

**De Effectiviteit  
van het  
*Arms Trade Treaty***



Remco van Kampen

Studentnummer: 3171604

r.vankampen@students.uu.nl

Thesis: Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Begeleiding: Dr. Jacco Pekelder

Inleverdatum: 22 – 07 – 2013

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	3
<b>1. De Handel in Conventionele Wapens en de Negatieve Effecten</b>	9
1.1 De Aard van de handel in Conventionele Wapens	9
1.2 Legale en Illegale Wapenhandel	12
1.2.1 Legale Wapenhandel	12
1.2.2 Illegale Wapenhandel	13
1.2.3 Grijze Wapenhandel	14
1.3 Overdrachten van Wapens	16
1.3.1 Export	17
1.3.2 Import	17
1.3.3 Doorvoer en Overladen	18
1.3.4 Tussenhandel	18
1.3.5 Omleiding	20
1.3.6 Militaire Steun	20
1.3.7 Militaire Interventie	21
1.3.8 Giften, Uitlenen en Ruilhandel	21
1.4 Negatieve Effecten van Internationale Wapenhandel	21
1.4.1 Internationale en regionale vrede veiligheid en stabiliteit	22
1.4.2 Het verminderen van menselijk lijden	27
1.4.3 Promoten van samenwerking, transparantie, verantwoord handelen en het opbouwen van wederzijds vertrouwen	29
1.5 De Noodzaak van Regulering	32
<b>2. De Verdragstekst en Implementatie van het ATT</b>	33
2.1 Analyse van het ATT	33
2.2 Implementatie van het ATT	49
2.2.1 Effectieve Implementatie	50
2.2.2 Gebrek aan Handhaving	51
2.2.3 Beperkte Capaciteiten van Staten	52
2.2.4 Gebrek aan Consistentie	52
2.3 Verdrag en Implementatie	52

<b>3. Verhouding tot Eerdere Regulering</b>	54
<b>4. De Effectiviteit van het ATT</b>	57
4.1 Geen mondiale Consensus	57
4.2 Aanpakken van Kernproblemen	60
4.2.1 Illegale handel in SALW en het ATT	60
4.2.2 Transparantie en het ATT	64
4.3 Cynisme of optimisme	67
4.4 Standaarden voor de Toekomst	70
<b>Conclusies</b>	72
<b>Literatuur</b>	

## Inleiding

Na jaren van voorbereiding, onderhandelingen en tegenslagen stemt de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 2 april 2013 met een overweldigende meerderheid voor het Verdrag inzake Wapenhandel, oftewel *Arms Trade Treaty* (ATT). 154 landen stemmen voor het verdrag, 23 landen hebben voor onthouding gekozen en slechts 3 landen hebben tegen gestemd. Minister Timmermans vindt het 'een historische stap op weg naar een veiligere wereld'<sup>1</sup> en maatschappelijke organisaties spreken van een 'fantastisch moment'.<sup>2</sup> Critici zijn echter van mening dat het verdrag, onder andere door de vele tekortkomingen in de tekst, weinig verbeteringen zal brengen.

Het *Arms Trade Treaty* stond sinds 2006 op de agenda van de VN en heeft nu doorgang gevonden. Het verdrag verplicht de landen om de export van conventionele wapens aan banden te leggen en daarmee te voorkomen dat deze wapens gebruikt kunnen worden voor misdaden als mensenrechtenschendingen of terrorisme. Vooral Afrikaanse landen zijn vurig voorstander van het verdrag vanwege de bloedige, door illegale wapenhandel gefaciliteerde, gewapende conflicten op dit continent.<sup>3</sup> Wapens in de handen van gevaarlijke eindgebruikers kunnen grote gevolgen hebben voor veiligheid en stabiliteit. Maar kan het reguleren van de internationale handel in conventionele wapens, door middel van het ATT, bijdragen aan een veiliger wereld?

Regulering van de internationale handel in conventionele wapens lijkt strijdig met economische belangen. Waarom zou een exporterende staat zichzelf handelsbeperkingen opleggen? Het antwoord op die vraag is te vinden in een afweging van belangen. Staten gaan vaak over tot handelsregulering vanwege de negatieve effecten die vrije handel met zich mee kan brengen.<sup>4</sup> De negatieve effecten overschaduwden de voordelen van vrijhandel. Vrijhandel kan bijvoorbeeld de concurrentiepositie aantasten doordat producten elders goedkoper geproduceerd kunnen worden. Maar vrijhandel kan ook veiligheidsrisico's met zich mee brengen als het gaat om gevaarlijke producten zoals drugs of wapens. Om negatieve effecten te beperken kunnen

---

<sup>1</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wapenhandelsverdrag belangrijke stap naar veiligere wereld' (versie 3 april 2013), <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/04/03/wapenhandelsverdrag-belangrijke-stap-naar-veiligere-wereld.html> (7 april 2013).

<sup>2</sup> Oxfam Novib, 'Wapenhandel eindelijk aan banden' (3 april 2013) <http://www.oxfamnovib.nl/Wapenhandel-eindelijk-aan-banden.html> (7 april 2013).

<sup>3</sup> Abiodun Richards Adejola, 'Draft Statement on Behalf of the African Group', Second Session of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty (28 februari 2011).

<sup>4</sup> Asif Efrat, 'Governing Guns, Opposing Opium: A Theory of Internationally Regulated Goods', *Cornell University Law Faculty Working Papers* (Ithaca 24 - 08 - 2008) 14 - 23.

staten dan gebaat zijn bij regulering. Het reguleren van de internationale handel in conventionele wapens is zo'n poging om negatieve effecten te beperken.

Het reguleren van de handel in wapens is een langdurig proces. Vanaf de jaren '60 zijn er allerlei pogingen gedaan om op internationaal niveau de verspreiding van wapens te reguleren of beperken. Deze pogingen hebben in de eerste decennia voornamelijk in het teken gestaan van nucleaire non-proliferatie en het beperken van de productie van chemische of biologische wapens.<sup>5</sup> Sindsdien is er veel bereikt op het terrein van ontwapening en wapenbeheersing maar anno 2013 is dit proces nog altijd gaande. Het proces van ontwapening en beheersing van conventionele wapens is later op gang gekomen. De eerste stap is gezet in de jaren '80 met de *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects*. Het *United Nations Register of Conventional Arms* (UNROCA) uit 1991 laat staten vrijwillig rapporteren over de export en import van conventionele wapens. UNROCA poogt de transparantie in de handel in conventionele wapens te vergroten onder andere ten behoeve van de stabiliteit.<sup>6</sup> Daarna is het een aantal jaren stil op dit terrein en domineren vooral de aan de Koude Oorlog gerelateerde START-verdragen het ontwapeningsproces.

In de jaren '90 is er hernieuwde aandacht voor conventionele wapens. Dit is te relateren aan de vele bloedige burgeroorlogen na de Koude Oorlog die voornamelijk werden uitgevochten met *Small Arms and Light Weapons* (SALW). De ontwapeningsinitiatieven van de laatste twee decennia zijn mede hierdoor vooral gericht op deze categorie wapens. Voorbeelden zijn de *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (UNTOC) uit 2000 met als toevoeging in 2001 het *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Theirs Parts and Components and Ammunition* (Firearms Protocol). In 2001 was tevens de *United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects* waaruit het *Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects* (PoA) voort is gekomen. Deze initiatieven in VN-verband zijn voorgegaan door het Wassenaar Arrangement uit 1998 waarin de deelnemende staten gezamenlijk afspreken transparanter en meer verantwoordelijk beleid te voeren voor de export van wapens, goederen voor tweëerlei gebruik en wapentechnologie.<sup>7</sup> En recenter, in 2010, is de *Convention on Cluster Munition* van kracht geworden. Voor een belangrijk deel zijn deze verdragen en programma's gericht op het reguleren van de handel en productie van SALW. Voornamelijk omdat deze wapens gemakkelijk en in

---

<sup>5</sup> Voorbeelden zijn: het Non-proliferatie verdrag (1968) en het Verdrag Biologische Wapens (1972).

<sup>6</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, 'UN Register of Conventional Arms', <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/> (30 juni 2013).

<sup>7</sup> Wassenaar Arrangement, 'Introduction', <http://www.wassenaar.org/introduction/index.html> (2 juli 2013).

grote hoeveelheden verspreid kunnen worden en desastreuze gevolgen voor burgers kunnen hebben.<sup>8</sup>

Deze verdragen en programma's vloeien voort uit het streven om de negatieve effecten van de verspreiding van SALW door middel van regulering te verminderen. Het Firearms Protocol verplicht staten om de bepalingen uit dit Protocol in nationale wetgeving te implementeren die illegale handel in vuurwapens strafbaar stelt. Het PoA verzoekt staten de export van SALW te reguleren en het *International Tracing Instrument (ITI)*, dat in 2009 aan de PoA is toegevoegd, poogt het traceren van SALW mogelijk te maken door deze wapens te markeren en te voorzien van serienummers.<sup>9</sup> Deze bepalingen zijn in algemeenheden geformuleerd en worden, naar eigen inzicht, op nationaal niveau uitgewerkt en geïmplementeerd.

Bij het overeenkomen van deze verdragen en initiatieven hebben naast humanitaire drijfveren ook andere belangen meegespeeld. De beschikbaarheid van SALW faciliteert bijvoorbeeld criminaliteit, terrorisme en instabiliteit.<sup>10</sup> Deze negatieve effecten zijn belangrijke redenen om de illegale handel in SALW aan te pakken.

Teruggrijpend op de non-proliferatie van nucleaire wapens en de beheersing van biologische en chemische wapens kan geconcludeerd worden dat de dreiging die uitgaat van deze wapens, vooral tijdens de Koude Oorlog maar ook daarna, enorm is.<sup>11</sup> Die dreiging heeft een belangrijke rol gespeeld om op internationaal niveau de verspreiding van deze wapens te beheersen. Dit reguleringsproces is op gang gekomen omdat de neuzen, met betrekking tot de niet-conventionele wapens, dezelfde kant op staan; staten delen het belang om de verspreiding van deze wapens te reguleren. De kwalijke gevolgen die gerelateerd zijn aan de internationale handel in conventionele wapens hebben de VN ervan doen overtuigen in 2006 resolutie 61/89 aan te nemen en onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een *Arms Trade Treaty*.<sup>12</sup>

Het ATT streeft de regulering van alle conventionele wapens na maar verwijst in de *preamble* met name naar de belangrijke bijdrage van de op SALW gerichte instrumenten.<sup>13</sup> Ook de humanitaire doelstellingen van het ATT leiden ertoe dat het inperken van de illegale handel in SALW, zonder dit direct te benoemen, een belangrijke plaats in dit verdrag heeft gekregen.

---

<sup>8</sup> Small Arms Survey, 'Armed Violence', <http://www.smallarmssurvey.org/armed-violence.html> (2 juli 2013).

<sup>9</sup> United Nations Programme of Action Implementation Support System, 'International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons' (2009), 4.

<sup>10</sup> United Nations Office of Disarmament Affairs, 'The Impact of Poorly regulated Arms Transfers on the Works of the United Nations' (maart 2013), 2 - 4.

<sup>11</sup> F. Uitentuis en J.J.C. Voorhoeve, 'Kleine Wapens: Massavernietiging in Slow Motion', *Internationale Spectator* Jaargang 66 nr. 6 (juni 2012), 297 - 299.

<sup>12</sup> United Nations General Assembly, Resolution 61/89 Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms (18 december 2006).

<sup>13</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty' (2 april 2013), 2.

Vanwege het menselijk lijden dat deze wapens veroorzaken hebben maatschappelijke organisaties zich ook ingezet om deze categorie op te nemen in het verdrag.<sup>14</sup> Het voorkomen van schendingen van internationaal humanitair recht en het voorkomen van omleiding van SALW naar de illegale handel, zijn daarom de belangrijkste onderdelen van het ATT geworden.

Instrumenten als het Firearms Protocol, het PoA en UNROCA zijn belangrijke stappen in de regulering van conventionele wapens. Het ATT is een volgende stap in dit proces van regulering en betreedt nieuwe terreinen. Op bepaalde vlakken kunnen eerdere initiatieven en het ATT elkaar aanvullen en versterken maar wellicht ook afzwakken. Regulering kan daarom een proces zijn van twee stappen vooruit en een achteruit.

Het ATT geeft drie doelstellingen:

- (1) bijdragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit;
- (2) verminderen van menselijk lijden;
- (3) en het promoten van samenwerking, transparantie en verantwoordelijkheid.

Deze breed geformuleerde doelstellingen, strekken ertoe de internationale handel in conventionele wapens te reguleren. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: in hoeverre kan het ATT een bijdrage leveren aan het beperken van de negatieve effecten van de internationale handel in conventionele wapens?

Om deze vraag te beantwoorden zal er allereerst gekeken moeten worden naar wat precies die negatieve effecten van de internationale handel in conventionele wapens zijn en welke problemen daaraan ten grondslag liggen. In het eerste hoofdstuk wordt daarom een overzicht gegeven van de negatieve effecten van de internationale wapenhandel die deze doelstellingen kunnen verstoren en redenen kunnen zijn voor regulering. Aan de hand daarvan kunnen twee kernproblemen van de internationale wapenhandel worden onderscheiden. Deze kernproblemen veroorzaken of versterken de negatieve effecten en zullen door het ATT aangepakt moeten worden.

Hoofdstuk twee beoogt aan de hand van een analyse van de verdragstekst van het ATT helderheid te bieden over de sterke en zwakke punten van het verdrag en geeft een beeld van de problemen die zich kunnen voordoen bij de implementatie. Het derde hoofdstuk zet de relatie van het ATT tot eerdere regulering uiteen. In het vierde hoofdstuk wordt de hoofdvraag

---

<sup>14</sup> Presentations by the Representatives of the Control Arms Coalition, United Nations: Second Session of the Arms Trade Treaty Preparatory Committee (New York, 3 maart 2011).

beantwoord. Daar zal blijken dat de belangen van staten bij de door het ATT beoogde regulering een grote rol zullen spelen.

Een 'sterk' ATT is het ideaalbeeld van veel voorstanders. De problemen binnen de wapenhandel moeten opgelost worden om de negatieve effecten te beperken. Maar hoe sterk is dit verdrag? Dit onderzoek onderwerpt het verdrag aan een krachtmeting.



# 1. De Handel in Conventionele Wapens en de Negatieve Effecten

Met het ATT pogen de staten door middel van regulering van de internationale handel in conventionele wapens de negatieve effecten van die handel te beperken. Om te onderzoeken in hoeverre het verdrag daarin succesvol kan zijn zullen er in dit hoofdstuk twee vragen aan bod komen. Wat zijn de negatieve effecten van de internationale handel in conventionele wapens? En waardoor worden deze negatieve effecten veroorzaakt? Daarnaast wordt bij het beantwoorden van deze vragen de aard van de handel in conventionele wapens beschreven en er wordt een overzicht gegeven van de verschillende vormen van overdrachten van conventionele wapens.

## 1.1 De aard van de handel in conventionele wapens

De handel en productie van onconventionele wapens zoals nucleaire of chemische wapens is relatief streng gereguleerd door internationale verdragen. Voor het overeenkomen van het ATT was er geen bindende multilaterale regulering voor de internationale handel in alle conventionele wapens. Nucleaire of chemische wapens spreken meer tot de verbeelding dan hun conventionele tegenhangers; de angst voor onconventionele wapens is groter. De haast om onconventionele wapens te reguleren was daardoor meer aanwezig dan bij conventionele wapens.<sup>15</sup> Er vallen jaarlijks echter meer dodelijke slachtoffers door het gebruik van conventionele wapens, met name door het gebruik van *small arms and light weapons* (SALW).<sup>16</sup> Tegelijkertijd is de internationale handel in conventionele wapens een miljardenindustrie.<sup>17</sup> Naast de financiële en economische belangen zijn er ook andere belangen die meespelen in de internationale handel in conventionele wapens. Zo spelen de wapenhandel en de wapenindustrie een belangrijke rol in bijvoorbeeld de nationale veiligheid van staten<sup>18</sup> en kan het leveren van wapens worden gebruikt als een politiek machtsmiddel.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Uitentuis en Voorhoeve, 'Kleine Wapens: Massavernietiging in Slow Motion', 297.

<sup>16</sup> Ibidem 297.

<sup>17</sup> Susan T. Jackson, 'Appendix 5A: The SIPRI Top 100 arms-producing companies 2009', *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security* (Stockholm 2011), 249 - 262.

<sup>18</sup> Andrew Feinstein, Paul Holden and Barnaby Pace, 'Corruption and the arms trade: the sins of commission', *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security* (Stockholm 2011), 13 - 35.

<sup>19</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 'Criminaliteit, Corruptie en Instabiliteit: Een Verkennend Advies', Advies nummer 85 (Den Haag 2013), 36.

Het 'product wapen' maakt de handel in wapens eigenaardig. Er wordt enerzijds gehandeld in producten om mee te schieten op mensen, te doden. Anderzijds worden wapens gebruikt voor humanitaire doeleinden (humanitaire interventies) en voor zelfverdediging. De productie van en de handel in wapens staan daarom voor een ethisch dilemma. Produceert de wapenindustrie middelen voor zelfverdediging of faciliteert zij geweld? In dit ethische dilemma kan het ATT wellicht uitkomst bieden. Wanneer er geen wapens meer geëxporteerd worden naar regio's of staten waar het risico bestaat dat deze wapens bij gevaarlijke eindgebruikers terecht komen en worden gebruikt bij bijvoorbeeld het schenden van mensenrechten of het plegen van misdaden kan het ATT een vreedzaam en verantwoordelijk imago voor de wapenindustrie creëren.

Daarin schuilt echter een probleem. Internationale wapenhandel is niet altijd *business as usual*, het is tevens een politiek machtsinstrument.<sup>20</sup> Wanneer het belang daartoe groot genoeg is kunnen staten ervoor kiezen om bepaalde partijen te bewapenen. In een dergelijke situatie wordt soms een oogje toegeknepen voor bijvoorbeeld de slechte mensenrechtenreputatie van de eindgebruiker of wordt er geen rekening gehouden met het gebruik van de wapens na een conflict. Zaken doen met gevaarlijke eindgebruikers betekent dat dictators geavanceerd wapentuig kunnen kopen of rebellengroepen voorzien kunnen worden van wapens. Dit maakt de export van wapens – of het bewapenen van bereidwillige partijen – een instrument om internationaal invloed uit te oefenen. Dit is een instrument dat staten niet graag uit handen geven en dat kan een rol gespeeld hebben bij het lange uitblijven van een internationaal bindend verdrag omtrent conventionele wapens.

Een andere belangrijke eigenschap van de internationale handel in conventionele wapens is het gebrek aan transparantie. De aard van de handel en productie van wapens resulteert in geheimhouding.<sup>21</sup> Hiervoor is een aantal redenen. De belangrijkste reden is de verwevenheid met de nationale veiligheid van staten. Gegevens over de acquisitie van wapens worden, onder het mom van nationale veiligheid, geheim gehouden.<sup>22</sup> Deze geheimhouding wordt betracht door de koper, verkoper en producent. Deze actoren opereren daarom bij voorkeur achter gesloten deuren.<sup>23</sup> Een andere reden voor geheimhouding binnen de internationale wapenhandel is de technieken die gebruikt worden in geavanceerde wapensystemen. Producenten pogen de technische specificaties van geavanceerde wapensystemen geheim te houden.<sup>24</sup> Ook de eindgebruikers van deze wapensystemen zullen de technische specificaties geheim willen houden

---

<sup>20</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 'Criminaliteit, Corruptie en Instabiliteit', 36.

<sup>21</sup> Feinstein, Holden and Pace, 'Corruption and the arms trade', 17 - 20.

<sup>22</sup> Ibidem, 17.

<sup>23</sup> Ibidem, 18.

<sup>24</sup> Ibidem, 19.

omwille van de eigen veiligheid. Geen van de partijen die betrokken zijn bij een wapentransactie zijn gebaat bij openbaarheid. Integendeel, zij hebben er juist belang bij dat er geen informatie openbaar is.<sup>25</sup>

Hoewel wapenproducenten meestal private partijen zijn, is er een sterke verwevenheid met de nationale veiligheid en dus een sterke verwevenheid met nationale overheden. Deze verwevenheid maakt de wapenhandel gevoelig voor belangenverstrengeling en corruptie. Ook binnen overheden kan daardoor belangenverstrengeling of corruptie optreden.<sup>26</sup> De belangen van overheden en de wapenindustrie zijn niet altijd gelijk. Overheden zijn gebaat bij de aankoop van een effectief wapensysteem tegen een lage prijs terwijl de wapenindustrie de omzet graag ziet stijgen. Daarnaast zorgt de concurrentie in de wapenindustrie ervoor dat het binnenhalen van een grote bestelling van bijvoorbeeld straaljagers gemoed gaat met lobby- en met promotiecampagnes. De combinatie van de concurrentie, de verwevenheid met nationale veiligheid, financiële belangen en het gebrek aan transparantie zorgt ervoor dat er veel corruptie plaatsvindt in de internationale wapenhandel.<sup>27</sup>

Van de bovengenoemde eigenschappen is het gebrek aan transparantie het meest problematisch. Het beperkt de mogelijkheden van toezichthouders en het werpt een schaduw op corruptie en belangenverstrengeling. Omdat corruptie en belangenverstrengeling schadelijk zijn voor overheden en tal van andere negatieve effecten met zich meebrengen is het zeer belangrijk dat het ATT het gebrek aan transparantie weet te doorbreken. Het streven naar transparantie staat bijvoorbeeld al centraal in het PoA en is de primaire doelstelling van UNROCA.<sup>28</sup> De transparantiemechanismen van het PoA en UNROCA zijn echter niet verplicht.

Het gebrek aan transparantie, grotendeels veroorzaakt door de aard van de handel in conventionele wapens, is daarmee een kernprobleem dat veel negatieve effecten met zich mee brengt. Als het ATT wil bijdragen aan het beperken van negatieve effecten moet het verdrag sterke bepalingen omtrent transparantie bevatten. Deze bepalingen moeten staten verplichten deel te nemen aan transparantiemechanismen of deze te implementeren. Dit kan lastig zijn omdat staten er niet altijd belang bij hebben om openheid na te streven.

---

<sup>25</sup> Ibidem, 17.

<sup>26</sup> Ibidem, 18.

<sup>27</sup> Transparency International International Defense and Security Programme, 'UN Arms Trade Treaty' <http://www.ti-defence.org/focus-areas/att> (20 april 2013).

<sup>28</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, 'UN Register of Conventional Arms', <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/> (30 juni 2013).

## 1.2 Legale en illegale wapenhandel

Het is niet altijd eenduidig te stellen of een internationale wapentransactie legaal of illegaal is. Dit juridische stempel is afhankelijk van nationale wetgeving van zowel de exporterende als de importerende staat. Vaak is de nationale wetgeving van staten op dit terrein gebaseerd op internationale afspraken of verdragen. Er spelen daardoor veel factoren mee bij het bestempelen van een transactie als legaal of illegaal. Het is mogelijk een brede beschrijving te geven van legale of illegale wapenhandel maar veel transacties zullen echter niet volledig passen binnen een beschrijving van legaal of illegaal. Om die reden onderscheid dit onderzoek een derde vorm, de semi-legale of grijze handel in conventionele wapens. Omdat de term 'semi-legaal' enigszins geladen is vanwege het gebruik van het woord 'legaal' – semi-illegaal komt immers op hetzelfde neer – wordt in dit onderzoek de term 'grijze wapenhandel' gehanteerd.

### 1.2.1 Legale internationale wapenhandel

Het overgrote deel van de internationale handel in conventionele wapens is legaal. Of een internationale transactie in de wapenhandel als legaal wordt beschouwd is afhankelijk van een aantal factoren zoals nationale wetgeving en internationale afspraken.<sup>29</sup> De nationale wetgeving van een staat is echter doorslaggevend in het bepalen of de export of import van wapens toegestaan is. Deze nationale wetgeving kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op normen of bepalingen uit het Firearms Protocol, PoA of andere verdragen die op enigerlei wijze betrekking hebben op conventionele wapens, veiligheid of criminaliteit. Voorbeelden hiervan zijn mensenrechtenverdragen en regionale afspraken zoals het Gemeenschappelijke Standpunt van de EU voor de export van militaire goederen.<sup>30</sup>

Veel westerse landen hanteren een systeem van export- of importvergunningen. Export of import zonder geldige vergunning is illegaal. Om een vergunning te verkrijgen moet de aanvraag voor een vergunning voldoen aan bepaalde criteria die kunnen verschillen per staat. De EU criteria zijn ruim te interpreteren en de invulling ervan kan daarom ook weer per staat verschillen. Nationale belangen kunnen een rol spelen bij deze interpretatie en dus ook een rol spelen in het bepalen of een transactie legaal is.

---

<sup>29</sup> Het Small Arms Survey hanteert de volgende omschrijving: "A transfer generally is legal if it fully conforms to international law and the national laws of both the exporting and importing states. An illicit transfer breaks either international or national laws. This simple division often blurs in practice, especially in ambiguous cases where legal or policy exceptions are exploited. Another source of controversy arises from transfers that are legal by these criteria—for example, which do not violate international embargoes or sanctions—but not in terms of international humanitarian or human rights law". Bron: Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost, 111.

<sup>30</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Exportcontrole Strategische Goederen', <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/militaire-goederen> (12 mei 2013).

Een regionale consensus zoals de EU tracht te bereiken is in zekere zin ook wat de VN met het ATT poogt te realiseren. Staten zullen de export van conventionele wapen moeten autoriseren aan de hand van internationaal overeengekomen criteria, de standaarden uit het ATT. Legale internationale wapenhandel is dan te definiëren als: een op basis van de standaarden uit het ATT, op nationaal niveau geautoriseerde internationale transactie van conventionele wapens. Het ATT kan duidelijkheid scheppen over wanneer een transactie niet geautoriseerd mag worden en daarmee een bijdrage leveren aan een juridisch kader voor internationale handel in conventionele wapens.

### 1.2.2 Illegale internationale wapenhandel

Kort gezegd is een ongeautoriseerde internationale wapentransactie illegaal. Een groot deel van de illegale handel in conventionele wapens bestaat uit illegale handel in SALW.<sup>31</sup> De omschrijving van het *Small Arms Survey* stelt dat volgens de wetgeving van de exporterende en van de importerende staat, en internationale wetgeving, een transactie illegaal kan zijn. Eigenlijk is er veel onduidelijkheid over wat nu precies illegale internationale wapenhandel is.<sup>32</sup> Omdat een groot deel van de illegale internationale handel in conventionele wapens bestaat uit illegale handel in SALW is het, mede vanwege deze juridische onduidelijkheid, interessant om te bekijken hoe deze wapens bij ongeautoriseerde eindgebruikers terecht komen.

Het *Small Arms Survey* noemt in haar publicatie van 2002 een zestal wijzen waarop SALW bij ongeautoriseerde eindgebruikers terecht kunnen komen. De eerste is dat overheden bewust of onbewust ongeautoriseerde eindgebruikers, zoals rebellengroepen, bewapenen. Hier kunnen politieke drijfveren een rol spelen zoals tijdens de Koude Oorlog. De tweede wijze is het schenden van wapenembargo's. De derde is export met valse 'end user certificates' waardoor de wapens terecht komen bij een niet-geautoriseerde eindgebruiker. Vaak wordt er dan gebruik gemaakt van doorvoer en overladen in de transportketen. De vierde manier is de zogenaamde 'ant trade' waarbij smokkelaars kleine hoeveelheden wapens en munitie over de grens smokkelen. De 'ant trade' is een veelgebruikte manier om wapens vanuit de VS Mexico in te smokkelen. De vijfde manier is ontvreemding van geautoriseerde gebruikers. Wapens worden dan bijvoorbeeld gestolen bij opslagplaatsen en illegaal doorverkocht. Oude Sovjetopslagplaatsen zijn vaak het doelwit geweest van dergelijke acties. De zesde manier is het buitmaken van wapens tijdens gewapende conflicten. Rebellen kunnen een wapendepot of militaire basis veroveren en de aanwezige wapens in gebruik nemen.<sup>33</sup> Deze wijzen van illegale handel in wapens laten zien dat er

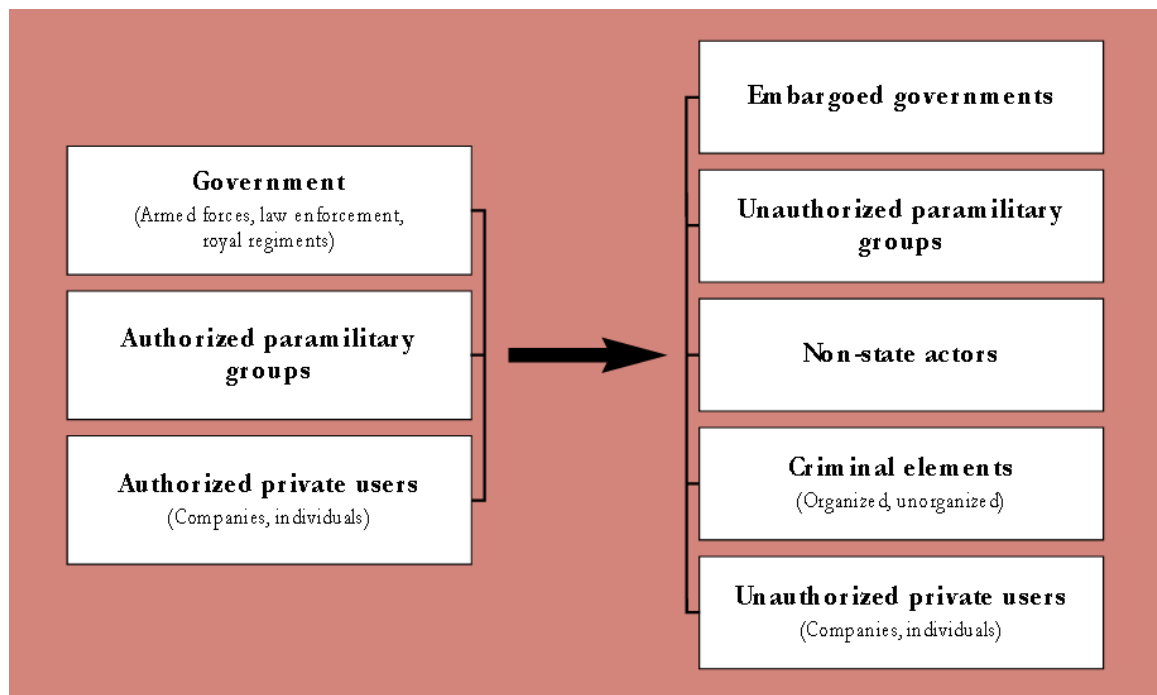
---

<sup>31</sup> R. Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', *SAIS Review vol. XXV no. 1* (Winter Spring 2005), 61.

<sup>32</sup> Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', 61.

<sup>33</sup> Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost* (Genève 2002), 128 - 139.

veel mogelijkheden zijn om wapens op illegale wijze van eigenaar te laten verwisselen. Het onderstaande schema geeft een inzicht in welke actoren een rol spelen hierbij.



Bron: Small Arms Survey 2002

In het ATT wordt regelmatig aangehaald dat voorkomen moet worden dat conventionele wapens in de illegale handel terecht komen. Dit is opmerkelijk omdat voornamelijk de SALW in de illegale handel terechtkomen. SALW zijn gemakkelijk in gebruik, goedkoop, vereisen weinig onderhoud, gaan lang mee en zijn eenvoudig te verstoppen door smokkelaars.<sup>34</sup> Tegelijkertijd zijn SALW zeer dodelijk. Deze combinatie maakt het gebruik van SALW aantrekkelijk voor onder andere criminelen, terroristen, rebellengroepen, paramilitairen en andere niet-statelijke gewapende groepen.<sup>35</sup> De illegale handel in SALW is daarom een kernprobleem van de internationale handel in conventionele wapens. Veel negatieve effecten van de internationale handel in conventionele wapens worden veroorzaakt of versterkt door de illegale handel in SALW. Een effectief ATT moet daarom een bijdrage leveren aan de preventie van illegale handel in SALW.

### 1.2.3 Grijze handel in conventionele wapens

Het is niet altijd duidelijk of een internationale wapentransactie legaal of illegaal is. Een groot deel van de internationale handel in conventionele wapens betreft formele deals tussen overheden en de wapenindustrie. Deze deals zijn vrijwel nooit in strijd met bijvoorbeeld een wapenembargo of

<sup>34</sup> Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', 61.

<sup>35</sup> Ibidem, 60 - 61.

nationale regelgeving met betrekking tot wapenexport. Het kan echter, mede door het gebrek aan transparantie, voorkomen dat er wel illegale activiteiten plaatsvinden bij dergelijke deals. Deze handel bevindt zich dan in een grijs gebied.

De term grijze handel kan gebruikt worden wanneer er bij de totstandkoming van een legale transactie corruptie of belangenverstremgeling plaatsvindt. In de praktijk vindt dit meestal plaats als gevolg van de verwevenheid tussen nationale veiligheid en de wapenindustrie. De wapenindustrie speelt een belangrijke rol in de nationale veiligheid van staten maar tegelijkertijd zijn die staten de belangrijkste afnemers van kostbare wapensystemen zoals gevechtsvliegtuigen, tanks of gevechtshelikopters. Dat creëert een wederzijdse afhankelijkheid. Wanneer een staat een wapensysteem aan wenst te schaffen zijn er meerdere aanbieders die elkaar beconcurreren. Dit leidt tot lobby- en promotiecampagnes die het besluitvormingsproces van de staat pogen te beïnvloeden. De uiteindelijke beslissing om een wapensysteem van een specifieke aanbieder te kopen kan beïnvloed worden door omkoping, belangenverstremgeling of nepotisme.<sup>36</sup> De financiële belangen zijn zo groot dat de industrie bereid is deze ongeoorloofde middelen in te zetten.<sup>37</sup> Een voorbeeld hiervan is de Zuid-Afrikaanse aankoop van straaljagers in de jaren '90. Door het wijzigen van selectiecriteria werd erop aangestuurd een keuze te maken voor een dure straaljager. Rondom het besluitvormingsproces is er melding gemaakt van omkoping. Personen die sleutelposities in het besluitvormingsproces innamen kregen uiteindelijk een baan aangeboden in de wapenindustrie.<sup>38</sup> De verkoop van straaljagers aan Zuid-Afrika was niet in strijd met een wapenembargo, internationale afspraken of nationale wetgeving. De corruptie echter wel. Zo kan een transactie legaal zijn maar tegelijkertijd wel illegaal tot stand komen.

Een tweede vorm van de grijze wapenhandel vindt plaats door een illegale transactie een schijn van legaliteit te geven. Hoewel deze handel illegaal is kan het toch plaatsvinden via legale kanalen. Hierbij spelen corruptie, fraude, intimidatie en beperkte administratieve capaciteiten van controlerende instituties een belangrijke rol. Deze schijn van legaliteit is te verkrijgen door 'end user certificates' te vervalsen, te frauderen met vrachtdocumenten, te profiteren van gebrekkige controles in bepaalde landen en een ingewikkeld web van bedrijven en transporten te gebruiken in een transactie. Een bekend voorbeeld hiervan is de handel van de recent veroordeelde tussenhandelaar Viktor Bout. Bout had een verstrekkend netwerk in onder andere de voormalige Sovjet-Unie, Afrika en het Midden-Oosten, had de beschikking over een vloot Russische Antonov-vrachtvliegtuigen, spreekt naar verluid zes talen en was bij zijn arrestatie in het bezit van

---

<sup>36</sup> Feinstein, Holden and Pace, 'Corruption and the arms trade', 14 – 17.

<sup>37</sup> Ibidem, 19.

<sup>38</sup> Ibidem 23 – 25.

vijf paspoorten.<sup>39</sup> De Verenigde Staten hebben van zijn diensten gebruik gemaakt tijdens en na de invasie in Irak.<sup>40</sup> Onderzoekers Braun en Farah omschrijven dit beschamende voorval als: “*a textbook case of shoddy postwar planning and bureaucratic blindness*”.<sup>41</sup> Een ander voorbeeld is Leonid Minin die wapens uit Oekraïne via Burkina Faso naar Liberia vervoerde. Minin was in het bezit gekomen van een exportvergunning van de Oekraïense overheid, waarmee hij een schijnbaar legale transactie mogelijk maakte.<sup>42</sup> Tussenhandelaren als Bout en Minin profiteren van een grijs gebied in de wetgeving en beperkte administratieve en controlerende capaciteiten van zwakke staten. Daarmee geven ze internationale wapentransacties een schijn van legaliteit; pas nadat de wapens gebruikt en getraceerd zijn, blijkt een transactie illegaal. Het fenomeen tussenhandel – een handelswijze die kwetsbaar is voor illegale of grijze wapenhandel – wordt later in dit hoofdstuk uitgebreider besproken.

Door een gebrek aan transparantie en zwakke controlemechanismen kunnen wapentransacties gepaard gaan met illegale activiteiten of een schijn van legaliteit hebben. De legale en illegale handel vermengen zich door het ontbreken van een duidelijk internationaal juridisch kader. Het ATT kan wellicht het juridische kader aanscherpen en staten aansporen controlemechanismen te versterken. Een transparantiemechanisme kan ervoor zorgen dat er rondom de wapenhandel minder ruimte is voor illegale activiteiten.

### 1.3 Overdrachten van Wapens

De internationale handel in conventionele wapens kan zoals hierboven beschreven legaal en illegaal zijn. Er is een derde – grijze – categorie waarbij niet direct duidelijk is of een transactie illegaal is of gepaard gaat met illegale activiteiten als corruptie. Los van het juridische stempel van legaal of illegaal zijn er verschillende vormen van overdracht in de handel in conventionele wapens te onderscheiden. Er is geen internationaal geaccepteerde en toegepaste definitie van het woord ‘wapenhandel’<sup>43</sup>, waardoor niet duidelijk is welke vormen van het internationaal

---

<sup>39</sup> Amy Fallon, ‘Viktor Bout: Five Passports, half a dozen languages and alleged friend to all sides’ (versie 10 augustus 2010), <http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/20/viktor-bout-profile> (24 april 2013).

<sup>40</sup> Der Spiegel, ‘Trapping the Lord of War: The rise and fall of Viktor Bout, part 4: Hired to supply the US Forces in Iraq’ (Versie 6 oktober 2010) <http://www.spiegel.de/international/world/trapping-the-lord-of-war-the-rise-and-fall-of-viktor-bout-a-721532-4.html> (24 april 2013).

<sup>41</sup> D. Farah en S. Braun, *Merchant of Death: money, guns, planes, and the man who makes war possible* (New Jersey 2007), 220.

<sup>42</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (Wenen 2010), 143.

<sup>43</sup> Paul Holtom en Mark Bromley, ‘The International Arms Trade: Difficult to define, measure and control’, *Arms Control Today* (juli / augustus 2010), [http://www.armscontrol.org/act/2010\\_07-08/holtom-bromley](http://www.armscontrol.org/act/2010_07-08/holtom-bromley).



verplaatsen of het overdragen van wapens vallen onder de noemer van wapenhandel. Het woord 'handel' impliceert een commerciële of betaalde transactie. De handelsactiviteiten die het ATT genoemd worden zijn commercieel van aard.<sup>44</sup>

Om de vormen van internationale wapenhandel te beschrijven gaat dit onderzoek er vanuit dat: elke actie ondernomen om een wapen van het ene land naar het andere te verplaatsen en daarbij in het bezit komt of kan komen van of gebruikt kan worden door een andere partij of entiteit, een vorm is van internationale wapenhandel. Het passeren van een landsgrens is de leidraad, een betaling of financiële compensatie is daarvoor niet noodzakelijk. Omdat conventionele wapens ook internationaal verplaatst worden zonder commerciële doeleinden, is een uitsluitend commerciële definitie van 'wapenhandel' ontoereikend. Het woord 'wapen' omvat in dit onderzoek: alle in Artikel 2 (1) van het ATT genoemde conventionele wapens, munitie (Artikel 3) en onderdelen of componenten (Artikel 4)<sup>45</sup>, aangevuld met niet-gewapende militaire voertuigen<sup>46</sup> en onbemande wapensystemen.<sup>47</sup>

### 1.3.1 Export

Net als de export van 'normale' goederen kan de export van wapens gezien worden als het transporteren van wapens naar een eindgebruiker in een ander land. Dit kunnen private partijen zijn maar ook de verkoop van een staat aan een andere staat is een vorm van export. De export van conventionele wapens verschilt met de export van andere producten omdat in de meeste staten een exportautorisatie van de overheid noodzakelijk is om legaal te exporteren. Export betreft een directe lijn tussen de verkoper en/of producent en de koper/eindgebruiker in een ander land. De importeur is de eindgebruiker en kan de exporteur betalen voor de aankoop.

### 1.3.2 Import

De importeur van wapens is meestal bij voorbaat afhankelijk van het afgeven van een exportvergunning door de exporterende staat, de staat van waaruit de export plaatsvindt. In sommige landen dienen importeurs een importvergunning aan te vragen en in een deel van die landen wordt daarmee de aanwezigheid van deze wapens binnen de landsgrenzen geregistreerd. Importeurs kunnen staten zijn maar ook niet-statelijke actoren. Voor import geldt tevens

---

<sup>44</sup> Het ATT gebruikt het woord '*transfer*' voor de handelsactiviteiten: export, import, doorvoer en overladen, en tussenhandel.

<sup>45</sup> Het ATT is opgesteld met aparte artikelen voor wapens, munitie, en onderdelen. Hierdoor wordt de suggestie gewekt dat deze middelen in het verdrag een andere status hebben. In dit onderzoek vallen ook munitie en onderdelen onder de noemer 'conventionele wapens'.

<sup>46</sup> Hieronder vallen: militaire vrachtvliegtuigen, militaire vrachtschepen en gemotoriseerde troepentransportvoertuigen.

<sup>47</sup> Hieronder vallen onder andere: onbemande bewapende vliegtuigen (drones) en onbemande mobiele grondwapensystemen (killer robots).

dezelfde directe lijn tussen de exporteur en de importeur waarbij een betaling of andere vorm van compensatie kan plaatsvinden.

### 1.3.3 Doorvoer en overladen<sup>48</sup>

Doorvoer in de internationale wapenhandel betekent het transporteren van een lading via een derde land. Hierbij kunnen meerdere doorvoerlanden betrokken zijn.<sup>49</sup> Deze methode van overdracht is kwetsbaar voor 'omleiding' omdat de controle op de transactie in de doorvoerlanden tekort kan schieten.<sup>50</sup> Er kan gebruik gemaakt worden van deze transportmethode om strenge controleregimes te vermijden of omzeilen wanneer export, een directe lijn tussen de verkoper en eindgebruiker, onmogelijk is. De doorvoermethode in de internationale wapenhandel is kwetsbaar voor omleiding en kan daarom gebruikt worden om illegale handel te faciliteren.<sup>51</sup>

Overladen wordt in het ATT in één adem genoemd met doorvoer.<sup>52</sup> Overladen verschilt met doorvoer maar de twee gaan regelmatig samen. Er is sprake van doorvoer en overladen wanneer de lading wapens tijdens doorvoer, in een derde land, op een ander vervoersmiddel wordt overgeladen. Er wordt vaak gekozen voor doorvoer en overladen om een lading wapens te onttrekken aan doorvoercontroles. Overladen maakt de transportketen ingewikkelder en lastiger te controleren. Een lading wapens die door middel van doorvoer in combinatie met overladen wordt getransporteerd is extra kwetsbaar voor omleiding.<sup>53</sup>

### 1.3.4 Tussenhandel<sup>54</sup>

Tussenhandel betekent dat er een tussenpersoon / tussenhandelaar bij een transactie in conventionele wapens betrokken is. De VN hanteert de volgende definitie voor tussenhandelaar (*broker*):

*"a person or entity acting as an intermediary that brings together relevant parties and arranges or facilitates a potential transaction of small arms and light weapons in return for some form of benefit, whether financial or otherwise"*<sup>55</sup>

---

<sup>48</sup> Vertaling van het in het ATT gebruikte *transit and trans-shipment*.

<sup>49</sup> P. Holtom en M. Bromley, *Transit and Trans-shipment controles in an Arms Trade Treaty* (SIPRI Insights on Peace and Security, Stockholm juli 2011), 4.

<sup>50</sup> Holtom en Bromley, *Transit and Trans-shipment controles in an Arms Trade Treaty*, 1 – 2.

<sup>51</sup> *Ibidem*, 1 - 7.

<sup>52</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 3.

<sup>53</sup> Holtom en Bromley, *Transit and Trans-shipment controles in an Arms Trade Treaty*, 1 – 3.

<sup>54</sup> Vertaling van het in het ATT gebruikte *brokering*.

Opvallend aan deze definitie is dat deze uitgaat van een tussenhandelaar die alleen betrokken is bij de handel in SALW. Daarmee kan bedoeld worden op tussenhandelaren als Bout die met hun netwerk relevante partijen bij elkaar brengen en een potentiële transactie faciliteren. Het is echter misleidend om de definitie voor tussenhandel te reserveren voor de categorie SALW. Tussenhandelaren hoeven niet alleen betrokken te zijn bij de (illegale) handel in SALW en daarom is de definitie die de VN hanteert te beperkt om dit fenomeen te omschrijven. Volgens deze definitie, stellen *brokers* hun netwerk ter beschikking in ruil voor “*some form of benefit*”. De definitie voor tussenhandelaar kan daarom breder getrokken worden om bijvoorbeeld personen die niet primair betrokken zijn bij de handel in conventionele wapens maar wel als lobbyist of netwerker hun diensten verlenen erin te betrekken. De VN-definitie van tussenhandelaar is tevens niet duidelijk over wat de activiteiten van een tussenhandelaar zijn. Er bestaat bijvoorbeeld onduidelijkheid over de vraag of diensten als transport, technische assistentie of opslag ook vallen onder het woord ‘faciliteren’.<sup>56</sup> In sommige gevallen zijn de wapens tijdelijk in het bezit van een tussenhandelaar die vervolgens poogt de wapens door te verkopen. Tussenhandel wordt ingewikkelder wanneer bijvoorbeeld een tussenhandelaar zich in land A bevindt, wapens opkoopt in land B en deze vervoert naar land C. De wapens hoeven zich dan geen moment in land A, de verblijfplaats van de tussenhandelaar, te bevinden. Dit maakt internationale samenwerking onontbeerlijk bij het reguleren van tussenhandel.<sup>57</sup> Een tussenhandelaar kan kort de eigenaar zijn van de wapens maar het kan ook zijn dat de *broker* slechts het transport realiseert. Waarschijnlijk zijn de activiteiten van een tussenhandelaar te ingewikkeld om in een korte definitie te vatten. De VN geeft de volgende omschrijving van de activiteiten van een tussenhandelaar:

*Within the context of these intermediary activities [brokering] involving small arms and light weapons, a broker might:*

- *Serve as a finder of business opportunities to one or more parties;*
- *Put relevant parties in contact;*
- *Assist parties in proposing, arranging or facilitating agreements or possible contracts between them;*
- *Assist parties in obtaining the necessary documentation;*
- *Assist parties in arranging the necessary payments.*<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> UN General Assembly, Report of the Group of Governmental Experts: The Illicit Trade in Small Arms in All its Aspects’ (30 augustus 2007), 8 – 9.

<sup>56</sup> P. Holtom, Implementation of the EU common position on the control of arms brokering (Belgrade 2009), 2.

<sup>57</sup> UN General Assembly, Report of the Group of Governmental Experts: The Illicit Trade in Small Arms in All its Aspects’ (30 augustus 2007), 8.

<sup>58</sup> Ibidem, 8 – 9.

Een tussenhandelaar wordt in dit onderzoek daarom gedefinieerd als: een persoon of entiteit die als tussenpersoon dient om partijen bij elkaar te brengen, daarmee een internationale wapentransactie mogelijk maakt en daarvoor beloond kan worden. In deze omschrijving geldt tussenhandel niet strikt voor SALW en vallen ook personen of entiteiten die wapentransacties mogelijk maken door het bieden van transport of documentatie binnen de definitie.

Tussenhandel is net als doorvoer en overladen een kwetsbare manier van overdracht. Er is een groot risico dat wapens via tussenhandel in de illegale handel terecht komen. Dat verklaart wellicht de beperkte definitie van de VN. Maar *brokering activities* als het in contact brengen van partijen is echter niet alleen op de handel in SALW van toepassing. Het reguleren van tussenhandel kan ervoor zorgen dat deze handelsvorm minder kwetsbaar en transparanter wordt.

### 1.3.5 Omleiding<sup>59</sup>

*Diversion* of omleiden is een term die onder andere in het ATT gebruikt wordt en verwijst naar het moment in een overdrachtsproces van conventionele wapens waarop deze wapens in de illegale handel terecht komen. In de praktijk betekent omleiden dat er tijdens het transport een actie plaatsvindt, er wordt afgeweken van de legale route, met als gevolg dat de wapens in handen vallen van ongeautoriseerde eindgebruikers. Omleiding kan daarom gezien worden als een actie die ondernomen wordt met als doel om de wapens in de illegale handel en in het bezit een ongeautoriseerde eindgebruiker te krijgen. Omleiding is illegaal en gebeurt vaak op momenten in de transportketen waarop er weinig of slechte controle is. Een doorvoerland met beperkte controlecapaciteiten of een corrupte ambtenaar kunnen bijvoorbeeld omleiding mogelijk maken. Het ATT poogt het risico op omleiding of *diversion* te beperken door staten risicoanalyses te laten maken en de controle op bepaalde punten in de transportketen te versterken.<sup>60</sup>

### 1.3.6 Militaire steun

Het leveren van militaire steun van de ene staat aan de andere staat is een vorm van het internationaal verplaatsen en wisselen van eindgebruiker. Een staat levert wapens aan een andere staat of niet-statelijke actor. Het doel is dan het militair versterken van de ontvanger. Dit is een niet-commerciële vorm van een *transfer* en is daarom wellicht niet opgenomen in Artikel 2 (2) van het ATT. Omdat militaire steun geen commerciële overdracht is, staat er meestal geen financiële vorm van compensatie tegenover. Militaire steun wordt over het algemeen verleend aan een bondgenoot in een conflictsituatie. Het kan gezien worden als een indirecte vorm van handel

---

<sup>59</sup> Vertaling van het in het ATT gebruikte *diversion*.

<sup>60</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 7.

omdat de tegenprestatie van de ontvangende staat niet financieel is maar voornamelijk een vorm van loyaliteit betreft of de geopolitieke belangen van de verstrekker dient.

### 1.3.7 Militaire interventie

Tijdens een militaire interventie blijven de wapens die gebruikt worden door het interveniërende leger in het bezit van dit leger. Maar er is wel sprake van een overdracht omdat de wapens internationaal verplaatst worden. Na terugtrekking dienen de wapens niet van eindgebruiker of eigenaar te wisselen. Het komt echter voor dat er wapens worden achtergelaten tijdens de terugtrekking.<sup>61</sup> In dat geval kunnen de wapens alsnog slachtoffers maken of van eigenaar wisselen.

### 1.3.8 Giften, Uitlenen en Ruilhandel

Wapens kunnen internationaal van eigenaar of gebruiker wisselen door giften, uitlenen en ruilhandel.<sup>62</sup> Deze vormen van overdracht komen geregeld voor wanneer bijvoorbeeld de financiële middelen van de ontvangende partij beperkt zijn of als gift aan een bevriende staat. Giften, uitlenen en ruilhandel zijn niet-commerciële overdrachten en worden in het ATT niet gezien als een *transfer*.<sup>63</sup>

## **1.4 Negatieve Effecten van Internationale Wapenhandel**

Mede door de specifieke productsoort en de aard van deze handel brengt de internationale handel in conventionele wapens negatieve effecten met zich mee. Wapens kunnen immers gebruikt worden voor geweld en bij criminele activiteiten. Wanneer de internationale wapenhandel niet streng is gereguleerd zullen er, zoals in het verleden is gebleken, regelmatig wapens in de handen van de verkeerde regimes of personen vallen. De gevolgen kunnen dan desastreus zijn.<sup>64</sup>

De VN ziet de negatieve effecten die de internationale handel in conventionele wapens met zich mee brengt als de belangrijkste reden om te pogen deze handel zoveel mogelijk te reguleren.<sup>65</sup> Volgens de VN is de afwezigheid van internationale handelsregulering is een factor

---

<sup>61</sup> Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', 60.

<sup>62</sup> Oxfam Novib, Getting it Right: The Pieces that Matter for the Arms Trade Treaty (Oxfam Briefing Paper, 12 maart 2013), 9 – 11.

<sup>63</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 4.

<sup>64</sup> Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost*, 156- 170.

<sup>65</sup> United Nations General Assembly, Resolution 61/89 Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms, 1 – 2.

die bijdraagt aan conflicten, criminaliteit en terrorisme.<sup>66</sup> De internationale wapenhandel heeft echter meer negatieve effecten. Die effecten zijn inbreuken op de doelstellingen die de staten met het ATT pogen te bereiken door middel van regulering.

De doelstellingen van het ATT zijn geformuleerd als:

- (1) bijdragen aan internationale en regionale vrede, veiligheid en stabiliteit;
- (2) het verminderen van menselijk lijden;
- (3) het promoten van samenwerking, transparantie, verantwoord handelen en het opbouwen van wederzijds vertrouwen.

Er volgt een overzicht van de negatieve effecten van de internationale handel in conventionele wapens die gezien kunnen worden als inbreuken op de doelstellingen van het ATT. Deze negatieve effecten vertonen veel overlap en kunnen elkaar versterken. Aan de hand van deze negatieve effecten is het mogelijk om een beeld te krijgen welke belangen staten kunnen hebben bij het reguleren van de internationale wapenhandel. Uit de negatieve effecten zijn twee kernproblemen af te leiden die de negatieve effecten veroorzaken of versterken. Het ATT zal deze kernproblemen moeten aanpakken om de negatieve effecten te beperken.

#### 1.4.1 (1) Internationale en regionale vrede, veiligheid en stabiliteit.

Het ondermijnen van de vrede, veiligheid en stabiliteit is de eerste, breed geformuleerde, doelstelling van het ATT. Belangrijke inbreuken op vrede, veiligheid en stabiliteit als gevolg van internationale wapenhandel zijn:

- (a) faciliteren van conflicten;
- (b) veroorzaken of versterken van internationale spanningen;
- (c) wapenhandel als politiek- of machtsinstrument;
- (d) faciliteren van criminaliteit en terrorisme;
- (e) tegenwerken van ontwikkeling en humanitaire hulp;
- (f) illegale handel

##### (a) Faciliteren van conflicten

Door een gebrek aan regulering en controle vinden wapens, via legale en illegale overdrachten, hun weg naar conflictgebieden. De aanwezigheid van wapens faciliteert conflicten en kan

---

<sup>66</sup> Ibidem, 2.

conflicten doen escaleren door gewapend geweld mogelijk te maken. Daarnaast houdt de aanvoer van wapens, en ook de aanvoer van munitie en onderdelen, conflicten gaande.<sup>67</sup>

Voorbeelden van door wapenhandel gefaciliteerde conflicten zijn de Afrikaanse burgeroorlogen van de jaren '90 in landen als Liberia, Sierra Leone,<sup>68</sup> Congo en Angola.<sup>69</sup> Bekend is dat Viktor Bout en Leonid Minin wapens leverden aan de strijdende partijen tijdens deze conflicten, ondanks de VN-wapenembargo's.<sup>70</sup> Recente voorbeelden zijn de burgeroorlog in Syrië<sup>71</sup> en de gewapende opstand in Mali.<sup>72</sup> In al deze voorbeelden vielen, en vallen nog steeds, grote aantallen burgerslachtoffers, voornamelijk door het gebruik van SALW. De illegale handel in SALW zorgt voor de aanwezigheid en beschikbaarheid van deze wapens en is daarom een drijvende kracht achter conflicten. Maar conflicten kunnen ook gefaciliteerd worden met meer geavanceerdere wapens. Zo levert Rusland gevechtsvliegtuigen en gevechtshelikopters aan Syrië<sup>73</sup>, terwijl het westen met het idee speelt om de Syrische rebellen te bewapenen.<sup>74</sup> Het bewapenen van beide partijen kan er toe leiden dat een gewapend conflict escaleert en meer slachtoffers eist.<sup>75</sup>

Het faciliteren van conflicten door wapenhandel wordt, zoals deze voorbeelden aantonen, uitgevoerd door zowel staten als tussenhandelaren. Voor staten kunnen politieke belangen de drijfveer zijn om een strijdende partij te bewapenen.<sup>76</sup> Tussenhandelaren als Bout en Minin hebben vooral financiële belangen. Een conflictsituatie kan de stabiliteit in de regio ondermijnen en veel staten hebben er daarom geen belang bij om conflicten te faciliteren. Het komt echter nog voor dat niet-statelijke actoren gewapend worden door staten die daar politieke belangen bij hebben. Het beperken van de stroom wapens naar conflictgebieden, zowel door staten als via illegale handel, kan een de-escalerende werking hebben op conflicten en de aanwezigheid van wapens verminderen.

---

<sup>67</sup> Small Arms Survey, *Scraping the Barrel: The Trade in Surplus Ammunition* (Issue Brief, april 2011), 2 – 3.

<sup>68</sup> Aditi Malhotra, *The Illicit trade of Small Arms* (Backgrounder Geopolitical monitor, 19 januari 2011) 6.

<sup>69</sup> Small Arms Survey, *Scraping the Barrel*, 7 – 9.

<sup>70</sup> N. Posthumus, 'Viktor, Boris, Anatoljevitsj, Boelakin, Aminov. Wie? 'De Koopman van de Dood'', *NRC Handelsblad*, 6 april 2012.

<sup>71</sup> J. Borger en D. Roberts, 'Russia to Deliver Arms to Syria as Fears Rise of Proxy War' (Versie 28 mei 2013), <http://www.guardian.co.uk/world/2013/may/28/israel-warns-russia-against-arming-syrian-rebels> (10 juni 2013).

<sup>72</sup> Conflict Armament Research en Small Arms Survey, *Rebel Forces in Northern Mali: Documented Weapons, Ammunition and Related Materiel* (Genève, maart 2013) 6 – 8.

<sup>73</sup> Oxfam Novib, *Getting it Right*, 14.

<sup>74</sup> R. Casert en J. Keaten, 'Britain: EU Ends Arms Embargo on Syrian Rebels' (Versie 27 mei 2013), [http://www.huffingtonpost.com/2013/05/27/eu-arms-embargo-syrian-rebels\\_n\\_3343759.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/05/27/eu-arms-embargo-syrian-rebels_n_3343759.html) (10 juni 2013).

<sup>75</sup> A. van Kampen, 'VN: Bewapening partijen Syrië verhoogt aantal oorlogsmisdaden', *NRC Handelsblad*, 21 juni 2013.

<sup>76</sup> Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2002*, 128 – 139.

### (b) Veroorzaken of versterken van internationale spanningen

In regio's zoals het Midden-Oosten, het Koreaanse schiereiland, de Balkan, West Afrika en tussen India en Pakistan zijn er spanningen die kunnen escaleren tot een gewapend conflict. De aanwezigheid van wapens kan deze spanningen versterken.

De aanschaf van wapens door de ene staat, partij of groep kan leiden tot de bewapening van de andere partij. Hierop kan een bewapeningsspiraal volgen die weer tot instabiliteit kan leiden.<sup>77</sup> Ook de aanschaf van wapens uit zelfverdediging kan spanningen veroorzaken of versterken. Zowel staten als tussenhandelaren kunnen de wapens leveren die spanningen veroorzaken. Hoewel een levering aan een staat een gespannen situatie kan opleveren zijn het voornamelijk leveringen van SALW die op termijn problematisch zijn. Spanningen kunnen leiden tot overbepanning en een grote concentratie van wapens, zoals opslagplaatsen, zijn kwetsbaar voor omleiding. Een gespannen situatie hoeft niet tot een gewapend conflict te leiden maar kan er wel voor zorgen dat er op termijn illegale handel in SALW ontstaat. In het ATT wordt de aanschaf van wapens uit zelfverdediging legitiem geacht maar moeten de staten voorkomen dat deze wapens omgeleid worden.

### (c) Wapenhandel als politiek- of machtsinstrument

Internationale wapenhandel kan dienen als politiek machtsinstrument onder het mom van bijvoorbeeld militaire steun. Het bewapenen van een staat of bepaalde partij in een ander land is een manier om internationaal invloed uit te oefenen. Tijdens de Koude Oorlog betrof het voornamelijk het bewapenen van groepen die een van de twee kampen goedgezind waren. Recentere voorbeelden zijn de bewapening van de Noordelijke Alliantie in Afghanistan, Iraanse bewapening aan verscheidene Islamitische groepen in het Midden-Oosten<sup>78</sup> en de Indiase steun aan de Tamil Tijgers.<sup>79</sup>

Het leveren van wapens aan niet-statelijke actoren is meestal illegaal volgens de nationale wetgeving van de importerende staat en kan in strijd zijn met het soevereiniteitsbeginsel of een VN-wapenembargo. Ook betreft het voornamelijk SALW die na levering in de illegale handel terecht kunnen komen en weer negatieve effecten met zich mee brengen. Doordat staten internationale wapenhandel gebruiken als een instrument van buitenlandse politiek zullen er veel wapens in de illegale handel verdwijnen.

---

<sup>77</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, 'UN Register of Conventional Arms', <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/> (30 juni 2013).

<sup>78</sup> Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2002*, 129.

<sup>79</sup> Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2002*, 130.



#### (d) Faciliteren van georganiseerde criminaliteit en terrorisme

Criminelen en terroristen gebruiken voornamelijk SALW.<sup>80</sup> De beschikbaarheid van SALW via de illegale handel faciliteert criminaliteit en terrorisme en heeft daardoor een ondermijnend effect op veiligheid en stabiliteit.<sup>81</sup> De beschikbaarheid van SALW via illegale handel speelt onder andere een rol in criminele activiteiten als drugshandel, smokkel, moord, intimidatie, piraterij en overvallen.<sup>82</sup> Vuurwapens uit de Verenigde Staten worden naar Mexico gesmokkeld en gebruikt door Mexicaanse drugskartels.<sup>83</sup> Andere voorbeelden van de relatie tussen de beschikbaarheid en illegale handel in vuurwapens en criminaliteit zijn gewapende bendes in Brazilië, Haïti en El Salvador<sup>84</sup> en crimineel vuurwapengeweld bij overvallen of tribaal geweld in Centraal Afrika.<sup>85</sup> Zo is bekend dat terroristen en criminelen een sterke voorkeur hebben voor SALW mede omdat deze wapens goedkoop te verkrijgen zijn, een lange levensduur hebben en gemakkelijk te smokkelen zijn.<sup>86</sup> Steeds vaker is er een wisselwerking tussen criminaliteit, terrorisme en illegale wapenhandel.<sup>87</sup> In afgelegen gebieden in Zuid-Amerika, waar het staatsgezag zwak of afwezig is, vormt de handel in cocaïne en wapens een belangrijke bron van inkomsten voor Islamitische fundamentalistische groeperingen.<sup>88</sup>

Illegale handel in SALW faciliteert criminaliteit en terrorisme en verstoort daarmee de veiligheid en stabiliteit. Illegale handel in SALW is tevens sterk verweven met andere vormen van criminaliteit zoals drugshandel en piraterij. Staten hebben er daarom belang bij om de illegale handel in SALW te beperken als onderdeel van criminaliteitsbestrijding en de strijd tegen terrorisme.

#### (e) Tegenwerken van ontwikkeling en humanitaire hulp

Gewapende conflicten, zoals burgeroorlogen, komen voornamelijk voor in minder ontwikkelde landen.<sup>89</sup> Deze door wapenhandel gefaciliteerde conflicten brengen het precare

---

<sup>80</sup> Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', 60 - 61.

<sup>81</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime*, 129 – 133.

<sup>82</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, *The Impact of Poorly Regulated Arms Transfers on the works of the United Nations* (Occasional Paper, New York maart 2013), 19-23.

<sup>83</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime*, 134 – 139.

<sup>84</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, *The Impact of Poorly Regulated Arms Transfers on the works of the United Nations*, 20.

<sup>85</sup> *Ibidem*, 23.

<sup>86</sup> Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', 60 – 61.

<sup>87</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, 'Drug Trafficking and the Financing of Terrorism', <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/drug-trafficking-and-the-financing-of-terrorism.html> (10 juni 2013).

<sup>88</sup> D. Gray en K. LaTour, 'Terrorist black holes: Global Regions Shrouded in Lawlessness', *Global Security Studies* Fall 2010, Volume 1, Issue 3, 158.

<sup>89</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, *The Impact of Poorly Regulated Arms Transfers on the works of the United Nations*, 11.

ontwikkelingsproces van ontwikkelingslanden in gevaar. Oorlogen hebben vaak desastreuze gevolgen voor de economische ontwikkeling: menselijk kapitaal wordt vernietigd, scholen worden gesloten, de infrastructuur raakt beschadigd, de volksgezondheid verslechterd, de rechtshandhaving verzwakt en de instabiliteit zorgt voor een slecht investeringsklimaat.<sup>90</sup> Sommige onderontwikkelde landen hebben te maken met een vicieuze geweldscyclus. Geweldsuitbarstingen kunnen ontstaan door maatschappelijke onrust over bijvoorbeeld armoede of honger. Deze geweldsuitbarstingen houden de onderontwikkeling, en daarmee ook de armoede, in stand.<sup>91</sup>

In onderontwikkelde landen zijn ontwikkelingsorganisaties actief om een structurele bijdrage te leveren aan de (weder)opbouw en ontwikkeling. Wanneer er een gewapend conflict ontstaat zijn deze organisaties omwille van veiligheidsredenen genoodzaakt hun personeel te evacueren en de ontwikkelingsprojecten te staken en kan de ontwikkeling teniet worden gedaan.

Voornamelijk de beschikbaarheid van – en illegale handel in – SALW in (voormalige) conflictgebieden en ontwikkelingslanden is een oorzaak voor onderontwikkeling. Een gebrek aan regulering van de internationale wapenhandel houdt deze beschikbaarheid van wapens in stand en belemmert daarmee de ontwikkeling van landen en regio's.<sup>92</sup> De illegale handel in SALW verstoort daarmee ontwikkeling en humanitaire hulp en draagt bij aan geweldscycli in ontwikkelingslanden.

#### (f) Illegale handel

De illegale wapenhandel bestaat voor het overgrote deel uit SALW. Zoals hierboven al is beschreven zijn er zes belangrijke wijzen waarop SALW hun weg vinden naar de illegale wapenhandel. De illegale handel in SALW heeft grote gevolgen en speelt een belangrijke rol in veel negatieve effecten van internationale wapenhandel. Het is daarom een kernprobleem van de internationale handel in conventionele wapens. Een beeld van de gevolgen die illegale handel in SALW kunnen hebben is te illustreren aan de hand van de werkzaamheden van tussenhandelaren.

Beruchte tussenhandelaren als Viktor Bout en Leonid Minin zijn betrokken geweest bij de bewapening van onder andere Afrikaanse *warlords* en rebellenbewegingen.<sup>93</sup> Deze tussenhandelaren waren in staat om bijna overal ter wereld hun dodelijke handelswaar af te zetten. Hoe zij zelf aan deze wapens zijn gekomen is niet altijd duidelijk omdat het traceren van bijvoorbeeld SALW en munitie problematisch kan zijn. Wel is duidelijk dat veel van de SALW

---

<sup>90</sup> Ibidem, 6 – 18.

<sup>91</sup> Ibidem, 6 – 18.

<sup>92</sup> Ibidem, 15 – 17.

<sup>93</sup> Amy Fallon, 'Viktor Bout: Five Passports, half a dozen languages and alleged friend to all sides' (versie 10 augustus 2010), <http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/20/viktor-bout-profile> (24 april 2013).

die verkocht zijn aan strijdende partijen in de Afrikaanse burgeroorlogen van de jaren '90 afkomstig waren van wapendepots en fabrieken uit voormalige Sovjetrepublieken.<sup>94</sup> Dergelijke transacties kunnen gepaard gaan met de illegale handel in grondstoffen zoals diamanten, hout en goud.<sup>95</sup>

Het ontbreken van adequate regulering en controle draagt bij aan de illegale handel in SALW.<sup>96</sup> Onder andere door middel van documentatiefraude, corruptie en gebrek aan controle worden wapens ontvreemd uit opslagplaatsen en komen deze in de illegale handel terecht.<sup>97</sup> Ook wanneer staten partijen in andere landen bewapenen is er een risico dat deze wapens in de illegale handel terecht komen. Het bewapenen van partijen is meestal een kwestie van transporteren, het ontwapenen is echter zeer problematisch. Zo is het bewapenen van rebellen erg risicovol omdat deze wapens daarna van de radar verdwijnen. Dit is bijvoorbeeld een belangrijk argument tegen het bewapenen van de Syrische rebellen.

De illegale handel als negatief effect is niet alleen een inbreuk op de doelstelling bijdragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit, het is een kernprobleem. Het veroorzaakt en versterkt andere negatieve effecten. Het aanpakken van de illegale handel in SALW is daarom een kernvoorwaarde voor het beperken van de negatieve effecten die een inbreuk vormen op de eerste twee doelstellingen van het ATT.

#### 1.4.2 (2) Het verminderen van menselijk lijden

De term 'menselijk lijden' is een brede formulering. Het is mogelijk om enkele negatieve effecten van ongereguleerde internationale handel in conventionele wapens die menselijk leed veroorzaken te onderscheiden en daarmee een inbreuk vormen op deze doelstelling. Deze negatieve effecten zijn:

- (a) Schendingen van Internationaal Humanitair Recht en Mensenrecht;
- (b) vluchtelingenstromen;
- (c) lokaal geweld en onderdrukking;
- (d) ontwrichting van samenlevingen;

#### (a) Schendingen van Internationaal Humanitair Recht en Mensenrechten

Gewapende conflicten kunnen gepaard gaan met het schenden van internationaal humanitair recht en mensenrechten. Tijdens een gewapend conflict is het beschieten van burgerdoelen een

---

<sup>94</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime*, 139 – 144.

<sup>95</sup> Ibidem, 141.

<sup>96</sup> M. Bromley, L. Dermody, H. Griffiths, P Holtom en M. Jenks, *Transfers of Small Arms and Light Weapons to Fragile States: Strengthening Oversight and Control* (SIPRI Insights, januari 2013), 1 – 4.

<sup>97</sup> Small Arms Survey, *Scraping the Barrel*, 4.

veelvoorkomend fenomeen.<sup>98</sup> Hierbij vallen grote aantallen burgerslachtoffers, mensen raken hun huizen kwijt, mensen worden gedwongen om op de vlucht te slaan en zijn daarna vaak overgeleverd aan de grillen van de strijdende partijen. Enkele fenomenen hiervan zijn grootschalige verkrachtingen en het inzetten van kindsoldaten.<sup>99</sup> Andere gevolgen zijn onder andere het onthouden van onderwijs, getraumatiseerde bevolkingsgroepen, kindsoldaten en oorlogswezen.<sup>100</sup> De aanwezigheid van SALW faciliteert geweld zoals executies, martelingen of geweld tegen vrouwen.<sup>101</sup> Het schenden van humanitair recht en mensenrechten wordt door staten maar ook door andere entiteiten, zoals criminelen of rebellengroeperingen, gepleegd. Maar deze misdaden worden voornamelijk begaan door gewelddadige groeperingen zoals rebellenlegers of gewapende bendes. De illegale handel in SALW is daarom een drijvende kracht achter veel schendingen van internationaal humanitair recht en mensenrechtenschendingen.

#### (b) Vluchtelingenstromen

Gewapende conflicten en grootschalig geweld hebben als gevolg dat veel mensen op de vlucht slaan.<sup>102</sup> Het betreft vaak interne conflicten zoals burgeroorlogen tussen de regering en rebellenlegers. De illegale handel in SALW speelt dan een belangrijke rol in de bewapening. De langdurige beschikbaarheid van SALW in conflictgebieden kan zorgen voor een aanhoudende stroom van vluchtelingen die terecht komen in vluchtelingenkampen in omliggende landen. De omstandigheden in vluchtelingenkampen zijn vaak erbarmelijk waardoor deze vluchtelingen in een uitzichtloze situatie terecht kunnen komen. Het ontstaan van vluchtelingenstromen is een goed voorbeeld van het feit dat de gevolgen van internationale wapenhandel een grensoverschrijdend probleem vormen.

#### (c) Lokaal geweld en onderdrukking

De beschikbaarheid van wapens via illegale handel kan leiden tot lokaal geweld en onderdrukking. Gewapende stammen in Afrika of criminele bendes in Mexico kunnen de lokale samenleving in hun greep krijgen met geweld of dreigen met geweld.<sup>103</sup> Voornamelijk de illegale handel in SALW zorgt ervoor dat deze groepen zich kunnen bewapenen. Daarnaast kunnen staten wapens gebruiken om de bevolking te onderdrukken.

---

<sup>98</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, *The Impact of Poorly Regulated Arms Transfers on the works of the United Nations*, 4 – 8.

<sup>99</sup> *Ibidem*, 24 – 28.

<sup>100</sup> *Ibidem*, 24 – 29.

<sup>101</sup> *Ibidem*, 29 – 32.

<sup>102</sup> *Ibidem*, 12 – 14.

<sup>103</sup> *Ibidem*, 19 – 23.

#### (d) Ontwrichting van samenlevingen

Verschillende negatieve effecten van de ongereguleerde internationale handel in conventionele wapens zoals vluchtelingenstromen, faciliteren van conflicten, criminele of terroristische organisaties, lokaal geweld en onderdrukking en het tegenwerken van humanitaire- en ontwikkelingshulp kunnen gezamenlijk de complete ontwrichting van een samenleving betekenen. Een samenleving kan zich herstellen van een of meerdere negatieve effecten maar in sommige gevallen stapelen deze effecten zich op met ontwrichting als gevolg. Dit resulteert in anarchie en algehele wetteloosheid, met andere woorden: een *failed state*. De illegale handel in SALW is zowel direct als indirect betrokken bij de factoren die kunnen leiden tot een *failed state*. De aanhoudende beschikbaarheid van wapens en een eindeloze geweldscyclus als gevolg daarvan kunnen de staat vleugellam maken. Voorbeelden van *failed states* zijn Somalië en Angola.

#### 1.4.3 (3) Promoten van samenwerking, transparantie, verantwoord handelen en het opbouwen van wederzijds vertrouwen

De aard van de internationale handel in conventionele wapens zoals hierboven beschreven zorgt ervoor dat deze handel gepaard gaat met onder andere ethische dilemma's, gebrek aan transparantie en corruptie. Wanneer het ATT als doelstelling heeft om samenwerking, transparantie, verantwoord handelen en het opbouwen van wederzijds vertrouwen te bewerkstelligen betekent dit eigenlijk dat het verdrag zich ten doel stelt om de aard van de wapenhandel te veranderen. De negatieve effecten die gepaard gaan met de aard van de wapenhandel en deze doelstelling van het ATT ondermijnen zijn:

- (a) corruptie;
- (b) internationaal wantrouwen;
- (c) onethisch en onverantwoord handelen;
- (d) ondermijnen van democratische- en rechtsinstututies;
- (e) verspilling van financiële middelen.

#### (a) Corruptie

De relatie tussen corruptie en de internationale handel in conventionele wapens is tweeledig. Allereerst maken het gebrek aan transparantie en de grote belangen die spelen in de wapenhandel deze handel kwetsbaar voor corruptie.<sup>104</sup> Als gevolg is corruptie een veelvoorkomend fenomeen in de wapenhandel.<sup>105</sup> Maar corruptie kan ook negatieve effecten van de wapenhandel versterken.

---

<sup>104</sup> Feinstein, Holden and Pace, 'Corruption and the arms trade', 17 - 21.

<sup>105</sup> Ibidem, 13.

Corrupte rechtshandhaving, zoals politie, douane of ambtenarenapparaat, geeft de illegale handel in wapens vrij spel waardoor de beschikbaarheid van SALW toeneemt. Corruptie is dus een negatief effect dat veroorzaakt wordt door de aard van internationale wapenhandel en tegelijkertijd worden andere negatieve effecten van de wapenhandel versterkt door corruptie.

Veelvoorkomende vormen van corruptie binnen de internationale wapenhandel zijn omkoping, niet aangeven van belangenverstremgeling en aanbieden van banen (beter bekend als de banencarrousel). Omkoping kan ervoor zorgen dat een douanebeambte een oogje toeknijpt bij doorvoer of overladen, maar omkoping is ook een middel om een persoon tijdens een besluitvormingsproces een bepaalde keuze te laten maken. Het niet aangeven van belangenverstremgeling komt voor bij formele deals wanneer een persoon belangen heeft die niet overeen komen met de belangen die deze persoon in zijn functie behoort te dienen. Met andere woorden, deze persoon of intimi van deze persoon, kunnen belangen hebben bij een specifieke deal met een specifieke aanbieder.<sup>106</sup> Wanneer een belangrijke persoon in een besluitvormingsproces met betrekking tot een belangrijke wapendeal, een bepaalde keuze maakt in dat besluitvormingsproces om zich later van een nieuwe baan te verzekeren is er sprake van een banencarrousel.

De corruptie in de internationale wapenhandel heeft invloed op andere negatieve effecten van de internationale wapenhandel. Met name effecten als de ondermijning van democratische- en rechtsinstuties en de verspilling van financiële middelen worden versterkt door corruptie. Corrupte handhaving van politie en douane dragen daarnaast sterk bij aan de beschikbaarheid van SALW via illegale handel.

#### (b) Internationaal wantrouwen

De aard van de wapenhandel en het gebrek aan transparantie heeft als gevolg dat staten elkaar wantrouwen. Veel gegevens over de export en import van wapens worden geheim gehouden onder het mom van nationale veiligheid. Wanneer een staat zich bewapend kunnen de omliggende landen dit zien als een bedreiging. Zowel onverantwoorde bewapening als geheimhouding kunnen internationaal wantrouwen aanwakkeren. Dit wantrouwen beperkt de mogelijkheden tot internationale samenwerking en kan tevens een belemmering zijn voor handel en ontwikkeling. UNROCA poogt door middel van het verzamelen van rapporten de transparantie in de wapenhandel te vergroten. Het ATT poogt onder andere door middel van

---

<sup>106</sup> Ibidem, 14 - 17.

verplicht rapporteren en archiveren meer transparantie te bereiken. Dit kan de geheimhouding en internationaal wantrouwen verminderen.<sup>107</sup>

(c) Onethisch en onverantwoord handelen

Wapentransacties kunnen grote gevolgen hebben voor onder andere veiligheid en stabiliteit. Wapenexporteurs hebben echter niet altijd oog voor dergelijke gevolgen en zijn voornamelijk gebaat bij het behalen financieel of economisch voordeel. Een gebrek aan transparantie zorgt ervoor dat onethische en onverantwoorde handel niet aan het licht komt. Daarnaast zijn er tussenhandelaren die alleen financiële belangen hebben en daardoor vaak illegaal opereren. Een gebrek aan regulering van tussenhandelaren geeft hen de mogelijkheid onverantwoorde deals te maken. Wanneer exporteurs en tussenhandelaren niet meer onder de radar kunnen opereren en transparant moeten zijn over hun handel zullen ethiek en verantwoordelijkheid meer op de voorgrond komen te staan.

(d) Ondermijnen van democratische- en rechtsinstellingen

Negatieve effecten als corruptie, conflicten, illegale handel, criminaliteit en terrorisme verstoren het functioneren van democratische- en rechtsinstellingen. Corruptie kan de rechtspraak en rechtshandhaving verstoren. Gewapende conflicten kunnen een staat destabiliseren, illegale handel in SALW verhoogt de beschikbaarheid van wapens en daarmee de kans op escalatie van conflicten. Criminaliteit en terrorisme zijn tevens een belangrijke oorzaak voor instabiliteit.<sup>108</sup> Vooral in Afrikaanse landen staan democratische- en rechtsinstellingen onder druk door de wapenhandel en de beschikbaarheid van wapens.<sup>109</sup> Door het beperken van deze negatieve effecten kan het ATT bijdragen aan de opbouw van democratische rechtsstaten.

(e) Verspilling van financiële middelen

Een gevolg van ongereguleerde wapenhandel is de verspilling van financiële middelen. Dit kan op een aantal manieren. Door corruptie verdwijnt veel geld in de zakken van begunstigen. Daarnaast kan het besluitvormingsproces gecorrumpeerd raken en dit kan staten onnodig veel geld kosten.<sup>110</sup> Door het ontbreken van transparantie hebben democratische instellingen en controlerende organen weinig inzicht in de kosten en de noodzaak van een aankoop van wapentuig.

---

<sup>107</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 2.

<sup>108</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime*, 134.

<sup>109</sup> Feinstein, Holden and Pace, 'Corruption and the arms trade', 26 - 30.

<sup>110</sup> Ibidem, 20 - 30.

Een andere manier van verspilling volgt op regionale spanningen. Spanningen en dreigingen resulteren in het inzetten van financiële middelen voor de aankoop van wapens in plaats van bijvoorbeeld onderwijs of economische ontwikkeling. Daarnaast hebben conflicten, criminaliteit, instabiliteit, terrorisme en regionale spanningen een negatieve invloed op economische ontwikkeling waardoor de lokale economie kan stagneren.<sup>111</sup>

## **1.5 De Noodzaak van Regulering**

De aard van de internationale handel in conventionele wapens en de negatieve gevolgen ervan zoals in dit hoofdstuk beschreven tonen aan dat regulering noodzakelijk is. Deze negatieve gevolgen zijn vooral internationale problemen en in de strijd tegen die effecten is internationale samenwerking daarom onontbeerlijk. Het ATT is een vorm van samenwerking door middel van regulering. De hierboven beschreven negatieve effecten tonen aan dat de illegale handel in SALW en het gebrek aan transparantie de twee kernproblemen zijn van de internationale handel in conventionele wapens. De twee kernproblemen spelen een rol in alle negatieve effecten. In sommige gevallen veroorzaken ze negatieve effecten zoals criminaliteit of corruptie. In andere gevallen versterken ze elkaar. Zo zorgt een gebrek aan transparantie voor onverantwoorde handel en tussenhandel waardoor er weer SALW in de illegale handel terecht komen.

Het ATT zal daarom deze kernproblemen moeten aanpakken om alle negatieve effecten te verminderen. De mate waarin dit zal gebeuren is afhankelijk van een aantal factoren. Allereerst de verdragstekst, de belangen die staten hebben bij het beperken van specifieke negatieve effecten, de overlap met eerdere regulering en de rol van staten die niet meedoen aan het ATT. In het volgende hoofdstuk volgt de analyse van de verdragstekst waarin naar voren zal komen in hoeverre de verdragstekst staten verplicht de kernproblemen aan te pakken.

---

<sup>111</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, *The Impact of Poorly Regulated Arms Transfers on the works of the United Nations*, 15 - 19.



## **2. De Verdragstekst en Implementatie van het ATT**

In het vorige hoofdstuk zijn de aard van de ongereguleerde internationale handel in conventionele wapens en de manieren waarop die handel plaatsvindt beschreven. Daarnaast is er een overzicht gegeven van de negatieve effecten die deze handel met zich mee brengt en een inbreuk vormen op de doelstellingen van het ATT. Daaruit blijkt dat twee kernproblemen van de handel in conventionele wapens een grote rol spelen in al deze negatieve effecten.

In dit hoofdstuk volgt een analyse van de verdragstekst van het ATT en de implementatie van het verdrag. De mate van regulering die het ATT kan bereiken is onder meer afhankelijk van de verdragstekst en de nationale implementatie. De tekst kan tekortkomingen bevatten en sommige staten hebben wellicht niet de capaciteiten om de bepalingen uit het verdrag na te komen. Er zal terloops worden verwezen naar de negatieve effecten en de kernproblemen om aan te geven welke gevolgen een specifieke bepaling kan hebben.

### **2.1 Analyse van het ATT**

Het ATT is een juridisch bindend multilateraal verdrag. De verdragstekst, zoals deze is aangenomen op 2 april 2013, beschrijft een aantal verplichtingen en aanbevelingen voor deze staten ten behoeve van de doelstellingen van het ATT. Een van de verplichtingen is het implementeren van een nationaal controlemechanisme voor de export van conventionele wapens. Een voorbeeld van een aanbeveling is het verzoek om informatie over een effectieve implementatiemaatregelen te delen met andere staten.

Deze analyse van de verdragstekst is gericht op de artikelen die betrekking hebben op de effectiviteit van het verdrag, de artikelen gericht op de doelstellingen van het ATT. Artikelen over onder andere de datum van inwerkingtreding of authenticiteit van de vertalingen zijn niet direct van invloed op de doelstellingen van het ATT en zullen daarom in deze analyse achterwege worden gelaten.

De artikelen die relevant zijn voor de effectiviteit van het ATT zullen individueel aan bod komen. In veel van deze artikelen staan verwijzingen naar andere artikelen in het verdrag of andere verdragen. Om zoveel mogelijk het overzicht te bewaren is gekozen voor een individuele analyse per artikel in de volgorde zoals deze in het ATT staat, in plaats van een thematische analyse.

In deze analyse komen formuleringen, inconsistenties, tekortkomingen (gaten) en andere opvallendheden aan bod. De formulering kan de toonzetting van het verdrag beïnvloeden, er kunnen zinnen tegenstrijdig zijn, de tekst kan zogenaamde *loopholes* (gaten) bevatten en tot slot kunnen er relevante zaken ontbreken. Kortom de tekst wordt geanalyseerd op wat er in staat maar ook op wat er niet in staat.

#### *Annex, The Arms Trade Treaty; Preamble and Principles*

De preambule is niet juridisch bindend maar schets de context van het verdrag. Zo staan er in de preambule van het ATT statements over de noodzaak de illegale handel in conventionele wapens te voorkomen, tegelijkertijd erkennend dat er legitieme nationale belangen spelen in de wapenhandel. Verder staat er dat bestaande richtlijnen, programma's, protocollen, conventies en instrumenten (PoA, ITI, Firearms Protocol en UNTOC) een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de doelstellingen van het verdrag. Het ATT stelt geen afbreuk te doen aan nationale wetgeving omtrent handel in wapens binnen de territoriale grenzen van een staat. Een speciale verwijzing naar het gebruik van bepaalde conventionele wapens voor recreatieve en culturele activiteiten<sup>112</sup> lijkt overbodig maar kan bedoeld zijn om nationale wapenlobby's gerust te stellen.<sup>113</sup> Daarnaast staan er een aantal statements om te bekrachtigen dat de ongereguleerde internationale handel in conventionele wapens negatieve humanitaire gevolgen heeft. Er wordt verwezen naar de actieve rol die regionale en non-gouvernementele organisaties (ngo's) kunnen spelen bij de implementatie en uitvoering van het verdrag. Hoewel de *preamble* niet juridisch bindend is kan deze wel een rol spelen in de interpretatie van het ATT.

Het tweede deel van de Annex bestaat uit het formuleren van enkele principes waar het verdrag geen afbreuk aan zal doen. Deze principes verwijzen onder andere naar het VN-Handvest en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Een opvallend principe is:

*"Refraining in the international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other matter inconsistent with the purposes of the United Nations in accordance with Article 2 (4) of the Charter of The United Nations;"*<sup>114</sup>

Opvallend aan dit principe is de schijnbare tegenstrijdigheid met een eerdere zin in de preambule:

---

<sup>112</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 2.

<sup>113</sup> NRA Institute for Legislative Action, UN General Assembly Passes Arms Trade Treaty, Senate Rebuffs (Versie 5 april 2013), <http://www.nra.org/legislation/federal-legislation/2013/4/un-general-assembly-passes-arms-trade-treaty,-senate-rebuffs.aspx> (10 juni 2013).

<sup>114</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 2.

*"Recognizing the legitimate political, security, economic and commercial interests of States in the international trade in conventional arms"*<sup>115</sup>

Twee negatieve effecten van de ongereguleerde internationale handel in conventionele wapens zijn het faciliteren van conflicten en het veroorzaken van spanningen. Het ATT erkent dat staten legitieme belangen kunnen hebben bij internationale handel in conventionele wapens. Zij kunnen daarvoor onder andere commerciële, politieke of veiligheidsbelangen hebben. Het aanschaffen van wapens, in regio's waar spanningen zijn, kan worden gezien als een legitiem belang van een staat en tegelijkertijd als een actie die in strijd is met Artikel 2 (4) uit het Handvest van de VN.<sup>116</sup> Wanneer een staat zich legitiem bewapent kan dit een dreiging zijn voor omliggende staten. Deze tegenstrijdigheid geeft wellicht teveel ruimte voor interpretatie en omdat de ATT-staten op nationaal niveau een exportcontrolemechanisme zullen implementeren kan die interpretatie wellicht in de weg staan van het laatste principe:

*"Implementing this Treaty in a consistent, objective and non-discriminatory manner"*

Het is te verwachten dat, wanneer de export van wapens spanningen oplevert met Artikel 2 (4) van het VN-Handvest, deze tegenstrijdigheid de nationale interpretatie in het belang van de exporterende staat of de bevriende importstaat doet kantelen. Met andere woorden, exportstaten kunnen op nationaal niveau bepalen of de export van wapens een legitiem belang is of dat de spanningen die het oplevert op de plaats van bestemming een reden zijn om niet tot export over te gaan. En omdat staten dit op nationaal niveau bepalen is de kans groot dat er andere belangen – politieke of economische belangen – zullen worden meegewogen in het besluit om een exportvergunning af te geven.

Deze tegenstrijdigheid is in abstractere termen te vangen vanuit het perspectief van de in hoofdstuk 1 besproken aard van de wapenhandel. De aankoop van middelen ten behoeve van de zelfverdediging kunnen voor de ene staat legitiem zijn en voor de andere een bedreiging. Dit probleem geldt niet alleen voor de Annex van het ATT maar voor het gehele verdrag. Het is aan de hand van de preambule en principes van het ATT niet mogelijk op een objectieve en consistente wijze te oordelen of er sprake is van zelfverdediging of van dreiging. De context van het verdrag, zoals geformuleerd in de preambule en principes benadrukken de humanitaire

---

<sup>115</sup> Ibidem, 1.

<sup>116</sup> Artikel 2 (4) van het VN-Handvest luidt: *"All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations."*

gevolgen van wapenhandel als context maar geven geen duidelijkheid over de wrijving tussen zelfverdediging en bedreiging.

#### Artikel 1: *Object and Purpose*

De laatste zin van het eerste artikel van het ATT stelt:

*"Promoting cooperation, transparency and responsible action by States Parties in the international trade in conventional arms, thereby building confidence among States Parties"*<sup>117</sup>

Hiervoor zijn de andere doelstellingen: *"reducing human suffering"*, *"contributing to international and regional peace, security and stability"* genoemd.<sup>118</sup>

Het gebruiken van woorden als *'transparency'* en *'responsible action'* wordt als positief gezien.<sup>119</sup> Het ten doel stellen van het promoten van transparantie is van essentieel belang voor de regulering van de internationale handel in conventionele wapens en dus ook voor de effectiviteit van het ATT. Het versterkt tevens de daaropvolgende term, verantwoord handelen. Want, door het creëren van transparantie zullen exporterende staten meer verantwoording moeten afleggen voor op discutabele gronden verleende exportvergunningen. Met het gebruik van woorden als *'transparantie'* en *'verantwoord'* stelt Artikel 1 impliciet dat er een gebrek is aan transparantie en verantwoord handelen, en dat dit gebrek problematisch is. Het is echter opmerkelijk dat een aanverwant probleem als corruptie niet in dit artikel is opgenomen. Hier is een verklaring voor. Wanneer het conceptverdrag van de conferentie van juli 2012 wordt vergeleken met het uiteindelijke verdrag zijn er veranderingen in de tekst zichtbaar. Een van de opvallende wijzigingen in Artikel 1 is het veranderen van de zin *"prevent the international trade in conventional arms from contributing to human suffering"* uit het concept van juli 2012 in *"reducing human suffering"* in het ATT.<sup>120</sup> De formulering van juli 2012 stelt dat de internationale handel in conventionele wapens bijdraagt aan *human suffering*. Deze suggestieve formulering is wellicht niet goed ontvangen door exporterende landen en de wapenindustrie en daarom veranderd in de huidige, minder suggestieve, formulering. Hieruit kan opgemaakt worden dat gepoogd is in het ATT niet de suggestie te wekken dat de wapenindustrie en de legale handel in conventionele wapens het menselijk lijden veroorzaken. Met andere woorden: de veranderde formulering die uiteindelijk in

---

<sup>117</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 3.

<sup>118</sup> Ibidem, 3.

<sup>119</sup> Transparency International International Defense and Security Programme, 'UN Arms Trade Treaty' <http://www.ti-defence.org/focus-areas/att> (20 april 2013).

<sup>120</sup> United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, Draft of the Arms Trade Treaty (Conceptverdrag juli 2012), 3.

het ATT gekomen is, is de bekende leus: *guns don't kill people, people kill people*. Een opvallend signaal voor een verdrag dat de handelaren in wapens tot verantwoord gedrag probeert te verplichten. Hoewel het gebrek aan transparantie in de internationale handel in conventionele wapens deze handel corrupt maakt is er wellicht voor gekozen om het woord 'corruptie' niet te gebruiken. Ook dit zou de suggestie kunnen wekken dat het verdrag stelt dat de wapenindustrie verantwoordelijk is voor die corruptie en negatieve gevolgen daarvan. Enerzijds lijkt het een gemiste kans op een sterke tekst. Anderzijds had deze formulering wellicht landen als de VS buiten boord kunnen houden. Dit is een opvallende verandering van de formulering die geen invloed lijkt uit te oefenen op de effectiviteit van het ATT. Transparantie en verantwoord handelen zijn immers instrumenten die de corruptie moeten tegengaan en deze staan duidelijk in Artikel 1 vermeld. Het niet vermelden van corruptie is een politieke keuze zonder gevolgen voor de effectiviteit van het ATT.

#### Article 2: *Scope*

In Artikel 2 staat beschreven welke conventionele wapens en vormen van handel gereguleerd zullen worden door de nationale controlemechanismen. Deze reikwijdte van het verdrag is onderverdeeld in acht categorieën van conventionele wapens en vijf vormen van handel of overdrachten van conventionele wapens. De conventionele wapens waarop het ATT van toepassing is, zijn als volgt gecategoriseerd:

- a. *Battle Tanks;*
- b. *Armoured combat vehicles;*
- c. *Large-calibre artillery systems;*
- d. *Combat aircraft;*
- e. *Attack helicopters;*
- f. *Warships;*
- g. *Missiles and missile launchers; and*
- h. *Small Arms and Light Weapons*<sup>121</sup>

Over deze acht categorieën is een aantal zaken opvallend, namelijk: de laatste categorie *Small Arms and Light Weapons*, het feit dat alle acht categorieën aanvalswapens omvatten en het ontbreken van militaire logistieke voertuigen, het ontbreken van de categorieën: munitie en

---

<sup>121</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 3 – 4.

onderdelen en het ontbreken van nieuwe wapens zoals onbemande vliegtuigen (*drones*) en de zogenaamde '*killer robots*'.<sup>122</sup>

Allereerst de categorie *Small Arms and Light Weapons* (SALW). Deze is opvallend om een aantal redenen. Wereldwijd vallen de meeste slachtoffers door het gebruik van SALW.<sup>123</sup> Daarom is er veel aandacht aan besteed om deze wapens als een aparte categorie te benoemen.<sup>124</sup> Hoewel de SALW worden gezien als een aparte en zeer brede categorie is deze al eerder als een categorie gedefinieerd in het ITI van het PoA.<sup>125</sup> Ondanks deze beschrijving van SALW is het mogelijk om bepaalde wapens buiten deze categorie te scharen, bijvoorbeeld handgranaten.<sup>126</sup> De definitie van het ITI is wat losjes geformuleerd met de woorden '*inter alia*' en '*broadly speaking*'.<sup>127</sup> Deze definitie geeft mede daardoor ruimte voor interpretatie. In de nationale controlemechanismen kunnen nationale belangen een rol spelen in de interpretatie van de definitie van SALW. Hoewel het zeer belangrijk is dat deze categorie is opgenomen in het ATT komt het verdrag wellicht niet tot de '*highest possible common standard*' die het beoogt.<sup>128</sup>

De staten die het ATT zullen implementeren stellen zich onder andere ten doel om menselijk lijden te verminderen.<sup>129</sup> De toevoeging van de categorie SALW – hoewel losjes gedefinieerd – is essentieel voor de effectiviteit van het verdrag. De illegale handel in conventionele wapens bestaat voor het overgrote deel uit SALW.<sup>130</sup> En de SALW zijn de wapens

---

<sup>122</sup> R. Vreeken, 'VN Vreest Killer Robots om Mechanische Slachtpartijen', *De Volkskrant*, 31 mei 2013.

<sup>123</sup> Uitentuis en Voorhoeve, 'Kleine Wapens: Massavernietiging in Slow Motion', 297.

<sup>124</sup> Ibidem, 298 – 299.

<sup>125</sup> PoA ITI definitie van SALW: "small arms and light weapons" will mean any man portable lethal weapon that expels or launches, is designed to expel or launch, or may be readily converted to expel or launch a shot, bullet or projectile by the action of an explosive, excluding antique small arms and light weapons or their replicas. Antique small arms and light weapons and their replicas will be defined in accordance with domestic law. In no case will antique small arms and light weapons include those manufactured after 1899: (a) "Small arms" are, broadly speaking, weapons designed for individual use. They include, inter alia, revolvers and self-loading pistols, rifles and carbines, sub-machine guns, assault rifles and light machine guns; (b) "Light weapons" are, broadly speaking, weapons designed for use by two or three persons serving as a crew, although some may be carried and used by a single person. They include, inter alia, heavy machine guns, hand-held under-barrel and mounted grenade launchers, portable anti-aircraft guns, portable anti-tank guns, recoilless rifles, portable launchers of anti-tank missile and rocket systems, portable launchers of anti-aircraft missile systems, and mortars of a caliber of less than 100 millimeters.

<sup>126</sup> International Committee of the Red Cross, Analysis of Articles 2, 3, 4 and 5 of the July 2012 Draft of the Arms Trade Treaty (12 maart 2013), 2..

<sup>127</sup> International Committee of the Red Cross, Analysis of Articles 2, 3, 4 and 5 of the July 2012 Draft of the Arms Trade Treaty, 2.

<sup>128</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 3.

<sup>129</sup> Ibidem, 3.

<sup>130</sup> T. Spapens, Trafficking in Illicit Firearms for Criminal Purposes within the European Union, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (2007), 361.

die, door de beschikbaarheid, duurzaamheid en gemakkelijke bediening<sup>131</sup>, de meeste slachtoffers maken en het meeste menselijk leed veroorzaken.<sup>132</sup>

De reikwijdte van het ATT behelst slechts wapens met vuurkracht. Wapens die offensief gebruikt kunnen worden om een tegenstander of vijand mee uit te schakelen. Er is daarmee gekozen voor een beperkte visie op het fenomeen 'wapen'. Andere middelen die gebruikt worden door bijvoorbeeld militairen of milities worden daarmee uitgesloten van regulering door het ATT.<sup>133</sup> Voorbeelden van dergelijke middelen zijn gepantserde voertuigen, militaire vrachtvliegtuigen en helikopters. Sommigen claimen tevens dat het ATT door de actualiteit is ingehaald daar het geen verwijzing maakt naar de modernste wapens zoals *drones*.<sup>134</sup> Het blijft daarmee mogelijk om deze middelen te leveren aan partijen die volgens het ATT geen wapens zouden mogen ontvangen die wel in artikel 2 (1) genoemd worden. Dit is een gat in de verdragstekst.

Tevens is opvallend dat ammunitie / munitie en onderdelen / componenten (hierna: munitie en onderdelen) niet vallen onder Artikel 2 maar onder Artikelen 3 en 4. Het ATT geeft daarmee munitie en onderdelen een aparte status in het verdrag; het zijn geen conventionele wapens. Dit kan ertoe leiden dat staten – wanneer bijvoorbeeld nationale belangen daartoe aanleiding geven – het ATT zo interpreteren dat munitie en onderdelen niet vallen onder rapporterings- en archiveringsverplichtingen. Het is noodzakelijk dat ook munitie en onderdelen gereguleerd worden zoals de wapens uit Artikel 2 (1) omdat veel wapens, met name de SALW, een lange levensduur en circulatietijd hebben en munitie ervoor zorgt dat er geschoten kan blijven worden. Een verdrag dat het doel heeft om menselijk lijden als gevolg van ongereguleerde handel in conventionele wapens te verminderen is minder effectief wanneer het dubbelzinnig is over de status van munitie en onderdelen.<sup>135</sup> In de analyse van de artikelen 8, 9, 10, 11, 12 en 13 zal het feit dat munitie en onderdelen niet vallen onder de reikwijdte van het ATT nog aan bod komen.

In Artikel 2 (2) staan de handelsactiviteiten waarop het ATT van toepassing is:

---

<sup>131</sup> Panel of Governmental Experts, 'Report on Small Arms' (Versie 27 augustus 1997) <http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html> (11 juni 2013).

<sup>132</sup> Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', 60.

<sup>133</sup> Oxfam Novib, *Getting it Right*, 8 – 12.

<sup>134</sup> T. Brück en P. Holtom, 'Will the Arms Trade Treaty be Stuck in the Past?' (Versie maart 2013), [http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/brueck\\_holtom\\_March13](http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/brueck_holtom_March13) (24 mei 2013).

<sup>135</sup> International Committee of the Red Cross, *Analysis of Articles 2, 3, 4 and 5 of the July 2012 Draft of the Arms Trade Treaty*, 2.

*“For the purposes of this Treaty, the activities of the international trade comprise export, import, transit, trans-shipment and brokering, hereafter referred to as “transfer”<sup>136</sup>*

In de Artikelen 7, 8, 9 en 10 van het verdrag wordt besproken welke maatregelen er per handelsactiviteit genomen dienen te worden om de doelstellingen van ATT te bereiken. In artikel 2 valt echter al op dat niet alle vormen van handel en overdracht van wapens, zoals in het vorige hoofdstuk besproken, worden genoemd in het verdrag. Volgens de verdragstekst vallen het doneren van wapens (giften), het leasen of verhuren, uitlenen van wapens en militaire steun door middel van wapens niet onder de reikwijdte van het ATT. Deze uitsluiting betekent dat het voor de deelnemende staten mogelijk blijft om bijvoorbeeld onder het mom van militaire steun alsnog wapens te leveren aan een staat waar volgens het ATT geen wapens naar geëxporteerd mogen worden.<sup>137</sup> Wanneer de belangen daartoe groot genoeg zijn zullen staten gebruik maken van deze tekortkoming. Het ontbreken van deze vormen van overdrachten is een gat in het ATT die de effectiviteit ernstig kan ondermijnen. Vooral het bewapenen van specifieke groepen in andere staten onder het mom van militaire steun kan ertoe leiden dat deze wapens in de illegale handel terecht komen.

Artikel 2 (3) stelt dat:

*“This Treaty shall not apply to the international movement of conventional arms by, or on behalf of, a State Party for its use provides that the conventional arms remain under that State Party's ownership”<sup>138</sup>*

Deze zin voorkomt onduidelijkheid over het gebruik van militair materieel tijdens bijvoorbeeld een internationale vredesmissie of humanitaire interventie. Artikel 2 (3) brengt echter wel een ander probleem aan het licht. Wanneer een interventie ten einde is komt het veelvuldig voor dat de troepen zich terugtrekken en grote hoeveelheden wapentuig en munitie achterlaten.<sup>139</sup> Hoewel Artikel 2 (3) duidelijk stelt dat het ATT niet van toepassing is op het internationaal verplaatsen van conventionele wapens wanneer deze in het bezit blijven van de oorspronkelijk eigenaar staat er niet expliciet verwoord dat deze wapens bij terugtrekking in het bezit van de oorspronkelijke eigenaar dienen te blijven en ook weer teruggebracht moeten worden binnen de landsgrenzen van de oorspronkelijke eigenaar. Deze wapens kunnen dan alsnog in de verkeerde handen vallen. Dit is een indirecte, niet-commerciële vorm van overdracht en daarom is het wellicht lastig in Artikel

---

<sup>136</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 4.

<sup>137</sup> Oxfam Novib, Getting it Right, 11.

<sup>138</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 4.

<sup>139</sup> Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', 60.



2 (2) te formuleren. De bovenstaande parafrase uit het ATT is echter ambigu over deze vorm van overdracht. Het ATT slaagt er daarom niet in om het probleem van achterblijvende wapens en munitie op te lossen. De toekomst zal moeten uitwijzen hoe staten Artikel 2 (3) interpreteren.

### Artikel 3, *Ammunitions/Munition* en Artikel 4, *Parts and Components*

Zoals hierboven al staat beschreven hadden de middelen uit Artikel 3 en 4 ook onder Artikel 2 kunnen vallen. Er is in het ATT echter gekozen om er twee aparte artikelen aan te wijden:

*"Each state Party shall establish and maintain a national control system to regulate the export of ammunition/munitions fired, launched or delivered by the conventional arms covered under Article 2 (1), and shall apply the provisions of Article 6 and Article 7 prior to authorizing the export of such ammunition/munitions"*

140

Munitie en onderdelen vallen onder Artikel 6 (verbodsbepalingen) en Artikel 7 (risico analyse bij export) voor het autoriseren van de export. Hier wordt het gevolg duidelijk van het feit dat deze middelen niet zijn opgenomen in de reikwijdte (Artikel 2) van het ATT. De uitvoer van munitie en onderdelen valt slechts onder Artikel 6 en 7 terwijl de uitvoer van conventionele wapens uit Artikel 2 tevens valt onder de artikelen 8, 9, 10, 11, 12, 13 en 15, en daarmee aan een strengere regulering onderworpen wordt. Dit kan tot verwarring leiden over de status van Artikelen 3 en 4: geldt de regulering van munitie en onderdelen alleen in een geval van export? Daarnaast verplicht het ATT staten niet om gegevens over de export van munitie en onderdelen te archiveren (Artikel 12) en daarover te rapporteren (Artikel 13).

Door aparte artikelen te wijden aan munitie en onderdelen en daar niet naar terug te verwijzen in de artikelen over import, doorvoer en overladen, tussenhandel, omleiden, archiveren en rapporteren zijn de regels die voor de wapens onder Artikel 2 gelden niet van toepassing op de middelen uit Artikelen 3 en 4. Dit is problematisch omdat staten nationale belangen kunnen laten meewegen in hun interpretatie van de status en regulering van munitie en onderdelen. Daar komt nog bij dat het belang van strenge regulering van munitie en onderdelen vooral het gebruik – en vooral misbruik – van SALW kan bemoeilijken.<sup>141</sup> Ook dit is een gemiste kans voor een strenge regulering van conventionele wapens. Het ATT houdt de mogelijkheid open om bijvoorbeeld Afrikaanse rebelligroeperingen die al in het bezit zijn van SALW te voorzien van munitie en onderdelen om hun SALW operationeel te houden.<sup>142</sup> Dit is op zijn minst opmerkelijk te noemen

---

<sup>140</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 4.

<sup>141</sup> Oxfam Novib, Getting it Right, 10.

<sup>142</sup> Ibidem, 10.

omdat juist SALW betrokken zijn bij het menselijk lijden dat het ATT wil verminderen.<sup>143</sup> Het doet vermoeden dat andere belangen meegespeeld hebben bij het opstellen van de Artikelen 2, 3 en 4. Met andere woorden: sommige ATT-staten waren niet bereid om het 'machtsmiddel bewapening' volledig te laten reguleren door een multilateraal verdrag. Daarnaast zijn er staten die afdoende bewapend zijn maar voor munitie en onderdelen deels afhankelijk zijn van de import.<sup>144</sup> De aparte Artikelen voor munitie en onderdelen en de zwakke regulering die daarop volgt kan de effectiviteit van het ATT sterk ondermijnen door bijvoorbeeld de circulerende SALW in bedrijf te houden.

#### Artikel 5, *General Implementation*

De staten die het ATT ondertekenen zullen de verplichtingen die het verdrag met zich mee brengt op nationaal niveau implementeren. De nationale implementatie leidt ertoe dat het ATT een aantal minimumeisen stelt aan de implementatie. De implementatie dient *consistent, objective and non-discriminatory* te zijn. Het nationale controlemechanisme bevat een nationale controlelijst, de nationale definities van conventionele wapens voldoen aan die in Artikel 2 (1) en komen overeen met de beschrijvingen van UNROCA.<sup>145</sup>

De bovenstaande analyse van artikelen 2, 3 en 4 laat zien dat er ruimte is voor interpretatie van bepaalde woorden, zinnen en verwijzingen die gebruikt worden in het ATT. De verplichting dat staten dit op '*a consistent, objective and non-discriminatory manner*' implementeren is daarmee afhankelijk geworden van de interpretatie (lees: goede wil) van staten. De verplichting voor staten om zelf een nationale controlelijst op te stellen draagt bij aan deze afhankelijkheid van interpretatie. Hoewel het opstellen van deze controlelijst aan minimumeisen moet voldoen is het eigenaardig dat een verdrag dat consistente en objectieve implementatie nastreeft geen universele controlelijst bevat die alle staten moeten gebruiken. Het artikel dat poogt de implementatie van het ATT consistent te laten plaatsvinden bevat verplichtingen die het bereiken van deze consistentie bemoeilijkt.

De implementatie van het verdrag dient de transparantie te vergroten:

---

<sup>143</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 3.

<sup>144</sup> Ko Colijn, 'Wapenhandelsverdrag VN is een zeer zwak begin' (Versie 3 april 2013) <http://nos.nl/audio/491446-wapenhandelsverdrag-vn-is-een-zeer-zwak-begin.html> (14 juni 2013).

<sup>145</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 4.

*"Each state party, pursuant to its national laws, shall provide its national control list to the Secretariat, which shall make it available to other States Parties. States Parties are encouraged to make their control lists publicly available"*<sup>146</sup>

Hoewel de staten verplicht zijn nationale controlelijsten op te sturen naar het Secretariaat is er een uitzondering mogelijk. Nationale wetgeving, bijvoorbeeld omtrent nationale veiligheid of commerciële discretie, kan het opsturen bepaalde informatie verbieden. Dit komt de transparantie niet ten goede; staten kunnen informatie achterhouden onder het mom van nationale veiligheid. Daarnaast worden staten slechts 'aangemoedigd' om de controlelijsten openbaar te maken. Dit is geen verplichting en leidt daarom niet tot volledige transparantie.

De problemen die een implementatie op nationaal niveau met zich mee brengen worden verder in dit hoofdstuk besproken.

#### Artikel 6, *Prohibitions*

Het Artikel *Prohibitions* geeft drie verbodsbepalingen voor een 'transfer' van conventionele wapens. Een transfer mag geen doorgang vinden in het geval van een resolutie van de VN-veiligheidsraad en de exporterende staat zal, in lijn met internationale afspraken op het gebied van wapenhandel, illegale handel verbieden en maatregelen nemen deze te stoppen.

Artikel 6 (3) is de belangrijkste juridische verbodsbepaling in het ATT omdat het de humanitaire doelstelling van het verdrag (vermindere van menselijk lijden), aanhaalt. Artikel 6 (3) luidt:

*"A State Party shall not authorize any transfer of conventional arms covered under article 2 (1), or of items covered under Article 3 or Article 4, if it has knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches of the Geneva Conventions of 1949, attacks directed against civilian objects or civilians protected as such, or other war crimes as defined by international agreements to which it is a Party"*<sup>147</sup>

Dit artikel gebiedt staten een transfer niet te autoriseren wanneer de mogelijkheid bestaat dat de middelen uit Artikelen 2, 3 en 4 gebruikt worden bij het schenden van internationaal humanitair recht. De bewoording van artikel 6 (3) is onderwerp van discussie geweest, zowel in juli 2012 als tijdens de laatste ATT-conferentie van maart 2013. De woorden "*if it has knowledge*" stonden in

---

<sup>146</sup> Ibidem, 4.

<sup>147</sup> Ibidem, 5.

het conceptverdrag van juli 2012 als *"for the purpose of"* geformuleerd. Deze wijziging komt de slagkracht van het ATT ten goede. Daar de bewoording *"for the purpose of"* zou suggereren dat de exporterende staat de export heeft toegestaan met het doel om internationaal humanitair recht te schenden; een onwerkbare formulering.<sup>148</sup> De formulering *"if it has knowledge ... would be used"* verplicht de exporterende staat bij het vermoeden dat de wapens en middelen uit de artikelen 2, 3 en 4 gebruikt kunnen worden bij de hierboven genoemde misdaden de export te verbieden.

In het concept van 2012 stond een expliciete verwijzing naar *'Common article 3'*<sup>149</sup> van de Geneefse Conventies uit 1949, deze verwijzing staat niet in het ATT.<sup>150</sup> Het is de verwachting dat de staten, ondanks het niet expliciet benoemen van *Common Article 3*, dit artikel scharen onder *"other war crimes as defined by international agreements to which it is a Party"*.<sup>151</sup>

De formulering *"at the time of authorization"* kan problematisch zijn omdat de situatie rondom de eindgebruiker kan veranderen in het tijdsbestek tussen het moment van autorisatie en het daadwerkelijk plaatsvinden van de transfer.

Tot slot is de formulering *"war crimes constituting grave breaches of the Geneva Conventions of 1949"*, uit het concept van juli 2012, gewijzigd naar de bredere formulering *"grave breaches of the Geneva Conventions of 1949 ... or other war crimes as defined by international agreements to which it is a Party"*. Hierdoor wordt de term *war crimes* niet beperkt tot de oorlogsmisdaden die zijn opgenomen in de Geneefse conventies.

Vergeleken met het eerdere concept van het ATT is de formulering aangescherpt. De bredere formulering van de misdaden waarbij conventionele wapens gebruikt kunnen worden dicht enkele gaten uit het concept uit 2012. Artikel 6 levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de humanitaire doelstelling van het ATT.

#### *Artikel 7, Export and Export Assessment*

Wanneer een overdracht niet onder de verbodsbepalingen van Artikel 6 valt dient beoordeelt te worden of de wapens en middelen uit de Artikelen 2, 3 en 4 na export in potentie gebruikt kunnen worden bij onder andere het ondermijnen van vrede en veiligheid.<sup>152</sup>

Artikel 7 (3) luidt:

---

<sup>148</sup> International Committee of the Red Cross, Analysis of Articles 2, 3, 4 and 5 of the July 2012 Draft of the Arms Trade Treaty 4.

<sup>149</sup> Common Article 3 van de Geneefse Conventies stelt dat de Geneefse Mensenrechtenconventies ook gelden tijdens niet-internationale conflicten.

<sup>150</sup> United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, Draft of the Arms Trade Treaty (Conceptverdrag juli 2012), 5.

<sup>151</sup> K. Doermann, Adoption of a Global Arms Trade Treaty: Challenges Ahead (Summary 16 april 2013), 4.

<sup>152</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 5.

*"If, after conducting this assessment and considering available mitigating measures, the exporting State Party determines that there is an overriding risk of any of the negative consequences in paragraph 1, the exporting State Party shall not authorize the export"*<sup>153</sup>

Bij sprake van een 'overriding risk' mag de export niet toegestaan worden. Het woord 'overriding' kan significant, aanmerkelijk of doorslaggevend betekenen.<sup>154</sup> De interpretatie van het woord 'overriding' is doorslaggevend voor het wel of niet autoriseren van export. Overriding zou kunnen betekenen dat het risico van misbruik de export volledig moet overschaduwen voordat autorisatie geweigerd kan worden. In veel gevallen zal de term 'overriding' echter geïnterpreteerd worden als 'substantieel', waardoor er minder twijfel bestaat over de betekenis.<sup>155</sup>

Volgens Artikel 7 (2) dienen de staten te werken aan risicovermindering.<sup>156</sup> Deze paragraaf is een opstap voor verdere samenwerking tussen importerende en exporterende staten. Dit kan tevens bijdragen aan meer transparantie door het delen van informatie over gevaarlijke eindgebruikers.

Opvallend is dat Artikel 7 (3) alleen gaat over de export van conventionele wapens en niet over de andere vormen van overdracht die genoemd worden in Artikel 2 (2). Dat zou kunnen betekenen dat staten bij die andere vormen van overdracht alleen de verbodsbepalingen uit Artikel 6 toepassen en niet de *export assessment* van Artikel 7.

Artikel 7 staat tevens aan de basis van het bereiken van de humanitaire doelstelling van het ATT. Ondanks de onduidelijkheid rondom het woord 'overriding' is de verwachting dat staten dit zullen interpreteren als substantieel.<sup>157</sup> Deze regelgeving geldt echter alleen voor export, de andere vormen van overdracht worden minder streng gereguleerd.

### Artikel 8, *Import*

Importerende staten dienen de exporterende staat te voorzien van alle informatie, waarvan de nationale wetgeving het toestaat gedeeld te worden, ten behoeve van de exportassessment. Het is daardoor mogelijk om informatie achter te houden en transparantie te beperken. Er wordt verwezen naar het gebruik van eindgebruikercertificaten maar deze zijn niet verplicht.<sup>158</sup> Deze certificaten zijn echter wel wenselijk voor een consistente implementatie.

---

<sup>153</sup> Ibidem, 6.

<sup>154</sup> K. Doermann, Adoption of a Global Arms Trade Treaty, 4.

<sup>155</sup> Ibidem, 4.

<sup>156</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 6.

<sup>157</sup> K. Doermann, Adoption of a Global Arms Trade Treaty, 4.

<sup>158</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 6.

ATT-staten dienen ook regulerende importmaatregelen te nemen om, waar noodzakelijk, de import van de wapens onder Artikel 2 (1) te reguleren. Munitie en onderdelen vallen niet onder de verplichte importregulering van het ATT. Ook in Artikel 8 wordt daarmee benadrukt dat de middelen uit Artikel 3 en 4 in mindere mate gereguleerd zullen worden.

Het ATT is erop gericht dat de exporterende staat beoordeelt of de transfer schadelijk kan zijn. Het niet verplicht stellen van een dergelijke controle voor importerende staten is een gemiste kans om aan beide kanten van de overdracht aan risicomitigatie te doen. Importregulering voor munitie en onderdelen kan in veel staten het gebruik van SALW beperken.

#### *Artikel 9, Transit of Trans-shipment*

Ook in het geval van doorvoer en overladen dienen de ATT-staten 'waar noodzakelijk en mogelijk' maatregelen te nemen om deze wijze van overdracht te reguleren.<sup>159</sup> Dit laat veel ruimte over voor interpretatie. Deze interpretatie kan bij een gebrek aan politieke wil resulteren in zwakke maatregelen of het uitblijven van maatregelen. De middelen uit Artikel 3 en 4 vallen niet onder deze reguleringsverplichting.<sup>160</sup> Zowel de vage formulering als het niet noemen van de Artikelen 3 en 4 zijn problematisch omdat bij deze overdrachten het risico groot is dat omgeleid wordt naar illegale eindgebruikers.

#### *Artikel 10, Brokering*

De ATT-staten dienen maatregelen te nemen om tussenhandel op hun grondgebied te reguleren. Er wordt verwezen naar een registratie- en autorisatiesysteem voor tussenhandelaren in conventionele wapens maar het nemen van deze maatregel is niet verplicht gesteld.<sup>161</sup> Tussenhandelaren kunnen onder de radar blijven opereren als niet alle ATT-staten een registratiesysteem implementeren. Alleen de wapens uit Artikel 2 (1) vallen onder de regulering van tussenhandel, Artikel 3 en 4 niet.

#### *Artikel 11, Diversion*

Het omleiden van conventionele wapens betekent dat wapens tijdens de handel niet naar de officiële gedocumenteerde eindgebruiker gaan maar in de transportketen omgeleid wordt naar een andere, niet-geautoriseerde, gebruiker. Omleiding zorgt er veelvuldig voor dat wapens terecht

---

<sup>159</sup> Ibidem, 7.

<sup>160</sup> Ibidem, 7.

<sup>161</sup> Ibidem, 7.

komen in de handen van gevaarlijke eindgebruikers.<sup>162</sup> Artikel 11 stelt dat de ATT-staten maatregelen zullen nemen om omleiding te voorkomen van de wapens die vallen onder Artikel 2 (1).<sup>163</sup>

Het nationale controlemechanisme van Artikel 5 (2) dient onder andere een analyse te maken van het eventuele risico op omleiding. Alleen de conventionele wapens van Artikel 2 (1) vallen onder deze risicoanalyse maar er wordt wel verwezen naar de samenwerking tussen exporterende, doorvoerende, overladende en importerende staten. Omleiding vindt regelmatig plaats door derde staten te betrekken in de transportketen; het gaat gepaard met doorvoer en overladen. Deze samenwerking is daarom essentieel voor het mitigeren van het risico op omleiding.

Artikel 11 (5) roept op tot samenwerking op het gebied van preventie van omleiding door informatie te delen over effectieve maatregelen en ontdekte illegale activiteiten waaronder corruptie, smokkel en illegale tussenhandelaren.<sup>164</sup> Hoewel het delen van informatie de noodzakelijke transparantie ten goede komt is het opvallend dat het woord 'corruptie' alleen voorkomt in het ATT in een onderdeel dat aanmoedigt tot het delen van informatie. Corruptie binnen de handel in conventionele wapens is een probleem dat niet alleen bestreden dient te worden met het delen van informatie.

#### *Artikel 12, Record Keeping*

Archiveren is een belangrijk instrument voor de noodzakelijke transparantie. De archivering wordt verplicht op nationaal niveau: "*pursuant to its national laws*".<sup>165</sup> Nationale wetgeving kan daardoor in de weg staan van een volledige en transparante archivering. Positief is wel dat in Artikel 12 (3) staat beschreven welke informatie tenminste gearchiveerd dient te worden. Helaas worden staten in Artikel 12 (2) slechts opgeroepen om de overdrachtsvormen doorvoer en overladen te archiveren, dit is geen verplichting. Daarnaast kan wederom opgemerkt worden dat munitie en onderdelen niet vallen onder deze archiveringsverplichting.

#### *Artikel 13, Reporting*

Rapporteren is net als archiveren een belangrijk instrument voor meer transparantie. De staten zijn verplicht te rapporteren over geautoriseerde export, import, relevante geïmplementeerde

---

<sup>162</sup> K. Prizeman, *From Preparations to Negotiations for an Arms Trade Treaty* (Policy Analyses Friedrich Ebert Stiftung, New York, maart 2012), 3.

<sup>163</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 7.

<sup>164</sup> *Ibidem*, 7.

<sup>165</sup> *Ibidem*, 8.

ationale wetgeving, controlelijsten en administratieve maatregelen.<sup>166</sup> Staten worden opgeroepen om effectieve maatregelen te delen.

De verplichtingen uit Artikel 13 worden in de laatste zin van de laatste paragraaf sterk afgezwakt:

*"Reports may exclude commercially sensitive or national security information"*<sup>167</sup>

Deze zin geeft staten de mogelijkheid om, onder het mom van 'gevoelige informatie', geen volledige transparantie te geven.

Artikel 14, *Enforcement*

Artikel 14 luidt:

*"Each State Party shall take appropriate measures to enforce national laws and regulations that implement the provisions of this Treaty"*<sup>168</sup>

Dit Artikel geeft aan dat, hoewel staten zich juridisch verplichten, het nog altijd aan de staten zelf is om het verdrag uit te voeren. Er is geen overkoepelend handhavingsmechanisme waardoor staten niet gedwongen kunnen worden tot naleving van het verdrag. Dit kan problematisch zijn maar het invoeren van een overkoepelend handhavingsmechanisme is een schier onmogelijke opgave. Een bepaling zoals in Artikel 14 legt vast dat het naleven van het verdrag een individuele verantwoordelijkheid is. Staten zullen het dan minder snel als een inbreuk in de soevereiniteit zien.

Artikel 20, *Amendments*

Het ATT kent tekortkomingen, inconsistenties en vage bewoordingen. Artikel 20 maakt het mogelijk na zes jaar wijzigingen aan het verdrag voor te stellen. Een wijziging kan aangenomen worden door stemming. Driekwart van de staten vormen dan de benodigde meerderheid.<sup>169</sup> Na deze zes jaar wordt het elke drie jaar mogelijk wijzigingen voor te stellen.

Omdat, zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, thema's als wapenbeheersing en ontwapening, lange termijn projecten zijn is dit artikel relevant. Het ATT kan aangescherpt en bijgeschaafd

---

<sup>166</sup> Ibidem, 8.

<sup>167</sup> Ibidem, 8.

<sup>168</sup> Ibidem, 8.

<sup>169</sup> Ibidem, 11.



worden. Artikel 20 bevestigt dat het ATT onderdeel is van het wapenbeheersingsproces, en geen eindpunt is.

Artikel 26, *Relationship with other international agreements*

Artikel 26 (2) luidt:

*"This Treaty shall not be cited as grounds for voiding defense cooperation agreements concluded between States Parties to this Treaty"* <sup>170</sup>

Dit artikel werd door sommige staten de *'just kidding clause'* genoemd.<sup>171</sup> Het geeft staten de mogelijkheid om defensiesamenwerkingcontracten te sluiten waarna het ATT niet meer van toepassing is op de handel tussen de samenwerkende staten. Dit kan de werking van het verdrag ondermijnen doordat staten onder het mom van defensiesamenwerking alsnog wapens kunnen leveren aan staten die niet voldoen aan de exportcriteria. Deze zin staat echter in het artikel ten behoeve van importerende staten. Eerdere kritieken zijn gericht geweest op het feit dat exporterende staten de regulering gaan uitvoeren en daarmee een belangrijke positie innemen.

De Artikelen 15 t/m 19, 21 t/m 25, 27 en 28 gaan onder andere over internationale samenwerking rondom de implementatie van het ATT. De implementatie en samenwerking komen later in dit hoofdstuk aan bod. De andere artikelen hebben weinig betrekking op de effectiviteit en de doelstellingen van het verdrag maar op administratieve zaken als het Secretariaat en nationale ratificatie.

## 2.2 Implementatie van het ATT

De verplichtingen van het ATT worden op nationaal niveau geïmplementeerd. Dit betekent dat de ATT-staten een nationaal controlemechanisme zullen implementeren om de export van conventionele wapens te reguleren en daarover te rapporteren. Er is voor implementatie op nationaal niveau gekozen omdat veel staten niet bereid zullen zijn om de exportautorisatie van conventionele wapens te laten reguleren door een supranationaal orgaan.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> Ibidem, 13.

<sup>171</sup> R. Acheson, Problems and Proposals: How to Close the Loopholes in the Draft (ATT Monitor, 27 maart 2013), 3.

<sup>172</sup> Saferworld, An Implementation Framework for the Arm Trade Treaty (juli 2011), 1.

Staten zijn zelf verantwoordelijk voor het implementeren van de bepalingen uit het ATT. Dat brengt enkele problemen met zich mee die van invloed zijn op de effectiviteit. Het eerste probleem is het gebrek aan supranationale handhaving. Het tweede probleem is de beperkte capaciteiten van staten voor een effectieve implementatie. En als derde kan er een gebrek aan consistentie in de genomen maatregelen ontstaan. Om deze problemen beter te kunnen begrijpen wordt er eerst een kort overzicht gegeven van hoe een effectieve implementatie eruit kan zien.

### 2.2.1 Effectieve Implementatie

Omdat het ATT op nationaal niveau geïmplementeerd wordt kunnen de exacte maatregelen verschillen per staat. Maatschappelijke organisaties en onderzoeksinstituten hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan onderzoek op dit terrein en relevante contributies geleverd voor een algemeen implementatieraamwerk. Deze bijdragen kunnen daarom dienen als ondersteuning.

#### Wetgeving

Staten zullen een juridisch kader moeten implementeren. Het hoofddoel van deze wetgeving is dat alle conventionele wapens (controlelijst) die het land binnenkomen en verlaten of doorgevoerd worden geautoriseerd moeten worden door de nationale autoriteiten aan de hand van deze wetgeving. Er moet onder andere wettelijk vastgelegd worden welke overdrachtsvormen autorisatie vereisen. Onderdeel daarvan kan een systeem van vergunningen op basis van 'end user certificates' en licenties voor tussenhandelaren zijn. Daarnaast moeten de criteria ter beoordeling van een aanvraag voor een vergunning wettelijk vastgelegd worden en voldoen aan de minimumeisen die het ATT stelt.<sup>173</sup>

#### Controlelijst, Rapporteren en Archiveren

Het ATT verplicht staten een controlelijst op te stellen en deze via het Secretariaat te delen met de andere staten. Op een controlelijst staat exact vastgelegd welke conventionele wapens gereguleerd, gerapporteerd en gearchiveerd gaan worden.<sup>174</sup> Het ATT suggereert in Artikel 13 (3) dat grotendeels dezelfde gegevens gerapporteerd en gearchiveerd kunnen worden als de rapporten aan UNROCA zolang de middelen uit Artikel 2 (1) erin zijn opgenomen. Voor de controlelijsten is UNROCA daarom een belangrijke *best practice* waarop voortgeborduurd kan worden door het ATT. Ook het Wassenaar Arrangement, Gemeenschappelijk Standpunt van het EU, PoA en de UN Legislation Exchange kunnen, door de overlap met het ATT, dienen als *best*

---

<sup>173</sup> M. Wetterwik, R. Stohl, R. Ibister, E. Kirkham, National Implementation of the Proposed Arms Trade Treaty: A Practical Guide (2010), 3 – 7.

<sup>174</sup> Wetterwik, Stohl, Ibister, Kirkham, National Implementation of the Proposed Arms Trade Treaty, 4 – 5.

*practices* voor controlelijsten en rapporterings- en archiveringsmechanismen. Het Secretariaat zou als aanvulling hierop een concept voor een specifieke ATT controlelijst kunnen publiceren.

### Nationale handhavingorganen

Bij het handhaven en uitvoeren van de bepalingen uit het ATT zal een aantal handhavingsinstituties betrokken zijn. De staat zal het systeem van vergunningen beheren en de handhaving ervan uitvoeren. Dit kan gedaan worden door betrokken ministeries zoals Buitenlandse Zaken, Economische Zaken of Defensie.<sup>175</sup> Archiveren en rapporteren vallen logischerwijs ook onder dit takenpakket. Handhaving is een taak voor politie, douane, justitie en rechtspraak. Ten behoeve van de transparantie worden de parlementaire controle en de waakhondfunctie van ngo's genoemd.

Tot slot wordt er veelvuldig gewezen op het belang van een goede relatie met de wapenindustrie. Dit kan leiden tot industriële zelfregulering en bereidwilligheid tot transparantie. Daarnaast zijn de externe communicatie, het internationaal uitwisselen van informatie met betrekking tot eindgebruikers, maatregelen en andere zaken die verwant zijn aan de regulering van vitaal belang. Een nationaal contactpunt is daarom verplicht onder het ATT.

### 2.2.2 Gebrek aan handhaving

Als reactie op Artikel 14 (*Enforcement*) stellen sommigen dat het verdrag geen handhavingsmechanisme heeft.<sup>176</sup> Het artikel stelt dat alleen de staat zelf kan besluiten de nodige maatregelen te nemen om te voldoen aan de bepalingen uit het ATT. Een gebrek aan politieke wil kan dan problematisch zijn. Critici zijn mede daarom sceptisch. Het ontbreken van een handhavingsmechanisme maakt van het ATT een verdrag zonder tanden.<sup>177</sup> Dit is een cynisch – maar niet volledig onterecht – argument. Staten die, om politieke of economische redenen, handelen naar de letter van het ATT hoeven geen sancties, zoals bijvoorbeeld embargo's, te verwachten. Het resultaat van een gebrek aan handhaving kan een gebrek aan naleving en gebrekkige implementatie zijn.

---

<sup>175</sup> Ibidem, 14 – 17.

<sup>176</sup> N. Macfarquhar, 'U.N. back first treaty on conventional arms sales', *International Herald Tribune*, 3 april 2013, 1 en 4.

<sup>177</sup> Waging War on War: Treaty on Conventional Weapons Trade is Useful First Step, *Financial Times*, 4 april 2013.

### 2.2.3 Beperkte Capaciteiten van Staten

Zwakke staten hebben niet altijd de capaciteiten om aan de bepalingen van het ATT te voldoen. Het ATT verwijst hier naar in Artikelen 15 en 16. Staten kunnen om assistentie verzoeken en sterke staten worden opgeroepen hier gehoor aan te geven.<sup>178</sup>

Een gebrek aan capaciteiten kan zich voordoen in twee vormen. Een gebrek aan middelen en een gebrek aan expertise. Een gebrek aan middelen is een gebrek aan nationale handhaving, financiële middelen en systemen. Een gebrek aan expertise is voornamelijk een gebrek aan getraind en gekwalificeerd personeel. Sterke staten kunnen financiële en technische assistentie verlenen. Het verlenen van assistentie op dit terrein is geen nieuw fenomeen. Regionale en multilaterale initiatieven hebben bijvoorbeeld in Oost-Europa en Zuid-Amerika veel resultaten opgeleverd.<sup>179</sup> Bestaande assistentieprogramma's zijn relatief eenvoudig uit te breiden om te voldoen aan de bepalingen van het ATT.

Het probleem van een gebrek aan capaciteiten is een oplosbaar probleem. Structurele en gecoördineerde assistentie levert een belangrijke bijdrage hieraan. Het Secretariaat van het ATT kan fungeren als coördinerend orgaan. De structurele en langdurige toewijding van assiserende staten draagt bij aan de effectiviteit van het ATT. Deze assistentie bestaat al en belangrijke assistentieverleners als de EU en de VS hebben aangegeven te zullen bijdragen.<sup>180</sup>

### 2.2.4 Gebrek aan consistentie

Nationale implementatie betekent verschillende implementaties. Dit kan leiden tot inconsistentie in de handhaving, controlelijsten, rapporten en archieven. Een inconsistente handhaving is problematisch; alle staten zullen een minimum moeten hanteren op het terrein van controle en het verlenen van vergunningen. Verschillende controlelijsten maken het handhavingproces ingewikkelder te monitoren. Hetzelfde geldt voor rapporteren en archiveren. Jaarlijks ontvangt het Secretariaat 154 verschillende rapporten; er zijn geen verplichte voorbeeldrapporten die gevolgd kunnen worden. Het Secretariaat kan een belangrijke rol spelen in een consistente implementatie door het leveren van rapporterings-*templates*, een algemene controlelijst en archiveringsstandaarden. Consistente implementatie zal bijdragen aan de gewenste transparantie.

---

<sup>178</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 9.

<sup>179</sup> P. Holtom en M. Bromley, *Implementing an Arms Trade Treaty: Mapping Assistance to Strengthen Arms Transfer Controls* (SIPRI Insights, juli 2012), 6 – 7.

<sup>180</sup> Holtom en Bromley, *Implementing an Arms Trade Treaty*, 7.

### **2.3 Verdrag en Implementatie**

Het ATT kent tekortkomingen in de tekst en de implementatie zal problemen met zich meebrengen. Belangrijke artikelen zijn multi-interpretabel waardoor staten belangen mee kunnen laten spelen in de besluitvorming. De implementatie kan verstoord worden door onwelwillende staten en kan vertraging oplopen door de beperkte capaciteiten van zwakke staten. In het volgende hoofdstuk wordt het een beschrijving gegeven van de overlap die het ATT heeft met eerdere regulering.

### 3. Verhouding tot Eerdere Regulering

Het ATT is niet de eerste internationale poging om de problemen van de handel in conventionele wapens aan te pakken. In de inleiding van dit onderzoek en in de Preambule van het ATT staan enkele voorbeelden van eerdere regelgeving en richtlijnen. Deze pogingen richten zich voornamelijk op SALW en in sommige gevallen ook op munitie en onderdelen. In dit hoofdstuk volgt een kort overzicht van bestaande regelgeving en richtlijnen en wordt bekeken op welke wijze deze zich tot het ATT verhoudt.

Eerdere overlappende regulering zijn het PoA, Firearms Protocol en UNROCA. Andere verdragen zoals de *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects* en de *Convention on Cluster Munition* richten zich ook op conventionele wapens maar worden hier achterwege gelaten. Deze verdragen richten zich voornamelijk op het gebruik van een specifieke categorie wapens en niet op het implementeren van controlemechanismen of illegale handel. Het Wassenaar Arrangement zal vanwege de beperkte deelname ook niet meegenomen worden in dit overzicht.<sup>181</sup>

Het ATT is een juridisch bindend verdrag en zal, omdat het later overeengekomen is, op overlappende terreinen boven de eerdere regulering staan.<sup>182</sup> Wanneer het ATT bepaalde terreinen niet dekt die bijvoorbeeld wel in het PoA staan zullen de bepalingen uit het PoA leidend zijn.

Dit overzicht is opgesteld aan de hand van de verschillende activiteiten die het ATT reguleert en wapens die onder deze regulering zullen vallen. Allereerst de reikwijdte (Scope). De reikwijdte van het PoA bevat alleen SALW, exclusief munitie en onderdelen. Het Firearms Protocol dekt alle vuurwapens<sup>183</sup>, en munitie en onderdelen van vuurwapens. De reikwijdte van het ATT bevat acht categorieën conventionele wapens, munitie en onderdelen.<sup>184</sup> De controlelijst van UNROCA bevat grotendeels dezelfde conventionele wapens als het ATT, alleen de categorie SALW ontbreekt. Het ATT biedt van deze vier initiatieven de breedste dekking.

---

<sup>181</sup> Het Wassenaar Arrangement kent een uitgebreide lijst van wapens, munitie, onderdelen en technologieën. De deelnemende staten rapporteren aan elkaar over verleende exportvergunningen. Dit instrument is echter niet bindend en heeft een beperkte deelname van 41 staten, waaronder Rusland. De uitgebreide controlelijsten en het rapporteringsmechanisme kunnen echter wel dienen als voorbeeld voor het ATT.

<sup>182</sup> Small Arms Survey, *An Arms Trade Treaty: Will it Support or Supplant the PoA?* (Research Note, maart 2012), 1.

<sup>183</sup> Het Firearms Protocol hanteert de volgende definitie voor "Firearm": any portable barreled weapon that expels, is designed to expel or may be readily converted to expel a shot, bullet or projectile by the action of an explosive, excluding antique firearms or their replicas. Antique firearms and their replicas shall be defined in accordance with domestic law. In no case, however, shall antique firearms include firearms manufactured after 1899.

<sup>184</sup> Munitie en onderdelen vallen alleen onder de exportcontrole. Transparantiemechanismen als rapporteren of archiveren zijn niet hierop niet van toepassing in het ATT.

Het PoA is van toepassing op een breed scala aan activiteiten. De belangrijkste daarvan zijn: export, import, doorvoer, overladen, tussenhandel, *stockpile management*, produceren van wapens, archiveren, markeren, traceren en inzamelen van SALW. Het Firearms Protocol verplicht staten tot het implementeren van wetgeving omtrent wapenbezit, wapenproductie en handel in vuurwapens. UNROCA richt zich alleen op het rapporteren van internationale transacties tussen staten. Het ATT is op dit terrein minder breed dan het PoA en is voornamelijk gericht op de controle op export en andere genoemde overdrachten zoals doorvoer en overladen, tussenhandel en import. Dit betekent dat het ATT op het gebied van internationale overdrachten sterke overlap vertoont met het PoA en UNROCA.

Het PoA, Firearms Protocol en ATT hebben alle drie bepalingen om overdrachten te reguleren. Het PoA en Firearms Protocol bieden echter geen standaarden voor het reguleren van de export, deze worden op nationaal niveau bepaald. Het ATT biedt juist standaarden met een aantal specifieke exportcriteria die betrekking hebben op het risico op omleiding en het gebruik van de geëxporteerde wapens. Het ATT is daarmee een sterke aanvulling op het PoA en Firearms Protocol. Deze uitbreiding geldt alleen voor de export. De regulering met betrekking tot import, doorvoer en overladen vallen niet onder de exportcriteria.

Met betrekking tot tussenhandel is het ATT minder streng dan het PoA. De regulering van tussenhandel staat in het ATT beschreven als: "*Each State Party shall take measures, pursuant to its national laws*" en "*such measures may include requiring brokers to register or obtain written authorization before engaging in brokering*".<sup>185</sup> Het PoA stelt dat staten maatregelen als registratie of autorisatie voor tussenhandelaren moeten nemen.

Het Firearms Protocol en het PoA bepalen dat alleen rapporten over de genomen maatregelen of implementatie worden ingediend. Het ATT verplicht staten eenmalig te rapporteren over de implementatie en de nationale controlelijst. Daarnaast zijn staten verplicht jaarlijks te rapporteren over de exportautorisaties met betrekking tot de acht categorieën conventionele wapens exclusief munitie en onderdelen. Het UNROCA verzoekt staten jaarlijks te rapporteren over zeven van de acht categorieën wapens, SALW vallen niet onder UNROCA. De rapporten aan het Secretariaat van het ATT en UNROCA zullen daarmee grotendeels hetzelfde zijn. De rapporten over SALW zijn een belangrijke aanvulling.

Het *International Tracing Instrument* (ITI) van het PoA verzoekt staten om de archieven van overdrachten van SALW minimaal 20 jaar te bewaren waar het ATT minimaal 10 jaar voorschrijft.<sup>186</sup> Hoewel de archieven en rapporten van het ATT informatie over meer dan alleen

---

<sup>185</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 7.

<sup>186</sup> S. Parker, *The Arms Trade Treaty: A Step Forward in Small Arms Control?* (Small Arms Survey Research Note, Genève, juni 2013), 1 – 3.

SALW bevatten kan dit toch als een stap terug worden gezien vooral met betrekking tot transparantie.

Dit korte overzicht van de regulering onder het PoA, Firearms Protocol, UNROCA en ATT maakt duidelijk dat het ATT op een aantal terreinen de maatregelen aanscherpt en verduidelijkt. Vooral op het gebied van exportcontrole is het ATT een stap voorwaarts ten opzichte van eerdere regulering. Het ATT neemt bijvoorbeeld munitie en onderdelen op in de exportregulering. Met betrekking tot doorvoer en overladen en tussenhandel geeft het ATT geen strengere regulering. De verplichte jaarlijkse rapporteren zijn een verbetering maar de archieven blijven slechts 10 jaar bewaard onder het ATT. De verbodsbepalingen en criteria omtrent de autorisatie van export bestonden nog niet voor het ATT. Het Firearms Protocol is net als het ATT juridisch bindend maar de bepalingen kunnen op nationaal niveau op allerlei manieren ingevuld worden. Het ATT is daarentegen op bepaalde terreinen specifiek over de te nemen maatregelen. Dit kan ertoe leiden dat het ATT de regulering van internationale handel in conventionele wapens, op een aantal terreinen, op een hoger plan tilt in combinatie met het PoA, Firearms Protocol en UNROCA.



## 4. De effectiviteit van het ATT

In de vorige hoofdstukken is een overzicht gegeven van de negatieve effecten van de internationale handel in conventionele wapens en de twee kernproblemen die daaraan ten grondslag liggen. Een analyse van het ATT heeft enkele *loopholes* blootgelegd en de problemen omtrent de implementatie van het verdrag zijn uiteengezet. In dit hoofdstuk zal aan de hand van deze analyses beoordeeld worden of het ATT de negatieve effecten kan doen afnemen. De beoordeling is daarom gericht op de drijvende krachten achter deze negatieve effecten: de illegale handel in SALW en het gebrek aan transparantie. Hierbij wordt de overlap met eerdere verdragen en initiatieven in ogenschouw genomen, de belangen die staten hebben bij het beperken van de negatieve effecten en het feit dat enkele grote exporterende en importerende staten de verdragen niet ratificeren. Naast de concrete resultaten die het ATT kan behalen is er tevens een lange termijn verwachting voor wat het ATT in de toekomst kan bereiken op het terrein van wapenbeheersing en regulering.

### 4.1 Geen mondiale consensus

23 landen hebben zich onthouden van stemming en drie landen hebben tegen het ATT gestemd tijdens de Algemene Vergadering van de VN. Opvallend is dat er wapenembargo's van kracht zijn tegen deze drie landen, Syrië, Noord Korea en Iran. Daarnaast zijn grote wapenexporteurs als China en Rusland en een grote importeur als India onder degenen die zich onthouden hebben van stemming. Deze landen vormen een bedreiging voor de effectiviteit van het ATT. De ATT-staten zullen zich aan het verdrag moeten houden terwijl de andere staten vrij spel hebben. Naast het ongelijke speelveld voor de legitieme wapenhandel kunnen Rusland en China fungeren als *supplier of last resort*. Wanneer ATT-staten niet mogen leveren hebben niet-gebonden staten die mogelijkheid wel. De 26 staten die niet aan de bepalingen van het ATT gebonden zijn vormen daarmee een groot gat in de regulering van de internationale handel in conventionele wapens. Gevaarlijke eindgebruikers kunnen zich, wanneer ze bot vangen bij een ATT-staat, wenden tot exporteurs die niet gebonden zijn aan het verdrag.

De onderhandelingen over de verdragstekst zijn erop gericht geweest een algehele consensus te bereiken. Dit is tweemaal mislukt waarna het verdrag op ging voor stemming in de Algemene Vergadering. Een consensus heeft als voordeel dat alle staten meedoen maar een zwak verdrag kan dan het gevolg zijn. Het lijkt erop dat deze afweging gemaakt is. Belangrijke

bepalingen, zoals SALW en munitie, maken onderdeel uit van het verdrag. De voorstanders van een sterk ATT hebben zich op dat terrein niet laten verblinden door een algehele consensus maar voet bij stuk gehouden om de tekst zo sterk mogelijk te maken.<sup>187</sup>

Wat betekent het voor de effectiviteit van het ATT dat grote exporteurs en importeurs niet meedoen? Ondermijnen deze staten de doelstellingen van het ATT? Een blik op de twee grootste onthoudende exporteurs (China en Rusland) en de grootste onthoudende importeur (India) geeft meer duidelijkheid. Over het algemeen kan gezegd worden deze staten niet tegen de regulering van de internationale wapenhandel *an sich* zijn. Net als de ATT-staten kunnen zij er belang bij hebben om de negatieve effecten van de internationale handel in conventionele wapens te verminderen. Dat betekent dat deze staten niet per definitie een tegenovergesteld beleid voeren op dit terrein. Deze staten hanteren een eigen wapenexportbeleid en zij hebben er voorlopig voor gekozen om dit beleid niet te laten binden in een internationaal verdrag. Waarom niet?

De Chinese wapenexport groeit gestaag.<sup>188</sup> De Chinese ambities als exporteur van geavanceerde wapensystemen kunnen hier een rol in spelen in de onthouding. Maar een reputatie als verantwoordelijke exporteur kan voordelen hebben.<sup>189</sup> China hanteert een wapenexportbeleid met criteria op het gebied van vrede, veiligheid, soevereiniteit en zelfverdediging.<sup>190</sup> Maar het Chinese wapenexportbeleid is in de praktijk vaak het resultaat van politieke belangen.<sup>191</sup> De officiële reden voor de Chinese onthouding is dat het geen verdragen steunt op basis van een meerderheid in de Algemene Vergadering, alleen op basis van consensus.<sup>192</sup> De Chinese export zal door de onthouding aan het ATT minder transparant zijn, hoewel China regelmatig rapporteert aan UNROCA. De Chinese exportcontroles op het terrein van SALW zullen aangescherpt worden na enkele onverantwoorde leveringen aan Libië en Zimbabwe.<sup>193</sup> Het is lastig te voorzien of China het ATT in de toekomst zal ratificeren. Daarnaast lijkt het erop dat

---

<sup>187</sup> J.J.C. Voorhoeve, 'Nederland moet hard optreden tegen wapenhandel', *NRC Handelsblad*, 24 juli 2012, 14 – 15.

<sup>188</sup> T. Brück en P. Holtom, 'Will the Arms Trade Treaty be Stuck in the Past?' (Versie maart 2013), [http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/brueck\\_holtom\\_March13](http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/brueck_holtom_March13) (24 mei 2013).

<sup>189</sup> P. Holtom en M. Bromley, Next steps for the arms trade treaty: Securing an early entry into force (Versie juni 2013) [http://www.armscontrol.org/act/2013\\_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty\\_Securing-Early-Entry-Into-Force](http://www.armscontrol.org/act/2013_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty_Securing-Early-Entry-Into-Force) (28 juni 2013).

<sup>190</sup> Saferworld, The Evolution of EU and Chinese Arms Export Controls (maart 2012), 13.

<sup>191</sup> D.L. Byman en R. Cliff, *China's Arms Sales: Motivations and Implications* (Washington 1999), 34.

<sup>192</sup> United Nations General Assembly, 'Overwhelming Majority of States in General Assembly Say 'Yes' to Arms Trade Treaty to Stave off Irresponsible Transfers that Perpetuate Conflict, Human Suffering' (versie 2 april 2013), <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/ga11354.doc.htm> (20 juni 2013).

<sup>193</sup> Holtom en Bromley, Next steps for the arms trade treaty: Securing an early entry into force (Versie juni 2013) [http://www.armscontrol.org/act/2013\\_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty\\_Securing-Early-Entry-Into-Force](http://www.armscontrol.org/act/2013_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty_Securing-Early-Entry-Into-Force) (28 juni 2013).

China een meer verantwoordelijke rol wil gaan spelen in de wereld.<sup>194</sup> Maar de exportambities en het officiële exportbeleid geven aanleiding voor optimisme.

Rusland belooft een grotere dreiging te zijn voor de doelstellingen van het ATT. Enkele tekortkomingen in de verdragstekst vormen de officiële verklaring voor de Russische onthouding. Het ontbreken van een verbod op levering aan niet-statelijke actoren en de formulering "*if it has knowledge at the time*" in Artikel 6 (3) zijn beoordeeld als te grote gaten in het verdrag.<sup>195</sup> Een achterliggende verklaring is dat het verdrag Rusland niets te bieden heeft. De Russische wapenexport naar Afrika kan daarin meespelen.<sup>196</sup> Maar vooral de kwestie rondom Syrië, en de Russische wapenleveranties aan het regime van Assad spelen mee in de Russische onthouding. Gezien de Russische grensconflicten en terreurdreigingen heeft ook Rusland belang bij een aanpak van illegale handel in SALW. Maar in Rusland heerst bovenal de opvatting dat het ATT een westers instrument is om politieke invloed uit te oefenen en een betere concurrentiepositie te veroveren.<sup>197</sup> De Russische opvattingen over het ATT zullen onder andere daardoor voorlopig niet veranderen. Er liggen op de lange termijn mogelijkheden in het benadrukken van de Russische belangen omtrent transparantie en SALW. Een constructieve dialoog om de lucht te klaren over westerse intenties met het ATT zou Rusland er toe kunnen brengen op de lange termijn een meer open houding aan te nemen op het gebied van internationale wapenhandel.

India heeft zich onthouden omdat zij van mening is dat het ATT importerende staten benadeelt.<sup>198</sup> Het ontbreken van een verbod op levering aan niet-statelijke actoren is tevens een belangrijke reden voor onthouding. De Indiase belangen om de illegale handel in SALW te beperken zijn onder andere pijnlijk duidelijk geworden door de aanslagen in Mumbai in 2008. De Indiase belangen omtrent transparantie liggen echter anders gezien de spanningen met buurland Pakistan. Maar India heeft de ambitie om een eigen wapenindustrie te ontwikkelen en onder andere lid te worden van het Wassenaar Arrangement.<sup>199</sup> Een transitie van importeur naar

---

<sup>194</sup> O. Garschagen, 'China Levert Gevechtstroepen in Mali', *NRC Handelsblad*, 3 juli 2013, 8 – 9.

<sup>195</sup> United Nations General Assembly, 'Overwhelming Majority of States in General Assembly Say 'Yes' to Arms Trade Treaty to Stave off Irresponsible Transfers that Perpetuate Conflict, Human Suffering' (versie 2 april 2013), <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/ga11354.doc.htm> (20 juni 2013).

<sup>196</sup> K. Klomegah, 'Russia Eyes Afrika to Boost Arms Sales' (versie 4 april 2013), <http://www.guardian.co.uk/world/2013/apr/04/arms-trade-africa> (20 juni 2013).

<sup>197</sup> K. Denisentsev en K. Makienko, *The Arms Trade Treaty and Russian Arms Exports: Expectations and Possible Consequences* (UNIDIR Resources, juni 2013), 34 – 36.

<sup>198</sup> Sujata Mehta, *Statement on Arms Trade Treaty* (versie 18 maart 2013), [http://www.un.org/disarmament/ATT/statements/docs/20130318/20130318\\_india\\_E.pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/statements/docs/20130318/20130318_india_E.pdf) (20 juni 2013).

<sup>199</sup> Holtom en Bromley, *Next steps for the arms trade treaty: Securing an early entry into force* (Versie juni 2013) [http://www.armscontrol.org/act/2013\\_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty\\_Securing-Early-Entry-Into-Force](http://www.armscontrol.org/act/2013_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty_Securing-Early-Entry-Into-Force) (28 juni 2013).

exporteur kan India er wellicht toe zetten om zich als een verantwoordelijke exporteur te profileren en het ATT te ratificeren.

Waarom China, Rusland en India het ATT voorlopig niet zullen ratificeren is te verklaren aan de hand van de belangen van deze staten. Alle drie hebben zij te maken met de negatieve effecten veroorzaakt door de illegale handel in SALW maar die worden overschaduwed door belangen omtrent de wapenindustrie en buitenlandse politiek. In het geval van China en India liggen er op termijn mogelijkheden om ze bij het ATT te betrekken. Dat heeft te maken met een verschuiving van belangen. Rusland heeft voornamelijk politieke redenen om zich te onthouden. De huidige Russische wapenhandel en de houding omtrent wapenleveranties aan Syrië zijn redenen om pessimistisch te zijn over een Russische ratificatie van het ATT. Gezien de Russische wapenexport van de afgelopen jaren kan het land een bedreiging zijn voor de doelstellingen van het ATT.

## **4.2 Aanpakken van de Kernproblemen**

De illegale handel in SALW en het gebrek aan transparantie zijn de drijvende krachten achter de negatieve effecten van internationale handel in conventionele wapens. Wanneer het ATT deze problemen kan beteugelen kunnen de negatieve effecten beperkt worden.

### 4.2.1 Illegale handel in SALW en het ATT

In hoofdstuk 1 is uitvoerig beschreven dat de beschikbaarheid van SALW een rol speelt bij het verstoren van de vrede, veiligheid en stabiliteit en sterk bijdraagt aan menselijk lijden. Het beperken van de illegale handel in SALW kan daarom de effecten: faciliteren van conflicten, veroorzaken van spanningen, faciliteren van criminaliteit en terrorisme, verstoren van ontwikkeling en humanitaire hulp, schenden van internationaal humanitair recht en mensenrechten, vluchtelingenstromen, ontwrichting van samenlevingen en lokaal geweld en onderdrukking verminderen. Het feit dat het ATT de SALW als een aparte categorie op heeft genomen in Artikel 2 (1) is positief. Een blik op de verbodsbepalingen en de risicoanalyses geven aan dat het verdrag, bij het reguleren van de export, voornamelijk de export van SALW aanhaalt. De verwijzingen naar omleiding, illegale handel, criminaliteit, terrorisme en oorlogsmisdaden kunnen gezien worden als verwijzingen naar de illegale handel in SALW.

In het eerste hoofdstuk is een beschrijving gegeven van zes manieren waarop SALW in de illegale handel terecht komen. Aan de hand van de verdragstekst en deze zes manieren van omleiding die het *Small Arms Survey* onderscheidt is het mogelijk te beoordelen of het ATT de omleiding kan beperken. De eerste mogelijkheid, het bewapenen van ongeautoriseerde eindgebruikers door overheden, levert de grootste stroom wapens naar de illegale handel op. Het ATT is streng in de regulering van deze manier. Wapens mogen alleen naar geautoriseerde eindgebruikers en de verbodsbepalingen voor autorisatie staan in de Artikelen 6 en 7 van het ATT. Hierin is het ATT uniek, het verdrag laat het opstellen van die bepalingen niet over aan nationale overheden maar legt deze internationaal vast. Er is echter een belangrijke tekortkoming, namelijk het ontbreken van militaire steun als onderdeel van Artikel 2 (2). Het bewapenen van eindgebruikers hoeft daarom, volgens het ATT, niet geautoriseerd te worden als het overdrachten in de vorm van militaire steun zijn. Dit is opmerkelijk want het ATT poogt te voorkomen dat gevaarlijke eindgebruikers gefaciliteerd worden maar geeft toch de mogelijkheid om dit te doen in de vorm van militaire steun. Daarnaast is het ontbreken van een verbod op het leveren aan niet-statelijke actoren een versterking van dit probleem. SALW leveren aan niet-statelijke actoren betekent meestal dat deze wapens in de illegale handel belanden na het conflict. Maar omdat militaire steun een belangrijke rol speelt in buitenlandse aangelegenheden hebben staten dit instrument niet uit handen willen geven. Een andere verklaring is dat staten vrijheidsstrijders willen kunnen bewapenen wanneer zij dit nodig achten.<sup>200</sup> Ook het PoA en Firearms Protocol geven geen verbod op het leveren aan niet-statelijke actoren en ook geen bepalingen op het terrein van militaire steun. Het ATT en voorgaande regulering bevatten daarom strikt genomen geen bepalingen om deze manier van omleiding helemaal te voorkomen. Maar de verbodsbepalingen van het ATT en recente discussies omtrent het bewapenen van Syrische rebellen geven wel aan dat de problemen die zich naar aanleiding van deze manier van omleiding kunnen voordoen wel op de politieke agenda staan. Hoewel staten geen verplichting hebben dit te doen zal er in de toekomst vaker een risicoanalyse gemaakt worden voor het leveren aan niet-statelijke actoren. Het voorkomen van omleiding is immers in het belang van de meeste staten.

De tweede manier waarop SALW in de illegale handel terecht komen is het schenden van wapenembargo's. Deze schendingen zijn illegaal, vinden daarom meestal plaats onder de radar en worden vaak uitgevoerd door tussenhandelaren.<sup>201</sup> Er is dan sprake van een combinatie van vervalsingen van 'end user certificates' en transport via doorvoerlanden. Het ATT stelt dat staten

---

<sup>200</sup> N. Macfarquhar, 'U.N. back first treaty on conventional arms sales', *International Herald Tribune*, 3 april 2013, 1, 4.

<sup>201</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, 'UN Register of Conventional Arms', <http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/> (20 juni 2013).

verantwoordelijk zijn voor het reguleren van *brokering activities* (Artikel 10), maar geeft geen verplichting over de wijze waarop. Het PoA en Firearms Protocol zijn daar specifiek in door te stellen dat tussenhandelaren geregistreerd en hun activiteiten geautoriseerd moeten worden. Ook doorvoer en overladen worden in het ATT genoemd als activiteiten die gereguleerd moeten worden op nationaal niveau. Het Firearms Protocol geeft specifiek aan deze overdrachten te autoriseren in combinatie met andere importmaatregelen. Dus het ATT verplicht staten tot het nemen van maatregelen om het schenden van wapenembargo's te voorkomen. In combinatie met de specifieke maatregelen genoemd in het Firearms Protocol en PoA is het ATT een belangrijk aanvullend instrument om deze vorm van omleiding te voorkomen.

De derde manier is het vervalsen van exportdocumentatie. De overlap met het schenden van wapenembargo's is groot omdat vervalsingen meestal nodig zijn om een embargo te omzeilen. Corruptie en fraude zijn dan onderliggende problemen. Aan de hand van (extra) exportdocumentatie kan de exporteur meer controle uitoefenen op de overdracht en corruptie of fraude bemoeilijken. Het ATT verplicht het autoriseren van export en roept staten op om maatregelen te nemen om eindgebruikers te controleren. Een tekortkoming is dat het ATT geen duidelijkheid schept over wat tussenhandel inhoudt. Het PoA en Firearms Protocol zijn daar specifiek in door additionele documentatie zoals exportlicenties, eindgebruikerscertificaten en handhavingsmaatregelen voor te stellen en in sommige gevallen verplicht te stellen. Het ATT is een aanvulling op het PoA en Firearms Protocol door staten te verplichten maatregelen te nemen.

De vierde manier is de 'ant trade'. Deze manier is beperkt tot de smokkel van kleine hoeveelheden SALW (meestal vuurwapens) en is een veelvoorkomend fenomeen tussen Mexico en de Verenigde Staten maar ant trade vindt ook plaats in Zuid-Amerika en Afrika. Oplossingen voor dit probleem zijn te vinden in grensbewaking, registratie van wapeneigenaren en markeren en traceren van wapens. Het ATT richt zich exclusief op het reguleren van internationale overdrachten. Inmenging in nationale wapenwetgeving wordt nadrukkelijk uitgesloten.<sup>202</sup> Dat bemoeilijkt in sommige gevallen de effectiviteit van het ATT op dit terrein omdat bijvoorbeeld veel wapens die van de VS naar Mexico worden gesmokkeld legaal zijn gekocht in de VS. Daarop is voornamelijk het Firearms Protocol van toepassing. Het ATT is weer van toepassing wanneer de export naar een staat het risico met zich meebrengt dat de wapens door middel van ant trade het importland illegaal zullen verlaten, met name het risico op crimineel gebruik is dan belangrijk.

---

<sup>202</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 1 – 2.

Met betrekking tot de ant trade vullen het ATT en het Firearms Protocol elkaar aan met instrumenten om deze manier van omleiding te beperken.

De vijfde manier is het ontvreemden van wapens van geautoriseerde gebruikers en eigenaren. Vooral diefstal bij de overheid is problematisch. Opslagplaatsen voor overtollige wapens en munitie zijn kwetsbaar voor diefstal en doorverkoop. Interessant aan deze vorm is dat de eigenaren niet de intentie hebben om deze wapens over te dragen.<sup>203</sup> Het veilig opslaan en bewaren van wapens is dan extra van belang. Instrumenten daarvoor zijn te vinden in het vernietigen van overtollige wapens en *stockpile management*. Het ATT verwijst naar deze instrumenten in de vorm van internationale assistentie met als doel de capaciteiten van staten tot het beveiligen van hun opslagplaatsen te vergroten. Het PoA roept staten op om wapens in het bezit van de overheid (beter) te beveiligen en te controleren. Het Firearms Protocol verplicht staten maatregelen te nemen om wapens te markeren en controles uit te voeren op de herkomst van wapens bij internationale overdrachten. Dit is een voorbeeld waarbij het PoA, Firearms Protocol en het ATT elkaar aanvullen.

De zesde manier is het buitmaken van wapens tijdens conflicten of overvallen. Tijdens conflictsituaties komt dit veelvuldig voor. Het ATT biedt, om die reden, bepalingen die export naar conflictgebieden kan verbieden. Het ATT biedt echter geen instrumenten die omleiding van de wapens die zich al in het conflictgebied bevinden kunnen voorkomen. Het ATT kan echter wel de export van munitie en onderdelen naar conflictgebieden voorkomen. Het PoA en Firearms Protocol bieden geen exportcriteria. Het verplaatsen van wapens naar conflictgebieden wordt door het ATT gereguleerd maar onder het mom van militaire steun kan dit plaatsvinden. Het risico van omleiding hoeft dan niet gewogen te worden. Deze vorm van omleiding wordt door het ATT daarom slechts gedeeltelijk beperkt.

Deze zes manieren zijn concrete voorbeelden van wat het ATT kan bereiken om de stroom van wapens naar de illegale handel te verminderen. De bepalingen uit het ATT, in combinatie met het PoA en Firearms Protocol, hebben in potentie effect op vijf van de zes manieren waarop SALW in de illegale handel terecht komen. Instrumenten als exportcontrole, importcontrole, extra documentatie en autorisatie, reguleren van tussenhandel en internationale assistentie onder andere bij *stockpile management* worden afwisselend geboden door het ATT, PoA en Firearms Protocol.

---

<sup>203</sup> Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost* (Genève 2002), 137.

#### 4.2.2 Transparantie en het ATT

Een belangrijk deel van de negatieve effecten wordt veroorzaakt door een gebrek aan transparantie. Het ATT heeft het creëren van transparantie als doelstelling. De primaire instrumenten die het ATT daarvoor aanlevert zijn rapporteren en archiveren. Het ATT roept staten op om onderling informatie uit te wisselen over bijvoorbeeld smokkelroutes, corruptie en gevaarlijke eindgebruikers. Daarnaast worden autorisatie en registratie van tussenhandelaren aangedragen als instrumenten die inzage geven in de tussenhandelsactiviteiten. Deze instrumenten zijn in sommige gevallen ook terug te vinden in het PoA, Firearms Protocol of UNROCA. De combinatie van de verschillende instrumenten kan de regulering versterken.

Artikel 12 van het ATT verplicht staten op nationaal niveau exportautorisaties voor conventionele wapens (Artikel 2 (1)) te archiveren. Wat er precies in die exportautorisaties moet staan laat het ATT aan de staten zelf over, er worden wel een aantal zaken aangedragen. De archiveringsverplichting geldt alleen voor de export. Import, doorvoer, overladen en tussenhandel vallen niet onder die verplichting. Het PoA verzoekt staten informatie te bewaren over de productie, overdrachten en opslag van SALW. Het Firearms Protocol verplicht staten informatie omtrent export, import en doorvoer te archiveren. Het Firearms Protocol is daarmee een relevante aanvulling op het ATT met betrekking tot de informatie die gearchiveerd wordt. De verplichtingen van het Firearms Protocol gelden echter alleen voor vuurwapens. Het ATT en Firearms Protocol verplicht staten de archieven minimaal tien jaar te bewaren.

Op het gebied van SALW en vuurwapens bieden het PoA en Firearms Protocol relevante aanvullingen op het ATT. Voor de andere zeven categorieën wapens zijn alleen de beperkte verplichtingen uit het ATT van toepassing. Het gebrek aan transparantie wordt door het archiveringsinstrument uit het ATT in beperkte mate aangepakt.

Het tweede instrument dat het ATT biedt om het gebrek aan transparantie aan te pakken is het rapporteren. Staten moeten jaarlijks rapporteren aan het Secretariaat van het ATT over geautoriseerde export van de wapens uit Artikel 2 (1). Eenmalig wordt een initieel rapport ingediend over de implementatie. Doordat het Secretariaat de rapporten deelt met de andere staten krijgen staten inzage in elkaars beleid en autorisaties. In de jaarlijkse rapporten zijn alleen exportautorisaties verplicht. UNROCA biedt vrijwel hetzelfde systeem op vrijwillige basis, exclusief SALW. Het aantal ingediende rapporten bij UNROCA daalt de laatste jaren.<sup>204</sup> Het ATT

---

<sup>204</sup> P. Holtom en M. Bromley, Implementing an Arms Trade Treaty Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms (SIPRI Insights, juli 2011), 10 – 18.



zal ervoor zorgen dat staten weer gaan rapporteren. De laatste zin uit Artikel 13 ondermijnt het rapporteringsmechanisme als instrument voor transparantie: "*reports may exclude commercially sensitive or national security information*".<sup>205</sup> Het is niet per definitie relevant dat staten rapporteren over zaken die daadwerkelijk de nationale veiligheid kunnen schaden. Maar deze zin biedt de mogelijkheid om de begrippen 'nationale veiligheid' of 'commercieel gevoelig' flink op te rekken. Rapporten over bijvoorbeeld het bewapenen van rebellen kunnen heel gevoelig liggen maar raken niet direct aan de nationale veiligheid. Staten behouden de mogelijkheid om dergelijke informatie achter te houden.

Het aantal ingediende rapporten zal door de rapporteringsverplichting uit het ATT toenemen. De informatie die in deze rapporten staat draagt waarschijnlijk niet bij aan meer transparantie. De reden hiervoor is dat informatie omtrent grote deals van bijvoorbeeld straaljagers of oorlogsschepen gevoelig ligt en staten er geen belang bij hebben om die informatie te delen.

Als derde instrument roept het ATT staten op om informatie uit te wisselen op diverse terreinen. Dit kan informatie zijn over corruptie, smokkelroutes, gevaarlijke eindgebruikers, ontdekte omleiding en illegale activiteiten. Hoewel het ATT dit niet verplicht zullen staten wellicht informatie delen vanuit wederzijds belang, bijvoorbeeld met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit. Het ATT biedt, mede door de verplichte archieven, mogelijkheden om aanvullende informatie te leveren over criminele activiteiten. Het Firearms Protocol verplicht staten informatie uit te wisselen over onder andere criminele activiteiten waarbij vuurwapens gebruikt worden.<sup>206</sup> Informatie over smokkelroutes, omleiding en andere illegale activiteiten zal voornamelijk betrekking hebben op SALW. Met betrekking tot grotere wapensystemen als gevechtsvliegtuigen of tanks zal de uitwisseling van informatie niet voorkomen. Deze instrumenten dragen weinig bij aan het creëren van transparantie. Staten zullen niet vrijwillig meer informatie delen dan ze voorheen deden.

Het vierde instrument voor transparantie is het reguleren van tussenhandel. Het ATT verplicht die regulering en roept staten op om daarbij maatregelen te nemen om tussenhandelaren te autoriseren en te registreren. Het Firearms Protocol verzoekt staten om registratie en autorisatie in overweging te nemen. Het PoA stelt dat staten een systeem van registratie, autorisatie, licenties en handhaving voor tussenhandelaren moeten hebben. Het PoA is niet bindend maar geeft wel

---

<sup>205</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 8.

<sup>206</sup> United Nations General Assembly, Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition (8 juni 2001), 7.

extra maatregelen voor het reguleren van tussenhandel. De verplichting uit het ATT kan ertoe leiden dat staten ook de maatregelen uit het PoA implementeren. Deze maatregelen kunnen bijdragen aan het voorkomen van bijvoorbeeld schendingen van wapenembargo's.

De VN hanteert een beperkte omschrijving van *brokering activities* (zie hoofdstuk 1) die ook nog eens alleen geldt voor de handel in SALW. Personen die betrokken zijn bij grote formele wapentransacties zullen daarom niet vallen onder registratiemaatregelen. Een gemiste kans want juist bij die grote transacties spelen zaken als belangenverstremming en corruptie waarbij, mits er een bredere definitie van *broker* gehanteerd wordt, de registratie van betrokken personen meer transparantie kan geven. Dit zou corruptie kunnen bemoeilijken.

Regulering van de tussenhandel zal alleen meer transparantie kunnen brengen in de handel in SALW. Door de beperkte definitie van het woord *broker* vallen andere categorieën conventionele wapens en andere activiteiten van tussenhandelaren niet binnen het ATT. Een gemiste kans om de grootschalige corruptie binnen de formele conventionele wapenhandel aan te pakken.

De instrumenten voor transparantie zijn slechts gedeeltelijk verplicht en staten hebben teveel mogelijkheden om informatie die ze niet willen geven achter te houden. Toch zijn verplichte jaarlijkse rapporten zeer relevant voor het monitoren van overdrachten. Incomplete rapporten kunnen bijvoorbeeld aangevuld worden. Export voor de ene staat is immers import voor de andere staat. Instrumenten als rapporteren en archiveren kunnen belangrijke informatie opleveren. Staten hoeven die informatie echter niet openbaar te maken en een vorm van controle door maatschappelijke organisaties of volksvertegenwoordiging is daarom niet altijd mogelijk.

Het ATT biedt instrumenten voor het creëren van transparantie maar staten kunnen deze instrumenten grotendeels omzeilen. Het gebrek aan transparantie heeft een aantal belangrijke negatieve effecten zoals corruptie, verspilling van financiële middelen en het ondermijnen van democratische- en rechtsinstellingen. Deze negatieve effecten zullen door de vrijblijvende bepalingen omtrent transparantie niet aangepakt worden. De reden hiervoor is dat het ATT er niet op gericht is om meer transparantie te creëren in de formele internationale handel in grote conventionele wapensystemen maar voornamelijk gericht is op het beteugelen van illegale handel in SALW. Omdat de nationale veiligheid en commerciële belangen van de wapenindustrie vaak dusdanig verweven zijn hebben staten er geen belang bij om volledige openheid en transparantie na te streven.

### 4.3 Cynisme of optimisme?

De verwachtingen van het ATT lopen uiteen. Dit heeft te maken met de belangen die staten hebben bij het beperken van de kernproblemen die de negatieve effecten veroorzaken en de tekortkomingen in de verdragstekst. De analyse van de verdragstekst geeft aan dat *business as usual* geen verleden tijd zal zijn. Toch staan er sterke bepalingen in het ATT. Staten kunnen de instrumenten uit het ATT daarom gebruiken om de twee kernproblemen binnen de wapenhandel aan te pakken. Tegelijkertijd kunnen staten het ATT ook aangrijpen om militaire steun te legitimeren en bepaalde zaken niet te rapporteren. Sommige staten zullen het ATT implementeren en handhaven, anderen zullen dit wellicht in beperkte mate doen. Een cynische lezing stelt dat het ATT daardoor een verdrag zonder tanden is.<sup>207</sup> Optimisten benaderen de positieve kanten van het ATT.

Volgens de cynische visie bevat het ATT aanzienlijke tekortkomingen die de effectiviteit sterk ondermijnen. Met name het feit dat militaire steun aan niet-statelijke actoren niet door het ATT wordt verboden is problematisch. Artikel 6 (3) geeft met de woorden "*if it has knowledge of*" staten de mogelijkheid de verbodsbepalingen voor deze vorm van overdracht te ontwijken. De formulering "*overriding risk*" uit Artikel 7 (3) kan invloed uitoefenen op het verstrekken van exportvergunningen. Het woord 'overriding' is te vaag en zal, wanneer er economische of politieke belangen op het spel staan, op allerlei manieren geïnterpreteerd worden. Met als gevolg dat staten bepaalde onverantwoorde exporten kunnen autoriseren. Het ATT biedt geen uitkomst in het spanningsveld tussen bewapening als zelfverdediging en bewapening als bedreiging. Het benadrukken van legitieme nationale veiligheidsbelangen geeft staten de mogelijkheid om export in deze context te plaatsen. Munitie en onderdelen vallen niet volledig onder de transparantiemechanismen zoals rapporteren en archiveren waardoor de controle hierop bemoeilijkt wordt. En tot slot is er geen handhavingsmechanisme. Staten zijn daarom zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bepalingen uit het verdrag en er is geen overkoepelende handhaving. Binnen de internationale handel in conventionele wapens blijven daarom, ondanks het ATT, overwegend nationale en commerciële belangen spelen.

Deze cynische visie wordt bestreden door een meer optimistische zienswijze. Het is niet te ontkennen dat gaten in de verdragstekst de effectiviteit kunnen beperken. Maar het is een misverstand om het ATT te zien als een verdrag dat de internationale handel in conventionele

---

<sup>207</sup> *Waging War on War: Treaty on Conventional Weapons Trade is Useful First Step*, *Financial Times*, 4 april 2013.

wapens als geheel zal reguleren en vooral beperken. Wat doet het ATT dan wel? Allereerst biedt het een aantal unieke humanitaire bepalingen die internationaal houvast geven aan staten om de export van wapens te reguleren. Ten tweede is het verdrag juridisch bindend en zullen de staten die het ondertekenen aan de slag gaan met de implementatie van een controlemechanisme. Het ATT leidt daarom tot vooruitgang. Bestaande mechanismen worden aangescherpt en er wordt assistentie geleverd aan zwakkere staten. Daarnaast wordt impliciet de illegale handel in SALW aangehaald als de bron van negatieve effecten zoals menselijk lijden en instabiliteit. Staten vinden dit duidelijk een belangrijk probleem. Het ATT is daarom geen verdrag dat alle problemen oplost maar is wel een grote stap vooruit.

Beide visies zijn steekhoudend. De analyse van de verdragstekst brengt goede en slechte punten naar voren. Opvallend aan de cynische visie is dat het de internationale wapenhandel ziet in het perspectief van *realpolitik*; nationale belangen zijn doorslaggevend. De wapenhandel wordt gebruikt om die nationale belangen te dienen en het ATT kan daar weinig aan veranderen. Opvallend aan de optimistische visie is dat deze voornamelijk gericht is op de humanitaire doelstellingen en het vooruitstrevende karakter van het ATT. Het biedt houvast voor de toekomst. De analyse van het ATT en de instrumenten die het ATT biedt om de illegale handel in SALW en het gebrek aan transparantie aan te pakken kunnen hierin wellicht meer duidelijkheid geven over hoe staten met het ATT om zullen gaan.

Beide visies gaan uit van een bepaald gedrag van staten. Bij de interpretatie van de bepalingen uit het ATT zullen staten rekening houden met de nationale belangen. Zoals eerder vermeld hebben staten soms grote economische of politieke belangen bij de handel in conventionele wapens. Maar als het ATT iets duidelijk maakt is het wel dat humanitaire belangen een rol gaan spelen in de internationale wapenhandel. Welke belangen krijgen voorrang bij de interpretatie van het ATT?

Om die vraag te beantwoorden is het relevant om terug te grijpen naar de negatieve effecten van ongereguleerde internationale wapenhandel en de drijfveren voor staten om over te gaan tot regulering. De negatieve effecten van de wapenhandel worden voor een aanzienlijk deel veroorzaakt door de illegale handel in SALW. De handel in SALW is slechts een klein deel van de totale internationale handel in conventionele wapens.<sup>208</sup> De illegale handel in SALW betreft een nog kleiner deel daarvan. Economische belangen spelen in mindere mate een rol bij het reguleren van de internationale handel in SALW. Daar staat tegenover dat negatieve effecten als grensoverschrijdende criminaliteit, conflicten, instabiliteit en terrorisme het beteugelen waard

---

<sup>208</sup> Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', 61.

zijn. Dit is terug te lezen in het ATT. Zinnen als "*underlining the need to prevent and eradicate the illicit trade in conventional arms and to prevent their diversion to the illicit market, or for unauthorized end use and end users, including the commission of terrorist acts*"<sup>209</sup>, "*Recognizing the security, social, economic and humanitarian consequences of the illicit and unregulated trade in conventional arms*"<sup>210</sup> en "*could be used to: commit or facilitate an act constituting an offence under international conventions or protocols relating to terrorism/transnational organized crime to which the exporting state is a party*" zetten de toon van het ATT.<sup>211</sup> Woorden als *illicit market*, *terrorist acts*, *humanitarian consequences* en *transnational organized crime* laten zien dat het ATT sterk gericht is op het bestrijden van de illegale handel in SALW. Criminelen en terroristen gebruiken immers geen *combat aircraft* of *attack helicopters*.<sup>212</sup>

De interpretatie van het ATT bij het exporteren van SALW en het nemen van maatregelen om de omleiding van deze wapens te voorkomen zal daarom de belangen dienen van de strijd tegen negatieve effecten als grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme, instabiliteit, mensenrechtenschendingen en schendingen van internationaal humanitair recht. Met andere woorden: staten hebben belang bij een strenge regulering van SALW om illegale handel, en de daaraan gerelateerde negatieve effecten, te voorkomen. Het ATT biedt instrumenten voor die regulering. En vanwege het belang van die regulering hebben sommige staten al dergelijke systemen. Voor bijvoorbeeld de lidstaten van de Europese Unie en de Verenigde Staten geldt dat zij controlemechanismen hebben die overlappen met de bepalingen uit het ATT.

De staten die beperkte capaciteiten hebben kunnen rekenen op steun vanuit onder andere de Europese Unie en de Verenigde Staten.<sup>213</sup> Deze steun bestaat voor een deel al en het ATT benadrukt het belang daarvan. Deze 'providers' van steun zullen bijvoorbeeld Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse staten kunnen steunen in *stockpile management*, technische ondersteuning bij wetgeving en controlemechanismen en trainingen leveren. Zoals bijvoorbeeld de EU gedaan heeft in enkele Oost-Europese staten.<sup>214</sup> Uiteindelijk hebben alle ATT-staten, alsmede de meeste staten die het ATT niet ratificeren, er belang bij om de illegale handel in SALW te beperken. De negatieve effecten die de illegale handel in SALW met zich mee brengt overschaduwden in veel gevallen de economische of politieke belangen van staten.

Het tweede kernprobleem, het gebrek aan transparantie, ligt minder in lijn met nationale belangen. De instrumenten die het ATT biedt om deze transparantie te bewerkstelligen kunnen

---

<sup>209</sup> United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', 1.

<sup>210</sup> Ibidem, 2.

<sup>211</sup> Ibidem, 6.

<sup>212</sup> Stohl, 'Fighting the illicit trafficking of small arms', 61.

<sup>213</sup> Holtom en Bromley, Implementing an Arms Trade Treaty, 6 – 7.

<sup>214</sup> Ibidem, 8.

uitkomst bieden maar zijn vrijblijvend geformuleerd. Staten hebben de mogelijkheden om gedeeltelijk transparant te zijn. De negatieve effecten waarin het gebrek aan transparantie een grote rol speelt zijn corruptie, verspilling van financiële middelen, internationaal wantrouwen, ondermijnen van democratische- en rechtsinstituten, en onethisch en onverantwoord handelen. Deze problemen staan, ondanks de impact die ze kunnen hebben, minder op de voorgrond.

De commerciële belangen in de formele internationale handel in conventionele wapens zijn enorm. Er staan miljarden op het spel. Daarnaast speelt deze handel een grote rol in de nationale veiligheid van staten. Dat betekent dat de belangen in de handel in grotere wapensystemen anders liggen dan die omtrent de handel in SALW. Wapenproducenten die straaljagers, gevechtshelikopters of oorlogsschepen verkopen maken slechts een aantal keer per jaar een grote deal.<sup>215</sup> Nationale veiligheidsbelangen en commerciële belangen overstijgen in dergelijke gevallen vaak het belang van transparantie. Het belang van transparantie zal daarom de commerciële- en veiligheidsbelangen niet overstijgen. Hierdoor is de kans groot dat negatieve effecten als corruptie, verspilling van financiële middelen, internationaal wantrouwen en onverantwoord handelen, ondanks de implementatie van het ATT, niet beperkt zullen worden.

Ongeacht een cynische of optimistische visie kan geconcludeerd worden dat het ATT in grote lijnen een afspiegeling is van de nationale belangen van de ATT-staten. Het verdrag is er voornamelijk op gericht de handel in SALW te reguleren en te voorkomen dat deze wapens in de illegale handel terecht komen. Dit is logisch want het is voor staten van groot belang de negatieve effecten die veroorzaakt en versterkt worden door de illegale handel in SALW te beperken. Het gebrek aan transparantie dient in sommige gevallen de belangen van staten en de wapenindustrie. Dit kan verklaren waarom de transparantiemechanismen in het ATT staten de mogelijkheid geven om informatie achter te houden.

#### **4.4 Standaarden voor de toekomst**

Nationale- en commerciële belangen zullen dus een belangrijke rol blijven spelen bij het implementatie en interpretatie van het ATT. Maar het ATT biedt op de lange termijn meer dan alleen een weerspiegeling van belangen op de korte termijn. Allereerst biedt het ATT internationale standaarden voor het autoriseren van export. Dat betekent dat staten in de toekomst steeds meer deze humanitaire bepalingen in ogenschouw zullen nemen bij de export

---

<sup>215</sup> Feinstein, Holden and Pace, 'Corruption and the arms trade', 19.

van conventionele wapens. Met name het gevaar van omleiding wordt een argument om export niet te autoriseren, omdat de humanitaire gevolgen hiervan groot kunnen zijn. De mogelijkheid bestaat dat de proliferatie van SALW daalt doordat staten niet alleen exportcontroles uitvoeren maar ook initiatieven omtrent *stockpile management* en regulering van tussenhandel gaan aanscherpen en uitbreiden. Het ATT kan de assistentieprogramma's van onder andere de Europese Unie en de VS een nieuwe impuls geven. De humanitaire standaarden van het ATT kunnen daarom op termijn bijdragen aan de intensivering van internationale samenwerking op het terrein van wapenbeheersing en regulering.

De standaarden die het ATT geeft voor het autoriseren van wapenexport geven houvast en vormen ook een normatief kader. Voor het ATT waren er geen breed geaccepteerde standaarden voor de export van conventionele wapens waardoor het beoordelen van staten op dit terrein bemoeilijkt werd. Op basis van deze standaarden kunnen staten beoordeeld en bekritiseerd worden op hun exportbeleid.<sup>216</sup> Ook de wapenindustrie kan op die wijze beoordeeld worden. Het beoordelen van staten en industrie is op termijn een krachtig middel voor het beperken van onverantwoorde export. Het monitoren van de internationale handel in conventionele wapens krijgt met het ATT een extra dimensie. De verantwoordelijkheid van staten en industrie op het terrein van wapenexport gaat steeds belangrijker worden. Hierdoor zal de publieke opinie een grotere rol gaan spelen in het exportbeleid van staten en wordt de industrie meer aangezet tot verantwoorde export.

Kortom, het ATT kan staten, door de vele tekortkomingen, niet dwingen om geen wapens meer te exporteren naar gevaarlijke eindgebruikers en transparanter te zijn. Maar er is een normatief kader geschapen dat onverantwoorde export veroordeeld en oproept tot meer transparantie. Ondanks dat de belangen van staten een belangrijke rol blijven spelen in de export van conventionele wapens zorgt het ATT voor een humanitaire dimensie in deze afweging van belangen. Dit normatieve kader en het meewegen van humanitaire belangen kunnen op termijn een verandering teweeg brengen in de internationale handel in conventionele wapens. *Business as usual* zal nooit helemaal verleden tijd zijn, maar verantwoordelijkheid gaat een steeds grotere rol spelen. Het resultaat is dat gevaarlijke eindgebruikers steeds moeilijker wapens kunnen kopen en als dit toch plaatsvindt is dit voor staten lastiger te verantwoorden. Wanneer er over enkele decennia wordt teruggekeken op het ATT, zoals er nu bijvoorbeeld wordt teruggekeken op de eerste pogingen tot nucleaire non-proliferatie, zal blijken dat het ATT een belangrijke stap is geweest in het beheersingsproces van conventionele wapens, omdat de internationale standaarden ervoor zorgen dat humanitaire belangen een steeds grotere rol gaan spelen.

---

<sup>216</sup> N. Macfarquhar, 'U.N. back first treaty on conventional arms sales', *International Herald Tribune*, 3 april 2013, 1, 4.

## Conclusies

Het ATT heeft niet als doel de internationale handel in conventionele wapens te verminderen. Het verdrag poogt aan de hand van mondiale standaarden deze handel te reguleren. Het belang van regulering is te vinden in de negatieve effecten die de slecht gereguleerde internationale wapenhandel met zich mee brengt. De doelstellingen van het ATT zijn breed geformuleerd en daarom lastig te toetsen. Er is daarom overzicht gegeven van de negatieve effecten van internationale handel in conventionele wapens die een inbreuk vormen op deze doelstellingen. Uit een analyse van de aard van de internationale handel in conventionele wapens en de negatieve effecten van die handel blijkt dat er twee kernproblemen zijn die de negatieve effecten veroorzaken of versterken. Dit zijn de illegale handel in SALW en het gebrek aan transparantie. Het ATT zal daarom een bijdrage moeten leveren aan het aanpakken van deze kernproblemen om de negatieve effecten te beperken en de doelstellingen te bereiken.

De analyse van de verdragstekst toont aan dat het verdrag enkele sterke bepalingen bevat maar ook een aantal tekortkomingen. De sterke bepalingen zijn voornamelijk het opnemen van de categorie *Small Arms and Light Weapons* in het verdrag, de verbodsbepalingen en het verplichten van een risicoanalyse. Zwakke punten zijn dat de bepalingen uit het verdrag bijvoorbeeld niet gelden voor militaire steun en dat staten, onder het mom van nationale veiligheid of commerciële vertrouwelijkheid, informatie achter kunnen houden. Bepaalde woorden en zinnen zijn multi-interpretabel waardoor staten de mogelijkheid krijgen deze te interpreteren aan de hand van de eigen economische of politieke belangen. Daarnaast kan de implementatie problemen met zich meebrengen. Staten met beperkte capaciteiten zullen assistentie nodig hebben.

Het ATT vertoont grote overlap met eerdere regulering maar is op het terrein van exportregulering en door het leveren van exportcriteria een aanvulling op bijvoorbeeld het Firearms Protocol en de PoA. Het ATT verplicht staten jaarlijks te rapporteren – en de SALW vallen ook onder die rapporteringsverplichting – waardoor het verdrag ook een aanvulling is op UNROCA.

Grote exporteurs als Rusland en China en een grote importeur als India hebben zich tijdens de Algemene Vergadering van de VN onthouden van stemming. Zij zijn niet gebonden aan het ATT en kunnen een inbreuk vormen op de doelstellingen. Deze staten hebben uiteenlopende redenen om niet voor het verdrag te stemmen. Hun onthouding is te verklaren aan de hand van de economische of politieke belangen van deze staten maar dat wil niet zeggen dat deze staten geen belang hebben bij het beperken van de negatieve effecten. Ontbrekende staten



zijn daarom niet per definitie een bedreiging voor de doelstellingen van het ATT. Er liggen op termijn liggen mogelijkheden om de ontbrekende landen bij het ATT te betrekken.

Het ATT is er voornamelijk op gericht de illegale handel in SALW te beperken. Dit is te verklaren aan de hand van de negatieve effecten die de illegale handel in SALW veroorzaakt. Negatieve effecten als criminaliteit, terrorisme, conflicten, spanningen en instabiliteit vormen voor staten een belangrijke reden om te pogen de illegale handel in SALW te beperken. Het ATT biedt instrumenten om de illegale handel in SALW te voorkomen. Het verdrag kan daarom een belangrijke bijdrage leveren aan het beperken van negatieve effecten als gewapende conflicten, criminaliteit en terrorisme, tegenwerken van humanitaire hulp en ontwikkeling, schendingen van internationaal humanitair recht en mensenrechten, het veroorzaken van vluchtelingenstromen en lokaal geweld.

Uit de analyse van de verdragstekst blijkt dat het verdrag geen sterke transparantiemechanismen bevat. Dit is te verklaren aan de hand van het feit dat de negatieve effecten, die veroorzaakt worden door een gebrek aan transparantie, niet de commerciële, politieke en veiligheidsbelangen overstijgen. Het ATT levert daarom slechts een beperkte bijdrage aan het inperken van negatieve effecten als corruptie, het gebruiken van wapenhandel als politiek machtsinstrument, internationaal wantrouwen, onethisch en onverantwoord handelen, ondermijnen van democratische- en rechtsinstuties en verspilling van financiële middelen.

De nationale belangen van staten liggen uiteindelijk meer bij het beperken van de illegale handel in SALW dan het vergroten van de transparantie. Het ATT is daar een afspiegeling van. Hoewel staten de tekortkomingen kunnen gebruiken om gevaarlijke eindgebruikers te bewapenen zal dit in de toekomst lastiger te verantwoorden zijn. Het ATT biedt internationale standaarden die het beoordelen en bekritisieren van het exportbeleid van staten objectiever maakt. De mogelijkheid tot kritisch monitoren kan er op termijn voor zorgen dat het belang van verantwoordelijkheid meer op de voorgrond komt te staan.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat er met het ATT een belangrijke stap is gezet in het proces van wapenbeheersing en regulering van de wapenhandel. Hoewel het verdrag zeker niet perfect is biedt het perspectief voor de toekomst. En omdat de staten met het ATT hebben laten zien waar hun belangen liggen zullen zij actie ondernemen om een deel van de negatieve effecten te beperken.

## Literatuur

Acheson R., Problems and Proposals: How to Close the Loopholes in the Draft (ATT Monitor, 27 maart 2013).

Adejola A.R., 'Draft Statement on Behalf of the African Group', Second Session of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty (28 februari 2011).

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 'Criminaliteit, Corruptie en Instabiliteit: Een Verkennend Advies', Advies nummer 85 (Den Haag 2013).

Borger J. en D. Roberts, 'Russia to Deliver Arms to Syria as Fears Rise of Proxy War' (versie 28 mei 2013), <http://www.guardian.co.uk/world/2013/may/28/israel-warns-russia-against-arming-syrian-rebels> (10 juni 2013).

Bromley M., L. Dermody, H. Griffiths, P. Holtom en M. Jenks, Transfers of Small Arms and Light Weapons to Fragile States: Strengthening Oversight and Control (SIPRI Insights, januari 2013).

Brück T. en P. Holtom, 'Will the Arms Trade Treaty be Stuck in the Past?' (Versie maart 2013), [http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/brueck\\_holtom\\_March13](http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/brueck_holtom_March13) (24 mei 2013).

Byman D.L. en R. Cliff, *China's Arms Sales: Motivations and Implications* (Washington 1999).

Casert R. en J. Keaten, 'Britain: EU Ends Arms Embargo on Syrian Rebels' (Versie 27 mei 2013), [http://www.huffingtonpost.com/2013/05/27/eu-arms-embargo-syrian-rebels\\_n\\_3343759.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/05/27/eu-arms-embargo-syrian-rebels_n_3343759.html) (10 juni 2013).

Colijn K., 'Wapenhandelsverdrag VN is een zeer zwak begin' (Versie 3 april 2013) <http://nos.nl/audio/491446-wapenhandelsverdrag-vn-is-een-zeer-zwak-begin.html> (14 juni 2013).

Colijn K. 'Ontwapeningsnota', *Vrij Nederland* (1 maart 2013).

Conflict Armament Research en Small Arms Survey, Rebel Forces in Northern Mali: Documented Weapons, Ammunition and Related Materiel (Genève, maart 2013).

Craft C. en P. Smaldone, 'The Arms Trade and the Incidence of Political Violence in Sub-Saharan Africa 1967 – 97', *Journal of Peace Research* Vol. 39 No. 6 (November 2006), 693 – 710.

Denisontsev K. en K. Makienko, 'The Arms Trade Treat and Russian Arms Exports: Expectations and Possible Consequences' (UNIDIR Resources, juni 2013).

Der Spiegel, 'Trapping the Lord of War: The rise and fall of Viktor Bout, part 4: Hired to supply the US Forces in Iraq' (Versie 6 oktober 2010) <http://www.spiegel.de/international/world/trapping-the-lord-of-war-the-rise-and-fall-of-viktor-bout-a-721532-4.html> (24 april 2013).

Doermann K., Adoption of a Global Arms Trade Treaty: Challenges Ahead (Summary 16 april 2013).

Efrat A., 'Governing Guns, Opposing Opium: A Theory of Internationally Regulated Goods', *Cornell University Law Faculty Working Papers* (Ithaca 24 - 08 - 2008).

Fallon A., 'Viktor Bout: Five Passports, half a dozen languages and alleged friend to all sides' (versie 10 augustus 2010), <http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/20/viktor-bout-profile> (24 april 2013).

Farah D. en S. Braun, *Merchant of Death: money, guns, planes, and the man who makes war possible* (New Jersey 2007).

Feinstein A., *Handelaren des Doods: De Internationale Wapenhandel* (November 2011).

Feinstein A., Paul Holden and Barnaby Pace, 'Corruption and the arms trade: the sins of commission', *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security* (Stockholm 2011).

Garschagen O., 'China Levert Gevechtstroepen in Mali', *NRC Handelsblad*, 3 juli 2013.

Gray D. en K. LaTour, 'Terrorist black holes: Global Regions Shrouded in Lawlessness', *Global Security Studies* Fall 2010, Volume 1, Issue 3.

Holtom P. en M. Bromley, 'The International Arms Trade: Difficult to define, measure and control', *Arms Control Today* (juli / augustus 2010), [http://www.armscontrol.org/act/2010\\_07-08/holtom-bromley](http://www.armscontrol.org/act/2010_07-08/holtom-bromley).

Holtom P. en M. Bromley, Implementing an Arms Trade Treaty Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms (SIPRI Insights, juli 2011).

Holtom P. en M. Bromley, Implementing an Arms Trade Treaty: Mapping Assistance to Strengthen Arms Transfer Controls (SIPRI Insights, juli 2012).

Holtom P. en M. Bromley, Next steps for the arms trade treaty: Securing an early entry into force (Versie juni 2013) [http://www.armscontrol.org/act/2013\\_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty\\_Securing-Early-Entry-Into-Force](http://www.armscontrol.org/act/2013_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty_Securing-Early-Entry-Into-Force) (28 juni 2013).

Holtom P. en M. Bromley, Transit and Trans-shipment controles in an Arms Trade Treaty (SIPRI Insights on Peace and Security, Stockholm juli 2011).

Holtom P., Implementation of the EU common position on the control of arms brokering (Belgrade 2009).

Holtom P., Prohibiting Arms Transfers to Non-State Actors and the Arms Trade Treaty (UNIDIR Resources 2011).

International Committee of the Red Cross, Analysis of Articles 2, 3, 4 and 5 of the July 2012 Draft of the Arms Trade Treaty.

Jackson S.T., 'Appendix 5A: The SIPRI Top 100 arms-producing companies 2009', *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security* (Stockholm 2011).

Kampen van A., 'VN: Bewapening partijen Syrië verhoogt aantal oorlogsmisdaden', *NRC Handelsblad*, 21 juni 2013.

Klomegah K., 'Russia Eyes Afrika to Boost Arms Sales' (versie 4 april 2013), <http://www.guardian.co.uk/world/2013/apr/04/arms-trade-africa> (20 juni 2013).

Macfarquhar N., 'U.N. back first treaty on conventional arms sales', *International Herald Tribune*, 3 april 2013.

Malhotra A., *The Illicit trade of Small Arms* (Backgrounder Geopolitical monitor, 19 januari 2011).

Mehta S., *Statement on Arms Trade Treaty* (versie 18 maart 2013), [http://www.un.org/disarmament/ATT/statements/docs/20130318/20130318\\_india\\_E.pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/statements/docs/20130318/20130318_india_E.pdf) (20 juni 2013).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Exportcontrole Strategische Goederen', <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/militaire-goederen> (12 mei 2013).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wapenhandelsverdrag belangrijke stap naar veiligere wereld' (versie 3 april 2013), <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/04/03/wapenhandelsverdrag-belangrijke-stap-naar-veiligere-wereld.html> (7 april 2013).

NRA Institute for Legislative Action, *UN General Assembly Passes Arms Trade Treaty, Senate Rebuffs* (Versie 5 april 2013), <http://www.nraia.org/legislation/federal-legislation/2013/4/un-general-assembly-passes-arms-trade-treaty,-senate-rebuffs.aspx> (10 juni 2013).

Oxfam Novib, 'Wapenhandel eindelijk aan banden' (versie 3 april 2013) <http://www.oxfamnovib.nl/Wapenhandel-eindelijk-aan-banden.html> (7 april 2013).

Oxfam Novib, *Getting it Right: The Pieces that Matter for the Arms Trade Treaty* (Oxfam Briefing Paper, 12 maart 2013).

Parker S., *The Arms Trade Treaty: A Step Forward in Small Arms Control?* (Small Arms Survey Research Note, Genève, juni 2013)

Panel of Governmental Experts, 'Report on Small Arms' (Versie 27 augustus 1997), <http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html> (11 juni 2013).

Posthumus N., 'Viktor, Boris, Anatoljevitsj, Boelakin, Aminov. Wie? 'De Koopman van de Dood'', *NRC Handelsblad*, 6 april 2012.

Presentations by the Representatives of the Control Arms Coalition, United Nations: Second Session of the Arms Trade Treaty Preparatory Committee (New York, 3 maart 2011).

Prizeman K., From Preparations to Negotiations for an Arms Trade Treaty (Policy Analyses Friedrich Ebert Stiftung, New York, maart 2012).

Saferworld, An Implementation Framework for the Arm Trade Treaty (juli 2011).

Saferworld, The Evolution of EU and Chinese Arms Export Controls (maart 2012).

Small Arms Survey, 'Armed Violence', <http://www.smallarmssurvey.org/armed-violence.html> (2 juli 2013).

Small Arms Survey, 'An Arms Trade Treaty: Will it Support or Supplant the PoA?' (Research Note, maart 2012).

Small Arms Survey, Scraping the Barrel: The Trade in Surplus Ammunition (Issue Brief, april 2011).

Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost* (Genève 2002).

Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2003: Development Denied* (Genève 2003).

Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups and Guns* (Genève 2010).

Spapens T., Trafficking in Illicit Firearms for Criminal Purposes within the European Union, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (2007).

Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and National Security* (Stockholm, juli 2012).

Stohl R., 'Fighting the illicit trafficking of small arms', *SAIS Review vol. XXV no. 1* (Winter Spring 2005).

Transparency International International Defense and Security Programme, 'UN Arms Trade Treaty' <http://www.ti-defence.org/focus-areas/att> (20 april 2013).

Uitentuis F. en J.J.C. Voorhoeve, 'Kleine Wapens: Massavernietiging in Slow Motion', *Internationale Spectator* Jaargang 66 nr. 6 (juni 2012), 297 – 300.

UN General Assembly, Report of the Group of Governmental Experts: The Illicit Trade in Small Arms in All its Aspects' (30 augustus 2007).

United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, Draft of the Arms Trade Treaty (Conceptverdrag juli 2012).

United Nations General Assembly, 'Overwhelming Majority of States in General Assembly Say 'Yes' to Arms Trade Treaty to Stave off Irresponsible Transfers that Perpetuate Conflict, Human Suffering' (versie 2 april 2013), <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/ga11354.doc.htm> (20 juni 2013).

United Nations General Assembly, 'The Arms Trade Treaty' (2 april 2013).

United Nations General Assembly, Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition (8 juni 2001).

United Nations General Assembly, Resolution 61/89 Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms (december 2006).

United Nations Office for Disarmament Affairs, 'UN Register of Conventional Arms', <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/> (30 juni 2013).

United Nations Office for Disarmament Affairs, 'UN Register of Conventional Arms', <http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/> (20 juni 2013).

United Nations Office of Disarmament Affairs, 'The Impact of Poorly regulated Arms Transfers on the Works of the United Nations' (Occasional Paper, maart 2013).

United Nations Office on Drugs and Crime, 'Drug Trafficking and the Financing of Terrorism', <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/drug-trafficking-and-the-financing-of-terrorism.html> (10 juni 2013).

United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (Wenen 2010).

United Nations Programme of Action Implementation Support System, 'International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons' (2009).

Voorhoeve J.J.C., 'Nederland moet hard optreden tegen wapenhandel', *NRC Handelsblad*, 24 juli 2012.

Vreeken R., 'VN Vreest Killer Robots om Mechanische Slachtpartijen', *De Volkskrant*, 31 mei 2013.

Waging War on War: Treaty on Conventional Weapons Trade is Useful First Step, *Financial Times*, 4 april 2013.

Wassenaar Arrangement, 'Introduction', <http://www.wassenaar.org/introduction/index.html> (2 juli 2013).

Wetterwik M., R. Stohl, R. Ibister, E. Kirkham, National Implementation of the Proposed Arms Trade Treaty: A Practical Guide (2010).