

HOOFDSTUK 1.
OVER BELANGEN EN BEVOEGDHEDEN: POLITIEKE
BESLUITVORMING OVER BELGISCHE WAPENHANDEL TUSSEN
1991 EN 2003

Tomas Baum

Belgische wapenleveringen aan het buitenland veroorzaken van tijd tot tijd politieke onrust in Brussel. Onthullingen over wapenverkoop aan Iran in de jaren tachtig, de levering van wapens aan Saoedi-Arabië kort na de Golfoorlog in 1991 en de export van machinegeweren naar Nepal wanneer dat land in 2002 in een burgeroorlog verwickeld was, hebben wapenhandel op de politieke agenda gezet. Regeringen komen erdoor in de problemen, individuele ministers nemen ontslag. Wapens verkopen is dan ook nooit vanzelfsprekend. Zal het land van bestemming de wapens inzetten als legitiem instrument voor ordehandhaving of zelfverdediging? Of lijkt de bestemming de wapens eerder te zullen gebruiken voor interne repressie of voor agressie tegen een buurland? Wat is de impact van een weigering van een vergunning op de tewerkstelling in de Belgische defensie-industrie? Het verzoenen van veiligheidsoverwegingen, economische belangen en ethische uitgangspunten is niet vanzelfsprekend.

Behalve probleemgestuurd is politieke besluitvorming ook oplossingsgericht. De discussies over een aantal moeilijke, concrete wapenhandeldossiers, soms met een grote symboolwaarde, kristalliseren in nieuwe wetsvoorstellen of -ontwerpen. De nieuwe regelgeving bezegelt de gewijzigde politieke consensus over de beoordelingscriteria voor individuele wapenexportdossiers en over de bevoegdheid om daarover in de toekomst te beslissen. Op basis van parlementaire documenten, artikelen in de pers, memoires en academische literatuur kunnen het debat en de besluitvorming rond de controle op wapenhandel tussen 1991 en 2003 in hun rijke schakeringen worden weergegeven.¹ Vier vragen zijn daarbij richtinggevend: (1) Hoe belandt wapenhandel op de politieke agenda? (2) Welke aspecten ervan worden besproken? (3) Welke oplossingen worden geformuleerd? (4) Wat wordt uiteindelijk beslist?²

Een aandachtige lezing van het debat en de besluitvorming over wapenhandel geeft in de eerste plaats inzicht in de regulering van wapenhandel als onderdeel van het

Belgisch buitenlands beleid. Het specifieke debat en de besluitvorming over wapenhandel dienen ook gekaderd te worden in dit ruimere, politieke verhaal. De omvattende analyse van de Belgische buitenlandse politiek door Rik Coolsaet toont dat dit beleid tussen 1830 en 2000 bepaald wordt door vier determinanten: (1) commerciële en economische belangenbehartiging; (2) de binnenlandse, politieke machtsverhoudingen en tegenstellingen; (3) ideologische factoren en (4) veiligheidspolitiek.³ Tussen deze determinanten bestaat een hiërarchische verhouding. Dit betekent dat “over een periode van meer dan 170 jaar, de opeenvolgende besluitvormers de meeste aandacht besteedden aan en de meeste energie oprichtten voor de economische factor in het buitenlands beleid en de minste aan de veiligheidspolitiek.”⁴ In de besluitvorming over wapenhandel wordt de spanning tussen veiligheidsoverwegingen en economische belangen heel concreet. Op welke wijze dit spanningsveld door een politieke elite wordt onderhandeld in concrete exportdossiers én in wetgevende initiatieven zal de hiernavolgende analyse verduidelijken.

In de tweede plaats toont het debat over wapenhandel de rol van binnenlandse politiek in de ontwikkeling van het buitenlandse beleid.⁵ “*De geschiedenis van België is een aaneenrijging van onderhandelingen en akkoorden, van overleg en arrangementen, van gesprekken en marchandages waarmee conflicten worden ontladen en strijdpunten gepacificeerd.*”⁶ De Belgische pacificatiedemocratie zal verschillende keren op haar grenzen botsen wanneer wapenhandel op tafel ligt. Het politieke debat over wapenhandel en de beslissingen die uit die kantelmomenten in 1991 en 2003 voortkomen, zijn exemplarisch voor het Belgische, politieke besluitvormingsproces: een proces waarin conflicten over belangen en discussies over bevoegdheden intiem verstrengeld zijn.

1.1 De erfenis van een parlementaire onderzoekscommissie over internationale wapenhandel

In de periode na de Tweede Wereldoorlog komen problematische wapenleveringen met enige regelmaat op de politieke agenda te staan. In 1959 raakt bekend dat Belgische wapens via Marokko geleverd werden aan de gewapende tak van het Algerijnse *Front de Libération Nationale* dat daarmee de Franse kolonisator bestrijdt. De Belgische controle op export blijkt niet te voldoen. Vervolgens ziet de Wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie het licht.⁷ De wet voorziet evenwel niet in een specifiek regime voor controle op de handel in wapens, maar introduceert een controlestelsel voor grensoverschrijdende handel van goederen in het algemeen. Drie principes voor de beoordeling van de opportuniteit van wapenexport worden omschreven: de bescherming van de

Belgische economische belangen, het verzekeren van binnen- en buitenlandse veiligheid en het honoreren van internationale engagements.⁸

Ondanks de consensus over de principes loopt de implementatie mank. In 1968 stort een Sabena-vliegtuig met 40 ton Belgische wapens aan boord neer in Nigeria. Twee dagen ervoor had minister van Buitenlandse Zaken Pierre Harmel (PSC) in de Senaat nochtans verklaard dat, gezien de oorlog in Biafra, geen leveringen aan Nigeria meer toegestaan waren. De gênante ontdekking wordt gevolgd door toevoeging van een clausule aan de wet van 1962. Het zal voortaan toegestaan zijn om een exportvergunning in te trekken *“om bij te dragen tot de naleving van de algemene beginselen van het recht en van de menselijke samenleving die door de beschaafde naties worden erkend.”*⁹

Dit voorbeeld illustreert dat nieuwe wetgeving rond wapenhandel in eerste instantie opgesteld wordt om vastgestelde politieke problemen te remediëren. Deze dynamiek is kenmerkend voor het debat rond de regulering van de wapenhandel: wetgevende initiatieven zijn onderdeel van een politieke oplossing. Maar ook de nieuwe wetgeving dient vervolgens in de praktijk te worden gebracht, waarbij steeds een appreciatie-marge – en dus een kiem voor het volgende politieke probleem – blijft bestaan voor de bevoegde minister. Opportuniteitsafwegingen in een concreet dossier kunnen immers steeds worden betwist.

Voor een omvattende analyse van het exportcontrolebeleid – en vooral wat eraan schort – is het wachten tot de tweede helft van de jaren tachtig. Berichtgeving in de pers rond de betrokkenheid van Belgische producenten in munitiekartels en de levering van wapens via België aan een land onder embargo (Iran) leiden tot de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie op 12 mei 1987. De onderzoekscommissie krijgt een stevig en breed mandaat voor een onderzoek *“naar de Belgische leveringen van wapens en munitie aan landen die in een gewapend conflict verwickeld zijn of waartegen een wapenembargo geldt”*.¹⁰ Het mandaat wordt meermaals verlengd en de commissie wordt heropgericht na de verkiezingen van december 1987. De werkzaamheden van de onderzoekscommissie lopen tot eind februari 1989 en zullen niet minder dan 56 vergaderingen beslaan. De verslaggevers, Louis Vanvelthoven (SP) en Marcel Neven (PRL), dienen een zeer lijvig document in dat vervolgens in de plenaire vergadering wordt goedgekeurd. Het parlement stelt vast dat een adequaat wettelijk kader voor controle op wapenhandel ontbreekt, het vergunningsbeleid faalt en de systemen voor fysieke controle van goederen niet voldoen.

Een belangrijke erfenis van deze onderzoekscommissie is een wetsontwerp voor de in-, uit- en doorvoer van wapens. Bij het aantreden van de regering-Martens VIII, nog voor de commissie haar werkzaamheden beëindigd heeft, verklaart de eerste minister reeds op 10 mei 1988 in het parlement de problemen met de juridische basis voor controle te zullen verhelpen: *“De regering zal lessen trekken uit de werkzaamheden van*

*de parlementaire commissie belast met het onderzoek naar de wapenhandel. Zij neemt zich voor wettelijke maatregelen te treffen teneinde lacunes in de bestaande wetgeving op te vullen.*¹¹ De aandacht voor wapenhandel is op dat moment verzekerd. In de schoot van de regering zal overeenstemming moeten worden bereikt over criteria die bepalend zullen zijn voor het wapenhandelbeleid in de toekomst. Het zal ruim drie jaar duren voordat een ontwerp ter stemming zal raken in het parlement.

Een tweede aanbeveling van de onderzoekscommissie is dat de complexiteit van de controle op wapenhandel de betrokkenheid van verschillende overheidsdiensten noodzaakt. De regering richt daarom een interkabinetaire werkgroep op waarin niet alleen de ministers van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel vertegenwoordigd zijn, maar ook de ministers van Economische Zaken, Financiën, Defensie, Justitie en Ontwikkelingssamenwerking. Deze werkgroep zal aanvragen voor wapenexportvergunningen gezamenlijk beoordelen en wanneer ze geen overeenstemming bereikt, verhuist het betreffende dossier naar het interministeriële comité voor Buitenlandse Zaken, waar de zaak wordt beslecht onder het voorzitterschap van de minister van Buitenlandse Handel.¹² In 1991 is dat Robert Urbain (PS).

De dubbele erfenis van de parlementaire onderzoekscommissie – nieuwe wetgeving en de interkabinetaire werkgroep – is belangrijk voor een goed begrip van het politieke debat en de besluitvorming over wapenhandel in 1991. Ook de gevoeligheid voor de morele en politieke dimensies van wapenhandel wordt aangescherpt door de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie. De ruimte voor politisering van concrete exportdossiers wordt groter door de betrokkenheid van verschillende kabinetten bij het besluitvormingsproces. Waar wapenexportdossiers in 1988 vooral een administratieve aangelegenheid waren onder de voogdij van de minister van Buitenlandse Zaken, zullen ze nu het voorwerp worden van (partij)politieke afwegingen. Dat een in de regering goedgekeurd wetsontwerp over de controle op wapenhandel niet ter stemming wordt voorgelegd in het parlement, maakt de Volksunie, die op dat moment deel uitmaakt van de regering, onrustig. In maart 1991 houdt de partij een persconferentie waarin ze stelt dat het wetsontwerp nog voor het zomerreces goedgekeurd moet worden door het parlement en dat ze nog enkele amendementen wil toevoegen.¹³

1.2 De wet van 1991 en een eerste regionalisering van de bevoegdheid voor exportdossiers

Op 24 mei 1991 staat de goedkeuring van het dossier inzake exportvergunningen voor leveringen van wapens door de ‘Fabrique Nationale de Herstal’ (FN) aan

Saoedi-Arabië voor een totale waarde van 2,3 miljard Belgische frank (vandaag ongeveer 57 miljoen euro) op de agenda van het interministeriële comité, op voorstel van minister van Buitenlandse Handel Urbain. Vicepremier en minister van Economische Zaken Willy Claes (SP) maakt geen bezwaar, maar minister van Buitenlandse Zaken Mark Eyskens (CVP) formuleert ernstige bedenkingen en ook vicepremier Hugo Schiltz (VU) stelt de opportuniteit van een levering in vraag. Toch leggen deze laatsten zich nadien neer bij de wil van de meerderheid en wordt het dossier goedgekeurd.¹⁴ Wanneer de beslissing naar de pers lekt, laten de voorzitters van twee Vlaamse meerderheidspartijen, Jaak Gabriëls (VU) en Frank Vandenbroucke (SP), zich er evenwel kritisch over uit. Daarmee staat de regulering van wapenhandel niet alleen opnieuw op de politieke agenda, het is plots een strijdpunt geworden.

De beslissing over de export van wapens naar Saoedi-Arabië zet de spanning tussen handelsbelangen en internationale veiligheidsaspecten op scherp. De Luikse defensie-industrie is er op dat moment slecht aan toe: een intrekking van de vergunning kan het einde betekenen voor FN.¹⁵ Het gaat immers niet enkel om de opschorting van deze ene levering, maar ook om de mogelijkheid dat de intrekking van de vergunning toekomstige bestellingen zal hypothekeren. Bovendien vreest men dat ook private bestellingen in het gedrang zullen komen: klanten uit de betrokken Golfstaat zouden ze bij wijze van represaille kunnen annuleren.¹⁶ Anderzijds is het Midden-Oosten anno 1991 een brandhaard en is de Belgische regering reeds tot het besluit gekomen dat overbewapening van landen in de regio mee aan de oorsprong van de conflicten ligt. Wanneer in maart 1991 op Europees niveau vergaderd wordt over exportcontrole, pleit België samen met Nederland en Italië voor voorzorg bij leveringen aan conflictregio's, landen waar mensenrechtenschendingen begaan worden en landen die reeds voldoende bewapend zijn.¹⁷ Handelsbelangen en internationale veiligheidsaspecten lijken in dit concrete geval niet op een coherente manier met elkaar te verzoenen.

Toch vindt men een oplossing: de koppeling van het concrete dossier aan de goedkeuring van een nieuw wettelijk kader. Het voorstel is om de bepalingen van het wetsontwerp over wapenhandel licht te verstrengen en om de beslissing tot vergunning van de gecontesteerde export naar Saoedi-Arabië te bevestigen. Niet onbelangrijk is dat ook een verzekeringspolis afgesloten wordt voor FN bij de Nationale Delcredere dienst, de Belgische openbare kredietverzekeraar die bedrijven en banken verzekert tegen politieke en commerciële risico's van internationale handelstransacties, ook van wapens. Tijdens de laatste zitting van het werkjaar keurt het parlement het wetsontwerp goed. Het concrete kortetermijnbelang is gevrijwaard en de voorstanders van een strenger beleid kunnen zich optrekken aan de belofte die het nieuwe wetgevende kader inhoudt. Controle- en sanctiemechanismen zijn beter omschreven en de regering zal

aan het parlement rapporteren over het gevoerde beleid. Het Belgische pacificatiemodel heeft weer gewerkt. Of toch niet?

Kort daarna staat wapenhandel opnieuw op de agenda van de regering. De VU en de SP verzetten zich opnieuw tegen een uitvoervergunning: dit keer gaat het om een levering van granaten door het Waalse bedrijf Mecar aan Saoedi-Arabië. De coalitiepartners graven zich in en het probleem krijgt institutionele dimensies. Eerst overlopen de coalitiepartners verschillende mogelijke oplossingen tijdens niet minder dan twaalf kernkabinetvergaderingen: aankoop van reeds bestelde wapens door het eigen Belgische leger, de wapens eerst exporteren naar Frankrijk en vandaar naar Saoedi-Arabië en de oprichting van een nationaal wapenfonds (dat zou de wapens opkopen om ze nadien aan meer bonafide bestemmingen door te verkopen).¹⁸ Geen enkel voorstel krijgt voldoende steun. Uiteindelijk beslist men het wapendossier aan een versnelde uitvoering van een derde fase van de staatshervorming te koppelen. Het reeds afgesproken hervormingspakket dat op parlementaire goedkeuring wacht, omvat onder meer internationaal verdragsrecht voor de gewesten en regionale ministercomités voor ngo-beleid in ontwikkelingssamenwerking.¹⁹ De regionalisering van de bevoegdheid voor buitenlandse wapenhandel moet vermijden dat concrete wapendossiers door politisering het regeringswerk blijven gijzelen. De regeringspartijen willen kortom wapendossiers van de federale politieke agenda weghouden. De regionalisering van de bevoegdheid voor het vergunnen van wapenhandel dient, gezien de urgentie van de concrete dossiers en de vitale belangen die op het spel staan, snel te gebeuren via wijziging van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen. Vervolgens moet de rest van de voorziene staatshervorming worden goedgekeurd. Voor beide wijzigingen is een tweederdemeerderheid nodig, wat niet voor de hand ligt.

Intussen wordt de druk verder opgevoerd om het hangende exportdossier goed te keuren. De Waalse Raad kondigt in een speciale zitting aan autonoom over het wapenhandeldossier te zullen beslissen.²⁰ Een ontwerpbesluit van de Waalse executieve voor 30 september stelt het volgende: *“Gezien de hoogdringendheid om de uitvoervergunningen voor wapens te hernieuwen of toe te kennen, met het oog op het overleven van de betrokken bedrijfstak, gezien het gewicht van de sector voor het Waalse industriële weefsel, gezien de dramatische gevolgen voor de tewerkstelling door het uitblijven van een beslissing ter zake, besluit de Waalse executieve: in het domein van de invoer, de uitvoer en de doorvoer van wapens, munitie en materiaal dat dienstig is voor militair gebruik en de aanverwante technologie, worden de woorden ‘centrale dienst voor contingenteringen en vergunningen bedoeld in het KB van 24 oktober 1962’ vervangen door het ‘ministerie van het Waalse gewest’.”*²¹ Later zal Philippe Moureaux (PS) deze demarche duiden als een ontradingswapen of *“institutionele atoombom.”*²² Hoewel het overwegend als een dreigingsmiddel bedoeld is, mag men de ernst van dit voornemen niet onderschatten. Zo brengt een colonne van veertig vrachtwagens in de nacht van 28 op 29

september 1991 wapens van FN die, voorzien van de nodige vergunningen, in de haven van Antwerpen op verscheping liggen te wachten, terug naar FN om ze vanaf een regionaal vliegveld te kunnen vervoeren naar Saoedi-Arabië indien de zaak verder escaleert.

Op 29 september ligt de beslissing over de vergunning voor de levering van granaten nog bij de Belgische regering, maar van dan af gaat het snel. In de ochtend verlaten de VU-ministers de regering: ze zien te weinig garanties voor de uitvoering van de derde staats hervorming wanneer de regionalisering van de bevoegdheid voor wapenhandel apart wordt goedgekeurd. Ze zijn mathematisch niet nodig voor een gewone meerderheid, wel voor een tweederdemeerderheid. De andere partijen – CVP, PSC, SP en PS – blijven in de regering en willen het probleem wapenhandel definitief van de baan. Ze beslissen tot regionalisering van de bevoegdheid en de oprichting van drie regionale ministercomités in afwachting hiervan. *“Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd om in de huidige situatie zo vlug mogelijk een oplossing te geven aan een gerezen probleem”*²³ zal de koning op vraag van de regering diezelfde zondagnamiddag het koninklijk besluit tekenen dat de beslissingen van de regionale ministercomités rechtsgeldig maakt. Enkele uren later keurt het Waalse ministercomité de eerste vergunningen goed.

Tijdens de crisis benadrukken de media de fundamenteel verschillende visie van Franstaligen en Nederlandstaligen op het wapenexportbeleid.²⁴ Men ziet vooral electorale motieven van VU en SP die azen op de gunst van de Vlaamse pacifistische kiezer. Het belang van dit dossier voor de tewerkstelling in Wallonië wordt volgens de Franstalige pers in veel Vlaamse politieke middens onvoldoende erkend. Franstalige ministers, inzonderheid die van de PS, werpen zich op als de verdedigers van het regionale, economische belang.

Het spoor van regionalisering van de vergunningsbevoegdheid duikt reeds in juni op in de Franstalige media: *“De VU is voor en de PS is er niet tegen.”*²⁵ Aangezien Buitenlandse Handel al sinds 1988 een gewestelijke bevoegdheid is, kunnen we ze beter homogeen maken, zo luidt de redenering.²⁶ De voorgestelde regionalisering en de tijdelijke regeling met de regionale ministercomités ligt helemaal in de lijn van deze logica. Het bereikte compromis – de regionale ministercomités en nadien een regionalisering van de bevoegdheid – wordt gezien als een totale overwinning voor de Franstaligen en een Vlaamse nederlaag. De berichtgeving in de pers versterkt dit beeld en de overwinningsretoriek van de winnaars strooit zout in de wonde. Bovendien noemt grondwetspecialist Senelle de beslissing tot instelling van de regionale ministercomités in het avondjournaal *“ongrondwettelijk”* en hij waarschuwt: *“indien men op de ingeslagen weg verdergaat, dan gaat het Belgisch schip natuurlijk op de klippen.”*²⁷ Senelle ziet twee problemen: (1) de uitvoerende macht beslist hier wat de wetge-

vende macht zou moeten beslissen; en (2) regionale comités inrichten voor nationale materie is strijdig “*met de letter en de geest van de Grondwet*.”²⁸ De beslissing over de regionalisering wordt slecht ontvangen bij de basis van alle Vlaamse partijen. Nadien is het vertrouwen volledig zoek en de regering valt kort daarna over een ander communautair dossier, waarbij het, in reactie op de eerdere ‘Waalse overwinning’, heet dat nu een Vlaamse zege behaald wordt. Nadat Marcel Colla (SP) enkel het Vlaamse deel van een bundel RTT-contracten eenzijdig ondertekent zonder dat de overheveling van het kijk- en luistergeld voor de Franstaligen afdoende geregeld is, trekt de PS de stekker uit de regering.²⁹

Bij een volgende regeringsvorming zullen de Vlaamse partijen de heroprichting van regionale ministercomités voor uitvoervergunningen weigeren en worden de bestaande opgeheven op 7 maart 1992. De bevoegdheid om exportvergunningen voor wapens te ondertekenen zal nadien middels koninklijke besluiten per taalrol verdeeld worden over twee verschillende ministers in de Belgische regering. De eerste ministers die de verantwoordelijkheid toegewezen krijgen, kennen de materie reeds. Ministers Urbain en Claes worden, respectievelijk in Franstalige en Nederlandstalige dossiers, bevoegd voor het verlenen en verlengen van uitvoervergunningen.³⁰

Kortom, de contestatie van Belgische wapenleveringen aan Saoedi-Arabië in 1991 faciliteert in eerste instantie de aanneming van een wet die de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie reguleert. Een tweede contestatie van leveringen aan de Golf in datzelfde jaar leidt vervolgens tot een eerste regionalisering van de bevoegdheid om exportdossiers te behandelen. Na de verkiezingen volgt uiteindelijk echter geen formele regionalisering van de bevoegdheid, maar een interne regionalisering in de schoot van de Belgische regering die tot 2003 gehandhaafd blijft. Het verschillende profiel van de industriële defensieactiviteiten in het noorden en het zuiden van het land – respectievelijk de productie van hoogtechnologische componenten en conventionele wapens³¹ – vergemakkelijkt een *modus-vivendi*-politiek. Maar vanzelfsprekend wordt het verkopen van wapens nooit, en concrete dossiers blijven in de politieke arena opduiken.

1.3 De Nepalcrisis in 2002 en de regionalisering van de bevoegdheid in 2003

In 1999 wordt Louis Michel (MR) minister van Buitenlandse Zaken en in die hoedanigheid is hij ook bevoegd voor Franstalige wapenexportdossiers. De Nederlandstalige vergunningsaanvragen vallen eerst onder de bevoegdheid van Pierre Chevalier (VLD),

staatssecretaris voor Buitenlandse Handel, en vanaf 2000 onder die van Annemie Neyts (VLD). Een evaluatiecommissie voorziet in adviezen bij concrete dossiers.³² Wanneer Louis Michel in februari 2000 een exportlicentie aflevert voor de levering van 500 machinepistolen van het type P 90 aan Mexico, protesteert een aantal parlementsleden van meerderheid en oppositie, waarop de klant afhaakt en een belangrijk contract verloren gaat.³³ Een soortgelijk scenario wil de minister van Buitenlandse Zaken bij een volgend, gevoelig dossier vermijden.

Op 11 juli 2002 neemt de Belgische regering akte van Louis Michels voorstel om wapenexportvergunningen goed te keuren voor leveringen van wapens aan Nepal, India en Pakistan. Als minister van Buitenlandse Zaken kan hij dat autonoom beslissen, maar hij wil dit keer op voorhand zeker zijn dat de vergunning geen aanleiding kan geven tot politieke problemen. Het dossier over Nepal is onvolledig en de minister verzuimt de coalitiepartners in te lichten over de kritische adviezen van de administratie, maar hij krijgt desalniettemin een principiële akkoord van de regering.³⁴ Kort daarna kan de administratie de vergunning voor levering van machinegeweren ter waarde van 15,4 miljoen euro aan Nepal uitreiken. De beslissing over de exportvergunning komt niet onmiddellijk in de pers: de volgende weken blijft het stil. Intussen wordt op basis van de toegekende vergunning ook een verzekeringspolis afgesloten bij de Nationale Delcrederedienst, wat maakt dat de producent (FN) ook vergoed kan worden als er nog iets mis zou lopen met de bestelling.

In augustus 2002 doet het verhaal de ronde dat er overnamekandidaten zijn voor FN wegens winst en een goed gevuld orderboekje. FN is op dat moment reeds volledig in handen van het Waals Gewest.³⁵ Op 21 augustus deelt het bedrijf mee dat er een bestelling geplaatst werd voor 5500 Minimi-machinegeweren, maar het geeft de identiteit van de koper niet prijs. Verschillende politieke partijen – Agalev, CD&V, Spirit, N-VA – en de vredesbeweging vragen duidelijkheid over de bestemming. Op 22 augustus meldt de openbare omroep VRT in het avondjournaal dat de wapens bestemd zijn voor Nepal. De dag nadien wijst dezelfde nieuwsredactie op een reisadvies voor Nepal van Buitenlandse Zaken dat over een burgeroorlog spreekt en vraagt zich af of dat geen criterium is om een exportvergunning te weigeren. De wet van 1991 stelt immers dat elke aanvraag tot het verkrijgen van een uitvoer- of doorvoervergunning wordt verworpen wanneer het land van bestemming in een burgeroorlog is verwickeld.³⁶ Nog geen halfuur later wordt het reisadvies gewijzigd. Het woord ‘burgeroorlog’ wordt verwijderd,³⁷ maar wapenhandel staat opnieuw in het centrum van de belangstelling. De pers refereert aan de crisis van 1991 en commentatoren zien analogieën tussen de discussie in dat jaar en de nieuwe controverse over de levering aan Nepal: Vlaams pacifisme, electorale koorts en essentiële belangen van de Waalse industrie.³⁸ Louis Michel, de bevoegde minister, is beducht voor de communautaire dimensies van het dossier en hoedt zich ervoor de discussie in die richting te laten op-

schuiven.³⁹ Hij doorstaat de storm uiteindelijk ongeschonden, handhaaft zijn beslissing en wordt daarin gesteund door de coalitiepartners. De zaak wordt doorgeschoven naar het parlement en een ander regeringslid – Magda Aelvoet (Agalev) – krijgt de rekening gepresenteerd: de vicepremier krijgt niet aan haar achterban verkocht dat ze deze vergunning liet passeren en ze communiceert niet eenduidig naar de pers. De druk verhoogt en na een paar dagen beslist ze terug te treden. Agalev blijft in de regering maar slaagt er niet in de vergunning te laten intrekken. Op regeringsniveau is het probleem dus opgelost. De minister van Buitenlandse Zaken is erin geslaagd het probleem volledig te herkadere: het gaat niet meer om een levering van wapens aan een land in burgeroorlog, maar om de ondersteuning van een prille democratie.⁴⁰ Hier wordt sceptisch op gereageerd, maar het argument wordt niettemin door de meerderheid in het parlement aanvaard.

Een ander aspect blijft langer nazinderen: België blijkt de Europese afspraken uit de gedragscode voor wapenuitvoer niet gerespecteerd te hebben. De lidstaten van de Europese Unie hebben in 1998 afgesproken dat ze hun wapenexportbeleid met elkaar zouden harmoniseren om *undercuts* tegen te gaan: alle bedrijven in de Unie dienen gelijk behandeld te worden. Het normatieve *acquis* van de Europese Gedragscode inzake Wapenuitvoer – een initiatief binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) van Europa – is een referentie voor de politieke discussie in België. Duitsland had een soortgelijke levering aan Nepal immers geweigerd en België heeft tegen alle afspraken in Duitsland niet geconsulteerd over de opportuniteit van een gelijkaardige levering door België. Het is voor vele volksvertegenwoordigers, ook van de meerderheid, duidelijk dat de Europese afspraken en criteria voor de beoordeling van vergunningsaanvragen een betekenisvolle stempel moeten drukken op het Belgische beleid ter zake. Een bijkomende regulering van de wapenhandel staat opnieuw op de politieke agenda, dit keer met meer ruimte voor het parlement.

In oktober 2002 legt een aantal parlementsleden van de meerderheid op initiatief van Dirk Van der Maelen (sp.a) een voorstel voor de wijziging van de bestaande wet van 5 augustus 1991 voor. Het parlement is dus aan zet. Naast een versterking van criteria voor de beoordeling van de vergunningsaanvragen conform de bepalingen van de Europese gedragscode⁴¹ betracht het wetsontwerp handvaten te bieden ter bestrijding van illegale wapenhandel en beoogt het meer transparantie van het beleid. Eind november volgen hoorzittingen met verschillende belangengroepen en wordt het wetsvoorstel geamendeerd. Het voorstel wordt goedgekeurd, de wet wordt bekrachtigd en afgekondigd op 24 maart 2003.⁴² De nieuwe politieke consensus over de regulering van buitenlandse wapenhandel wordt opnieuw bezegeld met een wetswijziging.

Maar ook ditmaal, net als in 1991, brengt de beslissing omtrent een concreet dossier de zaak op het niveau van de regering in een stroomversnelling. Na de verkiezingen

onderhandelen VLD, MR, sp.a en PS over de vorming van een nieuwe regering. Tijdens de regeringsvorming realiseren de onderhandelaars zich dat de resterende wapenleveringen aan Nepal opnieuw op tafel zullen komen en men anticipeert op een formele regionalisering om de lont voor eens en voor altijd uit het kruitvat te halen. De regeringsverklaring van Verhofstadt II op 14 juli 2003 geeft aan dat de regering een forum zal oprichten waarbij de gewesten en gemeenschappen betrokken zullen worden. Verhofstadt voegt eraan toe dat het forum oplossingen zal onderzoeken en wetsontwerpen zal uitwerken *“om bij te dragen tot een grotere structurele coherentie van de federale, gewestelijke en/of gemeenschapsbevoegdheden. In dit kader zal het forum o.m. de verkeersveiligheid en het uitreiken van uitvoervergunningen voor wapens behandelen.”*⁴³ Diezelfde dag nog vraagt de regering spoedadvies aan de Raad van State. Op 29 juli wordt de regionalisering goedgekeurd in de Senaat. Vervolgens vraagt de fractievoorzitter van de partij van de premier de dringende behandeling van het wetsontwerp, dat de dag nadien in de Kamer wordt goedgekeurd.⁴⁴ De gewesten beschikken vanaf nu over de beslissingsbevoegdheid voor het vergunnen van buitenlandse wapenhandel en maken – men zou kunnen stellen: ‘soevereine’ – opportunitetsafwegingen over het Belgische buitenlandse veiligheidsbeleid. Beslissingen over transacties door het Belgische leger en de politie blijven evenwel een federale bevoegdheid. Het risico dat wapenhandeldossiers de besluitvormingsdynamiek van de Belgische regering zullen gijzelen is door deze bevoegdheidsoverdracht aanzienlijk verminderd.

1.4 Wapenhandel op de politieke agenda

Nu het politieke debat en de besluitvorming inzake controle op wapenhandel tussen 1991 en 2003 geschetst zijn, kunnen we terugkeren naar de vier vragen die de verwerking van de bronnen gestuurd hebben: (1) Hoe belandt wapenhandel op de politieke agenda? (2) Welke aspecten ervan worden besproken? (3) Welke oplossingen worden geformuleerd? (4) Wat wordt uiteindelijk beslist?

(1) Het is vooral de pers die het publieke debat over wapenhandel voedt. Een probleem dient als dusdanig (h)erkend te worden alvorens het een kans maakt om op de politieke agenda te belanden.⁴⁵ Onthullingen over wapenleveringen aan conflict-regio's en repressieve regimes confronteren het politieke status quo. Doordat parlementsleden de berichtgeving in de publieke opinie meenemen naar het parlementaire halffront komt de wapenhandelproblematiek ook formeel op de politieke agenda en worden de aspecten ervan voorwerp van debat. Vaak is het een discussie tussen oppositie en meerderheid. Toch komen wapenhandeldossiers ook in de schoot van de

regering op de agenda te staan. Concrete dossiers kunnen de spanningen binnen een meerderheid doen oplopen. Gevoelige informatie migreert dan naar de pers en de positionering van politieke partijen – waarvoor de pers als spreekbuis fungeert – zetten beslissingen over wapenhandel op de politieke kaart. In eerste instantie gaat het steeds om concrete, problematisch geachte leveringen, maar vervolgens staan toetsingscriteria voor beslissingen omtrent toekomstige leveringen en de efficiëntie van het bestaande controleregime ter discussie.

Traditioneel zijn zowel het middenveld als de media hofleveranciers van de politieke agenda.⁴⁶ Toch heeft de vredesbeweging, die in de jaren tachtig een groot mobilisatiepotentieel opgebouwd heeft, de publieke opinie in de jaren negentig niet geactiveerd rond wapenexport.⁴⁷ Aan de andere kant van het middenveldspectrum zette de *Belgian Defence Industry Group*,⁴⁸ die opgericht werd in 1989 om de belangen van de sector te vrijwaren, wapenexport evenmin op de agenda. De sectorvertegenwoordiging komt pas in actie als nieuwe initiatieven voor regulering reeds op de politieke agenda staan.⁴⁹ De pers lijkt kortom zwaarder op de agendasetting inzake wapenhandel te wegen dan het middenveld.

(2) Wanneer wapenhandel op de politieke agenda staat, zijn verschillende aspecten ervan het voorwerp van debat. Wapens zijn in essentie instrumenten voor het gebruik van geweld. De inzet van wapens kan legitiem zijn, maar is dat niet altijd. Vanuit een zorg voor de impact van wapenleveringen op de veiligheidssituatie van burgers in bestemmingslanden en de mogelijkheid dat overbepapening regionale spanningen verhoogt die uitmonden in conflict, bestaat er een brede consensus over de nood aan controle op buitenlandse wapenhandel als een instrument van het buitenlandse beleid. Staten positioneren zich internationaal door bepaalde wapenleveringen al dan niet toe te staan en hierbij dienen ze hun internationale verplichtingen na te leven (bijvoorbeeld embargo's). Een Europees referentiekader voor de beoordeling van aanvragen voor wapenexport wint aan belang in de jaren negentig.

De handel in wapens heeft eveneens een afgetekende, binnenlandse politieke dimensie: de productie en export van wapens vertegenwoordigen een economisch belang met directe en indirecte gevolgen voor tewerkstelling. Beslissingen over de opportuniteit van specifieke leveringen vragen bijgevolg een afweging van verschillende, soms tegenstrijdige belangen en hier spelen partijpolitieke afwegingen: sommige dossiers krijgen een zekere urgentie en politieke partijen anticiperen op de electorale impact van hun positionering rond concrete dossiers.

Ook de efficiëntie van het controleregime bekleedt een centrale plaats in het debat. Hierbij rijst niet alleen de vraag of het bestaande wettelijke kader voldoet voor een gedegen controle op wapenhandel, ook over meer praktische aspecten zoals de fysieke grenscontroles en samenwerking tussen de verschillende betrokken overheidsdiensten

wordt stevig gedebatteerd. Daarnaast worden de besluitvormingsprocedure en de bevoegdheid om de beslissingen te nemen de inzet van het debat.

(3) De politieke discussie rond wapenleveringen draait in de eerste plaats om concrete exportdossiers waarin belangen op het spel staan. Wanneer specifieke vergunningaanvragen gecontesteerd worden, gaat men daar zeer pragmatisch mee om. Als het kan, zal de verantwoordelijke minister de contestatie ontmijnen, bijvoorbeeld door het probleem te herkadieren. Wanneer dat niet (meer) kan, zoekt men een andere uitweg, eerst bijna letterlijk door voor te stellen om de export te laten gebeuren via een ander land. Een andere voorgestelde oplossing vertrekt vanuit het principe van financiële compensatie door de aankoop van gecontesteerde wapenleveringen door de Belgische overheid (voor gebruik door het eigen leger of doorverkoop aan legitiem geachte eindgebruikers). Naarmate de inzet verhoogt, krijgen voorgestelde oplossingen een meer structurele dimensie, maar steeds ook met het oogmerk een concreet voorziene export te laten doorgaan. Het dossier wordt bijvoorbeeld gekoppeld aan wetgevende initiatieven waarbij tegenstanders van de levering betrachten lacunes in het bestaande controlesysteem op te vangen om soortgelijke leveringen in de toekomst onmogelijk te maken. Uiteindelijk duikt ook de koppeling met institutionele hervormingen op: één keer als een eenzijdige demarche, maar meermaals door inbedding in de logica van een bredere staatshervorming en een pleidooi voor de regionalisering van bevoegdheden.

(4) De verantwoordelijke ministers doen er alles aan om dossiers die ter tafel liggen door het regeringsoverleg te sluizen. Behoudens een enkele uitzondering keurt de Belgische regering gevoelige wapenleveringen uiteindelijk goed. Ze slaagt er tevens in goedgekeurde wapenexportdossiers te handhaven: op beslissingen wordt niet teruggekomen. Wel leiden principiële discussies over de impact van de voorziene leveringen op de situatie in de bestemmingslanden nadien – vaak als onderdeel van een compromis in de meerderheid – tot nieuwe wetgeving of aanpassingen van de bestaande wetgeving, zoals reeds vermeld. In de verschillende initiatieven zien we een duidelijke tendens naar verduidelijking en verstrenging van het wettelijke kader. Ethische boventonen hebben een plaats in het discours. Toch zal men steeds voldoende marge behouden in de toetsingscriteria om het welbegrepen eigenbelang en de eigen beleidsaccenten te vrijwaren.

Parlementsleden tonen zich actief door onthullingen over wapenhandel mee te nemen naar het halfroond. Het parlement als instelling weegt echter niet zwaar op de besluitvorming wanneer concrete dossiers het voorwerp van betwisting worden. Meerderheidspartijen dienen resoluties en moties in om andere leden van de coalitie onder druk te zetten, maar die werden zowel in 1991 (Saoedi-Arabië) als in 2002 (Nepal) geneutraliseerd als onderdeel van een globaal compromis binnen de regering. Bij de formulering van aanpassingen aan de bestaande wetgeving krijgt het parlement soms

meer ruimte: het wetsontwerp van 2003 en de bijbehorende hoorzittingen zijn hiervan een illustratie. Na de daaropvolgende beslissing tot regionalisering echter maakt de snelheid waarmee oplossingen geïmplementeerd worden duidelijk dat parlementaire deliberatie eerder als hinderlijk ervaren wordt door de besluitvormers. Dit geeft aan dat het parlement eerder een symbolische rol lijkt te hebben, zonder voelbare beleidsgevolgen, een vaststelling die ook in andere beleidsdomeinen geldt.⁵⁰

De besluitvorming blijft, ook wanneer ze conflictueus wordt, elitair.⁵¹ Een politieke en administratieve elite definieert en behartigt een status quo van gevestigde belangen. De continuïteit van het Belgische buitenlandse beleid betekent *business as usual*. Dossiers worden bij voorkeur in een administratieve logica behandeld, maar wanneer ze toch betwist worden in de politieke arena, gaan de betrokkenen zeer ver om afgesloten contracten te honoreren en toekomstige contracten niet te hypothekeren. Ook wanneer een hervorming van de regulering aan de orde is, probeert deze elite het *status quo ante* te vrijwaren, enerzijds door een verscheidenheid aan criteria in de wetgeving op te nemen die een politieke appreciatie – door toekomstige beleidsverantwoordelijken en in lijn met bestaande belangen – toelaat in de toepassing van de nieuwe wet nadien, en anderzijds door bevoegdheidsaspecten te herzien en de contestatie van toekomstige dossiers op die manier minder waarschijnlijk te maken.

1.5 Over belangen en bevoegdheden

De besluitvorming omtrent concrete dossiers tussen 1991 en 2003 sluit naadloos aan bij een Belgische politieke traditie inzake buitenlands beleid waarin commerciële en economische belangenbehartiging primeren. Ook de terugkerende koppeling van concrete, gecontesteerde exportdossiers aan wetgevende initiatieven die pas nadien richtinggevend worden voor het exportcontrolebeleid, illustreert een instrumentele Belgische aanpak die er in de eerste plaats op gericht is concrete bedrijfsbelangen te vrijwaren. In de verschillende wetgevende initiatieven vanaf 1968 tot 2003 zien we een formele verstrenging van de criteria van het wettelijke kader. De aandachtige lezer van de verschillende wetgevende initiatieven merkt evenwel op dat naast de criteria die op respect voor mensenrechten en het waarborgen van de internationale veiligheid gericht zijn, ook steeds de bescherming van economische belangen als toetsingscriterium gehandhaafd blijft.

Ideologische overwegingen bieden geen consistente matrix om de besluitvorming rond wapenhandel afdoend te verklaren. Het is opvallend dat de socialistische partijen, met name de Vlaamse SP – later sp.a – en de Franstalige PS elk een andere visie op de wapenhandelproblematiek hebben. Wapenproductie en -verkoop maken al eeuwen deel uit van de industriële activiteit in het zuiden van het land. Het recht op

verkoop van wapens noch het recht op aankoop van wapens door buitenlandse overheden staat er ter discussie. In 1991 wierp de PS zich expliciet op als de hoeder van het Waalse belang. Leden van de SP tonen een grotere gevoeligheid voor de mogelijke risico's van wapenexport en houden de regulering ervan op de politieke agenda met het oog op een strengere regulering.

De VU heeft vanuit haar specifieke ontstaansgeschiedenis als nationalistische partij ook een sterke pacifistische onderstroom. Toch is de partij in 1991 bereid leveringen aan de Golf door de vingers te zien wanneer ze garanties denkt te krijgen voor een verdere staats-hervorming. Het is omdat deze garanties uitblijven dat de partij uit de Belgische regering stapt. Aanvankelijk wordt de principiële houding van de VU beloofd in de opiniepeilingen, maar het potentieel wordt niet verzilverd in de daaropvolgende verkiezingen.

De inschatting leeft dat risicovolle wapenleveringen aan het buitenland electoraal niet zwaar doorwegen. Dat geldt ook in 2002 wanneer Agalev beslist om na het vertrek van een boegbeeld in de regering te blijven zetelen. Hoewel de pacifistische reflex bij de basis een probleem wordt voor de partijleiding, primeren andere overwegingen die de partij in de regering houden. Ook wanneer een liberale minister met een duidelijk geëxpliciteerd ethisch profiel de post van Buitenlandse Zaken waarneemt, zal die wat het wapenexportbeleid betreft het nodige doen om de levering van bestelde wapens – ook na stevige contestatie – te vrijwaren. Wanneer altruïstische overwegingen spelen omtrent de veiligheid van burgers of het voortbestaan van een rechtvaardige vrede elders in de wereld, krijgen die vaak een secundair belang toegedicht wanneer concrete belangen op het spel staan.

Naast het primaat van de commerciële en economische belangenbehartiging zijn binnenlandse politieke machtsverhoudingen en de staatsvormingsdynamiek eveneens belangrijk in de geschetste besluitvorming over de controle op buitenlandse wapenhandel. De groeiende rol van de gemeenschappen en gewesten in het buitenlandse beleid draagt bij tot een structurele 'verbinnenlandsing' van de besluitvormingsdynamiek in de buitenlandpolitiek. De regionalisering van de bevoegdheid voor het verlenen van vergunningen voor wapenexport – eerst informeel per taalrol en dan formeel via een wetswijziging – is een sluitstuk van deze ontwikkeling. Concrete dossiers zijn vanaf 2003 een zaak van de gewesten. De Belgische minister van Buitenlandse Zaken heeft na de regionalisering van de bevoegdheid *de jure* geen inspraak meer in de vergunningsbeslissingen. De afweging of voorziene leveringen al dan niet strijdig zijn met de externe belangen van België wordt gemaakt door de verantwoordelijke ministers van de respectieve gewestregeringen. De regionalisering van de bevoegdheid voor wapenexport is op deze manier illustratief voor de impact van binnenlandse politiek op het buitenlands beleid.

Doordat de Belgische federale staat is gebouwd op twee belangrijke deelentiteiten ver-
vaagt het verschil tussen conflicten over belangen en bevoegdheidsconflicten. We zien

dat in de twee besproken gevalstudies na de contestatie van een concreet dossier strengere wetgeving wordt aangenomen om toekomstige exportaanvragen te beoordelen. Wanneer een nieuwe consensus bezegeld wordt in een verstrenging van de wet, is de volgende reactie een poging om de bevoegdheid voor de toepassing van de wetgeving ter discussie te stellen. Op die manier zijn het politieke debat en de besluitvorming van 1991 en 2003 paradigmatische voorbeelden voor de middelpuntvliedende krachten van de Belgische pacificatiedemocratie: bij gebrek aan consensus wordt de zaak gesplitst en voert elke regio zijn eigen beleid.⁵²

Samenwerking in het buitenlandse veiligheidsbeleid is altijd een zaak van verschillende diensten, departementen en ministers geweest. Diplomatieke adviezen, strategische inschattingen, het verlenen van vergunningen, fysieke controle op goederen voor export en effectieve bestraffing van overtredingen zijn tot augustus 2003 een zaak van de federale overheid en de verantwoordelijkheid van de federale regering. Na de regionalisering blijft het in principe mogelijk een geharmoniseerd, Belgisch buitenlands wapenhandelbeleid te voeren, maar in de praktijk zien we nadien dat elke regio een eigen beleid op maat van zijn industrie zal ontwikkelen.⁵³ Stelselmatig zal er zich een divergentie in het beleid van de gewesten aftekenen, maar het primaat van de commerciële en economische belangenbehartiging in het Belgische buitenlandse beleid zal door de gewesten worden gehonoreerd.

1.6 **Besluit**

Vaak wordt het Belgische debat over wapenhandel gereduceerd tot een eenvoudige dichotomie: 'Vlaams pacifisme versus Waalse economische belangen'.⁵⁴ Hoewel deze twee aspecten zeker meespelen, volstaan ze op zich niet voor een goed begrip van de politieke dynamiek aangaande de regulering van wapenhandel in ons land. Waalse belangen blijken soms gewoon specifieke bedrijfsbelangen te zijn en het Vlaamse pacifisme is niet altijd even principieel. Een meer verfijnde analyse brengt het perspectief binnen van de Belgische buitenlandpolitiek, erkent de institutionele agenda en de dynamiek van de opeenvolgende staatsvormingen, maakt de koppeling zichtbaar met andere lopende dossiers en geeft zich rekenschap van de betekenisvolle rol die de pers opneemt.

Het politieke debat gaat in eerste instantie over de opportuniteit van specifieke wapenleveringen waarbij internationale veiligheidsaspecten, mensenrechtenbescherming en belangen in de weegschaal worden gelegd. In de beoordeling van concrete dossiers neigt de balans blijkbaar snel door te slaan naar de economische kant. Aangezien de belangenbehartiging een centrale pijler is van de Belgische buitenlandpolitiek, wekt

dit geen verbazing. Toch zijn wapens geen vanzelfsprekend exportproduct en de impact van wapens elders in de wereld heeft wapenhandel steeds opnieuw op de Belgische politieke agenda gebracht.

In de nasleep van onthullingen en gecontesteerde exportvergunningen verwerft ook de regulering van wapenhandel een plaats op de politieke agenda. De opeenvolgende wetten die de wapenhandel in België reguleren, vertonen een toenemende verfijning van criteria om een beoordeling te maken over de wenselijkheid van een concrete export, maar het wettelijke kader laat telkens nog behoorlijk wat appreciatiemarge in de toepassing ervan op concrete vergunningsaanvragen. Inzake de regulering van buitenlandse wapenhandel valt op dat na elke verstrenging van het wettelijke kader, de bevoegdheid om beslissingen te nemen opnieuw de inzet van discussie wordt. De regionalisering heeft ertoe geleid dat de bevoegde ministers binnen de door de wet voorziene appreciatiemarge de gewestelijke belangen ten volle in rekening kunnen brengen.

