

Handel en diplomatie

Economische relaties tussen landen worden vaak beïnvloed door een verbetering of een bekoeling van de onderlinge diplomatieke betrekkingen. De economische analyse van de internationale betrekkingen vindt echter in het algemeen plaats zonder dat men zich rekenschap geeft van deze politieke dimensie. In dit artikel worden de contouren geschetst voor een meer volledige analyse van de samenhang tussen commercie, coöperatie en conflict.

DRS. P.A.G. VAN BERGEIJK*

Inleiding

Economen verwaarlozen vaak de politieke dimensie wanneer zij de economische betrekkingen tussen landen analyseren. Hun domein is bij uitstek de internationale handel, de technologische samenwerking, de coördinatie van beleid, kortom het hele gebied waar samenwerking tussen landen leidt tot een hogere welvaart voor allen. Het is de vraag of een dergelijke abstractie in de analyse wenselijk is. Evenmin als de onderlinge relaties van personen altijd goed genoemd kunnen worden, zijn de relaties tussen landen altijd harmonieus. Het conflict lijkt een wezenlijk kenmerk van het menselijk handelen te zijn. Het veronachtzamen van deze dimensie zou tot misleidende resultaten in de analyse van het internationale systeem kunnen leiden. De Haan¹ heeft er bij voorbeeld op gewezen dat internationale machtssferen en wapenrelaties het geheel der internationale (economische) betrekkingen in hoge mate kunnen bepalen. De Vries² noemt de relatie tussen het internationale monetaire bestel en de internationale politieke verhoudingen een vaak verwaarloosde fundamentele waarheid. Ook Waardenburg³ verwijst nadrukkelijk naar de noodzaak om het systeem in zijn volledige (militaire, juridische, politieke en economische) interdependentie te analyseren.

In deze bijdrage wordt een aantal theorieën over internationale handel en politieke relaties besproken. De wijze waarop handel en diplomatie samenhangen, is geen van te voren uitgemaakte zaak. Enerzijds wordt wel gesteld dat goede internationale politieke verhoudingen de handelscontacten vergemakkelijken en dat slechte diplomatieke betrekkingen dus een voorbode voor geringere mogelijkheden voor de internationale handel zijn. De positieve correlatie tussen coöperatie en commerciële relaties lijkt ook *a priori* vast te staan voor degenen die stellen dat intensieve internationale handelscontacten een détente in de diplomatieke relaties mogelijk maken. Kissingers diplomatieke benadering van Moskou en Willy Brandts *Ostpolitik* zijn voorbeelden. Anderzijds maakt het hebben en onderhouden van economische betrekkingen juist het toebrengen van schade aan de handelspartner mogelijk; in autarkie

kan men immers geen slachtoffer van economische oorlogvoering worden. Handel kan zo gezien een effectief middel zijn om een potentiële vijand afhankelijk te maken en aldus diens gedrag te beïnvloeden⁴. Soms leidt handel juist tot politieke conflicten en ook kunnen internationale economische transacties de middelen verschaffen voor een (gewapend) conflict. Handel kan met andere woorden als vredespijp en als strijdbijl functioneren⁵.

Bij dit alles zal de aandacht uitgaan naar de wederzijdse beïnvloeding van het politieke klimaat en handelsstromen en het manipuleren van handelsstromen om diplomatieke doeleinden te bereiken. Daarom wordt niet naar de specifieke handelsconflicten gekeken of naar de supranationale instellingen zoals het IMF of het GATT. Er is natuurlijk wel degelijk sprake van een grote invloed van de politieke verhoudingen binnen deze organen op de wereldhandelsstromen, maar deze hebben veelal reeds binnen de economische analyse een plaats gevonden⁶.

Internationale politieke economie

Het is veelzeggend dat het idee dat internationale economische relaties los gezien zouden kunnen worden van

* De auteur is verbonden aan de vakgroep algemene economie, Rijksuniversiteit Groningen. De auteur dankt prof. dr. J. Pen voor nuttig commentaar.

1. H. de Haan, Macro-economische aspecten van militaire bestedingen, *ESB*, 18-25 december 1985, blz. 1285.

2. T. de Vries, Naar een orderlijker wisselkoersstelsel, in: Vereniging voor Staathuishoudkunde, *Wisselkoersen in een veranderende wereld*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986, blz. 2.

3. J.G. Waardenburg, Ontwikkeling en veiligheid: een commentaar, in: B. Goudzwaard (red.), *Economie, bewapening en ontwikkeling*, Jaarboek studiekering post-keynesiaanse economie, Alphen aan den Rijn, 1985, blz. 179.

4. K. Knorr, *The power of nations: the political economy of international relations*, Basic Books, New York, 1975, blz. 134-165.

5. Vergelijk ook: D. Fischer, *Preventing war in the nuclear age*, Rowman & Allenheld, Totowa, 1984, blz. 147-151.

6. Zie bij voorbeeld B.S. Frey, *International political economics*, Oxford, 1986, blz. 103-164.

hun politieke drijfveren en consequenties de klassieke economie volkomen vreemd was. De samenhang tussen economie en politiek is een oud thema op het gebied van de bestudering van internationale betrekkingen.

In het mercantilisme vinden we bij voorbeeld het streven de staatsmacht door de nationale economische macht en welvaart te vergroten. Hier is de handel gericht op het verkrijgen van middelen die noodzakelijk zijn voor het voeren van oorlog. Politieke macht wordt beschouwd als een functie van de voorraad edele metalen waarover de natie beschikt. Zo weerspiegelt het kenmerkende streven naar overschotten op de betalingsbalans vooral het feit dat men zonder goud niet over de buitenlandse huurotroepen kon beschikken die noodzakelijk geacht werden om een oorlog te kunnen winnen.

Een ander voorbeeld is de neo-marxistische theorie van het imperialisme. In deze visie wordt de imperialistische oorlogsdrang verklaard uit de groeiende macht van de grote concerns aan het einde van de negentiende eeuw. Door de ontdekking van schaalvoordelen is het productieapparaat topzwaar geworden. Dit leidt tot een zeer grote productie van goederen die niet meer door de eigen – binnenlandse – markt kan worden opgenomen. Daarom moet door het veroveren van koloniën uitbreiding van het afzetgebied worden bewerkstelligd. Ook andere landen, die zich in een zelfde stadium van economische ontwikkeling bevinden, streven 'marktuuitbreiding' na. Zo leidt botsing van economische belangen tot gewapende conflicten.

De twee voorbeelden mogen illustreren dat de politieke dimensie belangrijk, zo niet onontbeerlijk, geacht werd in de analyse van internationale handel in de achttiende en negentiende eeuw. Zelfs het kosmopolitische karakter van de 'laissez-faire'-doctrine op het gebied van de internationale handel, waarin het welzijn op wereldniveau uitgangspunt van analyse vormt, ziet Joan Robinson⁷ slechts als een façade: de vrijhandelsdoctrine is haars inziens in essentie een projectie van de Britse nationale economische belangen. Ook de argumenten contra vrijhandel kunnen vaak herleid worden tot overwegingen die betrekking hebben op de nationale veiligheid. Protectionisme uit puur politieke overwegingen wordt door auteurs op het vasteland van Europa (met name door de Duitsers) met verve verdedigd⁸ op het moment dat de vrijhandelsgedachte in Engeland hoogtij viert. Internationale handel los zien van de politieke verhoudingen zou in die dagen als een anomie zijn ervaren. Desondanks is het onderwerp van de internationale politieke economie in het begin van de twintigste eeuw in twee onafhankelijke deelgebieden gesplitst: "Politics and Economics have been divorced from each other and isolated in the analysis and theory, if not in reality, of international relations"⁹.

Handel en détente

Het idee dat internationale vrijhandel harmonieuze politieke relaties stimuleert en de bestaande culturele en institutionele verschillen kan overbruggen, lijkt thans diep verankerd in het denken van economen. Onder het ideale vrijhandelsregime zouden transacties slechts plaats kunnen vinden indien alle partijen menen dat zij voordeel van de betreffende handelingen zullen ondervinden. Derhalve is coöperatie de regel; het conflict is de uitzondering¹⁰.

Het idee dat handel leidt tot minder conflicten en dus tot een verbetering van politieke relaties aanleiding zou geven vindt in de neo-klassieke literatuur enige formele onderbouwing. Met behulp van het door Polachek¹¹ ontwikkelde model kan worden aangetoond dat nutmaximerende actoren niet geneigd zullen zijn een (gewapend) conflict aan te gaan met hun directe handelspartners indien zulke conflic-

ten de onderlinge handel bemoeilijken. Het model geeft de wens van een beslisser (de overheid) in een bepaald land weer om het sociale welzijn te maximaleren dat een functie is van de mate van extern conflict en de binnenlandse consumptie¹². Bij gelijkblijvende productie wordt de nuttigheid van het conflict begrensd door de import- en exportrelaties en zal de beslisser de conflictueuze houding tot een minimum beperken. Hirsch¹³ heeft gesuggereerd dat een vreedelievende houding tussen landen kan worden afgedwongen door naast of in plaats van het afschrikkingsevenwicht een 'balance of prosperity' te creëren. Dit is een soort samenwerkingsevenwicht waarin de voordelen van bilaterale samenwerking substantieel zijn en waar deze voordelen slechts kunnen worden gerealiseerd indien de samenwerking voortduurt¹⁴. Deze theoretische benaderingen hebben gemeen dat een positief verband tussen handel en goede diplomatieke betrekkingen wordt verwacht.

Empirisch onderzoek op dit terrein is tamelijk schaars. Pollins¹⁵ heeft onlangs het traditionele handelsmodel uitgebreid met een variabele die de toestand van de politieke relaties weergeeft. In de door hem onderzochte periode 1955-1978 en voor de door hem bestudeerde landen (de VS, beide Duitslanden, de USSR, Egypte en India, alle zes ten opzichte van een groep van vijftig handelspartners) komt een significant positief verband tussen de omvang van de bilaterale handel en de mate waarin het diplomatieke klimaat door coöperatie wordt gekenmerkt naar voren. Het resultaat is het meest geprononceerd voor de twee centraal geleide economieën en daarna voor de twee ontwikkelingslanden. Deze wat grotere gevoeligheid van handelsstromen voor internationaal conflict en coöperatie ligt voor deze vier landen ook wel min of meer in de lijn der verwachting, omdat zij ook directer kunnen ingrijpen in de handelsbetrekkingen en er soms zelfs sprake is van een handelsmonopolie van de staat. Wat echter in het onderzoek van Pollins het verbazingwekkendst is, is het feit dat ook voor landen die de particuliere handel nauwelijks beïnvloeden, sprake is van invloed van de diplomatieke verhoudingen op de omvang van de handelsstromen. Dit zijn immers de landen waarop bij uitstek het zuivere neo-klassieke handelsmodel, waarin wordt geabstraheerd van alle politieke verwickelingen, zou moeten kunnen worden toegepast. Ook voor de handel van de VS met de politiek homogene groep Canada, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, West-Duitsland, Italië en Japan vindt Pollins zijn hypothese bevestigd¹⁶.

7. J. Robinson, *Economic philosophy*, Josiah Mason lectures 1959, Penguin Books, Harmondsworth, 1964, blz. 119.

8. Zie voor een overzicht: A.O. Hirschman, *National power and the structure of foreign trade*, uitgebreide uitgave 1980, Berkeley, 1945, blz. 3-13.

9. J.E. Spero, *The politics of international economic relations*, George Allen & Unwin, Boston, 1977, blz. 1. Een vergelijkbare exogenisering van een onderwerp met sterke politieke bindingen heeft zich voorgedaan met betrekking tot de economische bestudering van het verschijnsel oorlogvoering en de voorbereiding daartoe, zie: P.A.G. van Bergeijk, *Economie: een vredige wetenschap?*, ESB, 18-25 december 1985, blz. 1276-1279.

10. Zie bij voorbeeld: M. Friedman en R. Friedman, *Free to choose*, New York, 1979, blz. 51.

11. S.W. Polachek, *Conflict and trade*, *Journal of Conflict Resolution*, 1980, blz. 55-78.

12. Het conflict hoort mijns inziens inderdaad in de nutsfunctie thuis: het heeft een bepaalde amusementswaarde.

13. S. Hirsch, *Peace making and economic interdependence*, *The World Economy*, december 1981, blz. 407-417.

14. Zie voor een meer modelmatige (micro-economische) analyse van de hier besproken benaderingen: P.A.G. van Bergeijk, *A formal treatment of threats: a note on the economics of deterrence*, *De Economist*, 1987, blz. 298-315.

15. B. Pollins, *Does trade still follow the flag?: A model of international diplomacy and commerce*, bijdrage aan het derde wereldcongres van de Peace Science Society (International), Maryland, juni 1988.

16. Idem, blz. 28-29.

De invloed van handel op de diplomatieke verhoudingen is door Lundborg¹⁷ bekeken. Hij onderzoekt voor de periode 1946–1981 in hoeverre de supermachten in staat zijn om de politieke constellatie door economisch-politieke maatregelen te beïnvloeden. Het stemgedrag van een land in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties blijkt in sterke mate te worden beïnvloed door de omvang van de handelscontacten die het land met de supermachten onderhoudt. Daarbij is het opvallend dat de gevoeligheid van het stemgedrag met betrekking tot handel met de USSR groter is dan met betrekking tot handel met de VS. In het bijzonder blijken de Europese NAVO-partners een minder uitgesproken pro-amerikaanse positie in te nemen zodra hun handel met het Sovjetblok toeneemt. Wederom dient de neo-klassieke 'nul-hypothese' (géén relatie tussen diplomatie en handelsstromen voor de westerse markteconomieën) te worden verworpen. Een van de empirische bevindingen van Lundborgs onderzoek is dat de handel met de grootmachten een grotere invloed uitoefent voor de Europese NAVO-partners dan voor het gemiddelde VN-land.

Handel als wapen

Het besproken empirische onderzoek lijkt ondersteuning te bieden voor de hypothese dat diplomatieke relaties kunnen worden beïnvloed door de handelsstromen te manipuleren. Het impliciet aanwezige dreigement de uitwisseling van goederen en diensten te beperken verbindt aan een conflictueuze verhouding economische kosten. De baten van wederzijds voordelige handel houden de handelspartners min of meer op het rechte pad. Toch komt de invloed van de handel op het gedrag van landen in de internationale politieke arena minder duidelijk naar voren indien het dreigement om de handelscontacten te verbreken expliciet gemaakt wordt door het afkondigen van een boycot of een embargo.

In een recente studie naar 103 gevallen waarin economische sancties werden toegepast in de periode 1914–1983 komen Hufbauer en Schott tot de conclusie dat sancties slechts in ongeveer veertig procent van de gevallen succesvol zijn gebleken¹⁸. Het getalsmatig overheersen van gevallen waarin de sanctie geen succes bleek kan echter op zich niet als (wetenschappelijk) bewijs dienen voor de ongeschiktheid van dit instrument in de internationale politiek. Uit een vorig jaar aan de Rijksuniversiteit Groningen voltooid onderzoek¹⁹ naar de factoren die bepalend zijn voor de uitkomst van gevallen waarin sancties worden toegepast, is een significant positief verband tussen het succes van een sanctie en de aan het bruto nationaal product van het doelwit gerelateerde bilaterale handelsstromen gevonden. De voordelen die landen aan hun bilaterale handel onttelen zullen groter zijn naarmate de handelsafhankelijkheid, de handelsverbondenheid en de in- en uitvoerelasticiteiten van de betreffende economieën groter zijn, en deze factoren zijn ook bepalend voor de schade die met een sanctie kan worden aangericht²⁰. Daarom lijkt het alsof de omstandigheden waarin economische relaties een belangrijke prikkel vormen voor het blijven onderhouden van goede diplomatieke betrekkingen identiek zijn aan de omstandigheden waaronder economische sancties effectief kunnen zijn. Er is echter een belangrijk verschil. Handel zal als bindmiddel beter werken naarmate de handelspartners correcte verwachtingen over elkaars toekomstige gedrag formuleren; handel heeft als dwangmiddel juist een grotere kans van slagen naarmate het slachtoffer van de sanctie het toekomstige gedrag van de handelspartner minder goed voorziet²¹. De reputatie van een land dat bekend staat vanwege zijn neiging om economische dreige-

menten te effectueren, roept tegenkrachten in het leven die de potentiële invloed van het sanctiewapen verminderen. Een in een bepaalde geval onbetrouwbaar gebleken handelspartner maant tot voorzichtigheid, ook bij partijen die niet direct bij het betreffende conflict betrokken zijn.

De combinatie coöperatie en conflict

Een van de opmerkelijke verschijnselen in de betrekkingen tussen landen is het simultaan aanwezig zijn van samenwerking en tegenwerking, van coöperatie en conflict. Een extreem voorbeeld wordt wat dit betreft gevormd door de Nederlands-Spaanse betrekkingen in de zestiende en zeventiende eeuw. In de tachtigjarige oorlog was de handel op Spanje, die een integrerend deel uitmaakte van onze Noord-Zuidhandel, zo belangrijk voor Nederland dat er voortdurend licenties uitgegeven werden voor handel in voedsel en wapens met de vijand. De inkomsten uit deze licenties waren overigens ongeveer groot genoeg om de Nederlandse oorlogsvloot te financieren. Het heeft er derhalve alle schijn van dat voor de Nederlanden de grens voor handel met de vijand niet door morele of strategische overwegingen werd bepaald, maar door gelijkheid van marginale opbrengst en marginale schade van de laatst verhandelde kanonskogel.

Er kunnen echter ook andere redenen zijn voor het simultaan optreden van internationale samenwerking en tegenwerking. Het onderhouden van economische betrekkingen impliceert de aanwezigheid van een extra instrument in het beheersbaar houden van internationale politieke conflicten²². Het initiële niveau van samenwerking en de mate waarin landen tijdens een politieke crisis bereid zijn om coöperatieve kanalen te gebruiken zijn bepalend voor de stabiliteit van het internationale systeem. Meer samenwerking en een grotere neiging tot samenwerking voorkomen dat het conflict onbeheersbaar wordt. In een evenwicht kunnen coöperatie en conflict dan naast elkaar bestaan. Zonder coöperatie zou het conflict slechts escaleren. Ook kan het voortduren en zelfs toenemen van handel in een periode van verslechterende diplomatieke betrekkingen een gevolg zijn van de doelstelling de tegenstander op het cruciale moment een zo groot mogelijke slag toe te brengen. Een ontijdig ingesteld embargo kan de voorziening van de potentiële vijand met strategische goederen juist op het kritieke moment op een aanmerkelijk hoger niveau brengen²³. Daarom kan het bij voorbeeld van belang zijn de tegenstander van goederen te blijven voorzien tot vlak voor het moment dat een gewapend conflict

17. P. Lundborg, *Voting with the US or the USSR in the United Nations: a logistic approach*, bijdrage aan het derde wereldcongres van de Peace Science Society (International), Maryland, juni 1988.

18. G.C. Hufbauer en J.J. Schott (met medewerking van K.A. Elliot), *Economic sanctions reconsidered: history and current policy*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1985. Een sanctie wordt succesvol genoemd indien ten minste een voldoende mate van gedragsverandering bij het doelwit van de sanctie kan worden waargenomen en de sanctie hieraan in belangrijke mate bijdraagt.

19. P.A.G. van Bergeijk, The determinants of success and failure of economic sanctions: some empirical results, *Development & Security*, Groningen, december 1987.

20. P.A.G. van Bergeijk, Economische sancties: is Zuid-Afrika onkwetsbaar?, *ESB*, 27 augustus 1986, blz. 829.

21. A. Smith, *East West trade, embargoes and expectations*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 139, Londen, oktober 1986, blz. 10-11.

22. G. Hower, *The effect of cooperation on crisis outcome*, Merriam Laboratory for Analytic Political Research, Illinois, 1988.

23. P.G. Dekker, Economische oorlogvoering: enige opmerkingen over boycot en embargo, *De Economist*, 1973, blz. 393.

uitbreekt. In deze periode treden handel en conflict weer simultaan op.

Ten slotte zijn conflict en coöperatie niet twee zijden van dezelfde munt. Intimi voeren oorlog. Op het persoonlijk vlak ruziën broers, geliefden en zakelijke partners heel wat af. Op een meer geaggregeerd niveau ontstaan conflicten tussen regio's, buurlanden en bondgenoten. Landen hebben zowel gemeenschappelijke als tegengestelde belangen. De huidige stand van zaken in de economische wetenschap is een eenzijdige aandacht voor één van deze aspecten. De neo-klassieke theorie ziet alleen het eerste; mercantilisme en neo-marxisme zien slechts het tweede²⁴. De economische analyse van de internationale betrekkingen moet natuurlijk recht gaan doen aan beide aspecten.

Wereldmodellen als voorbeeld

Het ontwerpen en analyseren van wereldmodellen is een aandachtsveld waar de interactie tussen handelsstromen en diplomatie al wel serieus wordt genomen. Parker²⁵ noemt wereldmodellen waarin de invloed van sociaal-politieke factoren op de handelsstromen niet is gemodelleerd, uiterst gebrekkig. De onderkenning van de samenhang tussen handel en diplomatie is hier ook niet zo verwonderlijk gezien het vaak multi-dimensionele karakter van de bestudeerde problemen en het interdisciplinaire karakter van de teams die de modellen ontwikkelen en onderhouden.

Aanvankelijk zijn voorkeuren voor en antipathieën tegen bepaalde handelspartners weergegeven met behulp van een multiplier die de handelsstromen corrigeerde die in een zuivere homogene vrijhandelwereld zouden optreden. Het SARU-model is een voorbeeld²⁶. De wederzijdse beïnvloeding van het diplomatieke klimaat en de handelsbetrekkingen is steeds indringender gemodelleerd. In het door het Berlijnse Wissenschaftszentrum für Sozialforschung ontwikkelde GLOBUS-model²⁷ is deze relatie zelfs

volledig geëndogeniseerd. De diplomatieke verhoudingen beïnvloeden in dit model de handelsstromen. De bilaterale handel is weer een van de verklarende variabelen voor zowel de mate van coöperatie als voor de mate van het conflict. Het GLOBUS-project kan als voorbeeld dienen voor de voorgestelde analyse van de samenhang tussen commercie, coöperatie en conflict.

Tot slot

Hierboven is aandacht geschonken aan de interactie tussen diplomatieke relaties en internationale handelsbetrekkingen. Dit gebeurde niet alleen omdat de economische wetenschap een bijdrage kan leveren aan de bestudering van politieke relaties tussen landen, maar ook omdat de analyse van specifiek economische fenomenen kan worden verrijkt door de politieke omgeving meer expliciet in de beschouwing mee te nemen. Economen moeten zich die mogelijkheid om hun beschrijving en begrip van de werkelijkheid te verbeteren niet laten ontnemen. Aandacht voor het diplomatieke klimaat en het politieke karakter van handelsstromen belooft interessante en nieuwe inzichten in de economische analyse van het internationale systeem te zullen opleveren.

Peter A.G. van Bergeijk

24. J. Pen, Wat kunnen economen bijdragen aan de polemologie? in: W.T. de Vries (red.), *Economie en oorlog*, Polemologisch Instituut, Rijksuniversiteit Groningen, 1987, blz. 30.

25. K.T. Parker, Global modelling: the techniques, the history and the way ahead, *Interfutures*, 1987, blz. 98.

26. F. Poldi, Australian resources and environmental assessment project, *AREA model handbook*, Canberra, 1986, blz. 55.

27. S.A. Bremer (red.), *The Globus model. Computer simulation of worldwide political and economic developments*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1987.