

Kleine wapens: massavernietiging in slow motion

Massavernietigingswapens zoals kernwapens en chemische en biologische strijdmiddelen wekken bij de publieke opinie en degenen die begaan zijn met vraagstukken van oorlog en vrede grote afschuw. Deze categorieën wapens trekken in internationaal overleg altijd veel aandacht. Er gaat een angstwekkende dreiging van uit. Maar in de werkelijkheid van de laatste 65 jaar maakten kleine conventionele wapens vele malen meer slachtoffers. Er is alle reden de proliferatie van vooral de gewone kleine wapens krachtig te bestrijden. Met kleine wapens worden handvuurwapens bedoeld en diverse andere lichte wapens die een mens kan dragen.

Er bestaat geen multilaterale, bindende overeenkomst voor conventionele wapenhandel. Wapenhandelaren hebben daarom vaak vrij spel om legale en illegale handel te drijven met gevaarlijke eindgebruikers. In 2006 hebben 153 staten tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties gestemd voor de ontwikkeling van een Verdrag inzake Wapenhandel (*Arms Trade Treaty, ATT*). Dit jaar zal van 2 tot 27 juli in New York de *United Nations Diplomatic Conference on the Arms Trade Treaty* plaatsvinden, waar hopelijk een wapenverdrag uit voortkomt.

Tot nog toe gaan de onderhandelingen vooral over de grotere conventionele wapens die voor strijdkrachten belangrijk zijn. Deze wapens zijn gedefinieerd in zeven categorieën.¹ Volgens het *United Nations Office for Disarmament Affairs* (UNODA) zijn de wapens in deze categorieën het meest dodelijk. Maar hoewel kleine wapens² in principe ook conventionele wapens zijn, erkennen de VN deze niet als aparte categorie. Het is juist van belang dat de kleine wapens wél worden behandeld als officiële categorie van conventionele wapens, zodat een eventueel verdrag ook kleine wapens zal reguleren.

De grote verspreiding van kleine wapens vormt namelijk overal ter wereld een ernstige bedreiging voor vrede, mensenrechten, economische vooruitgang en sociale stabiliteit. Veel wapens, zoals de beruchte AK47, worden massaal geproduceerd en geëxporteerd; voor een groot deel via de zwarte markt. Er is dringend behoefte aan internationale verdragen en controle om de proliferatie van kleine wapens terug te dringen. Het

is daarom van groot belang dat er uiterlijk deze maand, aan de vooravond van de conferentie van eind juli, een sterk wapenverdrag ligt waarin de verspreiding van kleine wapens, als aparte categorie, wordt aangepakt.

Een aantal staten ligt dwars. Vier staten: Iran, Egypte, China en Ethiopië, hebben sterk bezwaar gemaakt om kleine wapens in het wapenverdrag op te nemen. De motieven om kleine wapens niet effectief te regelen in een Verdrag inzake Wapenhandel kunnen verschillen. Wanneer handel in (kleine) wapens zal worden gereguleerd, zullen exporterende staten economische voordelen verliezen. Sommige staten menen dat een Verdrag inzake Wapenhandel de doeleinden van hun nationale politiek belemmert. Die visie komt voort uit een op de korte termijn gericht eigenbelang. Ironisch genoeg hebben grote wapenexporterende staten juist politiek veel baat bij minder proliferatie van kleine wapens, want juist zij hebben belang bij stabiliteit in grondstoffen- en voedselproducerende landen. Kleine wapens destabiliseren de wereld. Het politieke en economische belang van de grote staten op de lange termijn, evenals dat van de kleine staten, wordt waarschijnlijk veel beter gediend door strikte regulering van de handel in kleine wapens. De gevolgen van de brede en snelle verspreiding van kleine wapens zijn namelijk desastreus.

Gevolgen kleine wapens

Naar schatting zijn er nu 875 miljoen kleine wapens in omloop. Jaarlijks worden 12 miljard kogels vervaardigd – bijna genoeg om iedereen op aarde twee keer neer te schieten. De lange levensduur van kleine wapens leidt ertoe dat zij van het ene conflict naar het andere worden vervoerd. De combinatie van de aantallen met hun dodelijkheid maakt moderne kleine wapens tot een massavernietigingswapen *in constant slow motion*. Op wereldschaal sterven er naar schatting dagelijks minstens duizend mensen door gebruik van kleine wapens.

De humanitaire effecten van de plaag van kleine wapens behoeven geen toelichting. Men onderschatte ook de *directe economische gevolgen* niet. Onderzoek heeft aangetoond dat Afrika alleen al jaarlijks minstens

\$18 miljard verliest door (burger)oorlogen en opstanden.³ Deze kosten vertalen zich ten eerste in directe medische kosten, vernieling van infrastructuur en de zorg voor ontheemde personen. Ten tweede zijn er hoge *opportunity costs*. De economische activiteit daalt, want de aanwezigheid van wapens onder de bevolking heeft een negatieve invloed op formele en informele handel en investeringen. Dit wordt versterkt door vermindering van overheidsmiddelen. Overheden ontvangen in sterk bewapende gebieden minder belastinginkomen. Minder overheidsmiddelen leiden ook weer tot daling van economische activiteiten en het niveau van publieke dienstverlening als onderwijs en handhaving van de rechtsorde. Een bewapend conflict in een bepaald gebied leidt meestal tot een forse achteruitgang van het inkomen, vernietiging van infrastructuur, vlucht van beter opgeleiden, grote aantallen ontheemden, hoge inflatie, afname van investeringen en hogere werkloosheid in dat gebied.

Andere indirecte gevolgen. Door de ontwrichting van de economie en de samenleving hebben kleine wapens ook andere, niet-economische gevolgen.⁴ Crimineel geweld wordt vaak aangejaagd door wapens; dit leidt tot een sterke verlaging van de levenskwaliteit. Kleine wapens hebben een beschadigende invloed op het sociaal kapitaal van een gebied: de stabiliteit in gezins-, groeps-, dorps- en stamverbanden wordt ernstig ontwricht door vuurwapenbezit onder delen van de bevolking. Werknemers in de gezondheidszorg en onderwijsinstellingen zijn vaak doelwit van gewelddadige acties, wat leidt tot grote schade aan het werk van medici en onderwijsgeevenden. Internationale hulp, zoals dat van humanitaire niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en ontwikkelingsdeskundigen, trekt zich vaak terug als de onveiligheid in een gebied toeneemt. Tot slot vluchten vele miljoenen mensen jaarlijks als direct gevolg van een gewapend conflict.

Vrouwen en kinderen. Kleine wapens hebben een grote invloed op het dagelijks leven van vele *vrouwen*; ook wanneer zij niet aan de frontlinie staan. Als hun mannelijke partner sterft of zwaargewond raakt, nemen vrouwen naast de rol van verzorger van gezinsleden ook de taak van kostwinner op zich. Vrouwen lopen het risico slachtoffer van huiselijk geweld te worden, te worden verkracht of ze worden gedwongen te vluchten. Terwijl veel mannen het veilig achten een wapen te bezitten, zien veel vrouwen dit juist terecht als risico.

Ook raken er honderdduizenden *kinderen* betrokken bij gewapende conflicten. Hun mentale en fysieke gesteldheid wordt hierdoor ernstig bedreigd. Gezag in

traditionele gemeenschappen wordt omgedraaid; jonge mannen met kalasjnikovs genieten nu de macht, terwijl vrouwen en ouderen met ervaring weinig meer te vertellen hebben.

Internationale regulering tot op heden

Zowel een aantal Nobelprijs-laureaten als de secretaris-generaal van de Verenigde Naties stelde deze problemen al in 1995 centraal. In 1998 werd in VN-kader CASA (*Coordination Action on Small Arms*) opgericht. In 2001 werd het *UN Programme of Action (PoA) on Small Arms and Light Weapons* aangenomen. Dit programma bevatte een reeks van aanbevelingen om de handel, verspreiding en het misbruik van kleine wapens te verminderen. Het programma ontbeerde echter effectiviteit. Controlemechanismen ontbraken, terwijl de wetgeving die nodig was, niet voldoende werd gedefinieerd.

Verdrag inzake wapenhandel. De huidige voorbereiding van een Verdrag inzake Wapenhandel zou dus moeten worden aangegrepen om niet alleen de zware conventionele wapens die voor strijdkrachten belangrijk zijn te reguleren, maar ook de handel in kleine wapens aan te pakken. Dit verdrag kan het eerste internationaal bindende document zijn dat de export, import en handel van conventionele wapens reguleert, maar het zou ook een verdrag moeten worden dat die zelfde functies vervult voor kleine wapens.

De uitbreiding van de definitie van conventionele wapens die in de huidige onderhandelingen aan de orde zijn, met de categorie van kleine wapens en munitie, waarvoor een aantal staten terecht pleit, stuit op tegenstand. Vier staten: Iran, Egypte, China en Ethiopië, hebben sterk bezwaar gemaakt om kleine wapens in het wapenverdrag op te nemen. Ongeveer 135 andere staten⁵ hebben hun steun geuit om kleine wapens juist wél in het wapenverdrag te betrekken.

Inhoud van een Verdrag inzake Wapenhandel. Een veelomvattend Verdrag inzake Wapenhandel moet allerlei elementen van wapenhandel reguleren. Het is vooral belangrijk criteria vast te stellen die legale van illegale handel onderscheiden. Een belangrijke vraag is voorts hoe de uitvoering van zo'n verdrag te verifiëren en hoe sancties op te leggen na het constateren van overtredingen. Een permanente internationale commissie die het opleggen van dergelijke strafmaatregelen op zich neemt, zou verplichte rapportage over wapenhandel van nationale regeringen horen te verzamelen en te onderzoeken.

De vernietiging van voorraden wapens en munitie zou het risico van overdracht van wapens naar de zwarte markt verkleinen.

Complicaties van een Verdrag inzake Wapenhandel.

Er ontstaan allerlei moeilijkheden bij het 'uitonderhandelen' van een Verdrag inzake Wapenhandel. De actoren waarop een Verdrag inzake Wapenhandel invloed heeft, zijn moeilijk te definiëren. Wapenhandelaren, zoals de onlangs veroordeelde Viktor Bout, zijn hoofdrolspelers. Maar juist deze personen zijn moeilijk te grijpen via een internationale overeenkomst.

Ook de dubbelzinnige definitie van rebelligroepen maakt het moeilijk legitieme eindgebruikers te definiëren. Wat voor de één legitieme vrijheidsstrijders tegen een dictatuur zijn, zijn volgens de ander criminelen of terroristen. Diverse niet-statelijke actoren vormen een groep die moeilijk te controleren valt; velen daarvan zijn in staat kleine wapens te bemachtigen. Kleine wapens zijn gemakkelijk te smokkelen en te verstoppert. Betrouwbare gegevens over zulke handel zullen moeilijk te vinden zijn, omdat veel staten en ontvangers hun wapenhandel geheim houden.⁶

Ook zal het controleren van wapenexport problematisch zijn, omdat veel staten wapenleveranties gebruiken als bestanddeel van buitenlands beleid en voor clandestiene ondermijnende actie. Daarnaast worden sociale en economische belangen beschermd door wapenexport. Veel Afrikaanse staten die het slagveld vormen, maken zelf geen kleine wapens. India, met meer dan 600 miljoen zeer armen, is thans de grootste importeur van wapens in de wereld, wat aangeeft hoe verkeerd de prioriteiten in bestedingen kunnen worden gesteld, ook door landen die grote aantallen armen herbergen. De bescherming van sociale en economische belangen door wapenexporterende staten leidt tot destructie in veel andere, kwetsbare staten, die maar blijven kopen.⁷

NGO's

Sinds 2003 hebben meer dan honderd NGO's, zoals Oxfam en Amnesty, zich via de *Control Arms*-campagne ingezet voor de ontwikkeling van een Verdrag inzake Wapenhandel. NGO's zijn ook thans nauw betrokken bij de laatste onderhandelingen. Zij zullen een belangrijke rol moeten spelen bij het toezien op de naleving van het Verdrag inzake Wapenhandel. De *Control Arms*-campagne verzamelt informatie over de wapenhandel van staten, beoordeelt of zij voldoen aan de criteria van een Verdrag inzake Wapenhandel, en legt de illegale wapenhandel bloot.

De belangrijkste redenen die NGO's vanaf de oorsprong motiveerden om op een Verdrag inzake Wapenhandel aan te dringen, zijn nu algemeen aanvaard.⁸ Thema's zoals internationaal humanitair recht, mensenrechten en duurzame ontwikkeling komen in het publiek debat echter nog te weinig aan bod. Politieke partijen, opinieleiders en maatschappelijke organisaties zouden meer druk moeten uitoefenen op overheden, om bredere steun te verwerven voor een effectief wapenverdrag.

De NGO's hebben veel geïnvesteerd in het beïnvloeden van VN-delegaties, maar er is nog te weinig aandacht van het grote publiek en van de media. De *Control Arms*-campagne zou zich, nu de VN zich aan het voorbereiden zijn voor de laatste onderhandelingen, moeten concentreren op het grote publiek.

Posities van staten

De top van landen die kleine wapens uitvoeren bestaat uit de Verenigde Staten, Rusland, België, Frankrijk, Duitsland, Groot-Britannië en China.

De Europese Unie en de Verenigde Staten. België, Frankrijk, Duitsland en Groot-Britannië staan, als lidstaten van de EU, positief tegenover een Verdrag inzake Wapenhandel. Zij hebben al diverse documenten voor wapenregulering getekend.⁹ De Verenigde Staten hebben, sinds Obama president werd, hun standpunt over kleine wapens verbeterd. De sterke lobby van de *American National Rifle Association* heeft minder invloed op de huidige regering. Zolang het besluitvormingsproces gebaseerd is op consensus, willen de Verenigde Staten een wereldomvattend wapenverdrag bespreken.

Dwarsliggende staten. China en Rusland remmen de totstandkoming van een Verdrag inzake Wapenhandel. Tijdens de Algemene Vergadering van de VN in 2006, toen 153 staten zich uitspraken voor de ontwikkeling van een Verdrag inzake Wapenhandel, onthielden China, Rusland, Pakistan, India en 14 anderen zich van stemming. Toch is er in 2011 een gezamenlijke verklaring uitgesproken namens de P5 (de over een veto beschikkende lidstaten van de Veiligheidsraad); zij stelden dat het Verdrag inzake Wapenhandel het recht op *legitieme zelfverdediging* van staten niet mocht beïnvloeden. Sceptici menen dat de bereidheid tot medewerking van China en Rusland met de andere P5-leden betekent dat de uitkomst van een Verdrag inzake Wapenhandel zwak zal zijn en geen praktische gevolgen zal hebben, want

van beide landen zijn destructieve amendementen te verwachten.¹⁰

Nederland heeft regulering van conventionele wapens en kleine wapens altijd gesteund. Er is echter ruimte voor verbetering. Volgens UNICEF zou Nederland zich op drie hoofdpunten moeten richten.¹¹ Ten *eerste* zou nog meer druk moeten worden uitgeoefend om tot een sluitend en juridisch bindend verdrag te komen. Ten *tweede* moet Nederland zich scherper richten op controle in havens en op vliegvelden. Het zicht op goederen die worden verhandeld via Schiphol en Rotterdam, kan verbeteren. *Tot slot* zou Nederland op een effectievere wijze de (Nederlandse) wapenhandelaren kunnen vervolgen en veroordelen.

Nederlandse NGO's zijn actief betrokken. Oxfam Novib, Amnesty Nederland en IKV Pax Christi nemen deel aan *Control Arms*. Nederland werd expliciet genoemd als een waardevolle speler bij het lobbyproces voor Resolutie 60/68, die de zeer schadelijke invloed van kleine wapens op humanitaire en ontwikkelingsomstandigheden benadrukt.

Conclusie

Kleine wapens vormen niet alleen een ernstige dreiging voor de levenskwaliteit, veiligheid en bescherming van velen, maar ook voor sociale en economische ontwikkeling. Het gebrek aan internationale regulering biedt maximale ruimte voor wapenhandelaren om kleine wapens op de zwarte markt te brengen. Ook al zijn de onderhandelingen voor een Verdrag inzake Wapenhandel nog gaande, de campagne om kleine wapens te verminderen heeft niet veel aandacht van de media en het publiek gekregen. Om de totstandkoming van een goed internationaal wapenverdrag dit jaar te stimuleren, is het van groot belang dat opinieleiders, politieke partijen en media-commentatoren veel meer aandacht eisen voor de hier geschetste problematiek.

Met een aantal stappen kan de Nederlandse regering het goede voorbeeld geven. Ten eerste moet er strikt toezicht komen op de eindgebruikers van de (kleine) wapens die Nederland exporteert of doorvoert via Schiphol en Rotterdam. Verscherping van toezicht op verkeersknooppunten kan voorkómen dat illegale vrachten door ons land worden vervoerd. Ook moet de Nederlandse regering diplomatieke druk uitoefenen op andere staten om twee doelen te bereiken. Ten *eerste* moeten kleine wapens als aparte categorie bij de definitie van de te reguleren conventionele wapens

worden getrokken. Ten *tweede* moet het wapenverdrag, dat volgende maand ontworpen wordt, heldere regels voor de handel en voor rapportage stellen.

Al sinds 1995 pleiten de Verenigde Naties voor een wapenverdrag. De weken en maanden die voorafgaan aan de conferentie in New York van eind juli, zijn een tijd van maken en breken van het op de conferentie te bespreken verdrag. Van de Nederlandse regering en van de leden van de EU mag een zeer actieve inbreng worden verwacht, die dient te worden ondersteund door veel meer aandacht van opinieleiders in de media en politici dan tot nog toe is gebleken.

Fieke Uitentuis is student Politieke Wetenschappen; **Joris Voorhoeve** is hoogleraar internationale organisaties aan de Universiteit Leiden en voormalig minister van Defensie.

Noten

- 1 Deze categorieën zijn: *battle tanks*, gepantserde gevechtsvoertuigen, grote artilleriesystemen, gevechtsvliegtuigen, gevechtshelikopters, oorlogsschepen en raketten en raketlanceerinrichtingen.
- 2 De VN maken bij kleine wapens een onderscheid in *Small Arms and Light Weapons (SALW)*. *Small arms* zijn wapens die, in het algemeen genomen, ontworpen zijn voor individueel gebruik. Het betreft hier o.a.: revolvers en zelfladende pistolen, geweren, karabijnen en (lichte) machinegeweren. *Light weapons* zijn wapens die, in het algemeen genomen, zijn ontworpen voor gebruik door twee of drie personen (sommige kunnen ook gedragen en gebruikt worden door één persoon). Hier betreft het o.a. (zware) machinegeweren, vuistvuurwapens en granaatwerpers, draagbare antitankwapens, draagbare raketlanceerinrichtingen en raketsystemen en mortieren met kalibers kleiner dan 75 mm.
- 3 D. Hillier, *Africa's missing billions*, IANSA / OXFAM, 2007, blz. 5.
- 4 R. Muggah & P. Batchelor, 'Development held hostage': *assessing the effect of small arms on human development*, UNDP, 2002.
- 5 Waaronder de Verenigde Staten, Groot-Britannië, Rusland, Frankrijk en Nederland.
- 6 P. Wezeman, *Conflict and Transfers of Small Arms*, SIPRI, 2003.
- 7 P. Holtom & S. Wezeman, 'Towards an Arms Trade Treaty?', in: *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security*, 2007.
- 8 A. Leiter, *Towards an Arms Trade Treaty – A path of trial and tribulation*, Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- 9 Voorbeelden zijn het *EU Programme for Preventing and Combating Illicit Trafficking in Conventional Arms (1997)*, *EU code of conduct on arms exports (1998)* en *Union Joint Action on SALW (1998)*.
- 10 A. Wood, *How to Reach Consensus on an Arms Trade Treaty*, Arms Control Association, 2012.
- 11 K. Kloosterboer, *Kinderen buiten schot – Nederland, kleine wapens en de gevolgen voor kinderen*, UNICEF, 2006.