

Jan Tinbergen en de organisatie van de vrede

Tinbergen beschouwde oorlog en vrede als zaken die met de economie sterk verweven zijn. Hij vond dat ook economen zich met veiligheidsproblemen moesten bezighouden.

Wie dagelijks via de media geconfronteerd wordt met de verschrikkelijke burgeroorlog in Roanda, is geneigd de 'organisatie van de vrede' in een zeer praktische en concrete betekenis te verstaan: hoe een einde te maken aan de moordpartijen en hoe de strijdende partijen tot politiek overleg te brengen?

Als men dan de belangrijkste artikelen en boeken van Tinbergen over 'de organisatie van de vrede' leest, raakt men licht teleurgesteld door het hoge abstractieniveau en een van de werkelijkheid vervreemd lijkende benadering¹. Toch was het zeker de diepe verbijstering om het leed dat een moderne oorlog over mensen brengt, welke Tinbergen bracht tot de uitspraak²: "Warfare affects human welfare to such an extent that economists must raise their voices against it". Maar tegelijk beseft hij dat oorlogspreventie uiterst complexe en fundamentele maatschappelijke veranderingen vereist. Het is onvoldoende om morele verontwaardiging uit te spreken en protesten te laten horen. De wijze waarop de wereldsamenleving functioneert is zelf oorlogsbevorderend en er moet gezocht worden naar oorlogsverminderende maatschappelijke structuren. Ook de economische wetenschap moet daarbij wegwijzer durven zijn.

Veiligheid en de economische wetenschap

Met grote conceptuele helderheid heeft Tinbergen de stappen aangegeven, welke hij bij dit werk heeft gezet. Allereerst wordt de ongebruikelijke disciplinaire grensoverschrijding, die hij als econoom maakt, verantwoord.

Uitgangspunt daarbij is de bekende modelmatige benadering van de eco-

nomische politiek. Deze benadering maakt onderscheid tussen endogene variabelen en exogene variabelen. Welzijnsmaximalisatie wordt nagestreefd door de beste keuze van de waarden van verschillende, door de overheid te bepalen, endogene variabelen (instrumentvariabelen)³. In deze modelmatige benadering der optimale economische besluitvorming wordt de veiligheidssituatie gewoonlijk als exogeen beschouwd⁴. Echter, zo betoogt Tinbergen, dit berust op een achterhaalde en verouderde denkwijze. Niet alleen moet veiligheid worden gezien als een belangrijke component van welzijn, maar tevens hebben verschillende instrumenten om veiligheid na te streven een enorme (vooral negatieve) invloed op welzijn, (militaire uitgaven, wapenproductie en -handel, oorlog) en hebben verschillende economische instrumenten zeer belangrijke implicaties voor de veiligheid.

De conclusie die Tinbergen trekt is dat economen zich vanuit hun eigen discipline met veiligheid moeten gaan bezighouden: er moet een geïntegreerde aanpak tot stand komen, tot uitdrukking komend in een 'gegeneraliseerde' welzijnsfunctie. Veiligheid moet 'geëndogeniseerd' worden. Op de achtergrond speelt hierbij het punt mee, dat voor de totstandkoming van een optimale mondiale welzijn- en veiligheidspolitiek het niveau der besluitvorming adequaat moet zijn. Maar hiermee lopen wij op zaken vooruit.

De tweede stap welke vervolgens door Tinbergen wordt gezet is de constructie van (zeer eenvoudige) economische modellen ter verheldering van de structuur van het optimale besluitvormingsproces, zodra welzijn en veiligheid geïntegreerd worden be-

schouwd. Tinbergen noemt het 'macromodellen', een wat verwarrende term, want hij bedoelt er meer strategische denkmodellen mee en verwijst daarbij naar de besluitvorming door managers van grote bedrijven. De grote eenvoud van de betrokken modellen roept bij velen bevreemding op. Wie Tinbergen hier wil volgen, moet – lijkt mij – bedenken, dat het hem op de eerste plaats te doen was om een bepaalde aanpak te illustreren. In zijn ogen levert de economische wetenschap, in vergelijking met andere sociale wetenschappen, een zeer bruikbaar instrumentarium voor doelgericht handelen, mede dankzij kwantificering. Vandaar deze sterk economisch ingevulde voorbeeldmodellen, veelal gebaseerd op heroïsche assumpties, maar niettemin illustratief voor de achterliggende logica: de onverbiddelijke kwantitatieve begrenzing der (economische) middelen, waarbinnen naar een optimale uitkomst gestreefd moet worden.

Tinbergen gaat echter verder. Juist zoals hij in zijn befaamde boek over de economische politiek (*Economic Policy: Principles and design*) onderscheid maakt tussen kwantitatieve instrumenten, kwalitatieve instrumenten, en hervormingen, zo trekt hij dit door ten aanzien van de nieuwe geïntegreerde benadering van economie en veiligheid. De instituties waarbinnen besluiten over de te hanteren instrumenten vallen dienen niet als on-aantastbaar gezien te worden, maar zijn zelf in het optimaliseringsproces betrokken. In het boek *Warfare and welfare* gaat daarom de meeste aandacht uit naar wat Tinbergen noemt

1. Onder andere De economie van de oorlog, *ESB*, 20 februari 1985; Ontwikkeling en ontwapening, *ESB*, 13 april 1988; samen met Dietrich Fischer, *Warfare and welfare*, Wheatsheaf, Sussex, 1987; *World security and equity*, Edward Elgar, 1990

2. De uitspraak is als motto opgenomen in de folder van de Amerikaanse Vereniging Economists Allied for Arms Reduction (ECAAR). Op 16 mei 1990 werd ook in Nederland, op initiatief van Jan Tinbergen, de zustervereniging Economen voor Vrede opgericht.

3. Welzijn wordt, in mathematisch-formele zin, beschouwd als een functie van bepaalde endogene variabelen.

4. Institutioneel ligt dit vast in de gescheiden bevoegdheden op nationaal niveau tussen de ministers van Economische en Sociale Zaken en die van Defensie.

'The optimal social order'⁵. Het streven naar de optimale sociale orde kan gezien worden als een politieke taak op zich met een groot aantal factoren, welke volgens Tinbergen goed samen te vatten zijn in één woord: het management van onze planeet.

Concrete toepassingen

Het wordt tijd om één en ander concreet te maken. Een belangrijk steeds terugkerend vraagstuk was voor Tinbergen het optimale niveau van ontwikkelingshulp. Talloze berekeningen heeft hij aan dit vraagstuk gewijd, waarbij in één van zijn laatste boeken het 'laagste' optimale niveau uitkomt ergens tussen 2 en 5% van het bruto nationaal product der rijke landen. Welnu, het feit dat dit niveau niet bereikt wordt, ligt vooral aan een institutioneel tekort in de organisatie van de wereldeconomie, namelijk het gebrek aan overdracht van soevereiniteit op dit punt in de vorm van een wereldbelastingstelsel. Reeds in de jaren zestig pleitte Tinbergen voor de instelling van een 'world treasury', naast de bestaande internationale financiële instellingen als de Wereldbank en het IMF. Een groot deel van het schuldenvraagstuk dat op de armste landen drukt, is te wijten aan dit institutionele vacuüm: waar via min of meer automatische financiële overdrachten de structurele betalingsbalanstekorten die nu eenmaal met ontwikkeling gepaard gaan gedekt hadden moeten worden, is er voor de armste landen een uitzichtloze verschuldigingssituatie gegroeid.

Als er één continent is waar de nauwe samenhang tussen armoede en onveiligheid op een dramatische manier aan het licht komt, is het Afrika. De economische en politieke chaos die in vele landen van Afrika is ontstaan, is natuurlijk niet toe te schrijven aan één enkele oorzaak. Naast het interne wanbeheer en de snelle bevolkingsgroei zouden zeker ook genoemd moeten worden de zeer zwakke handelspositie en de hopeloze schuldsituatie. Men kan zoeken naar de onderlinge systematische samenhang die de rampzalige neergang in zoveel Afrikaanse landen veroorzaakt. Echter, om Tinbergens eigen woorden te gebruiken, de studie van de dynamica van een ineenstortende brug is minder belangrijk dan de studie van de statica van een soli-

de brug. Eén van de condities voor een stabiele Afrikaanse samenleving voor de komende periode is een veel hoger niveau van ontwikkelingshulp. Dit klemt te meer nu voorlopige berekeningen ten aanzien van de baten van het nieuwe mondiale handelsakkoord, uitwijzen dat Afrika het enige continent zou zijn, dat er door komende handelsliberalisatie op achteruit gaat⁶.

Een andere conditie is het vinden van de juiste interne staatsstructuren. Daarbij is democratie belangrijk, maar ook dat politieke besluitvorming op het juiste niveau plaats vindt, namelijk op het laagste niveau dat de inbreng van alle mensen die (belangrijke) effecten van de besluitvorming ondergaan nog mogelijk maakt. Dit beginsel achtte Tinbergen, naast een rechtvaardige verdeling, van fundamenteel belang voor een 'optimale sociale orde'. Een consequentie toepassing ervan zou leiden tot aanzienlijke interne decentralisatie op talloze terreinen, waar thans de beslissingsmacht is gecentraliseerd op het niveau van de nationale staat. Minderheden zouden bij een dergelijke decentralisatie meer tot hun recht kunnen komen.

Naïef idealisme?

Tinbergen is vaak naïef idealisme verwezen, zeker met betrekking tot boven beschreven ideeën. Ik denk, dat een dergelijk oordeel de wetenschappelijke grondimpuls van zijn werk miskent. Tinbergen is zich wel degelijk scherp bewust, dat menselijke samenlevingen zeer complexe systemen zijn met slechts een beperkte marge van doelgerichte veranderingsmogelijkheden. Echter dat doelgerichte verandering zo moeilijk is schrijft hij ook en vooral toe aan 'irrationaliteit'. Hij ziet het als een belangrijke taak van sociale wetenschappen om deze terug te dringen. Een frappante passage waar alle drie deze elementen (Tinbergens realisme, zijn veroordeling van 'irrationaliteit' en de rol van wetenschap) samen voorkomen is te vinden in het artikel De economie van de oorlog⁷. Tinbergen houdt in dat artikel een pleidooi voor een politieke constellatie waarbij mondiale veiligheidsvraagstukken effectief op het hoogste niveau van besluitvorming kunnen worden aangepakt. Hij noemt dat een Wereldfederatie en zegt vervolgens:

"Even waarschijnlijk als een Wereldfederatie de oorlogskansen sterk zou verminderen, even waarschijnlijk is het niet tot stand komen ervan op korte of zelfs middellange termijn, zeg vóór het jaar 2000. En dan zijn wij overgeleverd aan de soevereiniteitsmaniakken..."

Bij dit laatste woord voegt Tinbergen vervolgens een voetnoot toe:

"Ik veroorloof mij deze uitdrukking, omdat voorstanders van soevereiniteit vaak denken dat een soevereine staat zijn lot 'in eigen hand' houdt. Dit is niet waar en de voorkeur voor soevereiniteit heeft dus een irrationele (wetenschappelijk onjuiste) component."

Als er één zaak is, waarvoor Tinbergen zichzelf bij uitstek heeft ingezet, dan is het de versterking van de supranationale besluitvorming en de verbetering van de Verenigde Naties.

'Alle opbouwende krachten verenigen'

Misschien meer nog dan door zijn ideeën heeft Tinbergen de zaak van de vrede gediend door zijn dienstbare manier van werken, de bescheidenheid van zijn optreden, zijn eerlijke levensstijl. In debatten was hij altijd op zoek naar datgene waar men het samen over eens kon worden. De klasstrijd als politieke strategie achtte hij achterhaald en van ideologieën moest hij niets weten. Zijn antwoord op de waanzin van de oorlog was een dringende oproep om te leren van de lessen van het verleden. Zo kijkt hij in *De les van vijftig jaar* terug op de achterliggende periode, en vraagt zich af: "Hoe stelden zij, die in

5. Deze optimale sociale orde wordt gezien als een verzameling instituties, welke het in een samenleving mogelijk maken aan de optimum-condities voor welvaart en veiligheid te voldoen, dat wil zeggen aan de 'gegeneraliseerde' welzijnsfunctie een maximum waarde te geven door de juiste hoogte der instrument-variabelen.

6. De betreffende studie (I. Goldin e.a., *Trade liberalization: global economic implications*, OESO/World Bank, september, 1993) berekent op ruwe manier de totale voorziene baten tot aan het jaar 2002. Terwijl de belangrijkste industrielanden er te zamen 135 miljard dollar bij zouden winnen, wordt het verlies van Afrika becijferd op 2,6 miljard dollar.

7. *ESB*, 20 februari 1985.

1912 op de bres stonden voor sociale en economische ontwikkeling zich de toekomstige gevolgen voor in het culturele en menselijke vlak?"⁸ Het antwoord luidt, dat men de hoogste verwachtingen had: "Schoonheid en harmonie, toen het voorrecht van weinigen, zouden kunnen worden gebracht aan de velen die ervan verstoken waren... Bevrijd van de druk der armoede zouden de mensen meer ontspannen kunnen zijn en hun betere gevoelens en smaak kunnen ontwikkelen...". Maar, zo gaat Tinbergen verder, ".... de periode waarover wij schrijven heeft een aantal van de verschrikkelijkste tegendelen van al deze dromen gebracht. In plaats van onze toegenomen economische mogelijkheden te gebruiken om krotten op te ruimen of de poorten van het onderwijs te openen voor de massa, hebben we onze jonge generatie de dood of verminking ingedreven en steden en dorpen in ruïnes veranderd. Wij hebben gezien hoe sommige der meest primitieve hartstochten en wreedheden loskwamen door de gebeurtenissen en de wanhoop hebben vergroot". Dan herneemt hij: "Voor de derde keer in vijftig jaar is ons opnieuw de gelegenheid geboden het nog eens te proberen – voor het laatst? In een bovenmenselijke poging om de dingen te zien zoals zij zijn en de positieve mogelijkheden te ontdekken moeten wij thans alle opbouwende krachten verenigen". De nagedachtenis van Jan Tinbergen eren betekent deze woorden werkelijk ter harte nemen!

P. Terhal

De auteur is verbonden aan het Centrum voor ontwikkelingsprogrammering van de Erasmus Universiteit, Rotterdam.

8. *De les van vijftig jaar*, 1969, blz. 120.