

Im Süden nichts Neues

B. de Gaay Fortman*

Door de omwenteling in Oost-Europa en de Sovjetunie leek de kans op oorlog verkleind. De uitgaven aan militair materieel zouden verminderen. De Golfoorlog heeft deze trend alweer doorbroken. Voor economen is de taak weggelegd de oorzaken en effecten van bewapening in kaart te brengen en een analyse te maken van alternatieve aanwendingsmogelijkheden van hulpbronnen die nu voor oorlogvoering worden gebruikt. Op deze manier kan de economie een bijdrage leveren aan de oplossing van de problematiek van veiligheid, oorlog en bewapening.

Op 5 juli 1990 verscheen in *Foreign Report* een artikel onder de titel *The arms makers' plight*¹. De hoop van de wapenhandelaren op compensatie van het verlies aan orders door de ontspanning tussen Oost en West met nieuwe orders uit het zuiden was ijdel gebleken. Wapenverkoop vanuit het westen aan de derde wereld waren gedaald van \$ 39,8 miljard in 1988 naar \$ 29,3 miljard in 1989. De Amerikaanse verkopen namen af met 18%, de Britse met 40%, de Franse met niet minder dan 90%. Verwacht werd dat de Sovjetunie haar wapenleveranties – geschat op een jaarlijks bedrag van \$ 50 miljard – dit jaar drastisch zou verminderen omdat belangrijke afnemers zoals Afghanistan, Vietnam, Cuba, Syrië en Ethiopië alle krap bij kas zaten en er inmiddels boter bij de vis werd gevraagd.

De trend van vermindering van de militaire bestedingen doet zich al voor vanaf ongeveer 1985. De ontwikkelingslanden hadden immers goede redenen voor besparing op de bewapeningsuitgaven. Er was in de jaren zeventig en tachtig al ongelooflijk veel nieuw spul gekocht. Het onderhoud en de vervanging van onderdelen en munitie vergden reeds hoge kosten. Een belangrijke factor was ook de hoge schuldenlast die zware rente- en aflossingsverplichtingen meebracht. In totaal is de netto financiële overdracht van Zuid aan Noord gestegen van \$ 9,9 miljard in 1984 naar \$ 42,9 miljard in 1989.

Foreign Report ziet nog een oorzaak van de voor de defensie-industrie zo teleurstellende afzet: "De Golfoorlog is beëindigd". Dat werd geschreven in juli. Gedoeld werd toen natuurlijk op de oorlog tussen Irak en Iran. Enkele weken later trok Irak Koeweit binnen. "Saddam to the rescue" luidde de kop boven een artikel in de Britse *Economist* waarin verslag wordt gedaan van de gevolgen voor de wapenproductie². Onmiddellijk profijt had een Amerikaans bedrijf dat handelde in tegenstoffen bij vergiftiging met zenuwgas. Maar ook voor de lange termijn waren de gevolgen niet gering. De defensie-lobbyisten konden meteen al wijzen op vele zwakke punten in het Amerikaanse militaire apparaat. McDonnell Douglas dat al een bezuiniging met \$ 700 miljoen per jaar had aangekondigd, kreeg ineens weer goede hoop op de afzet van het grote

C-17 vrachtvliegtuig, een order die door het Amerikaanse congres eerder reeds was afgewezen. Goed nieuws bracht de Golfcrisis ook voor General Dynamics, de Pentagon-leverancier van tanks en van F-16 gevechtsvliegtuigen. In het Amerikaanse congres was de houding tegenover nieuwe wapenaankopen trouwens al helemaal omgeslagen. Op de dag van de Iraakse invasie in Koeweit keurde de Senaat het plan om voor \$ 850 miljoen Northrops Stealth B-2 bommenwerper in productie te houden ineens goed. Intussen heeft de Stealth F117 de televisieschermen over de hele wereld bereikt.

Im Süden nichts Neues. Is de ene oorlog voorbij dan komt er wel weer een volgende. In Golfoorlog-I vulde het Noorden de rol van wapenleverancier, in Golfoorlog-II laat het zien wat de militaire 'hardware' waard is. Gaan de wapensystemen de belangen van de leverancier zelf bedreigen dan komt deze de geleverde waar persoonlijk vernietigen. De neergaande trend in de wapenverkoop wordt daarmee ook weer omgebogen. Cynisch is het natuurlijk wel. Wat goed is voor de wapenindustrie is slecht voor de rest van de wereld. Of is dat wat te gemakkelijk gezegd? Mogen economen zich eigenlijk wel met zulke vragen bezig houden? In *ESB* van 15-8-1990 verwijt de econoom W. Brand zijn collega's van de vereniging Economen voor Vrede dat zij lijken "te vergeten dat in een onzekere wereld wapentuig zijn waarde ontleent aan zijn beschikbaarheidsnuttigheid, om te gebruiken als de nood aan de man komt". "Primair", stelt hij, "dient de militaire bedrijfstak serieus te worden genomen. Secundair zou pas nadat de behoeften voor een optimale defensie terwille van onze veiligheid zijn vervuld, over andere prioriteiten moeten worden gesproken"³.

* De auteur is Professor of Political Economy aan het Institute of Social Studies en medeoprichter van de vereniging Economen voor Vrede.

1. *Foreign Report*, nr. 2117, 5 juli 1990.

2. Saddam to the rescue, *The Economist*, 18 augustus 1990, blz. 56-58.

3. W. Brand, De economie van oorlog en vrede, *ESB*, 15 augustus 1990, blz. 754.

Deze opmerkingen bieden een aanknopingspunt voor een beschouwing over de bijdrage die de economie kan leveren in de problematiek van veiligheid, oorlog en bewapening.

Economen kunnen bijdragen aan de analyse van:

- oorzaken van gewelddadige conflicten;
- effecten van bewapening;
- mechanismen die aan de wapenwedloop ten grondslag liggen;
- de stabiliteit van evenwichten;
- de (economische) gevolgen van oorlog en alternatieve toepassingsmogelijkheden van hulpbronnen.

Oorzaken van gewelddadige conflicten

Economen zijn gewend te denken en te redeneren vanuit de doeleinden naar de middelen en niet omgekeerd. Primair moet dan ook niet het militaire bedrijf serieus worden genomen maar de norm van veiligheid. Die norm kan worden gespecificeerd in subnormen (doeleinden) zoals militair evenwicht en economische rechtvaardigheid in de verhoudingen tussen staten. In een wereld vol van vervlechtingen en wederzijdse afhankelijkheid worden de niet-militaire aspecten van veiligheid belangrijker. Ook de Wereldbank blijkt dit te beseffen waar zij in haar jongste jaarverslag stelt dat vele ontwikkelingslanden een aanzienlijk deel van hun overheidsbegroting aan defensie besteden, ondanks de acute noden in andere sectoren van de economie⁴.

In de periode 1960-1985 is het proces van dekolonisatie gepaard gegaan met een zeer snelle militarisering. De hoeveelheid wapens in ontwikkelingslanden werd vervijftienvoudigd. Er wordt meer geld uitgegeven aan wapens dan aan onderwijs. Het bedrag dat wordt besteed aan de gezondheidszorg is nog niet de helft van de bewapeningsuitgaven. Het lijkt wel of bewapening gezien werd als het belangrijkste middel tot natievorming.

Deze ontwikkeling is slecht, meent nu ook de Wereldbank. Zij acht het tijd dat regeringen ook deze collectieve uitgaven aanpassen om zo het welzijn van hun burgers te vergroten. Als alternatieven voor defensie-uitgaven noemt de Bank investeringen in onderwijs en gezondheidszorg.

Steeds vaker valt tegenwoordig de term 'economische veiligheid'. Inderdaad, men behoeft geen marxist te zijn om te kunnen vaststellen dat de economie een voedingsbodem kan vormen voor gewelddadige confrontaties. Tal van conflicten zoals die zich in ontwikkelingslanden voordoen, houden aantoonbaar verband met economisch falen.

Bezien we de Arabische wereld vandaag dan loopt het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking uiteen van \$ 15.000 in de Verenigde Arabische Emiraten tot \$ 500 in Somalië. In de Golfregio heeft de ongelijkheid tussen wie wel en wie niet profiteren van de olierijkdom geresulteerd in een massaal onbehagen. Een zelfde onbehagen van de 'have-nots' in hun relatie tot de 'haves' manifesteert zich op wereldniveau. Internationale veiligheid is dan ook niet alleen een kwestie van functionering van de internationale rechtsorde, hoe belangrijk ook, maar tevens verbonden met het rechtvaardigheidsgehalte van de internationale economische orde. De wereld is rond geworden onder meer doordat mensen weten van elkaars welstand. Door het isoleren van de welstand

van de één van de nood van de ander, achter muren en binnen grenzen, wordt de wereld er niet veiliger op. Keynes formuleerde het gevaar van verpaupering aldus: "Men will not always die quietly. For starvation, which brings to some lethargy and helpless despair, drives other temperaments to the nervous instability of hysteria and to a mad despair"⁵.

Ook in de Golf brak al tweemaal oorlog uit als gevolg van een conflict over het beheer van natuurlijke hulpbronnen. De pogingen in VN-verband tot het scheppen van een internationale rechtsorde op dit terrein zijn dan ook van groot belang in het streven naar uitbanning van oorlog als middel tot oplossing van conflicten.

Effecten van bewapening

Economen weten dat handelingen meer dan alleen de beoogde effecten kunnen hebben. Er zijn ketens van oorzaken en gevolgen met soms heel complexe nevenverbindingen. De neveneffecten worden bij de besluitvorming niet altijd in aanmerking genomen ('externe effecten'). Neem als voorbeeld de internationale wapenhandel. Beoogde gevolgen voor de exporteur zijn het verkrijgen van deviezen en het scheppen van werkgelegenheid. Bepaald niet beoogd is een schending van de internationale rechtsorde met behulp van het geleverde oorlogstuig. Saddam Hoessein deed zulks wel, zodat westerse landen nu geconfronteerd worden met door hen zelf geleverde wapens. Voor Nederland zijn dat bijvoorbeeld de infraroodkijkers van Holland Signaal, voor Frankrijk de Exocettraketten.

Voor het importerende ontwikkelingsland is het doel van de wapenaankopen in het beste geval de bescherming van de eigen soevereiniteit. Maar militarisering heeft nog enkele neveneffecten:

- militarisering vergroot de financieel-economische afhankelijkheid van de ontwikkelingslanden. Om de wapenaankopen te kunnen betalen zijn immers deviezen nodig;
- militarisering brengt een keuze mee voor een ontwikkelingsstrategie die zich eenzijdig richt op economische groei door toepassing van groot-schalige technologie, economische concentratie en vergaande specialisatie in het productieproces;
- militarisering strekt zich ook uit tot het binnenlands bestuur. In ontwikkelingslanden voltrekken zich geregeld staatsgrepen waarna een militair regime de macht overneemt. Het bestuur wordt dan dictatoriaal en gaat gepaard met onderdrukking en geweld;
- militarisering leidt tot grote gewelddadigheid bij het uitbreken van conflicten. We moeten hierbij bedenken dat conflicten tussen de nieuwe staten niet altijd te vermijden zijn. De grenzen zijn destijds kunstmatig vastgesteld en gaan dwars door de etnische gebiedseenheden heen. Voorbeelden zijn Biafra, de hoorn van Afrika, de aanspraken van het Oeganda van Idi Amin op een deel van Noord-Tanzania en de Golfregio. Naast de conflicten die daadwerkelijk zijn uitbroken zijn er ook de potentiële brandhaarden. Zo is Israël hoogst

4. The World Bank, *Annual report*, 1990, blz. 33-34.

5. J.M. Keynes, *The Economic consequences of the peace*, Macmillan, Londen, 1920, blz. 213.

benauwd voor een mogelijk gebruik van de extra twintig miljard dollar aan wapens die Saoedi-Arabië van de Verenigde Staten kreeg ter bescherming van zijn soevereiniteit tegen Iraakse agressie.

Oorzaken van de wapenwedloop

In macro-economische zin is de wet van Say (elk aanbod schept zijn eigen vraag) weliswaar ontkracht, in micro-economische (intentionele) zin geldt deze wet wel: als doelstelling voor het ondernemingsbeleid. Wie iets heeft aan te bieden zoekt zelf naar afzetmogelijkheden.

Van de Amerikaanse president Eisenhower stamt de term 'militair-industrieel complex'. De marktconomie kan allang niet meer simpelweg worden beschouwd als een systeem van autonome vraag die zich manifesteert via een mechanisme van markten en prijzen. J.K. Galbraith heeft duidelijk gemaakt dat met name de grote ondernemingen zelf hun nieuwe producten ontwikkelen en tegelijk trachten de vraag naar die producten te stimuleren⁶. Deze wijze van opereren ligt vooral daar voor de hand waar de vraag niet wordt gevormd door een groot aantal anonieme subjecten doch een institutioneel karakter draagt. Dit geldt in de eerste plaats voor de militaire sector. Zo zijn er vele producenten van militaire waar die aan de vraagzijde alleen met overheden te maken hebben.

De door Brand genoemde doelstelling ("primair dient het militaire bedrijf serieus genomen te worden") geldt derhalve wel als feit. Het proces begint op de tekentafel – tussen de een kwart en een derde van alle R&D vindt plaats voor de militaire sector –, vervolgens wordt er geproduceerd en ten slotte worden de nieuwe wapens operationeel gemaakt (geplaatst). Bij de wapenhandel naar ontwikkelingslanden wordt niet rustig afgewacht of er wel vraag is naar het produkt. Het verkopen geschiedt op een bijzonder actieve manier, de zogenaamde 'merchandising'. Daarbij gaat het zowel om het dumpen van verouderde wapensystemen als ook om de levering van de allernieuwste wapens. (Tanzania en Oeganda kregen destijds beide en Migs en moderne SAM-luchtafweerraketten van de Sovjetunie. In de oorlog tussen deze twee Afrikaanse landen wist Tanzania met zijn SAM-systeem inderdaad drie Migs neer te schieten; twee daarvan waren van het land zelf.) Bovendien werd niet zelden ontwikkelingshulp verbonden met de verplichting ook een programma te aanvaarden voor militaire hulpverlening.

Door de nieuwe Oost-Westverhoudingen is er in dit proces wel het een en ander veranderd. Maar juist de kracht van het aanbod in verhouding tot de vraag maakt duidelijk dat een verminderde mondiale 'behoefte' aan wapens nog niet betekent dat er een trendbreuk plaatsvindt in de bewapeningswedloop. De autonome kracht van het aanbod blijft aanzienlijk. Het SIPRI-jaarboek 1990 vindt "no evidence that there will be a slower pace of technological change in the military area"⁷.

Voor handhaving van de produktie geldt nu vooral het argument van de werkgelegenheid. Conversie, de omschakeling van militaire op civiele produktie, vindt pas daar plaats, zo blijkt uit een uitvoerig onderzoek van Michael Renner, waar de overheid zulke processen bewust stimuleert⁸. Zo ging de eigen

respons van het militaire bedrijf op de beëindiging van de Vietnamoorlog niet verder dan diversificatie – vermindering van afhankelijkheid van louter militaire orders – wat nog iets anders is dan het zoeken naar alternatieve produktielijnen voor het arbeids- en kapitaalpotentieel.

Ontwapening brengt problemen mee van structurele economische aanpassing. Door de grote mate van specialisatie in combinatie met de neiging van ondernemingen hun werknemers jong in dienst te nemen en vervolgens zelf op te leiden kan frictiewerkloosheid gemakkelijk uitlopen op langdurige werkloosheid. Werknemers worden zodoende tot 'economische gijzelaars' van de bewapeningsindustrie: mensen wier noodzaak brood op de plank te houden, wordt gebruikt als een wapen in het politieke gevecht tegen conversie.

Een conversiebeleid in de vorm van planning van alternatief gebruik van de bestaande hulpbronnen, gesteund door een economisch compensatiebeleid is dan ook onmisbaar. Bovendien, als de wapenproduktie structureel ongewijzigd voortgaat, zal ook de 'merchandising' niet zijn te stoppen.

Evenwichtsconcepten

'Si vis pacem para bellum': wie vrede wil, bereide zich voor op oorlog. Achter die redenering zit een conceptie van veiligheid op basis van militair evenwicht. Optimale veiligheid zou zijn bereikt als op het moment waarop de analyse zich richt de hoeveelheden wapens en manschappen aan beide zijden, de bemande wapensystemen, elkaar geheel in evenwicht houden. Economen kennen evenwel de gevaren die schuilen in een analyse van de dynamische werkelijkheid met behulp van statische evenwichtsconcepties. Dat er in de praktijk geen sprake was van evenwicht maar van een voortdurend streven naar militair overwicht door beide supermachten en hun bondgenoten, kan dan ook geen verwondering wekken. Labiele evenwichten kunnen bij verstoring omslaan in spiralen.

Economen weten bovendien dat concurrentie de neiging heeft zich altijd te manifesteren zolang ondernemingen niet volledig met elkaar vervlochten zijn geraakt. Wordt de concurrentie in prijs en hoeveelheid beperkt dan krijgt de mededinging vooral een kwalitatief karakter. Vooral door de concurrentie in kwaliteit heeft de wapenwedloop zijn miljardenverslindend karakter gekregen. In zijn dissertatie *Economische gevolgen van ontwapening* schat Duisenberg voor 1959 de mondiale defensie-uitgaven tussen de 90 en 180 miljard dollar. Thans bedragen die meer dan het tienvoudige.

Op de aard van de kwalitatieve wapenwedloop wees in 1984 de commissie-Palme: "De plaatsing van betere wapens kan de tegenstander ervan overtuigen dat hij een sterkere militaire macht tegenover zich heeft staan" – dat is de geloofwaardigheid van de afschrikking. Maar de commissie schreef ook "dat de kans vergroot is, dat de vijand die macht zal

6. J.K. Galbraith, *The new industrial state*, Hamis Hamilton, Londen, 1967.

7. SIPRI Yearbook 1990: *world armaments and disarmaments*, Oxford University Press, 1990, blz. 203-217.

8. M. Renner, *Swords into ploughshares: converting to a peace economy*, Worldwatch Paper 96, juni 1990.

gebruiken. Het land dat die ontwikkeling gadeslaat kan dan besluiten ook een dergelijk groter militair vermogen te verwerven. De wapenwedloop die dan het gevolg is, verhoogt de politieke spanningen. In het uiterste geval zou een van de landen kunnen concluderen dat een oorlog onontkoombaar is, dat de militaire machtsbalans alleen nog maar slechter kan worden en dat het tot een preventieve aanval moet overgaan om de bestaande dreiging op te heffen"⁹.

Een gevolg van de ontwikkelingen in Oost-Europa is nu de overgang van een bipolaire naar een multipolaire wereld. Dat betekent tevens het einde van de gedachte van 'gekoppelde veiligheid', de idee dat staten hun soevereiniteit alleen dan effectief kunnen beschermen als zij die koppelen aan de veiligheid van een van beide supermogendheden. Het bipolaire veiligheidsstelsel, gebaseerd op militair evenwicht tussen de beide supermachten en een bijbehorend systeem van gekoppelde veiligheid voor de overige staten ('balanced security'), kon worden gezien als een stap vooruit sinds de hegemonale veiligheid die Hitler-Duitsland trachtte te vestigen en waarvan de beide blokken vreesden dat de tegenpartij die ook voor de toekomst op het oog had ('hegemonic security'). Nu had dit systeem wel als bezwaar dat 'hegemonic security' (veiligheid door overheersing, eigenlijk een contradictio in terminis) binnen het andere blok niet kon worden voorkomen. Zo moest het Westen zich neerleggen bij het stelsel van hegemonale veiligheid binnen het Oostblok.

In de nieuwe wereldverhoudingen kan veiligheid berusten op een concept dat het bovengenoemde bezwaar niet kent: 'interdependent security'; veiligheid door sociale, economische en politieke verflechting. Integratie met behoud van nationale (culturele) identiteit vormde de basis van het systeem waarvoor na de tweede wereldoorlog werd gekozen om de kans op oorlog tussen bij voorbeeld Frankrijk en Duitsland uit te bannen. Bij het verder ontwikkelen van dit model tot een bruikbaar concept op wereldniveau is voor economen een belangrijke taak weggelegd. Nieuwe uitdagingen zijn bij voorbeeld:

- de integratie van de Sovjetunie in de wereld-economie op basis van, onder meer, een vrij converteerbare roebel;
- de ontwikkeling van een economisch integratiemodel voor heel Europa waarin ook aan de Sovjetunie een economisch perspectief wordt geboden;
- het ontwerpen van stelsels voor regionale integratie van ontwikkelingslanden gericht op zowel economisch voordeel als uitsluiting van de kans op intra-regionale oorlog;
- aanmoediging van regionale integratie door het toekennen van extra voordelen binnen het wereldhandelsstelsel (het GATT).

Gevolgen en alternatieven

Tot de economische kernwoorden behoort de term 'keuzevrijheid'. Economen zijn dan ook niet gauw geneigd te buigen voor woorden als 'onvermijdelijkheid'. In hun boek over *The origin and prevention of major wars* wijzen Rotberg and Rabble op het overheersende gevoel van "fatalism among the statesmen during the last days of peace"¹⁰. Een dergelij-

ke attitude beheerste ook de laatste dagen voor het uitbreken van de tweede Golfoorlog. Economen zullen zich in zo'n situatie afvragen of de consequenties van oorlog al voldoende zijn geanalyseerd en of daarnaast voldoende aandacht is besteed aan alternatieven. Doorslaggevend is uiteindelijk de politieke wil, maar in een proces van politieke wilsvorming is een zo volledig mogelijke analyse van alternatieven van groot gewicht.

Het is daarbij van belang korte- en lange-termijneffecten te onderscheiden. Zo zullen de kosten van een internationale Golfoorlog niet alleen berekend moeten worden in termen van onmiddellijke vernietiging maar komt daarbij het verspelen van de mogelijkheid tot het vestigen van een internationaal veiligheidsstelsel op basis van een operationeel sanctie-systeem ter uitvoering van hoofdstuk 7 van het VN-handvest. In de analyse van voorwaarden voor een effectief sanctiesysteem is voor economen een belangrijke rol weggelegd.

Een ander economisch trefwoord is schaarste. In dit verband valt een interessante wijziging in de terminologie op: van 'factors of production' naar 'resources'. In de analyse van het gebruik van natuurlijke en menselijke hulpbronnen gaat het niet meer uitsluitend om een analyse van produktieve mogelijkheden maar ook om aandacht voor eindigheid en voor de consequenties van uitstoot van allerlei vormen van afval.

In dit verband moet worden gewezen op de enorme kosten van oorlog door directe vernietiging van menselijke en natuurlijke hulpbronnen en van kapitaal. Het is sterk de vraag of politici die staan voor de vraag van oorlog of geen oorlog voldoende oog voor deze kosten hebben. Trouwens, alleen al de oorlogsvoorbereiding legt een enorm beslag op de schaarse hulpbronnen voor het menselijk overleven; men denke ook aan het afvalprobleem dat ontstaat na het niet-gebruiken van de wapens.

De kern van de economie ligt niet in het woordje ordening – het effectief organiseren van produktie, distributie en consumptie voor welke doeleinden dan ook – maar in termen als 'bewoonbaarheid' en het daarmee verbonden begrip 'houdbaarheid'. Zelfs een perfect georganiseerde oorlog blijft een archaische chaos en daarmee in strijd met het wezen van de economie: het zoeken naar wegen die de aarde voor mens en natuur leefbaar maken. In deze tijd van toenemende interdependentie zou de economie het karakter moeten krijgen van een typische vredeswetenschap. Werden die woorden maar eindelijk bewaarheid die Jean de Bloch een eeuw geleden schreef: "The soldier is going down and the economist is going up"¹¹.

B. de Gaay Fortman

9. Geciteerd in B. de Gaay Fortman en W. van Dieren, *De politieke pendule*, Zomer en Keuning, Ede, 1987, blz 91-92.

10. R.I. Rotberg en Th.K. Rabble (red.), *The origin and prevention of major wars*, Cambridge University Press, 1989.

11. J. de Bloch, *The war of the future in its technical, economic and political relations*, Londen, 1897, geciteerd in H. Tromp, Commentaar: bij het einde van de koude oorlog, *Transactie*, 1990, blz. 5-6.