

Campagne tegen Wapenhandel

www.stopwapenhandel.org



Anna Spenglerstraat 71
1054 NH Amsterdam
tel/fax: 020-6164684

Postbus 7007
9701 JA Groningen
tel: 050-3133247

bank : 390407380

info@stopwapenhandel.org

Ontwikkelingscriterium voor wapenexport

Regels, belangen en Milleniumdoelen

Factsheet Campagne tegen Wapenhandel, oktober 2010

Wendela de Vries & Frank Slijper

In het Handvest van de Verenigde Naties wordt opgeroepen tot wapenbeheersing, teneinde “de totstandkoming en de handhaving van de internationale vrede en veiligheid te bevorderen op een wijze waarbij een zo gering mogelijk deel van wat de wereld aan mensen en middelen te bieden heeft wordt uitgetrokken voor bewapening”¹. Bewapening legt een groot beslag op schaarse economische middelen. Vooral wapenexporten naar ontwikkelingslanden baren in dit verband zorgen. Volgens de Amerikaanse Congressional Research Service – de onderzoeksbureau van het Amerikaanse parlement - was van alle in 2009 afgesloten wapenexportcontracten 78,4% bestemd voor ontwikkelingslanden². In het Human Development Report van de UNDP (2003) wordt gesteld dat het twijfelachtig is of de Milleniumdoelen gehaald kunnen worden als de rijke landen hun wapenexporten, en de ontwikkelingslanden hun wapenimporten niet gaan herzien.

Europese regels

In de Europese Unie gelden acht ethische criteria voor wapenexport, die betrekking hebben op vrede, veiligheid en mensenrechten. Voor elke wapenexport moet een vergunning worden aangevraagd, waarna bestemming en aard van het wapen worden getoetst aan deze criteria. Zo moet voorkomen worden dat wapens in verkeerde handen vallen. Met een van deze criteria, in de wandelgangen het ontwikkelingscriterium genoemd, wordt getoetst hoe de voorgenomen wapenexport zich verhoudt tot de sociaal-economische ontwikkelingssituatie in het ontvangende land.

¹ Art. 26 Handvest van de Verenigde Naties

² De CSR definitie van ontwikkelingslanden is overigens wel erg breed: alle landen uitgezonderd de VS, Rusland, Europa, Canada, Japan, Australië en Nieuw Zeeland. Nederland hanteert in dit verband een smallere definitie, zie noot 4.

Nederland past het criterium toe bij wapenexporten naar landen die voorkomen op de OESO-DAC lijst³. Deze toets wordt uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

Volgens de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), die de wapenexportcriteria recent evalueerde, is het ontwikkelingscriterium *“onvoldoende geoperationaliseerd voor een eenduidige toepassing”*⁴. De minister van Buitenlandse Zaken heeft in een reactie laten weten striktere richtlijnen onwerkbaar te achten want *“Per aanvraag dient immers rekening te worden gehouden met de specifieke socio-economische context van het ontvangende land evenals met de veiligheidssituatie en veiligheidsbehoefte, en hoe deze zich verhouden tot de specifieke aanvraag.”* Wel wil de minister middels een seminar, bij voorkeur met Europese partners, meer duidelijkheid scheppen over hoe om te gaan met dit criterium⁵. Dat is ook van belang voor de defensie-industrie, die graag eenduidige regels heeft (een ‘level playing field’) om oneerlijke concurrentie te voorkomen. NGO’s zijn van mening dat het probleem bij het ontwikkelingscriterium niet alleen het gebrek aan eenduidigheid is, maar vooral dat het ontwikkelingscriterium te weinig gewicht krijgt. Sinds 1998 heeft Nederland in slechts 4 gevallen wapenexportvergunningen geweigerd op grond van het ontwikkelingscriterium, op een totaal van 161 afgewezen aanvragen.

Het ontwikkelingscriterium als “niet-verbodscriterium”?

Er zijn een aantal harde criteria waarbij wapenexport geheel verboden is. Als er een wapenembargo geldt van een internationale organisatie (VN, EU) zal het ministerie nooit een exportvergunning afgeven. Evenmin mogen exportvergunningen worden afgegeven aan landen die in oorlog zijn, of als het wapen kan worden ingezet bij mensenrechtenschendingen. Het ministerie noemt het ontwikkelingscriterium echter een ‘niet-verbodscriterium’. Dat betekent dat als Buitenlandse Zaken negatief oordeelt over de gevolgen van de export voor de economische ontwikkeling van een land, een aanvraag voor een exportvergunning toch niet automatisch hoeft te worden geweigerd. Nederlandse economische en politieke belangen kunnen volgens de overheid zwaarder wegen dan de economische ontwikkeling van de klant, het ontwikkelingsland.

De IOB stelde in haar evaluatie van het wapenexportbeleid dat soms onduidelijk is hoe ontwikkelingsbelangen en andere belangen door de vergunningverstrekker tegen elkaar worden afgewogen. *“Een beter onderbouwde oordeelsvorming maakt het makkelijker om dit criterium af te wegen tegen andere belangen die worden meegenomen in het eindadvies.”* schrijft de IOB. Daarbij wordt het voorbeeld aangehaald van de grote korvettenorder uit Indonesië, waarbij de aanvankelijk negatieve score op het ontwikkelingscriterium niet tot een negatieve beslissing leidde. Uit de Kamerbrief over die vergunning bleek dat nationale

³ De OESO-DAC lijst is de lijst van landen die officiële ontwikkelingshulp ontvangen. Nederland toetst bij exporten naar landen in de eerste drie categorieën van de OESO-DAC lijst.

⁴ IOB beleidsdoorlichting Wapenexportbeleid 2004-2008 blz 73

⁵ Kamerbrief inzake IOB beleidsdoorlichting Wapenexportbeleid 2004-2008, 2 april 2010

economische argumenten (namelijk het voortbestaan van de werf De Schelde) hierin zwaar hadden meegewogen⁶.

Het is opvallend hoe de afgelopen paar jaar steeds meer de nadruk gelegd wordt op het feit dat sommige criteria “niet-verbodscriteria” zouden zijn, een term die niet voorkomt in de EU wapenexportregels. De suggestie die van die term uitgaat is dat ze van ondergeschikt belang zijn. Dat is vreemd, temeer omdat de overheid zelf zegt zeer te hechten aan het ontwikkelingscriterium en aan de toetsing daarop⁷.

Legitieme defensiebehoefte

Het ontwikkelingscriterium stelt dat het verkopende land moet afwegen hoe de voorgenomen export zich verhoudt in relatie tot capaciteit en veiligheidssituatie van de afnemer. Zijn er geen vergelijkbare wapens voor een betere prijs beschikbaar? Zijn de wapens wel echt nodig? Operationalisering van dit onderdeel lijkt een heikele zaak. Want hoe te bepalen wat voor een ander land een legitieme veiligheidsbehoefte is? En of er geen sprake is van onnodige verspilling van menselijk en economisch potentieel voor bewapening? Volgens de gebruikshandleiding bij de Europese wapenexportcriteria moet de vraag gesteld worden of er sprake is van een geloofwaardige bedreiging voor de veiligheid, die door de beoogde wapenimport zou kunnen worden afgewend. En ook, of er militaire systemen beschikbaar zijn die kostenefficiënter zijn. Maar hoe moet deze afweging gemaakt worden? Zelfs voor ons eigen land slagen we er al jaren niet in om een eensgezinde afweging te maken over nut en noodzaak van de aanschaf van Joint Strike Fighters.

Eigen buitenlandspolitieke belangen wegen zwaar bij de afweging van de relevantie van een export. Neem bijvoorbeeld de recente export van fregatten met bestemming Marokko ter waarde van 555 miljoen euro, waarvoor in 2009 een exportvergunning is afgegeven. Bij een order van ruim een half miljard speelt overduidelijk economisch belang, maar er speelt meer. Marokko is voor Nederland en andere westerse landen een partner in de bewaking van de Europese buitengrenzen. Ook heeft Marokko een ‘Tactical Memorandum of Understanding’ met NAVO-landen voor militaire operaties op het gebied van drugs- en mensensmokkel, terrorisme en criminaliteit (lees: piraterij). Het land neemt deel aan militaire oefeningen met westerse landen. Nederland heeft dus belang bij een Marokkaanse militaire capaciteit op NAVO-niveau, al heeft Marokko dan geen nationaal inkomen op NAVO-niveau. Dat bedoelde de minister van Buitenlandse Zaken toen hij schreef dat Marokko een *“internationaal participerend buurland van de EU [is dat] bereid en in staat [is] meer internationale verantwoordelijkheid te nemen.”* Als de IOB in haar rapportage concludeert: *“Zo wordt de export van militaire goederen in principe toegestaan, mits toetsing aan het EU Gemeenschappelijk Standpunt (of voorheen de aangepaste EU gedragscode) uitwijst dat deze goederen voor legitieme*

⁶ Brief m.b.t. besluitvorming korvetten voor Indonesië, 17 oktober 2006

⁷ Kamerbrief inzake IOB beleidsdoorlichting Wapenexportbeleid 2004-2008, 2 april 2010

veiligheidsdoeleinden worden gebruikt.” wegens hierbij niet alleen de veiligheidsdoelen van Marokko maar ook, en misschien wel juist, die van Nederland zelf mee. Marokko koopt marineschepen waarmee het voor Europa de buitengrenzen kan bewaken.

Om na te gaan hoe legitiem dit is, en of dit een aankoop van drie hypermoderne fregatten rechtvaardigt, zou het interessant zijn om te weten hoeveel terroristen, mensensmokkelaars en piraten Marokko in internationaal verband nu werkelijk op de Middellandse Zee onderschept. En of de inzet van volledig opgetuigde oorlogsschepen hiervoor inderdaad het meest aangewezen middel is.

Nationale budgetten

Het ontwikkelingscriterium van de EU wapenexportregels vereist ook een afweging van de defensie-uitgaven in verhouding tot sociale uitgaven in het ontvangende land. De Nederlandse overheid hanteert hiervoor enkele vuistregels, zo blijkt uit een brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer: *“In nagenoeg alle aanvragen voor OESO/DAC landen – en zeker waar het de partnerlanden betreft – worden de defensie-uitgaven van het ontvangende land afgezet tegen de uitgaven voor de sociale sectoren (m.n. onderwijs en gezondheidszorg). Deze vergelijking gebeurt niet alleen voor het jaar waarin de export/aankoop plaatsvindt, maar ook voor de daaraan voorafgaande jaren. Er wordt derhalve niet alleen gekeken naar cijfers, maar naar een trend in het beleid. Indien geconstateerd wordt dat het ontvangende land een serieus sociaal beleid voert of serieus werkt aan sociale hervormingen, en dat de defensie-uitgaven niet veel hoger uitkomen dan 4,5% van het budget, dan wordt positief getoetst”*⁸.

Dat klinkt als een solide operationalisering, maar hierbij wordt door de minister van Buitenlandse Zaken een uitzondering gemaakt *“voor uitschieters in de defensie-uitgaven die plaatsvinden in het kader van een (legitiem geachte) modernisering van het leger van het ontvangende land. Dit betreft vaak meerjarige contracten waardoor het bedrag over meerdere jaren wordt gespreid.”*⁹ We hebben dus Europese criteria voor wapenexport, maar die gelden niet als het ‘uitschieters’ betreft die ‘legitiem’ geacht worden. In het geval van de korvetten voor Marokko werden door de regering de budgetten en beleidsdoelen voor onderwijs en gezondheidszorg van de Marokkaanse overheid onderzocht, waarna Den Haag concludeert: *“(…)dat het de Marokkaanse overheid serieus is om deze doelstellingen te halen.”*¹⁰ Zou Den Haag echter kijken naar de positie van Marokko op de Human Development Index, dan ontstaat een ander beeld. Hier staat Marokko op een 130^e positie op een totaal van 182 onderzochte landen¹¹. Net boven India (134^e), Jemen (140^e) en Pakistan (141^e), en ver onder landen in de regio, zoals Algerije (104^e), Tunesië (98^e) en Libië (55^e). Marokko doet het blijkbaar toch niet zo heel goed.

⁸ Kamerbrief inzake IOB beleidsdoorlichting Wapenexportbeleid 2004-2008, 2 april 2010

⁹ Kamerbrief inzake IOB beleidsdoorlichting Wapenexportbeleid 2004-2008, 2 april 2010

¹⁰ Antwoorden op Kamervragen jaarrapport wapenexport 2009, 10 aug. 2010

¹¹ <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

Buiten het budget

Echt goochelen met de cijfers doet de regering bij de beoordeling van de Marokkaanse defensie-uitgaven: *“Daarnaast kan erop worden gewezen dat Marokko de afgelopen jaren een vrij consistent patroon van defensie-uitgaven had, variërend van 3,7% in 2003 tot 3,4% in 2008. Kanttekening hierbij was dat aankopen van militair materieel gefinancierd worden buiten het Marokkaanse defensiebudget om. De aankoop van de fregatten komt derhalve bovenop het huidige defensiebudget, maar wordt over 12 jaar verspreid.”*

Grote militaire aankopen worden door Marokko dus buiten de defensiebegroting gehouden, en Nederland neemt die constructie gewoon over. Dat is vreemd, want het ontwikkelingscriterium vraagt een beoordeling van het totaal aan defensie-uitgaven, niet om slechts een deel. Het gaat hier bovendien om zeer substantiële bedragen. Want Marokko houdt niet alleen de Nederlandse fregatten buiten de defensiebegroting. De Amerikaanse Congressional Research Service meldt dat Marokko in de periode 2006-2009 voor \$4,7 miljard aan militaire contracten heeft afgesloten. Naast de Nederlandse fregatten bestelde het onder meer Amerikaanse F-16 gevechtsvliegtuigen en een Frans multipurpose fregat. Dat is voor een Lower Middle Income Country een behoorlijke boodschappenlijst. Van de Arabische landen hebben alleen Saoedi-Arabië en de VAE meer wapens besteld. De minister meent dat *“de jaarlijkse Marokkaanse defensie-uitgaven relatief hoog zijn”* maar dat de *“additionele militaire aankopen slechts sporadisch plaats(vinden)”*. Het zijn echter wel aankopen waarvoor het land zich jarenlang in de schulden steekt, een ingrijpend beslag op het nationaal budget. Niet bekend is of het ministerie zich heeft gebogen over de vraag wat de financiering van deze aankopen betekent voor de schuldenpositie van Marokko. Wel is bekend dat voor de Nederlandse order een door de overheid gedekt exportkrediet is afgegeven, en dat vrij kort na afsluiting van de contracten Marokko een grote lening bij Saoedi-Arabië heeft afgesloten.

Aanbeveling

Grote wapenaankopen drukken zwaar op nationale budgetten en de staatsschuld. Zeker in landen waar de Millenniumdoelen nog niet zijn gehaald is dit een punt van grote zorg. Vooral als grote militaire uitgaven ten koste gaan van investeringen in onderwijs en gezondheidszorg is dit een rem op economische ontwikkeling.

De nieuwe regering noemt in het regeerakkoord een bijdrage aan het behalen van de Millenniumdoelen als een van de speerpunten van haar beleid. Een goede invulling van het ontwikkelingscriterium van de EU wapenexportregels is daarbij onontbeerlijk. Het zou goed zijn als de regering dit criterium in haar beleid meer gewicht zou toekennen.