

Liberal peace en economische diplomatie

Leidt handel tot vrede? In de negentiende en het begin van de twintigste eeuw beargumenteerden liberale politiek economen zoals Cobden, Mill, Angell en Schumpeter dat vrijheid van handel essentieel is voor een vreedzame internationale politiek. Zij maakten hierbij geen scherp onderscheid tussen 'lagere' en 'hogere' diplomatie. Economische diplomatie, ofwel het bevorderen van handelsbetrekkingen, stond gelijk aan bevordering van vreedzame politieke betrekkingen – althans tussen 'geciviliseerde' landen. De beide Wereldoorlogen, maar ook de Koude Oorlog, gaven aanleiding tot meer 'realistische' opvattingen, waarin internationale handel grotendeels ondergeschikt werd geacht aan politieke en strategische belangen. Dit perspectief, o.a. verwoord door Albert Hirschman en Klaus Knorr, benadrukt dat handel tot afhankelijkheid kan leiden en economische diplomatie zich concentreert op economische sancties en stimulansen. Maar zelfs in deze periode is het liberale gedachtegoed nog terug te vinden als een van de grondslagen van de Europese Unie.

Het debat over de mogelijk *pacificerende rol van internationale handel* is hernieuwd na het einde van de Koude Oorlog. Teruggrijpend op Immanuel Kants *Zum Ewigen Frieden*, beschouwen sommige onderzoekers handel, democratie en samenwerking in internationale organisaties als de centrale elementen voor de mogelijkheid van een stabiele internationale orde.¹ Hun bijdrage is niet alleen dat zij het belang van handel in de context van de *liberal peace* plaatsen, maar ook dat zij op basis van empirisch onderzoek aantonen dat alle drie elementen een militaire confrontatie inderdaad significant minder waarschijnlijk maken. De meest dramatische observatie, namelijk dat er tot dusver nog geen oorlog is geweest tussen twee democratieën, vormt de kern van de democratische vrede. Het empirisch bewijs voor een verband tussen handel en vrede is echter meer omstrepen. Omdat de relatie tussen handel en vrede aanzienlijk sterker is voor landen met ontwikkelde economieën, geven sommige theoretici er de voorkeur aan over de kapitalistische vrede te spreken.² Een veelheid aan economisch waardevolle verbanden, waaronder niet alleen handelsbetrekkingen maar ook investeringen en de integratie van productieprocessen, kenmerkt de tegenwoordige relaties tussen kapitalistische landen. Deze banden verminderen onzekerheid in

internationale betrekkingen waardoor politieke leiders beter in staat zouden zijn de escalatie van conflicten te voorkomen.³

De recente herwaardering van handel heeft niet onmiddellijk geleid tot een andere visie op economische diplomatie. De meeste studies van de *liberal peace*, maar ook die van de kapitalistische vrede, analyseren het belang van handel vanuit een 'realistisch' perspectief. Handel leidt tot vrede omdat het *afhankelijkheid* creëert tussen *staten*. Overheden verwachten (terecht) dat oorlog handel bemoeilijkt. Hoe meer een land afhankelijk is van handel met een specifiek ander land, des te kostbaarder is het een conflict te laten escaleren. Zo gebruiken men bijvoorbeeld een 'zwakste schakel'-aanname en onderzoekt men of de kans op oorlog inderdaad vermindert als het belang van handel toeneemt voor het land dat het minst afhankelijk is. Ook volgens de kapitalistische vrede zijn handel en andere economische banden pacifierend, omdat overheden kunnen dreigen met het verbreken van deze waardevolle connecties; met andere woorden, *economische diplomatie* is het sturen van *costly signals* tussen staten. Het beste voorbeeld hiervan is de dreiging met economische sancties, zoals tegen Irak na de invasie van Koeweit en thans tegen Irans nucleaire programma.

Deze benadering verschilt in belangrijke opzichten van de oorspronkelijke motivering voor het pacifierend effect van handel. Liberale politiek economen beklemtoonden dat handel, in het bijzonder vrijhandel, de invloed van de staat in internationale betrekkingen beperkt. Een voorbeeld hiervan is hun kritiek op monopolistische handelsondernemingen, zoals de Verenigde Oostindische Compagnie, waarin commerciële en staatsbelangen verweven waren. Cobden was ook een fel tegenstander van Britse imperialistische ambities. Economische diplomatie werd niet langer beschouwd als het exclusieve domein van diplomaten, maar ook van kooplieden. Vervolgens werden kooplieden geacht niet alleen vanuit een economisch eigenbelang de vrede te bevorderen, maar ook omdat zij informatie over en contacten met andere landen bezaten. Cobden en bijvoorbeeld ook Schumpeter benadrukten de tegenstelling tussen burgers en kooplieden met een belang bij vrede aan de ene kant en de in expansionisme en imperialisme belang(en)stellende aristocratie aan de andere kant. Het proces betreft de historische opkomst van *trading states*

die voor hun welvaart en politieke invloed niet langer afhankelijk zijn van militaire macht en uitbreiding van hun territorium.⁴ Vanuit het liberale perspectief behelst de praktijk van *economische diplomatie* veel meer dan sancties en stimulansen: het omvat ook communicatie en een bereidheid te bemiddelen in conflicten en gemeenschappelijke belangen te behartigen.

Internationale handel en economische diplomatie

Om het verband tussen de *liberal peace* en *economische diplomatie* te bestuderen, is het nuttig onderscheid te maken tussen de zogenaamde diffuse en geconcentreerde gevolgen van internationale handel voor vrede. De *geconcentreerde gevolgen* komen ruwweg overeen met de 'realistische' interpretatie van economische diplomatie. De nadruk ligt er hier op hoe *handel* een land *afhankelijk* kan maken van een specifiek ander land. Een voorbeeld is de Oekraïense afhankelijkheid vanwege de import van Russisch gas. Hierbij is de mogelijke betrokkenheid van derde partijen ook van belang, omdat hun reactie vaak essentieel is om te kunnen bepalen of er inderdaad van afhankelijkheid sprake is. Om bijvoorbeeld economische sancties effectief te maken, is het vaak noodzakelijk dat zoveel mogelijk landen overtuigd of gedwongen kunnen worden om mee te doen. De Verenigde Staten in het bijzonder hebben hierbij bedreigd met strafmaatregelen (zg. *secondary sanctions*) tegen landen en bedrijven die Amerikaanse sancties ondermijnen. In de eerste helft van de jaren '80 werden dergelijke *secondary sanctions* opgelegd aan Europese bedrijven die meewerkten aan de bouw van een gasleiding tussen de Sovjetunie en West-Europa. Verdere voorbeelden zijn te vinden in de *Helms-Burton Act*, gericht tegen bedrijven die in Cuba investeren, en in de *Iran Sanctions Act*.⁵

In de *liberale benadering* staan juist de *diffuse gevolgen* van handel centraal. Diffuse gevolgen manifesteren zich door het universele netwerk van transnationale betrekkingen. Economische diplomatie is niet slechts het stimuleren van handel vanuit een landelijk economisch eigenbelang, maar omvat ook de mogelijkheid internationale contacten te leggen, waardoor communicatie en wederzijdse verstandhouding worden bevorderd. Producenten, koopliden en consumenten maken allemaal deel uit van een handelsnetwerk dat kan bijdragen tot vreedzame en stabiele internationale betrekkingen, maar dat uiteindelijk ook afhankelijk is van vrede om efficiënt te functioneren.

Handel creëert aldus een mondiaal netwerk, waarin niet alleen de directe maar ook de indirecte verbanden van belang kunnen zijn. Met behulp van een netwerk-analyse hebben we het relatieve belang van de geconcentreerde en diffuse gevolgen van handel in Russetts en Oneals empirisch model voor de *liberal peace* ge-

evalueerd. Het blijkt dat de diffuse gevolgen van handel robuuster, dat wil zeggen stabiel, zijn dan de geconcentreerde gevolgen.⁶ Een samenvatting van deze bevindingen is opgenomen in Tabel 1 (zie blz. 93). De hoeveelheid handel tussen twee landen meet hier de directe afhankelijkheid. 'Derde partij handelsverbanden' en *constraint* meten de geconcentreerde gevolgen, waarbij rekening wordt gehouden met handel via derde landen.⁷ Beide maten nemen als uitgangspunt het handelsvolume tussen twee landen en evalueren hoe aldus indirecte verbanden worden gecreëerd; bijvoorbeeld, de totale hoeveelheid verbanden tussen twee landen, *A* en *B*, wordt deels bepaald door het handelsvolume tussen beide landen, maar ook door de hoeveelheid handel van *A* en *B* met derde landen, zoals *C*. De handel van land *C* met *A* en *B* functioneert als een indirecte schakel tussen *A* en *B* via *C*.

Voor de diffuse effecten spelen ook schakels met meer dan één intermediair een rol: twee landen, *A* en *D*, kunnen zo verbonden zijn met elkaar via de handel van *A* met *B*, de handel van *B* met *C*, en uiteindelijk de handel van *C* met *D*. Goederen en diensten hebben altijd een weg afgelegd via meerdere landen. De Zijde Route, bijvoorbeeld, verbond China met Europa in de middeleeuwen, terwijl de tegenwoordige handel in elektronische goederen de ontwikkeling en het ontwerp in de Verenigde Staten, de productie in China en de distributie in Europa omvat. Zo komen we bij *maxflow*, dat het *maximale handelscontact* tussen twee landen meet, rekening houdend met zowel directe als alle mogelijke indirecte handelsconnecties; met andere woorden, het meet hoe nauw twee landen met elkaar verbonden zijn via het universele handelsnetwerk.⁸

Afhankelijkheid, *constraint* en derde-partij handelsconnecties blijken slechts een beperkte invloed op de politieke betrekkingen tussen twee landen te hebben.⁹ De resultaten voor *maxflow* zijn echter sterk: *hoe méér twee landen verbonden zijn met elkaar via het universele handelsnetwerk, des te minder waarschijnlijk is het dat zij betrokken raken in een militaire confrontatie*. Het is verder interessant dat deze resultaten bijzonder ondubbelzinnig zijn voor de latere periode vanaf ongeveer 1971. Voor de eerdere periode, 1948-1970, bleek afhankelijkheid wel een rol te spelen en zijn de geconcentreerde handelsverbanden over het algemeen significant. De verschillen tussen beide perioden zijn opmerkelijk; niet alleen is het totale wereldhandelsvolume dramatisch toegenomen, in de latere periode is het belang van (voormalige) koloniale banden afgenomen en is er aanzienlijk meer handel tussen middelgrote economieën. Ten slotte is in de latere periode de bipolariteit tussen het Oost- en Westblok verminderd. Het relatieve belang van *diffuse effecten* van handel voor vrede ondersteunt duidelijk de *liberale interpretatie* van economische diplomatie. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft internationale handel steeds meer landen betrokken bij het liberale ideaal van

Tabel 1. Diffuse and Geconcentreerde Gevolgen van Internationale Handel in de Liberal Peace, 1970 – 1997

Effect op mogelijke militaire confrontatie		
handelsvolume tussen de twee landen	0,03 (0,05)	0,05 (0,05)
derde partij handelsverbanden	0,09 (0,10)	
<i>constraint</i>		0,00 (0,17)
<i>maxflow</i>	-0,06 (0,02)**	-0,06 (0,02)**
observaties	147983	148515

Noten: Analyse van alle mogelijke *landenparen* of dyades voor alle jaren tussen 1970 en 1997. Coëfficiënten van logistische regressie met robuuste standaarddeviatie tussen haakjes; + significantie: 10%; * significantie: 5%; ** significantie: 1%. Het model bevat als verdere controlevariabelen: democratiegehalte in beide landen; gedeeld lidmaatschap in internationale organisaties; afstand tussen hoofdsteden in kilometers; gedeelde grens; bruto nationaal product van beide landen; indicatie van supermachtstatus voor één of beide landen in de dyade; bondgenootschap en aantal jaren sinds de laatste militaire confrontatie.

een veiligheidsgemeenschap (*security community*), met tegenwoordig nog maar enkele uitzonderingen, zoals Noord Korea.

En economische sancties...

Het is verleidelijk deze resultaten te interpreteren als een laatste nagel aan de doodskist van economische sancties. In het huidige tijdperk, gekenmerkt door een hoge mate van 'globalisering', moet de *impact* van directe handelscontacten voor politieke belangen of *non-trade concerns* inderdaad niet worden overschat.¹⁰ Er zijn echter ook enige kanttekeningen bij deze conclusie te plaatsen. Ten eerste betreft het onderzoek naar de *liberal peace* de gevolgen van internationale handel voor vrede. De politieke motieven achter economische sancties, maar ook de stimulering van handel, zijn meestal meer specifiek: zo waren de economische sancties tegen Zuid-Afrika en Rhodesië gericht tegen apartheid en niet tegen een mogelijke oorlogsdreiging vanuit deze landen. Ten tweede hebben economische sancties meestal ook niet op alle handel betrekking; zogenaamde *smart sanctions* richten zich bijvoorbeeld tegen het regime van Mugabe in Zimbabwe, terwijl ze relatief beperkt van omvang zijn. Ook kunnen ze vergezeld worden van andere maatregelen; de militaire en diplomatieke activiteiten ten tijde van de eerste Golfoorlog waren minstens zo bepalend als de economische sancties. Desalniettemin blijft het essentieel de risico's te zien van het vermengen van politieke en economische belangen. Economische sancties hebben het potentieel om het mondiale handelsnetwerk te ondermijnen en zelfs om specifieke landen te isoleren, met in beide gevallen duidelijk negatieve gevolgen voor de stabiliteit van het internationale systeem.

Noten

- O.a. Bruce M. Russett & John R. Oneal, *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence, and International Organization*, Norton, 2001.
- Zie bijv. Erik Gartzke, 'The Capitalist Peace', in: *American Journal of Political Science*, vol. 51, no. 1, 2001, blz. 166–191.
- Russett & Oneal, *a.w. noot 1*. De empirische resultaten zijn gebaseerd op een econometrische panel-analyse van alle mogelijke *landenparen* (ofwel dyades) in de periode 1886-1992. Zie ook Gartzke, *a.w. noot 2*.
- Zie Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, Basic Books, 1986.
- BBC News* (16 december 2010) meldde dat de Zwitserse bank Credit Suisse had toegestemd een boete van \$536 miljoen te betalen, omdat zij Amerikaanse sancties tegen Iran had geschonden.
- In: Han Dorussen & Hugh Ward, 'Trade Networks and the Kantian Peace', in: *Journal of Peace Research*, vol. 47, no 1 (te verschijnen in 2010) onderzoeken we in meer detail de gevolgen van handelsbetrekkingen voor vrede vanuit een netwerkanalytisch perspectief. Han Dorussen & Hugh Ward, 'International Organizations and the Kantian Peace. A Network Perspective', in: *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, no 2, 2008, blz. 189–212, gebruikt netwerkanalyse om de gevolgen van lidmaatschap in internationale organisaties voor vrede te herintrepreten.
- Eenvoudig gezegd meet *constraint* afhankelijkheid op basis van directe handelscontacten en handel via derde landen. *Constraint* is formeel gedefinieerd door Ronald S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Harvard University Press, 1992.
- De definitie en formele analyse van *maxflow* is te vinden in: Lester Ford & Delbert R. Fulkerson, 'Maximal flow through a network', in: *Canadian Journal of Mathematics*, vol. 9, 1956, blz. 210–218. Dorussen & Ward 2008 en 2010 (*a.w. noot 6*) bevatten een verdere introductie tot de maten *maxflow* en 'derde partij handels-linkages'.
- Russett en Oneal vinden dat afhankelijkheid wel van belang is, maar zij controleren niet voor *maxflow* en bestuderen een langere periode.
- In *Promoting Sustainable Production Methods and Processes Worldwide* van 16 mei 2008 evalueert het ministerie van Economische Zaken het belang van *non-trade concerns* voor het Nederlandse handelsbeleid.

Prof. dr Han Dorussen en prof. dr Hugh Ward zijn beiden als hoogleraar in de politicologie verbonden aan de *University of Essex*.