op anti-personeellandmijnen. Een en ander heeft internationaal politiek momentum gekregen, vooral als gevolg van de grote aantallen burgerslachtoffers die deze categorie conventionele wapens veroorzaakt. Het is nog onzeker of het overleg terzake spoedig tot tastbare resultaten zal leiden.

In navolging van Europa worden ook in andere regio's, o.a. in Azië en in Latijns-Amerika, voorzichtige pogingen gedaan 'zachte' wapenbeheersing te introduceren. Vermoedelijk zijn veel staten slechts bereid mee te werken aan wapenbeheersingsafspraken als verificatiebepalingen ontbreken. Daarnaast is een begin gemaakt met wereldwijde transparantie in conventionele wapenoverdrachten dankzij het VN-wapenregister. Het VN-wapenregister beperkt zich tot zeven categorieën zware conventionele wapens, die door hun aard de stabiliteit kunnen ondermijnen in geval van overmatige opeenhoping.

2. *Welke wegen ziet de AIV om te komen tot (verdergaande) conventionele wapenbeheersing op mondiaal niveau, of op regionaal niveau buiten Europa? In concreto ware daarbij te denken aan specifieke wapenbeheersings-maatregelen, categorieën wapens waarop deze maatregelen betrekking kunnen hebben, noodzaak en haalbaarheid van verificatie, wijzen waarop en fora waarin één en ander gestalte zou kunnen krijgen.*
3. *Is het naar de mening van de AIV mogelijk en wenselijk de Europese resultaten ten aanzien van wapenbeheersing toe te passen in regio's buiten Europa? Zo ja, op welke wijze zou dit kunnen geschieden en welke regio's zouden hiervoor het meest in aanmerking kunnen komen?*

Internationale maatregelen ten aanzien van kleine wapens - wapens die door een infanterist kunnen worden meegevoerd - ontbreken tot op heden nagenoeg geheel. De belangstelling hiervoor neemt echter geleidelijk aan toe. In dit verband zij vermeld dat de Regering het initiatief heeft genomen in EU-kader te komen tot een 'Programma ter Voorkoming en Bestrijding van Illegale Wapenhandel' (als bijlage toegevoegd). Dit EU-programma richt zich vooral op kleine wapens. Ook in andere regio's is een toenemende belangstelling voor deze problematiek waarneembaar. Als voorbeeld diene West-Afrika, waar voorstellen zijn gelanceerd voor een regionaal moratorium op de in- en uitvoer van kleine wapens. Het is wenselijk dat wordt onderzocht welke andere maatregelen kunnen worden genomen om excessieve en destabiliserende accumulaties van kleine wapens tegen te gaan. In dit verband verdienen zowel de aanbod- als de vraagzijde van de problematiek aandacht.

4. *Welke mogelijkheden ziet de AIV om, in aanvulling op reeds ontwikkelde initiatieven, de problematiek van de ongebreidelde accumulaties van kleine wapens in de wereld internationaal meer voor het voetlicht te krijgen, rekening houdend met de omstandigheid dat niet-statelijke actoren juist ten aanzien van deze categorie wapens een belangrijke rol spelen?*

wapenexporten en exportcontroles

Verscheidene wapenexporterende landen hebben normstellende instrumenten aan de aanbodzijde ontwikkeld, mede omdat die ten aanzien van conventionele wapens aan de vraagzijde goeddeels afwezig zijn. In dit verband zijn voor Nederland vooral van belang de acht criteria van het wapenexportbeleid. Deze criteria zijn overeengekomen door de landen van de EU en vormen de basis voor hun nationale wapenexportbeleid. In de praktijk blijken de EU-lidstaten de criteria nogal eens verschillend te interpreteren. Er bestaat derhalve behoefte aan harmonisatie van de toepassing van de criteria.

5. *Op welke wijze zou de Regering de totstandkoming van een eenduidige interpretatie van de acht criteria van het wapenexportbeleid, zoals overeengekomen door de landen van de EU, kunnen bevorderen?*

Het ontbreken van normen aan de vraagzijde doet zich ook gevoelen binnen een tweetal 'exportcontroleregimes'; regimes die ten doel hebben ongewenste proliferatie van bepaalde wapens en technologieën tegen te gaan. Binnen het 'Missile Technology Control Regime' (MTCR) hebben industrieel geavanceerde landen afspraken gemaakt die moeten voorkomen dat bepaalde raketssystemen worden ontwikkeld in landen die daarover momenteel niet beschikken, zonder dat er een verdrag is dat zulks verbiedt. Het 'Wassenaar Arrangement', dat de export van conventionele wapens en relevante 'dual-use'-goederen onder controle brengt, is ook een voorbeeld van eenzijdige normering aan de aanbodzijde.

Momenteel heeft MTCR een transparantie-programma in ontwikkeling, waarbij een dialoog wordt gezocht met landen die niet bij de desbetreffende exportcontroleregimes zijn aangesloten. Een dergelijke dialoog zou ten aanzien van conventionele wapens ook kunnen worden nagestreefd. Mogelijk biedt het Wassenaar Arrangement hiertoe een opening.

6. *Ziet de AIV mogelijkheden, al dan niet in EU-verband, een dialoog aan te gaan met landen die wapens en wapentechnologie aankopen, teneinde tot internationale normstelling ten aanzien van conventionele bewapening te komen? Een dergelijke dialoog zou niet alleen de exporterende landen kunnen aanzetten tot verdere harmonisatie en verfijning van hun exportcontrole-beleid, maar tevens meer begrip kunnen genereren bij de ontvangende landen voor de doelstellingen ervan. Mogelijk kan de verdere ontwikkeling van het Wassenaar Arrangement een dergelijke interactie tussen exporterende en importerende landen bewerkstelligen.*

Algemeen

7. *Welke beleidsinstrumenten komen, in het licht van het bovenstaande, naar het oordeel van de AIV in aanmerking ingezet te worden ter bevordering van regionale en mondiale conventionele wapenbeheersing? Het gaat daarbij niet slechts om het identificeren van de mogelijkheden die de verschillende sectoren van ontschot buitenlands beleid bieden, zoals handelspolitiek en ontwikkelingssamenwerking, doch tevens om het aangeven van de wijze waarop toepassing internationaal kan worden ingekaderd teneinde effectiviteit te verzekeren.*

Wij zouden het op prijsstellen indien de AIV ons over deze vragen en eventueel andere aspecten die samenhangen met de toekomst van conventionele wapenbeheersing van advies kan dienen, indien mogelijk voor medio december a.s.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN



DE MINISTER VAN DEFENSIE



DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING



The Council of the European Union,

c o n v i n c e d that peace and security are inextricably interlinked with economic development and reconstruction,

r e c o g n i z i n g that the availability and accumulation of massive quantities of conventional arms and especially their illicit trafficking, often associated with destabilizing activities, are disturbing and dangerous phenomena, particularly for the internal situation of affected states and for the respect of human rights,

s t r e s s i n g the need for effective national control measures on the transfer of conventional arms,

r e c o g n i z i n g a l s o the curbing of illicit trafficking of conventional arms as an important contribution to the relaxation of tension and to reconciliation processes,

d e s i r o u s to take concrete measures to curb the illicit traffic and use of conventional arms, as called for in UNGA resolution 51/45 F, to take practical disarmament measures, as called for in UNGA resolution 51/45 N, and to provide assistance to states for curbing the illicit traffic in small arms and collecting them, as called for in UNGA resolution 51/45 L, all of 10 December 1996,

r e c a l l i n g the EU Member States' common reply to UNGA resolution 50/70 B of 12 December 1995,

h a s a d o p t e d the following

EU PROGRAMME FOR PREVENTING AND COMBATING
ILLICIT TRAFFICKING IN CONVENTIONAL ARMS

(1) EU Member States will strengthen their collective efforts to prevent and combat illicit trafficking of arms (footnote 1), particularly of small arms, on and through their territories. In particular, they will vigilantly discharge their national responsibility to ensure the effective implementation of obligations resulting from Treaties and Joint Actions adopted in this field (footnote 2). Furthermore, consideration could be given to, inter alia:

- fostering enhanced cooperation and coordination among intelligence, customs and law enforcement agencies, both at the national and international level, in order to ensure adequate (customs) checks, as well as prompt investigation and effective prosecution in cases of illicit trafficking of arms;
- improving the exchange of information and data on illicit trafficking of arms, e.g. through the use of international data bases and risk analyses.

(2) The EC and its Member States, within the limits of their respective competences, will take concerted action to assist other countries in preventing and combating illicit trafficking of arms, particularly of small arms. Specifically, this assistance could aim to:

- set up or strengthen, as appropriate, an adequate body of laws and administrative measures for regulating and monitoring effectively transfers of arms;
- adopt strict measures, and provide an adequate number of appropriately trained police and customs officials, for the enforcement of national arms export control legislation;
- set up (sub)regional points of contact to report illicit trafficking of arms;
- set up national commissions against illicit trafficking of arms;
- prevent corruption and bribery in connection with illicit trafficking of arms;
- promote (sub)regional and national cooperation between police, customs authorities and intelligence services in this field;
- promote the use of relevant existing international data bases.

(3) The EC and its Member States, within the limits of their respective competences, will take concerted action to assist affected countries, especially in post-conflict situations and in situations where a minimal degree of security and stability exists, in suppressing the illicit circulation and trafficking of arms, particularly of small arms. Specifically, they could aim to:

- ensure the incorporation of appropriate measures for suppressing the illicit circulation and trafficking of arms in peace keeping operations and cease-fire or peace agreements preceding such operations. To this end, they will cooperate closely, where appropriate, with the United Nations;
- set up weapons collection, buy back and destruction programmes;
- set up educational programmes to promote awareness among the local population of the negative consequences of illicit trafficking of arms;
- promote the integration of former combatants in civilian life.

(4) EU Member States will ensure adequate cooperation between the competent branches of their national authorities in giving concrete form to the objectives of this Programme. The

Presidency of the Council will ensure the necessary coordination in this field.

(5) The EC, according to its own procedures, and its Member States are prepared, where appropriate, to make funds available in pursuit of the objectives of this Programme.

(6) The Council will annually review the actions taken in the framework of this Programme.

FOOTNOTES:

1: For the purpose of this Programme and in conformity with the definition in para. 7 of the Guidelines for International Arms Transfers (UN Disarmament Commission, 7 May 1996), "illicit trafficking in arms" is understood to cover that international trade in conventional arms which is contrary to the laws of states and/or international law.

2: Inter alia the EEC Convention on Mutual Assistance between the Respective Customs Administrations ("Naples Customs Treaty") of 7.9.1967, the EU Convention of 26.07.1995 on the use of information technology in the field of customs, and the Joint Action of 20.12.1996, providing a common programme for the exchange and training of, and cooperation between, law enforcement authorities.

Bijlage 2

Geraadpleegde personen en instanties

Dr. K. Colijn

Journalist.

Drs. F.A. Engering

Ministerie van Economische Zaken, Directeur Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen.

Brigade-generaal b.d. H.J. van der Graaf

Directeur wapenbeheersing en verificatie van de Technische Universiteit Eindhoven en lid van de 'Advisory Board on Disarmament Matters' van de Verenigde Naties.

Dr. P. Rusman*

Journalist

Geraadpleegde personen bij de studiereis van de werkgroep conventionele wapenbeheersing van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken naar Washington en New York in de periode 29 september–2 oktober 1997.

Washington

Nederlandse Ambassade:

Drs. R.J. van Houtum

Tijdelijk zaakgelastigde

Denktanks:

Dr. Hans Binnendijk

Director from the Institute for National Strategic Studies at the National Defense University

Dr. Stephen Cambone

Senior Fellow in the Political-Military Studies Program Center for Strategic and International Studies

Dr. Ivo Daalder

Associate Professor at the School of Public Affairs & Director of Research at the Center for International and Security Studies

Mr. Frank Gaffney Jr.

Director from the Center for Security Policy

Mr. Micheal O'Hanlon

Fellow from the Brookings Institution

Mrs. Lora Lumpe

Director of the Federation of American Scientists' Arms Sales Monitoring Project

Mr. Michael Krepon

President from the Stimson Center

Dr. Janne E. Nolan

Senior Fellow from the Brookings Institution

Mr. Brad Roberts

Institute for Defense Analyses Strategy

* Speciale dank gaat uit naar dr. P Rusman voor zijn bijdrage aan hoofdstuk 4 van het advies.

Departement of State:

Mr. Graig Dunkerley

Director of the Office of European Security and Political Affairs

Mr. Johan Holum

Acting Under Secretary for Arms Control & International Security Affairs & Director ACDA

Mr. Eric Newsom

Acting Assistant Secretary for Political-Military Affairs

National Security Council:

Mr. Gary Samore

Special Assistant to the President & Senior Director for Nonproliferation & Export Controls

Pentagon:

Dr. Susan Koch

Deputy Assistant Secretary of Defense for Threat Reduction Policy

Capitol Hill:

Mr. Marshall Billingslea

Arms Control Expert, Republican, Senate of Foreign Relations Committee

Mr. Edward Levine

Arms Control Expert, Democrat, Senate of Foreign Relations Committee

Mr. Ken Myers

Senator Lugar's Office (Republican-Indiana)

Mr. Ken Myers jr.

Senator Lugar's Office (Republican-Indiana)

Mr. Stanley Sloan

Senior Specialist in International Security Policy in the Congressional Research Service of the Library of Congress & Advisor to the Senate NATO Observer Group

New York

Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties:

Mr. Cord Meier-Klodt

Counsellor German Mission

Mr. Steffen Rudolph

Minister Plenipotentiary German Mission

Drs R.W. Zaagman

PCZ Nederlandse Ambassade

Secretariaat Verenigde Naties:

Mr. Yasushi Akashi

Under-Secretary-General Departement of Humanitarian Affairs (DHA)

Mr. Runo Bergström

Departement of Peace-Keeping Operations/lessons learned (DPKO/lessons learned)

Lt. gen. Manfred Eisele

*Assistent Secretary-General, Office of Planning and Support,
Departement of Peace-Keeping Operations (DPKO)*

Mr. Y. Golkorsky

Deputy Director Centre for Disarmament Affairs

Gen. maj. marns F.E. Van Kappen

Militair adviseur Departement of Peace-Keeping Operations (DPKO)

Mr. Bernard Miyet

Under-Secretary-General Departement of Peace-Keeping Operations (DPKO)

Mr. Kieran Prendergast

Under-Secretary-General of Political Affairs (DPA)

Bijlage 3

AFKORTINGEN

ACRS	Arms Control and Regional Security Working Group (<i>voor het Midden Oosten</i>)
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
AWACS	Airborne Warning and Control System
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BNP	Bruto Nationaal Produkt
CIA	Central Intelligence Agency
CD	Conference on Disarmament
COCOM	Coordinating Committee on Multilateral Export Controls
CSBM	Confidence and Security Building Measures
CSE	Verdrag over de Conventionele Strijdkrachten in Europa
DAC	Development Assistance Committee
ECD	Economische Controle Dienst
EG	Europese Gemeenschappen
EU	Europese Unie
ENMOD	Convention on the Prohibition of Military or any Hostile Use of Environmental Modification Techniques
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
IMF	Internationaal Monetair Fonds
JCG	Joint Consultative Group
MID	Militaire Inlichtingendienst
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVSE	Organisatie van Veiligheid en Samenwerking in Europa
PDD	Presidential Decision Directory
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
START	Strategic Arms Reduction Talks/Treaty
TLE	Treaty Limited Equipment
UNITA	Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola
UNTAC	United Nations Transitional Authority for Cambodia
VN	Verenigde Naties
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WEU	West Europese Unie