

# Economie van de (Golf-)oorlog

P.A.G. van Bergeijk\*

**D**e bruikbaarheid van economische methoden bij het analyseren van oorlog en oorlogvoorbereiding staat ter discussie: oorlog zou niet mogen worden opgevat als het resultaat van nutsmaximalisatie en het gedrag van politici zou niet kunnen worden bestudeerd binnen het paradigma van de rationele keuze. De auteur stelt daar tegenover – met de Golfoorlog als voorbeeld – dat economen wel degelijk een nuttige bijdrage kunnen leveren bij het analyseren van gewapende conflicten. Het onderkennen van onzekerheid is daarbij essentieel.

Economen zijn wat onwennig wanneer zij zich op het terrein van oorlog, oorlogvoorbereiding en oorlogvoering begeven. Het begint al bij de boekhouding van het slagveld. Duurzame goederen, die voor militaire doeleinden zijn aangeschaft, worden volgens de boekhoudkundige conventies immers direct afgeschreven (ofte wel geconsumeerd). Daardoor kan het merkwaardige feit zich voordoen dat een volgens de Nationale Rekeningen niet meer bestaande tank uit 1991 een 'eeuwige' brug uit 1899 vernietigt. Het is allemaal erg verwarrend en de 'destructive creation' is dan ook nauwelijks onderwerp van serieus economisch onderzoek geweest<sup>1</sup>. Het is al met al heel begrijpelijk dat de analyse van het fenomeen oorlog vooral aan de journalistiek wordt overgelaten.

Het is ook niet onomstreden dat economen zich met dit onderwerp bezighouden. Hout heeft bij voorbeeld in reactie op Tinbergens *ESB*-artikel *Economie van de oorlog* uit 1985 de bruikbaarheid verworpen van de abstractie van de homo economicus als een methode om internationale betrekkingen te analyseren, onder andere omdat hij twijfelt aan de rationaliteit van staatslieden<sup>2</sup>. Hout benadrukt de subjectiviteit van het oordeel van de toonaangevende politici, wijst op de irrationaliteit van hun handelen (gelet op de gevolgen) en verwerpt daarom het nutsmaximalisatiemodel – en daarmee de inbreng van de economische wetenschap – voor de analyse van problemen van oorlog, oorlogvoorbereiding en oorlogvoering.

Het verzet tegen het gebruik van de term 'nut' in de onderhavige discussie heeft een begrijpelijke, maar toch vooral semantische, achtergrond: het past niet om het uitbreken van een gewapend conflict met alle vernietiging van mens en kapitaal van dien, op te vatten als de uitkomst van het streven naar maximale welvaart. Toch kan men moeilijk aan de indruk ontkomen dat feitelijk iedereen wel in deze categorieën denkt, maar dan vaak heel vaag en troebel<sup>3</sup>.

Voor een heldere oordeelsvorming mag geen der economische instrumenten van de analyse worden uitge-

sloten, maar... dan moet ons gereedschap wel toepasbaar zijn voor dit soort problemen. In dit artikel wordt bekeken hoe de economische schroevendraaier past op de duimschroeven van de internationale politiek. De boodschap is dat het onderkennen van onzekerheid juist op het gebied van oorlog, oorlogvoering en oorlogvoorbereiding essentieel is voor ons begrip van het functioneren van het internationale systeem.

## Sancties tegen Irak

Het is een interessante vraag om na te gaan wat we met behulp van de economische analyse zouden kunnen begrijpen en leren van het internationale steekspel rond de Iraakse annexatie van Koeweit. Het ging daarbij in eerste instantie om economische oorlogvoering en dat is een terrein waar economen zich wellicht wat beter thuis voelen. Het is bovendien een relevant probleem, nu de uitkomst voor Irak zo evident desastreus is geweest en het Iraakse leiderschap keer op keer een minder rampzalige uitweg werd geboden (al maakte het gezichtsverlies van Saddam wel steeds deel uit van iedere 'oplossing'). Economen moeten zich wel afvragen waarom die opties niet zijn aangegrepen. Kan de economische wetenschap met andere woorden bijdragen aan het inzicht in de problematiek?

Gelukkig is er in ieder geval één terrein waar ons diploma zonder mankeren geldig is. Het gaat dan om de vragen naar de (optimale) vormgeving en naar de te verwachten schade van economische sancties; de analyse van economische strafmaatregelen komt

---

\* Dit artikel is gebaseerd op een voordracht voor de themasessie van Economen Voor Vrede tijdens de ECOZOEK-dag.

1. P.A.G. van Bergeijk, *Economie: een vredige wetenschap?*, *ESB*, 18/25 december 1985, blz. 1276-1279.

2. J. Tinbergen, *Economie van de oorlog*, *ESB*, 20 februari 1985, blz. 172-175; W. Hout, *Economie en oorlog*, *ESB*, 20 april 1985, blz. 400-402.

3. F. Hartog, *Dood of slavernij als keuzeprobleem*, *ESB*, 10 april 1963, blz. 354-355.

immers min of meer neer op het omkeren van de theorie van handelsliberalisatie<sup>4</sup>. Het is opmerkelijk dat er onder economen al vrij snel een grote mate van overeenstemming ontstond over de mogelijke economische effectiviteit van de strafmaatregelen tegen Bagdad. Iedere econoom leek tot de conclusie te zijn gekomen dat we hier te maken hadden met het 'tekstboekgeval' van een succesvolle sanctie<sup>5</sup>. Iraks grote (economische) afhankelijkheid van het buitenland in samenhang met zijn geringe mogelijkheden tot het treffen van represaillemaatregelen, Iraks onvoldoende mate van flexibiliteit om invoervervangende industrie op te zetten, alsmede Iraks abrupte en vrijwel volledige isolement betekenden dat aan de condities voor succes van de sancties was voldaan en de later vrij gekomen gegevens indiceren dan ook dat het economische wapen doel heeft getroffen<sup>6</sup>. De economische opbrengst voor Irak bleef dus beperkt tot de plundering van Koeweit, terwijl daar het verlies van bijna alle olie-inkomsten en de kosten van het handelsembargo tegenover stonden en het lijkt uiterst onwaarschijnlijk dat uit die rekensom uiteindelijk een batig saldo voor Saddam zou kunnen resulteren.

Vanuit strikt economisch perspectief bezien vallen de ideale theoretische condities derhalve grotendeels samen met de feitelijke positie waarin Irak verzilde na de inval in Koeweit in augustus vorig jaar. En dan rijst een zeer wezenlijke vraag. Waarom heeft de alliantie tegen Irak voor de militaire optie gekozen en niet rustig afgewacht tot de economische wal de Iraakse kanonneerboot keerde?

### **Niet-economische aspecten**

Hier en daar was er al op gewezen dat de economische kant slechts één zijde van de medaille is en dat psychologische factoren vaak doorslaggevend zijn bij economische oorlogvoering en in het geval van de sancties tegen Saddam zelfs de balans naar de andere kant zouden kunnen doen doorslaan<sup>7</sup>. Saddam had zich immers laten kennen als een bruto en meedogenloos heerser, die zich gezien de felheid en de duur van de oorlog met Iran weinig aan de Iraakezen gelegen zou laten liggen. Het was daarom waarschijnlijker dat hij protesten zonder scrupules keihard zou neerslaan dan dat hij op aandrang van een morrende bevolking onder buitenlandse economische druk zou buigen. Toegeven zou immers onherroepelijk internationaal gezichtsverlies betekenen, aantasting van Saddam Huseins pas afgedwongen ontzag binnen de Arabische wereld en een tactische terugtrekking zou Saddams eigen ondergang kunnen betekenen omdat zo'n blijk van zwakte een prima aanleiding voor een staatsgreep zou kunnen vormen. De conclusie van de bondgenoten, dat het alleen maar toepassen van economische sancties een onvoldoende antwoord zou zijn op de Iraakse agressie, wordt bovendien achteraf ondersteund door het feit dat zelfs de zeer grote militaire dreiging rond het ultimatum van de Verenigde Naties de terugtrekking van de Iraakse troepen uit Koeweit niet heeft kunnen afdwingen. De recente onderdrukking van de rebellieën tegen het Ba'ath-regime heeft nogmaals de meedogenloosheid van Saddam en de kansloosheid van de oppositie onderstreept. Daarbij kwam dan nog dat de coalitie haast had, want het woestijnklimaat stelde een duidelijke grens

aan de mogelijkheid van een gewapende confrontatie. Na het verstrijken van dat ultimatum van Moeider Natuur zou de dreiging van het militaire instrument als sneeuw voor de zon wegsmelten en dan kon de druk op Bagdad alleen maar afnemen. Ook in economisch-militair opzicht wordt de timing van de gewapende confrontatie overigens min of meer bepaald door het optimale effect van de reeds in augustus 1990 ingezette economische sancties<sup>8</sup>. Ten slotte werd verwacht dat het gedurende lange tijd bijeenhouden van de coalitie een zeer moeilijke diplomatieke opgave zou zijn. Het leek al met al op basis van meteorologische en (cultureel-)politieke overwegingen onmogelijk of onverstandig om de onzekere politieke resultaten van sancties nog wat langer af te wachten.

Het feit dat economische oorlogvoering niet het gehoopte resultaat heeft opgeleverd en uiteindelijk moest worden vervangen door een militaire confrontatie zegt daarom maar weinig over de effectiviteit van economische sancties in het algemeen. Het onderstreept slechts dat de economische vraag naar de mogelijkheden van het aanbrengen van schade door middel van het belemmeren van de handelsstromen slechts één kant van de medaille is.

### **De tweede Golfoorlog**

Dan breekt de militaire confrontatie los. Het is aanvankelijk een beperkte oorlog waarbij Iraks economische en militaire infrastructuur vanuit de lucht gesloopt worden. Iedere dag dat er wordt gebombardeerd verliest Irak militaire macht en ook het economische potentieel slijt weg. Daardoor moest iedere hoop in Bagdad verdwenen zijn op de versterking van de onderhandelingspositie die zo belangrijk zou zijn wanneer de diplomatie het weer van de militairen kon overnemen. Het is dan ook moeilijk te begrijpen waarom de strohalm van Primakovs vredesvoorstel niet met beide handen werd aangegrepen. Hebben we hier dan te maken met gekken en zijn deze politici inderdaad irrationeel? Was de factor 'Saddam' met andere woorden de misrekening van de geallieerde diplomatie? Ik denk van niet. Het speciale geval Irak toont slechts heel duidelijk twee mankementen van op de traditionele benadering stoelende redeneringen. Daar waar de media – terecht – ruime aandacht hebben besteed aan analyses en speculaties met betrekking tot de drijfveren van de actoren in het drama rond de annexatie van Koeweit, lijken de weten-

4. P.A.G. van Bergeijk, *Handel en diplomatie*, dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen, 1990.

5. M. Smeets, Economic sanctions against Iraq: the ideal case?, *Journal of World Trade*, 1990, blz. 105-120; K. Elliot, G. Hufbauer en J. Schott, Judging from history, the anti-Saddam sanctions can work, *International Herald Tribune*, 11 februari 1990.

6. Een gedetailleerde analyse van de economische invloed van de sancties tegen Irak is te vinden in P.A.G. van Bergeijk, *Handel, politiek & handelspolitiek*, SDU, Den Haag, 1991.

7. M. Smeets, op.cit., blz. 120; P.A.G. van Bergeijk, Economische strafmaatregelen tegen Irak: de dief van Bagdad wordt nu zelf beroofd, *Staatscourant*, 10 augustus 1990.

8. P.G. Dekkers, Economische oorlogvoering: enige opmerkingen over boycot en embargo, *De Economist*, 1973, blz. 387-402.

schappers voornamelijk terug te zijn gevallen op oude vertrouwde verklaringsschema's, die achteraf weinig verhelderend bleken te zijn. De schijnbare irrationaliteit van Bagdad is met andere woorden een theoretisch-methodologisch artefact: zij resulteert uit foutieve, althans onrealistische, vooronderstellingen over de ruimte waarop de analyse zou mogen worden toegepast.

Het eerste mankement is dat de analyse te ver van de werkelijkheid staat omdat door de specialisatie van wetenschappers slechts hetzij de militaire, hetzij de economische (keuze-theoretische) aspecten worden bestudeerd. In het Iraakse geval bleken deze ten nauwste met elkaar verbonden. Bovendien was de theorie te statisch in de zin dat slechts de begin- en eindpunten van een bepaald systeem kunnen worden bestudeerd, terwijl het af te leggen pad zeker zo interessant en relevant kan zijn<sup>9</sup>.

Het tweede mankement is dat wetenschappers zich onvoldoende lijken te hebben gerealiseerd dat onzekerheid een belangrijk kenmerk is van het internationale systeem. Het onderkennen van onzekerheid is essentieel voor ons begrip van dit soort situaties<sup>10</sup>. In de eerste plaats is een kenmerk van strategische dreigementen dat uitvoering van het dreigement (indien dit niet geloofwaardig of groot genoeg is) voor beide partijen in het conflict kosten met zich meebrengt. Het dreigement zou dus te kostbaar voor de bedreiger kunnen zijn en daarom niet worden uitgevoerd. Boulding definieert zo'n dreigement als een mededeling die een verwachting oproept die geconditioneerd is op het optreden (of juist achterwege blijven) van bepaalde gedragingen<sup>11</sup>. Het sleutelwoord is hierbij: verwachting. De waardering van een dreigement in de nutsfunctie van het sanctiedoelwit moet het resultaat zijn van de confrontatie van de mogelijke schade met de subjectieve waarschijnlijkheid dat deze potentiële schade na (het voortduren van) internationaal 'wangedrag' ook daadwerkelijk zal worden aangericht. Tenzij de volle schade direct bij afkondiging van overwogen strafmaatregelen wordt opgelegd, is het dreigconcept gedurende langere periode geldig. Er bestaat immers de optie om maatregelen slechts gedeeltelijk uit te voeren om zo de geloofwaardigheid van het dreigement te vergroten dat de volle schade in een later stadium alsnog zal worden toegebracht. In het geval van Irak gaat het dreigconcept niet op voor de economische oorlogvoering, die immers al vrijwel direct totaal was (het lucht embargo voegde eigenlijk weinig toe nadat de olieboycot oliedicht bleek), maar het stapsgewijs opvoeren van de druk op Bagdad heeft wel steeds als een rode draad door de diplomatieke en militaire processen rond de operaties Desert Shield en Desert Storm gelopen.

Het bovenstaande illustreert dat onze benadering van het probleem niet deterministisch van aard mag zijn, maar dient uit te gaan van de stochastische uitkomst van situaties waarin economische en/of militaire oorlogvoering plaatsvindt. Dit uitgangspunt is bovendien verhelderend voor de aan het begin van het betoog gestelde vragen. Een beslisser die wordt geconfronteerd met de keuze tussen de wiskundig verwachte uitbetaling van een spelsituatie in de internationale betrekkingen en het spelen van dat spel kan de laatstgenoemde mogelijkheid prefereren. Indien het spel wordt verloren kan slechts de

gerealiseerde uitkomst irrationeel overkomen. De verwachte uitkomst kan desondanks wèl groot genoeg zijn. De beslissing om mee te doen aan een risikant spel met een mogelijk negatieve uitkomst biedt, met andere woorden, geen bewijs voor de stelling dat de hypothese van rationeel nutsmaximerend gedrag irrelevant is voor de te bestuderen problemen. Ook blijken persoonlijkheidskenmerken zoals de risicovoorkeur belangrijk voor de uitkomst van dat beslissingsproces, maar het gedrag van een waaghals is niet per definitie minder rationeel dan het gedrag van een risicomijder. Erkenning van de inherente subjectieve grenzen van de problematiek tast de relevantie van positieve economische analyse met andere woorden niet aan.

### **Bijdrage van de economische wetenschap**

De economische wetenschap kan dus bruikbare elementen voor de analyse van het geval Irak aandragen. Een economische analyse die recht doet aan de onzekerheid die kenmerkend is voor internationale conflicten biedt aanknopingspunten waarom Bagdad de strategie gevolgd heeft die zo heilloos is afgelopen<sup>12</sup>. In de eerste plaats suggereert deze benadering dat Irak door hoge kosten in termen van geallieerde slachtoffers aan een grondoffensief te verbinden de kans op daadwerkelijk militair ingrijpen te laag heeft ingeschat. Informatie over de eroderende militaire slagkracht in het Koeweitse theater van de operatie zal Bagdad bovendien om evidente redenen minder snel en minder volledig hebben bereikt dan Washington. Bovendien kan een perverse reactie bepaald niet worden uitgesloten. Een vergroting van het militaire dreigement kan juist tot Iraaks 'wangedrag' hebben bijgedragen indien het regime van Saddam Hussein het Amerikaanse dreigement met een gewelddadig conflict als een te zware straf beschouwde voor een relatief geringe misdrijving.

De analyse van oorlog, oorlogvoorbereiding en oorlogvoorkoming is een belangrijke taak. Economen kunnen duidelijk maken wat de kosten en baten zijn van een bepaalde strategie, zodat het keuzeprobleem waarvoor een volkshuishouding of haar politieke leiding staat helderder wordt geformuleerd. Juist onze beroepsgroep met een sterke preferentie voor welvaartsverhogende oplossingen kan essentiële inzichten leveren die bijdragen tot het bereiken of handhaven van een samenwerkingsevenwicht. Maar ook wanneer dat evenwicht onbereikbaar blijkt is de harde werkelijkheid van oorlog, oorlogvoorbereiding en oorlogvoering te belangrijk om door economen te worden veronachtzaamd.

### **Peter van Bergeijk**

9. Zie voor een dynamische analyse waarin militaire en economische instrumenten worden gecombineerd G. Ho-  
wer, *The effect of cooperation on crisis outcome*, Merriam  
Laboratory for Analytic Political Research, Illinois 1988.

10. J. Tinbergen, op.cit., blz. 175 noemt onzekerheid van  
partijen omtrent elkaars doelstellingen als een van de be-  
langrijkste eigenschappen van het internationale systeem.

11. K.E. Boulding, *Conflict and defense - a general theory*,  
New York, 1962.

12. P.A.G. van Bergeijk, A formal treatment of threats: A  
note on the economics of deterrence, *De Economist*, 1987,  
blz. 298-315.