

## **Bite the bullet.**

### Conferentiediplomatie en het VN-Wapenhandelsverdrag



Aanname van het VN-Wapenhandelsverdrag, 2 april 2013

Bron: <http://www.un.org/disarmament/ATT/>

Masterscriptie Thomas Vrolijk  
Definitieve versie  
Universiteit Utrecht  
IB in historisch perspectief  
Studentnr.: 3951308  
Begeleider: prof. dr. I. Duyvesteyn  
April 2015



**‘Where you get is a function of how you get there’<sup>1</sup>**

Henry Kissinger

---

<sup>1</sup> I. William Zartman, ‘Conflict resolution and negotiation’, in: Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk, I William Zartman (eds.), *The SAGE handbook of conflict resolution* (London 2009) pp. 322-339, p. 329.



# INHOUDSOPGAVE

AFKORTINGEN.....	6
<b>1. INLEIDING</b> .....	7
<b>DEEL I - THEORIE</b> .....	12
<b>2. INTERNATIONALE ONDERHANDELINGEN</b> .....	12
2.1. INTERNATIONAAL ONDERHANDELEN .....	12
2.2. MULTILATERALE DIPLOMATIE.....	15
2.3. CONFERENTIEDIPLOMATIE .....	19
2.3.1. Conferentiediplomatie in historisch perspectief .....	19
2.3.2. Conferentiediplomatie gedefinieerd .....	20
2.3.3. Actoren .....	21
2.3.4. Mondiale ad hoc conferenties.....	24
<b>3. ANALYTISCH KADER</b> .....	26
3.1. GEFASEERDE PROCES ANALYSE.....	27
3.1.1. Fases in multilaterale onderhandelingen .....	28
3.1.2. Fases in conferentie-onderhandelingen .....	31
3.2. OMSLAGPUNTENANALYSE.....	33
3.2.1. Omslagpunten in multilaterale onderhandelingen .....	37
3.2.2. Omslagpunten in conferentie-onderhandelingen.....	39
<b>DEEL II - CASE</b> .....	42
<b>4. VN-WAPENHANDELSVERDRAG: AANLOOP</b> .....	42
4.1. VAN EEN GEDRAGSCODE NAAR EEN VERDRAG .....	42
4.1.1. Het Nobelprijswinnaarsinitiatief .....	42
4.1.2. De raamwerkovereenkomst en de ‘Control Arms’ campagne .....	44
4.2. VN-PROCES 2006-2009.....	46
<b>5. VN-WAPENHANDELSVERDRAG: HET ONDERHANDELINGSPROCES</b> .....	50
5.1. DE VOORSTELFASE .....	51
5.1.1. Onderhandelingen tijdens de voorstelfase.....	51
5.2. DE VOORBEREIDINGSFASE.....	56
5.2.1. Onderhandelingen tijdens de voorbereidingsfase.....	56
5.2.2. Omslagpunten tijdens de voorbereidingsfase .....	61
5.3. DE BESLUITVORMINGSFASE.....	61
5.3.1. Onderhandelingen tijdens de besluitvormingsfase .....	61
5.3.2. Omslagpunten in de besluitvormingsfase.....	71
5.4. DE IMPLEMENTATIEFASE .....	72
5.4.1. Onderhandelingen tijdens de implementatiefase .....	72
5.4.2. Omslagpunten tijdens de implementatiefase .....	75
5.5. CONCLUSIE .....	75
<b>6. CONCLUSIE</b> .....	78
<b>LITERATUURLIJST</b> .....	82
<b>BIJLAGEN</b> .....	89

## Afkortingen

ATT – Arms Trade Treaty

AVVN – Algemene Vergadering van de Verenigde Naties

CARICOM – Caribbean Community and Common Market

CSP – Conference of State Parties

ECOWAS – Economic Community of West African States

EU – Europese Unie

GGE – Group of Governmental Experts

GRULAC – Group of Latin America and the Caribbean

NGO – Non-gouvernementele organisatie

OEWG – Open-ended Working Group

PrepCom – Preparatory Committee

SGVN – Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties

UNIDIR – United Nations Institute for Disarmament Research

VN – Verenigde Naties

VNVR – Veiligheidsraad van de Verenigde Naties

WEOG – Western European and Others Group

## 1. Inleiding

Duizenden afgevaardigden van de 193 lidstaten van de Verenigde Naties (VN), vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties (NGO's), publieke belangengroeperingen, de wapenindustrie en de media: allen waren ze aanwezig tijdens de twee onderhandelingsconferenties over het VN-Wapenhandelsverdrag die in de zomer van 2012 en het voorjaar van 2013 in New York plaatsvonden. De twee conferenties vormden het sluitstuk van bijna twee decennia campagne voeren en lobbyen door allerlei NGO's en zeven jaar onderhandelen in VN-verband. Dat het de lidstaten uiteindelijk lukte een overeenkomst te sluiten was een historische diplomatieke prestatie: voor het eerst in de geschiedenis waren zij namelijk een wettelijk bindend mondiaal verdrag overeengekomen dat de internationale handel in conventionele wapens reguleert.<sup>2</sup> Het was tevens de eerste keer dat alle lidstaten van de VN betrokken waren bij de onderhandelingen over een verdrag dat betrekking heeft op zeer gevoelige veiligheidskwesties.<sup>3</sup>

De dynamiek rondom deze zogeheten mondiale ad hoc conferenties is uniek en uitermate complex.<sup>4</sup> Dit komt voort uit een aantal karakteristieke kenmerken van deze conferenties, die betrekking hebben op het aantal partijen, de opzet en de onderwerpen die centraal staan. Zo staan deze conferenties vaak open voor alle VN-lidstaten, waardoor er vele malen meer deelnemers om de tafel zitten dan bij reguliere multilaterale onderhandelingen. Meer deelnemers zorgt voor meer heterogeniteit in belangen en percepties, waardoor het vaak zeer lastig is om tot een overeenkomst te komen.<sup>5</sup> Dat bleek ook tot tweemaal toe tijdens de onderhandelingen in New York. Daarnaast vindt het onderhandelingsproces rondom deze conferenties altijd volgens een vast model plaats. Zo wordt er in de aanloop naar een conferentie meestal een tijdelijk secretariaat ingesteld, worden veel van de voorbereidingen voor een conferentie in de handen gelegd van een *Preparatory Committee* (PrepCom), zijn er een aantal vaste uitkomsten en worden er instellingen opgericht voor de opvolging en monitoring van de

---

<sup>2</sup> Denise Garcia, 'Global norms on arms: The Arms Trade Treaty will enter into force' (versie 31 juli 2014), <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/31/07/2014/global-norms-arms-arms-trade-treaty-will-enter-force>. Geraadpleegd op 10 december 2014. Zie ook de verklaring van Ban-ki Moon, Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, na aanneming van het verdrag: Secretary-General's statement on the adoption of the Arms Trade Treaty, <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6708>. Geraadpleegd op 10 december 2014.

<sup>3</sup> EU Non-Proliferation and Disarmament Conference, Arms Trade Treaty: the way forward, <http://www.iiss.org/en/events/eu%20conference/sections/eu-conference-2013-ca57/special-sessions-3818/special-session-9-4ad6>. Geraadpleegd op 10 december 2014.

<sup>4</sup> Deze conferenties danken hun naam aan het feit dat zij een uitzondering vormen op de standaard jaarlijkse en periodieke conferenties die de VN normaliter organiseert.

<sup>5</sup> Pamela Chasek, *Earth negotiations. Analyzing thirty years of environmental diplomacy* (Tokyo 2001) 26.

uitkomsten van een conferentie.<sup>6</sup> Een ander kenmerk is dat deze conferenties veelal op ad hoc basis bijeen worden geroepen om een specifiek politiek doel te bereiken, zoals een mondiaal verdrag.<sup>7</sup> Vaak staan daarbij onderwerpen centraal met een grensoverschrijdend karakter, die voorheen vooral als lokaal of regionaal probleem werden behandeld.<sup>8</sup> Op het gebied van wapenhandel hadden EU-lidstaten bijvoorbeeld al sinds 1998 een gemeenschappelijk beleid, dat in 2008 wettelijk bindend is geworden.

Mondiale ad hoc conferenties zijn een relatief nieuw verschijnsel in de diplomatie. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw begon de VN mondiale problemen in toenemende mate op deze manier aan te pakken. De Stockholm Conferentie van 1972, over het menselijke leefmilieu, was de eerste van dit soort conferenties. De snelle toename van de mondiale ad hoc conferenties is door verschillende auteurs gekarakteriseerd als ‘an important component of the third postwar wave of global institution-building’.<sup>9</sup> Volker Rittberger stelde daarnaast in 1983 al dat conferenties een alomtegenwoordig element waren van het internationale politieke leven, waarover door de media vrijwel iedere dag werd bericht.<sup>10</sup>

Voor de analyse van onderhandelingsprocessen zijn met name de *gefaseerde procesanalyse* en de *omslagpuntenanalyse* zeer geschikt.<sup>11</sup> Bij de *gefaseerde procesanalyse* wordt het onderhandelingsproces gezien als een opeenvolging van fases, in elk waarvan de onderhandelende partijen een aantal specifieke (procedurele) stappen moeten nemen om door te gaan naar een volgende fase en uiteindelijk een overeenkomst te bereiken.<sup>12</sup> Om te verklaren hoe en waarom de onderhandelingen van de ene naar de andere fase bewegen, is echter een aanvullende analyse vereist. Dit kan gedaan worden door middel van een *omslagpuntenanalyse*. Omslagpunten markeren voor- of achteruitgang binnen fases en de overgang naar een nieuwe fase.<sup>13</sup> Vaak zijn dit bijvoorbeeld belangrijke besluiten die door de betrokken partijen genomen

---

<sup>6</sup> Louis Emmerij, Richard Jolly, Thomas George Weiss, *Ahead of the curve? UN ideas and global challenges* (Bloomington 2001) 80-81.

<sup>7</sup> Volker Rittberger, ‘Global conference diplomacy and international policy-making; the case of UN-sponsored world conferences’, *European Journal of Political Research* 11:2 (1983) pp. 167-182, 167.

<sup>8</sup> Michael Schechter, *UN global conferences* (Abingdon 2005) 5. Zie ook Jacques Fomerand, *The A to Z of the United Nations* (Plymouth 2007) 136-137, 9.

<sup>9</sup> Rittberger, ‘Global conference diplomacy and international policy-making; the case of UN-sponsored world conferences’, 172. Zie ook: Thomas G. Weiss en Ramesh Thakur, *Global governance and the UN. An unfinished journey* (Bloomington 2010) 223-224.

<sup>10</sup> Rittberger, ‘Global conference diplomacy and international policy-making; the case of UN-sponsored world conferences’, 167.

<sup>11</sup> Carlos Fernando Diaz-Paniagua, *Negotiating terrorism. The negotiation dynamics of four UN counter-terrorism treaties 1997-2005* (Ann Arbor 2008) 90. Zie ook Daniel Druckman, ‘Turning points in international negotiation. A comparative analysis’, *Journal of Conflict Resolution* 45:4 (2001) pp. 519-544, 520.

<sup>12</sup> Chasek, *Earth negotiations*, 3.

<sup>13</sup> Brian W. Tomlin, ‘The stages of prenegotiation. The decision to negotiate North American free trade’, *International Journal* 44:2 (1989) pp. 254-279, 257.



worden. Een combinatie van beide analysemethodes, waar in deze scriptie voor is gekozen, biedt een zeer goed inzicht hoe internationale overeenkomsten tot stand zijn gekomen. Zo stelt Pamela Chasek, expert op het terrein van multilaterale onderhandelingen: ‘by viewing the negotiation process as a succession of phases and turning points, it is possible to examine the actions of the negotiating parties to determine how international (...) agreements are arrived at.’<sup>14</sup>

Desondanks zijn deze methodes tot nog toe vooral toegepast op bilaterale – en multilaterale diplomatie in het algemeen, waarbij er vaak geen specifiek onderscheid wordt gemaakt tussen multilaterale en conferentiediplomatie.<sup>15</sup> Dit terwijl diplomatie rondom een conferentie een karakteristieke en complexe eigen dynamiek kent - zoals hierboven is beschreven - en anders is dan andere vormen van multilaterale diplomatie. Zo stelt de Nederlandse oud-ambassadeur Johan Kaufmann, ‘Multilateral diplomacy involves contact among three or more states, but is not necessarily conducted in the framework of an intergovernmental conference.’<sup>16</sup> De complexiteit van conferentiediplomatie is tegelijkertijd ook een van de mogelijke redenen dat de procesanalyse tot nog toe weinig is toegepast op conferentiediplomatie. Deze vorm van analyse is namelijk primair geschikt voor gesynchroniseerde interacties, waarbij partijen op elkaar reageren zoals in bilaterale onderhandelingen, zo stelt Daniel Druckman.<sup>17</sup> Dit argument gaat echter niet op aangezien de methode wel degelijk is toegepast op multilaterale onderhandelingen.

De enige theoreticus die de gefaseerde procesanalyse heeft toegepast op conferentiediplomatie is Volker Rittberger, politieke wetenschapper en specialist op het terrein van de VN.<sup>18</sup> Hij heeft vier fases geïdentificeerd in het onderhandelingsproces rondom conferentiediplomatie: de voorstelfase, de voorbereidingsfase, de besluitvormingsfase (die samenvalt met de conferentie zelf) en de implementatiefase.<sup>19</sup> Voor wat betreft de omslagpuntenanalyse is Pamela Chasek een van de weinige auteurs die wel aandacht heeft

---

<sup>14</sup> Chasek, *Earth negotiations*, 36.

<sup>15</sup> Binnen internationale onderhandelingen kan een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen bilaterale (twee partijen) en multilaterale diplomatie (drie of meer partijen). Multilaterale diplomatie kent vervolgens weer een aantal verschillende vormen, waar conferentiediplomatie er een van is. Voor een overzicht van literatuur op het gebied van gefaseerde procesanalyse zie Pamela Chasek, *Earth negotiations. Analyzing thirty years of environmental diplomacy* (Tokyo 2001) 38-44. Voor een overzicht van literatuur op het gebied van de omslagpuntenanalyse, zie Daniel Druckman, ‘Turning points in international negotiation. A comparative analysis’, *Journal of Conflict Resolution* 45:4 (2001) pp. 519-544, 520.

<sup>16</sup> Johan Kaufmann, *Conference diplomacy. An introductory analysis* (2e editie) (Dordrecht 1988) 2.

<sup>17</sup> E-mailwisseling met Daniel Druckman.

<sup>18</sup> Rittberger, ‘Global conference diplomacy and international policy-making; the case of UN-sponsored world conferences’, 173-181.

<sup>19</sup> Rittberger, ‘Global conference diplomacy and international policy-making; the case of UN-sponsored world conferences’, 173-181.

besteed aan omslagpunten in onderhandelingen die in de context van een conferentie plaatsvonden. Chasek heeft haar analyse echter breed getrokken (tot op het niveau van multilaterale onderhandelingen) en zich niet specifiek toegespitst op conferentiediplomatie.<sup>20</sup>

De geringe aandacht voor conferentiediplomatie in beide methodes vormt de aanleiding voor een onderzoek naar de dynamiek van het onderhandelingsproces rondom conferentiediplomatie, waarbij door middel van een case study specifiek aandacht zal worden besteed aan de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag. Dit leidt tot de volgende hoofdvraag: *‘Hoe kenmerkt zich de specifieke dynamiek van de fases en omslagpunten in het onderhandelingsproces over het VN-Wapenhandelsverdrag?’*.

Voor dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de verslagen over de onderhandelingen uit het vertrouwelijke interne berichtenverkeer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).<sup>21</sup> Deze verslagen geven veel inzicht in het verloop van de onderhandelingen, maar vormen vanzelfsprekend niet de enige bron die gebruikt zal worden. Naast deze verslagen is voor deze scriptie gebruik gemaakt van informatie uit gesprekken met betrokken onderhandelaars, informatie van de NGO Reaching Critical Will, de blog van de Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, artikelen en andere secundaire literatuur.

Deze masterscriptie is als volgt opgebouwd: in deel I zal de theorie rondom multilaterale en conferentiediplomatie uiteengezet worden. In hoofdstuk twee zal allereerst in worden gegaan op de aard van multilaterale diplomatie in het algemeen en welke kenmerken daarin te onderscheiden zijn. Vervolgens zal gefocust worden op conferentiediplomatie, waarbij onder andere aandacht zal worden besteed aan de specifieke actoren die hierin actief zijn en de ontwikkeling van mondiale ad hoc conferenties vanaf de jaren zeventig. In hoofdstuk drie staat de analyse van internationale onderhandelingsprocessen centraal, met name van multilaterale en conferentie-onderhandelingen. Daarbij komen de twee vormen van analyse aan bod die hierboven al genoemd zijn: de gefaseerde procesanalyse en de omslagpuntenanalyse. Deel II richt zich op de case study van het VN-Wapenhandelsverdrag. Eerst zal in hoofdstuk vier de aanloop naar de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag worden geschetst, vanaf het eerste initiatief hiertoe halverwege de jaren negentig tot aan het begin van de officiële onderhandelingen in 2009. Vervolgens zal in hoofdstuk vijf het onderhandelingsproces rondom

---

<sup>20</sup> Pamela Chasek, *Earth negotiations. Analyzing thirty years of environmental diplomacy* (Tokyo 2001).

<sup>21</sup> Als BZ-medewerker heb ik toegang tot deze bronnen. Voor inzage van deze bronnen door niet BZ-medewerkers dient een individueel verzoek tot kennisneming op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedaan te worden. Met Buitenlandse Zaken is verder afgesproken om niet direct uit de bronnen te citeren.

het VN-Wapenhandelsverdrag geanalyseerd worden aan de hand van de twee analysemethodes uit het analytisch kader. De structuur van het hoofdstuk is gebaseerd op de vier fases van Rittberger (de voorstelfase, de voorbereidingsfase, de besluitvormingsfase (conferentie zelf) en de implementatiefase). In hoofdstuk zes zullen ten slotte de bevindingen uit deze scriptie worden samengebracht en zal de hoofdvraag worden beantwoord.

# DEEL I - THEORIE

## 2. Internationale onderhandelingen

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de praktijk van internationale onderhandelingen, waarbij per paragraaf steeds verder in detail zal worden getreden. Begonnen zal worden met een paragraaf over internationale onderhandelingen in het algemeen, waarbij in zal worden gegaan op de vraag wat bedoeld wordt met ‘onderhandelen’, uit welke elementen onderhandelen bestaat en waarom het eind twintigste eeuw en begin 21<sup>e</sup> eeuw het voorkeursinstrument is geworden om conflicten op te lossen. Vervolgens zal in de tweede paragraaf aandacht worden besteed aan onderhandelingen die in multilateraal verband plaatsvinden. Daarbij zal in worden gegaan op de belangrijkste kenmerken van dit soort onderhandelingen. Ten slotte zal in paragraaf drie de praktijk van conferentie-onderhandelingen worden behandeld, waarbij de belangrijkste actoren in conferentiediplomatie aan bod komen en in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de opkomst van mondiale VN-conferenties vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw.

### 2.1. Internationaal onderhandelen

In deze paragraaf zal in worden gegaan op het concept ‘onderhandelen’ in een internationale context.<sup>22</sup> Dergelijke onderhandelingen kunnen bijvoorbeeld gaan over onderwerpen op het gebied van veiligheid, maar ook over handelskwesties of milieuproblemen. Een belangrijk onderscheid binnen internationale onderhandelingen kan gemaakt worden tussen bilaterale (twee partijen) en multilaterale onderhandelingen (drie of meer partijen).<sup>23</sup> Hoe meer partijen betrokken zijn, hoe complexer de onderhandelingen vanzelfsprekend worden. Dit komt onder andere door de toename van het aantal belangen. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op de verschillen tussen beide soorten onderhandelingen. Eerst dient echter stil te worden gestaan bij de verschillende elementen waaruit onderhandelen bestaat.

In de literatuur over internationale onderhandelingen worden door auteurs verschillende definities van ‘onderhandelen’ gehanteerd. Zo stellen Fen Osler Hampson en I. William

---

<sup>22</sup> Binnenlandse onderhandelingsprocessen zullen hierbij dus buiten beschouwing gelaten worden.

<sup>23</sup> Herbert C. Kelman en Ronald J. Fisher, ‘Conflict analysis and resolution’, in: David O. Sears, Leonie Huddy, Robert Jervis (eds.), *Oxford handbook of political psychology* (Oxford 2003) pp. 315-353, 329.

Zartman dat: ‘Negotiation is getting something by giving something, and it is the search for solutions when there are conflicts of interests between countries that meet the foreign policy goals of one country while giving enough to another to motivate it to keep its promises’.<sup>24</sup> Oftewel, volgens Hampson en Zartman bestaat onderhandelen uit geven en nemen, waarbij partijen proberen hun doelen op het gebied van buitenlands beleid te bereiken door de andere partij net genoeg te geven zodat deze dit kan verdedigen tegenover zijn opdrachtgever (in dit geval de staat). Hoewel duidelijk omschreven is dit een te nauwe definitie van onderhandelen. De focus wordt namelijk gelegd op staten, terwijl onderhandelingen tegenwoordig ook plaats kunnen vinden tussen staten en andere partijen.

Prosper Thuysbaert hanteert een bredere, meer juridische omschrijving. Volgens hem kan de term ‘negotiation’ gebruikt worden om formele discussies te omschrijven: ‘(a) between what are known as ‘entities of international public law’; (b) in which the common goal is to reach an agreement implying mutual rights and obligations; and (c) the way in which to achieve this is by consent and through peaceful means.’<sup>25</sup> Deze definitie heeft volgens Thuysbaert een aantal implicaties. Zo moeten ten minste twee entiteiten uit het internationaal publiek recht betrokken zijn en moeten deze in staat zijn autonoom te handelen. Wettelijk bindende overeenkomsten kunnen ook gesloten worden tussen soevereine naties en internationale organisaties, aldus Thuysbaert.<sup>26</sup> Zo lang alle partijen maar wel een gelijke status hebben in het internationaal recht. Ten tweede impliceert onderhandelen dat alle partijen die deelnemen ook betrokken zijn bij de besluitvorming, dat besluiten genomen worden op basis van instemming en dat de nationale soevereiniteit van alle partijen wordt gerespecteerd. Daarmee onderscheiden onderhandelingen zich dus van bijvoorbeeld oorlogsvoering, zo stelt Thuysbaert.<sup>27</sup> Ten slotte moet er een gemeenschappelijk overeengekomen doel zijn (in juridische termen is dit doel een wettelijk bindende overeenkomst te sluiten, inclusief wederzijdse rechten en verplichtingen).<sup>28</sup>

Fred Iklé, met zijn *How nations negotiate* uit 1964 een van de grondleggers van het vakgebied, stelt dat er twee elementen aanwezig moeten zijn om onderhandelingen plaats te laten vinden: ‘common interests and issues of conflict’.<sup>29</sup> Want zo is Iklé van mening, ‘without

---

<sup>24</sup> Fen Osler Hampson en I. William Zartman, *The global power of talk. Negotiating America’s interests* (Boulder 2012) 3. Zie ook: Fen Osler Hampson, Chester A. Crocker en Pamela Aall, ‘Negotiation’, in: Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur, *The Oxford handbook of modern diplomacy* (Oxford 2013) pp. 319-336, 319.

<sup>25</sup> Prosper Thuysbaert, *Diplomatic skating on thin multilateral ice* (Leuven 2006) 24. De definitie van Thuysbaert zal in deze scriptie aangehouden worden.

<sup>26</sup> Thuysbaert, *Diplomatic skating on thin multilateral ice*, 24.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem, 25.

<sup>29</sup> Fred Charles Iklé, *How nations negotiate* (New York 1964) 2.

common interest there is nothing to negotiate for, without conflict nothing to negotiate about'.<sup>30</sup> Gilbert Winham sluit zich daarbij aan, door te stellen dat onderhandelen een 'mixed-mode relationship' is, 'a mixture between cooperation and conflict.'<sup>31</sup> Alleen conflict zorgt voor vijandigheden, alleen samenwerking brengt regels en bureaucratie. Een mix van beide zorgt voor onderhandelingen, aldus Winham.<sup>32</sup>

Hampson e.a. stellen dat onderhandelingen in feite 'the body and soul' van het moderne statensysteem zijn.<sup>33</sup> Het moderne statensysteem is immers voortgekomen uit de onderhandelde verdragen van de Vrede van Westfalen, respectievelijk de verdragen van Osnabrück en Munster. Met de Vrede van Westfalen werd het begrip soevereiniteit geformaliseerd en spraken de partijen af de vrijheden van religieuze minderheden te respecteren in ruil voor territoriale beheersing. Volgens Hampson e.a. is onderhandeling, als zijnde het hart en de ziel van het moderne statensysteem, dan ook het gewenste instrument wanneer naties met elkaar in conflict zijn.<sup>34</sup>

De voorkeur voor onderhandeling als instrument in de huidige tijd heeft onder andere de volgende twee oorzaken: ten eerste heeft de globalisering ervoor gezorgd dat staten en samenlevingen steeds dichterbij elkaar in de nabijheid kwamen, iets dat gepaard gaat met een toenemend aantal interacties. Als gevolg van deze interacties neemt ook de kans op conflict toe, over bijvoorbeeld geloof en waarden, of over belangen. Deze conflicten kunnen volgens Hampson e.a. alleen opgelost worden door middel van dialoog en onderhandeling.<sup>35</sup> Ten tweede heeft het groeiende aantal internationale instellingen in de twintigste eeuw eveneens een impuls gegeven aan internationale onderhandelingsprocessen, met name aan multilaterale onderhandelingen. Het flink toegenomen aantal professionele onderhandelaars is een ander gevolg daarvan en een voorbeeld van het belang dat staten hechten aan deze processen.<sup>36</sup>

### Concluderend

In deze paragraaf is het concept van (internationale) onderhandelingen besproken. Daarbij zijn een aantal essentiële elementen te onderscheiden. Om te kunnen spreken van onderhandelingen dienen bijvoorbeeld ten minste twee entiteiten uit het internationaal publiek recht betrokken zijn en moeten deze in staat zijn autonoom te handelen. Daarnaast impliceert onderhandelen

---

<sup>30</sup> Iklé, *How nations negotiate*, 2.

<sup>31</sup> Gilbert Winham, 'Negotiation as a management process', *World Politics* 30:1 (1977) pp. 87-114, 112.

<sup>32</sup> Winham, 'Negotiation as a management process', 112.

<sup>33</sup> Hampson, Crocker, Aall, 'Negotiation', 319.

<sup>34</sup> *Ibidem*, 319-320.

<sup>35</sup> *Ibidem*, 320.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

dat alle partijen die deelnemen ook betrokken zijn bij de besluitvorming, dat besluiten genomen worden op basis van instemming en dat de nationale soevereiniteit van alle partijen wordt gerespecteerd. Ten slotte moet er een soort gemeenschappelijk overeengekomen doel zijn, zoals een wettelijk bindende overeenkomst. Partijen moeten daarbij een gemeenschappelijk belang hebben (anders is er niks om voor te onderhandelen) en conflictpunten (anders is er niks om over te onderhandelen). Het groeiende aantal internationale instellingen en de globalisering hebben er onder andere voor gezorgd dat in de huidige tijd onderhandelen het voorkeursinstrument is om conflicten op te lossen.

## 2.2. Multilaterale diplomatie

De afgelopen decennia is er in toenemende mate onderzoek gedaan naar internationale onderhandelingen. Het merendeel van deze literatuur is echter gericht op bilaterale onderhandelingen. Dit is op zich niet verwonderlijk, aangezien dit de dominante vorm van onderhandelen was tot in de tweede helft van de vorige eeuw. Multilaterale diplomatie kan dan ook over het algemeen gezien worden als een moderne ontwikkeling en een natuurlijke uitbreiding van de bilaterale relaties.<sup>37</sup> Zoals eerder al gesteld, neemt de complexiteit van de onderhandelingen toe naarmate er meer partijen aan tafel zitten. Deze complexiteit komt onder andere voort uit de aard van multilaterale onderhandelingen (meerdere partijen, deelnemers en rollen), maar ook uit de lange duur van dergelijke onderhandelingen, de besluitvorming op basis van consensus en groepsdynamieken als coalitievorming. In deze paragraaf zal worden ingegaan op deze kenmerken die multilaterale onderhandelingen definiëren en (in de meeste gevallen) onderscheiden van de bilaterale variant.<sup>38</sup>

Voortbouwend op de eerdere definitie van onderhandelingen van Thuysbaert, kunnen multilaterale onderhandelingen als volgt worden gedefinieerd: ‘Multilateral negotiations are discussions between three or more entities of international public law, having as their principle objective an agreement – by definition, multilateral – implying the recognition by all the signatories of mutual rights and obligations.’<sup>39</sup> Deze definitie bevat dezelfde drie essentiële

---

<sup>37</sup> Thuysbaert, *Diplomatic skating on thin multilateral ice*, 23.

<sup>38</sup> Hoewel ‘diplomatie’ en ‘onderhandelingen’ niet exact dezelfde betekenis hebben, is het onderscheid tussen deze begrippen op het terrein van multilaterale onderhandelingen minder duidelijk dan bij bijvoorbeeld bilaterale onderhandelingen. Daarom worden de begrippen dan ook als synoniemen van elkaar gebruikt door vrijwel alle auteurs die hierover schrijven, zo ook in deze scriptie. Volgens Thuysbaert komt dit voort uit het gegeven dat de voornaamste taak van een multilaterale diplomaat is om te onderhandelen. Zie: Thuysbaert, *Diplomatic skating on thin multilateral ice*, 23.

<sup>39</sup> Thuysbaert, *Diplomatic skating on thin multilateral ice*, 28.

kenmerken van onderhandelingen, met die toevoeging dat het in dit geval gaat om drie of meer partijen. Dat is tevens de kern van het verschil tussen bilaterale en multilaterale onderhandelingen. Mede door de groei van het aantal staten sinds 1945, is het aantal deelnemers aan multilaterale onderhandelingen de afgelopen decennia flink toegenomen.<sup>40</sup> Deze toename heeft een aantal gevolgen in relatie tot de complexiteit. Zo is er onder andere sprake van meer verscheidenheid in termen van belangen en percepties. Tevens heerst er binnen partijen meer onzekerheid over de voorkeuren van de andere partijen.<sup>41</sup>

Traditioneel gezien waren staten en hun vertegenwoordigers de enige deelnemers aan multilaterale onderhandelingen. Nog steeds zijn zij de belangrijkste deelnemers, maar de afgelopen decennia zijn er meer spelers op het toneel verschenen. Tegenwoordig zijn steeds meer verschillende niet-statelijke actoren betrokken bij onderhandelingen. Voorbeelden hiervan zijn internationale, regionale en non-gouvernementele organisaties. Abiodun Williams stelt dat het aantal niet-statelijke actoren net zo snel gegroeid is als het aantal staten na de Tweede Wereldoorlog.<sup>42</sup> Waren er in 1940 bijvoorbeeld nog ongeveer vijfhonderd NGO's, eind jaren tachtig was dit aantal gegroeid naar meer dan vierduizend. In de volgende paragraaf zullen de belangrijkste actoren tijdens conferentie-onderhandelingen besproken worden.

Partijen kunnen tijdens multilaterale onderhandelingen een aantal verschillende rollen spelen. Gunnar Sjöstedt, Bertram I. Spector en I. William Zartman hebben hiervoor een aantal typeringen ontwikkeld.<sup>43</sup> Zo zijn er partijen die bijvoorbeeld graag het heft in eigen hand nemen en een leidende rol spelen tijdens de onderhandelingen. Op deze manier proberen zij een overeenkomst te forceren die overeenkomt met hun eigen belangen. Deze partijen worden 'drivers' genoemd. Partijen die ook een overeenkomst proberen te bewerkstelligen maar dan vanuit een meer neutrale positie, worden door Sjöstedt e.a. getypeerd als 'conductors'. Naast 'drivers' en 'conductors' zijn er ook 'defenders'. Dit zijn de partijen die slechts belang hebben bij één onderwerp. Hun focus ligt bij dit ene onderwerp en zij zijn minder bezig met het algehele succes van de onderhandelingen. Een vierde rol is die van 'braker', deelnemers die uit zijn op het blokkeren van een overeenkomst en die vooral hun eigen handelingsvrijheid willen

---

<sup>40</sup> Van 51 in 1945 naar 193 tegenwoordig.

<sup>41</sup> Chasek, *Earth negotiations*, 26.

<sup>42</sup> Abiodun Williams, 'Introduction', in: Idem (ed.), *Many voices. Multilateral negotiation in the world arena* (Boulder 1992) 3.

<sup>43</sup> Zie: Gunnar Sjöstedt, Bertram I. Spector en I. William Zartman, 'The dynamics of regime building negotiations', in: Idem (eds.), *Negotiating international regimes. Lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* (Londen 1994) pp. 3-20.



beschermen. Ten slotte zijn er partijen die zelf geen sterke belangen in de onderhandelingen hebben en kunnen dienen als volgers, dit worden door Sjöstedt e.a. ‘cruisers’ genoemd.<sup>44</sup>

Een ander onderscheidend kenmerk van multilaterale onderhandelingen is de lange duur ervan. Vaak gaat er een heel proces van vooronderhandelingen aan vooraf voordat de daadwerkelijke onderhandelingen pas beginnen (zie paragraaf 3.1). Nicole Simonelli, deskundige op het gebied van internationale samenwerking, heeft zich in een van haar studies specifiek gericht op de duur van multilaterale onderhandelingen, waarbij zij bijna 170 onderhandelingen analyseerde.<sup>45</sup> Daarbij kwam ze tot de conclusie dat de gemiddelde duur van onderhandelingen twee en half jaar was, gerekend vanaf het indienen van het eerste voorstel tot aan ondertekening van de overeenkomst. Wat echter vooral opviel was dat de duur van onderhandelingen grote variaties vertoonde: van vier dagen (de Nyon overeenkomst uit 1937) tot ongeveer 21 jaar (de Chemische Wapens Conventie). Simonelli onderzocht waarom sommige onderhandelingen zoveel langer duurden dan andere. Een van haar hypothesen was dat hoe meer partijen betrokken waren bij het onderhandelingsproces, hoe langer de onderhandelingen duurden. Dit bleek het geval, hoewel de toename in aantal partijen wel substantieel moest zijn om effect te hebben.<sup>46</sup>

De complexiteit van multilaterale onderhandelingen wordt volgens Chasek mede veroorzaakt door de groepsdynamieken die tijdens de onderhandelingen zichtbaar zijn.<sup>47</sup> De belangrijkste hiervan is de vorming van coalities. Fen Osler Hampson noemt de vorming van coalities zelfs ‘the hallmark of multilateral diplomacy’.<sup>48</sup> Volgens Hampson helpen coalities het onderhandelingsproces te vereenvoudigen, in een complexe omgeving met meerdere partijen en onderwerpen. Tegelijkertijd kunnen coalities de vooruitzichten op het bereiken van een overeenkomst verhinderen, als blijkt dat de verschillende belangen onverenigbaar zijn en de onderhandelingen in een impasse geraken.<sup>49</sup> Hampson stelt dan ook dat de voornaamste uitdaging tijdens onderhandelingen is om de onderhandelingen zo vorm te geven dat de formatie van samenwerkende of winnende coalities wordt gestimuleerd, terwijl de formatie van blokkerende coalities wordt geminimaliseerd. Strategieën en tactieken die zich richten op het

---

<sup>44</sup> Sjöstedt, Spector en Zartman, ‘The dynamics of regime building negotiations’, 11.

<sup>45</sup> Nicole Simonelli, ‘Bargaining over international multilateral agreements: the duration of negotiations’, *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington* (2005) pp. 1-50.

<sup>46</sup> Simonelli, ‘Bargaining over international multilateral agreements: the duration of negotiations’, 28.

<sup>47</sup> Chasek, *Earth negotiations*, 33.

<sup>48</sup> Fen Osler Hampson, *Multilateral negotiations. Lessons from arms control, trade and the environment* (Baltimore 1995) 5.

<sup>49</sup> Hampson, *Multilateral negotiations*, 5. Voor meer over impasses, zie: Amrita Narlikar (ed.), *Deadlocks in multilateral negotiations: causes and solutions* (Cambridge 2010).

ontleden van complexe onderwerpen en het op een bepaalde manier indelen van de onderhandelingen kunnen hier aan bijdragen, zo stelt Hampson.<sup>50</sup>

Het laatste belangrijke kenmerk van multilaterale onderhandelingen heeft betrekking op de uitkomst van (en de besluitvorming over) onderhandelingen. Bij onderhandelingen tussen twee partijen is het duidelijk dat beide partijen het eens moeten zijn om tot een overeenkomst te komen. Een multilaterale overeenkomst wordt echter vaak gesloten op basis van consensus, waarbij het onthouden van een stem vaak eerder een bevestiging is dan een negatieve stem.<sup>51</sup> Consensus wordt bereikt wanneer een significant aantal van de partijen vóór de overeenkomst is en de rest er niet tegen. Om zoveel mogelijk partijen binnen boord te houden komt het geregeld voor dat gekozen wordt voor taalgebruik waar zoveel mogelijk partijen mee kunnen leven, waardoor veel inhoud verloren gaat (laagste gemeenschappelijke deler). Het kiezen voor besluitvorming op basis van consensus heeft dus belangrijke gevolgen voor het onderhandelingsproces.

### Concluderend

‘Complexiteit’ is het kernwoord waarmee multilaterale onderhandelingen onderscheiden kunnen worden van de bilaterale variant. De belangrijkste oorzaak hiervan is de deelname van meerdere partijen aan de onderhandelingen. Dit zorgt ervoor dat rekening gehouden moet worden met een grotere verscheidenheid in belangen en percepties en meer onzekerheid is over de voorkeuren van andere partijen. Een andere complexe factor is de roldifferentiatie die zichtbaar is tijdens multilaterale onderhandelingen. Afhankelijk van het belang en de invloed die partijen hebben kunnen zij een bepaalde rol spelen in het onderhandelingsproces, variërend van ‘drivers’ tot ‘cruisers’. Het multilaterale onderhandelingsproces neemt vaak lange tijd in beslag, waarbij er een directe relatie is tussen de substantiële toename van het aantal betrokken partijen en de duur van het proces. De vorming van coalities kan dat proces vereenvoudigen, doordat er tussen minder partijen onderhandeld hoeft te worden. Echter, indien een groep het niet eens is met bepaalde besluiten, vormen zij een hechter blok dat de onderhandelingen kan blokkeren. Indien de uitkomst van de onderhandelingen bepaald wordt op basis van consensus kan dit eveneens zorgen voor extra complexiteit (in vergelijking met bijvoorbeeld stemmen op basis van gekwalificeerde meerderheid). In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op een speciale vorm van multilaterale onderhandelingen, namelijk onderhandelingen die in de context van een conferentie plaatsvinden.

---

<sup>50</sup> Hampson, *Multilateral negotiations*, 5.

<sup>51</sup> Zartman, 5.

## 2.3 Conferentiediplomatie

In deze paragraaf zal het begrip ‘conferentiediplomatie’ nader worden toegelicht. Daarbij zal onder andere worden geput uit het werk van de Nederlandse oud-ambassadeur Johan Kaufmann (1918-1999), die met zijn *Conference diplomacy* (1968) de basis heeft gelegd voor verdere studies over dit onderwerp. Tevens zullen in deze paragraaf de belangrijkste actoren in de conferentiediplomatie worden besproken: de delegaties, de voorzitter, het secretariaat en non-gouvernementele organisaties (NGO’s). Ten slotte zal stil worden gestaan bij het concept van mondiale VN-conferenties, die vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw steeds meer opkwamen. In die context moeten ook de conferenties over het VN-Wapenhandelsverdrag worden geplaatst.

### 2.3.1. Conferentiediplomatie in historisch perspectief

Het Congres van Wenen (1815), waarbij honderden deelnemers bij elkaar kwamen om de grenzen van Europa opnieuw te bepalen na de Napoleontische oorlogen, wordt historisch gezien als de eerste grote conferentie. Het grote aantal deelnemers en het daarbij erkennen van de vertegenwoordigers van kleine gebieden was volgens Pamela Chasek de meest significante innovatie van het Congres van Wenen ten opzichte van de eerdere bijeenkomsten van monarchen die de achttiende eeuw hadden gedomineerd.<sup>52</sup> Tegelijkertijd vonden tijdens het Congres echter ook besloten bijeenkomsten van de grootmachten van die tijd (Oostenrijk, Pruisen, Rusland en Verenigd Koninkrijk) plaats, een kenmerk dat overeenkomt met de huidige praktijk.<sup>53</sup> Het Congres van Wenen vormde tevens het begin van een congressysteem, waarbij staatshoofden en regeringsleiders (of ministers) meestal bijeen kwamen om vredesverdragen te tekenen. Deze werden gedurende de negentiende en begin twintigste eeuw in onderling overleg tussen de grootmachten gehouden.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Chasek, *Earth negotiations*, 18. Voor een historisch overzicht van de ontwikkeling van het congressysteem zie ook: A.J.R. Groom, ‘Conference diplomacy’, in: Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Oxford 2013) pp. 263-277. Voor een analyse van het Congres van Wenen in relatie tot conferentiediplomatie zie ook: Richard B. Elrod, ‘The Concert of Europe: A fresh look at an international system’, *World Politics* 28:2 (1976) pp. 159-174.

<sup>53</sup> Norman Scott, ‘The evolution of conference diplomacy’, in: Ludwik Dembinski et al. (eds.), *International Geneva* (Lausanne 1985) pp. 40-51, 42.

<sup>54</sup> Groom, ‘Conference diplomacy’, 263-265.

Tot aan het begin van de Eerste Wereldoorlog vonden deze conferenties slechts sporadisch plaats. Lord Hankey, zelf aanwezig bij bijna vijfhonderd internationale bijeenkomsten vanaf 1914, stelt dat pas na het einde van de Eerste Wereldoorlog meer regelmaat kwam in de bijeenkomsten tussen de belangrijkste betrokken ministers.<sup>55</sup> Een volgende ontwikkeling in het conferentiesysteem was de oprichting van de Volkenbond (1919), die als streven had om universeel (voor alle lidstaten) te zijn in lidmaatschap, ondersteund door een permanent secretariaat. De Volkenbond zou zich bezig houden met alle terreinen van internationale betrekkingen.<sup>56</sup> Daarmee veranderde ook de vorm van diplomatie, die voornamelijk parlementair van aard werd in debat en onderhandeling en dan ook ‘parlementaire diplomatie’ werd genoemd. Daarnaast vonden echter nog steeds conferenties plaats over ad hoc kwesties. Dit was ook noodzakelijk aangezien de Verenigde Staten en aanvankelijk ook de Sovjet-Unie en Duitsland, geen deel uitmaakten van de Volkenbond.<sup>57</sup>

In de periode tussen het begin van de Eerste en het einde van de Tweede Wereldoorlog, maakte het conferentiesysteem een aantal interessante ontwikkelingen door, zo stelt Johan Kaufmann.<sup>58</sup> Zo nam ten eerste het aantal conferenties in snel tempo toe. Kaufmann stelt daarover: ‘what was an impressive development in 1929 has become an avalanche from 1946 onwards.’<sup>59</sup> Daarnaast vonden de meeste conferenties na de Tweede Wereldoorlog plaats in de context van de Verenigde Naties (VN), waar in het begin van de vorige eeuw nog internationale conferenties meestal bijeen werden geroepen door één, of soms meerdere grootmachten (en in een enkel geval door een kleine mogendheid na overleg met de grootmachten). Ten slotte kwamen er na de Tweede Wereldoorlog in toenemende mate economische, financiële, sociale en culturele onderwerpen op de agenda van internationale conferenties, waar dit daarvoor nog vooral conflict gerelateerde kwesties waren.<sup>60</sup> In de context van de conferentiediplomatie werden de jaren zeventig gekenmerkt door de opkomst van zogeheten *mondiale ad hoc conferenties*. Op dat fenomeen zal in de vierde subparagraaf verder in worden gegaan.

### 2.3.2. Conferentiediplomatie gedefinieerd

Conferentiediplomatie kan het beste beschreven worden als een specifieke vorm van multilaterale diplomatie die uitgeoefend wordt rondom een internationale conferentie.

---

<sup>55</sup> Lord Hankey, *Diplomacy by conference* (1946) 12.

<sup>56</sup> Groom, ‘Conference diplomacy’, 265.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Kaufmann, *Conference diplomacy*, 9.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem, 9-10.

Kaufmann definieert conferentiediplomatie als volgt: ‘that part of the management of international relations between governments and of relations between governments and international organizations that takes place in international conferences.’<sup>61</sup> Deze conferenties kunnen een permanent karakter hebben, of in bepaalde intervallen bijeenkomen voor een aantal weken of maanden. Een derde categorie zijn de mondiale VN-conferenties die op ad hoc basis bijeen worden geroepen.<sup>62</sup>

Conferenties kunnen een aantal doelstellingen hebben, waarbij een breed onderscheid kan worden gemaakt tussen beraadslagende, wetgevende of informerende conferenties, waarbij een combinatie van meerdere categorieën mogelijk is.<sup>63</sup> Deze drie hoofddoelstellingen vallen vervolgens uiteen in acht onderliggende doelstellingen.<sup>64</sup> Zo kunnen conferenties als forum dienen voor een discussie over brede of specifieke kwesties. Ook kunnen tijdens conferenties (niet)-bindende aanbevelingen of besluiten gemaakt worden voor overheden of besluiten die richting geven aan secretariaten van een internationale organisatie. Daarnaast kunnen conferenties dienen om een verdrag of een ander formeel internationaal instrument uit te onderhandelen en op te stellen (zoals bij het VN-Wapenhandelsverdrag het geval was) of te zorgen voor de uitwisseling van informatie. Ten slotte kunnen conferenties zorgen voor een bijdrage aan een internationaal programma of beoordelen of er voortgang is gemaakt na het sluiten van een bepaalde overeenkomst of een verdrag.<sup>65</sup>

### 2.3.3. Actoren

Rondom conferenties zijn een aantal specifieke actoren actief, die kenmerkend zijn voor conferentiediplomatie. Dit zijn volgens Kaufmann de delegaties, de voorzitter, het secretariaat en NGO's.<sup>66</sup> In deze subparagraaf zal stil worden gestaan bij de rol van deze actoren in het onderhandelingsproces: van de hoofdrol die de delegaties spelen, tot de meer faciliterende rol van de voorzitter en het secretariaat. Daarnaast zal ook aandacht worden besteed aan de rol van

---

<sup>61</sup> Ibidem, 7. Zie ook Chasek, *Earth negotiations*, 18.

<sup>62</sup> Volker Rittberger, ‘Global conference diplomacy and international policy-making; the case of UN-sponsored world conferences’, *European Journal of Political Research* 11:2 (1983) pp. 167-182, 167.

<sup>63</sup> Kaufmann, *Conference diplomacy*, 11.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Kaufmann, 16.

<sup>66</sup> Johan Kaufmann, ‘The Middle East Peace Process. A new case of conference diplomacy’, *Peace & Change* 18:3 (1993) pp. 290-306, 291. Kaufmann noemt hier niet de rol die individuen spelen in het proces. Hoewel de vaardigheden van individuen een rol spelen in het onderhandelingsproces verklaren zij slechts gedeeltelijk de uitkomsten. De onderhandelaars zijn in hun speelruimte beperkt door de instructies vanaf het thuisfront. Zie: Sophie Meunier, *Trading voices: The European Union in international commercial negotiations* (Princeton 2005).

groepen tijdens onderhandelingen, aangezien zij eveneens een belangrijke factor zijn in de conferentiediplomatie.

Delegaties vormen de voornaamste deelnemers aan conferenties. Tijdens een conferentie bestaat een delegatie vaak uit het hoofd van de delegatie (een ambassadeur of andere hoge ambtenaar, ook wel de vertegenwoordiger genoemd), plaatsvervangend hoofd van een delegatie (of plaatsvervangend vertegenwoordiger) en een aantal adviseurs of specialisten.<sup>67</sup> Het hoofd van de delegatie voert het merendeel van de tijd het woord namens een land, bijvoorbeeld bij het afleggen van verklaringen en tijdens de openbare vergaderingen. Indien hij of zij hiertoe niet in de gelegenheid is, vanwege bijvoorbeeld informele besprekingen die tijdens de openbare vergadering bezig zijn, neemt zijn of haar plaatsvervanger dit over. Daarnaast kan het hoofd van de delegatie door de voorzitter van de conferentie gevraagd worden om een van de werkgroepen voor te zitten.<sup>68</sup>

Om hun invloed te vergroten is het niet ongewoon dat delegaties hun krachten bundelen en een groep of coalitie vormen. Deze groepen kunnen gevormd worden op basis van geografie, politieke voorkeur, een eerder gesloten intergouvernamenteel verdrag of een gemeenschappelijk niveau van economische ontwikkeling. Williams, geeft de volgende opsomming van mogelijke groepen:

There are regional alliances, whose organizing principle is geography, such as the traditional regional groups in the United Nations: the African Group, the Asian Group, the Latin American Group, and the Western European and Others Group; political coalitions (e.g. the Arab League, Commonwealth, Nonaligned); blocs based on intergovernmental economic treaties (e.g., Benelux, Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], and African, Caribbean, and Pacific countries associated with the European Community [ACP]; and groups that share other attributes such as a similar level of economic development (e.g., the Group of 77).<sup>69</sup>

Het vormen van groepen maakt het onderhandelingsproces in principe eenvoudiger en efficiënter, aangezien er minder partijen zijn om mee te onderhandelen. Williams stelt echter dat deze coalities (of groepen) een ‘mixed blessing’ zijn.<sup>70</sup> Zo kunnen zij de onderhandelingen

---

<sup>67</sup> Zie onder andere: Erik Chrispeels, ‘Procedures of multilateral conference diplomacy’, in: Marcel André Boisard, Evgeny M. Chossudovsky, Jacques Lemoine, *Multilateral diplomacy. The United Nations system at Geneva. A working guide* (Dordrecht 1998).

<sup>68</sup> Vaak worden onderhandelingen verdeeld over kleinere werkgroepen waarin subthema’s worden besproken. In het geval van de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag waren er bijvoorbeeld twee werkgroepen, waarvan de Nederlandse ontwapeningsambassadeur er één voorzat.

<sup>69</sup> Williams, ‘Introduction’, 8.

<sup>70</sup> Williams, ‘Introduction’, 5.

ook gijzelen en daarnaast kunnen groepen star en inflexibel worden. Individuele staten zijn makkelijker te vormen en tot actie te bewegen.

De tweede belangrijke actor tijdens internationale conferenties is de voorzitter, ook wel de presiderende functionaris genoemd. Sydney Bailey stelt dat de formele bevoegdheden van een voorzitter van een conferentie in drie categorieën ingedeeld kunnen worden: verplichtende, discretionaire en initiërende bevoegdheden.<sup>71</sup> Onder de eerste categorie vallen bijvoorbeeld het openen en sluiten van vergaderingen, het sturen van discussies, aankondigen van besluiten en het aanwijzen van spreekrecht. De discretionaire bevoegdheden van een voorzitter hebben vooral betrekking op het tot de orde roepen van sprekers, het toestaan van uitgeven van stemverklaringen en van discussie over amendementen die niet op tijd zijn gecirculeerd. Ten slotte schaaft Bailey onder de initiërende bevoegdheden bijvoorbeeld het voorstellen van limieten aan spreektijd en aantal keren dat vertegenwoordigers mogen spreken.<sup>72</sup> Een voorzitter dient daarbij onpartijdig te zijn en speelt vooral een faciliterende rol. Zijn belangrijkste doel is het vooruithelpen van het proces.

Naast de delegaties en de voorzitter van de conferentie is het secretariaat de derde belangrijke en vaste actor tijdens conferenties. Het secretariaat is belast met de organisatie van een conferentie en kan gezien worden als het administratieve en logistieke centrum. Rondom een conferentie spelen veel routinematige zaken die veel tijd van de delegaties zouden vragen. Het secretariaat is er voor om deze uit handen te nemen en ervoor te zorgen dat de deelnemers aan een conferentie zich op hun kernactiviteit kunnen focussen. Tevens vormt het secretariaat het eerste contactpunt in relatie tot non-gouvernementele organisaties, de vierde belangrijke actor in de conferentiediplomatie.

De vierde en laatste belangrijke actor vormen de NGO's, wiens rol in het onderhandelingsproces rondom internationale conferenties sinds 1945 gestaag is gegroeid. Bij het opstellen van het VN Handvest (tijdens de Conferentie van San Francisco in 1945) lobbyden NGO's met succes voor het opnemen van artikel 71, dat voorzag in consultatieve afspraken met de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC).<sup>73</sup> Het waren de mondiale VN-conferenties van de jaren negentig die het symbool werden van excessieve NGO deelname, zo

---

<sup>71</sup> Sydney Bailey, *The General Assembly of the United Nations. A study of procedure and practice* (1964) 111.

<sup>72</sup> Bailey, *The General Assembly of the United Nations. A study of procedure and practice* (1964) 111. Voor een volledig overzicht van de functies van de voorzitter zie Robbie Sabel, *Procedure at international conferences*, 73-92. Kaufmann maakt onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke bevoegdheden.

<sup>73</sup> Peter Willetts, 'From 'consultative arrangements' to 'partnership'. The changing status of NGOs in diplomacy at the UN', *Global Governance* 6:2 (2000) pp. 191-212, 191.

stelt Charlotte Dany.<sup>74</sup> De ‘UN Conference on Environment and Development (UNCED)’ in Rio de Janeiro vormde hierin volgens Dany een keerpunt. Aan deze conferentie namen ongeveer 2.400 vertegenwoordigers van NGO’s deel en nog eens 17.000 aan het parallelle NGO forum. Ter vergelijking: in dezelfde conferentie participeerden 172 regeringsvertegenwoordigers.<sup>75</sup> Deze grote deelname van NGO’s tijdens deze en daarop volgende conferenties zorgde ervoor dat de procedures rondom de status van NGO’s opnieuw tegen het licht werden gehouden en werden herzien.<sup>76</sup> Daarnaast speelden zij een steeds belangrijkere rol in het onderhandelingsproces. Zo zorgden zij ervoor dat bepaalde kwesties op de agenda kwamen van conferenties, adviseerden zij statelijke actoren over beleidskeuzes en hielpen zij bij het opstellen van conferentiedocumenten. Na afloop van conferenties speelden zij een rol in de monitoring van de implementatie van de uitkomsten door staten.<sup>77</sup>

#### 2.3.4. Mondiale ad hoc conferenties

De Haagse Vredesconferenties die rond het begin van de twintigste eeuw werden gehouden, kunnen gezien worden als de voorlopers van de mondiale ad hoc conferenties die de VN vanaf de jaren zeventig in toenemende mate begon te organiseren.<sup>78</sup> In tegenstelling tot de reguliere en periodieke conferenties die de VN normaliter organiseerde, werden deze mondiale conferenties op ad hoc basis bijeengeroepen.<sup>79</sup> De thema’s van deze conferenties waren mondiale problemen als de aantasting van het milieu, bevolkingsgroei, urbanisatie en vrouwenrechten: onderwerpen die in de jaren daarvoor bediscussieerd waren in kleinere (multilaterale) fora, maar niet op de internationale agenda stonden. Daar werd verandering in gebracht met de mondiale ad hoc conferenties, waarvan de ‘United Nations Conference on the Human Environment’ (Stockholm 1972) de eerste was.

Een gezaghebbende definitie van wat een mondiale ad hoc conferentie vormt, ontbreekt vooralsnog. Michael Schechter, expert op VN-terrein, stelt echter dat de gezamenlijke

---

<sup>74</sup> Charlotte Dany, *Global governance and NGO participation. Shaping the information society in the United Nations* (Abingdon 2013) 3.

<sup>75</sup> Dany, *Global governance and NGO participation*, 3.

<sup>76</sup> Willetts, ‘From ‘consultative arrangements’ to ‘partnership’, 194.

<sup>77</sup> Dany, *Global governance and NGO participation*, 4.

<sup>78</sup> Thomas G. Weiss en Ramesh Thakur, *Global governance and the UN. An unfinished journey* (Bloomington 2010) 223-224. Aangezien deze conferenties door de VN worden georganiseerd, worden zij in de literatuur dan ook wel ‘mondiale VN-conferenties’ genoemd.

<sup>79</sup> Emmerij, Jolly, Weiss, *Ahead of the curve?*, 80-81.



inspectie-eenheid van de VN een definitie van een ‘speciale conferentie’ heeft aangenomen zoals deze is gebruikt in een VN-rapport uit 1980.<sup>80</sup> Deze definitie luidt als volgt:

A conference that is not part of the regular recurrent conference programme of a biennium, but that is convened in response to a specific resolution by the General Assembly or the Economic and Social Council, for whose substantive preparation and specific additional budgetary provisions are made and which all States are normally invited to attend. Such a conference usually extends over a period of a minimum of two to a maximum of four to six weeks and requires an intensive level of planning and servicing.<sup>81</sup>

De conferenties over het VN-Wapenhandelsverdrag voldoen aan deze definitie.

Inherent aan dit soort conferenties was een nieuw, vast sjabloon dat de VN introduceerde: de instelling van een tijdelijk secretariaat, voorgezeten door een secretaris-generaal, vaak van buiten de VN; een serie *PrepComs*; de deelname van NGO’s; vaste uitkomsten (slotverklaringen en actieprogramma’s); en, vooral vanaf de jaren negentig, instellingen voor de follow-up en monitoring van de uitkomsten van de conferenties.<sup>82</sup> De VN-conferenties van tegenwoordig kennen nog steeds dit zelfde conferentiesysteem.

Mondiale ad hoc conferenties worden georganiseerd om in alle delen van de wereld bewustzijn te creëren over een bepaald probleem en zo de dominante houding te veranderen die ten aanzien van een onderwerp heerst. Of, zoals Michael Schechter stelt: ‘to treat as global challenges issues heretofore treated only as local or regional problems.’<sup>83</sup> Andere belangrijke doeleinden van dergelijke conferenties zijn het mobiliseren van regeringen en NGO’s om actie te ondernemen; internationale standaarden, principes en richtlijnen in te stellen of te bekrachtigen; om institutionele capaciteit op te bouwen zowel bij lidstaten als op mondiaal niveau en om te zorgen dat regeringen toezeggingen doen en daaraan gehouden kunnen worden.<sup>84</sup>

### Concluderend

In deze paragraaf is ingegaan op de specifieke aard van conferentiediplomatie, waarbij onder andere aandacht is besteed aan de verschillende actoren die kenmerkend zijn voor deze vorm

---

<sup>80</sup> Michael Schechter, *UN global conferences* (Abingdon 2005) 5

<sup>81</sup> Schechter, *UN global conferences*, (Abingdon 2005) 5.

<sup>82</sup> Emmerij, Jolly en Weiss, *Ahead of the curve?*, 80-81.

<sup>83</sup> Schechter, *UN global conferences*, 5. Zie ook Jacques Fomerand, *The A to Z of the United Nations* (Plymouth 2007) 136-137, 9.

<sup>84</sup> Idem. Zie ook Jean Krasno, *The United Nations. Confronting the challenges of a global society* (Boulder 2004) 66 (in relatie tot het creëren van normen) en Franz Nuscheler, ‘World conferences’, in: Helmut Vogler (ed.), *A concise encyclopedia of the United Nations* (2002) pp. 684-688, 687-688.

van diplomatie. Deze informatie vormt een deel van de theoretische onderbouwing van de case study over het VN-Wapenhandelsverdrag en is van belang voor een goed begrip van de casus. Zo is in deze paragraaf onder andere stilgestaan bij de significante stijging van het aantal conferenties dat georganiseerd werd vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog. Daarbij vonden steeds meer conferenties in VN-verband plaats, met als belangrijke ontwikkeling de opkomst van de mondiale ad hoc conferenties vanaf de jaren zeventig. Tijdens deze conferenties staan grensoverschrijdende onderwerpen centraal die internationale aandacht behoeven. Naast de delegaties die vanzelfsprekend een grote rol in het onderhandelingsproces spelen, zijn ook de voorzitter, het secretariaat en NGO's belangrijke actoren in de conferentiediplomatie.

### 3. Analytisch kader

Waar de nadruk in het vorige hoofdstuk vooral op de aard van multilaterale – en conferentiediplomatie lag, zal in dit derde hoofdstuk verder worden ingezoomd op de specifieke analysemethodes die centraal staan in de case study: de gefaseerde procesanalyse en de omslagpuntenanalyse. De gefaseerde procesanalyse zal in paragraaf één aan bod komen, de omslagpuntenanalyse in paragraaf twee. Eerst zal echter nog kort worden ingegaan op de analyse van internationale onderhandelingen in het algemeen.

De afgelopen decennia hebben theoretici op verschillende manieren getracht inzicht te verschaffen in internationale onderhandelingsprocessen. Daarbij hebben sommige theoretici bijvoorbeeld gebruik gemaakt van structurele theorieën, die internationale onderhandelingskwesties doorgaans bezien in termen van machtsmiddelen en capaciteiten van de onderhandelende partijen. De structurele theorie wordt in de literatuur over internationale betrekkingen het meeste geassocieerd met de (neo)realistische school, waarbij de nadruk ligt op de gevolgen van de internationale verdeling van macht op het gedrag van staten.<sup>85</sup> Andere theoretici hebben juist specifiek aandacht besteed aan de besluitvormingsprocessen rondom internationale onderhandelingen, om zodoende te verklaren waarom een partij of coalitie bepaalde strategieën accepteert en andere juist afwijst. Een voorbeeld hiervan is de speltheorie. Dergelijke benaderingen trachten de meest optimale manier van handelen en uitkomst per partij te beschrijven.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Voor een overzicht van de verschillende analysemethoden zie: Fen Osler Hampson, Chester A. Crocker en Pamela Aall, 'Negotiation', in: Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Oxford 2013) pp. 319-336, 324. Zie ook Chasek, 36-38 en I. William Zartman, 'Common elements in the analysis of the negotiation process', *Negotiation Journal* 4:1 (1988) 31-43.

<sup>86</sup> Hampson, Crocker en Aall, 'Negotiation', 326. Zie ook Chasek, *Earth negotiations*, 36.

Naast de structurele en de besluitvormingsanalyse is een derde vorm van analyse procesgeoriënteerd. Daarbij wordt geen gebruik gemaakt van restrictieve aannames over rationaliteit (zoals bij besluitvormingsanalyse) zodat er meer ruimte is voor ‘empirical richness’ en beschouwing van een breder spectrum aan variabelen in internationale onderhandelingsprocessen, zo stelt Fen Osler Hampson.<sup>87</sup> Gezien de complexiteit van internationale onderhandelingsprocessen zijn inductieve analysemethodes daarom beter in staat om onderhandelingsprocessen te verklaren dan deductieve methodes, aldus Hampson.<sup>88</sup> In de analyse van de case study zal dan ook voornamelijk gebruik worden gemaakt van inductieve methodes, zoals verderop in dit hoofdstuk ook aan de orde zal komen.

Proces georiënteerde benaderingen zien het onderhandelingsproces doorgaans in termen van fasen, waarbij verschillende factoren (zoals druk van omgeving, cognitieve invloeden, persoonlijkheid en interactieprocessen) van invloed kunnen zijn op onderhandelingsgedrag en de uitkomst van de onderhandelingen.<sup>89</sup> Het onderhandelingsproces zelf kan eveneens als belangrijke variabele in analyses worden gezien. Auteurs analyseren in dat geval de verschillende fasen van de onderhandelingen en de dynamieken die leidden tot aannahme van een specifieke overeenkomst. Van deze benaderingen is met name de gefaseerde procesanalyse (waarbij de onderhandelingsfasen apart worden beschreven en geanalyseerd) een vruchtbare methode, zo stelt Carlos Fernando Diaz-Paniagua.<sup>90</sup> In de eerste paragraaf zal verder worden ingegaan op deze methode en zal een overzicht worden gegeven van de bestaande literatuur op dit terrein.

### 3.1. Gefaseerde procesanalyse

Bij een gefaseerde procesanalyse wordt het onderhandelingsproces gezien als een opeenvolging van fasen, in elk waarvan de onderhandelende partijen een aantal specifieke (procedurele) stappen moeten nemen om door te gaan naar een volgende fase en uiteindelijk een overeenkomst te bereiken.<sup>91</sup> De eerste fase bestaat bijvoorbeeld vaak uit het verkennen van de

---

<sup>87</sup> Ibidem, 331.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Hampson, *Multilateral negotiations*, 15.

<sup>90</sup> Carlos Fernando Diaz-Paniagua, *Negotiating terrorism. The negotiation dynamics of four UN counter-terrorism treaties 1997-2005* (Ann Arbor 2008) 90. Het concept van fasen heeft echter ook een bepaalde mate van kunstmatigheid, zo stelt Chasek: ‘The concept of phases and turning points in any discipline has a degree of artificiality to it and it may often seem like trying to fit a square pig into a round hole. However, in spite of its shortcomings, it does provide a road map so that both negotiators and students of negotiations can better understand where they are in the process and how best to proceed.’ Chasek, *Earth negotiations*, 135.

<sup>91</sup> Chasek, 3.

mogelijkheden tot onderhandelingen en de erkenning van partijen dat dit ook het gewenste mechanisme is. De indeling van het onderhandelingsproces in fases is arbitrair en auteurs hebben daarbij verschillende faseringen aangebracht. Zo menen sommige auteurs dat het onderhandelingsproces bestaat uit drie fases, terwijl andere stellen dat het proces in acht fases is op te delen.

Deze manier van analyseren kan worden toegepast op zowel bilaterale, multilaterale als conferentie-onderhandelingen. Ieder onderhandelingsproces kent een eigen dynamiek, waardoor het niet verwonderlijk is dat de faseringen daardoor kunnen verschillen. Chasek stelt echter dat bepaalde faseringen voor meerdere soorten onderhandelingen bruikbaar zijn.<sup>92</sup> In deze scriptie zal echter worden betoogd dat in het geval van conferentiediplomatie een eigen fasering noodzakelijk is voor de beste analyse.

Chasek stelt dat het met deze methode mogelijk is om de acties van de onderhandelende partijen per fase te onderzoeken en zo te bepalen hoe internationale overeenkomsten bereikt worden en daarmee dus verbanden te leggen tussen het proces en de uitkomst.<sup>93</sup> De gefaseerde procesanalyse kan dus zowel gebruikt worden om de complexiteiten van internationale onderhandelingen te reduceren tot een beheersbaar niveau, als om te begrijpen wat onderhandelaars in de verschillende fases moeten doen om de onderhandelingen richting een succesvolle uitkomst te sturen.<sup>94</sup> Hieronder zal een vergelijking worden gemaakt van de auteurs die deze methode hebben gebruikt om multilaterale en conferentie-onderhandelingen te analyseren.

### 3.1.1. Fases in multilaterale onderhandelingen

Bij de vergelijking van de literatuur op het gebied van multilaterale onderhandelingen valt op dat auteurs pas vanaf begin jaren negentig hier meer aandacht aan gingen besteden, vooral wat betreft de gefaseerde procesanalyse (hetzelfde kan echter gesteld worden voor literatuur over multilaterale onderhandelingen in het algemeen). In de periode daarvoor lag de focus vooral op bilaterale onderhandelingen. Inmiddels hebben echter meerdere auteurs de gefaseerde procesanalyse toegepast op multilaterale onderhandelingen. Hun werk zal hieronder kort worden besproken.

---

<sup>92</sup> Chasek, 40.

<sup>93</sup> Ibidem, 35-36.

<sup>94</sup> Ibidem, 3.

Een van de eerste auteurs die het multilaterale onderhandelingsproces heeft geanalyseerd door middel van een gefaseerde procesanalyse was Saadia Touval.<sup>95</sup> Volgens haar zijn drie verschillende fases te onderscheiden: de vooronderhandelingsfase, de formele onderhandelingsfase en de overeenkomstfase. In de eerste fase vindt er vooral informeel contact plaats tussen de onderhandelende partijen. Daarbij wordt onder andere gesproken over de lijst van deelnemers en andere procedurele kwesties. Daarnaast wordt het probleem verkend, de agenda opgesteld en wordt gezocht naar een algemeen raamwerk waarbinnen de overeenkomst kan worden bereikt. De volgende fase is volgens Touval de formele onderhandelingsfase, waarin de uitwisseling van informatie plaatsvindt en onderhandeld wordt over gedetailleerde voorwaarden voor een overeenkomst. Tijdens de overeenkomstfase worden de tentatieve afspraken vertaald in wettelijk geformuleerde overeenkomsten. Het kan voorkomen dat partijen op het laatste moment nog bedenkingen hebben over de afgesproken voorwaarden, of over de implementatie van de overeenkomst. Hierdoor kan deze fase soms langer duren, iets dat voorkomen kan worden door een afgesproken deadline.<sup>96</sup>

Abiodun Williams identificeert net als Touval drie fases. Williams heeft deze echter een andere benaming gegeven: het besluit om te onderhandelen, het bereiken van een overeenkomst en het eindspel.<sup>97</sup> Partijen kunnen om een aantal redenen besluiten om onderhandelingen te starten, zo stelt Williams. Bijvoorbeeld om een militair conflict te beëindigen, kwesties op het gebied van handel en ontwikkeling aan te pakken of om milieu gevaren te bespreken. Indien partijen een overeenkomst willen bereiken zullen zij niet alleen rekening moeten houden met de posities van hun regering en belangen groeperingen, maar ook van de regionale coalitie waartoe het betreffende land behoort. Tijdens de laatste fase, het eindspel, worden finale besluiten genomen. Dit gebeurt volgens Williams ook meestal onder hoge tijdsdruk, die ervoor zorgt dat partijen inbinden en hun posities verschuiven.<sup>98</sup>

Fen Osler Hampson hanteert een soortgelijke indeling als Touval, hij voegt echter nog 'implementatie' toe aan de laatste fase.<sup>99</sup> De vooronderhandelingsfase is volgens Hampson het voorspel voor de formele onderhandelingen, die ten einde komt met het besluit van een of meer partijen om onderhandelingen als een optie te zien. De complexiteit die inherent is aan multilaterale onderhandelingen (veel partijen, verschillende belangen) kan tijdens de

---

<sup>95</sup> Saadia Touval, 'Multilateral negotiation. An analytical approach', *Negotiation Journal* 5:2 (1989) pp. 159–173.

<sup>96</sup> Touval, 'Multilateral negotiation', 160-163.

<sup>97</sup> Williams, 'Introduction', in: idem (ed.), *Many voices. Multilateral negotiation in the world arena* (Boulder 1992) pp. 1-10.

<sup>98</sup> Williams, 'Introduction', 7-8.

<sup>99</sup> Hampson, *Multilateral negotiations*, 26-28.

vooronderhandelingsfase worden gereduceerd. Nadat een overeenkomst is bereikt, proberen partijen de afspraken te vertalen naar een concreet pakket van wederzijdse verplichtingen en vervolgacties.<sup>100</sup>

Pamela Chasek heeft in haar werk een vergelijking gemaakt tussen de verschillende fases in bilaterale, multilaterale en conferentie-onderhandelingen en heeft vervolgens deze theorie toegepast op elf casussen van multilaterale milieu onderhandelingen. Daarbij heeft zij zes fases geïdentificeerd: aanleidingen, definiëring van de kwestie, verklaring van eerste standpunten, bouwen van het raamwerk, finale onderhandelingen (details), ratificatie/implementatie.<sup>101</sup> Chasek stelt dat er vaak een gebeurtenis of probleem is dat de aanleiding vormt voor de internationale gemeenschap om een bepaalde kwestie aan te pakken, (zoals bijvoorbeeld een milieuramp of een militaire actie). Nadat partijen tot de conclusie zijn gekomen dat multilaterale onderhandelingen het gewenste mechanisme vormen om de kwestie aan te pakken, wordt de kwestie gedefinieerd om de voorbereiding van de eerste voorstellen en standpunten te faciliteren en scherp te stellen.

Tijdens de derde fase presenteren partijen hun eerste standpunten en voorstellen. Chasek stelt, evenals Williams en Hampson, dat hierbij vaak coalities worden gevormd, om zo de multilaterale complexiteiten het hoofd te bieden. Vervolgens begint het opstellen van (en onderhandelen over) de overeenkomst. De eerste aanzet daartoe kan door de voorzitter worden gedaan. In het meest positieve geval bereiken de partijen al een voorlopige overeenkomst, in andere gevallen worden de slotbepaling bewaard tot de volgende fase: de finale onderhandelingsfase. Tijdens deze fase wordt een overeenkomst bereikt over de volledige tekst.<sup>102</sup> Net als Hampson ziet Chasek als laatste fase het (ratificeren en) implementeren van de overeenkomst. Overigens maakt Chasek een aantal voorbehouden bij haar fasering: zo stelt zij dat het van belang is om te realiseren dat deze fases niet per se opeenvolgend zijn, dat fases kunnen overlappen en dat indien een fase gepasseerd is, dit niet betekent dat de partijen niet terug kunnen keren naar deze fase als de onderhandelingen worden afgebroken.<sup>103</sup> Dit is van belang, aangezien in deze scriptie gesteld zal worden dat dit niet geldt voor fases in conferentie-onderhandelingen, die in de volgende paragraaf besproken zullen worden.

---

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Chasek, 135-149.

<sup>102</sup> Chasek 144.

<sup>103</sup> Ibidem, 135.

### 3.1.2. Fases in conferentie-onderhandelingen

In tegenstelling tot de literatuur over fases in multilaterale onderhandelingen, is er op het gebied van conferentiediplomatie slechts door één auteur gebruik gemaakt van de gefaseerde procesanalyse: Volker Rittberger. Wat daarbij wel opvalt, is dat Rittberger wel eerder was met zijn analyse dan de auteurs hierboven, namelijk in een artikel uit 1983.<sup>104</sup> Deze fasering heeft hij vervolgens aangevuld in een later artikel uit 1998.<sup>105</sup> Aangezien voor deze paragraaf slechts geput zal worden uit het werk van Rittberger en deze fasering ook gebruikt zal worden voor de case study van het VN-Wapenhandelsverdrag, zal hier daarom wat meer aandacht aan worden besteed. Rittberger stelt dat het onderhandelingsproces rondom mondiale ad hoc conferenties bestaat uit vier fases: het voorstel tot een conferentie, de voorbereiding, de conferentie zelf (conferentie besluitvorming) en de implementatie. Deze vier fases zullen hieronder uiteengezet worden.

De eerste fase van het onderhandelingsproces wordt gekenmerkt door verkennende gesprekken tussen regeringen, waarbij het doel is te bepalen of er consensus (of tenminste een breed gedeelde mening) bestaat over dat het betreffende onderwerp een collectieve diplomatieke inspanning vereist in de vorm van een internationale conferentie. Het voorstel daartoe komt in de meeste gevallen van een regering of van VN-secretariaten. Tevens moet overeenstemming bereikt worden over welke staten zullen deelnemen aan de conferentie. Hierbij spelen verschillende factoren mee. Zo is deelname aan een conferentie voor sommige staten een kwestie van prestige en deze partijen zullen er alles aan doen om deel te nemen. Daarnaast zal de lidstaat die de conferentie heeft voorgesteld zoveel mogelijk gelijkgezinde lidstaten bij de conferentie willen hebben, om zo een concurrentievoordeel te hebben tijdens het onderhandelingsproces. In een groot aantal gevallen, bijvoorbeeld bij de mondiale VN-conferenties, is het echter zo dat alle lidstaten vrij zijn om deel te nemen. Deze fase eindigt met het formele besluit om een conferentie (over een specifiek onderwerp) bijeen te roepen.

Nadat besloten is om een conferentie bijeen te roepen, begint de voorbereidende fase. De specifieke aspecten van het onderwerp die tijdens de conferentie moeten worden behandeld, worden tijdens deze fase geïdentificeerd. De voorbereidingen van de conferentie worden belegd bij een intergouvernementeel orgaan, de *PrepCom*. Dit kan een bestaand orgaan zijn, of *ad hoc*

---

<sup>104</sup> Volker Rittberger, 'Global conference diplomacy and international policy-making; the case of UN-sponsored world conferences', *European Journal of Political Research* 11:2 (1983) pp. 167-182.

<sup>105</sup> Volker Rittberger, 'International conference diplomacy: a conspectus', in: Marcel André Boisard, Evgeny M. Chossudovsky, Jacques Lemoine (eds.), *Multilateral diplomacy. The United Nations system at Geneva. A working guide* (Dordrecht 1998) pp. 15-28.

bijeengeroepen.<sup>106</sup> Hoewel de conferentie nog moet beginnen worden tijdens deze fase vaak ook al de slotdocumenten opgesteld, zoals de eindverklaring, actiepunten en andere besluiten.<sup>107</sup> De voorbereidende fase is van essentieel belang in het onderhandelingsproces en is bepalend voor het slagen of het mislukken van een internationale conferentie. Aangezien internationale conferenties vaak onder grote tijdsdruk plaatsvinden, is er tijdens de conferentie beperkte tijd om te onderhandelen. De basis voor deze onderhandelingen moet daarom al in de voorbereidende fase gelegd worden.<sup>108</sup> Tijdens deze fase worden ook coalities gevormd van gelijkgezinde landen. De opening van de conferentie markeert tegelijkertijd het einde van de voorbereidingsfase en het begin van de besluitvormingsfase.

Het onderhandelingsproces, dat in sommige gevallen enkele jaren geduurd heeft, komt tijdens de besluitvormingsfase tot een climax. De resultaten die in het voorbereidingsproces zijn bereikt, moeten nu omgezet worden in wettelijk geformuleerde overeenkomsten. Hierbij staan de deelnemers onder grote druk, zowel op de plek van de onderhandelingen (door NGO's en media) als in het thuisland (regering, parlement, publieke opinie). Lidstaten proberen de druk onderling ook nog te vergroten, door op het laatste moment toezeggingen te vragen die daarvoor nog geweigerd werden.<sup>109</sup> Het bereiken van inhoudelijke resultaten is volgens Rittberger van een aantal factoren afhankelijk: de mate waarin het aantal deelnemers is teruggebracht door de vorming van groepen of coalities, het aantal commissies waarover de behandeling van het onderwerp verdeeld is en de mate waarin zogeheten 'trade-offs' en concessies gesloten kunnen worden. Deze fase eindigt met het sluiten van een overeenkomst.

Ten slotte identificeert Rittberger een implementatiefase. De consensus die tijdens de besluitvormingsfase is bereikt moet in deze fase vertaald worden in concrete plannen en maatregelen die door de betrokken partijen geïmplementeerd moeten worden. Het relatief gemakkelijk bereiken van consensus is geen garantie dat de implementatie zonder vertraging zal verlopen. De consensus is bereikt door onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van regeringen, maar kan gedwarsboemd worden door parlementen of machtige maatschappelijke belangengroepen, aldus Rittberger. De mate van autoriteit van de conferentie (die wordt bepaald door het aantal deelnemers en de macht van deze deelnemers) is volgens Rittberger bepalend voor de eventuele discrepantie die ontstaat tussen de uitkomst van de onderhandelingen en de implementatie daarvan.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> Ibidem. Zie ook Schechter, *UN global conferences*, 10.

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Ibidem, 25.



### Concluderend

De gefaseerde procesanalyse is een zeer bruikbare methode voor het analyseren van onderhandelingsprocessen, waarbij het mogelijk is om per fase de acties van onderhandelende partijen te onderzoeken en zo te bepalen hoe een internationale overeenkomst tot stand komt. Door middel van deze analyse kan de complexiteit van internationale onderhandelingen ingeperkt worden en een duidelijk inzicht in elke stap van het onderhandelingsproces worden verworven. Iedere auteur geeft zijn of haar eigen invulling aan de analysemethode en deelt het onderhandelingsproces op in verschillende fases. Bij het multilaterale onderhandelingsproces worden over het algemeen drie brede fases geïdentificeerd, met als vaste onderdelen in ieder geval een vooronderhandelingsfase en een fase waarin de feitelijke onderhandelingen plaatsvinden. Daarbij wordt door Pamela Chasek gesteld dat de verschillende fases kunnen overlappen en dat de onderhandelingen eveneens kunnen terugkeren naar een eerdere fase. In de conferentiediplomatie worden door Volker Rittberger vier (duidelijk afgescheiden) fases onderscheiden. Rittberger noemt tevens een aantal heldere eindpunten per fase. Dit worden ook wel omslagpunten genoemd. In de volgende paragraaf zal uiteen worden gezet hoe deze punten geïdentificeerd kunnen worden door middel van een omslagpuntenanalyse (die gebruikt kan worden als aanvulling op een gefaseerde procesanalyse).

### 3.2. Omslagpuntenanalyse

In de vorige paragraaf zijn de verschillende fases besproken waarin het internationale onderhandelingsproces verdeeld kan worden. Deze fases bieden – zoals hierboven al is gesteld – een overzichtelijk raamwerk, maar een aanvullende analyse is vereist om dit raamwerk inhoud te geven en om te verklaren hoe en waarom de onderhandelingen van de ene fase naar de volgende bewegen (of juist een tegengestelde beweging maken). Hiermee wordt gedoeld op een zogeheten omslagpuntenanalyse. Daniel Druckman, specialist op het gebied van internationale onderhandelingen, kan gezien worden als degene die het concept van omslagpunten heeft geoperationaliseerd voor de analyse van internationale onderhandelingen.<sup>111</sup> In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de omslagpuntenanalyse

---

<sup>111</sup> Zie onder andere: Daniel Druckman, 'Stages, turning points, and crises: negotiating military base rights, Spain and the United States', *Journal of Conflict Resolution* 30:2 (1986) pp. 327-360 en Idem, 'Turning points in international negotiation. A comparative analysis', *Journal of Conflict Resolution* 45:4 (2001) pp. 519-544.

van Druckman en vervolgens zullen de omslagpunten in het multilaterale en conferentie-onderhandelingsproces uiteengezet worden.

Druckman stelde in 2001 dat er over het algemeen overeenstemming was tussen theoretici over een conceptuele definitie van omslagpunten, maar niet over hoe het concept geoperationaliseerd zou moeten worden. Geen enkele theoreticus bood een terminologie waarmee de gebeurtenissen die ten grondslag lagen aan verschillende omslagpunten onderscheiden konden worden. Daarnaast werd ook niet toegelicht of deze gebeurtenissen de aanleidingen waren van de omslagpunten, of de omslagpunten zelf, zo stelt Druckman.<sup>112</sup> In een poging meer precisie in definitie en analyse aan te brengen, heeft Druckman onderscheid gemaakt tussen drie verschillende elementen rondom omslagpunten: ‘precipitants’ (hier vertaald als aanleidingen: gebeurtenissen die voorafgaan aan een omslagpunt), ‘departures’ (vertrekpunten, dit zijn de omslagpunten zelf) en ‘consequences’ (gevolgen, deze volgen direct na de omslagpunten).<sup>113</sup> Zoals Druckman stelt: ‘Process departures are considered to be turning points precipitated by certain events with consequences for progress toward or away from agreement.’<sup>114</sup>

Druckman stelde wel dat in eerder onderzoek is gesuggereerd dat er een mogelijk verband is tussen het type onderhandelingen en de factoren die de aanleiding zijn voor het ontstaan van omslagpunten. In onderhandelingen over veiligheidskwesties worden omslagpunten volgens Druckman voornamelijk veroorzaakt door externe gebeurtenissen, terwijl in onderhandelingen over handels- en milieukwesties voortgang eerder toe te schrijven is aan procedurele en inhoudelijke invloeden.<sup>115</sup> Deze constatering zou volgens Druckman een weerspiegeling kunnen zijn van het verschil in opstelling van regeringen ten aanzien van veiligheidskwesties vergeleken met hoe zij omgaan met andere soorten onderhandelingen. Zo stelt Druckman: ‘Security issues have been negotiated in the context of adversarial relationships between nations...Acting strategically, security negotiators are cognizant of the connection between a shifting balance of power among their nations and the shifting balance that obtains with the negotiations.’<sup>116</sup> In de case study van het VN-Wapenhandelsverdrag zal onderzocht worden of ook daar externe factoren een grote rol spelen in het ontstaan van omslagpunten. Hieronder zal kort worden ingegaan op de drie onderdelen van het raamwerk van Druckman.

---

<sup>112</sup> Druckman, ‘Turning points in international negotiation’, 520.

<sup>113</sup> Ibidem, 521.

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Ibidem, 521.

<sup>116</sup> Ibidem.

Het vertrekpunt is het centrale punt in de omslagpuntenanalyse: het wordt afgebakend door een gebeurtenis die vlak daarvoor plaatsvindt en een gebeurtenis vlak daarna. Druckman stelt dat vertrekpunten abrupt en minder abrupt van aard kunnen zijn.<sup>117</sup> Abrupte vertrekpunten zijn plotselinge afwijkingen, zoals bijvoorbeeld een onverwachte transitie van de ene onderhandelingsfase naar de andere of een definitieve overeenkomst. Onder minder abrupte vertrekpunten vallen beslissingen van de onderhandelende partijen over het accepteren of weigeren van een voorstel of idee, of een (verwachte) transitie van de ene fase naar de andere. Druckman en Mara Olekalns definiëren een vertrekpunt als: ‘a clear and self-evident change from earlier events or patterns in the form of an impactful decision taken by one or all the parties.’<sup>118</sup>

Vervolgens dienen gebeurtenissen geïdentificeerd te worden die de aanleiding vormden voor een omslagpunt. Deze gebeurtenissen kunnen zowel binnen als buiten onderhandelingen plaatsvinden. Interne aanleidingen kunnen onderverdeeld worden in procedurele en inhoudelijke factoren. Procedurele factoren zijn bijvoorbeeld besluiten om de structuur of het format van de onderhandelingen te veranderen. Inhoudelijke factoren zijn nieuwe ideeën of concepten die door de partijen geïntroduceerd worden. Externe aanleidingen kunnen bijvoorbeeld een verandering in leiderschap of beleid zijn. Druckman stelt dat in onderhandelingen over veiligheidsonderwerpen met name deze externe factoren van invloed zijn.<sup>119</sup> Druckman en Olekalns definiëren aanleidingen als: ‘a clear and self-evident event occurring inside or outside the negotiation, causing one or more parties to make a decision that departs from earlier events or patterns’.<sup>120</sup>

Het laatste belangrijk element in het analyseren van omslagpunten is het identificeren van de gevolgen. Deze kunnen positief of negatief zijn. Positieve gevolgen of consequenties refereren aan voortgang richting een overeenkomst, of het bereiken van de overeenkomst zelf (de-escalerend). Negatieve gevolgen verwijzen naar een beweging van de overeenkomst af, richting een impasse (escalerend).<sup>121</sup> Gevolgen worden door Druckman en Olekalns gedefinieerd als: ‘a clear and self-evident impact of a departure in terms of the direction taken

---

<sup>117</sup> Ibidem, 527.

<sup>118</sup> Daniel Druckman en Mara Olekalns, ‘Punctuated negotiations: transitions, interruptions, and turning points’, in: Mara Olekalns en Wendi L. Adair (eds.), *Handbook of research on negotiation* (Cheltenham 2013) pp. 332-356, 334.

<sup>119</sup> Druckman, ‘Turning points in international negotiation’, 523.

<sup>120</sup> Druckman en Olekalns, ‘Punctuated negotiations’, 335.

<sup>121</sup> Druckman, ‘Turning points in international negotiation’, 527.

by the negotiation process. The direction includes both immediate (minimum lapsed time since the departure) and delayed impacts.’<sup>122</sup>.

*Het identificeren van omslagpunten: vaste en variabele omslagpunten*

Druckman stelt dat het concept van omslagpunten vaak gebruikt wordt in combinatie met het concept van fases. Omslagpunten worden daarbij gedefinieerd als ‘events or processes that mark passage from one stage to the next, signaling progress from earlier to later phases’.<sup>123</sup> Volgens deze definitie zijn omslagpunten dus vaste momenten, die direct samenhangen met fase-overgangen. Daarop voortbouwend kan gesteld worden dat hoe meer fases een auteur identificeert, hoe meer omslagpunten er ook aan te wijzen zijn (mits van de hierboven beschreven definitie wordt uitgegaan). Bestaat een onderhandelingsproces bijvoorbeeld uit vier fases, dan zijn er drie vaste omslagpunten. Zo richt Pamela Chasek zich in *Earth negotiations* uitsluitend op deze vaste omslagpunten. Om deze te identificeren stelt zij namelijk de volgende vraag: ‘when did the negotiations move from one phase to the next?’.<sup>124</sup> Zij heeft geen vragen opgesteld om ook omslagpunten binnen fases aan te wijzen, maar richt zich enkel en alleen op fase-overgangen, oftewel vaste momenten. Dit blijkt ook uit de omslagpunten die zij toeschrijft aan het multilaterale onderhandelingsproces en die in de volgende paragraaf aan de orde zullen komen. Indien wordt uitgegaan van vaste omslagpunten rondom fase-overgangen, kent elk onderhandelingsproces minstens één omslagpunt. In het geval dat alleen wordt uitgegaan van variabele omslagpunten, zoals in de alinea hieronder wordt beschreven, is het mogelijk dat geen omslagpunten worden aangewezen in een specifiek onderhandelingsproces.<sup>125</sup>

Door alleen op de fase-overgangen te richten bestaat echter het risico dat omslagpunten over het hoofd worden gezien. Deze kunnen namelijk ook binnen fases geïdentificeerd worden. Zo stelt Brian Tomlin: ‘turning points (that) move the parties through various stages and from one stage to another in the negotiation process’.<sup>126</sup> Onder andere Druckman, Olekalns en Larry Crump bezien omslagpunten los van het concept van fases en hebben getracht op basis van vooraf gestelde definities de drie onderdelen uit het raamwerk (of de drie stappen uit het

---

<sup>122</sup> Druckman en Olekalns, ‘Punctuated negotiations’, 334.

<sup>123</sup> Druckman, ‘Turning points in international negotiation’, 520.

<sup>124</sup> Chasek, *Earth negotiations*, 135.

<sup>125</sup> Indien bijvoorbeeld wordt uitgegaan van de eerder genoemde definitie van een vertrekpunt (‘a clear and self-evident change from earlier events or patterns in the form of an impactful decision taken by one or all the parties.’) kan het zo zijn dat in bepaalde onderhandelingen geen sprake is van een dergelijke verandering ten opzichte van eerdere gebeurtenissen of patronen.

<sup>126</sup> Tomlin, ‘The stages of prenegotiation. The decision to negotiate North American free trade’, 257.

omslagpuntenproces) van Druckman aan te wijzen.<sup>127</sup> Dit hebben zij gedaan door middel van een retrospectieve analyse. Het voordeel van retrospectieve analyse is dat de uitkomst bekend is en daarmee ook de richting van de verschillende omslagpunten.<sup>128</sup> Op basis van een vooraf opgestelde chronologie van de casus worden achtereenvolgens het omslagpunt, het gevolg en de oorzaak aangewezen ('process tracing'). Hierdoor kan een pad getraceerd worden, lopend van aanleiding tot gevolg.<sup>129</sup>

In deze scriptie is gekozen voor een combinatie van beide opties. Door de omslagpunten in samenhang met fases in het onderhandelingsproces te bezien, kunnen een aantal vaste omslagpunten worden aangewezen. In aanvulling daarop zal echter in de case study van het VN-Wapenhandelsverdrag onderzocht worden of er ook variabele omslagpunten in de onderhandelingen waren (binnen de fases). Daarbij zal gebruik gemaakt worden van het driedelige raamwerk van Druckman. Op die manier komt een zo compleet mogelijke analyse tot stand. In de inleiding van hoofdstuk vijf zal verder worden ingegaan op de precieze opzet van de omslagpuntenanalyse van de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag.

### 3.2.1. Omslagpunten in multilaterale onderhandelingen

De omslagpuntenanalyse is door auteurs onder andere gebruikt om onderhandelingsprocessen op zowel het gebied van veiligheid als handel en milieu te analyseren.<sup>130</sup> De meeste van deze auteurs hebben de analysemethode echter alleen gebruikt om een specifieke case te analyseren en hebben hier geen algemene theorie over opgesteld. Een van de weinigen die dit wel heeft gedaan is Pamela Chasek. Zij stelt – op basis van een vergelijkende analyse van elf multilaterale onderhandelingen – dat er in het onderhandelingsproces rondom multilaterale (milieu) onderhandelingen een vijftal (vaste) omslagpunten zijn te onderscheiden: de internationale gemeenschap besluit het probleem aan te pakken (door middel van onderhandeling), de

---

<sup>127</sup> Zie onder andere: Daniel Druckman en Mara Olekalns, 'Punctuated negotiations: transitions, interruptions, and turning points', in: Mara Olekalns en Wendi L. Adair (eds.), *Handbook of research on negotiation* (Cheltenham 2013) pp. 332-356 en Daniel Druckman en Larry Crump, 'Turning points in multilateral trade negotiations on intellectual property', *Paper presented at the 24<sup>th</sup> International Association for Conflict Management Annual Conference* (2011) pp. 1-39.

<sup>128</sup> Druckman en Olekalns, 'Punctuated negotiations', 335.

<sup>129</sup> Druckman en Crump, 'Turning points in multilateral trade negotiations on intellectual property', 14. Sociale wetenschappers kunnen vervolgens door middel van statistische berekeningen een ideaal pad traceren, met meest voorkomende aanleidingen (extern, procedureel of inhoudelijk), omslagpunten (abrupt of non-abrupt) en gevolgen (escalerend of de-escalerend). Dat zal vanwege de historische invalshoek van deze scriptie achterwege gelaten worden.

<sup>130</sup> Voor een overzicht van de literatuur over de omslagpuntenanalyse zie Druckman, 'Turning points in international negotiation', 520.

overeenkomst om de onderhandelingen te beginnen, de overeenkomst om te beginnen met het opstellen van het raamwerk, de overeenkomst over een raamwerk en de afronding van de onderhandelingen.<sup>131</sup> Dit zijn allen overgangen van de ene fase naar de andere. Hoewel deze omslagpunten wellicht voor de hand liggend lijken, blijkt de praktijk vaak ingewikkelder te zijn. Om dit aan te tonen zullen de omslagpunten aangevuld worden met enkele voorbeelden.

Het besluit van de internationale gemeenschap om een bepaald probleem aan te pakken door middel van multilaterale onderhandeling vormt volgens Chasek het eerste omslagpunt in multilaterale onderhandelingen.<sup>132</sup> Dat lijkt op het eerste gezicht misschien een formaliteit, maar is het zeker niet. Het kan namelijk voorkomen dat de politieke wil ontbreekt om over een bepaalde kwestie te onderhandelen, of dat de internationale gemeenschap van mening is dat het probleem op regionale of lokale schaal aangepakt moet worden. Dit eerste omslagpunt wordt vrijwel altijd veroorzaakt door gebeurtenissen buiten het onderhandelingsproces, zoals het wisselen van een staatshoofd of een wijziging in het beleid van een van de hoofdrolspelers in de onderhandelingen.<sup>133</sup>

Chasek plaatst het tweede omslagpunt tussen de fase waarin de kwestie wordt vastgesteld en de eerste verklaringen. Daarmee vormt dit omslagpunt ook de overgang tussen de vooronderhandelingen en de formele onderhandelingen.<sup>134</sup> Ook dit omslagpunt vindt niet zomaar plaats. In sommige gevallen kan het namelijk jaren duren voordat regeringen de noodzaak tot het onderhandelen over een internationale overeenkomst erkennen. In de MARPOL onderhandelingen over verontreiniging van de zee belandden de onderhandelingen bijvoorbeeld in een patstelling tijdens de fase waarin de kwestie werd gedefinieerd. Door de opzet van de onderhandelingen te veranderen en topdiplomaten in te schakelen kon deze impasse uiteindelijk opgelost worden.<sup>135</sup>

Het besluit om te beginnen met het opstellen van de tekst vormt het derde omslagpunt, aldus Chasek. Vaak is dit een besluit om het werk naar informele werkgroepen te verplaatsen of het verzoek aan de voorzitter (of het secretariaat) om een ontwerptekst op te stellen. Delegaties moeten daarbij bereid zijn om hun aandacht te verleggen van hun eigen standpunt naar dat van anderen om zo het proces van opstellen te starten.<sup>136</sup> Tijdens de VN-conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling in 1992 bleken de delegaties hier niet toe bereid en liepen de

---

<sup>131</sup> Chasek, 155-169.

<sup>132</sup> Ibidem, 156.

<sup>133</sup> Ibidem.

<sup>134</sup> Ibidem, 157.

<sup>135</sup> Ibidem, 158.

<sup>136</sup> Ibidem, 157-160.

onderhandelingen vast. Toen de voorzitter alsnog besloot om een ontwerptekst in te dienen werd deze ontwerptekst van tafel geveegd en gingen de delegaties verder met hun eigen verklaringen en het indienen van eigen voorstellen.<sup>137</sup>

Het vierde omslagpunt vindt plaats wanneer de onderhandelingen gevorderd zijn tot het punt dat de partijen een overeenkomst hebben bereikt over het merendeel van de tekst of over een formule (gemeenschappelijke definitie van het probleem en de oplossing) en alleen de meest controversiële details nog opgelost dienen te worden.<sup>138</sup> Tijdens dezelfde VN-conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling was er in de onderhandelingen over biodiversiteit na zes rondes nog steeds geen overeenkomst. Tijdsdruk en toenemende aandacht van media en NGO's zorgden uiteindelijk voor een omslagpunt.<sup>139</sup>

Het laatste omslagpunt in het multilaterale onderhandelingsproces is de afronding van de onderhandelingen. Dit is tegelijkertijd het meest concrete omslagpunt, aangezien het gemarkeerd wordt door de aanneming van de overeenkomst. Vaak wordt dit omslagpunt veroorzaakt door een deadline. De meeste multilaterale milieu-overeenkomsten worden gesloten rondom een conferentie, die vaste data heeft.<sup>140</sup> Het kan echter voorkomen dat vlak voor het ondertekenen van een verdrag, zich op het laatste moment een probleem voordoet en een partij niet meer akkoord kan gaan met bepaalde onderdelen. Hierdoor moeten de onderhandelaars sommige fases opnieuw doorlopen. Dit gebeurde bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingen over het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand toen de Oostblok landen de Europese Gemeenschap niet accepteerden als ondertekenaar. Na informele consultaties en een aanpassing van het verdrag werd alsnog een overeenstemming bereikt.<sup>141</sup>

### 3.2.2. Omslagpunten in conferentie-onderhandelingen

Hoewel er tot op heden geen omslagpuntenanalyse gedaan is die specifiek gericht is op conferentie-onderhandelingen, kan op basis van de fasering van Rittberger wel een aantal vaste omslagpunten worden aangewezen. Dit zijn namelijk de punten die Rittberger beschrijft als momenten waarop één fase afloopt en een nieuwe fase begint, maar die alleen niet zijn benoemd als omslagpunten omdat dat geen onderdeel was van zijn analyse. Net als bij multilaterale

---

<sup>137</sup> Chasek, 163.

<sup>138</sup> Ibidem.

<sup>139</sup> Ibidem, 166.

<sup>140</sup> Ibidem, 163-166.

<sup>141</sup> Ibidem, 169.

onderhandelingen zijn ook hier deze vaste omslagpunten niet allen een automatisme. Door verschillende factoren kunnen fases - en daarmee ook de omslagpunten rondom de fase-overgangen - grote variaties in tijd vertonen.

Het eerste omslagpunt in conferentie onderhandelingen kan geïdentificeerd worden aan het einde van de voorstelfase die volgens Rittberger wordt gekenmerkt door verkennende gesprekken tussen regeringen, waarbij moet worden vastgesteld of het internationale probleem groot genoeg is om geadresseerd te worden tijdens een internationale conferentie.<sup>142</sup> Hiervoor geldt hetzelfde als bij het eerste omslagpunt bij multilaterale onderhandelingen: dit besluit wordt pas genomen als er voldoende politieke wil is en de partijen het eens zijn dat een bepaalde kwestie op mondiaal niveau moet worden aangepakt. Dit kan in sommige gevallen enkele jaren duren, zoals bijvoorbeeld bij het VN-Wapenhandelsverdrag. Tijdens de tweede fase worden vervolgens de voorbereidingen voor de conferentie getroffen. Deze fase wordt gekenmerkt door een aantal bijeenkomsten van de *PrepCom*. De opening van de conferentie markeert daarbij het tweede omslagpunt.<sup>143</sup> Aangezien de datum van de conferentie al lang van tevoren vast staat, is dit een duidelijk niet abrupt omslagpunt.

De besluitvormingsfase valt samen met de conferentie zelf. Naarmate de conferentie vordert, neemt de druk op de deelnemers toe. Consensus wordt in veel gevallen afgedwongen door een vooraf ingestelde deadline. Deze fase wordt afgesloten met het sluiten van een overeenkomst, tegelijkertijd het derde omslagpunt. Het kan echter voorkomen dat de partijen na verstrijken van de deadline nog geen overeenkomst hebben gesloten of dat een akkoord zelfs wordt geblokkeerd, bijvoorbeeld als gevolg van binnenlandse druk. In dat geval kan besloten worden de conferentie te verlengen of een vervolgconferentie bijeen te roepen. Dit was bijvoorbeeld ook bij het VN-Wapenhandelsverdrag het geval.<sup>144</sup> Na het sluiten van de overeenkomst begint de implementatiefase, waarbij de overeenkomst omgezet moet worden in concrete plannen en maatregelen. De ratificatie van het verdrag door het vereiste aantal partijen markeert het einde van het onderhandelingsproces en tevens het laatste omslagpunt. Dit kan in sommige gevallen echter nog jaren duren. Zo trad het Kyoto-protocol pas zeven jaar na de overeenkomst in 1997 in werking. In uitzonderlijke gevallen wordt het verdrag zelfs niet geratificeerd en blijft het op de plank stof liggen te vergaren.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Rittberger, 'International conference diplomacy', 23.

<sup>143</sup> Rittberger, 23.

<sup>144</sup> Ibidem, 24.

<sup>145</sup> Ibidem, 25. Zie ook Chasek, *Earth Negotiations*, 149.



### Concluderend

De omslagpuntenanalyse die in deze paragraaf is besproken kan gezien worden als een aanvulling op de gefaseerde procesanalyse uit de vorige paragraaf. Door middel van de driedelige analyse van Druckman kan een verregaander inzicht verschaft worden in de aard van de verschillende omslagpunten dan voorheen mogelijk was. Zo is duidelijk geworden dat: omslagpunten abrupt of minder abrupt van aard kunnen zijn; de factoren die het voorkomen van een omslagpunt veroorzaken zowel binnen (procedureel, inhoudelijk) als buiten (extern) de onderhandelingen geïdentificeerd kunnen worden; en dat omslagpunten positieve en negatieve gevolgen kunnen hebben. Een van de weinige die een theorie heeft opgesteld over omslagpunten in multilaterale onderhandelingen is Pamela Chasek. Zij heeft daarbij vijf vaste omslagpunten onderscheiden: de internationale gemeenschap besluit het probleem aan te pakken, overeenkomst om de onderhandelingen te beginnen, overeenkomst om te beginnen met het opstellen van het raamwerk, overeenkomst over een raamwerk en de afronding van de onderhandelingen. Voor wat betreft de omslagpunten in conferentie-onderhandelingen zijn op basis van de fasering van Rittberger de volgende vier vaste omslagpunten geïdentificeerd: het formele besluit om een conferentie bijeen te roepen, het begin van de conferentie, het sluiten van een overeenkomst en de ratificatie. In hoofdstuk vijf zal de omslagpuntenanalyse toegepast worden op de casus van het VN-Wapenhandelsverdrag, maar eerst zal in het volgende hoofdstuk de aanloop naar het VN-proces beschreven worden.

## DEEL II - CASE

### 4. VN-Wapenhandelsverdrag: aanloop

In dit eerste hoofdstuk over de case study van het VN-Wapenhandelsverdrag zal de aanloop naar het officiële onderhandelingsproces worden geschetst. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen: het eerste gedeelte behandelt de periode vanaf 1997 tot 2006, waarbij als startpunt de ondertekening van de internationale gedragscode voor wapenhandel is genomen. Het tweede gedeelte beslaat de eerste jaren van het VN-proces, vanaf de eerste resolutie over een VN-Wapenhandelsverdrag tot aan het begin van het onderhandelingsproces: de eerste gesprekken over een onderhandelingsconferentie.

#### 4.1. Van een gedragscode naar een verdrag

##### 4.1.1. Het Nobelprijswinnaarsinitiatief

‘We come from different nations with varied histories, and in the past, the world has honored each of our struggles for peace and justice with the Nobel Prize for Peace. Today, we speak as one to voice our common concern regarding the destructive effects of the unregulated arms trade. Together, we have written an International Code of Conduct on Arms Transfers, which, once adopted by all arms-selling nations, will benefit all humanity, nationalities, ethnicities, and religions.’<sup>146</sup>

Dit waren de eerste woorden van de speech die Oscar Arias, voormalig president van Costa Rica en winnaar van de Nobelprijs voor de Vrede in 1987, uitsprak tijdens de ondertekening van de ‘Nobel Peace laureates’ International Code of Conduct on Arms Transfers’ (29 mei 1997). De principes die ten grondslag lagen aan deze gedragscode, zouden de basis vormen voor het VN-Wapenhandelsverdrag dat zestien jaar later tot stand zou komen. Zo zouden wapenexporterende landen met een aantal criteria rekening moeten houden voordat zij wapens naar een bepaald land konden exporteren. Volgens de gedragscode mochten geen wapens geëxporteerd worden naar landen waar geen vrije verkiezingen plaatsvonden, geen civiel

---

<sup>146</sup> Verklaring Nobelprijswinnaars, uitgesproken door Dr. Oscar Arias tijdens ondertekeningsceremonie van de ‘Nobel Peace laureates’ International Code of Conduct on Arms Transfers’, New York 29 mei 1997. <http://www.hartford-hwp.com/archives/27a/028.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2014.

toezicht was op militaire en veiligheidstroepen, mensenrechten niet werden gerespecteerd of die betrokken waren bij gewapende conflict in strijd met internationaal recht.<sup>147</sup>

Het Nobelprijswinnaarsinitiatief werd gelanceerd in een periode waarin de internationale gemeenschap zich steeds meer bewust werd van de gevaren van de ongeregelde wapenindustrie. De Eerste Golfoorlog (1990-1991) kan gezien worden als het ‘shock event’ dat verantwoordelijk was voor het ontstaan van dit bewustzijn. Hoe was het immers mogelijk dat een dictator als Saddam Hussein een kolossaal arsenaal conventionele wapens had en dit arsenaal kon gebruiken om een daad van agressie uit te voeren tegen een andere soevereine natie?<sup>148</sup> Een studie van de Noord-Atlantische Raad uit 1990 laat de belangrijkste effecten van de Golfoorlog voor de internationale wapenhandel in het algemeen zien.<sup>149</sup> Zo leidde de oorlog ten eerste tot een substantiële stijging in het volume van de verkopen (in een tijd van een lichte algehele daling in de wapenhandel). Ten tweede stelde de oorlog een aantal nieuwe spelers in de wapenindustrie (zoals China en Brazilië), in staat om een lucratieve wapenexport industrie te ontwikkelen. Daarmee samenhangend werd het door de Golfoorlog duidelijk dat het voor leveranciers aantrekkelijk was om meer belang te hechten aan de opbrengsten dan aan geopolitieke overwegingen, dit was een derde gevolg. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat van de vijftig landen die wapens leverden aan Iran en Irak, 28 landen aan beide partijen leverden. Een vierde en laatste gevolg van de Golfoorlog was een stimulatie voor de groei van grote zwarte en grijze markten voor wapens.<sup>150</sup> Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen moet het initiatief van de Nobelprijswinnaars worden geplaatst.

Bestaande regulering was volgens de Internationale Gedragscode betreffende de Wapenhandel ontoereikend om wereldvrede, veiligheid en mensenrechten te bevorderen. Een meer omvattend internationaal mechanisme moest daarom worden ingesteld om de handel in wapens te reguleren en te monitoren. Daarbij ging het zowel om wapens, munitie en wapensystemen, als militaire technologie, technologie voor tweërlei gebruik en militaire training.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> Stephen Kinzer, ‘Nobel Peace laureates draft a plan to govern arms trade’ (6 september 1995), <http://www.nytimes.com/1995/09/06/world/nobel-peace-laureates-draft-a-plan-to-govern-arms-trade.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2014.

<sup>148</sup> Denise Garcia, *Disarmament diplomacy and human security. Regimes, norms and moral progress in international relations* (Abingdon 2011) 43.

<sup>149</sup> North Atlantic Assembly, Defense and Security Committee, *1990 Reports* (Brussel 1990) pp. 18-20. Uit: Brad Roberts, *Weapons proliferation and world order: after the Cold War* (Den Haag 1996) pp. 66-67.

<sup>150</sup> Brad Roberts, *Weapons proliferation and world order: after the Cold War* (Den Haag 1996) pp. 66-67.

<sup>151</sup> Kenneth Epps, ‘Human security and an arms trade code of conduct’, *The Ploughshares Monitor* 20:2 (1999), [http://ploughshares.ca/pl\\_publications/human-security-and-an-arms-trade-code-of-conduct/](http://ploughshares.ca/pl_publications/human-security-and-an-arms-trade-code-of-conduct/). Geraadpleegd op 20 augustus 2014.

De oorspronkelijke normen die vastgelegd waren in de gedragscode van de Nobelprijswinnaars bleken te ambitieus voor het internationale klimaat van dat moment. In 1999 begon een groep van non-gouvernementele organisaties (NGO's) daarom een herziene versie van de tekst te formuleren, die uitsluitend gebaseerd was op de toen al geldende verplichtingen van staten onder internationaal recht. Een concepttekst werd gemaakt op basis van principes die al waren opgenomen in het VN-Handvest, humanitair recht en verdragen op het gebied van mensenrechten en andere internationale verdragen. Het resultaat was de concept raamwerkovereenkomst voor internationale wapenhandel, die in 2001 verscheen.<sup>152</sup>

#### 4.1.2. De raamwerkovereenkomst en de 'Control Arms' campagne

In de concept raamwerkovereenkomst voor internationale wapenhandel werden staten verplicht geen wapenexport toe te staan waarmee zij internationale verplichtingen zouden schenden (VN-Handvest, internationale verdragen waar verdragsluitende partij gebonden aan is en internationaal gewoonterecht).<sup>153</sup> Verdragsluitende partijen werden daarnaast verplicht om geen wapenexport toe staan in het geval ze op te hoogte waren of het vermoeden hadden dat de wapens onder andere gebruikt konden worden in strijd met het VN-Handvest of overeenkomende regels van internationaal gewoonterecht; bij het plegen van ernstige mensenrechtenschendingen; bij het plegen van ernstige schendingen van internationaal humanitair recht toepasbaar in internationaal of niet-internationaal gewapend conflict; bij het plegen van genocide of misdaden tegen de menselijkheid.<sup>154</sup> Daarnaast werden staten geacht in hun overwegingen mee te nemen of de wapens gebruikt konden worden bij het plegen van geweldsmisdrijven of een negatief effect konden hebben op de politieke stabiliteit, regionale veiligheid of duurzame ontwikkeling.<sup>155</sup>

Na het verschijnen van de concept raamwerkovereenkomst namen de Nobelprijswinnaars en NGO's als Amnesty International contact op met bevriende regeringen

---

<sup>152</sup> Federation of American Scientist, 'Nobel Laureates' International Code of Conduct and The Framework Convention on International Arms Transfers', <http://www.fas.org/asmp/campaigns/code/nobelcode.html>. Zie ook: Amnesty International, 'The long journey towards an Arms Trade Treaty', <http://www.amnestyusa.org/news/news-item/the-long-journey-towards-an-arms-trade-treaty>. Geraadpleegd op 23 augustus 2014.

<sup>153</sup> Draft Framework Convention for International Arms Transfers. Geraadpleegd op 23 augustus 2014 via: [http://www.seesac.org/sasp2/english/publications/2/4\\_1\\_Framework.pdf](http://www.seesac.org/sasp2/english/publications/2/4_1_Framework.pdf)

<sup>154</sup> Draft Framework Convention for International Arms Transfers. Geraadpleegd op 23 augustus 2014 via: [http://www.seesac.org/sasp2/english/publications/2/4\\_1\\_Framework.pdf](http://www.seesac.org/sasp2/english/publications/2/4_1_Framework.pdf)

<sup>155</sup> Draft Framework Convention for International Arms Transfers. Geraadpleegd op 23 augustus 2014 via: [http://www.seesac.org/sasp2/english/publications/2/4\\_1\\_Framework.pdf](http://www.seesac.org/sasp2/english/publications/2/4_1_Framework.pdf)

om de nieuwe voorstellen te promoten. Doordat deze concept raamwerkovereenkomst gebaseerd was op al bestaande wetgeving kon het al gauw rekenen op steun van een vaste kern van landen. Na bijeenkomsten in Engeland, Finland en Tanzania begonnen steeds meer landen het concept te steunen. Zonder een verdrag om de handel in wapens te beheersen had de raamwerkovereenkomst echter weinig nut. Een coalitie van NGO's (waaronder Amnesty International, Oxfam Novib en het International Action Network Against Small Arms (IANSA)) startte daarop in oktober 2003 in meer dan honderd landen de 'Control Arms'-campagne voor een internationaal wapenhandelsverdrag.<sup>156</sup>

Het hoofddoel van de campagne was de totstandkoming van een wapenhandelsverdrag. De al bestaande verdragen op het gebied van wapenhandel waren niet wettelijk bindend of niet internationaal gedragen. Het wapenhandelsverdrag dat de NGO's voor ogen hadden zou beiden moeten zijn. Met de campagne streefden de NGO's wereldwijde harmonisatie van het wapenexportbeleid van staten na, zowel op het gebied van criteria en normen als implementatie. Op deze manier zouden onverantwoorde wapenleveringen voorkomen moeten worden. De campagne stelde een aantal juridisch bindende principes voor die de verplichtingen en verantwoordelijkheden van staten definieerden. Daarnaast werd opgeroepen om naleving van deze principes te monitoren en te verifiëren.<sup>157</sup>

Essentieel was de steun van zoveel mogelijk lidstaten voor de campagne, die daarnaast ook konden helpen om de campagne verder te promoten. Dit had ook geholpen in de campagnes tegen landmijnen en kleine wapens. Daarop kondigden in 2003 onder andere Costa Rica, Finland, IJsland en Mali hun steun voor de campagne aan. In 2004 was het Verenigd Koninkrijk (VK) – in de persoon van de minister van Buitenlandse Zaken, Jack Straw – het eerste permanente lid van de VN-Veiligheidsraad die zijn steun uitsprak voor de campagne.<sup>158</sup>

Tijdens expertmeetings in achtereenvolgens Helsinki (2004), Dar es Salaam (2005) en Londen (2005) discussieerden de betrokken landen over nut en noodzaak van een internationaal wapenhandelsverdrag. Bij de bijeenkomst in Londen werd duidelijk dat steeds meer landen heil zagen in internationale afspraken over wapenexport. Hoewel ook meerdere grote wapenexporterende landen aanwezig waren, werd wel duidelijk dat zij zich op dat moment nog niet aan het proces wilden committeren. Onder de voorstanders van een internationaal

---

<sup>156</sup> Amnesty International, 'The long journey towards an Arms Trade Treaty', <http://www.amnestyusa.org/news/news-item/the-long-journey-towards-an-arms-trade-treaty>. Geraadpleegd op 24 augustus 2014. Voor de campagne zie: <http://controlarms.org/en/>.

<sup>157</sup> SIPRI, *SIPRI Yearbook 2007. Armaments, disarmament and international security* (New York 2007) 434.

<sup>158</sup> SIPRI, *SIPRI Yearbook 2007*, 434. Zie ook: BBC News, 'Britain backs arms treaty calls', [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/3704322.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3704322.stm). Geraadpleegd op 24 augustus 2014

wapenhandelsverdrag bleek echter overeenstemming te bestaan om het proces voort te zetten in VN-kader, vanwege het belang van universaliteit. Het VK, op dat moment de belangrijkste trekker van dit initiatief, was voornemens om het wapenhandelsverdrag te agenderen in de Eerste Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) in oktober 2006.<sup>159</sup>

### Concluderend

De ondertekening van de ‘Nobel Peace laureates’ International Code of Conduct on Arms Transfers’ in mei 1997 vormde de eerste concrete aanzet tot het VN-Wapenhandelsverdrag dat zestien jaar later tot stand zou komen. Hoewel de eerste ambities van de Nobelprijswinnaars hun tijd te ver vooruit bleken te zijn, was hiermee wel de basis gelegd voor volgende initiatieven, zoals de raamwerkovereenkomst die in 2001 verscheen. Deze raamwerkovereenkomst was echter een lege huls zonder een internationaal wettelijk bindend instrument om landen aan hun verplichtingen te houden. Met de ‘Control Arms’-campagne, die in 2003 werd gelanceerd door de hierboven genoemde NGO’s, moest dit doel bereikt worden. De steun van het VK voor deze campagne hielp bij het zorgen voor voldoende internationale draagkracht en na verschillende expertmeetings bleek dat de VN het geëigende spoor was om voor de gewenste universaliteit te zorgen. Hoe het proces daar verder liep zal in de volgende paragraaf besproken worden.

## 4.2. VN-proces 2006-2009

De eerstvolgende stap voor het VK was het vormen van een *coalition of the willing* van gelijkgezinde staten, die allen hetzelfde doel voor ogen hadden: de internationale handel in wapens te reguleren. Uiteindelijk werd een coalitie gevormd met lidstaten buiten de traditionele samenwerkingsverbanden, allen uit verschillende regio’s van de wereld: Argentinië, Australië, Costa Rica, Finland, Japan, Kenia en het VK.<sup>160</sup> De voorstanders waren het erover eens dat het

---

<sup>159</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 2 juni 2005 en 6 juli 2005. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is het belangrijkste overleg, beleidsmakende en representatieve orgaan van de VN en bestaat uit alle 193 lidstaten. De AVVN komt in een jaarlijkse sessie bijeen van september tot december en daarna wanneer vereist. De dagelijkse gang van zaken wordt besproken in de zes commissies van de AVVN, waarvan de Eerste Commissie onderwerpen behandelt die op het terrein van internationale veiligheid en ontwapening liggen.

<sup>160</sup> John Duncan, ‘The UK’s role in the UN Arms Trade Treaty’, <https://quarterly.blog.gov.uk/2013/07/12/the-uks-role-in-the-un-arms-trade-treaty-2/>. Geraadpleegd op 26 augustus 2014. De VN kent vijf regionale groeperingen: de Afrikaanse groep, de Aziatische groep, de Latijns-Amerikaanse en Caribische groep, de West-Europese en anderen groep en de Oost-Europese groep.

proces in de VN opgestart moest worden met een resolutie waarin de instelling van een zogeheten *Group of Governmental Experts* (GGE) werd opgenomen. De resolutie zou in oktober 2006 worden ingediend tijdens de Eerste Commissie van de AVVN. De geografische representatie van de hierboven genoemde coalitie zorgde ervoor dat elke lidstaat in zijn regio bredere steun kon zoeken voor de resolutie. Daarnaast werd ook in EU-verband afgesproken om steun te verwerven bij de autoriteiten van een aantal landen.<sup>161</sup> Op 10 oktober 2006 had de resolutie 77 co-sponsors.<sup>162</sup>

Diezelfde maand presenteerden de zeven lidstaten de ontwerpresolutie ‘Towards an Arms Trade Treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms’ in de Eerste Commissie. De resolutie werd aangenomen met 139 stemmen voor.<sup>163</sup> Tijdens de stemming in de AVVN later dat jaar steunde eveneens een overweldigende meerderheid het voorstel: 153 lidstaten stemden daar voor aanneming van de resolutie. Grote wapenexporteurs als China en Rusland onthielden zich van stemming, maar er was slechts één lidstaat die tegen stemde: de Verenigde Staten.<sup>164</sup>

De resolutie beschreef de eerste twee stappen die in 2007 en 2008 genomen moesten worden in de aanloop naar de totstandkoming van een VN-Wapenhandelsverdrag. Allereerst werd de secretaris-generaal van de VN (SGVN) verzocht een rapport samen te stellen op basis van de (nog in te leveren) visies van de lidstaten op een toekomstig wapenhandelsverdrag. Daarnaast werd de SGVN gevraagd de ‘Group of Governmental Experts’ (GGE) samen te stellen ‘to examine, commencing in 2008, the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms’.<sup>165</sup>

Van de lidstaten werd verwacht hun visie op een toekomstig wapenhandelsverdrag uiterlijk op 30 april 2007 in te leveren. 96 lidstaten gaven hier uiteindelijk gehoor aan. Het United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) maakte in 2007 een analyse van deze visies.<sup>166</sup> Het merendeel van de lidstaten (88) was positief over het ontwikkelen van een

---

<sup>161</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 11 augustus 2006.

<sup>162</sup> General Assembly, ‘Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms’, UN document A/C.1/61/L.55, 12 Oktober 2006.

<sup>163</sup> General Assembly, ‘Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms’, UN document A/RES/61/89, 18 December 2006.

<sup>164</sup> SIPRI, *SIPRI Yearbook 2007*, 434.

<sup>165</sup> General Assembly, ‘Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms’, UN document A/RES/61/89, 18 December 2006.

<sup>166</sup> UNIDIR, *Analysis of states’ views on an Arms Trade Treaty* (2007). UNIDIR gebruikte 95 van deze visies, een was niet bruikbaar. Het grote aantal reacties is onder andere te wijten aan de ‘lobby-campagne’ die de zeven co-auteurs en EU-landen hebben ondernemen om landen te helpen bij de uitvoering van de opdracht die hen in de resolutie was opgelegd. Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 6 maart 2007.

wapenhandelsverdrag en meende ook dat dit haalbaar was, op basis van het stemgedrag in de AVVN en de bestaande instrumenten op het gebied van wapenexport. Sceptische staten waren vrijwel allen grote niet-westerse wapenleveranciers: China, Egypte, India, Israël, Pakistan, Rusland en Venezuela.<sup>167</sup> Zij hadden hiervoor verschillende verklaringen, uiteenlopend van zorgen over een te ambitieus verdrag dat lastig aan te nemen was (Israël) tot twijfels over effectiviteit en contraproductiviteit ten aanzien van al bestaande regionale initiatieven (Venezuela).

In september 2007 wees de SGVN op basis van gelijke geografische spreiding 28 experts uit de verschillende lidstaten aan als de groep gouvernementele experts (GGE). Deze GGE had als taak ‘to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms’, zoals neergelegd in resolutie 61/89 (2006).<sup>168</sup> Als beginpunt voor het werk van de GGE diende het rapport dat de SGVN had uitgebracht op basis van de visies van de verschillende lidstaten. De GGE werd daarbij gevraagd om voor de volgende sessie van de AVVN in het najaar van 2008 met een rapport te komen.

Onder voorzitterschap van de toenmalige Argentijnse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Robert Garcia Moritan, kwam de GGE in drie sessies tussen februari en augustus 2008 bijeen. De vertegenwoordiging van een groot aantal sceptische staten als de VS, China, Rusland, Cuba, Pakistan en Egypte maakte verregaande aanbevelingen en conclusies lastig aangezien een rapport op basis van consensus de doelstelling was. Een relatief kort eindrapport was dan ook het resultaat, met als belangrijkste aanbeveling een verdere overweging van inspanningen binnen de VN om de internationale handel in conventionele wapens aan te pakken. Dit diende op stapsgewijze basis te gebeuren en op een open en transparante manier.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> General Assembly, ‘Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms. Report of the Secretary General’, UN document A/62/278 (Part I), 17 augustus 2007, 8-16 en General Assembly, ‘Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms. Report of the Secretary General’, UN document A/62/278 (Part II), 17 augustus 2007, 156-159, 181-182 en 229-231.

<sup>168</sup> General Assembly, ‘Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms’, UN document A/RES/61/89, 18 December 2006. De GGE bestond uit vertegenwoordigers uit de volgende landen: Algerije, Argentinië, Australië, Brazilië, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Duitsland, Egypte, Finland, Frankrijk, Duitsland, India, Indonesië, Italië, Japan, Kenia, Mexico, Nigeria, Pakistan, Roemenië, Rusland, Spanje, Oekraïne, VK, VS, Zuid-Afrika en Zwitserland.

<sup>169</sup> General Assembly, ‘Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms. Report of the Group of Governmental Experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms.’, UN document A/63/334, 26 augustus 2008.



De volgende stap in het VN-proces was de aanneming van resolutie 63/240, ingediend door de zeven oorspronkelijke sponsors van de ATT-resolutie. De belangrijkste elementen in deze resolutie waren de bekrachtiging van het rapport van de GGE en de instelling van een 'Open-Ended Working Group' (OEWG). Deze OEWG was, in lijn met de aanbevelingen uit het GGE-rapport, open voor alle lidstaten. De bedoeling was dat de OEWG in zes sessies van een week bijeen zou komen tussen 2009 en 2011 om te onderzoeken of consensus bereikt kon worden over een toekomstig wapenhandelsverdrag. De resolutie werd in december 2008 met grote meerderheid aangenomen. Negentien staten onthielden zich van stemming en er was wederom maar één lidstaat tegen: de Verenigde Staten.<sup>170</sup>

De OEWG kwam in maart 2009 voor de eerste keer bijeen, wederom onder voorzitterschap van de Argentijn Moritán. Voor de lidstaten die geen deel hadden uitgemaakt van de GGE was dit de eerste keer dat zij hun visie op de verschillende onderdelen van een toekomstig wapenhandelsverdrag in een formeel forum konden uiten. Meer dan een eerste uitwisseling van gedachten was deze bijeenkomst verder ook niet. De tweede bijeenkomst van de OEWG vond plaats van 13 tot 17 juli, waarbij het opstellen van een consensus-rapport over de voortgang van de OEWG de belangrijkste doelstelling was. Hierin slaagden de partijen nochtans, alhoewel dit rapport vooral procedureel van aard was. Vanwege de duidelijke tegenstellingen tussen de 'sceptici' en de kerngroep van voorstanders (oorspronkelijke indieners van de ATT-resolutie), bleek het slechts mogelijk om een klein aantal inhoudelijke punten toe te voegen. Hierin werd wel erkend dat de ongereguleerde wapenhandel en het risico op omleiding naar de illegale markt een gemeenschappelijk probleem was. Daarnaast werd gesteld dat dit probleem een gezamenlijke verantwoordelijkheid was van wapenexporteurs en -importeurs. Een belangrijke vraag bleef onbeantwoord: hoe verder te gaan na deze OEWG?<sup>171</sup>

### Concluderend

De coalitie van gelijkgezinde landen die onder leiding van het VK gevormd werd, zorgde ervoor dat een breed internationaal draagvlak gezocht kon worden voor de totstandkoming van een internationaal wapenhandelsverdrag. Dat dit draagvlak er was bleek tijdens de stemming voor de VN-resolutie 'Towards an Arms Trade Treaty', waarbij uiteindelijk 153 lidstaten voor aanneming van de resolutie stemden. De positieve houding van een groot aantal lidstaten kwam vervolgens ook naar voren in de visies die ongeveer de helft van de lidstaten inleverden. Een overgrote meerderheid stond daarbij positief tegenover het ontwikkelen van een internationaal

---

<sup>170</sup> Michael Spies, 'Towards a negotiating mandate for an arms trade treaty', *Disarmament Diplomacy* 91 (2009).

<sup>171</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 13 maart 2009 en 23 juli 2009.

wapenhandelsverdrag. Tegelijkertijd begon zich toen al een duidelijk krachtenveld af te tekenen, met ook een aantal sceptische staten als China, Rusland, India en Pakistan. Daartoe behoorde toen ook (nog) de VS. De tegenstelling tussen de voorstanders aan de ene kant en de sceptici aan de andere kant zorgde er mede voor dat zowel in de GGE als in de OEWG niet de gewenste vooruitgang gemaakt kon worden. Na de laatste bijeenkomst stonden de partijen voor een tweesprong: of doorgaan met het OEWG-spoor, of het proces in een stroomversnelling brengen. Welke kant ze zouden opgaan zou duidelijk worden in de zomer van 2009.

## 5. VN-Wapenhandelsverdrag: het onderhandelingsproces

In hoofdstuk 3 is uitgebreid ingegaan op de omslagpuntenanalyse die in deze scriptie is gebruikt en die centraal staat in dit hoofdstuk. Daarom zullen de stappen die hiervoor zijn doorlopen hieronder slechts kort toe worden gelicht. Druckman stelt dat ‘turning points are understood in relation to a chronology of events through the course of a negotiation’.<sup>172</sup> Een eerste stap in de omslagpuntenanalyse is daarom het opstellen van een chronologie van de casus, die het merendeel van de informatie bevat die nodig is om de omslagpunten te analyseren. Als basis voor deze chronologie zijn de bronnen gebruikt die in de inleiding zijn genoemd. Vervolgens zijn op basis van deze chronologie allereerst de omslagpunten gemarkeerd. Daarbij is niet alleen gekeken naar de omslagpunten die zorgden voor een overgang van de ene fase naar de andere, maar ook naar eventuele andere omslagpunten. Door middel van ‘backward tracing’ (stap voor stap terugwaarts aflopen van de chronologie) zijn vervolgens de aanleidingen geïdentificeerd. Ten slotte is onderzocht welke gevolgen de omslagpunten hebben gehad.<sup>173</sup>

Hiervoor zijn een aantal begeleidende vragen opgesteld: wat waren de momenten dat de onderhandelingen zich naar een volgende fase bewogen? Zijn er in aanvulling daarop nog andere momenten aan te wijzen die evidente gevolgen hebben in termen van het voor- of achteruit brengen van de onderhandelingen? Welke factoren hebben bijgedragen aan het totstandkomen van het omslagpunt? Waren deze factoren procedureel, inhoudelijk of extern? Wat waren de gevolgen van de omslagpunten? En waren deze positief of negatief?

---

<sup>172</sup> Druckman, ‘Turning points in international negotiation’, 523.

<sup>173</sup> Ibidem.

## 5.1. De voorstelfase (juli 2009-december 2009)

### 5.1.1. Onderhandelingen tijdens de voorstelfase

Na de laatste Open-Ended Working Group in juli 2009 was de grote vraag: hoe nu verder? Over het algemeen waren de lidstaten het erover eens dat een voortzetting van het huidige proces – met dus nog vier OEWG-bijeenkomsten in 2010 en 2011 – een herhaling van zetten zou opleveren en mogelijk een stille dood van het ATT-proces.<sup>174</sup> Echter, een versnelling van het proces – bijvoorbeeld door het huidige mandaat om te zetten in een onderhandelingsmandaat – zou enkele sceptici (en belangrijke wapenproducerende) landen als India en Pakistan kunnen afschrikken. In de aanloop naar de Eerste Commissie van de AVVN in oktober moesten de partijen daarom de knoop doorhakken over de te volgen strategie.

Een sleutelpositie in dit hele proces namen de Verenigde Staten in, als grootste wapenproducent en –exporteur ter wereld. Onder de regering van oud-president George W. Bush was Amerika nog een fel tegenstander geweest van een wapenhandelsverdrag. De regering Obama stond hier echter mogelijk positiever tegenover. Hoewel de VS na het aantreden van Obama nog geen duidelijk standpunt had ingenomen, had de president zelf in september 2008 (toen nog als senator) verklaard: ‘In general, I strongly support international initiatives to limit harm to civilians caused by conventional weapons.’<sup>175</sup> Een positievere houding van de VS (en mogelijk zelfs een verschuiving naar het kamp van de voorstanders van een verdrag) zou ook landen als China, Rusland en India over de streep kunnen trekken. De VS was op dat moment echter nog bezig met een beleidsevaluatie van het conventionele wapenbeleid, die – zo hoopten de betrokken landen – voor de Eerste Commissie in oktober afgerond zou zijn.<sup>176</sup>

Het initiatief voor een nieuwe resolutie lag bij de kerngroep van zeven lidstaten (Argentinië, Australië, Costa Rica, Finland, Japan, Kenia en het VK) die als belangrijkste trekker van het wapenhandelsverdrag optraden. Het VK had daarbij, als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad, de meeste invloed. Het was dan ook het VK dat uiteindelijk het voortouw nam om in te zetten op een versnelling van het onderhandelingsproces. Tijdens een gesprek met de Nederlandse ontwapeningsambassadeur eind augustus 2009 ontvouwde de Britse

---

<sup>174</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 23 juli 2009.

<sup>175</sup> Arms Control Today, ‘Presidential Q&A: President-elect Barack Obama’ (2008). Geraadpleegd op 30 december 2014 via: <http://www.armscontrol.org/2008election>.

<sup>176</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 23 juli 2009. Zie ook: House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Global security: non-proliferation. Fourth report of session 2008–09* (juni 2009) 130-133.

ontwapeningsambassadeur de Britse plannen voor verdere stappen ten aanzien van het VN-Wapenhandelsverdrag.<sup>177</sup> De Britten waren van mening dat er geen goed alternatief was voor het verruimen van het mandaat van de OEWG en werkten daarom aan een resolutie waarin besloten werd tot een VN-conferentie in 2012, met als doel de totstandkoming van een wapenhandelsverdrag. De vier resterende bijeenkomsten van de OEWG zouden dan dienen als voorbereidende bijeenkomsten (*PrepComs*) voor deze conferentie. Het VK was bezig om steun voor dit idee te verwerven bij de VS. Van een uitgekristalliseerde positie van de VS was op dat moment echter nog geen sprake, aldus de Nederlandse ambassadeur in zijn verslag.<sup>178</sup> Ook het VK was zich bewust van het risico dat deze actie mogelijk kon hebben op een aantal belangrijke wapenproducerende landen, maar een alternatief was er volgens het VK simpelweg niet.<sup>179</sup>

Daarom werd besloten om tijdens de Eerste Commissie in oktober in te zetten op een resolutie met onderhandelingsmandaat. De Britse ontwapeningsambassadeur Duncan had in een artikel van de Associated Press aangegeven dat de vier weken durende bijeenkomst (van 5 oktober tot 3 november 2009) ‘pivotal’ zou zijn bij de beslissing om formele onderhandelingen over een wapenhandelsverdrag te lanceren.<sup>180</sup> In een vooruitblik op deze bijeenkomst stelde een Nederlandse diplomaat al dat bijzondere aandacht uitging naar de positie van de VS, dat zich het jaar daarvoor in een ongebruikelijk felle stemverklaring had uitgesproken tegen de Britse handelswijze.<sup>181</sup> Het was echter nog steeds niet duidelijk waar de VS op dat moment stond. In de openingsverklaring van Amerika aan het begin van de Eerste Commissie werd slechts ingegaan op de voorstellen van Obama op het gebied van nucleaire ontwapening, maar werd met geen woord gesproken over het VN-Wapenhandelsverdrag. Een Amerikaanse ambtenaar had daarnaast – anoniem – aangegeven dat de regering nog steeds bezig was met de evaluatie van haar positie.<sup>182</sup> Vier dagen later zou de wereld er echter heel anders uit zien.

Op 14 oktober 2009 sprak de Verenigde Staten namelijk bij monde van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Hillary Clinton, steun uit voor de totstandkoming van een VN-Wapenhandelsverdrag.<sup>183</sup> Deze steunverklaring kwam als een donderslag bij heldere hemel

---

<sup>177</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 28 augustus 2009.

<sup>178</sup> Ibidem. De Britten hadden in het rapport van de Commissie van Buitenlandse Zaken in juni 2009 geconcludeerd dat het veiligstellen van de steun van de Amerikaanse regering voor een wapenhandelsverdrag de prioriteit zou moeten zijn voor de Britse regering. Zie: House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Global security: non-proliferation. Fourth report of session 2008–09* (juni 2009) 133.

<sup>179</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 28 augustus 2009.

<sup>180</sup> Edith M. Lederer, ‘Campaign begins to start gun treaty negotiations’, *Associated Press Online*, 10 oktober 2009.

<sup>181</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 7 september 2009.

<sup>182</sup> Edith M. Lederer, ‘Campaign begins to start gun treaty negotiations’, *Associated Press Online*, 10 oktober 2009.

<sup>183</sup> Zie: U.S. Department of State, Press Statement Hillary Rodham Clinton,

voor alle partijen, met uitzondering van het VK dat op eigen initiatief de VS had benaderd, zonder de andere EU-lidstaten hierover te informeren. Vooral de Duitsers waren hier ‘furieus’ over, zo stelde de Nederlandse ontwapeningsambassadeur.<sup>184</sup> Het bleek namelijk ook dat de steun van de VS niet onvoorwaardelijk was. Een harde eis was de opname in de resolutie van het consensusbeginsel als basis voor de besluitvorming tijdens de conferentie. Dit was volgens de VS nodig om zo breed mogelijke steun te verkrijgen voor het verdrag en om ‘loopholes’ in het verdrag te voorkomen. De VS zou zo de mogelijkheid hebben om een zwak verdrag te kunnen veto-en.<sup>185</sup> Deze deal was op hoog niveau onderhandeld tussen David Miliband (de toenmalige Britse minister van Buitenlandse Zaken) en Clinton en leek door de persverklaring in beton gegoten.<sup>186</sup>

Veel EU-lidstaten uitten zich echter kritisch over het consensusbeginsel als basis voor de besluitvorming. De Nederlandse ontwapeningsambassadeur vroeg zich bijvoorbeeld af of deze prijs niet te vroeg en te hoog betaald was. Volgens hem zouden sceptische landen als India en Pakistan van deze regel gebruik kunnen maken om bepaalde afspraken af te zwakken of zelfs buiten het verdrag te houden. Daarnaast was de VS in een later stadium misschien akkoord gegaan zonder deze harde eis.<sup>187</sup> De Duitsers waren echter het meest vocaal in de discussie over de consequenties van de opname van de consensusregel in de resolutie. Zij leken tevens aan te dringen op amendering van de betreffende paragraaf. Om een mogelijk schadelijk en pijnlijk amenderingproces te voorkomen, probeerde Nederland actief een compromis te vinden. Het Nederlandse voorstel hield in dat het VK en andere sponsors van de resolutie zouden verklaren dat zij zich in zouden zetten om misbruik van de consensusregel te voorkomen. In ruil daarvoor zou Duitsland afzien van amendering.<sup>188</sup> De Britten verklaarden hier graag op in te gaan, de Duitsers zouden dit in overweging nemen.

---

Secretary of State, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/10/130573.htm>. Geraadpleegd op 30 december 2014.

<sup>184</sup> Interview met Paul van den IJssel, d.d. 4 september 2014.

<sup>185</sup> U.S. Department of State, Press Statement Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/10/130573.htm>. Geraadpleegd op 30 december 2014.

<sup>186</sup> Zie House of Commons: Business, Innovation and Skills, Defense, Foreign Affairs, and International Development Committees, *Scrutiny in arms export controls (2010). UK strategic export controls Annual Report 2008, Quarterly Reports for 2009, licensing policy and review of export control legislation. First joint report of session 2009-10* (30 maart 2010) voor een toelichting van Miliband op de totstandkoming van deze afspraak.

<sup>187</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 16 oktober 2009. De consensusregel wordt onder meer toegepast in de Ontwapeningsconferentie in Geneve, waar de ervaringen niet echt bemoedigend zijn (om het zacht uit te drukken, de conferentie verkeert al zestien jaar in een impasse). In het gesprek met de Nederlandse ontwapeningsambassadeur noemde de ambassadeur de deal zelfs ‘een kus des doods’.

<sup>188</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 24 oktober 2009.

Tijdens een EU-werkgroep in Brussel eind oktober 2009 gaf de Britse delegatie nog uitleg over de wijze waarop de deal met de VS tot stand was gekomen. De Britten stelden dat volledige steun van de VS voor een VN-Wapenhandelsverdrag essentieel was en alleen mogelijk met de huidige tekst. Volgens hen was de consensusregel nog handelbaar, het uitblijven van de steun van de VS echter niet.<sup>189</sup> David Miliband stelde dat als gevolg van het nieuwe standpunt van de VS sommige sceptische staten het wapenhandelsverdrag al anders gingen benaderen.<sup>190</sup> De volledige betrokkenheid van de VS vormde volgens hem een sterk tegenwicht voor het risico op vertraging door de afgesproken consensusregel. Zo stelde Miliband: ‘The diplomatic force the US can deploy will be a great asset in driving forward the process as well as for engaging sceptics’.<sup>191</sup> Ook Nederland erkende later het belang van de Amerikaanse steun. Zo werd in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel gesteld: ‘De Amerikaanse ommezwaai gaf een sterke impuls aan het proces, waardoor in december 2009 resolutie 64/48 door de AVVN kon worden aangenomen.’<sup>192</sup>

VN-resolutie 64/68 werd uiteindelijk ongewijzigd in stemming gebracht. Daarin werd besloten: ‘to convene the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty to sit for four consecutive weeks in 2012 to elaborate a legally binding instrument on the highest possible common international standards for the transfer of conventional arms.’<sup>193</sup> Tevens werd besloten om de conferentie op een open en transparante manier te houden, op basis van consensus. De vier resterende OEWG-bijeenkomsten werden beschouwd als *PrepComs* voor de conferentie, waarbij een vijfde *PrepCom* werd ingesteld om de procedurele zaken voorafgaande aan de conferentie af te handelen.<sup>194</sup> Op 2 december stemden in de AVVN 153 lidstaten voor de resolutie, onthielden 19 lidstaten zich van stemming en stemde alleen Zimbabwe tegen. Met de aanneming van resolutie 64/48 werd de voorstelfase afgesloten en konden de voorbereidingen voor de conferentie beginnen. De volgende stap in het proces was de eerste *PrepCom*, die plaats zou vinden in juli 2010.

---

<sup>189</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 27 oktober 2009.

<sup>190</sup> House of Commons: Business, Innovation and Skills, Defense, Foreign Affairs, and International Development Committees, *Scrutiny in arms export controls (2010)*. *UK strategic export controls Annual Report 2008, Quarterly Reports for 2009, licensing policy and review of export control legislation. First joint report of session 2009-10* (30 maart 2010) 95-96.

Ev 32

<sup>191</sup> House of Commons, *Scrutiny in arms export controls (2010)*, 95-96.

<sup>192</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet, houdende goedkeuring van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 134 en Trb. 2014, 45)* (2014). Ook Paul van den IJssel stelde in het interview dat het verdrag er niet was gekomen zonder de steun van de Amerikanen.

<sup>193</sup> General Assembly, ‘The Arms Trade Treaty’, UN document A/RES/64/48, 12 januari 2010.

<sup>194</sup> General Assembly, ‘The Arms Trade Treaty’, UN document A/RES/64/48, 12 januari 2010.

### 5.1.2. Omslagpunten in de voorstelfase

De Amerikaanse steun voor de onderhandelingen – in de vorm van de persverklaring van Hillary Clinton van 14 oktober 2009 – vormde het eerste (abrupte en variabele) omslagpunt in de voorstelfase en in de onderhandelingen in het algemeen. Deze ommezwaai van de VS zorgde ervoor dat de Britten de resolutie over een onderhandelingsconferentie over het VN-Wapenhandelsverdrag uiteindelijk konden indienen (de-escalierend gevolg). Zoals door een aantal sleutelspelers is verklaard, was de Amerikaanse steun essentieel in de voortgang van het onderhandelingsproces. De factoren die ten grondslag lagen aan de ommezwaai van de VS waren zowel procedureel als extern van aard. Het voorstel om de onderhandelingen tijdens de conferentie op basis van consensusbesluitvorming te laten plaatsvinden, kan aangemerkt worden als een directe procedurele oorzaak. Indien de tijdlijn verder afgelopen wordt, kan een tweede, externe factor worden aangewezen: namelijk de verkiezing van Barack Obama als president van de Verenigde Staten. In vrijwel alle artikelen die zijn bestudeerd over de Amerikaanse positie ten aanzien van het VN-Wapenhandelsverdrag wordt de opvallende draai onder Obama genoemd.<sup>195</sup>

Het tweede (abrupte) omslagpunt vond twee maanden later plaats, toen de AVVN voor de aanneming van resolutie 64/48 stemde. De aanneming van deze resolutie vormde namelijk de overgang van de voorstelfase naar de voorbereidingsfase (positief gevolg). Aangezien dit een fase-overgang is, kan dit moment gezien worden als een vast omslagpunt. De directe (procedurele) aanleiding voor het omslagpunt was uiteraard het indienen van deze resolutie, dat mogelijk was nadat de VS zijn steun aan de onderhandelingen over het wapenhandelsverdrag had gegeven. Daarbij speelde mee dat het OEWG-proces op een dood spoor was beland en voortzetting daarvan weinig vruchtbaar leek. De versnelling die onder leiding van het VK was ingezet, bracht de onderhandelingen in een nieuwe fase.

---

<sup>195</sup> Zie o.a. Mark Bromley, Neil Cooper en Paul Holtom, 'The UN Arms Trade Treaty: arms export controls, the human security agenda and the lessons of history', *International Affairs* 88: 5 (2012) pp. 1029–1048, 1041 en Reaching Critical Will, 'Arms Trade Treaty', <http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/att>. Geraadpleegd op 2 januari 2015.

## 5.2. De voorbereidingsfase (december 2009-juli 2012)

### 5.2.1. Onderhandelingen tijdens de voorbereidingsfase

De voorbereiding van de conferentie over het VN-Wapenhandelsverdrag lag in de handen van de *PrepCom*. Deze had van de AVVN een duidelijke opdracht meegekregen, zoals verwoord in de VN-resolutie die in december 2009 was aangenomen: ‘to make recommendations to the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty on the elements that would be needed to attain an effective and balanced legally binding instrument on the highest possible common international standards for the transfer of conventional arms’.<sup>196</sup> De standpunten van de lidstaten en aanbevelingen van de GGE en OEWG moesten daarbij uiteraard worden meegenomen. De *PrepCom* zou in 2010 en 2011 in vier sessies bijeenkomen (overeenkomstig de resterende OEWG-sessies) en daarnaast zou er begin 2012 een aanvullende vijfde sessie georganiseerd worden om te besluiten over alle procedurele zaken aangaande de conferentie. In de aanloop naar de eerste *PrepCom* werd echter besloten om de eerste twee sessies samen te voegen tot één lange sessie van twee weken. Deze vond plaats van 12-23 juli 2010.

#### *De eerste PrepCom*

Na een aanloop van enkele jaren konden de daadwerkelijke onderhandelingen in de zomer van 2010 dan eindelijk van start gaan. Voorafgaand aan de eerste *PrepCom* stelde voorzitter Moritan: ‘Questions surrounding the global weapons trade have been a priority since the creation of the League of Nations [and] Member States are now ready to begin the exercise that will set common guidelines for the sale, import and export of conventional arms’.<sup>197</sup> Het feit dat het zo lang had geduurd voordat de lidstaten eindelijk om de tafel zouden zitten, geeft dan ook aan hoe delicaat en gevoelig het onderwerp was.

Daarbij waren nog steeds grote inhoudelijke tegenstellingen zichtbaar tussen de verschillende lidstaten. Aan de ene kant van het spectrum bevonden zich de progressieve lidstaten, die streefden naar een sterk en robuust wapenhandelsverdrag dat de impact van

---

<sup>196</sup> General Assembly, ‘The Arms Trade Treaty’, UN document A/RES/64/48, 12 januari 2010. Voor een verslag van het *PrepCom* proces zie ook: Elli Kytömäki, *Supporting the Arms Trade Treaty negotiations through regional discussions and expertise sharing. Final report of the EU-UNIDIR project (2012)* 7-12. Zie tevens het blog van the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights: <http://armstradetreaty.blogspot.nl/>. Geraadpleegd op 6 januari 2015.

<sup>197</sup> States News Service, ‘Press conference by chair of preparatory committee for United Nations Conference on Arms Trade Treaty’, 9 juli 2009.



illegale wapenhandel zou beperken en verenigbaar zou zijn met de doelstellingen van humanitaire wapenbeheersingsverdragen. Van deze groep waren met name Mexico, Noorwegen en Latijns Amerikaanse lidstaten het meest vocaal.<sup>198</sup> Daar tegenover stonden de sceptische lidstaten die een verdrag wensten dat beperkt was in reikwijdte (categorieën wapens die onder het verdrag zouden vallen) en dat vooral gericht was op staatsveiligheidsbelangen. Van deze sceptische lidstaten lieten India, China, Egypte en Rusland zich het meest horen.<sup>199</sup> Een derde groep landen, waaronder Iran, Noord-Korea, Syrië, Cuba, Pakistan, Venezuela en Zimbabwe verzetten zich consequent tegen een wapenhandelsverdrag. De weerstand van deze lidstaten kwam hoogstwaarschijnlijk voort uit zorgen om onderworpen te worden aan wapenembargo's. Daarnaast verwierpen zij de toepassing van menselijke veiligheidsaspecten op wapenexportcontrole (zoals toetsing aan mensenrechtencriterium in geval van een wapenexportaanvraag).<sup>200</sup> De Verenigde Staten vormde een 'outlier' in dit geheel, waarbij het zich op sommige onderwerpen positioneerde in het kamp van de sceptici en op andere in het kamp van de progressieven.<sup>201</sup>

Tijdens de eerste *PrepCom* stonden drie grote elementen van een toekomstig wapenhandelsverdrag centraal: de reikwijdte van het verdrag, criteria en implementatie. Voorzitter Moritan wees drie lidstaten aan die als *Friends of the Chair* de discussie over deze onderwerpen zouden leiden.<sup>202</sup> Daarnaast presenteerde hij onder eigen verantwoordelijkheid de eerste teksten over de bestanddelen en uitgangspunten van een verdrag. Alle lidstaten leken in ieder geval bereid om mee te willen werken aan de totstandkoming van een verdrag, met uitzondering van Pakistan en Iran. Een toekomstig wapenhandelsverdrag zou volgens deze lidstaten alleen westerse belangen dienen.

De discussies verliepen grotendeels langs de hierboven geschetste lijnen. In de discussie over het doel van het verdrag waren de sceptische landen van mening dat het verdrag vooral moest bijdragen aan de bestrijding van illegale handel. De progressieve landen daarentegen zag het verdrag ook als middel om de normen op het gebied van legale wapenhandel aan te scherpen.<sup>203</sup> Voor wat betreft de uitgangspunten van het verdrag was er een aantal sceptische landen dat benadrukte dat het verdrag niet tot inmenging in binnenlandse aangelegenheden

---

<sup>198</sup> Paul Holtom en Mark Bromley, 'Arms trade treaty negotiations', in: SIPRI, *SIPRI Yearbook 2013* (2013) pp. 423-431, 424.

<sup>199</sup> Holtom en Bromley, 'Arms trade treaty negotiations', 424-425

<sup>200</sup> Ibidem, 425.

<sup>201</sup> Ibidem.

<sup>202</sup> Voor reikwijdte was dit Trinidad en Tobago, voor criteria Australië en voor implementatie Egypte. Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 12 juli 2010.

<sup>203</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 12 juli 2010.

mocht leiden. De meer progressieve landen streefden op dat punt vooral naar opname van het belang van internationaal humanitair recht en mensenrechten. Het recht op zelfverdediging en het recht wapens voor dat doel te verwerven werd door vrijwel alle landen gedeeld.<sup>204</sup> De onderhandelingen over het thema reikwijdte spitsten zich toe op de vraag welke categorieën conventionele wapens onder het verdrag zouden moeten vallen. De meeste landen zagen daarbij de zeven categorieën van het VN-Wapenregister als basis, samen met kleine en lichte wapens. Als aanvulling daarop werd eveneens munitie genoemd. Slechts een aantal landen sprak hier om verschillende redenen hun zorgen over uit (o.a. China over kleine en lichte wapens, de VS over munitie).<sup>205</sup> Na afloop van de eerste *PrepCom* stelden de meeste lidstaten dat aanzienlijke vooruitgang was geboekt bij het bespreken van elementen voor een wapenhandelsverdrag. Daarbij werd echter wel gesteld dat er nog een hoop werk verricht moest worden.<sup>206</sup>

### *De tweede PrepCom*

Net als tijdens de eerste *PrepCom* presenteerde voorzitter Moritan voorafgaand aan de tweede *PrepCom* een discussiepaper waarin hij zijn visie gaf op de onderwerpen die tijdens de sessie centraal zouden staan. In dit geval waren dat reikwijdte, criteria, implementatie en internationale samenwerking en assistentie. Hoewel de sessie goed verliep, waren er toch nog steeds grote verschillen van inzicht zichtbaar tussen de lidstaten. Zo zag een aantal sceptici – zoals Iran, Pakistan en Cuba – het wapenhandelsverdrag vooral als een instrument van het Westen en als een middel om een ‘discriminatoire’ wapenexportbeleid te legitimeren.<sup>207</sup>

Tijdens de discussie over de reikwijdte van het verdrag kwamen vrijwel dezelfde standpunten naar voren als tijdens de eerste sessie: de meeste landen streefden naar een ruimere reikwijdte dan alleen het VN-Wapenregister, zodat ook kleine en lichte wapens onder het verdrag vallen. Landen als Rusland, China en Egypte waren hier echter op tegen. In dezelfde discussie werden ook de activiteiten besproken die onder een toekomstig verdrag zouden vallen (export, import, doorvoer, tussenhandel). Daarbij werd gesteld dat de verdragsverplichtingen

---

<sup>204</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 12 juli 2010.

<sup>205</sup> Ibidem. Zie ook Kytömäki, *Supporting the Arms Trade Treaty negotiations through regional discussions and expertise sharing*, 8 en Jeff Abramson, ‘Progress made at Arms Trade Treaty meeting’, *Arms Control Today* (September 2010). Zie: [https://www.armscontrol.org/act/2010\\_09/ATT](https://www.armscontrol.org/act/2010_09/ATT). Geraadpleegd op 7 januari 2015.

<sup>206</sup> Jeff Abramson, ‘Progress made at Arms Trade Treaty meeting’, *Arms Control Today* (September 2010). Zie: [https://www.armscontrol.org/act/2010\\_09/ATT](https://www.armscontrol.org/act/2010_09/ATT). Geraadpleegd op 7 januari 2015.

<sup>207</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 5 maart 2011. Dit had met name betrekking op de toetsingscriteria, die subjectief zouden zijn. Zie ook Kytömäki, *Supporting the Arms Trade Treaty negotiations through regional discussions and expertise sharing*, 9-11.

ten aanzien van de verschillende activiteiten gediversifieerd moesten zijn, aangezien voor export andere regels gelden dan voor import.<sup>208</sup>

De toetsingscriteria van het verdrag leverden de meeste discussie op, met name de criteria die betrekking hadden op duurzame ontwikkeling, mensenrechten en regionale embargo's. Veel lidstaten stelden dat de criteria objectief en niet-discriminerend moesten zijn, om zodoende een politiek gemotiveerd of partijdig verdrag te voorkomen.<sup>209</sup> Ook waren er een aantal opkomende ontwikkelingslanden die zich uitspraken tegen opname van het ontwikkelingscriterium, onder andere op basis van het argument van niet-inmenging.<sup>210</sup> De bijeenkomst over internationale samenwerking en bijstand richtte zich vooral op de maatregelen die genomen konden worden om lidstaten te ondersteunen bij de implementatie van het verdrag. Op dit punt waren de lidstaten vrij eensgezind. Na afloop van de bijeenkomsten presenteerde voorzitter Moritan een herziene versie van zijn paper, waar de lidstaten over het algemeen positief over waren. Dit paper zou ook als basis dienen voor de discussie tijdens de derde *PrepCom*, die in juli 2011 zou plaatsvinden.

### *De derde PrepCom*

De derde en laatste inhoudelijke *PrepCom* besprak de implementatie en slotbepalingen van het VN-Wapenhandelsverdrag. Daarbij werd voornamelijk gesproken over de uitwisseling van informatie over *denials* (weigeringen van export aanvragen) en de mate van detail en vrijwilligheid van de rapportage. Het plan van voorzitter Moritan voor een uitwisselingssysteem van afgewezen wapenvergunningen tussen de verdragspartijen was voor alle lidstaten te ambitieus. In de discussie over de rapportage was een aantal sceptische landen voorstander van vrijwillige, geaggregeerde rapportage, terwijl de meer progressieve landen streefden naar een rapportage die verplicht en gedetailleerd was.<sup>211</sup>

Daarnaast discussieerden de lidstaten over de formule voor de inwerkingtreding van het verdrag. Sceptische lidstaten als Iran, Cuba en Venezuela streefden naar een hoge of zelfs kwalitatieve drempel, waarbij toetreding van een vastgesteld aantal grote wapenexporteurs

---

<sup>208</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 5 maart 2011.

<sup>209</sup> Kytömäki, *Supporting the Arms Trade Treaty negotiations through regional discussions and expertise sharing*, 10. NB Dit onderdeel hield in dat elke exporterende verdragspartij voorafgaand aan de autorisatie van de export van conventionele wapens, de aanvraag moest toetsen aan een aantal criteria. Indien sprake was van een 'overriding risk of any of the negative consequences' zou een verdragspartij de export niet goedkeuren (artikel 7 van het VN-Wapenhandelsverdrag).

<sup>210</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 5 maart 2011.

<sup>211</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 16 juli 2011.

vereist was voor inwerkintreding van het verdrag. De progressieve lidstaten daarentegen pleitten voor een kwantitatieve drempel. Een vereiste van meer dan dertig toegetroden lidstaten lag daarbij wel voor de hand, gezien het ambitieuze doel van het verdrag.<sup>212</sup> Aan het eind van de bijeenkomst kwam de voorzitter met een herziene versie van zijn paper, waarin inmiddels alle elementen van het verdrag werden opgesomd. Daarin kwamen nog een aantal inhoudelijke tegenstellingen aan het licht. Het belangrijkste punt was volgens de Nederlandse delegatie hoe het paper kon worden aangeboden als basis voor de onderhandelingen tijdens de conferentie in juli 2012.<sup>213</sup>

#### *De vierde PrepCom*

Naast de drie geplande bijeenkomsten in 2010 en 2011 kwam de *PrepCom* in februari 2012 voor een laatste keer bijeen ‘to decide on all relevant procedural matters, including the composition of the Bureau, the draft agenda and the submission of documents, for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty’.<sup>214</sup> De lastige onderhandelingen over het Reglement van Orde tijdens deze vierde bijeenkomst brachten eens te meer de inhoudelijke tegenstellingen aan het licht tussen de sceptische en progressieve lidstaten evenals het wantrouwen tussen beide groepen.<sup>215</sup>

Ditmaal spitste de discussie zich toe op de wijze van besluitvorming tijdens de onderhandelingsconferentie. Progressieve lidstaten als Mexico en verschillende Caribische staten streefden naar aanneming van de slottekst, zonder dat daar noodzakelijkerwijs consensus over bestond. Volgens deze lidstaten zou de consensusregel de rechtsvorming door de internationale gemeenschap belemmeren.<sup>216</sup> Lidstaten als Iran, Egypte en Cuba daarentegen bepleitten toepassing van de consensusregel op alle beslissingen die tijdens de conferentie genomen zouden worden. Uiteindelijk werd door voorzitter Moritan een compromis gevonden, waarbij de besluitvorming over inhoudelijke punten op basis van consensus zou gebeuren en over procedurele punten indien nodig met stemming (tweederde meerderheid).<sup>217</sup>

---

<sup>212</sup> Ibidem. Zie ook: Inter Press Service, ‘U.N.: Arms Trade Treaty stumbles towards a grand finale’, 14 juli 2011.

<sup>213</sup> Ibidem. Landen als Iran en Algerije waren vooralsnog van mening dat het paper niet kon dienen als basis voor de onderhandelingsconferentie.

<sup>214</sup> General Assembly, ‘The Arms Trade Treaty’, UN document A/RES/64/48, 12 januari 2010. Dit werd nogmaals bevestigd in VN-resolutie 66/518, ‘The Arms Trade Treaty’ (2011), aangenomen tijdens de AVVN. General Assembly, ‘The Arms Trade Treaty’, UN document A/C.1/66/L.50, 14 oktober 2011

<sup>215</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 18 februari 2012

<sup>216</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 18 februari 2012

<sup>217</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 18 februari 2012

Ondanks de procedurele aard van deze *PrepCom* gebruikten veel lidstaten het moment om nogmaals hun visie te geven op de verschillende elementen van het verdrag. Deze waren grotendeels hetzelfde als tijdens de vorige *PrepComs* en de verwachting was dat dit ook zou gelden voor de onderhandelingsconferentie in juli. De vierde sessie eindigde met de aanneming van het rapport van de *PrepCom*, waarmee tevens de voorbereidende fase werd afgesloten. In het rapport was onder andere opgenomen dat het paper van voorzitter Moritan zou dienen als achtergrond document voor de conferentie.<sup>218</sup>

### 5.2.2. Omslagpunten tijdens de voorbereidingsfase

De tweede fase in de conferentiediplomatie is vast omkaderd door het moment dat de internationale gemeenschap besluit om een conferentie te organiseren over een bepaald onderwerp en het moment dat de conferentie van start gaat (en waarvan de datum al vastligt). De onderhandelingen tijdens de voorbereidende fase waren in het geval van het VN-Wapenhandelsverdrag in de deskundige en ervaren handen van de Argentijn Roberto Garcia Moritan. De voorzittersdocumenten die hij tijdens de *PrepComs* presenteerde gaven structuur en focus aan de onderhandelingen en zorgden er mede voor dat het proces voortging van uitwisselen van posities naar een onderhandelingsproces (procedurele oorzaak). Tijdens de laatste *PrepCom* werd gesproken over het Reglement van Orde tijdens de conferentie, waarbij uiteindelijk werd besloten om inhoudelijke besluiten op basis van consensus te nemen en procedurele besluiten (indien nodig) op basis van stemming (tweederde meerderheid). Deze procedurele stappen zorgden ervoor dat vervolgens het *PrepCom*-rapport kon worden aangenomen en daarmee het voorbereidingsproces kon worden afgesloten (non-abrupt en vast omslagpunt). In juli 2012 zou daardoor de belangrijkste fase van het onderhandelingsproces kunnen beginnen: de besluitvormingsfase.

## 5.3. De besluitvormingsfase (juli 2012 – april 2013)

### 5.3.1. Onderhandelingen tijdens de besluitvormingsfase

Op 2 juli 2012 begon dan eindelijk het belangrijkste hoofdstuk in de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag: de onderhandelingsconferentie in New York. Alle VN-lidstaten

---

<sup>218</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 18 februari 2012. Voor het rapport van de *PrepCom* zie: General Assembly, *Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*, UN-document A/CONF.217/1, 7 maart 2012.

hadden zich verzameld om het voorbereidende werk dat in de afgelopen twee jaar door de *PrepCom* was verricht, om te zetten in één concreet resultaat: een VN-Wapenhandelsverdrag. Tijdens zijn openingsverklaring bracht SGVN Ban Ki-moon nogmaals het historische karakter van de conferentie in herinnering: “For the first time, Member States are gathering at the United Nations to negotiate a treaty regulating the international conventional arms trade. It is important. It is impressive. And it is long overdue.”<sup>219</sup> Tegelijkertijd gaf hij aan dat de internationale gemeenschap geen gelijke tred had gehouden op het gebied van conventionele wapens, in vergelijking met massavernietingswapens:

‘Yes, nuclear issues always capture headlines. But conventional arms are killing people every day without much attention... Yet, we do not have a multilateral treaty of global scope dealing with conventional arms. This is a disgrace. Poorly regulated international arms transfers are fuelling civil conflicts, destabilizing regions and empowering terrorists and criminal networks. Addressing the threat of conventional weapons should not be an unconventional act by the international community. Together, we must act.’<sup>220</sup>

Hoewel de eindstreep na vele jaren onderhandelen dan eindelijk in zicht was, waren de voorstanders van een verdrag zich er echter van bewust dat er nog een aantal hobbels genomen moesten worden. Hobbels die door een aantal sceptische lidstaten tot bergen werden omgevormd. Dit procedurele gesteggel begon al gelijk aan het begin van de conferentie. De Palestijnse delegatie had namelijk een verzoek ingediend om als staat deel te mogen nemen aan de onderhandelingen.<sup>221</sup> Israël en de Verenigde Staten verklaarden daarop dat zij zich zouden terugtrekken indien dit verzoek gehonoreerd zou worden. Hoewel de Palestijnen mogelijk daadwerkelijk hun internationale aanwezigheid wilden versterken, kon deze actie ook gezien worden als een vertragende tactiek van de Egyptische delegatie en andere landen (uit de Arabische groep) die tegen opname van mensenrechtenclausules in het verdrag waren. Zo stelde een Westerse diplomaat: ‘Certain states, fearing an arms trade treaty with strong human rights

---

<sup>219</sup> United Nations, Press release, <http://www.un.org/press/en/2012/sgsm14394.doc.htm>. Geraadpleegd op 6 april 2015.

<sup>220</sup> United Nations, Press release, <http://www.un.org/press/en/2012/sgsm14394.doc.htm>. Geraadpleegd op 6 april 2015.

<sup>221</sup> Officieel hadden de Palestijnse gebieden de status van ‘Non-member observer state’. Zie o.a.: UN News centre, ‘General Assembly grants Palestine non-member observer State status at UN’, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43640#.VLpWYiuG9J0>. Geraadpleegd op 12 januari 2015. Zie ook: AFP, ‘Palestinian dispute hits UN global arms treaty talks’, 2 juli 2012.

provisions, are exploiting the legitimate Palestinian cause.<sup>222</sup> Het Palestijnse verzoek hield de conferentie twee volledige dagen in gijzeling, totdat voorzitter Moritan met een oplossing kwam: zowel de Palestijnse delegatie als de Heilige stoel zouden vooraan in de zaal plaats nemen, voor alle deelnemende lidstaten (die op alfabetische volgorde waren neergezet).<sup>223</sup> Voorwaarde was wel dat de Palestijnse delegatie de rest van de conferentie geen enkele gelegenheid meer zou aangrijpen om hun status aan de orde te stellen.

De volgende procedurele strijd die gevoerd werd betrof het werkprogramma van de conferentie, waarover een aantal sceptische lidstaten het niet eens kon worden. Slechts nadat een aantal concessies aan deze lidstaten was gedaan konden de onderhandelingen vervolgd worden. Zo zouden de sessies van de twee *Main Committees* nog maar voor 50% parallel plaatsvinden, waardoor 20% van de onderhandelingstijd verloren ging. Ook werd besloten dat NGO's nog maar tot 50% van de sessies toegelaten werden.<sup>224</sup>

In *Main Committee I* werd onder leiding van het Marokkaanse voorzitterschap gesproken over de preambule, de uitgangspunten, doelstellingen en de criteria. Daarbij was het belangrijkste verschil van opvatting een verdrag dat zich vooral richtte op het voorkomen van illegale handel in conventionele wapens, tegenover een verdrag dat juist de regulering van de legale handel tot doel had. Daarnaast was een belangrijk discussiepunt het wel of niet opnemen van verwijzingen naar mensenrechten en internationaal humanitair recht.<sup>225</sup> *Main Committee II* stond onder leiding van de Nederlandse ontwapeningsambassadeur, waarbij de lidstaten onderhandelden over de reikwijdte, implementatie en de slotbepalingen. In de discussie over reikwijdte kwam naar voren dat alle lidstaten voorstander waren van het opnemen van de zeven categorieën uit het VN-wapenregister. Een meerderheid van de lidstaten wilde daarnaast ook dat kleine en lichte wapens werden opgenomen in het verdrag. Duidelijk was dat veel staten dichtbij hun nationale posities bleven, die zij al eerder tijdens de *PrepComs* naar voren hadden gebracht.<sup>226</sup>

---

<sup>222</sup> Hayes Brown, 'How the Palestinian issue totally sidelined Arms Trade Treaty talks yesterday' (3 juli 2012), <http://www.undispatch.com/how-the-palestinian-issue-totally-sidelined-arms-trade-treaty-talks-yesterday/>. Geraadpleegd op 7 april 2015.

<sup>223</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 4 juli 2012. Zie ook: ATT legal bloggers, 'The end of the beginning or the beginning of the end?' (2 juli 2012), <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2012/07/end-of-beginning-or-beginning-of-end.html>. Geraadpleegd op 12 januari 2015.

<sup>224</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 10 juli 2012.

<sup>225</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 10 juli 2012. Zie ook: ATT legal bloggers, 'Out of the paddock and into the sheep dip?' (5 juli 2012) <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2012/07/out-of-paddock-and-into-sheep-dip.html>. Geraadpleegd op 12 januari 2015.

<sup>226</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 10 juli 2012. Zie ook: ATT legal bloggers, 'It's not the despair, it's the hope I can't handle' (6 juli 2012), <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2012/07/its-not-despair-its-hope-i-cant-handle.html>. Geraadpleegd op 12 januari 2015.

Gedurende de tweede week van de conferentie werden de onderhandelingen in de twee *Main Committees* voortgezet. De teksten van beide voorzitters werden daarbij gebruikt als basis voor de discussie, hetgeen een positieve ontwikkeling was. Tegelijkertijd bleven de tegenstellingen onverminderd groot, doordat weinig verschuiving zichtbaar was in de posities van de verschillende lidstaten. Op het gebied van de criteria bijvoorbeeld, verzetten veel lidstaten zich tegen het sociaal-economische criterium.<sup>227</sup> In de discussie over de slotbepalingen bleven een aantal sceptische lidstaten vasthouden aan hoge kwantitatieve en kwalitatieve drempels voor inwerkingtreding van het verdrag. Meerdere delegaties hielden er dan ook rekening mee dat de conferentie mogelijk afgesloten zou worden zonder verdrag.<sup>228</sup>

Aan het einde van de derde week bewogen de onderhandelingen zich richting de volgende fase, waarin de eerste verdragstekst op tafel moest komen. Het werk in beide *Main Committees* was afgerond en de voorzitters hadden een aantal concrete tekstvoorstellen aangeboden aan conferentie-voorzitter Moritan. Inmiddels had China het verzet tegen opname van kleine en lichte wapens opgegeven, maar was ook het sociaal-economische criterium gesneuveld (dat voor veel westerse landen een belangrijk punt was). Hoewel verschillende lidstaten bij voorzitter Moritan aandrongen op een complete verdragstekst, leek de voorkeur van Moritan uit te gaan naar consultaties op basis van afzonderlijke elementen in het verdrag.<sup>229</sup>

Drie dagen voor het einde van de conferentie presenteerde voorzitter Moritan een eerste concept-verdragstekst, die door de meeste lidstaten positief werd ontvangen. Hoewel de sceptische lidstaten de eerste drie weken van de conferentie een grote stempel op het debat hadden gedrukt, was dit niet zichtbaar in de eerste concepttekst. Voor de resterende dagen leek een focus op sleutelementen als criteria en reikwijdte van belang. De discussie over munitie was bijvoorbeeld nog steeds niet opgelost. Een goede uitkomst was onder andere afhankelijk van Amerikaanse flexibiliteit op dit punt en van de vraag of de sceptische lidstaten het aandurfden het feest voor de regio-overstijgende coalitie van voornamelijk Europese, Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse lidstaten te bederven.<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> Het sociaal-economische criterium omvatte bepalingen ‘that prohibit or deny transfers of arms that will condone excessive or unaccountable allocation of human and economic resources to armaments.’ Zie: <http://armstreaty.org/issue/socio-economic-development/>. Geraadpleegd op 12 januari 2015.

<sup>228</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 14 juli 2012. Zie ook: ATT legal bloggers, Eton Mess (16 juli 2012), <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2012/07/eton-mess.html>. Geraadpleegd op 12 januari 2015.

<sup>229</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 20 juli 2012.

<sup>230</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 25 juli 2012. In het interview met ambassadeur Van den IJssel stelde deze dat in de wereld van ontwapening en wapenbeheersing vaak de tegenstelling zichtbaar is tussen het Westen en de niet-gebonden landen. Bij de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag werden er echter niet-traditionele coalities gesloten. Dat was best wel iets nieuws, aldus de ambassadeur. Interview met Paul van den IJssel, d.d. 4 september 2014.



Toen op de laatste dag van de conferentie lidstaten duidelijk moesten maken of ze konden instemmen met de verdragstekst, waren het echter niet de bekende sceptici, maar de Amerikanen die als eerste verklaarden niet akkoord te kunnen gaan. ‘We want to join the consensus, (but) this text is not yet the text... At this point ... my capital does not have the time that is needed’, aldus de Amerikaanse afgevaardigde.<sup>231</sup><sup>232</sup> Na de VS sloten ook Rusland, Cuba, Noord-Korea en Venezuela zich hierbij aan. Toen was het de vraag wat voorzitter Moritan zou doen: een stemming forceren, een nieuwe zwakkere tekst presenteren (daarbij gesteund door de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad) of de conferentie beëindigen zonder resultaat. Na enkele consultaties kwam de voorzitter met een rapport waarin werd geconcludeerd dat de vereiste consensus niet was bereikt. Het rapport werd door de lidstaten unaniem aangenomen. In zijn slotverklaring zei Moritan: ‘The conference has been a sporting event, track and field, like an obstacle course, where we have had to complete, in the shortest time possible, a series of hurdles, some perhaps a little too high.’<sup>233</sup> Hij ging verder: ‘I will avoid saying more to avoid being diplomatically incorrect. I merely assume full responsibility and I apologize for not having the diplomatic skill to have led you to a better finale.’<sup>234</sup>

De blokkade van de VS kwam onverwacht, aangezien tijdens de conferentie nog de indruk werd gewekt dat de permanente leden van de VNVR achter het verdrag stonden.<sup>235</sup> Als verklaring voor de positie van de VS kunnen een aantal (met elkaar samenhangende) redenen worden aangevoerd: allereerst was 2012 een presidentieel verkiezingsjaar. Het VN-wapenhandelsverdrag vormde een heet hangijzer, waar de VS zijn vingers niet aan bleek te willen branden. Geopolitieke overwegingen speelden daarbij een belangrijke rol. De VS wilde ook in geval van negatieve toetsing de mogelijkheid hebben wapens uit te voeren.<sup>236</sup> De

---

<sup>231</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 28 juli 2012. Zie ook: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/195622.htm> (persverklaring) en ATT legal bloggers, ‘The Arms Trade Treaty: so near and not so far?’, <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2012/07/so-near-and-yet-so-far.html>. Geraadpleegd op 12 januari 2015.

<sup>232</sup> Matthew Bolton, ‘Finding beauty in the ugly end to the Arms Trade Treaty conference: The discursive victory’, <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/29/07/2012/finding-beauty-ugly-end-arms-trade-treaty-conference-discursive-victory>. Geraadpleegd op 6 april 2015.

<sup>233</sup> Matthew Bolton, ‘Finding beauty in the ugly end to the Arms Trade Treaty conference: The discursive victory’, <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/29/07/2012/finding-beauty-ugly-end-arms-trade-treaty-conference-discursive-victory>. Geraadpleegd op 6 april 2015.

<sup>234</sup> Courtney Brooks, ‘UN Arms Trade Treaty Negotiations Fail’, <http://www.rferl.org/content/un-arms-trade-treaty-megotiations-fail/24659316.html>. Geraadpleegd op 6 april 2015.

<sup>235</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 28 juli 2012. Zie ook: Ray Acheson, ‘A pause for reflection’, <http://attmonitor.blogspot.nl/2012/07/a-pause-for-reflection.html#more> en The Economist, ‘One more heave’, <http://www.economist.com/node/21559900>. Geraadpleegd op 12 januari 2015.

<sup>236</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 28 juli 2012. Eerder al, in oktober 2010, had de VS in een bilateraal gesprek aangegeven dat het VN-Wapenhandelsverdrag de presidentiele verkiezingen in 2012 niet mocht verstoren. Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 15 oktober 2010. De Amerikaanse presidentsverkiezingen worden in meerdere bronnen als reden voor de Amerikaanse positie aangevoerd. Zie o.a.: Mark Bromley, Neil Cooper en Paul Holtom, ‘The UN Arms Trade Treaty: arms export

binnenlandse druk werd daarnaast hoog opgevoerd door rechtse media en de zeer invloedrijke Amerikaanse wapenlobby onder aanvoering van de National Rifle Association (NRA).<sup>237</sup> Voorzitter Wayne LaPierre heeft tijdens de onderhandelingen de lidstaten meerdere keren toegesproken en claimde dat het VN-Wapenhandelsverdrag een aanval was op het ‘Second Amendment’ van de Amerikaanse grondwet. Ten slotte was ook een groot deel van de Amerikaanse senaat tegen het verdrag gekant, zo bleek onder andere uit een brief die 51 senatoren aan Obama en Clinton schreven op 26 juli 2012.<sup>238</sup> In de brief uitten zij dezelfde bezwaren als de NRA, namelijk dat het VN-Wapenhandelsverdrag een bedreiging zou vormen voor particulier wapenbezit. Dit argument is echter feitelijk onjuist, aangezien het verdrag zich richt op de internationale import, export en overdracht van conventionele wapens. De regulering en registratie van binnenlands wapenbezit bevindt zich buiten de reikwijdte van het verdrag. Dit is ook opgenomen in VN-resolutie 64/48 en meerdere keren verklaard door president Obama.<sup>239</sup> Desondanks bleek het risico voor de regering Obama toch te groot in een presidentieel verkiezingsjaar. De verwachting was dan ook dat de onderhandelingen pas verder zouden gaan na de verkiezingen in november.<sup>240</sup>

### *De tweede ronde*

Na het uitblijven van een concreet resultaat tijdens de eerste onderhandelingsconferentie was het nu de vraag hoe het vervolgproces eruit zou zien. Er waren een aantal opties voor handen. Een daarvan was het doen van kleine aanpassingen in de verdragstekst van 26 juli 2012 en het verdrag vervolgens agenderen voor de AVVN eind 2012. Deze optie leek de voorkeur te hebben

---

controls, the human security agenda and the lessons of history’, *International Affairs* 88: 5 (2012) pp. 1029–1048, 1044; The Economist, ‘One more heave’, <http://www.economist.com/node/21559900> en Colum Lynch, ‘U.S. backs away from supporting global arms trade treaty’, <http://foreignpolicy.com/2012/07/27/u-s-backs-away-from-supporting-global-arms-trade-treaty/>. Geraadpleegd op 12 januari 2015.

<sup>237</sup> Zie o.a.: The Economist, ‘One more heave’, <http://www.economist.com/node/21559900>. (4 augustus 2012), Arms Control Association, ‘The Arms Trade Treaty and the NRA's misleading rhetoric’, *Issue Briefs* 3:11 (2012), <http://www.armscontrol.org/issuebriefs/The-Arms-Trade-Treaty-and-the-NRAs-Misleading-Rhetoric>, NRA-ILA, ‘Disinformation continues as U.N. Arms Treaty takes shape’, <https://www.nraila.org/articles/20120720/disinformation-continues-as-un-arms-treaty-takes-shape> en Rejoice, ‘How the NRA is working to gut the U.N. Arms Trade Treaty’ (21 maart 2013), <http://rejoicemagazine.net/?p=1610>. Geraadpleegd op 12 januari 2015.

<sup>238</sup> [http://www.moran.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File\\_id=9cd86202-9498-47ca-8b8d-534bf60b52f7](http://www.moran.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=9cd86202-9498-47ca-8b8d-534bf60b52f7). Geraadpleegd op 13 januari 2015.

<sup>239</sup> Arms Control Association, ‘The Arms Trade Treaty and the NRA's misleading rhetoric’, *Issue Briefs* 3:11 (2012), <http://www.armscontrol.org/issuebriefs/The-Arms-Trade-Treaty-and-the-NRAs-Misleading-Rhetoric>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

<sup>240</sup> USA Today, ‘U.N. states fail to reach global arms trade treaty’, (28 juli 2012), <http://usatoday30.usatoday.com/news/world/story/2012-07-27/un-arms-trade-treaty/56546258/1>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

van Mexico en 89 andere lidstaten, die hun teleurstelling over de afloop van de conferentie duidelijk maakten in een gezamenlijke verklaring.<sup>241</sup> Een tweede optie was het bijeenroepen van een tweede onderhandelingsconferentie om de tekst verder te versterken. De VS was voorstander van deze optie, zo bleek uit de persverklaring van 27 juli 2012: ‘The United States supports a second round of negotiations, conducted on the basis of consensus, on the Treaty next year; we do not support a vote in the UNGA on the current text’.<sup>242</sup> De eerstvolgende gelegenheid om hierover te besluiten was de Eerste Commissie van de AVVN in het najaar van 2012.

Tijdens de Eerste Commissie later dat jaar kwam de groep van zeven ‘co-authors’ (de cross-regionale groep die de voornaamste trekker was van het proces), met een resolutie waarin besloten werd tot een twee weken durende slotconferentie in maart 2013 waarin de onderhandeling voltooid moesten worden.<sup>243</sup> De ontwerpverdragstekst van 26 juli 2012 zou daarbij als basis dienen en besluitvorming zou wederom geschieden op basis van consensus. Tevens werd besloten om het onderwerp op de agenda van de 68<sup>e</sup> vergadering van de AVVN te zetten. Mochten de partijen in maart dan wederom geen overeenkomst kunnen sluiten, dan zou het verdrag nog in de eerste helft van 2013 in de AVVN kunnen worden aangenomen.<sup>244</sup> Voor de aanneming van de resolutie moest echter gewacht worden op de uitslag van de Amerikaanse presidentsverkiezingen begin november. Enkele uren nadat president Obama was herkozen kon de resolutie worden aangenomen.<sup>245</sup> Tijdens het debat kwam nog eens naar voren dat een aantal sceptici (waaronder Iran) geen of in ieder geval geen betekenisvol verdrag wilde. Het was dus ook duidelijk dat het in maart wederom geen gemakkelijke klus zou worden om tot consensus te komen.<sup>246</sup>

Op 18 maart 2013 werd de tweede en tevens laatste conferentie over het VN-Wapenhandelsverdrag geopend door de Australische president Peter Woolcott. In tegenstelling

---

<sup>241</sup> Bromley, Cooper, Holtom, ‘The UN Arms Trade Treaty’, 1044. Voor het statement zie: [http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/statements/27July\\_jointstatement.pdf](http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/statements/27July_jointstatement.pdf). Zie ook: Defense News, ‘Mexico criticizes failure on Arms Trade Treaty’ (29 juli 2012), <http://www.defensenews.com/article/20120729/DEFREG02/307290005/Mexico-Criticizes-Failure-Arms-Trade-Treaty>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

<sup>242</sup> Bromley, Cooper, Holtom, ‘The UN Arms Trade Treaty’, 1044. Voor het statement zie: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/195622.htm>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

<sup>243</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 10 oktober 2012. Voor resolutie zie: General Assembly, ‘The Arms Trade Treaty’, UN document A/RES/67/234, 4 januari 2013.

<sup>244</sup> Dit werd ook wel de CTBT-route genoemd, vernoemd naar het gelijknamige verdrag. In de onderhandelingen over het verdrag werd geen consensus bereikt, waarna het in de AVVN vervolgens op basis van meerderheid werd aangenomen.

<sup>245</sup> Louis Charboneau, ‘After Obama win, U.S. backs new U.N. arms treaty talks’ (7 november 2012), <http://www.reuters.com/article/2012/11/07/us-arms-treaty-un-idUSBRE8A627J20121107>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

<sup>246</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 10 oktober 2012.

tot de conferentie in juli van het voorgaande jaar werden dit keer procedurele problemen voorkomen, mede dankzij intensieve consultaties van de voorzitter. Een ander voordeel ten opzichte van de eerste onderhandelingsconferentie was dat er dit keer wel een tekst op tafel lag. Daarentegen was het tijdsbestek waarin tot een overeenkomst moest worden gekomen vele malen korter: slechts negen dagen. Uit de algemene verklaringen van de lidstaten kwamen de bekende tegenstellingen andermaal naar voren. Mexico verklaarde namens 108 landen steun aan een sterk verdrag en riep op tot verbetering van de tekst van 26 juli 2012:

‘We speak on behalf of countries from different regions that share a common goal. We have worked for a long time to adopt a legally binding instrument establishing the highest possible common international standards for the international transfer of conventional arms. We are here today to finalize the work that we were unable to conclude last July, in order to reach this common goal.’<sup>247</sup>

Arabische landen waren daarentegen van mening dat criteria als het mensenrechtencriterium voor politieke redenen gebruikt zouden kunnen worden om vergunningen voor de export van conventionele wapens te weigeren.<sup>248</sup>

Halverwege de onderhandelingen presenteerde voorzitter Woolcott de tweede concept verdragstekst. Ondanks intensieve consultaties vormde de tekst voor de voorstanders van een verdrag geen grote vooruitgang ten opzichte van de eerdere tekst.<sup>249</sup> Zo zat er nog steeds een grote ‘loophole’ in de tekst, volgens de Nederlandse ontwapeningsambassadeur ‘zo groot als de Pacific’.<sup>250</sup> Dit betrof artikel 5, lid 2, (ook wel de Indiase clause) waarmee andere (bestaande) verplichtingen (contracten) boven het verdrag werden geplaatst. Voorzitter Woolcott en de progressieve lidstaten namen zich dan ook voor om de nog resterende dagen in te zetten op een aantal belangrijke aanscherpingen in het verdrag.<sup>251</sup> Dit leek gelukt toen de voorzitter op de een na laatste dag van de onderhandelingen de slottekst presenteerde, aangezien de tekst versterkt was in vergelijking met de tekst van 22 maart. Woolcott had ervoor gekozen om de tekst zo sterk mogelijk te maken en niet teveel toe te geven aan de sceptici die het verdrag

---

<sup>247</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 18 maart 2013. Voor statement zie: [http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference-ii/statements/18March\\_Mexico-group.pdf](http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference-ii/statements/18March_Mexico-group.pdf). Geraadpleegd op 13 januari 2015.

<sup>248</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 18 maart 2013.

<sup>249</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 25 maart 2013. Zie ook: ATT legal bloggers, ‘The second president's non paper: still too much "Non"?’ (22 maart 2013), <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2013/03/the-second-presidents-non-paper-still.html>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

<sup>250</sup> Interview met Paul van den IJssel, d.d. 4 september 2014.

<sup>251</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 25 maart 2013. Zie ook: ATT legal bloggers, ‘Opportunity knocks’ (26 maart 2013), <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2013/03/opportunity-knocks.html>. Geraadpleegd op 13 januari 2013.

mogelijk toch niet zouden ondertekenen.<sup>252</sup> ‘Take it or leave it’, aldus Woolcott.<sup>253</sup> Het kwam er nu op neer of de sceptische lidstaten (waaronder Iran, Syrië, Cuba, Venezuela, Noord-Korea, India en Rusland) de moed hadden om consensus te blokkeren. Voorafgaand aan de beslissing om het verdrag wel of niet aan te nemen zouden geen verklaringen meer worden toegestaan, alleen de staat of staten die de aanname wilden blokkeren mochten interveniëren. Indien het stil zou blijven zou het verdrag dus worden aangenomen.<sup>254</sup>

Dat bleef het echter niet. Het waren uiteindelijk Iran, Noord-Korea en Syrië die de aanname van het VN-Wapenhandelsverdrag blokkeerden. Verschillende diplomatieke acties op het laatste moment konden de lidstaten niet op andere gedachten brengen. Iran verklaarde dat het verdrag vol juridische gebreken en lacunes zat. Zo werd in het verdrag niet gerefereerd aan een verbod op levering aan lidstaten die een daad van agressie pleegden, werden de rechten van importerende lidstaten ondergeschikt gemaakt aan die van exporterende (‘While the rights of arms-exporting states is well preserved in this text, ..., the right of importing states to acquire and import arms for their security needs is subject to the discretionary judgment and subjective assessment of the exporting states.’) en werd onder de principes het recht op zelfbeschikking niet genoemd.<sup>255</sup> Bij dat laatste punt refereerde Iran nog indirect aan de VS, door te stellen dat het recht op wapenbezit wel was opgenomen ten behoeve van slechts één staat.<sup>256</sup> Het land was echter al vanaf het begin tegen een VN-Wapenhandelsverdrag gekeerd, zoals ook al bleek tijdens de onderhandelingen in juli 2012. Het VN-Wapenhandelsverdrag zou alleen westerse belangen dienen en door het westen gebruikt worden om een ‘discriminatoire’ wapenexportbeleid te legitimeren. Waar mogelijk probeerde Iran, samen met andere sceptische lidstaten de voortgang van de onderhandelingen te blokkeren door allerlei procedurele hobbels op te werpen. Volgens Noord-Korea was de tekst niet goed gebalanceerd en kon het verdrag in de huidige vorm misbruikt worden door exporterende lidstaten. De Syrische ambassadeur stelde

---

<sup>252</sup> ATT legal bloggers, ‘Take it or leave it’ (27 maart 2013), <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2013/03/take-it-or-leave-it.html>. Geraadpleegd op 13 januari 2013.

<sup>253</sup> ATT legal bloggers, ‘Take it or leave it’ (27 maart 2013), <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2013/03/take-it-or-leave-it.html>. Geraadpleegd op 6 april 2015.

<sup>254</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 28 maart 2013. Zie ook: ATT legal bloggers, ‘Take it or leave it’ (27 maart 2013), <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2013/03/take-it-or-leave-it.html>. Geraadpleegd op 13 januari 2013.

<sup>255</sup> Neil MacFarquhar, ‘U.N. Treaty to control arms sales hits snag’, (28 maart 2013), <http://www.nytimes.com/2013/03/29/world/iran-and-north-korea-block-arms-trade-treaty.html>. Geraadpleegd op 8 april 2015.

<sup>256</sup> ATT legal bloggers, ‘Iran and DPR Korea say no to the ATT, so no consensus’ (28 maart 2013), <http://armstradetreaty.blogspot.nl/2013/03/iran-and-dpr-korea-say-no-to-att-so-no.html> en Neil MacFarquhar, ‘U.N. Treaty to control arms sales hits snag’, (28 maart 2013), <http://www.nytimes.com/2013/03/29/world/iran-and-north-korea-block-arms-trade-treaty.html>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

tenslotte dat ook wapenleveranties aan niet-statelijke actoren verboden hadden moeten worden, evenals daden van agressie.<sup>257</sup>

Hoewel mogelijke weerstand van deze sceptici voorzien was, hadden de voorstanders van een VN-Wapenhandelsverdrag de hoop dat de drie lidstaten de aanname niet zouden blokkeren. Het overgrote deel van de groep niet-gebonden landen ('Non-Aligned Movement'), waartoe deze drie lidstaten ook behoorden, was immers groot voorstander van het verdrag (zoals de Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse lidstaten).<sup>258</sup> Uiteindelijk waren het dus de lidstaten waartegen VN-Veiligheidswapenembargo's golden, die consensus in de weg stonden. Enkele lidstaten deden vervolgens nog een laatste poging om het verdrag aangenomen te krijgen, door de toepassing van de consensusregel ter discussie te stellen. Deze poging liep echter op niets uit, waarna voorzitter Woolcott moest concluderen dat er geen consensus bestond. Daarop kondigde Kenia namens een groep van elf landen (waaronder de oorspronkelijk initiatiefnemers waartoe Kenia ook behoorde) aan dat zij de SGVN nog diezelfde avond zouden vragen om een resolutie op de agenda van de AVVN te zetten waarin het VN-Wapenhandelsverdrag werd aanvaard.<sup>259</sup> In de AVVN zou op basis van meerderheid gestemd worden, maar zou het verdrag niet bindend zijn voor de tegenstanders van het verdrag.<sup>260</sup>

Een week later, op 3 april 2013 stemden 154 lidstaten voor een VN-Wapenhandelsverdrag. 23 lidstaten onthielden zich van stemming, waaronder Rusland, China en India. Iran, Noord-Korea en Syrië stemden tegen.<sup>261</sup> Zo was er dan na twintig jaar campagne voeren en zeven jaar onderhandelen in VN-verband eindelijk een verdrag dat de internationale handel in conventionele wapens reguleert, zodat deze niet misbruikt kunnen worden voor acties tegen burgers of voor mensenrechtenschendingen.<sup>262</sup> Het verdrag zou op 3 juni 2013 ter ondertekening worden aangeboden en in werking treden zodra vijftig lidstaten het verdrag geratificeerd hadden. Met de aanname van het verdrag ging tevens de laatste fase van start: de implementatiefase.

---

<sup>257</sup> Ibidem.

<sup>258</sup> Neil MacFarquhar, 'U.N. Treaty to control arms sales hits snag', (28 maart 2013), <http://www.nytimes.com/2013/03/29/world/iran-and-north-korea-block-arms-trade-treaty.html>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

<sup>259</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 30 maart 2013.

<sup>260</sup> Will Pavia, 'UN arms treaty shot down at last minute' (29 maart 2013), <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/americas/article3725799.ece>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

<sup>261</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 30 maart 2013.

<sup>262</sup> Will Pavia, 'UN arms treaty shot down at last minute' (29 maart 2013), <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/americas/article3725799.ece>. Geraadpleegd op 13 januari 2015.

### 5.3.2. Omslagpunten in de besluitvormingsfase

In de besluitvormingsfase van de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag waren een drietal omslagpunten zichtbaar: de blokkade van onder andere de VS tijdens de eerste conferentie in juli (een tegenslag, variabel omslagpunt), de blokkade van Iran, Noord-Korea en Syrië tijdens de conferentie in maart (eveneens een tegenslag en een variabel omslagpunt) en de uiteindelijke aanneming in de AVVN in april 2013 (fase-overgang, vast omslagpunt).

De blokkade van de VS betekende een abrupt omslagpunt in de onderhandelingen en had als (escalierend) gevolg dat de partijen geen overeenkomst bereikten over de verdragstekst. Vervolgens kwamen de partijen in december 2012 echter overeen om de onderhandelingen voort te zetten tijdens een tweede, afsluitende conferentie (de-escalierend gevolg). Als verklaring voor de positie van de Verenigde Staten zijn zowel de binnenlandse druk genoemd, als geopolitieke overwegingen. Voor wat betreft de binnenlandse druk speelde de zeer actieve Amerikaanse wapenlobby onder leiding van de NRA een belangrijke rol, die ook invloed had op de rechtse media die zeer negatief over het wapenhandelsverdrag berichtten en feit dat een groot deel van de Amerikaanse senaat tegen het verdrag was (zoals zij in een brief aan president Obama en minister van Buitenlandse Zaken Clinton duidelijk maakten). Inhoudelijk gezien had de VS ook nog een aantal bezwaren, vooral met betrekking tot het exportcontrolesysteem. Als aanvullende procedurele factor kan nog worden genoemd dat de lidstaten in december 2009 hadden besloten om de besluitvorming tijdens de conferentie op basis van consensus te laten geschieden (een eis van de VS). Dit zorgde ervoor dat een blokkade van één of een aantal lidstaten voldoende was om een overeenkomst te belemmeren.

Tijdens de slotconferentie waren het vervolgens Iran, Noord-Korea en Syrië die consensus blokkeerden. Hoewel zij in hun verklaringen vooral inhoudelijke bezwaren hadden, waren de drie lidstaten eigenlijk al vanaf het begin van het onderhandelingsproces tegen de totstandkoming van een wapenhandelsverdrag en probeerden waar mogelijk het proces te vertragen door allerlei procedurele hobbels op te werpen. Zij zagen het verdrag als een westers en discriminatoir instrument. Daarnaast speelde mee dat tegen alle drie de lidstaten VNVR-sancties van kracht waren en zij ervoor wilden zorgen dat hun import en export van wapens niet (verder) beperkt zouden worden. De blokkade van deze landen was een abrupt omslagpunt in de onderhandelingen en had - net als het vorige omslagpunt - het escalerende gevolg dat de partijen geen akkoord bereikten (vanwege de procedurele factor dat ook tijdens deze conferentie besluitvorming op basis van consensus zou geschieden). De daaropvolgende actie waarbij het

VN-Wapenhandelsverdrag op de agenda van de AVVN werd geplaatst was een de-escalerend gevolg.

Een paar dagen later werd in de AVVN echter alsnog het VN-Wapenhandelsverdrag aangenomen, nadat het onderwerp door de SGVN op de agenda was geplaatst (procedurele factor). Hier was tevens al in de laatste VN-resolutie over het VN-Wapenhandelsverdrag rekening mee gehouden (eveneens procedurele factor). De aanneming van het verdrag vormde het (abrupte) omslagpunt naar de laatste fase van het conferentie-onderhandelingsproces. Het had als de-escalerend gevolg dat het verdrag ter ondertekening kon worden aangeboden.

## 5.4. De implementatiefase (april 2013 - ...)

### 5.4.1. Onderhandelingen tijdens de implementatiefase

Met de totstandkoming van het verdrag was het onderhandelingsproces allerminst ten einde. Zo zou het verdrag volgens artikel 22 pas in werking treden nadat het door vijftig lidstaten was geratificeerd.<sup>263</sup> Voordat staten het verdrag ratificeren, onderzoeken zij in veel gevallen eerst wat voor gevolgen dit heeft voor nationale wet- en regelgeving (indien dit niet al tijdens het onderhandelingsproces is gebeurd). Staten moeten daarbij nagaan in hoeverre hun nationale systemen in lijn zijn met de verplichtingen die voortkomen uit het verdrag en zo nodig stappen nemen om dit te bewerkstelligen. Daarnaast speelt in veel gevallen het nationale parlement een belangrijke rol bij de ratificatie van verdragen. Het is dus van groot belang om de steun van het parlement te verzekeren. Vervolgens moeten procedures in gang worden gezet om nationale wet- en regelgeving op te stellen en door het parlement te krijgen.<sup>264</sup> Om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk partijen het verdrag ondertekenen en ratificeren kunnen staten gezamenlijk afspreken om landen die om assistentie te verzoeken te ondersteunen. Tevens kunnen demarches worden ondernomen om ook de sceptische lidstaten te overtuigen.<sup>265</sup>

---

<sup>263</sup> General Assembly, 'Draft decision. Submitted by the President of the Final Conference', UN document A/CONF.217/2013/L.3, 27 maart 2013.

<sup>264</sup> European Union Non-proliferation Consortium, 'Implementing the arms trade treaty: next steps', *Seminar report Geneva, 17-18 June 2013*. In Nederland moeten verdragen goed worden gekeurd door het parlement. Hiervoor wordt een zogenaamde goedkeuringswet opgesteld. Deze treedt in werking zodra met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst. Dit was in het geval van het VN-Wapenhandelsverdrag op 16 december 2014. Zie: [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33968\\_goedkeuring\\_van\\_het](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33968_goedkeuring_van_het) en [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20141216/publicatie\\_wet\\_3/document3/f=/vjqpcym1p6x9.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20141216/publicatie_wet_3/document3/f=/vjqpcym1p6x9.pdf). Geraadpleegd op 16 januari 2015.

<sup>265</sup> European Union Non-proliferation Consortium, 'Implementing the arms trade treaty: next steps', *Seminar report Geneva, 17-18 June 2013*. Zie ook: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 22054 nr. 235,



Op 3 juni 2013 werd het verdrag ter ondertekening opengesteld. 67 landen, waaronder Nederland, maakten van deze mogelijkheid gebruik. In het kader van universalisering werd onder andere door de EU aangedrongen op snelle ondertekening van het verdrag bij landen die op 2 april 2013 vóór het verdrag hadden gestemd. Dit droeg eraan bij dat een tweede grote groep landen het verdrag ondertekende tijdens de ministeriële week van de AVVN in september 2013. Hieronder was ook de VS, zoals eerder gesteld de grootste wapenexporteur ter wereld (rond de tachtig procent van alle export). Daarmee stond de teller na die week op 108 en had meer dan de helft van de VN-lidstaten het verdrag ondertekend.<sup>266</sup>

Tijdens diezelfde AVVN discussieerden de betrokken lidstaten tevens over de vervolgstappen die ondernomen moesten worden op de route naar inwerkingtreding van het verdrag. Centraal in deze discussie stond de vestiging en financiering van het secretariaat, dat partijen moest helpen bij de effectieve implementatie van het verdrag (artikel 18).<sup>267</sup> Over deze onderwerpen zou besloten worden tijdens de eerste Conferentie van Statenpartijen (CSP 1), die binnen een jaar na inwerkingtreding van het verdrag gehouden zou moeten worden (artikel 17). In de tussentijd zou een tijdelijk secretariaat verantwoordelijk zijn voor de administratieve functies die onder het verdrag vallen en tevens belast worden met de organisatie van CSP 1.<sup>268</sup>

Ter voorbereiding van CSP1 zouden een aantal informele en formele voorbereidende bijeenkomsten worden georganiseerd, waarvan de eerste twee plaatsvonden in Mexico-Stad (op 8 en 9 september jl.) en in Berlijn (op 27 en 28 november jl.). Tijdens deze bijeenkomsten spraken de partijen onder andere over het Reglement van Orde van de CSP, de financiering van de kosten van het verdrag (organiseren van de CSP's en het secretariaat), het tijdelijke - en het permanente secretariaat en het voorbereidingsproces.<sup>269</sup> Een discussiepunt voor wat betreft het Reglement van Orde was onder andere de deelname van landen die het verdrag niet hadden ondertekend en NGO's die tegen het verdrag waren (zoals de NRA). Sommige staten waren voor selectiviteit en dus tegen de aanwezigheid van 'spoilers', terwijl andere inclusiviteit benadrukten om negatieve beeldvorming te voorkomen. Een ander punt was de besluitvorming tijdens de conferenties. Het merendeel van de lidstaten was het er over eens dat gestreefd moest

---

gepubliceerd op 3 december 2013, voor de stappen die Nederland had ondernomen en wilde ondernemen om bij te dragen aan inwerkingtreding en tenuitvoerlegging van het verdrag.

<sup>266</sup> Michelle Nichols, 'Kerry signs U.N. Arms Trade Treaty, says won't harm U.S. rights' (25 september 2013), <http://www.reuters.com/article/2013/09/25/us-un-assembly-kerry-treaty-idUSBRE98O0WV20130925> en Rick Gladstone, 'Arms Trade Treaty now signed by majority of UN members' (25 september 2013), [http://www.nytimes.com/2013/09/26/world/arms-treaty-now-signed-by-majority-of-un-members.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/09/26/world/arms-treaty-now-signed-by-majority-of-un-members.html?_r=0). Geraadpleegd op 15 januari 2015.

<sup>267</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 9 september 2014.

<sup>268</sup> Sybille Bauer, Paul Beijer en Mark Bromley, 'The Arms Trade Treaty: challenges for the first Conference of State Parties', *SIPRI Insights on Peace and Security no 2014/2* (2014) pp. 1-11, 2.

<sup>269</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 15 september 2014.

worden naar consensus en dat in het geval van ontbreken daarvan stemming uitkomst moest kunnen bieden. De meningen verschilden echter hoe deze stemming ingevuld zou moeten worden.<sup>270</sup> Uiteindelijk werd in Berlijn besloten dat inhoudelijke beslissingen op basis van tweederde meerderheidsstemming zouden worden genomen en procedurele op basis van eenvoudige meerderheid.<sup>271</sup>

Op het gebied van financiering vonden de meeste lidstaten elkaar in een hybride constructie, waarbij kerntaken uit het verdrag gefinancierd werden via verplichte bijdragen en aanvullende activiteiten via vrijwillige bijdragen. Over de definitie van de kerntaken van het secretariaat bestond echter nog geen consensus. Het tijdelijke secretariaat, dat belast zou worden met de organisatie van CSP1, vormde een prioritaire kwestie.<sup>272</sup> Het lag voor de hand dat Mexico de leiding van dit secretariaat op zich zou nemen aangezien dat land het voorzitterschap had tijdens het voorbereidingsproces en CSP1 in Mexico zou plaatsvinden. Ondersteuning door een VN-organisatie was echter wenselijk, gezien de uitdagingen die dit met zich mee zou brengen. De vestiging van het permanente secretariaat lag echter politiek gevoeliger, waarbij drie landen hadden aangegeven interesse te hebben: Zwitserland, Oostenrijk en Trinidad & Tobago. Inhoudelijk hadden de eerste twee landen de beste papieren, zeker gezien hun expertise op dit terrein en de nabijheid van relevante instellingen en faciliteiten. Trinidad & Tobago betoogde echter dat er nauwelijks secretariaten buiten westerse landen waren gevestigd.<sup>273</sup> Daarbij waren de landen uit de CARICOM-regio zeer actief in de onderhandelingen over het verdrag. In Berlijn werd tevens een routekaart afgesproken tot aan de eerste Conferentie voor Statenpartijen (eind augustus-begin september in Mexico). Op 23-24 februari 2015 zal in Port of Spain (Trinidad & Tobago) een derde voorbereidende bijeenkomst plaatsvinden. Daarna zal eind maart nog een bijeenkomst volgen in Wenen, waarna het voorbereidingsproces zal worden afgesloten in Geneve in juni 2015.<sup>274</sup>

Ondertussen was een zeer belangrijke mijlpaal bereikt: tijdens een speciale bijeenkomst in de Verenigde Naties op 25 september jl. ratificeerden acht staten (Argentinië, de Bahama's, Bosnië-Herzegovina, Tsjechië, Saint Lucia, Portugal, Senegal en Uruguay) het VN-

---

<sup>270</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 15 september 2014.

<sup>271</sup> Gabriella Irsten, 'CSP preparatory committee: Berlin', <http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/att/csp-prep/berlin>. Geraadpleegd op 16 januari.

<sup>272</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 15 september 2014.

<sup>273</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijk, 15 september 2014. Voor de opties voor een ATT-secretariaat zie ook: David C. Atwood, 'Towards a Secretariat for the Arms Trade Treaty', <http://www.genevaforum.ch/Reports/Towards%20a%20Secretariat%20for%20the%20ATT%20-%20Atwood.pdf>. Geraadpleegd op 16 januari 2015.

<sup>274</sup> Gabriella Irsten, 'CSP preparatory committee: Berlin', <http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/att/csp-prep/berlin>. Geraadpleegd op 16 januari.

Wapenhandelsverdrag. Daarmee werd de grens van de vereiste vijftig lidstaten doorbroken en zou het verdrag volgens artikel 22 negentig dagen later in werking treden. Dit gebeurde op 24 december 2014, waarmee het verdrag onderdeel werd van het internationaal recht.<sup>275</sup> Op het moment van schrijven hebben 130 lidstaten het verdrag getekend en 61 geratificeerd.<sup>276</sup>

#### 5.4.2. Omslagpunten tijdens de implementatiefase

In de laatste fase van het onderhandelingsproces is nog één omslagpunt gemarkeerd. Het moment dat de vijftigste ratificatie werd bereikt, op 25 september 2014, vormde een abrupt (en variabel) omslagpunt. In de verdragstekst was namelijk vastgelegd dat vijftig ratificaties vereist waren voor inwerkingtreding van het verdrag. Zonder deze vijftig ratificaties was het verdrag dus slechts een stuk papier. Vandaar dat dit moment is gemarkeerd als laatste omslagpunt in het onderhandelingsproces. De overeenkomst over de verdragstekst is gemarkeerd als een inhoudelijke factor die ten grondslag lag aan de ratificatie. De inwerkingtreding van het verdrag, negentig dagen later, vormde het de-escalerende gevolg van dit omslagpunt.

### 5.5. Conclusie

De daadwerkelijke onderhandelingen over de totstandkoming van het VN-Wapenhandelsverdrag namen uiteindelijk iets meer dan vier jaar in beslag, gerekend vanaf het moment dat de ATT-resolutie over het bijeenroepen van een conferentie werd aangenomen tot het aannemen van het verdrag zelf. Daarmee zijn de onderhandelingen echter niet ten einde, want met het in werking treden van het verdrag op 24 december 2014 is het implementatieproces officieel begonnen. Over de precieze invulling hiervan zijn de landen nog druk in onderhandeling.

De onderhandelende partijen hebben de verschillende fases één voor één doorlopen. Er zijn geen fases opnieuw afgelegd als gevolg van een impasse in de onderhandelingen. De twee

---

<sup>275</sup> Michelle Nichols, 'U.N. says Arms Trade Treaty to enter into force on December 24 (25 september 2014), <http://www.reuters.com/article/2014/09/25/us-un-assembly-arms-treaty-idUSKCN0HK1WP20140925>. Geraadpleegd op 16 januari 2015.

<sup>276</sup> <http://disarmament.un.org/treaties/t/att>. Geraadpleegd op 16 januari 2015. Voor wat betreft de grootste wapenexporteurs is ratificatie door de Verenigde Staten voorlopig nog niet voorzien. Dit zal waarschijnlijk een zal een zaak van lange adem worden, gezien de weerstand in de Amerikaanse senaat. Voor wat betreft de overige twee permanente leden van de VN-Veiligheidsraad die nog niet hebben geratificeerd (en ondertekend), Rusland en China, zijn de vooruitzichten wisselend. De signalen uit Moskou zijn voorlopig niet positief. China overweegt daarentegen zeer serieus om het verdrag te ondertekenen, zoals bleek uit een verklaring tijdens de Eerste Commissie van de AVVN.

blokkades aan het eind van de onderhandelingsconferenties kunnen wel als tegenslagen worden aangemerkt, maar deze hadden niet tot gevolg dat de voorbereidingsfase opnieuw moest worden doorlopen. Door het vaste patroon van conferentie-onderhandelingen, met duidelijke en vastomlijnde faseringen, is het opnieuw doorlopen van fases eigenlijk niet mogelijk. Dit in tegenstelling tot multilaterale onderhandelingen, zoals beschreven door Chasek (zie paragraaf 3.1.1).

In het gehele onderhandelingsproces zijn zeven omslagpunten gemarkeerd: twee in de voorstelfase (één variabel, één vast), één in de voorbereidende fase (vast), drie in de besluitvormingsfase (twee variabel en één vast) en één in de implementatiefase (variabel). Deze omslagpunten waren voornamelijk abrupt van aard. Aan de omslagpunten in de voorstelfase lagen vooral externe factoren ten grondslag. Het aantreden van president Obama zorgde voor een kentering in de positie van de VS ten aanzien van de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag. In oktober 2009 verklaarde Hillary Clinton dat de VS de totstandkoming van het verdrag ondersteunde, mits de besluitvorming op basis van consensus zou zijn. De steun van de VS was essentieel in de voortgang van de onderhandelingen en zorgde ervoor dat de resolutie over een onderhandelingsconferentie in 2012 kon worden aangenomen. Het omslagpunt aan het einde van het voorbereidingsproces was non-abrupt van aard, aangezien dit een voorspelbare overgang naar de volgende fase was. Hierbij speelden vooral procedurele factoren een rol.

Vervolgens waren het wederom externe factoren die een belangrijke rol speelden in het vóórkomen van de omslagpunten in de besluitvormingsfase. Eerst was het de VS die verklaarde niet akkoord te kunnen gaan met de verdragstekst. Dit standpunt leek vooral voort te komen uit het feit dat de VS te maken had met een zeer hoge binnenlandse druk (voornamelijk vanuit de wapenlobby) en het niet leek aan te durven om een dergelijk akkoord te sluiten vlak voor de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Nadat president Obama was herkozen, kon een resolutie aangenomen worden waarin besloten werd tot een slotconferentie in maart 2013. Ditmaal waren het echter Iran, Noord-Korea en Syrië die consensus blokkeerden. De drie landen stonden de gehele onderhandelingen al negatief ten opzichte van de totstandkoming van een VN-Wapenhandelsverdrag, dat zij zagen als een westers en discriminatoir instrument. Daarbij speelde ook zeker mee dat er op dat moment diverse VNVR-sancties tegen de drie landen liepen en zij hun import en export van wapens niet nog verder geblokkeerd wilden zien. Met een nieuwe blokkade was echter al door de voorstanders van een verdrag rekening gehouden: in de laatste ATT-resolutie was namelijk de optie opgenomen om het verdrag op de agenda van de AVVN te plaatsen (de zogeheten CTBT-route). Hierdoor kon het verdrag enkele dagen later

met overweldigende meerderheid in de AVVN aangenomen worden. Alleen Iran, Noord-Korea en Syrië stemden tegen.

Na aanneming van het verdrag begon vervolgens de 'Race to 50': dit stond voor de vijftig ratificaties die nodig waren voor het in werking treden van het verdrag. Deze mijlpaal werd op 25 september 2014 gehaald (tevens het laatste omslagpunt in de onderhandelingen). In het verdrag was opgenomen dat het verdrag negentig dagen na de vijftigste ratificatie in werking zou treden. Dit gebeurde op 24 december 2014.

## 6. Conclusie

In deze masterscriptie is onderzoek gedaan naar de dynamiek van onderhandelingsprocessen in conferentiediplomatie, waarbij door middel van een case study specifiek gefocust is op de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag. De nadruk lag daarbij op het onderhandelingsproces zelf, dat geanalyseerd is door middel van de gefaseerde procesanalyse en de omslagpuntenanalyse. In de huidige literatuur over deze twee analysemethodes was nog weinig aandacht besteed aan conferentiediplomatie, of was er geen onderscheid gemaakt tussen multilaterale – en conferentiediplomatie. Deze constatering vormde de aanleiding voor deze masterscriptie. In dit afsluitende hoofdstuk zullen, overeenkomstig de structuur van deze scriptie, eerst de theoretische bevindingen worden samengebracht. Vervolgens zal, mede op basis van de resultaten uit de case study van het VN-Wapenhandelsverdrag, de hoofdvraag van deze scriptie beantwoord worden.

In deel één van deze scriptie is eerst door middel van literatuuronderzoek de aard van multilaterale diplomatie in het algemeen bestudeerd, waarna vervolgens is gefocust op de specifieke kenmerken van conferentiediplomatie. In 1988 stelde Johan Kaufmann namelijk al dat conferentiediplomatie niet hetzelfde is als multilaterale diplomatie, aangezien de laatste niet noodzakelijkerwijs in de context van een conferentie hoeft plaats te vinden.<sup>277</sup> In deze scriptie zijn een aantal kenmerken van mondiale ad hoc conferenties aan bod gekomen, waarmee wordt aangetoond dat conferentiediplomatie zich inderdaad onderscheidt van andere vormen van multilaterale diplomatie.

Allereerst is een groot verschil zichtbaar in het aantal deelnemers. Zo staan mondiale ad hoc conferenties open voor alle VN-lidstaten. In het geval van de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag namen bijvoorbeeld alle 193 lidstaten deel. Dit is een groot verschil met andere multilaterale onderhandelingen waarbij deelname veel beperkter is. Een tweede verschil heeft betrekking op de verschillende actoren die actief zijn in de conferentiediplomatie. Zo spelen naast de delegaties onder andere de voorzitter, het secretariaat en NGO's een belangrijke rol in de onderhandelingen. De laatste drie actoren zijn kenmerkend voor conferentiediplomatie en spelen geen of een veel kleinere rol in andere multilaterale onderhandelingen.

Een derde en zeer belangrijk verschil heeft betrekking op het onderhandelingsproces. Mondiale ad hoc conferenties worden volgens een vast patroon georganiseerd, in tegenstelling

---

<sup>277</sup> Kaufmann, *Conference diplomacy*, 2.

tot andere vormen van multilaterale diplomatie. Zo wordt een conferentie bijeengeroepen door een land of een coalitie van landen. Dit gebeurt middels een VN-resolutie, waarover in de AVVN wordt gestemd. De voorbereidingen voor de conferentie worden vervolgens belegd bij een *PrepCom*. Zoals Rittberger stelt, vindt dit voorbereidingsproces plaats tussen het moment dat de VN-lidstaten besluiten tot het houden van een conferentie en het moment dat de conferentie plaatsvindt.<sup>278</sup> De besluitvormingsfase loopt vervolgens vanaf het begin van de conferentie tot het moment dat de lidstaten een overeenkomst bereiken. Door dit vaste patroon verloopt het onderhandelingsproces van conferentie-onderhandelingen lineair, waarbij de fases één voor één worden doorlopen. Dit is een belangrijk verschil met het onderhandelingsproces in andere multilaterale onderhandelingen, zoals dit beschreven is door Chasek. Zij stelt namelijk dat de fases in het multilaterale onderhandelingsproces de neiging hebben om te overlappen en het onderscheid tussen de fases vaag is. Daarnaast is het volgens haar mogelijk dat de onderhandelingen terugkeren naar een eerdere fase en deze dus opnieuw wordt doorlopen.<sup>279</sup> Dat komt bij conferentie-onderhandelingen, waar de fases zeer duidelijk en afgebakend zijn, zelden tot nooit voor.

Omslagpunten in onderhandelingen kunnen op verschillende manieren geïdentificeerd worden. Vaak worden zij bijvoorbeeld in samenhang gezien met de verschillende fases in de onderhandelingen. Het moment dat de onderhandelingen van de ene fase naar de volgende gaan, wordt in dat geval aangemerkt als een omslagpunt. Dit zijn dus vaste momenten in de onderhandelingen. Chasek is een van de auteurs die omslagpunten op deze manier heeft geïdentificeerd.<sup>280</sup> Een andere mogelijkheid is om omslagpunten los te zien van fases en deze op basis van vooraf opgestelde definities aan te wijzen. Dit hebben bijvoorbeeld Druckman, Crump en Olekalns gedaan. Zij hebben daarbij gebruik gemaakt van het driedelige raamwerk dat Druckman heeft opgesteld om het concept van omslagpunten te operationaliseren.<sup>281</sup> In deze scriptie is gekozen voor een combinatie van beide methodes. In de case study over het VN-Wapenhandelsverdrag zijn een aantal vaste omslagpunten geïdentificeerd, maar zijn daarnaast ook volgens eenzelfde methode als Druckman e.a. hebben gehanteerd een aantal variabele omslagpunten aangewezen.

---

<sup>278</sup> Volker Rittberger, 'International conference diplomacy: a conspectus', 123.

<sup>279</sup> Chasek, *Earth negotiations*, 135.

<sup>280</sup> Ibidem, 135.

<sup>281</sup> Zie onder andere: Daniel Druckman en Mara Olekalns, 'Punctuated negotiations: transitions, interruptions, and turning points', in: Mara Olekalns en Wendi L. Adair (eds.), *Handbook of research on negotiation* (Cheltenham 2013) pp. 332-356 en Daniel Druckman en Larry Crump, 'Turning points in multilateral trade negotiations on intellectual property', *Paper presented at the 24<sup>th</sup> International Association for Conflict Management Annual Conference* (2011) pp. 1-39.

Deze masterscriptie had als doel de specifieke dynamiek fases en omslagpunten in het onderhandelingsproces over het VN-Wapenhandelsverdrag te onderzoeken. Deze dynamiek kenmerkt zich als volgt. In deze onderhandelingen zijn de fases, zoals gebruikelijk bij conferentie-onderhandelingen, één voor één doorlopen. Er was geen sprake van overlap tussen de fases, noch zijn eerdere fases opnieuw doorlopen door een terugval in de onderhandelingen. Wel was het zo dat doordat de partijen tijdens de eerste onderhandelingsconferentie in juli 2012 geen akkoord bereikten, deze fase in feite opnieuw begon (met als gevolg een extra variabel omslagpunt). In totaal zijn in het gehele onderhandelingsproces zeven omslagpunten gemarkeerd: twee in de voorstelfase (één variabel, één vast), één in de voorbereidende fase (vast), drie in de besluitvormingsfase (twee variabel en één vast) en één in de implementatiefase (variabel). Op basis van het aantal omslagpunten kan gesteld worden dat de voorstel- en besluitvormingsfase het meest dynamisch waren.

Aan de hand van het driedelige raamwerk van Druckman zijn een aantal aanvullende eigenschappen toe te schrijven aan deze omslagpunten. Zo kan opgemerkt worden dat externe factoren als verandering in leiderschap of beleid, binnenlandse druk of bredere geopolitieke afwegingen belangrijke aanleidingen waren tot meerdere cruciale omslagpunten in het onderhandelingsproces. Dit komt overeen met wat Druckman al eerder heeft gesteld over onderhandelingen over veiligheidskwesties.<sup>282</sup> In het geval van het VN-Wapenhandelsverdrag speelde het aantreden van Obama als president van de VS een grote rol in de positiebepaling van de VS in de onderhandelingen. Dit was ook het geval toen de partijen een overeenkomst moesten sluiten. De binnenlandse druk van de zeer invloedrijke wapenlobby leidde ertoe dat de VS zwichtte, met het oog op de presidentiële verkiezingen enkele maanden later.

Bij de blokkade van Iran, Noord-Korea en Syrië speelden zowel inhoudelijke als externe factoren een rol. De bezwaren die de landen tijdens de conferentie uitten waren vooral inhoudelijk, maar de houding van de drie landen tijdens de onderhandelingen kan geplaatst worden in een bredere geopolitieke context. Zo liepen er meerdere sancties tegen de drie landen en zagen zij het VN-Wapenhandelsverdrag vooral als een westers en discriminatoir instrument.

Een ander belangrijk element in de onderhandelingen was de consensusregel, die de VS als voorwaarde had gesteld in ruil voor zijn steun aan het onderhandelingsproces. Deze regel zorgde ervoor dat een blokkade van één of enkele landen genoeg was om de onderhandelingen te doen mislukken. Tevens kan opgemerkt worden dat de omslagpunten in de onderhandelingen vooral abrupt van aard waren. De voorbereidingsfase werd daarentegen afgesloten met een non-

---

<sup>282</sup> Druckman, 'Turning points in international negotiation', 521.



abrupt omslagpunt, aangezien het verloop van deze fase voorspelbaar was doordat de datum van de conferentie al vast lag. De gevolgen van de omslagpunten waren vooral de-escalerend, met uitzondering van de twee blokkades aan het einde van de conferenties. In die gevallen was er sprake van een escalerend gevolg, met een de-escalerend gevolg op de langere termijn.

De conferentie-onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag vormden een zeer mooie casus voor deze masterscriptie. Door een combinatie van zowel de gefaseerde procesanalyse als de omslagpuntenanalyse, is getracht meer inzicht te krijgen in de complexe dynamiek van het onderhandelingsproces over dit politiek zeer gevoelige onderwerp. Dat is zeker gelukt. Daar komt bij dat beide analysemethodes voorheen nog niet of nauwelijks zijn toegepast op conferentie-onderhandelingen en dat nog relatief weinig onderzoek is gedaan naar het verloop van de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag. Dat maakte dit onderzoek zo nu en dan lastig, maar tegelijkertijd ook een mooie uitdaging. Hopelijk is met deze scriptie een bijdrage geleverd aan zowel het debat over dit zeer boeiende onderwerp als over de toepassing van beide analysemethodes op conferentiediplomatie. Als suggestie voor toekomstig onderzoek zou het interessant zijn om door middel van een aantal aanvullende analysemethodes verder inzicht te krijgen in de onderhandelingen over het VN-Wapenhandelsverdrag. Larry Crump heeft in een recent artikel een interessant raamwerk hiervoor ontwikkeld.<sup>283</sup>

---

<sup>283</sup> Larry Crump, 'Analyzing complex negotiations', *Negotiation Journal* 31:2 (2015) pp. 131–153.

## Literatuurlijst

Bailey, S., *The General Assembly of the United Nations. A study of procedure and practice* (1964).

Bauer, Paul Beijer en Mark Bromley, 'The Arms Trade Treaty: challenges for the first Conference of State Parties', *SIPRI Insights on Peace and Security no 2014/2* (2014) pp. 1-11

Bromley, Neil Cooper en Paul Holtom, 'The UN Arms Trade Treaty: arms export controls, the human security agenda and the lessons of history', *International Affairs* 88: 5 (2012) pp. 1029-1048.

Chasek, P., *Earth negotiations. Analyzing thirty years of environmental diplomacy* (Tokyo 2001).

Chrispeels, E., 'Procedures of multilateral conference diplomacy', in: Marcel André Boisard, Evgeny M. Chossudovsky, Jacques Lemoine (eds.), *Multilateral diplomacy. The United Nations system at Geneva. A working guide* (Dordrecht 1998).

Crump, Larry, 'Analyzing complex negotiations', *Negotiation Journal* 31:2 (2015) pp. 131-153.

Dany, C., *Global governance and NGO participation. Shaping the information society in the United Nations* (Abingdon 2013).

Diaz-Paniagua, Carlos Fernando, *Negotiating terrorism. The negotiation dynamics of four UN counter-terrorism treaties 1997-2005* (Ann Arbor 2008).

Druckman, Daniel, *Doing research: methods of inquiry for conflict analysis* (Thousand Oaks 2005)

Druckman, Daniel en Mara Olekalns, 'Punctuated negotiations: transitions, interruptions, and turning points', in: Mara Olekalns en Wendi L. Adair (eds.), *Handbook of research on negotiation* (Cheltenham 2013) pp. 332-356.

Druckman, Daniel, 'Stages, turning points, and crises: negotiating military base rights, Spain and the United States', *Journal of Conflict Resolution* 30:2 (1986) pp. 327-360

Druckman, Daniel, 'Turning points in international negotiation. A comparative analysis', *Journal of Conflict Resolution* 45:4 (2001) pp. 519-544.

Druckman, Daniel en Larry Crump, 'Turning points in multilateral trade negotiations on intellectual property', *Paper presented at the 24<sup>th</sup> International Association for Conflict Management Annual Conference* (2011) pp. 1-39.

Elrod, Richard B., 'The Concert of Europe: A fresh look at an international system', *World Politics* 28:2 (1976) pp. 159-174.

Emmerij, L., Richard Jolly, Thomas George Weiss, *Ahead of the curve? UN ideas and global challenges* (Bloomington 2001).

European Union Non-proliferation Consortium, 'Implementing the arms trade treaty: next steps', *Seminar report Geneva, 17-18 June 2013*.

Fomerand, J., *The A to Z of the United Nations* (Plymouth 2007).

Garcia, D., *Disarmament diplomacy and human security. Regimes, norms and moral progress in international relations* (Abingdon 2011)

General Assembly, 'Draft decision. Submitted by the President of the Final Conference', UN document A/CONF.217/2013/L.3, 27 maart 2013

General Assembly, 'Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty', UN-document A/CONF.217/1, 7 maart 2012.

General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', UN document A/RES/64/48, 12 januari 2010.

General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', UN document A/C.1/66/L.50, 14 oktober 2011.

General Assembly, 'The Arms Trade Treaty', UN document A/RES/67/234, 4 januari 2013.

General Assembly, 'Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms', UN document A/C.1/61/L.55, 12 October 2006.

General Assembly, 'Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms', UN document A/RES/61/89, 18 December 2006.

General Assembly, 'Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms. Report of the Group of Governmental Experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms.', UN document A/63/334, 26 augustus 2008.

General Assembly, 'Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms. Report of the Secretary General', UN document A/62/278 (Part I), 17 augustus 2007.

General Assembly, 'Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms. Report of the Secretary General', UN document A/62/278 (Part II), 17 augustus 2007.

Groom, 'Conference diplomacy', in: Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Oxford 2013) pp. 263-277.

Hankey, Sir Maurice, *Diplomacy by conference* (1946).

- Hampson, Fen Osler, *Multilateral negotiations: lessons from arms control, trade, and the environment* (Baltimore 1995).
- Hampson, Fen Osler en I. William Zartman, *The global power of talk. Negotiating America's interests* (Boulder 2012).
- Hampson, Fen Osler, Chester A. Crocker en Pamela Aall, 'Negotiation', in: Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur, *The Oxford handbook of modern diplomacy* (Oxford 2013) pp. 319-336.
- Holtom Paul en Mark Bromley, 'Arms trade treaty negotiations', in: SIPRI, *SIPRI Yearbook 2013* (2013) pp. 423-431.
- House of Commons: Business, Innovation and Skills, Defense, Foreign Affairs, and International Development Committees, *Scrutiny in arms export controls (2010). UK strategic export controls Annual Report 2008, Quarterly Reports for 2009, licensing policy and review of export control legislation. First joint report of session 2009-10* (maart 2010).
- House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Global security: non-proliferation. Fourth report of session 2008-09* (juni 2009).
- Iklé, Fred Charles, *How nations negotiate* (New York 1964).
- Kaufmann, Johan, *Conference diplomacy. An introductory analysis* (1988).
- Kaufmann, Johan, 'The Middle East Peace Process. A new case of conference diplomacy', *Peace & Change* 18:3 (1993) pp. 290-306.
- Kelman, Herbert C. en Ronald J. Fisher, 'Conflict analysis and resolution', in: David O. Sears, Leonie Huddy, Robert Jervis (eds.), *Oxford handbook of political psychology* (Oxford 2003) pp. 315-353.
- Kytömäki, E., *Supporting the Arms Trade Treaty negotiations through regional discussions and expertise sharing. Final report of the EU-UNIDIR project* (2012).
- Krasno, J., *The United Nations. Confronting the challenges of a global society* (Boulder 2004)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet, houdende goedkeuring van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 134 en Trb. 2014, 45)* (2014).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ-vertrouwelijke bronnen, juni 2005-september 2014.
- Narlikar, A. (ed.), *Deadlocks in multilateral negotiations: causes and solutions* (Cambridge 2010)
- Nuscheler, F., 'World conferences', in: Helmut Vogler (ed.), *A concise encyclopedia of the United Nations* (2002) pp. 684-688

- Roberts, B., *Weapons proliferation and world order: after the Cold War* (Den Haag 1996).
- Rittberger, V., 'Global conference diplomacy and international policy-making; the case of UN-sponsored world conferences', *European Journal of Political Research* 11:2 (1983) pp. 167-182.
- Rittberger, V., 'International conference diplomacy: a conspectus', in: Marcel André Boisard, Evgeny M. Chossudovsky, Jacques Lemoine (eds.), *Multilateral diplomacy. The United Nations system at Geneva. A working guide* (Dordrecht 1998) pp. 15-28.
- Schechter, M., *UN global conferences* (Abingdon 2005).
- Scott, N. 'The evolution of conference diplomacy', in: Ludwik Dembinski et al. (eds.), *International Geneva* (Lausanne 1985) pp. 40-51.
- Simonelli, N. 'Bargaining over international multilateral agreements: the duration of negotiations', *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington* (2005) pp. 1-50.
- SIPRI, *SIPRI Yearbook 2007. Armaments, disarmament and international security* (New York 2007).
- Sjöstedt, Gunner, Bertram I. Spector en I. William Zartman, 'The dynamics of regime building negotiations', in: Idem (eds.), *Negotiating international regimes. Lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* (Londen 1994) pp. 3-20.
- Spies, Michael, 'Towards a negotiating mandate for an arms trade treaty', *Disarmament Diplomacy* 91 (2009).
- Thuisbaert, P., *Diplomatic skating on thin multilateral ice* (Leuven 2006).
- Tomlin, Brian. W., 'The stages of prenegotiation. The decision to negotiate North American free trade', *International Journal* 44:2 (1989) pp. 254-279.
- Touval, Saaida, 'Multilateral negotiation. An analytical approach', *Negotiation Journal* 5:2 (1989) pp. 159-173.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 22054 nr. 235, gepubliceerd op 3 december 2013.
- UNIDIR, *Analysis of states' views on an Arms Trade Treaty* (2007).
- Weiss, Thomas G., en Ramesh Thakur, *Global governance and the UN. An unfinished journey* (Bloomington 2010).
- Williams, A., 'Introduction', in: idem (ed.), *Many voices. Multilateral negotiation in the world arena* (Boulder 1992) pp. 1-10.
- Winham, G., 'Negotiation as a management process', *World Politics* 30:1 (1977) pp. 87-114.

Willetts, P., 'From 'consultative arrangements' to 'partnership'. The changing status of NGOs in diplomacy at the UN', *Global Governance* 6:2 (2000) pp. 191-212.

Zartman, I. William, 'Common elements in the analysis of the negotiation process', *Negotiation Journal* 4:1 (1988) 31-43.

Zartman, I. William, 'Conflict resolution and negotiation', in: Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk, I William Zartman (eds.), *The SAGE handbook of conflict resolution* (London 2009) pp. 322-339.

### **Websites**

<http://www.amnesty.org/en/news/long-journey-towards-arms-trade-treaty-2013-03-27>.

<http://armstreaty.org/>

<http://armstradetreaty.blogspot.nl/>

<http://www.armscontrol.org/2008election>.

[https://www.armscontrol.org/act/2010\\_09/ATT](https://www.armscontrol.org/act/2010_09/ATT)

<http://www.armscontrol.org/issuebriefs/The-Arms-Trade-Treaty-and-the-NRAs-Misleading-Rhetoric>

<http://www.defensenews.com/article/20120729/DEFREG02/307290005/Mexico-Criticizes-Failure-Arms-Trade-Treaty>

<http://disarmament.un.org/treaties/t/att>

<http://www.economist.com/node/21559900>

[https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33968\\_goedkeuring\\_van\\_het](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33968_goedkeuring_van_het)

[https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20141216/publicatie\\_wet\\_3/document3/f=/vjqpcym1p6x9.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20141216/publicatie_wet_3/document3/f=/vjqpcym1p6x9.pdf)

<http://www.fas.org/asmp/campaigns/code/nobelcode.html>.

<http://foreignpolicy.com/2012/07/27/u-s-backs-away-from-supporting-global-arms-trade-treaty/>

<http://www.genevaforum.ch/Reports/Towards%20a%20Secretariat%20for%20the%20ATT%20-%20Atwood.pdf>

<http://www.globalpolicyjournal.com/blog/31/07/2014/global-norms-arms-arms-trade-treaty-will-enter-force>.

<http://www.hartford-hwp.com/archives/27a/028.html>.

<http://www.iiss.org/en/events/eu%20conference/sections/eu-conference-2013-ca57/special-sessions-3818/special-session-9-4ad6>.

[http://www.moran.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File\\_id=9cd86202-9498-47ca-8b8d-534bf60b52f7](http://www.moran.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=9cd86202-9498-47ca-8b8d-534bf60b52f7)

[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/3704322.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3704322.stm).

<https://www.nraila.org/articles/20120720/disinformation-continues-as-un-arms-treaty-takes-shape>

<http://www.nytimes.com/1995/09/06/world/nobel-peace-laureates-draft-a-plan-to-govern-arms-trade.html>.

<http://www.nytimes.com/2013/03/29/world/iran-and-north-korea-block-arms-trade-treaty.html>

[http://www.nytimes.com/2013/09/26/world/arms-treaty-now-signed-by-majority-of-un-members.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/09/26/world/arms-treaty-now-signed-by-majority-of-un-members.html?_r=0)

[http://ploughshares.ca/pl\\_publications/human-security-and-an-arms-trade-code-of-conduct/](http://ploughshares.ca/pl_publications/human-security-and-an-arms-trade-code-of-conduct/).

<https://quarterly.blog.gov.uk/2013/07/12/the-uks-role-in-the-un-arms-trade-treaty-2/>.

<http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/att>

<http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/att/csp-prep/berlin>

[http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/statements/27July\\_jointstatement.pdf](http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/statements/27July_jointstatement.pdf)

[http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference-ii/statements/18March\\_Mexico-group.pdf](http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference-ii/statements/18March_Mexico-group.pdf)

<http://rejoicemagazine.net/?p=1610>

<http://www.reuters.com/article/2012/11/07/us-arms-treaty-un-idUSBRE8A627J20121107>

<http://www.reuters.com/article/2013/09/25/us-un-assembly-kerry-treaty-idUSBRE9800WV20130925>

[http://www.seesac.org/sasp2/english/publications/2/4\\_1\\_Framework.pdf](http://www.seesac.org/sasp2/english/publications/2/4_1_Framework.pdf).

<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/10/130573.htm>

<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/195622.htm>

<http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/americas/article3725799.ece>

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43640#.VLpWYiuG9J0>

<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6708>.

<http://usatoday30.usatoday.com/news/world/story/2012-07-27/un-arms-trade-treaty/56546258/1>

<http://www.washingtontimes.com/news/2013/sep/27/inhofe-and-moran-the-un-arms-trade-treaty-is-dead-/>



## Bijlagen

### Bijlage 1 – Omslagpuntenanalyse in tabelvorm

**Tabel 1.1: Amerika steunt totstandkoming VN-Wapenhandelsverdrag**

<b>Januari 2009</b>	Barack Obama wordt geïnstalleerd als president van de Verenigde Staten. (oorzaak 2 – extern)
<b>Oktober 2009</b>	VS eist dat besluitvorming tijdens conferentie op basis van consensus zal geschieden (oorzaak 1 – procedureel)
<b>Oktober 2009</b>	De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Hillary Clinton, verklaart dat VS de totstandkoming van een VN-Wapenhandelsverdrag steunt ( <b>omslagpunt</b> - abrupt)
<b>Oktober 2009</b>	VK dient resolutie in over het bijeenroepen van een onderhandelingsconferentie over het VN-wapenhandelsverdrag (gevolg – de-escalerend)

**Tabel 1.2: Partijen besluiten tot een onderhandelingsconferentie in 2012**

<b>Juli 2009</b>	Tweede sessie OEWG. Procedureel rapport wordt aangenomen, doorzetten van huidig mandaat lijkt geen vruchten af te werpen. (oorzaak 2 – procedureel)
<b>Oktober 2009</b>	Door steun VS kan VK resolutie indienen over het bijeenroepen van een onderhandelingsconferentie over het VN-wapenhandelsverdrag (oorzaak 1 – extern)
<b>December 2009</b>	AVVN neemt ATT-resolutie aan, waarin besloten wordt tot een onderhandelingsconferentie in 2012 ( <b>omslagpunt</b> - abrupt)
<b>December 2009</b>	Onderhandelingen gaan naar de voorbereidende fase. Resterende OEWG's worden PrepComs. (gevolg – de-escalerend)

**Tabel 1.3: Voorbereidende fase wordt afgesloten**

<b>December 2009</b>	Argentijnse ambassadeur Roberto Garcia Moritan aangewezen als voorzitter van de PrepCom. (oorzaak 3 – procedureel)
<b>Juli 2010</b>	Voorzitter Moritan besluit om tijdens de PrepComs voorzittersdocumenten te presenteren. Dit zorgt ervoor dat discussie beter gestructureerd kan worden. (oorzaak 2 – procedureel)
<b>Februari 2012</b>	In de onderhandelingen over het reglement van orde wordt besloten om onderscheid te maken tussen inhoudelijke besluiten (op basis van consensus) en procedurele (indien nodig met stemming 2/3 meerderheid). (oorzaak 1 – procedureel)
<b>Februari 2012</b>	Tijdens de vierde PrepCom wordt het rapport van de PrepCom inclusief aanbevelingen tav alle procedurele zaken aangenomen. Daarmee wordt het werk van de PrepCom afgesloten. ( <b>omslagpunt</b> – non-abrupt).
<b>Juli 2012</b>	Onderhandelingen gaan naar de besluitvormingsfase (gevolg – de-escalerend)

**Tabel 1.4: VS niet akkoord met verdragstekst**

<b>December 2009</b>	Tijdens de AVVN in december 2009 besluiten de partijen dat besluitvorming tijdens de conferentie op basis van consensus zal geschieden (oorzaak 3 – procedureel)
<b>Juli 2012</b>	Geopolitieke overwegingen spelen een belangrijke rol. VS wil mogelijkheid hebben om ook in geval van negatieve toetsing wapens uit te voeren. (oorzaak 2 – extern) <sup>284</sup>
<b>Juli 2012</b>	Binnenlandse druk vanuit de VS wordt opgevoerd door de NRA, rechtse media en een deel van de Amerikaanse senaat. (oorzaak 1 – extern)
<b>Juli 2012</b>	Verenigde Staten verklaren dat ze niet akkoord kunnen gaan met de voorgelegde verdragstekst. Geven aan meer tijd nodig te hebben alvorens ATT te kunnen aanvaarden. Rusland legt een soortgelijke verklaring af. ( <b>omslagpunt</b> - abrupt)
<b>Juli 2012</b>	Partijen bereiken geen overeenkomst over de verdragstekst (gevolg 1 – escalerend)
<b>December 2012</b>	Partijen komen overeen in maart verder te gaan (gevolg 2 - de-escalerend)

<sup>284</sup> Druckman stelt dat externe factoren vaak verwijzen naar de bredere beleids- en relatione context waarin het onderhandelingsproces is ingebed. Daarom is deze factor als externe factor gemarkeerd.

**Tabel 1.5: Iran, Noord-Korea en Syrie blokkeren consensus**

<b>December 2009</b>	Tijdens de AVVN in december 2009 besluiten de partijen dat besluitvorming tijdens de conferentie op basis van consensus zal geschieden (oorzaak 3 – procedureel)
<b>Maart 2013</b>	Bezwaren o.a. op grond van verwijzingen naar VNVR embargo's, verdragstekst ongebalanceerd in voordeel van exporteurs, gebrek aan aandacht voor rechten van naties onder buitenlandse bezetting (oorzaak 2 - inhoudelijk)
<b>Juli 2012 en Maart 2013</b>	Houding van de drie lidstaten tijdens conferenties getuigde van principiële onwil overeenstemming te bereiken. VN-Wapenhandelsverdrag wordt gezien als westers en discriminatoir instrument (oorzaak 1 – extern) <sup>285</sup>
<b>Maart 2013</b>	Iran, Noord-Korea en Syrie blokkeren consensus. ( <b>omslagpunt</b> - abrupt)
<b>Maart 2013</b>	Partijen bereiken geen akkoord (gevolg 1 - escalerend)
<b>Maart 2013</b>	Kenia kondigt namens 11 landen aan dat zij diezelfde avond de SGVN per brief zullen vragen om ATT op de agenda van AVVN te zetten, waar gestemd wordt op basis van meerderheid. (gevolg 2 - de-escalerend)

**Tabel 1.6: VN-Wapenhandelsverdrag wordt in de AVVN aangenomen**

<b>December 2012</b>	In de resolutie over een tweede onderhandelingsconferentie wordt tevens opgenomen dat op de voorlopige agenda van de 68 <sup>e</sup> vergadering het VN-Wapenhandelsverdrag wordt opgenomen. (oorzaak 3 – procedureel)
<b>Maart 2013</b>	Partijen bereiken geen akkoord over verdragstekst tijdens tweede onderhandelingsconferentie (oorzaak 2 – inhoudelijk)
<b>Maart 2013</b>	SGVN plaatst VN-Wapenhandelsverdrag op agenda AVVN (oorzaak 1 – procedureel)
<b>April 2013</b>	VN-Wapenhandelsverdrag wordt in de AVVN aangenomen ( <b>omslagpunt</b> - abrupt)
<b>Juni 2013</b>	Verdrag wordt ter ondertekening aangeboden (gevolg 1 - de-escalerend)

<sup>285</sup> Idem.

**Tabel 1.7: VN-Wapenhandelsverdrag treedt in werking**

<b>April 2013</b>	VN-Wapenhandelsverdrag wordt in de AVVN aangenomen (oorzaak 1 – procedureel)
<b>September 2014</b>	Vijftigste ratificatie wordt bereikt ( <b>omslagpunt</b> - non-abrupt)
<b>December 2014</b>	VN-Wapenhandelsverdrag treedt in werking (de-escalerend gevolg)