

Campagne tegen Wapenhandel



Kantoor Amsterdam

Anna Spenglerstraat 71

1054 NH Amsterdam

tel/fax: 020-6164684

Giro: 3767096

info@stopwapenhandel.org

www.stopwapenhandel.org

Kantoor Groningen

Postbus 7007

9701 JA Groningen

tel: 050-3133247

fax: 050-3180024

Wapenexport en duurzame ontwikkeling

Factsheet Campagne tegen Wapenhandel, september 2008

Wendela de Vries en Frank Slijper

Volgens het UNDP, de ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Naties, zijn de militaire uitgaven van ontwikkelingslanden een obstakel bij het behalen van de Millenniumdoelen¹. Je zou dan ook verwachten dat landen die zich committeren aan het halen van de Millenniumdoelen, zoals Nederland, de wapenexport naar ontwikkelingslanden meer zouden ontmoedigen. De Gedragscode Wapenexport van de EU biedt daarvoor voldoende aanknopingspunten.

Gedragscode wapenexport

Tien jaar geleden nam de Europese Unie de Gedragscode Wapenexport aan. De Gedragscode bestaat uit acht criteria, waaraan wapenexporten moeten worden getoetst voordat een exportvergunning wordt afgegeven. De criteria hebben onder meer betrekking op exporten naar conflictgebieden en op de relatie tussen wapenexport en mensenrechten. Ook Nederland volgt de Gedragscode Wapenexport, die overigens nog altijd niet juridisch bindend is en veel ruimte laat voor interpretatie. Op grond van de criteria worden soms exportvergunningen geweigerd. In 2007 gebeurde dat in 20 gevallen, op een totaal aantal verleende vergunningen van 1547. Hoewel de Gedragscode voorziet in consultaties tussen lidstaten in het geval van afgewezen aanvragen, zijn er een aantal gevallen bekend van identieke orders die vanuit een andere lidstaat wel geëxporteerd mochten worden.

Wapenexportvergunningen worden afgegeven door het Ministerie van Economische Zaken, dat bij exporten naar niet-NAVO landen Buitenlandse Zaken consulteert², en als sprake is van een ontwikkelingsrelatie ook het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Jaarlijks legt de regering aan de Tweede Kamer verantwoording af over het gevoerde wapenexportbeleid en geeft een overzicht – achteraf – van de afgegeven vergunningen. Sinds 2005 worden naast afgewezen vergunningsaanvragen ook afgewezen sondages

¹ De Millenniumdoelen zijn concrete VN doelstellingen ten aanzien van armoede, onderwijs, gendergelijkheid, kindersterfte, gezondheid van moeders, hiv/aids en andere ziekten, milieu en een mondiaal ontwikkelingspartnerschap.

² Om precies te zijn: NAVO-klanten en EU-klanten (m.u.v. Bulgarije, Cyprus, Roemenië en Turkije) alsmede Australië, Japan, Nieuw Zeeland en Zwitserland worden afgehandeld door EZ, bij overige landen wordt BuZa-advies ingewonnen.

(‘proefaanvragen’) aan de Kamer gemeld. Bij het afwijzen geeft de regering aan op grond van welk criterium de aanvraag is afgewezen. Soms valt moeilijk te verklaren waarom de ene aanvraag wel wordt gehonoreerd en de andere niet. In 2006 werden vergunningen geweigerd voor wapenexporten naar onder meer India en Indonesië. Andere aanvragen voor die bestemmingen werden in datzelfde jaar wel gehonoreerd.

Wapenexport en duurzame ontwikkeling

Het criterium dat het minst als reden voor afwijzing van vergunningaanvragen geldt, is het achtste criterium van de Gedragscode Wapenexport, dat betrekking heeft op duurzame ontwikkeling³. Het achtste criterium luidt: *“Compatibiliteit van de wapenuitvoer met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat de staten aan hun legitieme behoeften inzake veiligheid en defensie voldoen met zo gering mogelijke aanwending van menselijk en economisch potentieel voor bewapening.”*

In de Gebruikershandleiding bij de Gedragscode Wapenexport staat hierover: *“In het licht van informatie uit goede bron, bijv. rapporten van de UNDP, de Wereldbank, het IMF en de OESO, stellen de lidstaten zich de vraag of de voorgestelde uitvoer ernstig afbreuk zou doen aan de duurzame ontwikkeling van het ontvangende land. In dit verband beoordelen zij de hoogte van de militaire uitgaven van het ontvangende land ten opzichte van de sociale uitgaven, waarbij ook rekening wordt gehouden met steun van de EU en bilaterale steun.”*

Ontwikkelingstoets

Sinds de totstandkoming van de Gedragscode Wapenexport in 1998 heeft Nederland in 4 gevallen wapenexportvergunningen geweigerd op grond van criterium 8, op een totaal van 134 afgewezen aanvragen⁴. Het ging om F-16 motoronderdelen en ontmijningsmateriaal voor Pakistan, om beeldversterkerbuizen voor nachtzichtapparatuur voor Soedan, en om radarvuurleidingssystemen voor de Georgische kustwacht. In alle vier gevallen werd de aanvraag ook afgewezen op grond van andere criteria⁵. Opvallend is dat bij andere afwijzingen van aanvragen voor Pakistan criterium 8 niet genoemd wordt, en geregeld zelfs ook vergunningen voor Pakistan worden verleend. Daarmee ontstaat de indruk dat dit criterium geen bijzonder zwaarwegende rol speelt, en in elk geval zelden of nooit van doorslaggevend belang is voor de afwijzing van een aanvraag.

Binnen de Europese Unie bestaan grote verschillen in de toepassing van criterium 8. Om vast te stellen of een land van bestemming moet worden beoordeeld op criterium 8 gebruikt Nederland de ODA-DAC lijst, de OESO lijst van lage en midden-inkomenslanden. Groot-Brittannië kijkt alleen bij de lage-inkomenslanden naar criterium 8 en van andere Europese

³ Duurzame ontwikkeling is een combinatie van economische, ecologische en sociale ontwikkeling, in het belang van huidige en toekomstige generaties.

⁴ Nederlands wapenexportbeleid. Rapportages uitvoer militaire goederen van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Buitenlandse Zaken mede namens de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 1998-2007.

⁵ Sept 2002 – Pakistan: Mine demolition charges with explosive material, afgewezen op grond van criteria 4 and 8; Juli 2003 – Pakistan: Turbine Power Unit for F16 aircraft, afgewezen op grond van criteria 4, 6 en 8; Mei 2005 – Soedan: 2e generatie beeldversterkerbuizen, afgewezen op grond van criteria 2, 3, 4,6,7 en 8; en Juli 2007 - Georgië: Radarvuurleidingssystemen voor de kustwacht Afgewezen op grond van criteria 3 en 8.

landen is onbekend of en hoe ze vaststellen of getoetst moet worden op criterium 8⁶. Ook het percentage afwijzingen op basis van criterium 8 loopt binnen de EU nogal uiteen. In de periode 2004-2006 weigerde Frankrijk 60 vergunningen op grond van criterium 8. Groot-Brittannië, met een vergelijkbare exportomvang als Frankrijk, weigerde in dezelfde periode geen enkele vergunning op basis van dit criterium⁷.

Verdeling nationaal budget

De vraag, wat de *“legitieme behoeften inzake veiligheid en defensie”* zijn van een land en wanneer sprake is van *“zo gering mogelijke aanwending van menselijk en economisch potentieel voor bewapening”* is nauwelijks met objectieve en/of kwantitatieve maatstaven te beantwoorden. Het antwoord hangt af van een inschatting van internationale politieke en militaire betrekkingen, en van een subjectieve belangenafweging tussen sociale en militaire uitgaven. Ook staat in de Gebruikshandleiding Gedragscode Wapenexport dat lidstaten zich moeten afvragen: *“Hoe transparant zijn de militaire uitgaven en de wapenaankopen van de staat? Hoe staat het met de democratische en publieke inspraak in het begrotingsproces van het land?”*

Een aanzienlijk aantal ontwikkelingslanden geeft relatief veel geld uit aan bewapening. Pakistan besteedde in 2002 een derde van zijn nationaal inkomen aan defensie. Indonesië besteedde in 2000 ongeveer hetzelfde bedrag aan militaire aankopen als het aan ontwikkelingshulp ontving⁸. Marokko geeft 6% van zijn BNP uit aan onderwijs, maar kent tussen 1996 en 2006 een stijging van 23% van zijn militaire uitgaven, tot 4,5 % BNP⁹. Maar ook uit officiële cijfers en statistieken kan niet alles afgeleid worden. Niet alle defensie-uitgaven komen als zodanig in de nationale boekhouding terecht. Soms is sprake van geheime budgetten, bijvoorbeeld bij nucleair-gerelateerde militaire activiteiten (denk aan India en Pakistan). In andere gevallen worden militaire projecten als civiel geboekt, bijvoorbeeld wanneer sprake is van overlap tussen militair en civiel gebruik (ruimtevaart, infrastructuur).

Het is de vraag of wapenaankopen worden afgewogen tegen de noodzaak van sociale en economische ontwikkelingen, of dat militaire programma's zich volledig los van andere overheidsverantwoordelijkheden ontwikkelen. Duidelijk is in elk geval dat het percentage vrouwen dat meebeslist over militaire aankopen op geen enkele manier representatief is. Zeker als het gaat over verdeling van budgetten tussen onderwijs, gezondheidszorg en defensie is het niet onwaarschijnlijk dat vrouwen andere prioriteiten stellen, niet omdat ze per se vredelievender zijn, maar omdat ze andere belangen hebben¹⁰.

⁶ Control Arms Campaign, “Guns or Growth. Accessing the impact of arms sales on sustainable development”, juni 2004, p.41.

⁷ “Good Conduct. Ten years of the EU Code of Conduct on Arms Exports”, Saferworld, juni 2008

⁸ “Guns or Growth” p.19.,

⁹ In constante 2005 prijzen. UNDP Military Expenditure Statistics 2008.

¹⁰ “War is a “gendered” activity with a strong division of labour. Most fighters are men, most institutions involved are male-dominated, and definitions of masculinity and femininity are created and mobilised. Women become the bearers of the culture that their men are fighting to defend. They also hold economies together and keep communities functioning.” The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict OECD, 2001

Invloed op economische ontwikkeling

Wapenaankopen zijn zelden duurzame aankopen; sommige onderzoeken tonen zelfs een negatief effect op economische groei¹¹. Bijna de helft van alle corruptie wereldwijd heeft betrekking op wapenhandel¹². Het feit dat gegevens rond wapenhandel vaak geheim worden gehouden, en dat het vaak gaat om grote bedragen, maakt de defensiesector kwetsbaar voor corruptie. Forse omkoopsommen in de defensie-industrie maken het aanschaffen van wapens aantrekkelijker dan –bijvoorbeeld– schoolboeken: er blijft meer aan de strijkstok hangen. Het kan leiden tot de aanschaf van overbodige of ondeugdelijke defensiesystemen, zoals in geval van de omstreden Zuid-Afrikaanse post-Apartheid wapenaankopen in de jaren '90¹³. Ook exemplarisch is de aanschaf door Tanzania van een peperduur Brits radarsysteem; lopend justitieel onderzoek moet de rol van smeergeld daarin nu vaststellen¹⁴.

Wapenproducerende landen stimuleren de export van defensiegoederen naar ontwikkelingslanden. Zo zijn de Nederlandse Ministeries van Economische Zaken en Defensie dit jaar paraat op internationale wapenbeurzen in onder meer Chili en Indonesië. Wel ziet het Ministerie van Defensie er tegenwoordig, op verzoek van de Tweede Kamer, van af om catalogi met overtollig defensiematerieel aan te bieden aan ambassadeposten in ontwikkelingslanden waar de militaire uitgaven hoger zijn dan 4,5% van het BNP¹⁵.

Om Nederlandse export naar politiek of economisch minder stabiele landen te ondersteunen heeft Nederland een exportkredietverzekeringsfaciliteit. In de praktijk blijkt ongeveer 25% van deze exportkredieten te worden gebruikt voor de financiering van wapenexporten, terwijl het aandeel militaire export in de totale Nederlandse export rond een half procent ligt¹⁶. Veel transacties zouden niet tot stand zijn gekomen als er geen soepel krediet ter beschikking zou zijn gesteld.

¹¹ "Guns or Growth", p. 24.

¹² Transparency International, "Corruption in the Official Arms Trade", Policy Research Paper April 2002

¹³ Joe Roeber: Parallel Markets, "Corruption in the International Arms Trade", Campaign Against Arms Trade 2005.

¹⁴ "Tanzania opposition demand action over BAE radar", Reuters, 20 januari 2007

¹⁵ "Motie-Sipkes", Kamerstuk 25 600 V Nr.37, 1998

¹⁶ Overzicht verstrekte EKV polissen voor militaire orders 5 augustus 2002 – 8 augustus 2008. Samenstelling Campagne tegen Wapenhandel <www.stopwapenhandel.org>

Nederlandse wapenexporten naar ontwikkelingslanden

Landen die zich hebben gecommitteerd aan de Millenniumdoelen zouden bij wapenexporten naar ontwikkelingslanden meer rekening moeten houden met de consequenties die deze hebben voor duurzame ontwikkeling. Op dit moment gebeurt dat nog te weinig en te inconsequent. De Campagne tegen Wapenhandel zet vraagtekens bij Nederlandse wapenexporten naar ontwikkelingslanden als Indonesië, Bangladesh, Marokko en India.

Met een contract voor vier korvetten (orderwaarde 700 miljoen tot 1 miljard euro) plaatste **Indonesië** in 2004 de grootste Nederlandse wapenorder uit de recente geschiedenis. De order was van meet af aan omstreden. Naast vrees voor inzet tegen eigen bevolking (met name West-Papoea en Atjeh), speelde ook het ontwikkelingsaspect een rol in de discussies, niet in de laatste plaats ook vanwege de ontwikkelingsrelatie: Nederland is Indonesië's grootste donor met 93,5 miljoen euro in 2006¹⁷.

Indonesië staat 107e op de HDI en is 62e van armste landen (Human Poverty Index 2004).¹⁸ 23 procent van de bevolking heeft geen toegang tot schoon drinkwater en 28 procent van de kinderen tot vijf jaar lijdt aan ondergewicht.¹⁹

De Indonesische staatsschuld bedraagt naar schatting 137-151 miljard dollar,²⁰ waarvan 25 miljard aan buitenlandse exportkredietverzekeraars. Volgens Jubilee Australië geeft Indonesië acht keer meer uit aan schuldbetalingen dan aan gezondheidszorg of onderwijs.²¹

Nederlandse wapenexporten naar Indonesië worden geholpen met door de staat gedekte **exportkredietverzekeringen**. Doordat de wapenorders zo groot zijn werd in 2006 het kredietplafond voor Indonesië bereikt, dat is ingesteld om te voorkomen dat een land zich te ver in de schulden steekt. Een export van medische apparatuur naar Indonesië kon daardoor in dat jaar niet meer herverzekerd worden door de staat. Met de ongebruikelijke constructie van Credit Default Swaps (CDS) heeft de Nederlandse staat de verzekeringsruimte voor Indonesië uitgebreid met 210 miljoen euro.²² Ook voor deze ruimte heeft zich alweer een defensiebedrijf gemeld: gedekt met een maximale schadevergoeding van 49 miljoen euro levert Thales Nederland aanvullende apparatuur leveren voor eerdergenoemde korvetten.

¹⁷ <http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/wereldkaart/landenAZ,indonesie.html#a3> en Michel Maas, "Nederlands dure bruid", De Volkskrant, 20 december 2006

¹⁸ http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_IDN.html

¹⁹ http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_IDN.html

²⁰ 'A Debt-for-Development Swap with Indonesia', Policy paper by Jubilee Australia, April 2007, p. 5; CIA's The World Factbook 2007, . Zie ook: Bill Guerin, 'Indonesia's Rising Debt', Asia Times, 12 January 2005

²¹ 'A Debt-for-Development Swap with Indonesia', Policy paper by Jubilee Australia, April 2007, p. 5

²² 'De Nederlandse Staat heeft landenrisico's op Indonesië afgedekt', persbericht ministerie van Financiën, 6 augustus 2008

Ondanks gestage groei gedurende het afgelopen decennium behoort **Bangladesh** nog altijd tot de 15 armste landen ter wereld.²³ Zeventig van de 150 miljoen mensen leeft onder de armoedegrens; een kwart van de bevolking "in extreme armoede".²⁴ Alleen in het veel grotere India en China leven meer mensen onder de armoedegrens.²⁵ Op de UNDP 2007/2008 Human Development Index (HDI) staat Bangladesh op een 140^e plaats van in totaal 177 landen. Van de volwassenen kan 57% niet lezen of schrijven.²⁶ Ondervoedings- en moedersterftecijfers in Zuid-Azië behoren tot 's wereld hoogste.²⁷ Bovendien is corruptie een wijdverbreid probleem in Bangladesh.²⁸ In 2002 en 2005 was het land volgens Transparency International het meest corrupte land ter wereld.²⁹ Dat alles heeft Nederland er niet van weerhouden sinds 2000 een serie exportvergunningen met een totale waarde van 26 miljoen euro³⁰ toe te kennen aan Thales Nederland voor militaire elektronica aan boord van een door Zuid-Korea in 2001 geleverd fregat, met een geschatte verkoopprijs van 100 miljoen dollar.³¹

Voor de verkoop van fregatten aan **Marokko** werd begin 2008 een contract ter waarde van naar schatting 500-800 miljoen euro afgesloten tussen scheepswerf De Schelde en de Marokkaanse overheid. Marokko's defensie-uitgaven bedragen 4,5 procent van het BNP.³² Recent afgesloten grote orders (naast de Nederlandse fregatten o.a. een Frans FREMM fregat en 24 Amerikaanse F-16's) zullen dit percentage naar verwachting de komende jaren doen stijgen. Op de HDI staat Marokko met een indexwaarde van 0,646 op plaats 126; lager dan bijvoorbeeld Indonesië (107). Ondanks een relatief hoog BNP per hoofd van de bevolking leeft 19 procent van de Marokkaanse bevolking onder de armoedegrens. Aan ontwikkelingshulp ontving Marokko in 2006 \$ 1,046 miljard. Marokko's staatsschuld bedroeg in 2005 5,3 procent van het BNP. Corruptie is een groot probleem, juist binnen de strijdkrachten.³³ Ook de Marokkaanse fregattenorder wordt gefaciliteerd met een door de staat gedekt exportkrediet.

²³ Human Poverty Index, UNDP

²⁴ http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/wereldkaart/landenAZ_bangladesh.html ; World Bank, Bangladesh Country Overview 2006

²⁵ http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/wereldkaart/landenAZ_bangladesh.html

²⁶ CIA's The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bg.html>

²⁷ World Bank, Bangladesh Country Overview 2006

²⁸ 'Bangladesh: Politics and Business between Corruption and Development', http://www.transparency.org/content/download/2048/12352/file/PE_corruptern&development_15-04-05.Bonn.doc (gedateerd 15 april 2005).

²⁹ Waliur Rahman, 'Bangladesh tops most corrupt list', BBC News website, 18 October 2005; Elizabeth Mills, 'Corruption Charges Against Former Bangladeshi PM Likely to Heighten Political Tensions', World Markets Analysis, 4 August 2003

³⁰ Jaarverslagen wapenexportbeleid 2000-2006

³¹ UNB (United News of Bangladesh), 'New Frigate arrives from Korea tomorrow', The Independent (Dhaka), internet version, 15 juni 2001; 'Navy Procures New Frigate from South Korea', Xinhua News Agency (quoting UNB report), 30 mei 2001; Brendan P. Rivers, 'Bangladesh Receives Modern Frigate', Journal of Electronic Defense [ongedateerd]

³² <http://milexdata.sipri.org> en UNDP Military Expenditure Statistics 2008.

³³ Steven Adolf, 'Marokkaans leger kampt met corruptie', NRC Handelsblad, 15 september 2006; Abderrahim El Ouali, 'Corruption-Morocco: Worries Rise With It', IPS, 21 February 2006

India's defensiebegroting is de afgelopen 20 jaar als percentage van het BNP vrij constant gebleven tussen de 2,5-3,5 procent. Gekoppeld aan langdurige hoge economische groei betekent dit echter dat deze (gecorrigeerd voor inflatie) de afgelopen tien jaar bijna is verdubbeld, van 14,76 miljard dollar in 1998 naar 24,25 miljard in 2007 (2005 prijzen). Naast een aantal recente grote orders heeft India een lange lijst offertes in overweging, waaronder de aanschaf van 126 gevechtsvliegtuigen, met een geschatte waarde van 10 miljard dollar. Ook de Nederlandse export van wapens naar India is niet onaanzienlijk: 44 miljoen euro voor de periode 1998-2007, terwijl in deze periode ook enkele jaren een vergunningsstop voor wapens naar India gold n.a.v. de kernproeven. Nog niet meegeteld is een grote order die India eerder dit jaar afsloot.

Recent onderzoek wijst uit dat India de hoge economische groei amper of niet weet om te zetten in verbeterde ontwikkelingskansen voor de immense hoeveelheid Indiërs die zich ver onder de armoedegrens leven.³⁴ In 2006 stierven in India 2,1 miljoen kinderen onder de vijf jaar.³⁵

³⁴ Damian Grammaticas, 'Malnutrition getting worse in India', BBC News, 10 juni 2008

³⁵ Kumar Malhotra, 'Poverty still grips million in India', BBC News, 12 augustus 2008

Aanbevelingen

De Campagne tegen Wapenhandel doet de volgende aanbevelingen:

- Criterium 8 moet zwaarder meewegen bij het afgeven van exportvergunningen;
- Er moet meer onderzoek gedaan worden naar de relatie tussen wapenexport en duurzame ontwikkeling, en naar de relatie tussen militaire aankopen en Milleniumdoelen;
- Binnen de EU moet discussie op gang gebracht worden over de toepassing van criterium 8. Nederland moet hierin het voortouw nemen;
- Het maatschappelijk middenveld moet betrokken worden bij/meepraten over afwegingen rond criterium 8;
- Er moeten geen exportkredieten ter beschikking worden gesteld voor militaire goederen naar ontwikkelingslanden.
- De Gedragscode wapenexport moet juridisch bindend worden, te beginnen in Nederland.
- Nederland moet in contacten met ontwikkelingslanden de relatie tussen wapenaankopen en duurzame ontwikkeling aan de orde stellen.