

# Economische sancties: is Zuid-Afrika onkwetsbaar?

Economische strafmaatregelen tegen Zuid-Afrika zijn omstreden. Margaret Thatcher denkt dat zij niet zullen helpen en Ronald Reagan denkt dat ook. Onder de voorstanders van sancties zijn er trouwens ook die niet in de effectiviteit van sancties geloven. In de hitte van het debat wordt veelal over het hoofd gezien dat het hier om twee vragen gaat: enerzijds de vraag naar de schade die sancties veroorzaken, anderzijds de vraag naar de invloed van die schade op het proces van politieke verandering. In dit artikel wordt de eerste vraag beantwoord. De conclusie is dat een effectieve boycot zeker mogelijk. Een vrij kleine groep landen heeft een groot aandeel in de handel met Zuid-Afrika en de mate van substitueerbaarheid van het overgrote deel van de import lijkt gering.

**DRS. P.A.G. VAN BERGEIJK\***

## Inleiding

De recente ontwikkelingen in Zuid-Afrika en het onlangs verschenen rapport van de Commonwealth Group of Eminent Persons (CGEP) 1) hebben de maatschappelijke druk om over te gaan tot een economische boycot 2) van Zuid-Afrika vergroot. In de politieke discussie over het al dan niet economisch isoleren van Pretoria speelt de vraag naar de effectiviteit van economische strafmaatregelen als een middel om politieke verandering af te dwingen een belangrijke rol. Recent heeft Smeets 3) er op gewezen dat sancties Zuid-Afrika eigenlijk niet kunnen treffen omdat de republiek zo'n lange voorbereidingstijd heeft gehad om zich tegen boycotmaatregelen te wapenen en de afhankelijkheid van het buitenland te verminderen.

Twijfel aan de kracht van het economische wapen wordt ingegeven door de negatieve ervaringen die in het verleden met dit sanctie-instrument zijn opgedaan. Het fiasco van het graanembargo dat president Carter begin januari 1980 als antwoord op de inval van de Sovjetunie in Afghanistan afkondigde 4) ligt nog vers in het geheugen. Uit een recente kwantitatieve studie naar de effectiviteit van economische strafmaatregelen in de periode 1914-1983 blijkt bovendien dat het hier niet om een op zich zelf staand echec gaat: in 27 van de 103 bestudeerde gevallen beliep de schade voor het land dat werd getroffen door sancties minder dan een tiende procent van het bruto nationaal produkt (bnp) 5). Ook de contraproductiviteit van de in 1966 door de Verenigde Naties tegen het voormalige Rhodesië ingestelde sancties, die door de opgeroepen importsubstitutie de industrialisering juist stimuleerden en leidden tot een gemiddelde reële economische groei van 8 procent op jaarbasis in de periode 1967-1974 6), is debat aan de bedenkingen tegen het gebruik van economische strafmaatregelen.

Daar staat echter tegenover dat een historisch overzicht van economische sancties niet louter een verhaal van mislukkingen is. Hufbauer, Schott en Elliot stellen dat dit soort maatregelen in veertig procent van de gevallen succesvol kan worden genoemd 7). Bovendien heeft de internationale politiek ten opzichte van Pretoria die met de term 'constructive engagement' wordt aangeduid, de gewenste resultaten in ieder geval niet opgeleverd 8). De CGEP stelt

dat het veranderingsproces in Zuid-Afrika niet op gang kan komen en dat het geweld waarschijnlijk zal escaleren indien economische strafmaatregelen nog langer achterwege blijven: „It is not whether such measures will compell change; it is already the case that their absence and Pretoria's belief that they need not be feared, defers change" 9). Sommige leden van de Gemenebestcommissie gaan zelfs zo ver te stellen dat uitsluitend de allerpijnlijkste strafmaatregelen de Zuidafrikaanse regering kunnen aanzetten tot een verandering ten goede 10). Ten slotte dringt zowel zwart zuidelijk Afrika – de frontlijnstaten – als zwart Zuid-Afrika – bij monde van Nobelprijswinnaar Tutu en AN-leider Mandela – op het instellen van sancties tegen het apartheidregime aan.

In dit artikel wordt getracht om althans één aspect van de politieke discussie over het al dan niet toepassen van

\* De auteur dank Marko Bos voor diens waardevolle commentaar op een eerder concept.

1) De Commonwealth Group of Eminent Persons (CGEP), *Mission to South Africa*, Londen, 1986. Een recente Nederlandse brochure is *Nederland investert in apartheid*, AABN, FNV, KZA en KAIROS, Amsterdam/Utrecht, 1985.

2) De begrippen boycot en embargo worden in dit artikel als synoniemen gebruikt.

3) M. Smeets, Sancties kunnen land als Zuid-Afrika niet effectief treffen, *NRC-Handelsblad*, 25 juli 1986.

4) Zie bij voorbeeld A. Goshal, Going against the grain: lessons from the 1980 embargo, *The World Economy*, jg. 6, juni 1983, nr. 2, blz. 183-193.

5) G.C. Hufbauer, J.J. Schott en K.A. Elliot, *Economic sanctions reconsidered. History and current policy*, Washington, 1985, blz. 70-77, tabellen 4.1 t/m 4.5.

6) E.G. Cross, Economic sanctions as a tool of policy against Rhodesia, *The World Economy*, jg. 4, maart 1981, nr. 1, blz. 70-71 en 73-74.

7) Hufbauer e.a., op.cit., blz. 80.

8) Zie bij voorbeeld S.J. Ungar en P. Vale, South Africa: why constructive engagement failed, *Foreign Affairs*, jg. 64, winter 1985/86, nr. 2, blz. 234-258.

9) CGEP, op.cit., blz. 140.

10) M. Fraser (medevoorzitter van de CGEP) schrijft in de *International Herald Tribune* van 14 juli 1986: „The Afrikaner (...) will not be dissuaded from his chosen course by reasoned argument or quiet diplomacy even if it is called constructive engagement. He will only be dissuaded by pressure, often extreme pressure.”

economische sancties te verduidelijken. Gepoogd wordt een antwoord te vinden op de vraag of de economie van Zuid-Afrika significante schade zal ondervinden van boycotmaatregelen. Indien dit niet het geval is, mag aan het instellen van beperkende maatregelen met betrekking tot het economische verkeer immers niet meer betekenis worden toegekend dan een symbolische.

De inperking tot de vraag naar de economische schade wordt bovendien ingegeven door het ontbreken van een eenduidige relatie tussen de effectiviteit van het sanctie-instrument, gemeten aan de verstoring van economische processen in het doelwit, en de doeltreffendheid, gemeten aan verandering van de politiek van het geboycotte land (11). Derhalve impliceert de conclusie van dit artikel, dat de mogelijkheid dat Pretoria hard getroffen kan worden door economische strafmaatregelen, geen antwoord is op de vraag of een boycot zal leiden tot afschaffing van het apartheidsstelsel in Zuid-Afrika: de uitkomst van de hier uitgevoerde analyse duidt er slechts op dat aan één van de noodzakelijke voorwaarden voor politiek succes is voldaan.

## Hoe sancties werken

Alvorens de aandacht te richten op de actuele positie van het doelwit Zuid-Afrika, lijkt het zinvol om een kort theoretisch overzicht te geven van de mechanismen om economische kosten aan een ander land op te leggen door beperking van de internationale handels- en kapitaalstromen (12).

In het standaard neoklassieke handelsmodel komt de analyse van het instellen van een volledige boycot, die import en export van het doelland stillegt, neer op het omkeren van de traditionele theorie, waarmee de voordelen van het openstellen van een land voor internationale handel worden geïllustreerd; een gedeeltelijke boycot kan worden opgevat als een daling van de ruilvoet. De uitkomsten van dit statische model komen overeen met de intuïtieve noties dat het welvaartsverlies ten gevolge van een sanctie groter wordt naarmate de aanbod- en de vraagstructuur van het door boycot getroffen land inflexibeler zijn en de afhankelijkheid van import en export groter is. Derhalve biedt de neoklassieke benadering zowel een onderbouwing voor de stelling dat partiële sancties slechts partiële resultaten kunnen opleveren, als voor de constatering dat het gedurende lange tijd delibereert over het al dan niet instellen van sancties de potentiële economische schade vermindert. Immers, de rigiditeit van de produktiestructuur is in het algemeen een korte-termijnaangelegenheid.

Een meer (wereld)marktgerichte benadering analyseert het instellen van economische strafmaatregelen met behulp van het oligopolie-model, waarbij het opleggen van economische kosten wordt geassocieerd met het verhogen van het prijspeil van de importgoederen door beperking van het aanbod, in casu de export van goederen naar het te boycotten land. Naast de hierboven genoemde invloeden blijkt de effectiviteit van de sanctie te worden bepaald door de reactiesnelheid van het aanbod van de landen die niet meewerken aan de boycot. Verder is het aandeel in de totale goederenstroom van en naar het doelwit van de landen die de sanctie uitvaardigen van belang. De ervaringen die met kartels zijn opgedaan, suggereren bovendien dat de duurzaamheid en effectiviteit van de boycot wordt bevorderd door een zo beperkt mogelijk aantal aanbieders.

Bovenstaande overwegingen hebben eigenlijk slechts betrekking op de korte-termijneffecten van sancties en verwaarlozen de lange-termijndimensie van de in te stellen boycot, in het bijzonder de gevolgen voor de economische groei. Immers, ook als de korte-termijninvloeden te verwaarlozen zijn en de beschouwde volkshuishouding door de economische strafmaatregelen niet op een lager groeipad terecht komt, lijkt het waarschijnlijk dat de groei-voet van het nationale produkt in een open economie, die zich kan toelagen op die produkten waarin zij compara-

tief voordeel heeft, groter zal zijn dan in een door boycot en embargo getroffen economie, waar inefficiënt gebruik van produktiefactoren ten gevolge van imports substitutie en mogelijk dalende besparingen en investeringen het groeitempo remmen. In deze benadering betreedt men het terrein van de zogenaamde opportuniteitskosten. De kosten van de sanctie voor het doelwit zouden dan niet moeten worden uitgedrukt in direct inkomensverlies, maar in termen van niet gerealiseerde alternatieven (13).

Ten slotte volgt uit een zuiver keynesiaanse op de effectieve vraag gerichte analyse dat een daling van de export van het doelwit versterkt door het multipliereffect een nog sterkere daling van de geaggregeerde vraag oproept. Ook een daling van de marginale invoerquote leidt in deze visie via de multiplier tot een lager evenwichtsincome. Voor de geldigheid van deze benaderingswijze is echter wel vereist dat het doelwit hetzij niet in staat is om te signaleren waardoor de geaggregeerde vraag daalt (hetgeen onwaarschijnlijk is), hetzij geen mogelijkheden heeft of niet bereid is om de daling van de effectieve vraag te compenseren door bij voorbeeld stimulerende overheidsmaatregelen.

Gezien de mate van overeenstemming tussen de resultaten van de geschetste uiteenlopende benaderingen, lijkt een aantal conclusies ten aanzien van de mogelijkheden om door middel van sancties economische schade toe te brengen vanuit theoretisch oogpunt onomstreden. De effectiviteit van economische strafmaatregelen lijkt te worden bepaald door:

- het belang van de import- en exportsector voor de economie die doelwit van sancties is;
- het aandeel van de boycottende landen in de handelsstromen van en naar het doelwit;
- de mate van substituëerbaarheid met betrekking tot het pakket goederen waarop de sanctie betrekking heeft;
- de tijdsduur van de sanctie en de voorbereidingstijd tot het instellen van economische strafmaatregelen.

Het doet er daarbij in principe niet toe of de invoer van het doelwit direct wordt beperkt of op de meer indirecte wijze, waarbij verminderde exportopbrengsten de mogelijkheden om te importeren beperken.

## De sanctiegevoeligheid van Zuid-Afrika

Bovenstaande overwegingen vormen het uitgangspunt voor het onderzoek naar de mate waarin Pretoria een minder starre economische structuur heeft gerealiseerd of anderszins heeft getracht om de economische afhankelijkheid van het buitenland te verminderen. In tegenstelling tot wat men zou verwachten, zijn de Zuidafrikaanse autoriteiten niet alleen van mening dat zij een dergelijke verandering van de volkshuishouding niet kunnen bewerkstelligen, maar ook dat dat niet nastrevenswaardig is: „A further fallacy (...) is the reasoning that the effects of unfavourable external influences (such as the socio-political developments) could to a large extent have been 'compensated' or 'neutralized' (...) In this connection it has even been alleged that our economic policy should have aimed at 'im-

11) P.G. Dekker, Economische oorlogvoering. Enige opmerkingen over boycot en embargo, *De Economist*, jg. 121, 1973, nr. 4, blz. 390 – 391.

12) Voor de geïnteresseerde lezer verwijs ik naar de theoretische onderbouwing van het verrichte empirische onderzoek in de volgende publikaties. R.C. Porter, International trade and investment sanctions: potential impact on the South African economy, *Journal of Conflict Resolution*, jg. 23, december 1979, nr. 4, blz. 579 – 612; T.O. Bayard, J. Pelzman en J. Perez-Lopez, An economic model of US and Western sanctions against the Soviet Union and Eastern Europe, in: *The Soviet economy in the 1980s: problems and prospects*, Joint Economic Committee US Congress, Washington, 1983, Deel II, blz. 507 – 555; Hufbauer e.a., op.cit.

13) Het probleem speelt bij voorbeeld ook bij de economische bestudering van de oorlogssector. Zie H. de Haan, Enige economische gevolgen van de bewapeningswedloop, *ESB*, 5 augustus 1981, blz. 740.

**Tabel 1. Economische relaties van Zuid-Afrika met het buitenland**

	1975	1985
Bnp per hoofd in prijzen van 1980, in Rand	2.064	1.964
Procentuele bijdrage aan bnp		
– primaire sector	20,5	21,1
– secundaire sector	30,9	29,7
– tertiaire sector	48,6	49,2
Procentueel aandeel in de opbrengst van mineralen		
– goud	62	59
– kolen	8	20
– rest	30	21
Handelsafhankelijkheid a)	57,2	56,9
Exportaandeel goud (in %)	38,6	37,5
Importaandeel machines en transportmiddelen (in % b)	42	43

Bron: Department of Finance, *Financial Perspective on Current Developments*, MCA Data Series Update 2/86, mei 1986, blz. 1, 3, 28 en 86.

a) Totaal van export en import als percentages van het bnp.

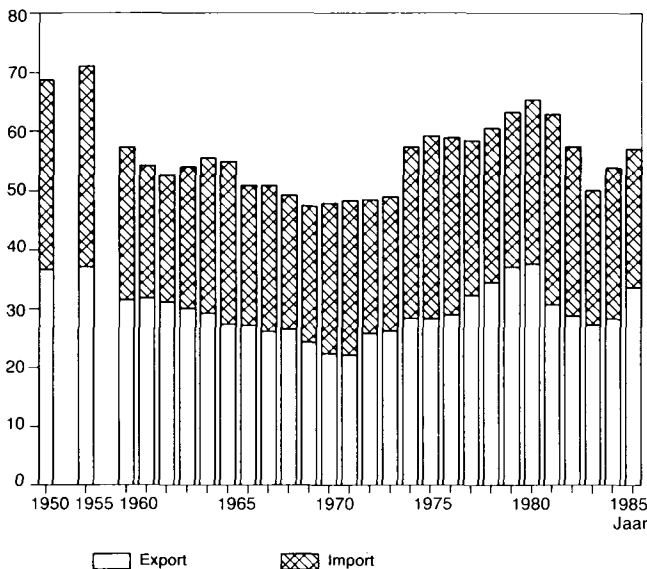
b) Cijfers hebben betrekking op 1965 en 1983 en zijn ontleend aan de Wereldbank, *World Development Report 1986*, Washington, 1986, tabel 11, blz. 200-201.

munising' South Africa by resorting to direct control measures. This surely cannot be right" 14).

Tabel 1 schetst in grote lijnen de economische afhankelijkheid van het buitenland en de geringe diversiteit van de exportproducten. Het exportpakket bleef over de afgelopen decade grosso modo samengesteld uit een zeer beperkt assortiment waarin de delfstoffen kolen en goud de belangrijkste bronnen van inkomsten vormen. In feite verschildt het actuele beeld dat uit de officiële 15) statistieken naar voren komt, nauwelijks van de kenmerken van de Zuidafrikaanse economie zoals Porter die in 1979 schetste: een groot aandeel van de primaire sector, met name de mijnbouw, in zowel het bnp als de export en een sterke afhankelijkheid van de invoer van kapitaalgoederen in samenhang met een achterblijven van de productie van intermediaire goederen 16).

Voor zover er in de produktiesfeer sprake is van voorbereidingen op mogelijke sanctiemaatregelen gaat het om het aanhouden van strategische voorraden (voornamelijk ruwe olie) en niet om significante beperking van het relatieve aandeel van import en export (zie figuur 1).

**Figuur 1. Relatief procentueel aandeel in- en uitvoer in het bnp**



Bronnen: IMF, *International Financial Statistics*, diverse jaren en Department of Finance, op.cit.

**Tabel 2. Handelsstromen van en naar Zuid-Afrika**

	Procentueel aandeel in Zuidafrikaanse export					
	1978	1980	1982	1983	1984	1985
Verenigde Staten	12,1	8,3	6,9	8,5	8,4	8,7
Japan	6,8	6,0	8,7	7,5	7,7	7,9
West-Duitsland	6,0	4,0	4,4	3,6	3,9	3,8
Verenigd Koninkrijk	10,9	6,9	7,4	6,4	4,3	6,1
Frankrijk	2,5	2,0	2,4	1,8	2,2	1,9
Nederland	1,8	1,2	1,4	1,7	2,4	3,4
Italië	1,8	1,9	1,9	1,9	2,5	3,6
Totaal der 7 landen	41,8	30,4	33,2	31,5	31,4	35,4
	Procentueel aandeel in Zuidafrikaanse import					
	1978	1980	1982	1983	1984	1985
Verenigde Staten	15,8	13,8	14,6	15,2	15,9	13,4
Japan	13,1	9,1	10,0	11,8	12,9	10,2
West-Duitsland	20,3	13,1	14,7	13,8	15,6	16,6
Verenigd Koninkrijk	16,6	12,2	11,9	11,7	11,1	12,1
Frankrijk	7,6	3,8	4,2	3,8	3,8	4,6
Nederland	2,4	1,4	1,4	1,5	1,8	2,0
Italië	3,5	3,1	3,3	3,2	3,5	3,2
Totaal der 7 landen	79,3	56,5	60,1	60,9	64,6	62,2

Bron: IMF, *Direction of Trade Statistics*, 1986.

Wel is met enig succes een spreiding van handelspartners nagestreefd, waardoor minder afhankelijkheid ten opzichte van individuele landen werd bereikt (tabel 2). De vermindering van deze soort sanctiegevoeligheid, die voornamelijk tussen 1978 en 1980 is bereikt, werd echter niet doorgezet in de daarop volgende jaren. De kwetsbaarheid van de Zuidafrikaanse in- en uitvoer is sinds 1980 zelfs weer iets toegenomen. De vier belangrijkste handelspartners namen ook in 1985 ruim de helft van de invoer van de republiek voor rekening. De uitvoerzijde is minder gevoelig voor de acties van een kleine groep landen, maar daar staat tegenover dat Zuid-Afrika's belangrijkste handelspartners – de Verenigde Staten, Japan, West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk – een homogene groep vormen en in ieder geval in staat moeten worden geacht om een gezamenlijke economische politiek gericht op het isoleren van Zuid-Afrika door te voeren. Per saldo lijkt de sanctiegevoeligheid van de republiek gedurende de afgelopen 10 jaar niet opmerkelijk te zijn verminderd, ondanks het feit dat de dreiging van algemene economische strafmaatregelen tijdens die periode stellig is toegenomen.

Het moet echter duidelijk zijn dat er ook voldoende redenen aanwezig zijn om de mogelijkheden voor een boycot van Zuid-Afrika met de nodige scepsis te bekijken. Het land voert vrijwel geen primaire goederen in en beschikt over aanzienlijke olievoorraden, zodat sancties langdurig moeten worden toegepast om effect te hebben. De belangrijkste reden om te twifelen aan de mogelijkheden van het effectief isoleren van de Republiek wordt echter gevormd

14) G. de Kock, *Market oriented policy and economic adjustment in South Africa*, lezing voor de Afrikaner Sakekamer, 26 juni 1986, blz. 13. De Kock is president van de Centrale Bank.

15) Noodgedwongen worden de vergelijkingen gebaseerd op gegevens die worden verstrekt door Zuidafrikaanse overheidsinstellingen, die er alle belang bij kunnen hebben om bepaalde gegevens achter te houden of zelfs te vervalsen. Vergelijk ook H.B. Falkena, *Die makro-economiese verband tussen die openbare en privaatsektor in Suid-Afrika*, Johannesburg, 1979 (proefschrift Groningen), blz. xxiv: „De vrees voor zwarte overheersing domineert echter nog steeds het gehele denken in Zuid Afrika; feitelijk elke andere soort staatsbeleid wordt hieraan ondergeschikt gesteld en de wisselwerking tussen de politieke, rechts- en economische orde wordt hierdoor ook veel intensiever en ingewikkelder dan in menig ander land ter wereld. Objectieve waarneming wordt in zo'n soort maatschappelijk stelsel een uiterst moeilijke zaak”.

16) Porter, op.cit., blz. 587 – 589 en 582 – 583.

**Tabel 3. Zuid-Afrika's aandeel in de produktie van een aantal mineralen, in procenten**

	Wereldproduktie	Europese vraag
Asbest	5	12
Chroom	35	48
Goud	57	31 a)
Mangaan	21	42
Platina	46	24 a)
Vandium	35	22

a) Alleen directe handel.

Bron: J.G. Waardenburg, *Ontwikkeling en veiligheid: een commentaar in: B. Goudzwaard (red.), Economie, bewapening en ontwikkeling*, Alphen aan den Rijn, 1985, tabel 8, blz. 188.

door het feit dat het land gewild 'hard' internationaal ruilmiddel produceert. Eén blik op het Zuidafrikaanse aandeel in de produktie van essentiële mineralen (zie tabel 3) lijkt voldoende om te concluderen dat een belangrijk deel van de Zuidafrikaanse export niet door sancties zal worden getroffen 17).

Het is echter niet alles goud wat er blinkt; onbewust lijkt de internationale gemeenschap het recept voor economische oorlogvoering te hebben opgevolgd dat Dekker in 1973 verstrekte: „De potentiële produktie van een toekomstige vijand wordt het meest geschaad als hij strategische materialen invoert in ruil voor luxe produkten” 18). Dekker verstaat onder 'strategische goederen' goederen die een knelpunt helpen vermijden en concludeert dat het juist de invoer van strategische materialen is die de potentiële vijand afhankelijk maakt van het exporterende land 19). De ruil voor luxe goederen (in casu goud) houdt de afhankelijkheidsrelatie eenzijdig. Tabel 4 toont dit kwalitatieve aspekt van economische afhankelijkheid van Zuid-Afrika van de internationale gemeenschap, in casu de Oeso, die blijkens tabel 2 het merendeel van de invoer van de republiek voor haar rekening neemt. Ongeveer 60% van de goederenimport is geconcentreerd in de SITC-categorie 7, Machines en transportmiddelen. Zodra Zuid-Afrika door een invoerstop van kapitaalgoederen en intermediaire produkten wordt getroffen of door een gedeeltelijk effectieve boycot van haar exportprodukten wordt gedwongen om deze essentiële import te beperken lijkt de actuele situatie derhalve nog het meest op een moderne versie van koning Midas, wiens meest directe behoeften niet konden worden bevredigd, omdat zijn voedsel in goud veranderde. De produkten van de exportsector kunnen immers in het Zuidafrikaanse geval niet als substituuat voor de invoergoederen dienen.

Porter onderkent in zijn input-outputanalyse van de gevolgen van een internationale handels- en investeringsstop de moeilijkheden van het boycotten van de Zuidafrikaanse goud- en mineralenuitvoer en de mogelijkheden van het land om goederen ondanks handelsbeperkingen te verkrijgen door een prijs te betalen die boven de wereld-

**Tabel 5. Gevolgen van een boycot van de Zuidafrikaanse export volgens Porter**

Reductie export in procenten	Reductie bnp in procenten
10	4,3
20	8,1
30	21,7
40	25,5
50	37,7
60	49,7

Bron: Porter, op.cit., blz. 602-605.

prijs ligt. Daarom wordt het land in het lineaire-programmeringsmodel van Porter vrijgelaten om 'zelf' te bepalen welke importcategoriën zullen worden beperkt zodra de betalingsbalansrelatie als een effectieve restrictie gaat werken. De boycot blijft in het model globaal beperkt tot de export van sectoren buiten de mijnbouw. Ongeacht het feit of de strafmaatregelen gericht zijn tegen de handel of tegen kapitaalstromen blijkt er een minimaal vereiste reductie van om en nabij de 30% te bestaan, waarbij de Zuidafrikaanse volkshuishouding niet meer in staat is om de consequenties van de sancties te ontlopen (zie tabel 5) 20). Een embargo gericht op een met zorg samengesteld pakket kapitaalgoederen kan worden bereikt bij een nog geringer 'markt'aandeel van de effectief bij de strafmaatregelen betrokken exporteurs.

Kort en goed komen uit het bovenstaande overzicht geen sterke aanwijzingen naar voren die de veronderstelling ondersteunen dat de kwetsbaarheid van de Zuidafrikaanse volkshuishouding voor sancties sterk is afgenomen: de openheid van de economie is niet beperkt, het aantal landen-aanbieders is niet groot, terwijl het merendeel van de invoer niet uit andere bronnen te verkrijgen zal zijn. Gezien de al eerder aangehaalde uitlatingen van Zuidafrikaanse autoriteiten en het toch wel vrij stabiele beeld dat uit de statistieken naar voren komt lijkt het realistischer om aan te nemen dat de sanctiegevoeligheid, ondanks de stellig toegenomen dreiging ongewijzigd is gebleven. Dat betekent dat de resultaten van Porters studie, hoewel gedateerd, ook nu nog een aanduiding zijn van de gevoeligheid van de Zuidafrikaanse volkshuishouding.

## Een experiment

Uitsluitel ten aanzien van de sanctiegevoeligheid kan

17) R. Saager, *Durchführbarkeit und Folgen von Rohstoffsanktionen gegen Südafrika*, *Neue Zürcher Zeitung*, 13/14 juli 1986, blz. 9 - 10 en 15 juli 1986, blz. 11.

18) Dekker, op.cit., blz. 395.

19) Idem, blz. 399.

20) Porter, op.cit., blz. 604, 605 en 607.

**Tabel 4. Onderverdeling van de Zuidafrikaanse import uit de Oeso naar SITC-categorie, in procenten van het totaal**

SITC	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984
0 Voeding en levende dieren	2,3	2,6	1,7	1,7	1,6	2,0	6,1
1 Dranken en tabak	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9
2 Grondstoffen behalve brandstoffen	2,7	3,3	2,9	3,2	3,7	3,2	3,4
3 Minerale brandstoffen	0,9	1,1	1,0	0,8	0,8	0,9	0,8
4 Dierlijke en plantaardige oliën en vetten	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5
5 Chemische produkten	9,4	12,2	10,0	11,5	11,1	10,3	11,1
6 Fabrikaten	17,1	22,7	15,1	13,9	14,4	13,2	13,5
7 Machines en transportmiddelen	58,7	49,5	60,5	61,2	60,1	61,6	55,3
8 Diverse gefabriceerde goederen	7,6	6,9	6,8	6,2	6,7	7,1	7,6
9 Niet afzonderlijk genoemde goederen	0,6	0,7	1,1	0,6	0,7	0,7	0,9
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: OECD, *Foreign trade by commodities*, deel 1, Parijs, 1986.

in theorie eerst worden verkregen uit het herhaalbaar en controleerbaar experiment. Vertegenwoordigers van een wetenschap die niet kan bogen op inzicht verkregen door middel van zulke experimenten, moeten de kennis over het kenobject van hun studie soms ontlenen aan een toevallige samenloop van omstandigheden. In het geval van economische strafmaatregelen tegen het apartheidsregime ligt één uitgangspunt voor de economische analyse van sancties in het bijzonder voor de hand: de weigering in september 1985 van een aantal internationale banken om kortlopende leningen aan de republiek te verlengen. Het is van belang om hier te signaleren dat deze gebeurtenis door de Zuidafrikaanse autoriteiten in verband is gebracht met politieke druk (21), maar ook dat er mijns inziens in het geheel geen sprake is geweest van invloed van de betreffende overheden op de beslissing van het internationale bankwezen. Evenmin lijkt er sprake van coördinatie tussen de internationale banken te zijn geweest. Het lijkt daarom in dit geval passend om van een 'marktsanctie' te spreken.

Achteraf bezien valt de vertrouwenscrisis vooral te verklaren uit het feit dat marktpercepties van het politieke risico hebben geleid tot een verminderde beschikbaarstelling van lang risicodragend kapitaal. Omdat alle marktpartijen slechts bereid waren tot het verstreken van kort kapitaal (zie tabel 6) en feitelijk bij voortdoring op de wip zaten om

Tabel 6. Bruto-schuldpositie van Zuid-Afrika ten opzichte van het westerse bankwezen

Schuld in mrd. dollars	Schuld met een looptijd korter dan een jaar in % van totaal
1981 (ultimo) 23,2	39
1982 (ultimo) 14,3	61
1983 (ultimo) 18,4	64
1984 (ultimo) 18,9	67
1985 (ultimo) 17,0	67

Bron: Bank for International Settlements, *The maturity distribution of international bank lending*, Bazel, div. jaren.

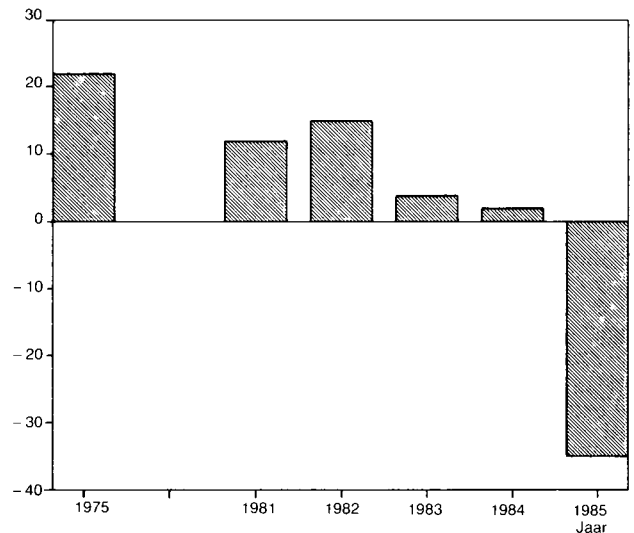
het land te verlaten indien de politieke instabiliteit nog verder toenam, kon de beslissing van een beperkt aantal – voornamelijk Amerikaanse – banken leiden tot een ineenstorting van het op exportkrediet gebouwde kaartenhuis. De Zuidafrikaanse overheid bleef geen andere mogelijkheid over dan het eenzijdig bevriezen van zo'n \$ 12 mrd. aan kortlopende buitenlandse schuld (22). Bovendien moest het dubbele wisselkoersstelsel, dat in februari 1983 was afgeschaft, weer worden ingesteld om verder wegstromen van kapitaal te voorkomen. Inmiddels heeft de marktsanctie duidelijk sporen achtergelaten in de vorm van kapitaalafvloeiing en de daarmee geassocieerde scherpe daling van het relatieve aandeel van de bruto investeringen (zie figuur 2 en 3). Indicatief voor het internationale desinvesteren in het land is verder het feit dat zich sinds 1983 geen nieuwe bedrijven uit de Verenigde Staten in Zuid-Afrika hebben gevestigd. In 1985 vertrokken 38 Amerikaanse ondernemingen (23). Ook het verschil tussen de commerciële en officiële Zuidafrikaanse rand vormt een duidelijke indicatie voor de verminderde aantrekkelijkheid van het investeren in de republiek.

Ofschoon de dynamische implicaties van het desinvesteringproces nog niet ten volle kunnen worden beoordeeld en de causaliteit wellicht enigszins dubieus is, is het toch opmerkelijk dat het bnp in 1985 een reële daling van 1 procent onderging en dat volgens voorlopige cijfers over het eerste kwartaal een verdere contractie met 1 ½ procent heeft plaatsgevonden (24). Daarmee lijkt de marktsanctie een ondersteuning te vormen voor de stelling dat zelfs een op internationale economische strafmaatregelen voorbereid land gevoelig geraakt kan worden. Dit resultaat is in overeenstemming met de verwachting a priori dat geen enkel land in staat is om de voordelen van internationale

Tabel 7. Guldenkoers officiële en commerciële Zuidafrikaanse rand

	Officiële Rand	Commerciële Rand
Juni 1985 (ultimo)		2,0525
September 1985 (ultimo)	1,1900	1,0450
December 1985 (ultimo)	1,0800	0,7692
Maart 1986 (ultimo)	1,2400	0,8392
Juni 1986 (ultimo)	1,0000	0,5824

Figuur 2. Netto kapitaalinstroom in procenten van bruto binnenlandse bestedingen



Bron: Departement of Finance, op.cit.

specialisatie te ontgaan zonder te worden geconfronteerd met een gevoelig welvaartsverlies.

## Slot: de inzet van economische wapens

Vooropgesteld moet worden dat na het implementeren van economische strafmaatregelen ongetwijfeld getracht zal worden de pijn zoveel mogelijk af te wentelen op de frontlijnstaten en de zwarte bevolking. Het lijkt echter waarschijnlijk dat de mogelijkheden van afwenteling, gezien de penibele economische toestand beperkt zullen blijven (25), zodat ook de blanke toplaag door vrij algemeen doorgevoerde sancties zal worden getroffen.

Aan de economische voorwaarden voor effectieve boycotmaatregelen lijkt te kunnen worden voldaan. Een vrij kleine groep landen, waarvan mag worden verwacht dat zij tot zinvolle afspraken kunnen komen, heeft een groot aandeel in de handelsstromen van en naar Zuid-Afrika. De mate van substitueerbaarheid van het overgrote deel van de Zuidafrikaanse import (machines, transportmiddelen, reserveonderdelen) lijkt gering en de mogelijkheden van vervangende leveranties door derde landen zullen beperkt zijn. Aan de uitvoerzijde wordt Zuid-Afrika geconfronteerd met dezelfde landen, die samen in ieder geval een vol-

21) Bij voorbeeld De Kock, op.cit., blz. 5 en 17.

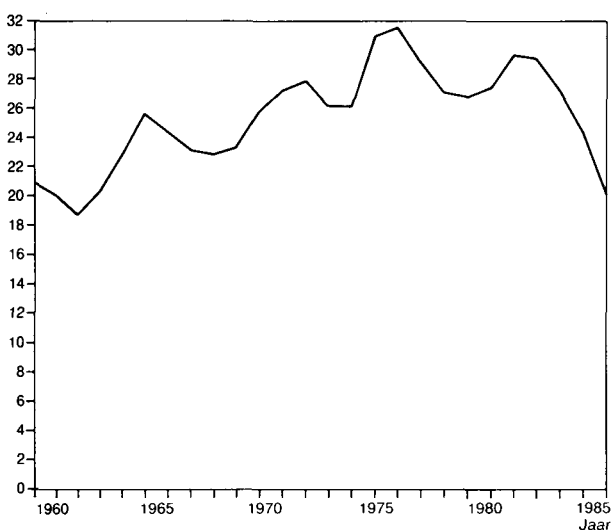
22) *Wall Street Journal*, 2 september 1985, blz. 9 – 11.

23) *South Africa Alert*, 16 juli 1986, nr. 13, blz. 3. In 1984 vertrokken 7 bedrijven uit de Republiek en de tussenstand voor 1986 belooft 10 stuks.

24) A. Robinson, South Africa's economy: twenty six years of siege, *Financial Times*, 11 juli 1986.

25) Zie bij voorbeeld B. Simon, Poverty in South Africa, *Financial Times*, 4 augustus 1986.

**Figuur 3. Bruto investeringen in Zuid-Afrika, 1960 – 1985, in procenten van het bnp**



Bron: zie figuur 1.

doende groot aandeel hebben om te verwachten dat doorvoering van sanctiemaatregelen tegen Zuidafrikaanse exportproducten resultaten zal opleveren. Ten slotte dient te worden opgemerkt dat werkelijk structurele aanpassingen, buiten de vermindering van de olieafhankelijkheid, in de afgelopen tien jaar niet hebben plaatsgevonden.

De internationale gemeenschap blijkt dus te beschikken over een stok om het apartheidsregime te slaan. In de politieke discussie over het al dan niet toepassen van economische strafmaatregelen dient men echter niet alleen de mate van optredende schade in de beschouwing te betrekken, maar ook de verwachte gedragsverandering van het slachtoffer. Gezien de onzekerheid met betrekking tot de relatie tussen deze twee doelvariabelen lijkt het zinvol om naast de 'stick' ook de 'carrot' in de strijd te werpen. Immers, een ezel kan men tot lopen bewegen door hem te slaan of hem een wortel voor te houden; combinatie van beide technieken levert een nog beter resultaat op. Deze toegepaste ezelspsychologie 26) duidt op de wenselijkheid om, indien tot sancties wordt overgegaan, ter zelfder tijd een pakket maatregelen te presenteren gericht op compensatie van de negatieve economische consequenties die het afschaffen van de apartheid voor de blanke minderheid heeft.

**Peter van Bergeijk**

26) De terminologie is van Dekker, op.cit., blz. 392.