
‘OUTLAWED BY THE GENERAL OPINION OF CIVILIZED MANKIND’

De Normatieve Effecten van Wapenverdragen op Niet-Ondertekenaars &
de Effecten van Niet-Ondertekenaars op Verdragen

Masterthesis

Hugo van Halder | 3341356

Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Begeleider: Prof. Dr. Jacco Pekelder

Tweede corrector: Prof. Dr. Jan Hoffenaar

13 september 2015

VOORWOORD

Het idee voor deze scriptie is eind 2014 ontstaan toen ik stage liep op de afdeling Veiligheid en Ontwapening van de vredesbeweging PAX. Ik zat hier bij het team dat zich bezighield met nucleaire ontwapening, en in die hoedanigheid was ik begin december aanwezig bij het *Civil Society Forum* dat door ICAN werd georganiseerd in het weekend voorafgaand aan de Weense Conferentie over de Humanitaire Gevolgen van Nucleaire wapens. Geïnspireerd door de bereidheid van Oostenrijk om unilateraal de nodige stappen te zetten om tot een internationaal kernwapenverdrag te komen, ontstond het idee om mijn scriptie te schrijven over de effecten van dergelijke verdragen op de landen die hier niet aan meedoen. Eind maart eindigde mijn stagetijd en kon ik beginnen met onderzoeken en het schrijven van mijn scriptie. Het resultaat ligt hier voor u.

Graag wil ik mijn collega's bij PAX – in het bijzonder Susi Snyder, Wilbert van der Zeijden en Krista van Velzen – bedanken voor de inspiratie voor deze scriptie, voor de feedback en kritiek die zij hebben gegeven bij het uitwerken van mijn onderzoeksopzet en voor het lezen en becommentariëren van de latere versies. Het schrijven van deze scriptie heeft het nodige van mij gevraagd, zeker nadat ik mijn stage kon omzetten in een baan bij PAX, waardoor de besteedbare tijd nog iets schaarser werd. Toch is het me denk ik gelukt om een breed verhaal rond wapenverdragen te schrijven, dat ongetwijfeld nog vele vragen oproept, maar dat een nieuw perspectief belicht op de totstandkoming en werking van wapenverdragen. Jacco Pekelder is tijdens het gehele proces een ontzettend fijne begeleider geweest, die snelle en heldere commentaren gaf op de stukken die ik tussentijds presenteerde, meedacht over structuur en inhoud, en bovendien telkens begrip toonde voor mijn werksituatie.

Het schrijven van deze scriptie was een stuk moeilijker geweest wanneer Daniëlle niet regelmatig voor de soms broodnodige afleiding had gezorgd. Ook gaat mijn dank uit naar Cora, Hester en Carmen, die in hetzelfde schuitje zaten en die me aanmoedigden om vooral door te schrijven, en die ik de afgelopen maanden daarom te weinig heb kunnen spreken. Natuurlijk ben ik Stefan erg dankbaar, wiens steun en liefde ervoor hebben gezorgd dat ik de lange dagen in de universiteitsbibliotheek en thuis op een leuke manier doorkwam. Hij is ook degene die regelmatig mijn stukken op kritische en constructieve wijze doorlas en die me altijd weet te motiveren wanneer het schrijven even moeilijk gaat. Tot slot wil ik mijn ouders en broer bedanken, die altijd voor me klaarstaan en me onvoorwaardelijk steunen in alles wat ik onderneem.

Utrecht, 13 september 2015

HUGO VAN HALDER

Inhoudsopgave

Inleiding	5
De invloed van twee wereldoorlogen	6
Multilateraal vs. Bilateraal.....	7
Onderzoeksvragen, Opbouw en Methodologie	8
Hoofdstuk 1: Theoretische Processen en Achtergronden.....	10
Neofunctionalisme.....	10
Take-off.....	10
Spillover	12
Technocratisch Automatische	13
Kritiek.....	14
Civilisatie van de Internationale Betrekkingen.....	15
Overige effecten	16
Hoofdstuk 2: De Totstandkoming en Werking van Verdragen	18
Het Voorwerk.....	18
De Take-off	22
De Ratificatie	24
De Implementatie.....	26
De Impact	27
Samenvattend.....	30
Hoofdstuk 3. Het Verdrag Chemische Wapens	32
Geschiedenis	32
Geschikt/Ongeschikt.....	33
Op de Ontwapeningsagenda	34
Take-off.....	36
Ratificatie en Implementatie	37
Universaliteit	38
Niet-ondertekenaars.....	39

Syrië	42
Ghouta	42
Veroordeling	43
Beperkte invloed	44
 Conclusie	 46
 Bronnen.....	 52
Verdragen	52
Media en Persberichten.....	52
Overige	52
 BIJLAGE I: Lijst van gebruikte afkortingen.....	 54
BIJLAGE II: Multilaterale wapenverdragen	55
BIJLAGE III: Kaart van CWC-Lidstaten	56
BIJLAGE IV: VN-Veiligheidsraad Resolutie 620	57
BIJLAGE V: VN-Veiligheidsraad Resolutie 2118	58

INLEIDING

Op 9 december 2014 sprak de Oostenrijkse minister van Buitenlandse Zaken Sebastian Kurz op een conferentie in Wenen een bijzondere slotrede uit, die inmiddels bekend staat als de *Austrian Pledge*.¹ Het was de Weense Conferentie over de Humanitaire Gevolgen van Nucleaire Wapens, georganiseerd en voorgezeten door Oostenrijk. Nadat de voorzitter de gemeenschappelijke afsluitende samenvatting had voorgelezen, besloot Kurz om met Oostenrijk nog een stap verder te gaan:

Having hosted and chaired the Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons (...) Austria, solely in her national capacity, and without binding any other participant, wants to go beyond the summary just read out. After careful consideration of the evidence, Austria has come to the following inescapable conclusions and makes the subsequent pledge to take them forward with interested parties in available fora, including in the context of the NPT and its upcoming 2015 Review Conference:

(...)

*Austria pledges to cooperate with all relevant stakeholders, States, International Organisations, the International Red Cross and Red Crescent Movements, parliamentarians [sic] and civil society, in efforts to stigmatise, prohibit and eliminate nuclear weapons in light of their unacceptable humanitarian consequences and associated risks.*²

Deze verklaring geeft goed de frustraties weer van bijna 70 jaar onderhandelen over nucleaire ontwapening. De eerste resolutie die de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aannam in 1946 riep op om een manier te zoeken ‘for the eliminations from all national armaments of atomic weapons and of all other weapons adaptable to mass destruction’³. Wat volgde waren decennia van onderhandelingen en gesprekken, waarbij het aantal kernwapens en kernwapenlanden een forse groei kende. In 1946 telde de wereld slechts elf kernwapens, alle Amerikaans, terwijl op het hoogtepunt veertig jaar later de vijf permanente leden van de VN-veiligheidsraad gezamenlijk zo’n 65.000 kernwapens bezaten. Hierbij worden de ‘illegale’ kernwapens van India, Israël en Zuid-Afrika op dat moment nog niet meegerekend. Op het moment van de *Austrian Pledge* zijn er vermoedelijk nog zo’n 16.300 kernwapens op de wereld, verdeeld over negen landen.⁴

Tegelijkertijd geeft deze ‘Oostenrijkse gelofte’ ook een positieve veronderstelling weer, namelijk de aanname dat een wapenverdrag niet vanuit de bezittende landen hoeft te komen, maar dat alle landen de verantwoordelijkheid en het gezamenlijke vermogen hebben om een wapen te stigmatiseren en verbieden. Naast het raamwerk van het non-proliferatieverdrag – een voortdurende reeks onderhandelingen waaraan de meeste kernwapenlanden zich hebben gecommitteerd – kunnen landen individueel de keuze maken om eigenstandig verder te gaan en te werken aan een internationaal

¹ Sebastian Kurz, ‘Austrian Pledge’, http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/vienna-2014/Austrian_Pledge.pdf (25 april 2015).

² Ibidem.

³ VN, ‘The Establishment of a Commission to Deal with the Problems Raised by the Discovery of Atomic Energy’, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1(I)) (25 april 2015).

⁴ China, Frankrijk, India, Israël, Noord-Korea, Pakistan, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de VS

verbod op kernwapens. Ook als de kernwapenlanden daar in eerste instantie geen deel van uitmaken, of zoals Kurz het verwoordt: ‘Austria, solely in her national capacity, and without binding any other participant’.

Deze aanname roept een reeks vragen op. Wat heeft het voor nut om een verdrag over kernwapens te sluiten als de kernwapenlanden zelf niet meegaan in dat proces? Is het mogelijk een wapen te verbieden dat je zelf niet bezit? Welke factoren spelen een rol bij de totstandkoming van deze verdragen en hoe werken de verdragen vervolgens door op andere landen? Om hierop een antwoord te krijgen ben ik gaan kijken naar het bredere scala aan wapenverdragen.

DE INVLOED VAN TWEE WERELDOORLOGEN

Op 17 juni 1925, met de verschrikkelijke praktijken uit de Eerste Wereldoorlog nog vers in het geheugen, werd het Protocol van Genève getekend door 37 landen. Dit protocol – voluit het *Protocol voor het Verbod op het Gebruik in Oorlogstijd van Verstikkende, Giftige of andere Gassen en op Bacteriologische Methoden van Oorlogsvoering* – is een van de eerste moderne⁵ wapenverdragen dat het gebruik van een type wapen verbiedt. Alle grote machten uit deze periode hebben het protocol ondertekend, hoewel het bijvoorbeeld bij de Verenigde Staten nog 50 jaar duurde voordat het protocol ook daadwerkelijk werd geratificeerd. Daarnaast ging de ondertekening gepaard met een hoop haken en ogen, een hoop landen maakten reserveringen kenbaar in bepaalde gevallen, voornamelijk met betrekking tot landen die niet ondertekenden of zich niet aan de afspraken hielden. Daarnaast verbood het protocol enkel het gebruik, en niet zaken zoals de productie, bezit en handel. Het protocol is dan ook regelmatig geschonden, en landen hebben soms enorme voorraden aan chemische wapens aangelegd ter afschrikking.

Na de Tweede Wereldoorlog groeit het aantal wapenverdragen enorm. Dit proces vertoont enige parallellen met de beginfase van de Europese integratie. Beide lijken bijvoorbeeld voort te komen uit een sterk ‘*nie wieder*’-gevoel, gevoed door de verschrikkingen van twee destructieve mondiale oorlogen binnen dertig jaar. In Europa werd gezocht naar manieren om Duitslands agressie te beteugelen en de traditionele aartsvijanden Duitsland en Frankrijk bijeen te brengen. Op mondiaal niveau had de vernietigende kracht van de eerste nucleaire aanvallen op Hiroshima en Nagasaki grote indruk gemaakt, en ontstond direct het begrip dat een nucleaire oorlog rampzalig zou zijn voor de gehele wereld. In beide gevallen werd gekozen voor overleg en samenwerking, om zo tot een gemeenschappelijk beleid te komen.

In West-Europa was na het falen van het Verdrag van Versailles het besef ontstaan dat enkel het hard bestraffen, enorme herstelbetalingen eisen en isoleren van Duitsland geen duurzame oplossing bood

⁵ In 1675 werd het Akkoord van Straatsburg getekend door Frankrijk en het Heilige Roomse Rijk dat het gebruik van de gifkogel verbood. Dit wordt vaak beschouwd als het allereerste wapenverdrag.

voor een duurzame vrede binnen het Europese continent. Toch werd in eerste instantie in 1945 weer gekozen voor deze middelen, en werd besloten dat een groot deel van de Duitse industrie zou moeten worden ontmanteld. Al gauw kwamen de westerse machten echter tot de conclusie dat de wederopbouw van Europa niet mogelijk was zonder Duitsland als ‘economische motor’ van Europa. Geheel tegen de verwachtingen in werd daarom al vrij snel ingezet op herstel van de Duitse economie. In veel landen bestond grote angst voor een Duitse ‘*Alleingang*’, en het integreren van de belangrijke kolen- en staalindustrieën werd gezien als een middel om dit risico te beteugelen. Onder aanvoering van de Fransman Jean Monnet werd de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal opgericht, die een voorbode zou blijken te zijn voor verdergaande Europese eenwording. In het volgende hoofdstuk zal ik dieper ingaan op de processen die hierbij een rol speelden.

Zoals eerder vermeld was de eerste resolutie van de Algemene Vergadering van de net opgerichte Verenigde Naties een oproep voor de verwijdering van alle kernwapens en andere massavernietigingswapens⁶, voorgesteld door de Eerste Commissie⁷. Deze Eerste Commissie houdt zich niet alleen bezig met nucleaire ontwapening, maar is opgericht om uiteindelijk te zorgen voor een wereld waar naties vreedzaam samenleven, en waar geen wapens meer nodig zullen zijn. Samen met de Conference for Disarmament (CD)⁸ – het enige permanente multilaterale forum voor ontwapeningsonderhandelingen – heeft deze commissie bijgedragen aan veel van de wapenverdragen die in de tweede helft van de twintigste eeuw tot stand zouden komen.⁹ Sommige wapens, zoals chemische wapens, biologische wapens, landmijnen en clustermunitie werden compleet in de ban gedaan. Andere wapens, zoals kernwapens, werden door verdragen erg beperkt. Weer andere verdragen verboden niet een type wapen, maar militaire activiteit in een bepaalde regio, zoals Antarctica of het heelal.

MULTILATERAAL VS. BILATERAAL

Wanneer we kijken naar de belangrijkste naoorlogse wapenverdragen zien we grofweg twee types verdragen, bilateraal en multilateraal. De meeste bilaterale verdragen, zoals de SALT- en START-verdragen¹⁰, werden gesloten tussen de beide supermachten de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten, die

⁶ Resolutie 1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, “*The Establishment of a Commission to Deal with the Problems Raised by the Discovery of Atomic Energy*”, (Geraadpleegd 25 april 2015)
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1(I))

⁷ De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werkt met zes vaste commissies, waarvan de eerste de Commissie voor Ontwapening en Internationale Veiligheid is. Deze komt ieder jaar in oktober enkele weken bijeen.

⁸ Binnen het discours van de wapenverdragen is het zeer moeilijk om niet in afkortingen te praten. Voor een volledige lijst zie Bijlage I, op pagina 54.

⁹ Voor een overzicht van de belangrijkste verdragen, zie Bijlage II, pagina 55.

¹⁰ Strategic Arms Limitation Talks (SALT) en Strategic Arms Reduction Treaty (START), een serie van gesprekken en verdragen tussen de Sovjet-Unie (later Rusland) en de Verenigde Staten over de beperking van de kernwapenarsenalen van beide supermachten tussen 1969 en 1993.

voor elkaar een reële dreiging vormden en al snel in een wapenwedloop belandden. Deze verdragen hielden zich bezig met het afbouwen van de arsenalen van beide landen, en hadden verder weinig gevolgen voor het beleid van andere staten. Daartegenover waren er multilaterale verdragen, welke vaak ten doel hadden om alle landen partij te laten zijn bij het verdrag. Een land doet begrijpelijkerwijs het liefst pas afstand van een wapen wanneer het de garantie heeft dat andere landen dat ook doen. Vandaag de dag blijken de meeste van deze multilaterale verdragen nog verre van mondiaal te zijn. Het Verdrag Chemische Wapens (CWC, 1993) is van alle verdragen nog het breedst ondertekend, alleen Angola, Egypte, Noord-Korea en Zuid-Soedan hebben nog niet getekend en Israël moet nog ratificeren. Interessant bij dit verdrag is het feit dat Syrië tot voor kort ook geen partner was, maar dat het zich in 2013 onder druk van de Verenigde Staten en Rusland aansloot, nadat er veel ophef was ontstaan over het gebruik van chemische wapens tijdens de burgeroorlog die daar gaande is. In hoofdstuk drie zal ik hier dieper op ingaan.

Een ander voorbeeld van een breed ondertekend verdrag is het eerder genoemde Non-proliferatieverdrag (NPT). Vijf landen nemen hieraan niet deel: India, Israël, Noord-Korea, Pakistan en Zuid-Soedan. De laatste is een jonge natie, die pas sinds 2011 onafhankelijk is, sindsdien in een burgeroorlog verkeert en derhalve nog veel verdragen niet heeft ondertekend. De overige vier zijn niet toevallig alle vier in het bezit van kernwapens. Ook dit biedt een interessante casus, omdat het op het eerste oog lijkt te laten zien dat het NPT geen effect of invloed heeft buiten de landen die het verdrag ondertekenen.

Een derde verdrag dat mogelijk een interessant perspectief kan bieden op de effectiviteit van wapenverdragen is het Verdrag van Ottawa, voor een verbod op landmijnen. Dit verdrag is door 162 landen geratificeerd, een overgrote meerderheid van alle landen. Opvallend echter zijn de grote landen die ontbreken: China, India, Rusland en de Verenigde Staten. Wat is de invloed van het ontbreken van deze grootmachten, waarvan er drie zelfs tot de permanente leden van de VN-veiligheidsraad behoren? Heeft dit gevolgen voor de effectiviteit van het verdrag? Deze en andere vragen zal ik in het tweede hoofdstuk proberen te beantwoorden. Naast deze drie verdragen bieden ook een hoop andere verdragen een interessant kijkje in de wereld van de ontwapening, deze zullen in meerdere en mindere mate terugkomen in hoofdstuk twee.

ONDERZOEKSVRAGEN, OPBOUW EN METHODOLOGIE

Mijn onderzoek concentreert zich rond een dubbele vraag; wat zijn de normatieve effecten van mondiale multilaterale verdragen op niet-ondertekenaars, en wat is de invloed van niet-ondertekenaars op de totstandkoming en effectiviteit van een verdrag? Aan de hand van de bestaande wapenverdragen – met name het Non-proliferatieverdrag (NPT), het Verdrag Chemische Wapens (CWC) en het Verdrag van

Ottawa – zal ik trachten hier een antwoord op te vinden. De eerste twee verdragen zijn het meest interessant voor de eerste helft van de vraag, over de effecten op niet-ondertekenaars. Beide verdragen zijn breed ondertekend, en het aantal niet-ondertekenaars is dus klein. Ik zal kijken of zij hun gedrag aanpassen aan de gesloten verdragen, en hoe de ondertekenaars aankijken tegen het gedrag van de niet-ondertekenaars. Het Verdrag van Ottawa kent een groter aantal niet-ondertekenaars, waarbij ik vooral wil kijken naar de grootste landen, met name de permanente leden van de VN-veiligheidsraad. Bij dit verdrag speelt ook de vraag wat is de invloed van deze landen op het functioneren van het verdrag.

In het eerste hoofdstuk zal ik een theoretisch kader scheppen. Om het proces van totstandkoming van wapenverdragen beter te begrijpen, zal ik de factoren zoeken die hierbij een rol spelen. Zoals ik hierboven al beschreef zie ik parallellen tussen processen bij de totstandkoming van wapenverdragen en de Europese Integratie. Met behulp van elementen uit de neofunctionalistische theorie van Ernst B. Haas zal ik de processen die mogelijk een rol spelen bij de totstandkoming en werking van wapenverdragen in beeld brengen. Daarnaast zal ik de civilisatie van de internationale betrekkingen bespreken, een ontwikkeling die grote invloed heeft gehad op de groei van het aantal internationale verdragen.

In hoofdstuk twee zal ik ingaan op de daadwerkelijke totstandkoming en werking van wapenverdragen, opgedeeld in vijf specifieke fases, waarbij ik voor iedere fase zal onderzoeken hoe niet-ondertekenaars in deze fase worden beïnvloed. Hierbij zal ik gebruik maken van literatuur over en verslagen van eerdere wapenverdragen, en de successen en problemen die hierbij een rol speelden. In het derde hoofdstuk zal ik mijn theorie van de vijf fases toetsen aan een praktijkvoorbeeld, door te kijken hoe het verdrag Chemische Wapens deze vijf fasen heeft doorlopen, en in hoeverre het verdrag gedurende dat proces niet-ondertekenaars heeft beïnvloed en gestuurd. Ten slotte zal ik in de conclusie de belangrijkste resultaten destilleren, en een beeld schetsen van de mogelijke effecten van wapenverdragen.

HOOFDSTUK 1: THEORETISCHE PROCESSEN EN ACHTERGRONDEN

Om de vraag te kunnen beantwoorden of en hoe wapenverdragen doorwerken op landen die officieel niet meedoen aan het verdrag, zal ik eerst kijken naar een aantal mogelijke processen en achtergronden die een rol spelen bij het de totstandkoming van internationale verdragen. Allereerst zal ik – gebaseerd op de parallellen die ik eerder beschreef tussen het stelsel van wapenverdragen en de Europese eenwording – kijken in hoeverre de neofunctionalistische theorie van toepassing is op de totstandkoming van wapenverdragen. Hiervoor zal ik eerst de theorie uiteenzetten, om deze vervolgens op het verdragstelsel toe te passen, om zo te zien waar de overeenkomsten en verschillen zitten. Ook zal ik uitgebreid aandacht besteden aan de toenemende civilisatie van de internationale betrekkingen, het proces waarbij de oplossing voor conflicten steeds meer wordt gezocht in samenwerking en het vastleggen van regels in grote internationale verdragen. Gewapend conflict als middel voor conflictbemiddeling wordt de laatste decennia steeds minder acceptabel. Het verband tussen deze ontwikkeling en de bereidheid tot het sluiten van wapenverdragen lijkt helder, en biedt wellicht de meest duidelijke verklaring voor de exponentiële toename van het aantal wapenverdragen.

NEOFUNCTIONALISME

In zijn artikel *The Challenge of Regionalism*¹¹ beschrijft Ernst B. Haas, politicoloog te Berkeley, in 1958 zijn waarnemingen bij het proces van integratie dat had plaatsgevonden bij de totstandkoming van de EGKS in 1952 en daaropvolgend de EEG en EURATOM in 1958. Haas wordt hiermee een van de grondleggers van het neofunctionalisme, samen met het intergouvernementalisme een van de belangrijkste stromingen in de Europese integratietheorie. Een belangrijk onderdeel van zijn betoog beslaat de rol van de elites in dit proces. Twee belangrijke begrippen uit het stuk van Haas zijn *take-off* en *spillover*. Via deze begrippen worden de voorwaarden voor regionale integratie opgesteld, evenals de effecten op andere terreinen. Verderop zal ik bekijken in hoeverre deze concepten ook van toepassing zijn op het stelsel van de wapenverdragen, hieronder zal ik eerst beide begrippen nader toelichten.

TAKE-OFF

Het concept van *take-off* wordt door Haas geleend uit de theorie van de economische ontwikkeling.¹² Deze term stamt uit het werk van de Amerikaanse econoom W.W. Rostow,¹³ over de economische ontwikkeling naar industriële samenlevingen. Rostow beschrijft dat dit gebeurt in vijf fases: De traditionele maatschappij, de randvoorwaarden voor *take-off*, de *take-off* zelf, de volwassenheid en de tijd

¹¹ Ernst B. Haas, 'The Challenge of Regionalism', *International Organization* 12 (1958) 440-458.

¹² Haas, 'The Challenge of Regionalism', 443.

¹³ W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto* (Forge Village 1960), Rostow lanceerde het concept *take-off* al in een eerder werk uit 1952.

van massaconsumptie.¹⁴ *Take-off* heeft in economische zin in verschillende landen op verschillende landen plaatsgevonden. Groot-Brittannië was hierin het eerste, vanaf 1783, Frankrijk volgde vanaf 1830. In de loop van de 19^e eeuw kwam het ook in de rest van Europa tot een *take-off*, en na de Tweede Wereldoorlog begonnen ook Aziatische staten als India en China aan hun industrialisatie. Rostow onderscheidt twee types maatschappijen, en daarmee ook twee verschillende soorten randvoorwaarden om tot een *take-off* te komen: enerzijds de traditionele ‘oude’ staten in Europa, het Midden-Oosten en grote delen van Azië, en anderzijds de ‘vrijgeboren’ staten als de Verenigde Staten, Canada en Australië. In het eerste type maatschappij zijn grote veranderingen in de politieke en sociale structuur nodig, met bijbehorende waardenveranderingen. In het andere type werd vooral vertraging opgelopen doordat er nog enorm veel land en grondstoffen te ontdekken viel, wat intensivering nog niet nodig maakte. In beide gevallen is er vaak een scherpe prikkel nodig om tot een omslag te komen, zoals het Revolutiejaar 1848, de Meiji-restauratie in Japan in 1867, de onafhankelijkheid van India in 1947 en de communistische overwinning in China in 1949.¹⁵

*The stimulus may take the form of a political revolution which affects directly the balance of social power and effective values, the character of economic institutions, the distribution of income, the pattern of investment outlays and the proportion of potential innovations actually applied.*¹⁶

De *take-off* wordt hierbij gezien als een scherp kantelpunt, ingebakken in een langere fase waarin de randvoorwaarden vorm hebben gekregen. De vorm van de prikkel die de *take-off* in gang zet is dan ook minder belangrijk, het is eerder een aanleiding dan een oorzaak.

Haas neemt het *take-off*principe over en past het toe op de Europese integratie. Hij beschrijft hoe landen en regio's in het verleden al vaker veiligheidsgemeenschappen hebben gevormd, zoals bijvoorbeeld bij het ontstaan van de Verenigde Staten, de Duitse eenwording, de Italiaanse Risorgimento, de Unie van Zweden en Noorwegen en de Zwitserse Confederatie. In sommige gevallen was er sprake van losse verbanden, in andere gevallen kwam het tot volledige integratie. Voor succes zijn een aantal factoren van belang. De belangrijkste voorwaarde is het feit dat de staten zich niet langer opmaken om met elkaar in oorlog te gaan, ‘war among the participating actors should cease to be a respectable mode of policy before the achievement of political union’. Daarnaast spelen een gedeelde identiteit, een sterke kernregio en een goede administratief systeem ook een rol. Ten slotte is het van groot belang dat internationale contacten ontstaan tussen de nationale elites, zoals politici, vakbondsleiders, handelsorganisaties en kerkleiders.

¹⁴ Rostow, *The Stages of Economic Growth*, 4.

¹⁵ *Ibidem*, 36-58.

¹⁶ *Ibidem*, 36.

Whenever a given doctrine associated with integration has been adopted by a politically crucial elite as its own and thus lifted from advocacy initially confined to literary and philosophical circles, integration has acquired a momentum of its own; it "has taken off".¹⁷

Het is volgens Haas van belang dat de elites eerst de onderlinge verschillen verkleinen en bagatelliseren, en gemeenschappelijke doelen formuleren. Dit type internationale samenwerking verloopt het beste wanneer er wordt gekeken naar grensoverschrijdende doelen, in plaats van nationaal gewin. Toch moet er wel ook voor alle afzonderlijke staten iets te halen zijn in de vorm van bonussen, vaak financieel of economisch. Vervolgens moeten landen ervan op aan kunnen dat partnerlanden geen onverwachte stappen zullen zetten of een bedreiging zullen vormen. In andere woorden, landen moeten zich voorspelbaar gedragen en anders de bondgenoten informeren en betrekken. Uit het ontstaan van de EGKS blijkt dat de grensoverschrijdende doelen niet breed hoeven te leven. De gedeelde waarden en doelen leefden in deze situatie enkel bij kleine internationaal georiënteerde elites en bepaalde politici op sleutelposities. Dit was voldoende voor de oprichting van de EGKS, en zodra de instituties in werking traden was er sprake van *take-off*.

Toegepast op wapenverdragen zou je kunnen zeggen dat er *take-off* plaatsvindt wanneer een wapenverdrag gesloten wordt. 'While the general public often perceives the conclusion of such arms control agreements as the final outcome of the political process, it may be argued that the entry into force of any arms control and disarmament treaty must be considered to be the beginning rather than the end of the matter'¹⁸, schrijft Marauhn in *Making Treaties Work*, vergelijkbaar met de stelling van Haas dat de *take-off* plaatsvindt op het moment dat internationale instituties opgericht zijn, en dat op dat moment pas het integratieproces start.

SPILOVER

Vanaf het moment dat er *take-off* heeft plaatsgevonden, zal er volgens Haas *spillover* plaatsvinden. De nieuw opgerichte EGKS bijvoorbeeld, zorgde ervoor dat nationale belangenverenigingen internationaal gingen samenwerken en gezamenlijk lobbyden bij de nieuwe supranationale instituties. Zo wilden vakbonden dat in de hele gemeenschap dezelfde arbeidersrechten zouden gelden, en lobbyden handelsorganisaties samen voor een zo vrij mogelijke markt op andere terreinen dan kolen en staal. De oprichting van de EGKS was hiermee een *take-off* moment voor verdere Europese integratie, en er ontstond spillover naar andere terreinen. Deze spillover zorgde voor nieuwe *take-off* momenten, zoals de oprichting van de EEG en EURATOM.

¹⁷ Haas, 'The Challenge of Regionalism', 443.

¹⁸ Geir Ulfstein (ed.), Thilo Marauhn en Andreas Zimmermann, *Making treaties work: human rights, environment and arms control* (Cambridge 2008) 244.

In de jaren 60 stagneert het proces van Europese Integratie, met als dieptepunt de ‘Lege Stoel-crisis’, waarbij Frankrijk onder leiding van Charles de Gaulle alle bijeenkomsten van de Raad van Ministers boycot, uit onvrede over het besluitvormingsproces. Uiteindelijk komen de Europese Gemeenschappen zwakker uit deze crisis, voornamelijk doordat staten bij voor hen belangrijke zaken een veto krijgen, wat veel macht weghaalt bij de supranationale instituties. Dit proces is een teleurstelling voor de neofunctionalisten, omdat het aantoont dat het spillover effect niet onomkeerbaar is. ‘De Generaal’ – de bijnaam die De Gaulle aan de Tweede Wereldoorlog had overgehouden – had aangetoond dat economische eenheid niet per se leidde tot politieke eenheid. De voornaamste conclusie die Haas hieruit trok, is dat pragmatische belangenpolitiek zijn beperkingen kent. Anders gezegd, wanneer de integratie gestoeld is op economische belangen in plaats van hogere idealistische doelen, zal dat een fragiele constructie blijven.¹⁹ Het antwoord hierop voor de neofunctionalistische theorie wordt gevonden in het concept *spillback*, ‘[A] situation in which there is a withdrawal from a set of specific obligations. Rules are no longer regularly enforced or obeyed. The scope of Community action and its institutional capacities decrease.’²⁰ Dit beschrijft een proces waar bevoegdheden worden weggehaald van het supranationale niveau, hoewel niet per se terug naar nationaal niveau.

Ten tijde van het werk van Haas was de spillover vooral zichtbaar in de zogenaamde verticale integratie; uitbreiding naar nieuwe terreinen binnen het ‘Europa van de Zes’. Later zou de Europese integratie ook spillover laten zien in de vorm van horizontale integratie, als meer en meer landen zich aansluiten. Zowel de verdiepende als de verbredende spillover zijn mijns inziens interessant voor het domein van de wapenverdragen. Wat betreft verdiepende spillover kun je stellen dat, wanneer je het totaal aan wapenverdragen als een geheel beschouwt, de behoefte om wapens in te perken zich steeds verder uitbreidt naar nieuwere types wapens. Bovendien is er ook binnen één wapengroep verdiepend spillover waar te nemen. Zo is eerst de proliferatie van kernwapens verboden, later ook het uitvoeren van nucleaire tests, en in de toekomst wellicht ook het bezit en gebruik ervan. De verbredende spillover vindt plaats doordat landen zich later na het sluiten van een verdrag aansluiten, vrijwillig, of aangemoedigd door andere staten.

TECHNOCRATISCH AUTOMATISME

Een derde concept uit het neofunctionalisme dat mogelijk interessant ook is voor het verklaren van de totstandkoming en werking van wapenverdragen is het technocratisch automatisme. Dit gaat ervan uit dat de supranationale instituties op een bepaald moment zo groot en bevoegd worden dat zij zelf de

¹⁹ Ernst B. Haas, ‘The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America’ *Journal of Common Market Studies* vol. V nr. 4 (1967) 327-331.

²⁰ Hans Vollaard, “A theory of European disintegration.” *Fourth Pan-European Conference on EU Politics, 25th–27th September*. (2008) 7.

voortrekkersrol gaan nemen in het integratieproces, in plaats van de lidstaten. Verdergaande integratie komt dan niet alleen voort uit de wensen van de lidstaten, maar ook eerdere integratie ‘vraagt’ dan om verdere integratie. ‘Institutionally speaking, automatic integration is enhanced when an independent body of uninstructed “regional bureaucrats” possesses the power to make – or at least to initiate and advocate effectively – significant policy and when these persons act in almost permanent collaboration with national governmental services and the representatives of bureaucratized interest groups.’²¹ Aan de hand van de casussen zal ik later beoordelen of er ook in het veld van de ontwapening sprake is van zelfstandig opererende groepen bureaucraten met een eigen dynamiek.

KRITIEK

De belangrijkste kritiek op het neofunctionalisme van Haas bestond uit twee hoofdargumenten. Enerzijds werd Haas’ oorspronkelijke theorie te optimistisch geacht, waarbij de eerder beschreven stagnatie onder De Gaulle als bewijs werd aangevoerd. ‘De Gaulle has proved us wrong, But how wrong? Is the theory beyond rescue?’ vroeg Haas zich in 1967 dan ook af.²² Ondermeer door het concept van *spillback* is hier door Haas en andere neofunctionalisten een antwoord op gevonden, zoals ik hierboven al beschreef. Als reactie op deze tegenslag voor de theorie van Haas werd door de Oostenrijks-Franse Stanley Hoffmann, politicoloog aan Harvard, en zijn Amerikaanse collega Andrew Moravcik de theorie van het intergouvernementalisme ontwikkeld. Deze theorie gaat er vanuit dat nationale regeringen altijd de regie en de macht houden.²³ Integratie vindt alleen plaats wanneer regeringen daartoe besluiten en dat in hun belang is. Ze geloven dan ook niet dat er iets is als spillover en automatisme. Het debat tussen de neofunctionalisten en de intergouvernementalisten blijft het belangrijkste debat binnen de Europese integratiewetenschappen. Met de ‘eurosclerose’ van de jaren zeventig en de vroege jaren tachtig lijkt de macht van de natiestaat te worden bevestigd, maar wanneer de gemeenschappelijke markt wordt voltooid, de Europese Akte wordt getekend (1986) en de EMU wordt geopperd (1989), is dat weer een overwinning voor de supranationalisten. Het verwerpen van de Europese Grondwet door Nederland en Frankrijk in 2005 toont weer aan dat er grenzen zijn aan de bevoegdheden die naar Brussel worden overgeheveld.

Een tweede verwijt was dat de theorie van het neofunctionalisme, waarbij economische integratie direct leidt tot politieke integratie, enkel op de Europese integratie was toe te passen. Daarmee vormt het volgens critici niet zozeer een theorie, maar voornamelijk een beschrijving van dat proces. Haas zag het proces niet alleen gebeuren in West-Europa, maar ook in Zuid-Amerika met de

²¹ Ernst B. Haas and Philippe C. Schmitter, ‘Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America’ *International Organization* vol. 18 nr. 4 (1964) 713.

²² Haas, ‘The Uniting of Europe and the Uniting of Latin 327-331.

²³ Hubert Zimmermann en Andreas Dür (eds.), *Key Controversies in European Integration* (Hampshire 2012) 48.

vorming van de vrijhandelsassociatie LAFTA, hoewel dit tot op heden nog niet heeft geleid tot een vorm van politieke integratie zoals we die in Europa kennen. Eerst en vooral blijft de neofunctionalistische theorie toch vooral een theorie die op Europa van toepassing is. In de volgende hoofdstukken wil ik aantonen dat veel elementen uit deze theorie wel tegelijk van toepassing zijn op andere velden, in dit geval multilaterale wapenverdragen.

CIVILISATIE VAN DE INTERNATIONALE BETREKKINGEN

Een andere factor waar ik graag nog aandacht aan besteed is de toenemende civilisatie van de internationale betrekkingen. Hierbij zou je kunnen stellen dat het mes aan twee kanten snijdt, waar het internationale wapenverdragen betreft. Enerzijds past het onderwerp van de verdragen er goed bij: het delegitimeren van wapentypes is een manier om zogenoemde ‘negatieve vrede’ te bewerkstelligen.²⁴ Het concept negatieve vrede, evenals positieve vrede, komt van de ‘vader van de *peace and conflict studies*’, de Noor Johan Galtung. Negatieve vrede houdt kort gezegd in dat er geen oorlog en geweld plaatsvindt, en positieve vrede is een situatie waarin daarbovenop nog instituties en goede banden worden opgebouwd en welvaart wordt vergroot. Galtung betoogt dat het volledig defensief maken van het leger, het delegitimeren van wapentypes en werken aan een non-militaire defensie bij zal dragen aan het terugdringen van conflicten.

*The long-term goal is the abolition of war as an institution, like the abolition of slavery and colonialism as institutions – an entirely realistic goal, but demanding, difficult – and absolutely necessary. Of course, there will still be violence around, some still organized collectively as wars. But it will not be institutionalized, and not internalized. Nor legitimate.*²⁵

Anderzijds past de vorm – namelijk het vastleggen van regels in verdragen – binnen het idee van de civilisatie van internationale betrekkingen. ‘While states traditionally could resolve their problems by adopting legislation and other domestic measures, they are increasingly facing the fact that finding solutions to a given problem is beyond their national control.’²⁶, zo opent *Making Treaties Work* van internationaal rechtsonderzoekers Ulfstein, Marauhn en Zimmermann. Op verschillende terreinen, zoals handel, veiligheid, milieubescherming, culturele uitwisseling en mensenrechten kan het meest worden bereikt door internationaal samen te werken. Voor de handel is het bevorderlijk om barrières weg te nemen, veiligheid neemt vooral toe wanneer meerdere landen hun wapens beperken, en luchtvervuiling en vervuilde rivieren stoppen niet bij landsgrenzen. Dit leidt ertoe dat internationaal recht zich in steeds sterkere mate bezig houdt met het gezamenlijk aanpakken van grensoverschrijdende problemen en het

²⁴ Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization* (Oslo 1996) 3.

²⁵ Galtung, *Peace by Peaceful Means*, 5.

²⁶ Ulfstein e.a., *Making Treaties Work*, 3.

sluiten van multilaterale verdragen. Er vindt een ontwikkeling plaats van co-existentie naar coöperatie, wat zijn invloed heeft op het gedrag van staten:

*States no longer are concerned only with the preservation of their sovereignty from international interference, but more and more engage in positive co-operation through treaties and international organizations. As of today, it might even be possible to refer to an emerging international 'constitutionalism'. This concept refers to the increased significance of international institutions, which apply checks and balances comparable to those known from domestic law.*²⁷

Het belang van de verdragen neemt niet alleen toe, hun aard verandert ook. Waar traditionele verdragen zoals de Geneefse verdragen over diplomatieke bescherming zich vooral bezighouden met interactie tussen twee staten, bestaan nieuwere verdragen vaak uit een serie verplichtingen die voor alle landen gelden, en waarbij ieders nakoming van invloed is op de werking van het verdrag. Wanneer een land zijn verplichtingen ten opzichte van de onschendbaarheid van een buitenlandse diplomaat niet nakomt, is dat eerst en vooral een probleem tussen de beide landen. Wanneer een land zich niet houdt aan de verplichtingen van het Non-proliferatieverdrag is dat een zaak voor alle partijen, en een grotere bedreiging voor de werking en geloofwaardigheid van het verdrag in het geheel.

In het huidige systeem zullen staten elkaar regelmatig tegenkomen op de grote internationale fora, waarvan de VN de meest belangrijke is. Dit op zichzelf is al een motivatie om samen te werken, zo vat Vanessa Martin Randin de theorie van de Amerikaanse politicoloog Robert Axelrod samen:

*Axelrod argued that "an important way to promote cooperation is to arrange that the same two individuals will meet each other again, be able to recognize each other from the past, and to recall how the other has behaved until now." Enlarging the shadow of the future, that is increasing the certainty that there will be subsequent interaction, encourages cooperation among individuals as it makes the "future more important valued relative to the present." In other words "The more future payoffs are valued relative to current payoffs, the less the incentive to defect today – since the other side is likely to retaliate tomorrow."*²⁸

Axelrod, bekend van zijn speltheoretische werken over interactie en samenwerking, schrijft hier over samenwerking tussen twee personen, maar de vertaling naar statelijke actoren is snel te maken. Dit geldt uiteraard niet alleen op politiek niveau bij de VN, maar ook handelsbelangen en wetenschappelijke samenwerking en uitwisseling dragen bij aan de behoefte om samen te werken.

OVERIGE EFFECTEN

Naast de grotere processen en theorieën zijn er nog een aantal mogelijk factoren die een rol spelen wanneer we het gedrag van niet-ondertekende staten willen verklaren. Zo zullen de effecten van

²⁷ Ulfstein e.a., *Making Treaties Work*, 3.

²⁸ Martin Randin, Vanessa, 'Diplomats, civil society and academia: some thoughts on the limits of the discourse', in: Borrie, John en Vanessa Martin Randin (eds.), *Thinking outside the box in multilateral disarmament and arms control negotiations* (Genève 2006) 13-32, 18.

internationaal gecreëerde normen en stigma's hun invloed hebben op het gedrag van staten. Daarnaast biedt een verdrag mogelijk aan NGO's – die een steeds sterkere positie krijgen door de toenemende toegankelijkheid van de diplomatieke processen – een handvat voor hun lobby- en advocacywerk richting overheden die nog niet meedoen aan de verdragen. Tevens moet worden gekeken naar het gedrag van ondertekenaars richting niet-ondertekenaars: in hoeverre zetten zij zich er actief voor in om andere landen aan te laten sluiten? En bieden de huidige verdragen hier de mogelijkheden voor? Dat zal in hoofdstuk twee blijken wanneer op basis van bestaande verdragen een beeld wordt geschetst van de werking van wapenverdragen.

HOOFDSTUK 2: DE TOTSTANDKOMING EN WERKING VAN VERDRAGEN

Tussen de eerste oproepen en het daadwerkelijk sluiten van een wapenverdrag zitten vaak vele jaren, en niet zelden zelfs decennia. Zoals ik eerder al schreef is het moment waarop het verdrag wordt ondertekend bovendien niet het einde van het proces, maar eerder het begin van de daadwerkelijke ontwapeningsprocedure. Na het sluiten van het verdrag breekt de spannende periode aan waarin moet blijken of het verdrag zal werken, en de effecten heeft die de verschillende actoren van tevoren verwacht hadden. Om te kijken naar de totstandkoming en werking van wapenverdragen heb ik het proces opgedeeld in grofweg vijf fases: het voorwerk, de *take-off*, de ratificatie, de implementatie en de impact.

Om tot een beter inzicht te komen over hoe wapenverdragen doorwerken in het beleid en gedrag van niet-ondertekenaars is het nuttig om bij elk van deze vijf fases te bekijken hoe de fase werkt, en op welke manier de fase een rol speelt bij de beïnvloeding van staten. Aan de hand van een aantal historische ontwapeningsprocessen zal ik proberen de belangrijkste elementen van elke fase te destilleren, en zoeken naar gemene delers. Iedere fase biedt op zichzelf al genoeg interessante materie in een aparte scriptie te kunnen worden beschreven. Binnen deze scriptie zal ik me vooral beperken tot de onderdelen die relevant zijn voor mijn onderzoeksvraag.

Fase	Kenmerken	Verdragen die zich momenteel in deze fase bevinden
1. Voorwerk	<i>Onderhandelingen, lobby, confidence building</i>	Kernwapenverbod, autonome wapens
2. Take-off	<i>Conferentie, momentum</i>	
3. Ratificatie	<i>Nationale belangen, lobby</i>	CTBT
4. Implementatie	<i>Opzetten instituties, aanpassen beleid</i>	ATT, CCM
5. Impact	<i>Compliance, Enforcement, Doorwerking</i>	NPT, CWC, BWC, ATT, CCM

Tabel 1. De vijf fases van wapenverdragen

HET VOORWERK

Ieder verdrag begint met een lange fase van grondig en intensief voorwerk. In deze fase worden vele gesprekken gevoerd, conferenties georganiseerd, banden versterkt en vertrouwen gekweekt. Zowel statelijke als niet-statale actoren spelen in deze fase een grote rol. Een goed voorbeeld van een succesvolle periode van voorwerk is die rond de totstandkoming van een verbod op landmijnen, specifiek anti-personeelsmijnen. Een van de belangrijkste actoren in dit proces was de ICBL, de internationale campagne voor een verbod op landmijnen. Dit was een internationale coalitie van non-

gouvernementele organisaties die zich in 1992 verenigden om zich samen in te zetten voor een wereld zonder landmijnen. Een van de bekendste ambassadeurs van deze organisatie was de Britse prinses Diana, die de campagne wereldwijd een gezicht gaf. Naast de ICBL speelde ook het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) een grote rol door zich actief in te zetten voor een internationaal verbod.

Landmijnen werden in de Tweede Wereldoorlog voor het eerst aan beide zijden op grote schaal gebruikt.²⁹ De eerste sterke geluiden voor een verbod op mijnen kwamen op rond het verdrag voor de beperking van conventionele wapens (CCW) in 1980, waarin in Protocol II al beperkingen rondom het gebruik van landmijnen werden opgesteld.³⁰ In 1993 organiseerde de ICBL haar eerste conferentie, waarbij werd opgeroepen tot een algeheel verbod, een roep die in 1994 werd herhaald door het Rode Kruis. Het proces kwam in een stroomversnelling toen Canada het initiatief nam tot een daadwerkelijk verdrag door in oktober 1996 vijftig gelijkgestemde staten, samen met NGO's en internationale organisaties uit te nodigen voor een strategische conferentie in Ottawa.³¹

Een aantal processen had in aanloop hiernaartoe plaatsgevonden: er was een sterke lobby vanuit NGO's (zowel gericht op staten als op het bredere publiek), er was een sterke behoefte vanuit Canada en gelijkgestemde staten om een verdrag te sluiten en er bestond groot ongenoegen over het onvermogen van het CCW om een sterke vuist te maken tegen landmijnen. De combinatie van deze elementen zorgde ervoor dat de Canadese minister van Buitenlandse Zaken de andere delegaties verraste door aan het einde van de conferentie op te roepen tot het begin van de onderhandelingen die zouden leiden tot het 'Verdrag van Ottawa'³². Wat ontstond was het Ottawa-proces, waarbij gelijkgestemde staten buiten de geijkte onderhandelingsfora voor ontwapening (met name de Eerste Commissie van de VN en de Conference on Disarmament) onderhandelden, en op die manier minder gebonden waren aan de beperkingen van de 'consensus-based diplomacy'.³³ Geholpen door het feit dat de deelnemende staten 'like-minded' waren, kon in 1997 in Noorwegen het verdrag worden gesloten, waarmee *take-off* voor het verbod op landmijnen een feit was.

Dit relatief soepele en vlotte proces staat in schril contrast met de gang van zaken rondom de nucleaire ontwapening. Op dit terrein bestaan al vele verdragen, maar een algeheel verbod op kernwapens ontbreekt nog steeds. Wel is er een verbod op nucleaire proliferatie, kernproeven en

²⁹ Stuart Maslen, *Commentaries on Arms Control Treaties. Volume I* (Oxford 2004) 4.

³⁰ CCWC, Protocol II, http://disarmament.un.org/treaties/t/ccwc_p2/text, geraadpleegd op 19 juni

³¹ Ulfstein e.a., *Making Treaties Work*, 324-327.

³² Volledig: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction (Ottawa Convention)

³³ Ulfstein e.a., *Making treaties work*, 326.

bestaan er diverse kernwapenvrije zones.³⁴ Wat het proces tot een algeheel verbod betreft zou je echter kunnen stellen dat dit zich nog in deze eerste fase bevindt. In de tekst van het Non-proliferatieverdrag uit 1968 wordt gesteld dat alle partijen zich zullen inzetten om te werken aan een complete ontwapening, zoals hieronder valt te lezen:

Article VI

*Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.*³⁵

In de praktijk is dit nog niet gelukt. De vijfjaarlijkse *review*-conferenties zijn het standaardforum geworden waar wordt gesproken over volledige ontwapening, maar hier zijn al lange tijd geen stappen gezet. Opvallend is daarom het citaat van minister Kurz uit de inleiding, dat doet denken aan de stap van Canada rondom landmijnen. Ook bij de kernwapens hebben NGO's zich verenigd in een gezamenlijke campagne, namelijk de *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons* (ICAN). Daarnaast heeft eind 2013 ook het ICRC zich achter een algeheel verbod geschaard, waardoor de situatie nu opvallende parallellen vertoont met die bij de landmijnen. In de toekomst zal moeten blijken of dit zal leiden tot een kernwapenverdrag, al dan niet samen met de kernwapenlanden.

Zoals we uit bovenstaande voorbeelden kunnen opmaken bestaat het gevaar om in de fase van het voorwerk te blijven hangen wanneer de internationale gemeenschap te verdeeld is. UNIDIR-onderzoeker John Borrie beschrijft in *Thinking out of the box* hoe dit proces in zijn werk kan gaan: deze multilaterale bijeenkomsten kenen vaak honderden deelnemers, los van alle autoriteiten thuis waaraan zij nog verantwoording moeten afleggen en die heb aanwijzingen geven. Toch wordt verwacht dat de uitkomsten voor iedereen gunstig zijn, *non-zero sum*. De voorwaarde voor succes is bij multilaterale wapenonderhandelingen consensus, ondanks de enorme hoeveelheid spelers die dit moeilijk om te bereiken maken.³⁶ Wanneer onderhandelingen vastlopen in de geijkte, op consensus gerichte ontwapeningsfora kan het helpen om in een kleiner verband te zorgen voor een doorbraak, in de verwachting dat de aarzelende landen later alsnog zullen aansluiten. Enige parallel valt hier te ontdekken met het concept 'Europa van Verschillende Snelheden'³⁷, waarbij een kleinere gelijkgestemde groep

³⁴ Verdrag inzake Antarctica (1959). Verdrag van Tlatelolco (1969): Latijns-Amerika en de Cariben. Verdrag van Rarotonga (1986): Oceanië. Verdrag van Bangkok (1997): Zuidoost-Azië. Mongolië (2000). Verdrag van Semei (2009): Centraal Azië. Verdrag van Pelindaba (2009): Afrika.

³⁵ Non-proliferatieverdrag verdragstekst: <http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html>

³⁶ Borrie, John en Vanessa Martin Randin (eds.), *Thinking outside the box in multilateral disarmament and arms control negotiations* (Genève 2006) 1.

³⁷ Wolfgang Schäuble en Karl Lamers, 'Überlegungen zur europäischen Politik', *CDU-CSU Bundestagfraktion, Bonn, 1 september* (1999).

landen er bijvoorbeeld voor kiest om de Euro in te voeren, en daarbij landen die niet mee willen of nog niet mee kunnen achter zich laat, met de gedachte dat deze later zullen aansluiten. Hoewel dit inderdaad een oplossing biedt voor trage en vastlopende onderhandelingen, bestaat het risico dat een kloof wordt gecreëerd tussen groepen landen. Vandaar ook dat het proces van het Verdrag van Ottawa voor veel landen ook een voorbeeld is van hoe het niet zou moeten, in plaats van een succesverhaal.³⁸

De fase van het voorwerk is bij uitstek de fase waarin NGO's hun stem kunnen laten gelden, zoals ik al aangaf bij de ICBL, ICAN en ICRC. Nog steeds zijn NGO's zoekende naar de juiste vorm hiervoor. In het verleden zijn NGO's op het gebied van wapenbeperking en ontwapening vooral succesvol gebleken wanneer ze de strijd tegen de wapens uit humanitair perspectief voerden, in plaats van uit militair tactische overwegingen. Het feit dat NGO's sinds het Ottawa-proces vaker aan tafel zitten bij de onderhandelingen en een grotere rol hebben gekregen op de internationale fora, betekent ook dat ze meer worden geïncorporeerd in de bestaande systemen, waarmee ze soms hun unieke positie als buitenstaanders kunnen verliezen. De kracht van een NGO zit hem vaak in het feit ze non-gouvernementeel is, zo schrijft vredesactiviste Diana Francis: 'The informal nature of the processes and the absence of political profile or affiliation on the part of the mediators, their political powerlessness, are what fits them for their task, rendering them non-threatening and enabling them to be trusted by the different parties as having no axe to grind or to wield.'³⁹

NGO's kunnen daarmee als bemiddelaars een rol spelen tussen verschillende staten, maar veel sterker nog is hun rol als 'stem van het volk' en publieksmobilisator. Als geen ander kunnen NGO's publieke druk organiseren en maatschappelijke sentimenten sturen. Dit zijn rollen die NGO's vooral op nationaal niveau vervullen, door bij landelijke overheden te lobbyen op een bepaalde inzet in de onderhandelingen. Op het multilaterale vlak is de rol kleiner, en kunnen NGO's vooral als ondersteuning dienen voor de staten die bereid zijn zich in te zetten voor nieuwe stappen en verdragen, en zich als het ware gedragen als conflictmediators.⁴⁰ Een andere niet te onderschatten rol van NGO's is die van onafhankelijke bron van informatie, omdat ze los van nationale belangen kunnen opereren. Door hun lokale betrokkenheid, zoals bijvoorbeeld de ervaringen met landmijnslachtoffers van het ICRC, kunnen ze werken via *evidence based advocacy*, waarmee ze een onderscheidend perspectief kunnen toevoegen aan de onderhandelingstafel.

Tijdens de fase van het voorwerk kunnen staten grofweg drie rollen aannemen: voorstander, tegenstander of passief. Dit lijkt wellicht een open deur, maar is van belang om te zien wat de invloed

³⁸ David Atwood, 'NGOs and Multilateral Disarmament Diplomacy: Limits and Possibilities', in: Borrie, John en Vanessa Martin Randin (eds.), *Thinking outside the box in multilateral disarmament and arms control negotiations* (Genève 2006) 33-54, 36.

³⁹ Diana Francis, *People, Peace and Power: Conflict Transformation in Action* (Londen 2002) 31.

⁴⁰ Atwood, 'NGOs and Multilateral Disarmament Diplomacy', 40.

van deze fase is op het gedrag van staten. Voorstanders zijn onmisbaar voor het proces; zonder staten die het proces willen trekken zal het niet tot verdragsonderhandelingen komen. Tegenstanders spelen evident ook een grote rol, in de zin dat ze actief moeite zullen ondernemen om een verdrag, of zelfs de onderhandelingen, te voorkomen. Zoals ik eerder al beschreef kunnen tegenstanders worden omzeild door de onderhandelingen zonder hen te beginnen, al kent dit zijn beperkingen. De meeste landen zullen zich vaak in de derde groep bevinden, de passieve staten. Ze hebben wellicht geen (uitgesproken) bezwaren tegen een verdrag, maar voelen er ook niets voor om onderhandelingen te forceren of bondgenoten tegen de borst te stoten. Zo hebben alle ondertekenaars van het NPT uitgesproken toe te willen werken naar een kernwapenverbod, maar zijn er genoeg landen die hier weinig aanstalten toe maken.

DE TAKE-OFF

Een cruciale fase bij ieder verdrag is het moment van *take-off*: wanneer staten daadwerkelijk samen om tafel gaan zitten om een verdrag uit te tekenen, en het lukt. De vraag is waarom dit bij sommige verdragen wel lukt, en bij andere (nog) niet. Om tot een succesvol verdrag te komen, moeten tijdens het voorwerk een aantal voorwaarden worden opgezet, zodat het klimaat goed is voor het sluiten van een verdrag. Zo moet er een plaats of forum zijn waar de gesprekken gevoerd worden, moeten er duidelijke voorstanders en voortrekkers zijn en is het proces gebaat bij steun en activisme vanuit niet-statelijke actoren. Wordt er aan deze randvoorwaarden voldaan, dan kan een specifieke gebeurtenis – vergelijkbaar met de *stimulus* uit de theorie van Rostow – de aanleiding vormen voor daadwerkelijke onderhandelingen. Vaak zijn dit sterke negatieve prikkels, zoals een schokkend recent gebruik van het specifieke wapentype. Ook kan het voorkomen dat een positieve prikkel de aanleiding vormt, wanneer bijvoorbeeld een grootmacht aankondigt om eenzijdig grote stappen te maken.

Voor de biologische wapens was het Amerikaanse gebruik van chemische wapens (traangassen en herbiciden) in de Vietnamoorlog (1955-1975) aanleiding tot een heropleving van de debatten.⁴¹ In 1925 was het Protocol van Genève opgesteld, dat wel het gebruik van chemische en bacteriologische wapens verbood, maar niet onderzoek, productie en bezit. Bovendien hadden veel landen enkele voorbehouden laten opnemen, vooral wat betreft het gebruik als vergeldingsmiddel of tegen een staat die zich niet aan het protocol houdt. (Verderop in dit hoofdstuk zal dit gedetailleerder aan bod komen). De discussie die internationaal ontstond over het Amerikaanse gebruik van de wapens leidde er toe dat er vanaf eind 1968 voor het eerst weer stappen werden gezet op het vlak van chemische en biologische wapens, om de beperkingen van het Protocol van Genève te ondervangen.

⁴¹ Koos van der Bruggen en Barend ter Haar, *The Future of Biological Weapons Revisited. A Concise History of the Biological and Toxin Weapons Convention* (Santa Barbara 2011) 21-22.

Onder aanvoering van het Verenigd Koninkrijk werd een nieuw verdrag voorgesteld, waarbij de chemische en biologische wapens van elkaar gescheiden werden. Biologische wapens waren militairtactisch van minder nut, en werden bovendien moreel sterker veroordeeld, waardoor een verdrag makkelijker zou zijn. Dit werd in eerste instantie tegengesproken door de socialistische staten⁴², die vooral wilden voortbouwen op het protocol van Genève, en niet veel voelden voor een afzonderlijk biologische wapenverdrag. Om deze redenen presenteren zij een tegenverdrag. Een keermoment kwam toen de Amerikaanse president Nixon op 25 november 1969 aankondigde unilateraal biologische oorlogsvoering af te zweren. Het Verenigd Koninkrijk en de socialistische staten stelden in 1970 beide een nieuwe versie van hun verdragen voor, die al een stuk dichterbij elkaar lagen. De grootste verschillen zaten nog in de verificatiemethodes. In 1971 werden ook deze verschillen overbrugd, en presenteerden de Verenigde Staten en de socialistische landen allebei hun eigen, maar volstrekt identieke voorstel. Hier werd door de voorloper van de *Conference on Disarmament* nog een beetje aan gesleuteld, en op 10 april 1972 werd het definitieve verdrag geopend voor ondertekening.⁴³ In dit geval hebben dus zowel een negatieve prikkel (de inzet tijdens de Vietnamoorlog) als een positieve prikkel (het eenzijdig afzweren van biologische wapens) geleid tot de *take-off*.

In 1989 schreef de Britse politicoloog April Carter het boek *Success and Failure in Arms Control Negotiations*, waarin ze onderzoek presenteert naar de factoren die tijdens de Koude Oorlog een rol hebben gespeeld bij het al dan niet slagen van ontwapeningsonderhandelingen. Hierbij noemt ze de politieke voorwaarden voor succes, de manier waarop de gesprekken worden geleid, en de inhoud van de onderhandelingen. Het feit dat onderhandelingen plaatsvinden geeft nog zeker geen garantie op succes. Wat betreft de politieke voorwaarden moet vooral worden gekeken naar de grote machten; zijn de politieke machthebbers bereid een verdrag te sluiten? Zijn ze erbij gebaat om nu een verdrag te sluiten? Vooral bij de bilaterale verdragen tijdens de Koude Oorlog speelde dit een grote rol, maar ook bij multilaterale verdragen moeten individuele machthebbers voldoende politiek draagvlak hebben voor het sluiten van de akkoorden.⁴⁴

Zoals we bij het voorwerk hebben gezien, speelt het forum ook een belangrijke rol, en met name de verhoudingen hierbinnen. De Sovjet-Unie hechtte veel waarde aan de evenredige representatie in formele ontwapeningscommissies, vandaag dat deze in 1960 begon als de *Ten Nation Committee on Disarmament* (TNCD), bestaande uit Canada, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten namens het Westen, en Bulgarije, Polen, Roemenië, de Sovjet-Unie en Tjecho-Slowakije uit het Oostblok. Een jaar later werd deze vervangen door de *Eighteen Nation Committee on Disarmament* (ENCD),

⁴² De term waarmee de Sovjet-Unie en haar bondgenoten bij de VN worden aangeduid.

⁴³ Van der Bruggen en Ter Haar, *The Future of Biological Weapons Revisited*, 22-27.

⁴⁴ April Carter, *Success and Failure in Arms Control Negotiations* (Oxford 1989) 279-282.

nadat de niet-gebonden staten Birma, Brazilië, Ethiopië, India, Mexico, Nigeria, de Verenigde Arabische Republiek en Zweden werden toegevoegd. In 1969 werd de commissie omgedoopt tot *Conference on the Committee on Disarmament* (CCD), aangevuld met Argentinië, Hongarije, Japan, Joegoslavië, Marokko, Mongolië, Nederland en Pakistan. In 1975 werd deze weer aangevuld met Oost- en West-Duitsland, Iran, Peru en Zaïre. In 1979, tot slot, werd dit ontwapeningsforum omgedoopt tot de *Conference on Disarmament* (CD), waar inmiddels 65 staten deel van uitmaken. De CD is de plek waar een aantal grote verdragen zijn ontstaan, waaronder het NPT, BWC, CWC en CTBT. Deze verdragen horen alle vier bij de breedst ondertekende verdragen, mogelijk omdat het CD voornamelijk werkt op basis van consensus.

Nog belangrijker dan het forum is uiteraard, zo betoogt Carter, het onderwerp van de onderhandelingen. Hoe kleiner het belang van het wapentype voor de nationale veiligheid, hoe groter de kans op een succesvol verdrag. Soms kan het helpen om niet in één keer een verdrag te sluiten, maar te kiezen voor een stapsgewijze aanpak, zoals is gebeurd bij de kernwapens. Bovendien is wapenbeheersing vaak makkelijker te bereiken dan ontwapening.⁴⁵

Zodra de onderhandelingen zijn gestart en conceptverdragen op tafel komen, worden landen in feite gedwongen om zich voor of tegen het verdrag uit te spreken. Hierbij is natuurlijk zowel het gedrag van bondgenoten, als van vijandelijke staten van belang. Vooral bij traditionele vijanden komt het zelden voor dat de één wel tekent, en de ander niet. Zo hebben India en Pakistan in alle verdragen uit Bijlage II beide wel of beide niet getekend, en dat geldt ook voor de Verenigde Staten en Rusland (met uitzondering van het CTBT, dat pas in werking gaat wanneer onder andere alle kernwapenstaten hebben ondertekend). Hoe groter de groep ondertekenaars wordt, hoe moeilijker het voor niet-ondertekenaars is om hun gedrag tegenover de andere staten te verantwoorden. Waarschijnlijk speelt hierbij de rol van grote staten en bondgenoten een belangrijke rol. De verdragen die niet door Rusland en de Verenigde Staten zijn ondertekend, zoals het ATT en het CCM, zijn over het algemeen ook minder breed ondertekend, terwijl de verdragen waar de grootmachten wel meedoen, NPT, BWC en CWC, praktisch door alle staten zijn ondertekend.

DE RATIFICATIE

Na het sluiten van het verdrag moet een verdrag vaak door nationale parlementen worden geratificeerd. Meestal is er een quotum opgesteld, waarna het verdrag in werking treedt. Het Verdrag van Ottawa bijvoorbeeld vereiste veertig ratificaties voordat het officieel een internationaal bindende wet werd. Op 16 september 1998, minder dan een jaar nadat het verdrag opengesteld was voor ratificatie, werd

⁴⁵ Carter, *Success and Failure in Arms Control Negotiations*, 291-299.

Burkina Faso de veertigste staat die bekrachtigde, waardoor het verdrag in werking ging.⁴⁶ In het geval van het ATT ging het om vijftig ratificaties, die binnen anderhalf jaar binnen waren, zodat het drie maanden later in werking trad.⁴⁷ Zoals in Bijlage II is te zien, vindt de inwerkingtreding van verdragen meestal zo'n twee à drie jaar na het opstellen plaats.

Het CTBT is een duidelijke uitzondering hierop. Ondanks de opstelling in 1995 van dit algehele kernstopverdrag dat alle vormen van kernproeven verbodt, is het tot op heden niet gelukt om voldoende ratificaties te behalen. Bij het CTBT geldt geen aantal waarna het verdrag in werking treedt, maar is een lijst van staten opgesteld die moeten ratificeren voordat het verdrag van start gaat, de zogenaamde 'annex 2-staten'. Dit zijn alle vierenveertig staten die nucleaire (onderzoeks)reactoren bezitten. Hiervan moeten China, Egypte, India, Iran, Israël, Noord-Korea, Pakistan en de Verenigde Staten nog ratificeren. (India, Pakistan en Noord-Korea moeten zelfs nog tekenen, de rest heeft dat al wel gedaan.)⁴⁸

De risico's tijdens de ratificatiefase zijn duidelijk. Wanneer onvoldoende staten ratificeren, of de vereiste staten niet ratificeren, dan kan het verdrag niet in werking treden. In dat laatste geval hebben de niet-ondertekenaars de grootste macht, deze vorm komt dan ook maar zeer zelden voor. Bij het NPT waren de vijf legale kernwapenstaten niet vereist voor de geldigheid van het verdrag. Het verdrag ging in werking in 1970, maar China en Frankrijk traden allebei pas in 1992 toe. Het niet ratificeren door bepaalde staten kan niet alleen gevolgen hebben voor de inwerkingtreding van een verdrag, het kan ook andere staten ertoe bewegen niet te ratificeren. Zo hebben veel Afrikaanse staten gewacht met het tekenen en ratificeren van het NPT tot Zuid-Afrika haar kernwapens had vernietigd en was toegetreden tot het NPT. Canada heeft relatief lang gewacht met de ratificatie van het Verdrag inzake Clustermunitie (CCM), om samenwerking met zijn grootste militaire bondgenoot, de Verenigde Staten, niet in de weg te staan.⁴⁹ Wel had Canada in 2014 haar – nooit gebruikte –arsenaal al vernietigd in lijn met het verdrag. Uiteindelijk heeft het begin dit jaar toch het verdrag geratificeerd, maar de wet die ter implementatie werd aangenomen bevatte wel een maas, namelijk dat Canada zelf nooit clustermunitie zou gebruiken. Technisch gezien kan Canada de Verenigde Staten nog wel ondersteunen bij de inzet van clusterwapens, wat de waarde van het verdrag in theorie vermindert. De Canadese wetgeving rondom clustermunitie

⁴⁶ ICRC, 'Milestone ratification of Ottawa treaty' (Versie 17 september 1998), <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jpdz.htm> (4 juli 2015).

⁴⁷ VN, 'Arms Trade Treaty. Entry into force' <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.630.2014-Eng.pdf>, (4 juli 2015).

⁴⁸ CTBTO, 'What are the Annex 2 States?', <http://ctbto.org/faqs/?uid=44&cHash=303fb705c1df2a7992d33cf4b0d46002> (4 juli 2015). Voor een overzicht van alle Annex 2-staten, zie: <http://ctbto.org/map/#status>.

⁴⁹ The Globe and Mail, 'Canada ratifies controversial cluster bomb convention' (18 maart 2015), <http://www.theglobeandmail.com/news/national/canada-ratifies-controversial-cluster-bomb-convention/article23514131/> (5 juli 2015).

hoort tot de zwakste van de wereld vanwege deze mogelijkheid om bondgenoten te assisteren bij het gebruik van clustermunities, wat tegen het verdrag ingaat. Toch verwacht de *Cluster Munition Coalition* dat Canada deze mazen niet zal benutten: '[T]he prospect of being politically embarrassed in front of the international community and straying so far from Canadian values will hopefully keep Canada from utilising those loopholes. We expect Canada to live up to its treaty obligation to discourage any of our allies from using this banned weapon.'⁵⁰

DE IMPLEMENTATIE

Implementatie van een verdrag begint bij voldoende ratificatie, en zorgt ervoor dat het in werking treedt. De implementatie van verdragen vindt zowel op statelijk niveau plaats, waar nationale wetgeving vaak moet worden aangepast om aan de nieuwe afspraken te voldoen, als op internationaal niveau, waar nieuwe instituties moeten worden opgezet. Zoals hierboven al blijkt uit het voorbeeld van Canada en het CCM, kan bij de nationale implementatie soms de ruimte worden genomen om het verdrag te interpreteren zodat het beter strookt met de nationale belangen. Bovendien kunnen ook taalverschillen nog wel eens voor andere interpretaties zorgen. In de Engelse verdragstekst van het Protocol van Genève spreekt men van 'the use in war of asphyxiating, poisonous or *other* gases',⁵¹ terwijl de Franse tekst 'gaz asphyxiants, toxiques ou similaires'⁵² gebruikt. Wat betreft de interpretatie was dit verschil van wezenlijk belang. Gold het verbod nu voor het gebruik van alle andere gassen, of alleen voor soortgelijke gassen?

Internationaal betekent de implementatie dat organisaties worden opgericht, controlemechanismen worden ingesteld en vaak ook toetsingsconferenties worden gepland. Binnen verdragen worden meestal prikkels opgenomen om te zorgen dat staten zich daadwerkelijk aan het verdrag houden en de implementatie starten. Waar deze voorheen voornamelijk negatief van karakter waren – represailles, schorsing, opheffing van het verdrag en collectieve sancties – is de laatste jaren een verandering opgetreden. Zowel in bilaterale als in multilaterale verdragen komen steeds vaker positieve prikkels voor, hoewel de effectiviteit hiervan volgens Ulfstein nog regelmatig onderschat wordt.⁵³ Waar de negatieve stimulansen voornamelijk repressief en reactief zijn, werken positieve prikkels vaker preventief. Sommige positieve prikkels, zoals een grotere veiligheid door het sluiten van het verdrag,

⁵⁰ Cluster Munition Coalition, 'Canada Ratifies the Convention' (17 maart 2015), <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/media/news/2015/canada-is-the-newest-state-party.aspx> (5 juli 2015).

⁵¹ ICRC, 'Protocol for the Prohibition of the Use of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare' (17 juni 1925) <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/280?OpenDocument> (5 juli 2015).

⁵² ICRC, 'Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques' (17 juni 1925) <https://www.icrc.org/dih/INTRO/280?OpenDocument> (5 juli 2015).

⁵³ Ulfstein e.a., *Making treaties work*, 250-251.

worden niet specifiek opgenomen, maar spelen wel een rol. Andere positieve prikkels, zoals clausules over economische en technologische samenwerking tussen de verdragsstaten, kunnen wel specifiek worden opgenomen.⁵⁴

Zoals Ulfstein het verwoordt; ‘positive incentives to further compliance with arms control agreements – after having become a party – must convince States that the benefits of abiding by such obligations outweigh the costs thereof.’⁵⁵ Het NPT kent een vorm van negatieve stimulans: De kernwapenstaten gebruiken geen kernwapens tegen staten die kernwapens afzweren (en impliciet dus wel tegen staten die dat niet doen). Een positieve stimulans zou zijn het bijstaan van ‘State[s] victim of an act of nuclear-weapons aggression or the object of a threat of such aggression.’⁵⁶ Ook het BWC kent een dergelijke clausule:

Article VII

*Each State Party to this Convention undertakes to provide or support assistance, in accordance with the United Nations Charter, to any Party to the Convention which so requests, if the Security Council decides that such Party has been exposed to danger as a result of violation of the Convention.*⁵⁷

Dit artikel biedt, ondanks de onzekerheid dat de Veiligheidsraad moet instemmen, landen enige zekerheid wanneer zij zich aansluiten bij het verdrag. Naast veiligheid biedt het BWC echter ook andere voordelen voor ondertekenaars, opgenomen in Artikel X. Hierin wordt gesteld dat deelnemende staten het recht hebben ‘to participate in, the fullest possible exchange of equipment, materials and scientific and technological information for the use of bacteriological (biological) agents and toxins for peaceful purposes.’ Dit geeft staten die deelnemen een aanzienlijk voordeel ten opzichte van niet deelnemende staten.

De implementatie kent verder minder onderscheidende kenmerken, omdat ze grotendeels samenvalt met de nationale ratificatie uit de paragraaf hiervoor, en de werkende fase van de volgende paragraaf. In hoofdstuk drie zullen naar aanleiding van het CWC nog enkele aspecten aan bod komen.

DE IMPACT

Nadat een verdrag is geïmplementeerd begint de ‘werkende fase’ van het verdrag, waarin moet blijken in hoeverre de afspraken van het verdrag worden nageleefd, waarin staten hun resterende voorraden vernietigen en waarin een wapentype dus effectief verboden raakt. Met enig cynisme zou je kunnen stellen dat een verdrag slechts werkt totdat het geschonden wordt, maar zelfs ondanks kleine

⁵⁴ Ulfstein e.a., *Making treaties work*, 251.

⁵⁵ Ibidem 252.

⁵⁶ Ibidem 252.

⁵⁷ OPBW, Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, <http://www.opbw.org/convention/documents/btwctext.pdf>, 3.

schendingen kan na verloop van tijd worden vastgesteld of een verdrag werkt. In de bestaande literatuur is al veel aandacht besteed aan hoe in deze fase wordt gezorgd dat de ondertekende staten zich houden aan de gestelde afspraken. Boeken zijn volgeschreven over termen als *compliance* en *enforcement*. Toch is er nog minder gekeken naar de effecten van de afspraken op andere staten. Deze vijfde fase is de fase waarin de sterkste invloed op niet-ondertekenaars kan worden verwacht. Hoe meer een verdrag zich bewijst, hoe sterker mogelijk het effect op andere staten wordt. Aan het gedrag van de Verenigde Staten ten opzichte van het Protocol van Genève kunnen we een hoop afleiden over de werking van wapenverdragen.

Hoewel de Verenigde Staten het Protocol van Genève al in 1925 ondertekenden, liet de ratificatie bijna vijftig jaar op zich wachten. In de Amerikaanse *Army Field Manual on the Law of Land Warfare* uit 1956 valt te lezen dat:

*The United States is not a party to any treaty, now in force, that prohibits or restricts the use in warfare of toxic or nontoxic gases, of smoke or incendiary materials, or of bacteriological warfare. (...) The Geneva Protocol for the prohibition in war of asphyxiating, poisonous, or other gases, and of bacteriological means of warfare (...) is (...) not binding on this country.*⁵⁸

In 1969 schrijft de Amerikaanse jurist en voormalig ambassadeur bij de ENCD George Bunn een artikel over het Protocol van Genève, waarin de vraag centraal staat of ‘the principles of the Geneva Protocol have become so widely accepted that they apply to the United States even though it is not a party’.⁵⁹

Na de ondertekening in 1925 ontstond binnen de Verenigde Staten al gauw een sterke lobby tegen het Protocol, die bestond uit onder andere veteranen, de chemische industrie en senatoren. Omdat het snel duidelijk werd dat ratificatie onmogelijk was, werd het Protocol nooit ter ratificatie aan de Senaat aangeboden. In 1969 waren buiten de VS alle landen van de NAVO en het Warschaupact aangesloten bij het protocol. Formeel is de VS dus inderdaad geen verdragspartner, maar toch, zo beweert Bunn, is het aannemelijk dat de principes van het Protocol inmiddels internationaal gewoonterecht vormen, zelfs op de VS van toepassing.⁶⁰ Bunn citeert president Franklin D. Roosevelt, die in een verklaring uit 1943 reageert op Japanse gasaanvallen in China:

*Use of such weapons has been **outlawed by the general opinion of civilized mankind**. This country has never used them, and I hope we will never be compelled to use them. I state categorically that we will under no circumstances resort to the use of such weapons unless they are first used by our enemies.*⁶¹

⁵⁸ *United States Army Field Manual on the Law of Land Warfare* (1956) 18-19.

⁵⁹ George Bunn, ‘Banning Poison Gas and Germ Warfare: Should the United States Agree?’ *Wisconsin Law Review* Nr. 2 (1969) 375-420, 375.

⁶⁰ *Ibidem* 381.

⁶¹ *Ibidem* 382.

Ook tijdens de oorlog in Korea (1950-1953) werd afgezien van het gebruik van gifgassen, hoewel het tactisch van groot belang had kunnen zijn. De Noord-Koreaanse beschuldiging dat de Verenigde Staten gebruik hadden gemaakt van bacteriologische wapens leidde tot grote verontwaardiging bij de Amerikanen, die in reactie verkondigden dat dat weezinwekkend was.⁶² De claim is nooit bewezen. Het oorspronkelijke onderzoek werd verricht door een commissie bestaande uit enkel socialistische staten, en de onafhankelijke onderzoekscommissie van de VN werd nooit toegelaten, evenals de WHO om de nodige zorg te verlenen.⁶³ Zoals eerder gezegd werden door de Verenigde Staten tijdens de Vietnamoorlog traangas en herbiciden gebruikt. In reactie op de beschuldigingen van de socialistische staten verdedigden ze dit door aan te voeren dat deze middelen geen onderdeel waren van de verboden wapens uit het protocol, waarmee impliciet werd gesteld dat die regels de norm waren voor de VS.⁶⁴ Daarnaast verklaarde ook de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Dean Rusk dat de Verenigde Staten geen gasoorlog voerden in Vietnam: 'We are not talking about gas that is prohibited by the Geneva Convention of 1925 or any other understandings of the use of gas.'⁶⁵ Bovendien zou het volgens de VS raar zijn wanneer een staat traangas niet in oorlogstijd mocht gebruiken, terwijl datzelfde middel overal ter wereld werd ingezet om de eigen bevolking bij rellen in de hand te houden.⁶⁶

Op 22 januari 1975 gingen de Verenigde Staten dan eindelijk over tot ratificatie van het Protocol, zij het onder enig voorbehoud.⁶⁷ Bij het Protocol van Genève was het voor veel staten nog erg bezwaarlijk dat sommige andere staten het verdrag niet ondertekenden. Om die reden lieten veel staten een voorbehoud opnemen bij hun ondertekening. Er waren vier⁶⁸ typen voorbehoud: 1) Alleen geldig richting staten die het protocol hebben ondertekend en geratificeerd 2) niet langer geldig indien de andere staat of zijn bondgenoten zich niet aan het protocol houden 3) niet langer geldig wat betreft chemische wapens indien de andere staat of zijn bondgenoten zich niet aan het protocol houden en 4) niet langer geldig in het geval van een overtreding.⁶⁹ Hieruit kan worden opgemaakt dat het feit dat er niet-ondertekenaars zijn een bedreiging vormt voor de veiligheid van ondertekenaars, wat ze door deze voorbehouden willen ondervangen. Anderzijds zorgt het er ook voor dat niet-ondertekenaars hun gedrag wellicht aanpassen: Het inzetten van chemische wapens kan hen alsnog op represailles komen te staan. Ook zullen bondgenootschappen niet-ondertekenende bondgenoten manen om het gebruik van deze wapens te staken, gebruik door één kan immers worden beantwoord door vergelding naar allen.

⁶² Bunn, 'Banning Poison Gas and Germ Warfare', 383.

⁶³ Van der Bruggen, *The Future of Biological Weapons Revisited*. 18-19.

⁶⁴ Ibidem 21-22.

⁶⁵ Bunn, 'Banning Poison Gas and Germ Warfare', 384.

⁶⁶ Ibidem 395.

⁶⁷ <http://disarmament.un.org/treaties/a/1925/unitedstatesofamerica/rat/paris>

⁶⁸ Een vijfde voorbehoud kwam van een aantal Arabische staten, die lieten opnemen dat ondertekening van dit verdrag niet betekende dat zij de staat Israël erkenden.

⁶⁹ Bunn, 'Banning Poison Gas and Germ Warfare', 389-394 en 417-421.

Het hierboven beschreven gedrag van de Verenigde Staten is een voorbeeld van hoe een verdrag een normatief effect kan hebben op een niet-ondertekenende staat. Uiteraard zijn er ook voldoende voorbeelden te vinden waar dit effect uitblijft. Het NPT is opgesteld om te voorkomen dat andere landen dan de vijf permanente leden van de VN-veiligheidsraad kernwapens zouden verkrijgen, maar van de vijf landen die dit verdrag momenteel nog niet hebben ondertekend, bezitten er nu vier kernwapens. Enerzijds valt dit te verklaren uit het eigenaardige karakter van het NPT. Het is niet een verdrag dat een wapentype verbiedt, maar het staat het bezit slechts aan vijf landen toe. Dit 'discriminatoire' karakter is een van de redenen die India heeft aangevoerd om niet te tekenen. In een interview uit 2007 zei de Indiase minister van Buitenlandse Zaken Mukherjee hierover het volgende: 'If India did not sign the NPT, it is not because of its lack of commitment for non-proliferation, but because we consider NPT as a flawed treaty and it did not recognise the need for universal, non-discriminatory verification and treatment', waaraan hij toevoegde dat het een discriminatoir verdrag was dat de wereld opdeelde in 'haves and have-nots'.⁷⁰

Het NPT laat ook zien dat verdragen niet altijd onomkeerbaar zijn. Noord-Korea, dat sinds 1985 lid was van het NPT, besloot in 2003 om zich uit het verdrag terug te trekken. Dit was mogelijk door Artikel X, waarin wordt gesteld dat staten het verdrag eenzijdig mogen opzeggen wanneer bijzondere gebeurtenissen de 'supreme interests of its country' in gevaar brengen. Staten moeten dit drie maanden voor het terugtrekken melden aan alle andere verdragsstaten, met een uitleg van de bijzondere gebeurtenissen.⁷¹ De andere staten hebben vervolgens geen middelen om deze gebeurtenissen te beoordelen. In 2006 werd de eerste succesvolle kernproef uitgevoerd, en inmiddels heeft de Volksrepubliek een pril kernwapenprogramma, met minder dan 10 actieve kernkoppen. Het is onduidelijk of het land ook over de mogelijkheid beschikt om de kernkoppen te lanceren.⁷² Deze vorm van *spillback* maakt het belang van sterke clausules over uittreding duidelijk. Tot op heden zijn er naast dit voorbeeld geen andere staten die het NPT hebben verlaten. Ook bij andere verdragen komt dit zelden voor.

SAMENVATTEND

Zoals uit dit hoofdstuk is gebleken kennen alle vijf de fases manieren waarop niet-ondertekenende staten worden gestimuleerd hun beleid aan te passen of zich aan te sluiten bij de verdragen. Andersom is ook gebleken dat niet-ondertekenende staten belemmerend kunnen werken voor de werkzaamheid van

⁷⁰ RxPG, 'India seeks Japan's support, calls NPT 'flawed' (23 maart 2007), http://www.rxpgnews.com/asia/India-seeks-Japans-support-calls-NPT-flawed_printer.shtml (4 juli 2015).

⁷¹ VN, 'The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)', (1 juli 1968) <http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html> (11 juli 2015).

⁷² ICAN, 'Nuclear Arsenals', (2015) <http://www.icanw.org/the-facts/nuclear-arsenals/> (11 juli 2015).

verdragen. Alle verdragen beginnen met een fase van voorwerk, waarbij de randvoorwaarden worden geschapen voor een toekomstig verdrag, en waarbij afzonderlijke staten een belangrijke rol kunnen spelen, zowel als voortrekker en als tegenstander. Positieve en negatieve impulsen kunnen er vervolgens voor zorgen dat verdragen tot stand komen, nadat aan de basisvoorwaarden is voldaan. Op dat moment ontstaan er een momentum, dat ik heb proberen te vangen met het begrip *take-off*. Wanneer vervolgens het verdrag open wordt gesteld voor ondertekening en ratificatie breekt een spannende tijd aan, waarbij een minimumaantal (soms gekwalificeerde) ratificaties moet worden behaald. Als dit is gelukt kan het verdrag worden geïmplementeerd, zowel in nationale wetgeving als door middel van internationale instituties die toezien op de naleving van het verdrag. Tot slot breekt dan de laatste fase aan, het werkend verdrag. Hierbij moet uiteraard eerst worden gezien of de verdragsstaten zich aan de bepalingen houden, maar kan daarnaast ook worden waargenomen dat de niet-ondertekenaars hun gedrag aanpassen. Of ze er nu wel of niet iets mee doen, een verdrag vormt al gauw een internationale standaard waar in ieder geval op gereageerd moet worden, of het nu impliciet instemmen of expliciet verzetten is. Een groot multilateraal verdrag dat in dit hoofdstuk onderbelicht is gebleven is het Verdrag Chemische Wapens. In het volgende hoofdstuk zal ik dit uitgebreid bespreken, om te zien hoe het de verschillende fases heeft doorlopen, en hoe het verdrag niet-ondertekenaars beïnvloedt, waarbij de focus met name zal liggen op Syrië.

HOOFDSTUK 3. HET VERDRAG CHEMISCHE WAPENS

The Norwegian Nobel Committee has decided that the Nobel Peace Prize for 2013 is to be awarded to the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) for its extensive efforts to eliminate chemical weapons. (...) The conventions and the work of the OPCW have defined the use of chemical weapons as a taboo under international law. Recent events in Syria, where chemical weapons have again been put to use, have underlined the need to enhance the efforts to do away with such weapons. (...)

Disarmament figures prominently in Alfred Nobel's will. The Norwegian Nobel Committee has through numerous prizes underlined the need to do away with nuclear weapons. By means of the present award to the OPCW, the Committee is seeking to contribute to the elimination of chemical weapons.⁷³

Met deze woorden kondigde het Nobelprijsc comité in 2013 aan dat de Nobelprijs voor de Vrede dat jaar werd gewonnen door de OPCW, het uitvoeringsorgaan dat werd opgericht om toe te zien op de naleving van het Verdrag Chemische Wapens (CWC). Tegenwoordig is dit verdrag met 191 deelnemende staten het breedst ondertekend van alle wapenverdragen.⁷⁴ Een recente nieuwe deelnemer is Syrië, dat eind 2013 onder internationale druk lid werd van het verdrag, te midden van de immer voortdurende burgeroorlog in het land. In dit laatste hoofdstuk zal ik het proces beschrijven dat heeft plaatsgevonden vanaf het eerste gruwelijke gebruik van gifgas tijdens de Eerste Wereldoorlog tot de huidige situatie, honderd jaar later, met een haast universeel geldend verbod op onder meer het gebruik, de productie en het bezit van chemische wapens. Met slechts een overzichtelijke handvol niet-ondertekenaars en een uitvoerig beschreven casus rondom Syrië leent dit verdrag zich goed om de effecten van verdragen nader te onderzoeken.

GESCHIEDENIS

Het Verdrag Chemische Wapens uit 1992 wordt gezien als het slotstuk van het wereldwijd verbieden van massavernietigingswapens (WMD). (het NPT, het BWC en het CWC worden samen als de drie-eenheid van de WMD-verdragen beschouwd). In eerste instantie liep de manier waarop chemische wapens werden behandeld op het internationale toneel gelijk op met bacteriologische wapens, die na de ontdekking van virussen onder de verzamelnaam biologisch gingen vallen. Zoals eerder beschreven had het eerste multilaterale wapenverdrag dat het gebruik van chemische wapens verbood, het Protocol van Genève, naast de bacteriologische wapens een verbod gecreëerd op de inzet van giftige en verstikkende gasen, maar verbood dit protocol niet het bezit en de productie hiervan.

Al duizenden jaren houden chemische wapens de mensheid bezig, in de manier waarop er wordt gekeken naar oorlogsvoering. Al ver voor onze jaartelling wordt in de Indiase boeken *Ramayana* en

⁷³ Norwegian Nobel Committee, *The Nobel Peace Prize for 2013* (11 oktober 2013), http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2013/press.html (geraadpleegd op 15 augustus 2015)

⁷⁴ Voor een overzicht, zie bijlage III

Mahabharata gesproken over een verbod op het gebruik van giftige wapens, wat later ook in Griekse en Chinese teksten terugkomt. De Saracenen haalden gelijksoortige regels uit de Koran, en via het oorlogsrecht van Hugo de Groot kwam dit ook in het westerse denken terecht. De manier waarop er tegen chemische wapens kan worden aangekeken is lang niet alleen ingegeven door veiligheids- en tactiekdenken. In de discussies is ook altijd een belangrijke rol weggelegd voor de normatieve kant van het gebruik van deze wapens. Toch kan de totstandkoming van het CWC volgens scheikundige en jurist Julian Perry Robinson worden gezien 'both satisfyingly and usefully solely in terms of national security'.⁷⁵

Tot aan het begin van de 20^e eeuw ging het bij chemische wapens meestal over in vergif gedoopte wapens, zoals pijlen en kogels. Met de industrialisatie kwam daar verandering in, doordat het mogelijk werd om chloorgas vloeibaar te maken en in drukcilinders te verpakken. Duitsland, met zijn grote chemische industrie, was het eerste land dat deze wapens in 1915 inzette, om de patstelling in de loopgraven van Ieper te doorbreken. Het antwoord van de Britten en Fransen volgde spoedig, en nieuwe soorten gifgassen werden ontwikkeld, waaronder agressieve stoffen die zelf door gasmaskers heen beten en het beruchte mosterdgas, dat nog na de aanval als een vloeistof achterbleef op het oppervlak en de huid aantast. In 1917 kostte het Duitsland slechts vier maanden om zijn verfindustrie om te bouwen om dit middel te kunnen maken. Voor Frankrijk duurde dit tien maanden en Groot-Brittannië meer dan een jaar. Aan het einde van de oorlog hadden alle grootmachten de beschikking over een volwaardige chemische wapenindustrie, en was men ervan overtuigd dat dit de oorlogsvoering van de toekomst was.⁷⁶

GESCHIKT/ONGESCHIKT

De rest van de oorlogsindustrie stond echter niet stil, en vooral de technologische vooruitgang van de tank en het gevechtsvliegtuig zorgden ervoor dat de rol van chemische wapens niet de vlucht nam die sommigen hadden verwacht, gezien het succes vooral van toepassing was geweest op de traditionele statische en mankrachtintensieve oorlogsvoering van de Eerste Wereldoorlog. Tekenend is dan ook dat in de grootste oorlogen die zouden volgen, haast nergens sprake is geweest van grootschalige inzet van chemische wapens. In de meer dan 300 oorlogen en conflicten die volgden is slechts negen maal is daadwerkelijk vastgesteld dat chemische wapens daadwerkelijk gebruikt zijn.⁷⁷ Met name voor de

⁷⁵ Julian Perry Robinson, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention: a historical overview', in: M. Bothe, N. Ronzitti en A. Rosas (eds.), *The New Chemical Weapons Convention – Implementation and Prospects* (Dordrecht 1998) 17-36, 17-18.

⁷⁶ Robinson, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention', 18-19.

⁷⁷ 1919, Verenigd Koninkrijk in de Russische Burgeroorlog; 1923-26, Spanje in Marokko; 1930, Italië in Libië; 1934, Sovjet-Unie in Sinkiang; 1935-40, Italië in Ethiopië; 1937-45, Japan in China; 1963-67, Egypte in Jemen; 1983-88, Irak in de Irak-Iranoorlog; 1987-88, Irak in Iraaks Koerdistan. In: Robinson, 'The negotiations on the

militair meer gevorderde staten kwamen de chemische wapens al snel bekend te staan als verouderd, zeker naast nieuwe technieken als de radar of het kernwapen. Twee factoren, zo beschrijft Robinson, hielden de arsenalen chemische wapens toch in stand. Ten eerste speelde technologische veranderingen een grote rol. Nieuwe, snelle en krachtige gassen, zoals het zenuwgas, maakten hun opwachting, ziekteverwekkende microben werden ontdekt en plantenverdelgers werden ontwikkeld. Overal zetten overheden programma's op om deze nieuwe middelen te ontwikkelen en testen. Ten tweede speelden de producenten en ontwikkelaars een grote rol bij het creëren van een markt voor hun producten, door het op de markt brengen van steeds geavanceerdere wapens en door de ontwapeningsprocessen te beïnvloeden.⁷⁸

In termen van militaire waarde van chemische wapens werd vooral een 'Noord-Zuid'-onderscheid⁷⁹ duidelijk. Chemische wapens werkten vooral als een *force-multiplier*; het kon kleine en relatief zwakke legers een enorm voordeel geven tegenover een groot leger. Bovendien hebben gifgassen – als onzichtbare moordenaars – een grote invloed op de moraal van de tegenstander. Voor de grote en militair sterkere landen waren het inferieure wapens, terwijl het voor veel derdewereldlanden hun grootste militaire troef was. Niet voor niets worden chemische wapens ook wel '*poor man's atomic bomb*' genoemd. Dit maakt het des te vreemder dat de geïndustrialiseerde landen degenen waren die de voorop liepen in de ontwikkeling: '[T]he countries whose armed forces stood to benefit most from the new nerve-gas and related technologies might not be at all the same as the countries which were doing the path-finding research and development.'⁸⁰ Vooral tegen het einde van de Koude Oorlog ging dit een grotere rol spelen. Het Oost-West-conflict was een zwaar gemilitariseerd en technologisch hoogwaardig conflict geweest, terwijl het risico tijdens de groeiende Noord-Zuid-polarisatie ontstond dat de ontwikkelde staten in een militair conflict zouden belanden met de militair minder ontwikkelde zuidelijke staten. Het was hierbij duidelijk niet in het belang van de grootmachten om voor landen als Irak chemische wapens aantrekkelijk te maken, zo betoogt Robinson.⁸¹

OP DE ONTwapENINGSAGENDA

Zoals ik in hoofdstuk twee al beschreef ontstond in de jaren 60 de behoefte om weer stappen te zetten in de richting van een verbod op chemische- en biologische wapens, na het gebruik van traangas en herbiciden door de VS in Vietnam en de gifgassen die Egypte in Jemen had ingezet. Ze werden naar

Chemical Weapons Convention', 36. 2013, Syrië. Bron: United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic, '*Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013*' (15 september 2013) 18.

⁷⁸ Robinson, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention', 20.

⁷⁹ Noord-Zuid verwijst hier naar geïndustrialiseerde landen (zowel West- als Oostblok) versus de derde wereld.

⁸⁰ Robinson, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention', 21-22.

⁸¹ *Ibidem*, 22.

aanleiding van deze gebeurtenissen voor het eerst weer serieus ter tafel gebracht door Zweden, dat in 1968 voorstelde om chemische- en biologische wapens structureel op de agenda van de ENCD te plaatsen. Dit plan werd overgenomen door zowel de VS als de Sovjet-Unie, die op ontwapeningsgebied al enige jaren samen om tafel zaten rondom het *Partial Test Ban Treaty* en het NPT. Vóór 1968 waren chemische wapens alleen ten sprake gekomen bij wederzijdse beschuldigingen van gebruik van deze wapens. Het feit dat de VS hiermee instemden ondanks het feit dat de aanleiding een beschuldiging aan hun adres was, is tekenend voor de bereidheid om mee te werken aan dit proces.⁸² Redelijk snel werd het proces losgekoppeld van de biologische wapens, waarbij een verbod politiek gemakkelijker lag, wat in 1972 tot het BWC leidde. Zoals eerder beschreven lag het loskoppelen gevoelig bij de socialistische staten, die bang waren dat het vervolgens niet tot een chemische wapenverdrag zou komen. Artikel IX van het BWC moest de sceptici geruststellen en luidt als volgt:

*Each State Party to this Convention affirms the recognized objective of effective prohibition of chemical weapons and, to this end, undertakes to continue negotiations in good faith with a view to reaching early agreement on effective measures for the prohibition of their development, production and stockpiling and for their destruction, and on appropriate measures concerning equipment and means of delivery specifically designed for the production or use of chemical agents for weapons purposes.*⁸³

De eerste staten die dit op zich namen waren tien niet-gebonden landen van de CCD⁸⁴, die in 1973 een ontwerpverdrag presenteerden naar voorbeeld van het BWC, waarbij bovendien een concreet voorstel werd gedaan voor verificatiemechanismes, een onderwerp waarop de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie lijnrecht tegenover elkaar stonden. Dit bleek het begin te zijn van een vruchtbare internationale discussie over dit onderwerp. In juli 1974, tijdens de ontspanningsperiode die bekend staat als de detente en waarin de SALT-verdragen werden opgezet, brachten president Nixon en secretaris-generaal Brezjnev een gezamenlijk communiqué uit, waarin het volgende was opgenomen:

*Both Sides reaffirmed their interest in an effective international agreement which would exclude from the arsenals of States such dangerous instruments of mass destruction as chemical weapons. Desiring to contribute to early progress in this direction, the USA and the USSR agreed to consider a joint initiative in the Conference of the Committee on Disarmament with respect to the conclusion, as a first step, of an international Convention dealing with the most dangerous, lethal means of chemical warfare.*⁸⁵

Beide grootmachten namen hierbij het voortouw op weg naar een wapenverbod, maar wat volgde was een periode van twee jaar stagnatie. In augustus 1976 was het een Brits ontwerp dat de stilstand doorbrak en de VS-USSR-werkgroep zover kreeg om weer verder te onderhandelen over een verdrag.

⁸² Robinson, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention', 23.

⁸³ OPBW, 'Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction', 3.

⁸⁴ Argentinië, Brazilië, Egypte, Ethiopië, Joegoslavië, Marokko, Mexico, Myanmar, Nigeria en Zweden.

⁸⁵ Richard Nixon en L. Brezjnev, 'Joint Communique' (Moskou, 3 juli 1974) .

Rond 1980 kwam deze samenwerking tot een einde, met het aflopen van de detente na de Sovjetinval in Afghanistan. Toch bleven verschillende landen het onderwerp op de agenda van de CD in Genève plaatsen, zoals Nederland, dat met een questionnaire de verschillende posities in kaart bracht in 1979 en Polen dat datzelfde jaar een ontwerpverdrag presenteerde. Toch bleef het wachten op de grootmachten om een succesvol verdrag te kunnen sluiten.⁸⁶

TAKE-OFF

Tijdens de lange periode van voorwerk werden een aantal basisvoorwaarden gecreëerd die een verbodsverdrag mogelijk maakten. Er waren voortrekkers die het onderwerp herhaaldelijk op de agenda plaatsten, zoals Zweden letterlijk deed, maar er was nog onvoldoende vertrouwen opgebouwd tussen de grootmachten om daadwerkelijk een verdrag te sluiten. Bovendien was nog onduidelijk of de staten daadwerkelijk hun arsenalen wilden vernietigen. Zoals vaker was er een *stimulus* nodig om *take-off* te initiëren, en die kwam dit keer in de vorm van Iraaks gifgasgebruik in de Irak-Iranoorlog (1980-1988).⁸⁷ Dit werd unaniem veroordeeld in de VN-veiligheidsraad, refererend aan de afspraken in het Protocol van Genève, waar beide landen lid van waren.⁸⁸ Op de multilaterale fora ontstond steeds meer consensus over de tekst voor het toekomstige verdrag, en de concepttekst werd iedere zes maanden geüpdatet. In augustus 1987 verbaasde de minister van Buitenlandse Zaken van de Sovjet-Unie Sjevardnadze zijn onderhandelingspartners door aan te kondigen openheid (*glasnost*) te zullen verstrekken over haar militaire chemische programma, en hiermee tegemoet te komen aan de voorwaarden die de VS hadden gesteld in het kader van transparantie en verificatie.⁸⁹

Het kostte de VS een kleine twee jaar om een antwoord te formuleren, mogelijk hadden ze niet verwacht dat de Sovjet-Unie snel aan de eis van transparantie zou voldoen. President Bush Sr. voegde een nieuwe voorwaarde toe voor Amerikaanse bereidheid tot een verdrag: een 'level of verification that gives us confidence to go forward'.⁹⁰ Hierin lag de vraag verborgen in hoeverre zelf volledig inzicht in militaire chemische capaciteiten voldoende vertrouwen geeft, aangezien landen onder het mom van vreedzame toepassingen nog voldoende chemicaliën zouden kunnen verzamelen, zoals Irak ook had gedaan. De Verenigde Staten opperden hierop om landen toe te staan twee procent van het arsenaal te behouden voor vergeldingsgebruik, een flinke stap terug, gevoed door een angst voor staten die niet

⁸⁶ Robinson, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention', 25.

⁸⁷ In 2006 stond Saddam Hoessein terecht en sprak hierover: "*In relation to Iran, if any military or civil official claims that Saddam gave orders to use either conventional or special ammunition, which as explained is chemical, I will take responsibility with honour*," bron: Irish Times, 'Saddam admits Iran gas attacks', (18 december 2006) <http://www.irishtimes.com/news/saddam-admits-iran-gas-attacks-1.800861> (23 augustus 2015).

⁸⁸ VN-veiligheidsraad, 'Resolutie 582', (24 februari 1986) [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/582\(1986\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/582(1986)) (23 augustus 2015).

⁸⁹ Robinson, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention', 26.

⁹⁰ Ibidem, 27.

zouden deelnemen en zo zouden blijven beschikken over chemische wapens. De betrekkingen tussen de VS en de USSR waren inmiddels flink ontdooit, en beide landen sloten vooruitlopend op het multilaterale verdrag al een bilateraal verdrag om hun arsenalen tot twintig procent terug te brengen.

Met het teruglopen van de Oost-West-dimensie kwamen de laatste Noord-Zuid-dilemma's naar de oppervlakte. De Arabische Liga had in 1989 besloten om het sluiten van het CWC te koppelen aan toetreding van Israël tot het NPT. Zij zagen chemische wapens als hun grootste troef, en wilden die niet opgeven zonder veiligheids garanties van hun aartsvijand. Dit was een van de weinige conflicten die nog moest worden opgelost. In de tussentijd hadden de noordelijke landen onder leiding van Australië de *Australia Group* gevormd, die zich bezighield met de registratie en beperking van chemische stoffen die gebruikt konden worden om wapens te produceren. In mei 1991 verkondigde Bush nog een aantal wijzigingen in het Amerikaanse buitenlandbeleid, waaronder het opgeven van de vergeldingsoptie in het geval van een chemische aanval. Hiermee waren ook de laatste twee procent die in eerdere ontwerpen nog hadden gestaan overbodig geworden. Bovendien gaf Bush de onderhandelingen een deadline van één jaar, wat voor extra druk zorgde. CD-voorzitter Adolf Ritter von Wagner presenteerde in mei 1992 het laatste ontwerp, waarop de belangrijkste derdewereldlanden gezamenlijk een reeks amendementen indienden. Twee zware onderhandelingsrondes volgden, en op 3 september lag het voorstel dan eindelijk bij de Algemene Vergadering van de VN: het verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens.

RATIFICATIE EN IMPLEMENTATIE

Het CWC werd geopend voor ondertekening van 13 tot 15 januari 1993 op het UNESCO-hoofdkantoor in Parijs. Tegelijkertijd werd er besloten tot de oprichting van een *Preparatory Committee* (PrepCom) die de implementatie in goede banen moest leiden en de laatste onopgeloste onenigheden moest oplossen voor het verdrag in werking zou treden. Het verdrag zou 180 dagen na de vijftienvestigste ratificatie in werking treden, en tenminste twee jaar na de eerste ondertekening, zodat de PrepCom voldoende tijd zou hebben om de laatste plooiën glad te strijken. Deze PrepCom kwam voor het eerst bijeen in Den Haag op 8 februari 1993, waar de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Pieter Kooijmans sprak: 'much remains to be done if the splendid blueprint of the Convention is to be turned into a living reality.'⁹¹

Hongarije was op 31 oktober 1996 de vijftienvestigste staat die het verdrag ratificeerde, en daarmee werd de datum voor inwerkingtreding gesteld op 29 april 1997. Even bestond de angst dat Het verdrag zou starten zonder dat de twee grootste bezitters van chemische wapens, de Verenigde Staten en

⁹¹ Walter Krutsch, Eric Myjer en Ralf Trapp (eds.), *The Chemical Weapons Convention. A commentary* (Oxford 2014) 18.

Rusland, lid zouden zijn. Een week voor de inwerkingtreding echter, ratificeerden de VS het verdrag, waarmee het totaal aantal bij inwerkingtreding op zevenentachtig kwam te staan. Rusland volgde nog voor het einde van het jaar. Hoewel de PrepCom dus vier jaar de tijd gehad had, was nog niet al haar werk voltooid. Toch kon de OPCW op 29 april van start gaan, een nieuwe organisatie met 500 man personeel, van wie een groot deel opgeleide inspecteurs.⁹²

UNIVERSALITEIT

Vanaf het begin heeft het CWC de ambitie gehad om een universeel verdrag te vormen. Op de tweede conferentie van verdragsstaten, eind 1997, werd op initiatief van zestien staten⁹³ een besluit aangenomen dat alle niet-ondertekenaars oproep om zich alsnog aan te sluiten, en bovendien de staten die al wel waren toegetreden aanbeval zich hier actief voor in te zetten, wat tijdens de daaropvolgende conferenties werd herhaald. De besluiten werden steeds uitgebreider, en de formulering sterker. In 1997 verzoekt ('appeals'⁹⁴) de conferentie staten zich aan te sluiten, in 1998 dringt het daarop aan ('urges'⁹⁵) en in 1999 volgde de toevoeging 'Encourages States Parties to promote the achievement of the common objectives of the Convention in order to enhance a cooperative atmosphere which could encourage other countries to join the CWC'⁹⁶ Op de vijfde bijeenkomst werd dit herhaald, en schreef de voorzitter van de OPCW een rapport waarin suggesties werden gedaan om de universaliteit te vergroten, zoals het constant noemen van het verdrag in speeches, directe contacten onderhouden op het hoogste niveau met niet-ondertekenaars, zowel in schrift als in persoon, en het opzetten van regionale workshops en seminars om het onderwerp aan te pakken.⁹⁷

Zo bleef ieder jaar een grote rol weggelegd voor de universaliteit van het verdrag, en voor het in beeld brengen van de factoren die hier een rol bij speelden. Bijna alle niet-ondertekenaars waren namelijk ontwikkelingslanden, waarbij onwil niet altijd de reden was. Zo speelde soms het gebrek aan functionerende overheid, of een grotere focus op problemen als AIDS, armoede, droogte en overheidsschulden. Na de aanslagen in New York op 11 september 2001 kwam ook het aspect van terrorisme en niet-statelijke actoren meer naar voren in de internationale discussie. In 2003, tien jaar na

⁹² Krutsch e.a., *The Chemical Weapons Convention*, 24-25.

⁹³ Armenië, Australië, Chili, Duitsland, Hongarije, Italië, Japan, Kroatië, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Wit-Rusland en Zuid-Korea.

⁹⁴ OPCW Conference of the States Parties, *CII/Dec.11 Recommendation on Ensuring the Universality of the Convention* (5 december 1997).

⁹⁵ OPCW Conference of the States Parties, *CIII/Dec.9 Recommendation on Ensuring the Universality of the Convention* (20 november 1998).

⁹⁶ OPCW Conference of the States Parties, *CIV/Dec.22 Recommendation on Ensuring the Universality of the Convention* (2 juli 1999).

⁹⁷ Krutsch e.a., *The Chemical Weapons Convention*, 28.

het sluiten van het verdrag, vond de eerste *review conference* plaats. In het document dat het technisch secretariaat had opgesteld, stond over universaliteit het volgende:

3. ... *Universal adherence to the Convention is of paramount importance to the creation, maintenance and enforcement of a lasting global ban on [chemical weapons]...*

4. ... *Only universal adherence to, and the full implementation of, the Convention will ensure that any [chemical weapon] activity undertaken by any party anywhere will be regarded as a criminal act subject to prosecution ... the promotion of universal adherence to the Convention [is] a priority contribution to global anti-terrorist efforts...*

5. *Universal adherence will contribute to the economic and technological development of the States Parties in relation to the global and regional trade in chemicals.*⁹⁸

Uit de gebruikte taal valt op te maken dat het verbod pas als universeel wordt gezien wanneer alle staten deel zijn van de conventie, waarmee het gebruik van chemische wapens door wie dan ook kan worden veroordeeld aan de hand van een universele norm. Daarnaast biedt de conventie de mogelijkheid om op een legale en geregistreerde wijze te handelen in bepaalde chemicaliën, wat een economisch voordeel kan bieden voor lidstaten en dus als motivatie voor aansluiting kan gelden. Bovendien werd in 2003 een artikel van het verdrag gewijzigd, waardoor staten die voortaan nog toetraden hun chemische wapenfabrieken konden ombouwen naar fabrieken voor stoffen die volgens het verdrag niet verboden waren, wederom om universaliteit te bevorderen. In 2006 werd het doel gesteld dat er aan het einde van dat jaar 180 deelnemers zouden zijn, en bij de tiende verjaardag van het inwerkingtreden (29 april 2007) het verdrag universeel zou zijn. De eerste deadline werd gehaald, het tweede is nog altijd niet bereikt. Wel werd voor het eerst de aandacht gegeven aan het feit dat NGO's en de bredere *civil society* een rol kunnen spelen bij het aansturen op ratificatie en aansluiting bij het verdrag.

NIET-ONDERTEKENAARS

Sinds de toetreding van Myanmar op 7 augustus jongstleden zijn er nog vijf VN-lidstaten geen lid – Angola, Egypte, Israel, Noord-Korea en Zuid-Soedan – evenals het slechts beperkt erkende Taiwan. Het is moeilijk om in absolute termen te stellen of het CWC invloed heeft op hun gedrag; het enkele feit dat zij sinds het sluiten van het verdrag geen chemische wapens hebben ingezet is geen bewijs, omdat we niet weten of ze dit wel zouden hebben gedaan wanneer het verdrag er wel was geweest. Bovendien betekent het verdrag naleven niet alleen het niet inzetten van chemische wapens, maar vooral ook het openbaar maken van de capaciteiten en het vernietigen van bestaande arsenalen. Wel kunnen we kijken hoe ze zich tot het verdrag verhouden in hun uitingen.

ANGOLA raakte na het verkrijgen van zijn onafhankelijkheid van 1975 tot 2002 in een bloedige burgeroorlog verwickeld. De twee voormalige vrijheidsbewegingen MPLA en UNITA kwamen met elkaar

⁹⁸ Krutsch e.a., *The Chemical Weapons Convention*, 29.

in oorlog, en door steun van Cuba en de Sovjet-Unie aan de ene kant en Zuid-Afrika en de Verenigde Staten aan de andere werd het een van de slagvelden van de Koude Oorlog. Hoewel er enige vermoedens zijn van het gebruik van chemische wapens is geen van deze claims bevestigd.⁹⁹ Momenteel heeft Angola weinig redenen om zich niet bij het verdrag aan te sluiten, en er zijn indicaties dat het dus ook niet lang meer zal duren.¹⁰⁰ Minister van Buitenlandse Zaken Georges Chikoti van Angola heeft aangegeven dat het land de intentie heeft zich aan te sluiten bij zowel het BWC als CWC, en werkt met hulp van UNODA al aan toetreding.¹⁰¹

EGYPTE heeft reeds voor het sluiten van het Verdrag Chemische Wapens aangegeven niet te willen toetreden tot het verdrag voordat Israël volwaardig lid wordt van het NPT. Egypte bepleit een massavernietigingswapenvrije zone in het Midden-Oosten, die niet mogelijk is zolang de dreiging van kernwapens nog bestaat. Egypte behoort tot de weinige landen die na de Eerste Wereldoorlog nog gebruik hebben gemaakt van chemische wapens, tijdens hun ingrijpen in de burgeroorlog in Noord-Jemen (1963-1967) tegen de royalisten.¹⁰² Hierbij maakte Egypte gebruik van fosgeen en mosterdgas, welke het land mogelijk nog steeds bezit, evenals zenuwgas.¹⁰³ De weigering van Egypte om zijn chemische wapens op te geven, duidt erop dat het deze als een belangrijk wapen in zijn nationale defensie ziet, wat ook wijst op de bereidheid om het indien nodig in te zetten. Als lid van het Protocol van Genève sinds 1928 heeft het land wel het eerste gebruik van de wapens afgezworen, hoewel het zich hier in Jemen niet aan lijkt te hebben gehouden. De contacten tussen Egypte en de OPCW zijn vrij beperkt, gezien het niet te verwachten is dat Egypte's positie in de nabije toekomst verandert.¹⁰⁴

ISRAËL is de enige van deze staten die het CWC wel heeft ondertekend, maar niet geratificeerd. Vermoedelijk beschikt Israël al sinds de vijftiger jaren over chemische wapens, dat tot de ontwikkeling van hun eerste kernwapen het belangrijkste wapen tegen de Arabische burens was, die nog niet over chemische wapens beschikten.¹⁰⁵ In 1969 trad Israël toe tot het Protocol van Genève, daarmee het recht opgevend om chemische wapens als eerste te gebruiken. Wel nam het twee voorbehouden op, namelijk dat dit alleen gold richting andere verdragsstaten, en niet langer wanneer die staten zich niet aan de afspraken van het protocol hielden.¹⁰⁶ Israël heeft op verschillende momenten aangegeven

⁹⁹ Robinson, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention', 33-36.

¹⁰⁰ Al Arabiya, 'Three Nations close to joining Chemical Weapons Convention', 12 december 2013.

¹⁰¹ UNODA, 'Unoda assists Angola in joining disarmament treaties', <http://www.un.org/disarmament/update/20130509/>.

¹⁰² Robinson, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention', 33-36...

¹⁰³ Federation of American Scientists, 'Chemical Weapons Program', (2 oktober 1999) <http://fas.org/nuke/guide/egypt/cw/>.

¹⁰⁴ Nuclear Threat Initiative, 'Egypt', (maart 2015) <http://www.nti.org/country-profiles/egypt/>.

¹⁰⁵ Nuclear Threat Initiative, 'Israel', (mei 2015) <http://www.nti.org/country-profiles/israel/>.

¹⁰⁶ UNODA, 'Israel: Accession to 1925 Geneva Protocol, (20 februari 1969) <http://disarmament.un.org/treaties/a/1925/israel/acc/paris>.

wapenverdragen liever in regionale context te behandelen dan mondiaal. Wel is Israël erg gericht op non-proliferatie van chemische wapens en grondstoffen, waarmee het voldoet aan de standaarden van de *Australia Group*.¹⁰⁷ In het totstandkomingsproces van het CWC is Israël altijd erg actief betrokken geweest, tot 1990, toen Saddam Hoessein dreigde 'to make fire burn half of Israel'. Een Israëlische minister reageerde hierop door te stellen dat Israël een Iraakse aanval met chemische wapens zou beantwoorden 'with the same merchandise'.¹⁰⁸ Buiten Egypte zijn alle landen in de regio inmiddels aangesloten bij het CWC. Toch sluit Israël zich nog niet aan, uit angst voor mogelijke aanvallen. Bovendien heeft het recente gebruik in de Syrische Burgeroorlog de angst gecreëerd dat terroristische groeperingen als Hezbollah en Al-Qaida ook chemische wapens in handen kunnen krijgen. Anderzijds heeft de Syrische toetreden zowel binnenlandse al buitenlandse aandacht gevestigd op het feit dat Israël nog niet heeft geratificeerd, wat de discussie heeft doen heroplaaien.

NOORD-KOREA beweert geen chemische wapens te bezitten, maar internationale schattingen geven aan dat de volksrepubliek na de VS en Rusland – die nog altijd hun arsenalen afbouwen – het grootste arsenaal ter wereld bezit. In 1989 werd het land tegelijk met Zuid-Korea lid van het Protocol van Genève, onder voorbehoud richting staten die zich niet aan verdragsbepalingen houden. Vermoedelijk bezit het land onder andere mosterdgas, sarin en andere zenuwgassen.¹⁰⁹ Eind jaren 90 heeft Zuid-Korea onsuccesvol geprobeerd om Noord-Korea bij het CWC te krijgen. Ook op pogingen van de OPCW en Japan is het land niet ingegaan. Op de korte termijn wordt ook niet verwacht dat Noord-Korea zich zal aansluiten, ondanks dat het voor financiële voordelen zou kunnen zorgen.

ZUID-SOEDAN werd op 9 juli 2011 onafhankelijk van Soedan na een referendum aan het begin van dat jaar, waarmee het officieel de 193^e lidstaat van de Verenigde Naties werd. Twee jaar later brak een grote interne strijd los, wat uitmondde in een burgeroorlog tussen de aanhangers van president Salva Kiir en de aanhangers van voormalig vicepresident Riek Machar. Gevechten duurden bijna twee jaar, en de vredesovereenkomst die eind augustus 2015 werd gesloten moet nog bewijzen stand te houden. In de vier jaar dat Zuid-Soedan onafhankelijk is, is het nog geen lid geworden van veel internationale verdragen. Wel hoort het bij de landen waarvan de OPCW verwacht dat dit op korte termijn zal gebeuren. Met de burgeroorlog mogelijk achter de rug is de kans hierop nog groter geworden. Zuid-Soedan heeft inmiddels ook uitgesproken de intentie te hebben zich aan te sluiten.¹¹⁰

¹⁰⁷ Nuclear Threat Initiative, 'Israel'.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Nuclear Threat Initiative, 'North Korea', (augustus 2015) <http://www.nti.org/country-profiles/north-korea/>

¹¹⁰ OPCW, 'Myanmar Joins Chemical Weapon Convention', (9 juli 2015) <https://www.opcw.org/news/article/myanmar-joins-chemical-weapons-convention/>

TAIWAN, formeel de Republiek China, is een geval apart. Aanvankelijk was het de officiële vertegenwoordiging van China bij de Verenigde Naties, tot 1971 toen een tweederde meerderheid ervoor stemde om de Volksrepubliek China als enige vertegenwoordiger te erkennen. Hierdoor verloor Taiwan zijn VN-lidmaatschap, en de mogelijkheid om een officiële verdragsstaat te zijn. Toch heeft de Taiwanese overheid in 2002 verklaard dat ‘it has fully complied with the aims and principles set out by the Chemical Weapons Convention to advocate the prohibition of development, production, stockpiling and use of chemical weapons and the destruction of existing weapons’¹¹¹. Ook voor het NPT, waarvan Taiwan een van de oorspronkelijke ondertekenaars is, heeft Taiwan verklaard zich aan de verdragstekst te houden, ook al is het sinds 1971 dus officieel geen partij meer. In beide gevallen geldt Taiwan niet als een goed voorbeeld van een niet-ondertekenaar, omdat het ook niet de mogelijkheid daartoe heeft.

SYRIË

Sinds het sluiten van het CWC, meer dan twintig jaar geleden, is er slechts één bevestigd geval van het gebruik van chemische wapens geweest. Dit was tijdens de Burgeroorlog in Syrië (2011 – heden). Al sinds het begin van 2012 gaan er beschuldigingen rond dat beide partijen gebruik zouden maken van chemische wapens, en werden meerdere onderzoeken opgestart. Vanaf februari 2013 onderzocht de *Independent Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic* specifiek het gebruik van deze wapens in het conflict. Steeds sterker ontstond het vermoeden, onder andere bij de OPCW, dat chemische wapens gebruikt werden. De voorzitter van de OPCW *Executive Council* sprak op 27 maart over een ‘deep concern that chemical weapons may have been used in the Syrian Arab Republic.’¹¹² In april werd door de VN in samenwerking met de OPCW en de WHO een gericht onderzoek opgezet, met aan het hoofd de Zweed Åke Sellström, om te zien of er sprake was van schending van het Protocol van Genève.¹¹³

GHOUTA

Op 21 augustus 2013 werd Ghouta, een buitenwijk van Damascus die onder controle stond van de Syrische oppositie, bestookt met raketten gevuld met het zenuwgas Sarin. De schattingen over het aantal dodelijke slachtoffers lopen uiteen van 300 tot 1700, waarvan het grootste deel burgers. Daarnaast kregen nog duizenden mensen last van verschillende neurotoxische klachten. In eerste instantie bleef de wijk onveilig door aanhoudende beschietingen, maar vijf dagen later kregen de inspecteurs van Sellström

¹¹¹ Financial Times, ‘Taiwan Fully Supports Chemical Weapons Convention’, 27 augustus 2002.

¹¹² OPCW Executive Council, *EC/M/32-2/Rev.1 Statement by the Chairperson of the Executive Council Following the Thirty-Second Meeting of the Executive Council*, (27 maart 2013).

¹¹³ Krutsch e.a., *The Chemical Weapons Convention*, 691-692.

toegang tot het gebied zodat ze de zaak konden onderzoeken. Halverwege september presenteerden zij hun rapport, waarin werd bevestigd dat daadwerkelijk chemische wapens waren gebruikt.¹¹⁴

Hoewel de VN niet met zekerheid kon vaststellen wie verantwoordelijk was voor de aanval, wordt er door de meeste landen, organisaties en NGO's vanuit gegaan dat de regering van president Assad achter de aanval zat. Rusland ondersteunt als een van de weinige staten de claim van de Syrische regering dat de oppositie hier zelf achter zou zitten, wat door Åke Sellström werd afgedaan als 'rather poor theories'.¹¹⁵ In reactie op de aanvallen ontstond wereldwijd verontwaardiging en afschuw. De Verenigde Staten dreigden met militair ingrijpen¹¹⁶, wat Rusland als bondgenoot van Assad koste wat kost wilde vermijden. Op 12 september kondigde Syrië – mogelijk om Amerikaans ingrijpen voor te zijn – bij de VN aan lid te zullen worden van het CWC, en op 14 september presenteerden de Verenigde Staten en Rusland samen het *Framework for Elimination of Syrian Chemical Weapons*¹¹⁷, waarmee de Syrische chemische wapens onder internationale controle komen te staan en vernietigd zullen worden. Een gezamenlijke missie van de VN en de OPCW wordt opgezet om dit proces te begeleiden, en op 1 oktober begint het. Op 14 oktober wordt Syrië officieel de 190e lidstaat van het CWC, na de gewoonlijke periode van een maand na aankondiging. Ondanks die maand had Syrië begin september aangegeven zich per direct aan de regels van het CWC te zullen houden.

VEROORDELING

Het is duidelijk dat het bestaan van het Verdrag Chemische Wapens Syrië niet heeft belet om gebruik te maken van chemische wapens. Ondanks het verdrag heeft Syrië haar wapens behouden en ingezet tegen de burgerbevolking, een situatie die raakvlakken vertoont met het gebruik door Irak in het Koerdische stadje Halabja in maart 1988, tijdens de Irak-Iranoorlog. Beide landen waren op het moment van de aanvallen lid van het Protocol van Genève, en in beide gevallen wordt de aanval unaniem veroordeeld op basis van dat verdrag door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Toch zijn de gevolgen die hieraan worden verbonden duidelijk anders. De resolutie uit 1988¹¹⁸ veroordeelt het gebruik resoluut, roept op tot verder onderzoek, vraagt alle lidstaten om ervoor te zorgen dat chemische wapens niet verder verspreid worden, en roept op om in de toekomst direct gepaste maatregelen te nemen bij gebruik van chemische wapens, waar en door wie dan ook.

¹¹⁴ United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic, 'Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013', (15 september 2013).

¹¹⁵ Gwyn Winfield, 'Modern Warfare', *CBRNe World* (februari 2014) 10.

¹¹⁶ Barack Obama, 'Statement on US intervention in Syria' (31 augustus 2013)

<http://www.theguardian.com/world/2013/aug/31/barack-obama-statement-us-intervention-syria>.

¹¹⁷ OPCW Executive Council, *EC/M/33/Dec.1 Destruction of Syrian Chemical Weapons* (27 september 2013).

¹¹⁸ VN-veiligheidsraad, 'Resolutie 620', (27 augustus 1988), zie Bijlage IV.

De resolutie uit 2013 is vele malen uitgebreider. Ook deze veroordeelt uiteraard het gebruik van chemische wapens, en specifiek in Ghouta, verwelkomt Syrië bij het CWC, en besluit ‘that the Syrian Arab Republic shall not use, develop, produce, otherwise acquire, stockpile or retain chemical weapons, or transfer, directly or indirectly, chemical weapons to other States or non-State actors’.¹¹⁹ Daarnaast besluit de Veiligheidsraad dat Syrië zich aan alle afspraken van het verdrag en de OPCW zal houden, besluit het dat onderzoekers volledige toegang krijgen, veroordeelt het de individuele daders, en roept het alle lidstaten op geen massavernietigingswapens te verspreiden naar staten en niet-statelijke groepen, en niet te helpen bij het verkrijgen van de wapens, en neemt de raad zich voor om op de hoogte te blijven van alle ontwikkelingen. Hiermee wordt de toetreding van Syrië tot het CWC bekrachtigd, en krijgt het onrechtmatige gebruik van de wapens daadwerkelijk consequenties voor het land.

BEPERKTE INVLOED

Op het eerste gezicht is het effect van het CWC op niet-ondertekenaars beperkt. Meer dan twintig jaar nadat het verdrag werd opengesteld voor ondertekening hebben de meeste van de landen die niet aan het verdrag deelnemen nog altijd chemische wapens in hun bezit, wat volgens het verdrag verboden is. Syrië, tot 2013 niet-ondertekenaar, heeft zelfs deze wapens ingezet. Hoewel we niet kunnen bewijzen dat de andere niet-ondertekenaars hun wapens niet hebben gebruikt vanwege het verdrag, kunnen we dat ook niet uitsluiten. De meeste van deze landen hebben de afgelopen decennia oorlog, spanningen met buurlanden of enorme interne onrusten gehad, maar de chemische wapens zijn hierbij achterwege gebleven. Bovendien zullen de laatste landen die overblijven altijd die landen zijn die vanaf het begin het minst bereid waren om afscheid te nemen van hun wapens.

De grootste gedragsverandering moeten we wellicht dan ook niet zoeken bij de niet-ondertekenaars, maar juist bij de staten die wel lid zijn, bij internationale organisaties en bij de *civil society* in de landen zelf. In reactie op de Syrische aanvallen in Ghouta had de internationale gemeenschap met het CWC een veel krachtiger wapen in handen dan voorheen het geval was geweest. Het CWC bezit meer tanden dan het Protocol van Genève, en het feit dat het verdrag al bijna universeel ondertekend was, maakte dat het zonder al te veel internationale bezwaren kon worden opgelegd aan Syrië. De toetreding van Syrië vervolgens, is weer een aanleiding geweest om andere niet-ondertekenaars tegen het licht te houden. Zo bood het belangengroepen in Israël de mogelijkheid om hun eigen overheid te bevragen over het feit dat Israël het verdrag nooit heeft geratificeerd. Zuid-Korea kan met dit verdrag, en haar eigen ondertekening, zich nog actiever inzetten om haar noorderbuur afstand te laten doen van diens chemische wapens.

¹¹⁹ VN-veiligheidsraad, ‘Resolutie 2118’, (26 september 2013), zie Bijlage V.

Het is moeilijk om vast te stellen in hoeverre de internationale gemeenschap het Syrische gebruik van chemische wapens veroordeelde in het licht van het CWC. Het was immers niet alleen een overtreding van dat verdrag, maar ook van het Protocol van Genève, waar Syrië wel lid van was. Wel wordt er vaak verwezen naar de internationaal geldende normen die voortkomen uit beide verdragen, en die breder gaan dan alleen de ondertekenaars, zoals ook is op te maken uit de volgende woorden van de *Executive Council* van de OPCW: ‘the use of chemical weapons by anyone under any circumstances would be reprehensible and completely contrary to the legal norms and standards of the international community’¹²⁰

¹²⁰ Krutsch e.a., *The Chemical Weapons Convention*, 689.

CONCLUSIE

Terugkijkend op de hoofdvraag van deze scriptie – wat zijn de normatieve effecten van mondiale multilaterale verdragen op niet-ondertekenaars, en wat is de invloed van niet-ondertekenaars op de totstandkoming en effectiviteit van een verdrag – zal ik nogmaals een aantal observaties en analyses schetsen. Ik heb geprobeerd om zowel wat theoretische redenen achter de effecten, als de praktische voorbeelden van de effecten in beeld te brengen. Daarnaast heb ik in deze scriptie ook getracht om de processen die plaats vinden bij de totstandkoming van wapenverdragen op te tekenen. Ik heb hierbij een onderverdeling in vijf verschillende fases ontwikkeld, waarbij voor ieder fase in beeld is gebracht wat de mogelijke effecten van het verdrag zijn. Tot slot heb ik het Verdrag Chemische Wapens als *case study* gebruikt om te zien wat te effecten zijn geweest van het verdrag op het bezit en gebruik van chemische wapens.

Ik heb het proces van wapenverdragen vergeleken met de Europese integratietheorie, en dan met name elementen uit het neofunctionalisme van Ernst B. Haas. De begrippen *take-off* en *spillover* leken mij beide van toepassing op verdragsonderhandelingen, en heb ik meegenomen bij de verdere bespreking. *Take-off* is net als bij de Europese Integratie ook bij verdragen een kritiek moment, en was bij alle verdragen ook helder in beeld te brengen. De *spillover* is minder duidelijk aan bod gekomen in de bespreking, maar komt op belangrijke momenten terug. Het is zowel zichtbaar in het steeds uitdijende geheel aan ontwapeningsverdragen, als in de groeiende lijst ondertekenaars bij ieder verdrag. Zonder het verdrag van Genève waren het BWC en CWC er waarschijnlijk minder snel gekomen, en het NPT vraagt expliciet om in de toekomst een alomvattend kernwapenverbod te sluiten. *Spillback*, de tegenhanger van *spillover*, komt bij wapenverdragen haast niet voor. Het feit dat Noord-Korea zich terugtrok uit het NPT is een zeldzaamheid, en heeft bovendien niet ertoe geleid dat andere staten het voorbeeld volgden en het verdrag uiteenviel.

Breder bezien valt de totstandkoming van de vele wapenverdragen na de Tweede Wereldoorlog goed uit te leggen binnen de toenemende civilisatie van de internationale betrekkingen. Belangrijke grensoverschrijdende zaken, zoals bewapening, milieu en mensenrechten, worden steeds vaker vastgelegd in multilaterale verdragen onder internationale organisaties zoals de VN. Doordat staten elkaar gegarandeerd vaker tegenkomen op internationale podia, en bovendien ook op terreinen als economie en onderzoek met elkaar verbonden raken, wordt het belang van samenwerking alleen maar groter.

Zoals gezegd valt de totstandkoming van wapenverdragen in vijf fases te verdelen: Het voorwerk, de *take-off*, de ratificatie, de implementatie en de impact. Per fase heb ik gekeken wat de invloed van niet ondertekenaars is op het verdrag, en andersom. Tijdens het voorwerk, dus voordat het

verdrag gesloten wordt, is er uiteraard nog geen sprake van ondertekenaars en niet-ondertekenaars. Wel is hier vaak al een verschil te ontdekken tussen staten die een voortrekkersrol aannemen, staten die actief tegenwerken en de vaak grote groep passieve staten. Voortrekkers zijn onmisbaar tijdens dit proces, en worden vaak geholpen door NGO's, die publieke druk mobiliseren en voor onafhankelijke informatie zorgen. De grote tegenstanders hebben minstens zo veel invloed, met name wanneer dit grootmachten betreft. Vanwege de consensusgerichtheid van de meeste onderhandelingsfora komen verdragen maar zelden tot stand zonder landen als Rusland en de VS. Het landmijnenverdrag was hierop een uitzondering die duidelijk maakt dat ook de invloed van de tegenstander beperkingen kent.

Wanneer op een bepaald moment het momentum daar is, komt de *take-off*. Het momentum is niets anders dan een scherpe prikkel, positief of negatief, die de aanleiding vormt voor het sluiten van een verdrag. Negatieve prikkels zijn vaak het gebruik van het specifieke wapentype dat de internationale gemeenschap schokt. Positieve prikkels kunnen zaken zijn als het eenzijdig nemen van ontwapeningsstappen van belangrijke spelers of het sluiten van kleinere bilaterale verdragen tussen grootmachten. Tijdens de *take-off* moeten staten zich uitspreken: doen ze mee of blijven ze achter. Hierbij speelt vaak het gedrag van zowel bondgenoten als vijanden een rol, evenals het gedrag van de grootmachten. Verdragen die door de Verenigde Staten en Rusland zijn ondertekend, zijn over het algemeen breder ondertekend dan verdragen waar deze landen niet aan deelnemen. Zo hebben de bestaande deelnemers dus een grote invloed op het al dan niet deelnemen van andere staten.

Verdragen stellen vaak een voorwaarde aan de inwerkingtreding. Deze komt meestal in de vorm van een minimumaantal ratificaties, en soms wordt het ook afhankelijk gemaakt van de ratificatie door specifieke staten die van belang zijn voor de functionaliteit van het verdrag, zoals dat bij het CTBT het geval is. Het CTBT is ook meteen een voorbeeld van een verdrag dat blijft hangen in de ratificatiefase. Van de vierenveertig staten die specifiek nodig zijn voor de inwerkingtreding moeten elf nog ratificeren, waardoor het verdrag al sinds 1996 op de plank ligt. In deze situatie is de macht van niet-ondertekenaars op zijn grootst, wat wellicht verklaart waarom deze constructie niet vaak wordt gebruikt. In de situatie waar alleen een minimumaantal ratificaties wordt vereist, hebben de niet-ondertekenaars enkel invloed wanneer ze in voldoende aantallen zijn.

Om het verdrag echt te laten werken moet het worden geïmplementeerd. Dit betekent zowel dat de bepalingen moeten worden vertaald naar nationale wetten en verboden, als dat er internationale structuren moeten worden opgezet om het verdrag te monitoren en op naleving toe te zien. Implementatie hoeft niet te wachten op voldoende ratificaties, er kan vaak al mee worden begonnen zodra het verdrag gesloten wordt, zoals we ook zagen bij het CWC. Hier werd een werkgroep opgezet om de OPCW vorm te geven en de laatste plooiën glad te strijken. Zodra het verdrag op nationaal en multilateraal niveau is geïmplementeerd kan de fase beginnen waar het allemaal om draait: De werkende

fase. Hierin zal het verdrag moeten bewijzen of het daadwerkelijk doet wat het belooft, en in geval van overtreding zal moeten blijken of de internationale gemeenschap met het verdrag een antwoord kan bieden op het onrechtmatig gebruik. Bovendien is dit de fase waarin het grootste effect kan worden verwacht op niet-ondertekenaars. Aan de hand van de situatie rond het gebruik van traangassen en herbiciden door de Verenigde Staten in Vietnam liet ik zien dat ze, ondanks dat ze geen lidstaat waren, zich toch gebonden voelden aan de afspraken uit het Protocol van Genève, omdat dat nu de ‘general opinion of civilized mankind’ was. Anderzijds toonde de inzet van chemische wapens door Syrië in Ghouta, evenals het bezit van deze wapens door enkele andere niet-ondertekenaars van het CWC, dat deze effecten lang niet altijd opgaan.

Op het eerste gezicht lijkt het effect van wapenverdragen op niet-ondertekenaars klein. Syrië heeft ondanks het CWC toch gebruik gemaakt van chemische wapens, het NPT heeft India, Israël, Noord-Korea en Pakistan er niet van weerhouden om hun eigen kernwapens te ontwikkelen, en ook het recent gesloten Clustermunitieverdrag belet niet-ondertekenaars nog altijd niet om clustermunitie in te zetten. Toch is er wel degelijk sprake van een effect van deze verdragen op niet-ondertekenaars. Zoals in het laatste hoofdstuk bleek heeft het CWC de internationale gemeenschap een nieuw instrument gegeven in het geval van gebruik van chemische wapens. Daarmee werd de reactie op het gebruik anno 2013 een stuk krachtiger dan op dat in 1988 in Irak. Beide landen werden veroordeeld aan de hand van een norm die internationaal breed gold, maar in het geval van Syrië leidde dat nu tot directe chemische ontwapening.

Bovendien zijn de staten die op het laatst de verdragen nog niet ondertekend hebben vaak de meest fanatieke, en daarmee ook het moeilijkst te beïnvloeden. Waarschijnlijk is de invloed van de verdragen vooral nog het grootst geweest op de staten die twijfelden, die beschikten over de omstreden wapentypes of daarover nadachten, en door internationale druk nu deze wapens afzweren, wat ze uit zichzelf nooit hadden gedaan. In de staten die de verdragen nog moeten ondertekenen bieden de verdragen mogelijk ook een stevig instrument voor lobbygroepen, NGO’s en de maatschappelijke discussie. Het feit dat een groot deel van de wereld bepaalde wapens verboden heeft, en het gebruik afkeurt, maakt dat de staten die zich nog niet hebben aangesloten zich moeten verantwoorden aan de norm die van buitenaf is gesteld.

Terugkijkend op de vraag die mijn interesse wekte voor het schrijven van deze scriptie – wat heeft het voor nut om een verdrag over kernwapens te sluiten als de kernwapenlanden zelf niet meegaan in dat proces – moet ik concluderen dat hier geen eendrachtig antwoord op te geven is. Verschillende verdragen hebben laten zien dat de invloed van een verdrag richting andere staten zich vooral uit in het creëren van internationaal geldende normen, aan de hand waarvan ook niet-ondertekenaars zich moeten

verantwoorden. Hiervoor moeten uiteraard wel voldoende staten meedoen om een verdrag universeel te maken. Toekomstig onderzoek naar voorwaarden voor universele geldigheid zou hierom wenselijk zijn, bijvoorbeeld door te kijken naar het Clustermunitieverdrag, waaraan nog veel grote landen niet meedoen.

De ontwikkelingen rond de *Austrian Pledge* die ik in de inleiding beschreef scheppen echter ook positieve verwachtingen. Hoewel een algemeen kernwapenverdrag nog in de voorwerkfase zit, zijn de parallellen met het proces rond de landmijnen duidelijk te zien. Wederom heeft een coalitie van voortrekkerstaten, NGO's en het rode kruis al enkele conferenties georganiseerd om het onderwerp op de agenda te houden. Bij de landmijnen was het Canada's sprong naar voren die de *take-off* in gang zette, wie weet blijkt de Oostenrijkse gelofte dit ook voor kernwapens te zijn. Welke rol de kernwapenstaten hierbij zullen aannemen, en wat de invloed op hun beleid zal zijn, kan alleen de toekomst uitwijzen.

LITERATUUR

Borrie, John en Vanessa Martin Randin (eds.), *Thinking outside the box in multilateral disarmament and arms control negotiations* (Genève 2006).

Van der Bruggen, Koos, en Barend ter Haar, *The Future of Biological Weapons Revisited. A Concise History of the Biological and Toxin Weapons Convention* (Santa Barbara 2011).

Bunn, George, 'Banning Poison Gas and Germ Warfare: Should the United States Agree?' *Wisconsin Law Review* Nr. 2 (1969) 375-420.

Carpenter, Charli, "Lost" Causes, *Agenda Vetting in Global Issue Networks and the Shaping of Human Security* (Cornell 2014).

Carpenter, Charli, *Vetting the Advocacy Agenda: Network Centrality and the Paradox of Weapons Norms* (2011).

April Carter, *Success and Failure in Arms Control Negotiations* (Oxford 1989).

Galtung, Johan, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization* (Oslo 1996).

Haas, Ernst B., *The Challenge of Regionalism* (1958)

Haas, Ernst B. and Philippe C. Schmitter, 'Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America' *International Organization* vol. 18 nr. 4 (1964) 705-737.

Haas, Ernst B., 'The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America' *Journal of Common Market Studies* vol. V nr. 4 (1967) 315-343.

Krutsch, Walter, Eric Myjer en Ralf Trapp (eds.), *The Chemical Weapons Convention. A commentary* (Oxford 2014).

Maslen, Stuart, *Commentaries on Arms Control Treaties. Volume I* (Oxford 2004).

Martin Randin, Vanessa, 'Diplomats, civil society and academia: some thoughts on the limits of the discourse', in: Borrie, John en Vanessa Martin Randin (eds.), *Thinking outside the box in multilateral disarmament and arms control negotiations* (Genève 2006) 13-32.

Robinson, Julian Perry, 'The negotiations on the Chemical Weapons Convention: a historical overview', in: M. Bothe, N. Ronzitti en A. Rosas (eds.), *The New Chemical Weapons Convention – Implementation and Prospects* (Dordrecht 1998) 17-36.

Rooyen, E. van, *De Europeanisering van Belangengroepen en Politieke Partijen in Nederland* (Amsterdam 2009).

Rostow, W.W., *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto* (Forge Village 1960).

Schäuble, Wolfgang en Karl Lamers, 'Überlegungen zur europäischen Politik', *cdu-csu Bundestagfraktion, Bonn, 1 september* (1999).

Vollaard, Hans, "A theory of European disintegration." *Fourth Pan-European Conference on EU Politics, 25th–27th September*. (2008).

Ulfstein, Geir (ed.), Thilo Marauhn en Andreas Zimmermann, *Making treaties work: human rights, environment and arms control* (Cambridge 2008).

Zimmermann, Hubert en Andreas Dür (eds.), *Key Controversies in European Integration* (Hampshire 2012).

BRONNEN

VERDRAGEN

- ATT, *Inwerkingtreding* <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.630.2014-Eng.pdf>
- BWC <http://www.opbw.org/convention/documents/btwctext.pdf>
- CCWC, *Protocol II* http://disarmament.un.org/treaties/t/ccwc_p2/text
- CWC https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CWC/CWC_en.pdf
- NPT <http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html>
- Protocol van Genève <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/280?OpenDocument> (*Engels*)
- Protocol van Genève <https://www.icrc.org/dih/INTRO/280?OpenDocument> (*Frans*)
- *Ratificatie vs* <http://disarmament.un.org/treaties/a/1925/unitedstatesofamerica/rat/paris>
- *Toetreding Israël* <http://disarmament.un.org/treaties/a/1925/israel/acc/paris>
- Verdrag van Ottawa http://www.un.org/Depts/mine/UNDocs/ban_trty.htm

MEDIA EN PERSBERICHTEN

The Globe and Mail, 'Canada ratifies controversial cluster bomb convention' (18 maart 2015), <http://www.theglobeandmail.com/news/national/canada-ratifies-controversial-cluster-bomb-convention/article23514131/>

ICRC 'Milestone ratification of Ottawa treaty' (Versie 17 september 1998), <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jpdz.htm>

Nixon, Richard en L. Brezjnev, 'Joint Communique' (Moskou, 3 juli 1974), <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/summit/archive/com1974-1.htm>

Norwegian Nobel Committee, *The Nobel Peace Prize for 2013* (11 oktober 2013), http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2013/press.html

RxPG, 'India seeks Japan's support, calls NPT 'flawed'' (23 maart 2007), http://www.rxpnews.com/asia/India-seeks-Japans-support-calls-NPT-flawed_printer.shtml

Winfield, Gwyn, 'Modern Warfare', *CBRNe World* (februari 2014).

OVERIGE

CTBTO, 'What are the Annex 2 States?', <http://ctbto.org/faqs/?uid=44&cHash=303fb705c1df2a7992d33cf4b0d46002> (4 juli 2015).

ICAN, 'Nuclear Arsenals', (2015) <http://www.icanw.org/the-facts/nuclear-arsenals/> (11 juli 2015).

Kurz, Sebastian, 'Austrian Pledge', http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/vienna-2014/Austrian_Pledge.pdf (25 april 2015).

Obama, Barack, 'Statement on US intervention in Syria' (31 augustus 2013)
<http://www.theguardian.com/world/2013/aug/31/barack-obama-statement-us-intervention-syria>.

OPCW Conference of the States Parties, *CII/Dec.11 Recommendation on Ensuring the Universality of the Convention* (5 december 1997) https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CSP/C-II/en/C-II_DEC.11-EN.pdf (29 augustus 2015).

OPCW Conference of the States Parties, *CIII/Dec.9 Recommendation on Ensuring the Universality of the Convention* (20 november 1998).

OPCW Conference of the States Parties, *CIV/Dec.22 Recommendation on Ensuring the Universality of the Convention* (2 juli 1999).

OPCW Executive Council, *EC/M/32-2/Rev.1 Statement by the Chairperson of the Executive Council Following the Thirty-Second Meeting of the Executive Council*, (27 maart 2013).

OPCW Executive Council, *EC/M/33/Dec.1 Destruction of Syrian Chemical Weapons* (27 september 2013).

United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic, '*Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013*' (15 september 2013).

United States Army, 'United States Army Field Manual on the Law of Land Warfare (1956)'
http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/law_warfare-1956.pdf

VN, 'The Establishment of a Commission to Deal with the Problems Raised by the Discovery of Atomic Energy', [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1(I))

VN, 'United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic' <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/12/report.pdf>

VN-veiligheidsraad, '*Resolutie 582*', (24 februari 1986)
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/582\(1986\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/582(1986))

BIJLAGE I: LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ATT	<i>Arms Trade Treaty, Wapenhandelsverdrag of Verdrag inzake de Wapenhandel</i>
BWC	<i>Biological Weapons Convention, Verdrag Biologische Wapens</i>
CCD	<i>Conference on the Committee on Disarmament</i>
CCM	<i>Convention on Cluster Munitions, Verdrag inzake Clustermunitie</i>
CCWC	<i>Convention on Certain Conventional Weapons, Conventionele Wapens Verdrag</i>
CD	<i>Conference on Disarmament</i>
CTBT	<i>Comprehensive Test Ban Treaty, Kernstopverdrag</i>
CWC	<i>Chemical Weapons Convention, Verdrag Chemische Wapens</i>
EDG	Europese Defensiegemeenschap
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMU	Economische en Monetaire Unie
ENCD	<i>Eighteen-Nation Committee on Disarmament</i>
EU	Europese Unie
EURATOM	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
IAEA	<i>International Atomic Energy Agency</i>
ICAN	<i>International Campaign to Abolish Nuclear Weapons</i>
ICBL	<i>International Campaign to Ban Landmines</i>
ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i>
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NPT	<i>Non Proliferation Treaty, Verdrag inzake de non-proliferatie van nucleaire wapens</i>
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPCW	<i>Organization for the Prohibition of Chemical Weapons</i>
PTBT	<i>Partial Test Ban Treaty</i>
TNCD	<i>Ten-Nation Committee on Disarmament</i>
UNIDIR	<i>United Nations Institute for Disarmament Research</i>
VN	Verenigde Naties
WHO	<i>World Health Organization</i>
WMD	<i>Weapon of Mass Destruction</i>

BIJLAGE II: MULTILATERALE WAPENVERDRAGEN

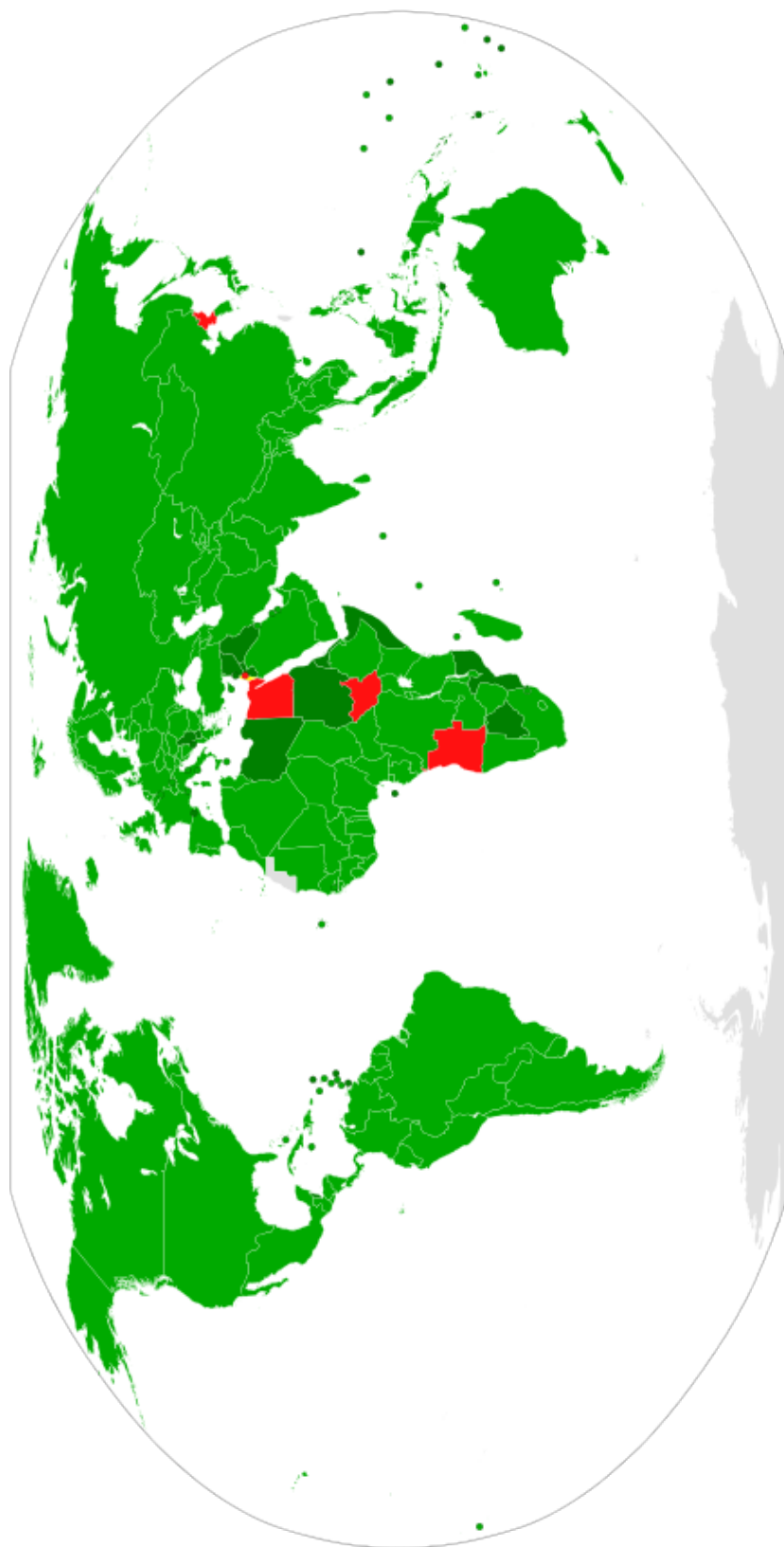
Naam	Type	Jaartal		Getekend ^{1,2} (aantal staten)	Deelnemer ^{1,3} (aantal staten)
		Opgesteld	Werkend		
Protocol van Genève	Chemische en bacteriële wapens	1925	1928	138	138
PTBT	Kernproeven	1963	1963	135	125
NPT	Proliferatie kernwapens	1968	1970	190	190
BWC	Biologische wapens	1972	1975	182	173
CCWC	Conventionele wapens	1981	1983	125	120
CWC	Chemische wapens	1992	1997	192	191
CTBT	Kernproeven	1996	<i>Niet in werking</i>	183	164
Verdrag van Ottawa	Landmijnen	1997	1999	163	162
CCM	Clustermunitie	2008	2010	108	91
ATT	Wapenhandel	2013	2014	130	66

1 Situatie op 13 september 2015

2 Alle staten die hebben getekend of zijn toegetreden

3 Alle staten die hebben getekend én geratificeerd of zijn toegetreden

BIJLAGE III: KAART VAN CWC-LIDSTATEN



- Lichtgroen: Getekend en geratificeerd
- Donkergroen: Toegetreten / overgenomen
- Geel: Enkel ondertekend
- Rood: Niet ondertekend

Bron: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:CWC_Participation.svg (versie van 9 juli 2015)

BIJLAGE IV: VN-VEILIGHEIDSRAAD RESOLUTIE 620

the consent of the Council, to appoint Major-General Slavko Jović, of Yugoslavia, as Chief Military Observer of the United Nations Iran-Iraq Military Observer Group. In a letter dated 11 August 1988,⁴⁷ the President of the Council informed the Secretary-General as follows:

"I have the honour to inform you that your letter dated 10 August 1988⁴⁸ concerning your proposal to appoint Major-General Slavko Jović of Yugoslavia as the Chief Military Observer of the United Nations Iran-Iraq Military Observer Group has been brought to the attention of the members of the Security Council. They considered the matter in informal consultations held on 11 August 1988 and agreed with the proposal contained in your letter."

In a letter dated 23 August 1988,⁴⁹ the Secretary-General informed the President of the Council of his intention to add Peru and Uruguay to the list of contingents included in the United Nations Iran-Iraq Military Observer Group. In a letter dated 26 August 1988,⁵⁰ the President of the Council informed the Secretary-General as follows:

"I have the honour to inform you that your letter dated 23 August 1988⁴⁸ concerning the additional contingents for the United Nations Iran-Iraq Military Observer Group has been brought to the attention of the members of the Security Council. They considered the matter in informal consultations held on 26 August and agreed with the proposal contained in your letter."

At its 2825th meeting, on 26 August 1988, the Council proceeded with the discussion of the item entitled "The situation between Iran and Iraq: reports of the missions dispatched by the Secretary-General to investigate allegations of the use of chemical weapons in the conflict between the Islamic Republic of Iran and Iraq (S/20060 and Add.1, S/20063 and Add.1 and S/20134)".⁴²

Resolution 620 (1988) of 26 August 1988

The Security Council,

Recalling its resolution 612 (1988) of 9 May 1988,

Having considered the reports of 20 and 25 July and of 2 and 19 August 1988⁵⁰ of the missions dispatched by the

⁴⁷ S/20112.

⁴⁸ S/20154.

⁴⁹ S/20155.

⁵⁰ *Official Records of the Security Council, Forty-third Year, Supplement for July, August and September 1988, documents S/20060 and Add.1, S/20063 and Add.1 and S/20134.*

Secretary-General to investigate allegations of the use of chemical weapons in the conflict between the Islamic Republic of Iran and Iraq,

Deeply dismayed by the missions' conclusions that there had been continued use of chemical weapons in the conflict between the Islamic Republic of Iran and Iraq and that such use against Iranians had become more intense and frequent,

Profoundly concerned by the danger of possible use of chemical weapons in the future,

Bearing in mind the current negotiations in the Conference on Disarmament on the complete and effective prohibition of the development, production and stockpiling of chemical weapons and on their destruction,

Determined to intensify its efforts to end all use of chemical weapons in violation of international obligations now and in the future,

1. *Condemns resolutely* the use of chemical weapons in the conflict between the Islamic Republic of Iran and Iraq, in violation of obligations under the Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, signed at Geneva on 17 June 1925,⁵¹ and in defiance of its resolution 612 (1988);

2. *Encourages* the Secretary-General to carry out promptly investigations in response to allegations brought to his attention by any Member State concerning the possible use of chemical and bacteriological (biological) or toxic weapons that may constitute a violation of the 1925 Geneva Protocol or other relevant rules of customary international law, in order to ascertain the facts of the matter, and to report the results;

3. *Calls upon* all States to continue to apply, to establish or to strengthen strict control of the export of chemical products serving for the production of chemical weapons, in particular to parties to a conflict, when it is established or when there is substantial reason to believe that they have used chemical weapons in violation of international obligations;

4. *Decides* to consider immediately, taking into account the investigations of the Secretary-General, appropriate and effective measures in accordance with the Charter of the United Nations, should there be any future use of chemical weapons in violation of international law, wherever and by whomever committed.

Adopted unanimously at the 2825th meeting.



Security Council

Distr.: General
27 September 2013

Resolution 2118 (2013)

Adopted by the Security Council at its 7038th meeting, on 27 September 2013

The Security Council,

Recalling the Statements of its President of 3 August 2011, 21 March 2012, 5 April 2012, and its resolutions [1540 \(2004\)](#), [2042 \(2012\)](#) and [2043 \(2012\)](#),

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence and territorial integrity of the Syrian Arab Republic,

Reaffirming that the proliferation of chemical weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security,

Recalling that the Syrian Arab Republic on 22 November 1968 acceded to the Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases and of Bacteriological Methods of Warfare, signed at Geneva on 17 June 1925,

Noting that on 14 September 2013, the Syrian Arab Republic deposited with the Secretary-General its instrument of accession to the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (Convention) and declared that it shall comply with its stipulations and observe them faithfully and sincerely, applying the Convention provisionally pending its entry into force for the Syrian Arab Republic,

Welcoming the establishment by the Secretary-General of the United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic (the Mission) pursuant to General Assembly resolution [42/37 C](#) (1987) of 30 November 1987, and reaffirmed by resolution [620 \(1988\)](#) of 26 August 1988, and *expressing* appreciation for the work of the Mission,

Acknowledging the report of 16 September 2013 ([S/2013/553](#)) by the Mission, *underscoring* the need for the Mission to fulfil its mandate, and *emphasizing* that future credible allegations of chemical weapons use in the Syrian Arab Republic should be investigated,

Deeply outraged by the use of chemical weapons on 21 August 2013 in Rif Damascus, as concluded in the Mission's report, *condemning* the killing of civilians that resulted from it, *affirming* that the use of chemical weapons constitutes a



serious violation of international law, and *stressing* that those responsible for any use of chemical weapons must be held accountable,

Recalling the obligation under resolution 1540 (2004) that all States shall refrain from providing any form of support to non-State actors that attempt to develop, acquire, manufacture, possess, transport, transfer or use weapons of mass destruction, including chemical weapons, and their means of delivery,

Welcoming the Framework for Elimination of Syrian Chemical Weapons dated 14 September 2013, in Geneva, between the Russian Federation and the United States of America (S/2013/565), with a view to ensuring the destruction of the Syrian Arab Republic's chemical weapons program in the soonest and safest manner, and *expressing* its commitment to the immediate international control over chemical weapons and their components in the Syrian Arab Republic,

Welcoming the decision of the Executive Council of the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) of 27 September 2013 establishing special procedures for the expeditious destruction of the Syrian Arab Republic's chemical weapons program and stringent verification thereof, and *expressing* its determination to ensure the destruction of the Syrian Arab Republic's chemical weapons program according to the timetable contained in the OPCW Executive Council decision of 27 September 2013,

Stressing that the only solution to the current crisis in the Syrian Arab Republic is through an inclusive and Syrian-led political process based on the Geneva Communiqué of 30 June 2012, and *emphasising* the need to convene the international conference on Syria as soon as possible,

Determining that the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic constitutes a threat to international peace and security,

Underscoring that Member States are obligated under Article 25 of the Charter of the United Nations to accept and carry out the Council's decisions,

1. *Determines* that the use of chemical weapons anywhere constitutes a threat to international peace and security;

2. *Condemns* in the strongest terms any use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic, in particular the attack on 21 August 2013, in violation of international law;

3. *Endorses* the decision of the OPCW Executive Council 27 September 2013, which contains special procedures for the expeditious destruction of the Syrian Arab Republic's chemical weapons program and stringent verification thereof and calls for its full implementation in the most expedient and safest manner;

4. *Decides* that the Syrian Arab Republic shall not use, develop, produce, otherwise acquire, stockpile or retain chemical weapons, or transfer, directly or indirectly, chemical weapons to other States or non-State actors;

5. *Underscores* that no party in Syria should use, develop, produce, acquire, stockpile, retain, or transfer chemical weapons;

6. *Decides* that the Syrian Arab Republic shall comply with all aspects of the decision of the OPCW Executive Council of 27 September 2013 (Annex I);

7. *Decides* that the Syrian Arab Republic shall cooperate fully with the OPCW and the United Nations, including by complying with their relevant recommendations, by accepting personnel designated by the OPCW or the United Nations, by providing for and ensuring the security of activities undertaken by these personnel, by providing these personnel with immediate and unfettered access to and the right to inspect, in discharging their functions, any and all sites, and by allowing immediate and unfettered access to individuals that the OPCW has grounds to believe to be of importance for the purpose of its mandate, and *decides* that all parties in Syria shall cooperate fully in this regard;

8. *Decides* to authorize an advance team of United Nations personnel to provide early assistance to OPCW activities in Syria, *requests* the Director-General of the OPCW and the Secretary-General to closely cooperate in the implementation of the Executive Council decision of 27 September 2013 and this resolution, including through their operational activities on the ground, and *further requests* the Secretary-General, in consultation with the Director-General of the OPCW and, where appropriate, the Director-General of the World Health Organization, to submit to the Council within 10 days of the adoption of this resolution recommendations regarding the role of the United Nations in eliminating the Syrian Arab Republic's chemical weapons program;

9. *Notes* that the Syrian Arab Republic is a party to the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, *decides* that OPCW-designated personnel undertaking activities provided for in this resolution or the decision of the OPCW Executive Council of 27 September 2013 shall enjoy the privileges and immunities contained in the Verification Annex, Part II(B) of the Chemical Weapons Convention, and *calls* on the Syrian Arab Republic to conclude modalities agreements with the United Nations and the OPCW;

10. *Encourages* Member States to provide support, including personnel, technical expertise, information, equipment, and financial and other resources and assistance, in coordination with the Director-General of the OPCW and the Secretary-General, to enable the OPCW and the United Nations to implement the elimination of the Syrian Arab Republic's chemical weapons program, and *decides* to authorize Member States to acquire, control, transport, transfer and destroy chemical weapons identified by the Director-General of the OPCW, consistent with the objective of the Chemical Weapons Convention, to ensure the elimination of the Syrian Arab Republic's chemical weapons program in the soonest and safest manner;

11. *Urges* all Syrian parties and interested Member States with relevant capabilities to work closely together and with the OPCW and the United Nations to arrange for the security of the monitoring and destruction mission, recognizing the primary responsibility of the Syrian government in this regard;

12. *Decides* to review on a regular basis the implementation in the Syrian Arab Republic of the decision of the OPCW Executive Council of 27 September 2013 and this resolution, and *requests* the Director-General of the OPCW to report to the Security Council, through the Secretary-General, who shall include relevant information on United Nations activities related to the implementation of this resolution, within 30 days and every month thereafter, and *requests* further the Director-General of the OPCW and the Secretary-General to report in a coordinated

manner, as needed, to the Security Council, non-compliance with this resolution or the OPCW Executive Council decision of 27 September 2013;

13. *Reaffirms* its readiness to consider promptly any reports of the OPCW under Article VIII of the Chemical Weapons Convention, which provides for the referral of cases of non-compliance to the United Nations Security Council;

14. *Decides* that Member States shall inform immediately the Security Council of any violation of resolution 1540 (2004), including acquisition by non-State actors of chemical weapons, their means of delivery and related materials in order to take necessary measures therefore;

15. *Expresses* its strong conviction that those individuals responsible for the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic should be held accountable;

16. *Endorses* fully the Geneva Communiqué of 30 June 2012 (Annex II), which sets out a number of key steps beginning with the establishment of a transitional governing body exercising full executive powers, which could include members of the present Government and the opposition and other groups and shall be formed on the basis of mutual consent;

17. *Calls* for the convening, as soon as possible, of an international conference on Syria to implement the Geneva Communiqué, and *calls upon* all Syrian parties to engage seriously and constructively at the Geneva Conference on Syria, and *underscores* that they should be fully representative of the Syrian people and committed to the implementation of the Geneva Communiqué and to the achievement of stability and reconciliation;

18. *Reaffirms* that all Member States shall refrain from providing any form of support to non-State actors that attempt to develop, acquire, manufacture, possess, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery, and *calls upon* all Member States, in particular Member States neighbouring the Syrian Arab Republic, to report any violations of this paragraph to the Security Council immediately;

19. *Demands* that non-State actors not develop, acquire, manufacture, possess, transport, transfer, or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery, and *calls upon* all Member States, in particular Member States neighbouring the Syrian Arab Republic, to report any actions inconsistent with this paragraph to the Security Council immediately;

20. *Decides* that all Member States shall prohibit the procurement of chemical weapons, related equipment, goods and technology or assistance from the Syrian Arab Republic by their nationals, or using their flagged vessels or aircraft, whether or not originating in the territory of the Syrian Arab Republic;

21. *Decides*, in the event of non-compliance with this resolution, including unauthorized transfer of chemical weapons, or any use of chemical weapons by anyone in the Syrian Arab Republic, to impose measures under Chapter VII of the United Nations Charter;

22. *Decides* to remain actively seized of the matter.