

# Theorie en praktijk van economische sancties

M. Smeets\*

**D**e theorie over economische sancties is gebaseerd op de traditionele handels-theorie en veronderstelt dat door een verlaging van de welvaart in het getroffen land beleidswijzigingen kunnen worden afgedwongen. De effectiviteit van sancties hangt echter af van een veelheid van praktische factoren, met name de mate van besluitvaardigheid en de doeltreffendheid waarmee maatregelen van kracht worden, de mate waarin een coalitie gevormd en gehandhaafd kan worden, de betekenis van handelsrelaties voor de sanctie-episode en tevens de vraag of het getroffen land in staat is om aan de maatregelen te ontkomen.

In de loop der jaren is veelvuldig gebruik gemaakt van economische sancties als boycots en handels-embargo's, maar met beperkt succes. De ervaring wijst uit dat sancties slechts onder zeer bijzondere voorwaarden tot een succesvol einde gebracht kunnen worden, hetgeen twijfels oproept over het nut van dit instrument<sup>1</sup>. Eén op de drie sanctiecampagnes heeft vrucht afgeworpen na een periode van vier tot vijf jaar. Toch wordt steeds vaker naar dit instrument gegrepen en lijkt het nu deel uit te maken van de 'nieuwe internationale orde'. Economische sancties vormen een instrument ter bereiking van een politiek doel, meestal beleidsverandering in een ander land. Zij maken doorgaans deel uit van een 'policy mix' en worden aangewend in combinatie met verschillende andere instrumenten, zoals diplomatie, eventueel gevolgd door militaire maatregelen. Economische sancties dienen dus in samenhang met de andere instrumenten te worden gezien om tot zinvolle uitspraken te kunnen komen over de effectiviteit.

Er is veel spraakverwarring mogelijk over de uitkomst van sancties. Sancties zijn 'effectief' wanneer ze schade toedienen aan het gesanctioneerde land en leiden tot 'succes' wanneer de doelstellingen van sancties volledig worden bereikt. Sancties kunnen dus technisch blijken te voldoen en een land bij voorbeeld door ruilvoetverslechtering (zware) economische schade toebrengen zonder het evenwel op de knieën te dwingen (capitulatie). De verwarring wordt wellicht vergroot door het feit dat de doelstelling niet altijd zorgvuldig wordt gedefinieerd en dikwijls evolueert gedurende de sanctie-campagne.

De economische theorie van sancties kan slechts een partiële weerspiegeling van de realiteit bieden. Ook is het moeilijk om de economische kosten van sancties af te zetten tegen de politieke opbrengsten. Gezien de actualiteit van het instrument en gezien

de mogelijke spraakverwarring, is het zinvol om theorie en praktijk van sancties tegenover elkaar te zetten en in enkele gevallen te belichten.

## De theorie van economische sancties

De internationale handelstheorie is gebaseerd op de veronderstelling dat de totale wereldwelvaart toeneemt onder voorwaarden van volledige vrijhandel. In de Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS)-benadering wordt deze gedachte nader uitgewerkt en worden handelsstromen verklaard op grond van specialisatie en arbeidsdeling<sup>2</sup>. De gehele wereld wordt beter van handel. Handel is dus geen 'zero-sum-game'<sup>3</sup>. Iedere beperking van de handel leidt dus ipso facto tot een daling van het welvaartsniveau, hetgeen tevens de inspanningen verklaart om de wereldhandel verder te liberaliseren in de multilaterale onderhandelingen van de GATT (Uruguayronde).

Theorieën van economische oorlogsvoering bouwen voort op het beginsel van handelsbeperking. Handels- en kapitaaldistorsies ontnemen het getroffen land de handelsvoordelen en drukken het welvaartsniveau. Er wordt van uitgegaan dat dit mechanisme tot gevolg heeft dat het land gedwongen

---

\* De auteur is werkzaam bij de OESO. Het artikel vormt een bewerking van een bijdrage aan de conferentie georganiseerd door het Tinbergen Instituut over de economische aspecten van vrede (21-23 mei) en is op persoonlijke titel geschreven.

1. G.C. Hufbauer en J.J. Schott, *Economic sanctions reconsidered, history and current practice*, Institute for International Economics, Washington DC, 1985.

2. P.H. Lindert en Ch. P. Kindleberger, *International economics*, 1982, blz. 31-34; H.G. Grubel, *International economics*, 1977, blz. 46.

3. P.A.G. van Bergeijk, *Economie van de Golfoorlog*, *ESB*, 15 mei 1991.

wordt zijn beleid te herzien en te capituleren<sup>4</sup>. Sancties beogen dus de welvaart tot een onacceptabel niveau terug te dringen. Hierbij zijn uiteraard de handelsrelaties, dat wil zeggen de samenstelling van het goederenpakket en daarmee de afhankelijkheid van het getroffen land van de sanctietreffende landen bepalend.

Sommige economen zijn van mening dat alleen de dreiging van sancties al voldoende kan zijn om aanpassing van het beleid af te dwingen, maar dit hangt weer af van de reputatie van de sanctionerende landen als uitvoerder van het dreigement<sup>5</sup>. Een voorbeeld betreft de dreiging van sancties tegen Joegoslavië door de Volkenbond, na de inval in Albanië in 1921, die er toe leidde dat Joegoslavië zich mokkend terugtrok<sup>6</sup>. Deze opvatting blijkt echter lang niet altijd stand te houden, zoals kort geleden bleek in het geval van Libië. Niettegenstaande de gedegen reputatie die de VN heeft opgebouwd met de sancties tegen Irak, hield Libië voet bij stuk en besloot niet toe te geven aan de in het vooruitzicht gestelde sancties indien de twee zo gewilde terroristen niet werden uitgeleverd. Sancties werden ingevoerd per half april en hebben tot doel de twee terroristen als het ware uit te roken<sup>7</sup>.

De meest uitgewerkte theorie van economische sancties is de theorie van Kemp<sup>8</sup>, hoofdzakelijk gebaseerd op het HOS-model. Kemp analyseert onder diverse hypothesen enkele sanctiecampagnes, al dan niet met verweer van het getroffen land. Het gehanteerde model is gebaseerd op twee goederen, een im- en een exportgoed en twee landen, later aangevuld met een derde land, de rest van de wereld. Het laat in gestileerde vorm zien hoe de welvaart in beide landen beïnvloed wordt door de economische sancties en onder welke omstandigheden het getroffen land gedwongen wordt om zijn beleid te herzien.

Voor een goed begrip van het mechanisme van sancties, volgt hier een evaluatie van het model. Het zal blijken dat de theorie noodzakelijkerwijs afziet van een aantal essentiële omstandigheden die in werkelijkheid medebepalend zijn voor de uitkomst van de sanctiecampagnes. Beleidsmakers kunnen zich dus maar beperkt door de theorie laten leiden.

Het model is statisch, hetgeen inhoudt dat iedere economische actie direct wordt uitgevoerd. Het in werking stellen van sancties blijkt in werkelijkheid een van de moeilijkheden te zijn. Dit vereist zowel nationaal als internationaal overleg over de noodzaak, doelstelling en draagwijdte van de maatregelen. Tevens vereist het wetgeving ter uitvoering van de maatregelen. Deze elementen kunnen tijdrovend zijn en de effectiviteit van de sancties ondermijnen. Daarnaast veronderstelt het model dat sancties onmiddellijk effect hebben; in werkelijkheid verstrikt er enige tijd, vooral wanneer het getroffen land beschikt over enige reserves. Sancties doen uiteraard meer pijn wanneer het land direct lijdt onder het tekort van het invoerprodukt (embargo) ofwel het ontbreken van inkomsten bij gebrek aan afnemers (boycot), maar die voorwaarde is moeilijk realiseerbaar. Hierin is tevens van belang het van kracht blijven van de maatregelen over een langere periode en het in stand houden van de coalitie die de sancties uitvoert. Dynamiseren van de theorie en het invoeren van de factor tijd is ongetwijfeld moeilijk.

Het model abstraheert van volledige internationale factormobiliteit, terwijl internationale kapitaalbewegingen en directe investeringen juist substituten kunnen zijn voor internationale handel. Vooral met de gestaag toegenomen betekenis van de directe buitenlandse investeringen is dit een factor die niet ter zijde geschoven kan worden. Overigens blijken vele sanctie-episoden naast een beperking van de goederenhandel een blokkering van financiële tegoeden te omvatten, zoals met name in het Irakese voorbeeld.

De veronderstelling van een twee-goederen-tweelandenmodel impliceert een sterke handelsafhankelijkheid en daarmee een zekere kwetsbaarheid van het land dat getroffen wordt door de sancties, hetgeen in de praktijk a priori geenszins vaststaat. In werkelijkheid blijkt het uiterst moeilijk om 'strategische' goederen te vinden die bij sanctie een knelpunt blijken te vormen voor de economie. OESO-handel wordt juist steeds meer gekenmerkt door inter- en intra-industriehandel, hetgeen de kwetsbaarheid doet afnemen.

Daarnaast voorziet de theorie niet in de mogelijkheid voor het door sancties getroffen land een importsubstituerende industrie te ontwikkelen, waarmee de kwetsbaarheid zou afnemen. Dit suggereert dat sancties eerder effect kunnen sorteren indien zij getroffen worden tegen landen met een lagere graad van ontwikkeling die tevens meer zijn aangevoerd op specialisatie op basis van het klassieke handelspatroon. Hierbij kan met name gedacht worden aan landen die sterk afhankelijk zijn van de export van grondstoffen, dan wel van enkele industriële producten, die bovendien een belangrijke plaats in het totale exportpakket dienen uit te maken.

In de theorie wordt verondersteld dat het mogelijk is een minimum welvaartsniveau te bepalen, waaronder het leven als het ware niet langer draaglijk is en het getroffen land zal moeten toegeven aan de verlangens van de landen die de sancties instellen. In de praktijk blijkt dit evenwel een moeilijke aangelegenheid, te meer daar de doelstellingen van de economische sancties veelal politiek zijn en het getroffen land alles in het werk zal stellen om de pijn van de sancties te verminderen. Hierbij staan verschillende wegen open, zoals het ontduiken van sancties via het ontwikkelen van een importsubstituerende industrie en het aangaan van allianties. Daarnaast kan interne cohesie ontstaan in het geïsoleerde land, hetgeen betekent dat de bevolking bereid is een (aanzienlijk) lager welvaartsniveau te accepteren.

4. Voor een vollediger overzicht van de literatuur zie P. van Bergeijk, *Success and failure of economic sanctions*, *Kyklos*, 1989.

5. W.H. Kaempfer, A.D. Lowenberg, A model of the economy of international investment sanctions: the case of South Africa, *Kyklos*, 1986; Idem, The theory of international economic sanctions: a public choice approach, *American Economic Review*, 1988; P.A.G. van Bergeijk, A formal treatment of threats: a note on the economics of deterrence, *De Economist*, 1987.

6. P.A.G. van Bergeijk, *Handel, politiek en handelspolitiek*, Den Haag, 1990, blz. 550.

7. *The Economist*, 25 april 1992, blz. 14.

8. M.C. Kemp, *The pure theory of international trade*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1964.

Om zinvolle uitspraken te doen over de haalbaarheid van sanctiecampagnes dienen dus voor iedere situatie theoretische voorwaarden voor sancties te worden vergeleken met de werkelijkheid. Met name aan de hand van het geval Irak, zal worden aangetoond dat zelfs onder de ideale omstandigheden geen garantie geboden kan worden voor het slagen van de maatregelen, aangezien een veelheid van factoren een rol speelt in de uitvoering van sanctiecampagnes. Hoe ziet dan de werkelijkheid eruit?

### Besluitvorming en uitvoering

Een essentiële voorwaarde voor de efficiënte toepassing van economische sancties is de snelle besluitvorming en uitvoering ervan door de deelnemende landen. Naarmate de sancties sneller tot stand komen winnen ze aan overtuigingskracht en stijgt de slagingskans. Ze worden als het ware gelegitimeerd. De overtuigingskracht ('punch') lijkt tevens positief gecorreleerd aan het aantal deelnemende landen en is op zijn best wanneer unanieme posities in internationaal verband, zoals de VN, bereikt kunnen worden. Dit is belangrijk voor de noodzakelijke binnenlandse steun. De politieke leiders zullen immers hun beleid moeten verantwoorden tegenover de kiezers. Een traag beslissingsproces geeft het getroffen land de kans handelsstromen te verleggen, alternatieve afzetgebieden te ontwikkelen voor de export van goederen en nieuwe leveranciers te vinden voor de invoer van produkten. Daarnaast wordt het land in staat gesteld om een importsubstituerende industrie te ontwikkelen en de kwetsbaarheid te verminderen. Dit laatste kon met name gezien worden in het geval van de VN-sancties tegen voormalig Rhodesië, die zeer geleidelijk zijn ingevoerd en daarmee overtuigingskracht misten. Het heeft dan ook zo'n tien jaar geduurd voordat een einde kwam aan het blanke minderheidsbewind van Ian Smith en men kan zich afvragen wat de werkelijke bijdrage van de economische sancties is geweest.

Een schoolvoorbeeld van een snel besluitvormingsproces betreft de sancties tegen Irak<sup>9</sup> dat onmiddellijk van de buitenwereld werd geïsoleerd, nadat de Verenigde Naties de relevante resoluties unaniem had aangenomen en besloot tot mandatoire en volledige sancties<sup>10</sup>. De sancties waren universeel, werden onmiddellijk uitgevoerd en leidden zowel tot een goederenstop als tot een blokkering van de financiële tegoeden van Koeweit in Londen. In dat opzicht is deze sanctiecampagne wellicht de succesvolste in de geschiedenis. Aan al de economische voorwaarden van sancties leek te zijn voldaan, maar niettemin werd besloten niet te wachten op het resultaat. Specialisten op het gebied van sancties waren het er alom over eens dat de sancties, in combinatie met militaire dreiging, effect zouden sorteren en Irak zouden dwingen zich neer te leggen bij de VN-resoluties, weliswaar na een à twee jaar<sup>11</sup>. Irak bleek bijzonder gevoelig en het succes leek bij voorbaat gegarandeerd. Er was sprake van eensgezindheid en daadkracht, waarmee aan een essentiële voorwaarde voldaan was. Hoewel de sancties nog steeds van kracht zijn, is het doel van de sancties inmiddels langs andere weg bereikt, namelijk via militaire interventie.

Anders lag het met Joegoslavië dat eind 1991 en begin van dit jaar getroffen werd door zeer partiële

sancties<sup>12</sup>. Deze vielen buiten het kader van de Verenigde Naties en waren nauwelijks internationaal gecoördineerd. De VN heeft overigens wel troepen geplaatst in Joegoslavië met als doel de juiste voorwaarden te scheppen door politiek overleg over de toekomst van het land. De sancties tegen Joegoslavië dienen eerder gezien te worden als drukmiddel, waarmee getracht werd een bijdrage te leveren aan een vreedzame oplossing voor een intern politiek conflict. Inmiddels heeft de VN alsnog besloten Joegoslavië economisch volledig te isoleren door middel van economische sancties waarmee de druk sterk is opgevoerd.

### Handelsafhankelijkheid

De betekenis van economische betrekkingen tussen de landen die verwickeld zijn in een sanctiecampagne, is uitvoerig geanalyseerd<sup>13</sup>, waaruit blijkt dat de handelsafhankelijkheid maar zelden voldoende is om op grond daarvan te mogen verwachten dat sancties het gewenste resultaat zullen opleveren<sup>14</sup>. Alvorens over te gaan tot sancties is het noodzakelijk over goede informatie te beschikken over de handelsafhankelijkheid van het land dat men wil isoleren, de mate waarin het geïntegreerd is in de wereld economie, de kwetsbaarheid inzake het ene dan wel het andere exportgoed (dus samenstelling van het goederenpakket), de betekenis van de buitenlandse investeringen, technologie-afhankelijkheid, de schuldpositie, enzovoorts. Het is zeker dat de kans op slagen stijgt naarmate men dichterbij komt bij een monopolie of monopsonie-situatie. Gezien de kenmerken van de wereldhandel en toenemende integratie van de wereldeconomie (een sterk gestegen graad van specialisatie), ligt die situatie niet voor de hand.

De kwetsbaarheid van de westerse landen is met name sterk afgenomen ten gevolge van de mondialisering van markten<sup>15</sup>. Productieprocessen zijn steeds internationaler geworden door de liberalisatie van zowel goederen- als kapitaalmarkten. Mede door de toenemende intra- en interindustriehandel is het moeilijk een of meer produkten te vinden

9. M. Smeets, Sanctions against Iraq: the ideal case?, *Journal of World Trade*, december 1990.

10. De Veiligheidsraad van de Verenigde Natie nam de resolutie aan op 6 augustus 1991 met 13 stemmen voor, nul tegen en slechts twee onthoudingen (Cuba en Jemen).

11. Zie de 'Aspin papers' waarin senator Lee Aspin de betekenis analyseert van economische sancties in combinatie met diplomatie en oorlogsvoering in het geval van Irak. L. Aspin, *The Aspin papers: sanctions, diplomacy and war in the Persian Gulf*, The Center for Strategic and International Studies, vol. XIII, nr. 2, Washington DC, 1991.

12. De sancties zijn geleidelijk ingevoerd door de meeste OESO-landen en na korte tijd weer ongedaan gemaakt. De EG-maatregelen bestonden uit het opschorten van handelsconcessies voortvloeiend uit de bilaterale overeenkomst. Voor verdere informatie: *EC Official Journal*, nr. L 315/1, 15 november 1991; L 342, 12 december 1991; L 63, 7 maart 1992.

13. Zie met name G.C. Hufbauer en J.J. Schott, op.cit., 1985.

14. Zie tevens P.A.G. van Bergeijk, op.cit., Den Haag, 1991, blz. 51, figuur 3, waarin de mate van handelsverbondenheid getoond wordt ter verklaring van het succes van tachtig sancties in de periode 1945-1983.

15. M. Smeets, Globalisation and the trade policy response, *Journal of World Trade*, nr. 5, oktober 1990.

waarin effectief gesanctioneerd kan worden. Sancties lijken zich dan ook beter te lenen voor landen die afhankelijk zijn van één of enkele goederen. Voor grondstoffen is zo'n situatie nog denkbaar (bij voorbeeld voor olie), maar ook daar bestaan twijfels over de effectiviteit van een monopolie, zoals blijkt uit de belangentegenstellingen binnen de OPEC, die deze organisatie tot een papieren tijger hebben gemaakt.

Irak bleek uiterst kwetsbaar voor sancties vanwege de sterke afhankelijkheid van de export van olie, dat meer dan 90% van het bnp bepaalt. Aangezien de olie bovendien voor ruim 90% geëxporteerd werd via pijplijnen naar Turkije, de coalitiepartner, werden de inkomsten van de ene op de andere dag stilgelegd. Het gemis aan olie-inkomsten is globaal berekend op 17,4 miljard dollar. Ook aan de importzijde was Irak uiterst kwetsbaar, aangezien 60 à 70% van de landbouwgoederen wordt ingevoerd. Volgens CIA-directeur Webster was meer dan 90% van de totale invoer en 97% van de uitvoer afgesloten vanaf december 1990<sup>16</sup>, hetgeen getuigt van een effectieve sanctiecampagne. Irak werd daarmee gedwongen in te teren op de bestaande faciliteiten. Even werd gevreesd voor indirecte vergelding door Irak met behulp van het 'oliewapen' toen bleek dat de olieprijzen in het najaar van 1990 snel stegen. Dit bracht grote onzekerheid met zich mee op een moment dat de westerse economieën juist trachtten uit het economische dal te klimmen.

De kosten van de sancties zijn in eerste aanleg gedragen door de frontlijnstaten, die traditioneel sterke handelsrelaties hebben met Irak (met name Turkije, afhankelijk van de goederenhandel en inkomsten uit de oliepijplijn en Egypte, verlies aan inkomsten uit arbeid, daling van inkomsten uit het Suezkanaal en toerisme, en Jordanië dat voor ongeveer 25% van het bnp afhankelijk is van de handel met Irak). Aangezien het slagen van de sancties in hoge mate bepaald wordt door hun deelname, was een essentieel element van de sanctiecampagne dat de genoemde landen door de coalitiepartners financieel gecompenseerd zouden worden voor de gedeelde inkomsten.

### Het verbreken van sancties

Het instellen van sancties is één zaak, het handhaven ervan een andere. In de praktijk blijken vele factoren te verhinderen dat sancties op dezelfde krachtige wijze kunnen worden gehandhaafd als bij de instelling ervan werd beoogd. De meest klassieke vorm van 'sanction busting' is via het aangaan van allianties waarmee gaten kunnen ontstaan in de sanctiecampagne. Een kat in het nauw (Saddam Hoessein) maakt rare sprongen, en Irak heeft (tevergeefse) inspanningen verricht om zijn aartsvijand Iran voor zijn kant te winnen, onder meer door land terug te geven aan Iran dat Irak in de tienjarige oorlog op Iran had veroverd. Dit is in dank aanvaard, maar heeft verder niets opgeleverd. Ironisch genoeg besloot Iran later ook de vliegtuigen van Iraakse deserteurs te behouden die in de Golfoorlog op Iraanse grondgebied waren 'geparkeerd'. Slechts enkele nabijgelegen landen hebben duidelijk de kant van Saddam Hoessein gekozen, zoals Jemen, Libië, Soedan, Algerije en Mauretanië en hebben dus de werking van de sancties ten dele ondermijnd, maar

aangenomen moet worden dat de economische steun van de landen toch betrekkelijk gering geweest moet zijn om de Iraakse economie draaiende te houden.

Essentieel voor de werking van sancties is dus dat aan de kant van de sanctietreffende landen een gegede solidariteit bestaat die het mogelijk maakt de sancties over een langere tijd van kracht te laten zijn. Het gevaar bestaat dat een of meerdere van de coalitiepartners de kosten van de sancties (gedeerde inkomsten, tekort aan een importgoed waar geen efficiënte vervanging voor gevonden is) te hoog gaan vinden. Een klassiek voorbeeld waarbij de betekenis van de coalitie onvoldoende onderkend werd, betreft het graanembargo dat president Carter in 1980 instelde tegen de voormalige Sovjetunie. Het embargo werd onmiddellijk omzeild door Argentinië dat een belangrijk deel van de lange-termijncontracten overnam, waarmee de Amerikaanse president zichzelf in de vingers sneed.

### Conclusies

Aangezien sancties doorgaans deel uitmaken van een 'policy mix', dat wil zeggen een combinatie van maatregelen die tegelijk worden aagewend, is het moeilijk sancties conceptueel te isoleren en vanuit een puur economische optiek te benaderen. De effectiviteit van sancties hangt af van een veelheid van factoren, met name de mate van besluitvaardigheid en de doeltreffendheid waarmee maatregelen van kracht worden, de mate waarin een coalitie gevormd en gehandhaafd kan worden, de betekenis van handelsrelaties voor de sanctie-episode en tevens de vraag of het getroffen land in staat is om aan de maatregelen te ontkomen. Sanctiecampagnes dienen in hun onderlinge samenhang belicht te worden. Economische factoren zijn essentieel maar vormen geen a priori garantie voor het welslagen van sancties. Sancties kunnen 'effectief' zijn zonder 'succes' te hebben. Hierin spelen zowel politieke als psychologische factoren, die moeilijk in de economische analyse kunnen worden ondergebracht, een belangrijke rol. Bovendien zijn sancties per definitie selectief en treffen sommige partners meer dan andere.

### M. Smeets

16. Getuigenis van CIA-directeur W.H. Webster voor het Committee on Armed Services, House of Representatives, *Sanctions in the Persian Gulf*, 5 december 1990.