

Ekonomische sancties tegen Zuid-Afrika

Met ekonomische sancties beoogt men door belemmeringen in de handels- en of -financiële sfeer politieke doeleinden te realiseren. Algemene konklusies over de effektiviteit van ekonomische sancties zijn moeilijk te trekken.

In de diskussies over het al dan niet isoleren van Zuid-Afrika door middel van ekonomische sancties hebben tegenstanders van de maatregelen geargumenteed dat de verkeerde groepen getroffen zouden worden (de zwarte bevolking, frontlijnstaten). Ook de eigen Westerse ekonomie zou forse schade ondervinden doordat Zuid-Afrika leverancier is van produkten die voor de Westerse wereld essentieel zijn. De afhankelijkheidsrelatie zou eerder andersom liggen waardoor Zuid-Afrika niet eenvoudig voor de ekonomische druk zou zwichten. Zijn ekonomische sancties wel een effectief drukmiddel tegen Zuid-Afrika?

Het is gebleken dat er geen mechanisme valt te specificeren dat weergeeft hoe het proces verloopt tussen het nemen van de strafmaatregelen en de uiteindelijke realisatie van de bedoelde oogmerken van het sanctiebeleid. Bij eenzelfde sanctiebeleid en gelijksoortige doeleinden, kan de uitwerking op verschillende landen toch volledig uiteenlopen door verschillen in handelsrelaties, beleidsreakties, de ekonomische structuur en de bereidheid en mogelijkheden tot aanpassingen. Afwezigheid van een eenduidige 'procesmechaniek' heeft verscheidene auteurs ertoe gebracht om voorwaarden te formuleren voor een succesvol sanctiebeleid¹. Het komt er meestal op neer dat sanctiebeleid een grotere kans van slagen heeft als de maatregelen door een zo groot mogelijke groep (landen) worden genomen. Voor het te treffen land worden hierdoor substitutiemogelijkheden met betrekking tot de spreiding van handelspartners verkleind en bovendien wordt de psychologische en symbolische werking van de sancties vergroot. Uiteraard dient binnen de groep die de maatregelen treft, een zo groot mogelijke konsensus te bestaan omtrent de doeleinden, de inhoud en het moment van uitvoering van de sancties. Voor wat de handelsstromen betreft zal de handelsafhandelbaarheid eenzijdig moeten zijn. Het te

* Renée Spierings is werkzaam bij het totstandkomen daarvan, en toegevoegd assistent-onderzoeker bij Richard Hengeveld voor zijn kritische de vakgroep makro-ekonomie van de kanttekeningen. Universiteit van Amsterdam. Dit artikel 1 Hufbauer Schott & Elliott, 1985, en is gebaseerd op haar skriptie. Zij Galtung, 1967. bedankt Bert Scholtens voor zijn steun

treffen land zal met zijn handel afhankelijk moeten zijn van de groep die sancties instelt, terwijl omgekeerd de handelsstromen voor deze groep van minimale betekenis moeten zijn. Het effect van de maatregelen wordt vergroot als een embargo op strategische produkten (die van essentieel belang zijn voor de voortgang van de binnenlandse produktie) wordt ingesteld waarvoor het te treffen land geen eigen substituuatprodukten heeft. De uitvoer van het te treffen land zal voor een groot deel naar de groep instellende landen moeten gaan. Het is hierbij van belang dat deze importen slechts een klein gedeelte van de totale import van de groep beslaat, de geïmporteerde produkten voor hen niet strategisch van aard zijn of eenvoudig van andere leveranciers betrokken kunnen worden. Een boycot zal onder dergelijke omstandigheden minimale effecten voor de sanctie-instellende groep en zeker effecten op het te treffen land hebben. Tenslotte wordt wel gesteld dat als er in het te treffen land een politiek instabiel regime aan de macht is, met weinig steun van de ingezetenen, dit tevens een gunstige voorwaarde voor effectieve economische sancties kan zijn².

In dit artikel wordt de sanktiegevoeligheid van Zuid-Afrika op één van de voornoemde voorwaarden voor een succesvol sanktiebeleid getoetst, namelijk de handelsafhankelijkheid. Daartoe wordt allereerst de economische situatie in Zuid-Afrika geanalyseerd om vast te stellen vanuit welke economische positie het land zich tegen de internationale sankties kan weren. Vervolgens wordt de afhankelijk van Zuid-Afrika van zijn handelspartners bekeken en de afhankelijkheid van de handelspartners van Zuid-Afrika onder de loep genomen. Gekonkludeerd wordt dat in het geval van Zuid-Afrika aan één van de voorwaarden voor effectieve sankties is voldaan.

1 De positie van Zuid-Afrika.

Sinds 1960 voert de Zuidafrikaanse regering bewust een beleid om de afhankelijkheid van het buitenland te verminderen. Ter ondersteuning bij de beleidsvoering worden economische ontwikkelingsprogramma's gebruikt. De doelstelling van het huidige, negende, programma is een jaarlijkse gemiddelde groei van 4,5% van het bruto binnenlands produkt. De gerealiseerde groei bedraagt echter minder dan 2% (gemiddeld 1980-1985)³. De zogeheten interne ontwikkelingsstrategie is erop gericht om de binnenlandse afzetmarkt te stimuleren. Het idee is dat de daaruit resulterende economische groei en werkgelegenheid een ontwikkelingscyclus op gang zal brengen die het verlies aan exportmarkten en buitenlandse kapitaal als gevolg van de internationale sankties zal kompenseren. Met het vooruitzicht op boycotdreigingen is met name de landbouw gestimuleerd, om de zelfvoorziening in voedselproduktie te verhogen. De grote droogte in de jaren '82 en '83 doorkruis-

2 Barber, 1979, 368.

3 Economist Intelligence Unit, 1986, 16.

te echter dit streven: Zuid-Afrika veranderde toen van een netto voedslexporteur in een netto importeur.

Ondanks het streven naar minder greep van de regering op het economische leven, neemt de rol van de overheid op het politieke vlak steeds toe. In november 1986 kondigde premier Botha veranderingen aan die een toenemende centralisatie van macht in zijn kabinet inhielden. De uitbreiding van de bevoegdheden van de president zelf en van het Ministerie van Economische Zaken, bij een beperking van het aantal ministers, wordt opgevat als een voorbereiding op de internationale sancties. Daadwerkelijke resultaten op het hervormingsvlak blijven uit en de economische situatie verslechtert. De inflatie beweegt zich rond de 20%. Sancties zijn in de praktijk al begonnen. Vele bedrijven trekken zich terug uit Zuid-Afrika vanwege een verminderd vertrouwen in het politieke regime aldaar, of als reactie op de kritiek op hun aanwezigheid en opereren in dat land. De Zuidafrikaanse Rand depreciert voortdurend. De door overheidsinstellingen opgestelde werkloosheidsstatistieken zijn onvolledig en derhalve onbetrouwbaar. Officieel worden werkloosheidscijfers van 9% genoemd. Dit percentage bevat slechts dat deel van de werkloze Zuidafrikaanse bevolking die een aan zeer strenge eisen gebonden uitkering ontvangt. Onofficiële bronnen noemen een werkloosheidscijfer van minstens 25% van de beroepsbevolking⁴.

Inmiddels heeft het land een buitenlandse schuld van 23 miljard dollar. Midden 1985 raakte het in een schuldenkrisis. Toen weigerden enkele internationale banken om de kortlopende leningen aan Zuid-Afrika te verlengen. Door de opschorting van deze leningen ontstonden er liquiditeitsproblemen in de Zuidafrikaanse economie. Mede doordat het toezicht van de Reserve Bank onvoldoende was geweest hadden een aantal nationale Zuidafrikaanse banken 'onzuivere' bankpraktijken kunnen bedrijven (zoals ongedekte valutaposities en een 'mismatch' van activa en passivalooptijden). Te samen met de verslechterende sociale en politieke situatie leidde dit tot een vertrouwenskrisis gevolgd door een kapitaalvlucht waardoor de kapitaaluitstroom het overschot op de lopende rekening ging overtreffen. Om verdere kapitaalafvloeiing te voorkomen werd in december 1985 het, in 1983 afgeschafte, dubbele wisselkoersstelsel opnieuw ingevoerd. Bovendien werd toen de aflossing van een deel (\$ 14 mrd) van de buitenlandse schuld bevroren⁵. Onlangs is er, na anderhalf jaar, een doorbraak in de financiële crisis in Zuid-Afrika gekomen. Zuid-Afrika heeft met zijn krediteuren een akkoord bereikt over het aflossen van de bevroren buitenlandse schuld en de rentebetalingen op de totale buitenlandse schuld. De Zuidafrikaanse monetaire autoriteiten beschouwen de schuldenregeling als een teken van hernieuwd poli-

4 NRC Handelsblad, 28/6/1986, Zuid- 5 Grant, 1985, 64-77.
Afrika kondigt stimuleringsplan voor
de economie aan.

tiek en economisch vertrouwen én een mogelijkheid tot herstel van de kredietwaardigheid van Zuid-Afrika⁶.

De voortdurende depreciatie van de munt heeft bijgedragen tot versnelling van de inflatie. Door middel van de laag gewaardeerde Rand worden de Zuidafrikaanse produkten tegen een relatief lage prijs aangeboden terwijl de imports substitutie er tevens door gestimuleerd wordt. De gedeprecieerde munt levert een bijdrage aan het betalingsbalansbeleid dat gericht is op de maximalisatie van het overschot op de lopende rekening, dat de tekorten op de kapitaalrekening moet overtreffen.

Het streven naar een zo groot mogelijk overschot op de lopende rekening wordt gevoed door de dreiging van economische sankties en door de vrees van de monetaire autoriteiten voor de negatieve invloed van financiële sankties. Door het beleid op een maximalisatie van het overschot op de lopende rekening te richten lijkt de kwetsbaarheid van Zuid-Afrika op het gebied van de handel en daarmee de gevoeligheid voor handelsboykotten vergroot te worden. Resumerend kan gesteld worden dat het er niet op lijkt dat Zuid-Afrika zich vanuit een krachtige economische positie kan opmaken dan wel verweren tegen economische sankties. Ondanks pogingen van de Zuidafrikaanse regering om zich via toenemende persbreidel van de buitenwereld af te schermen kan niet verborgen blijven dat het land snel politiek desintegreert. De zwarte bevolking ijvert voor een verbetering van haar politieke, sociale en economische positie, gesteund door de VN, anti-apartheidsorganisaties, de Wereldraad van Kerken, de internationale arbeid-organisatie (ILO) en vele regeringen. Te samen met de arbeids-onrust zijn hiermee de kiemen voor een groot konflikt gezaaid

2 Handelsafhankelijkheid Zuid-Afrika ten opzicht van het Westen.

Een indicatie voor de handelsafhankelijkheid wordt gegeven door de im- en exportquote. Bij een relatief hoge importquote is een land als een open economie aan te merken waarmee tegelijkertijd de afhankelijkheid van het buitenland wordt aangeduid. Een omvangrijke uitvoer betekent dat een belangrijk deel van de nationale economie hiervan afhankelijk is en derhalve kwetsbaar. De Zuidafrikaanse economie heeft over de periode 1980-1985 een open karakter behouden waarbij het handelsverkeer een belangrijke bijdrage aan het Bruto Nationaal Produkt leverde. De Zuidafrikaanse im- en exportquotes (uitgedrukt als importwaarden respectievelijk exportwaarden als percentage van het BNP) bedragen in 1985 ruim 22% en 32%.

In volumetermen is de nagestreefde vermindering van de importen redelijk succesvol gebleken. Tussen 1980-1985 nam het volume jaarlijks met 3.8% af. Over het zelfde tijdsvak is het exportvo-

6 Sparks, NRC, 25-3-1987, Zuid-Afrika en banken sluiten schuldenregeling.

Tabel 1 *Import- en exportquote Zuid-Afrika, 1980-1985*

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| importquote | 25.2 | 29.4 | 26.3 | 20.6 | 23.4 | 22.5 |
| exportquote | 33.7 | 27.0 | 25.3 | 24.4 | 25.2 | 32.6 |

Bron: IMF International Financial Statistics, September 1986

lume jaarlijks met een bescheiden gemiddelde van 1% gegroeid (tabel 2). Hierbij dient aangetekend te worden dat de opleving in 1984-1985 tevens het herstel van de wereldeconomie reflekteert.

Tabel 2 *Import- en exportvolume 1980-1985*

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| importvolume | 100 | 113 | 96 | 79 | 95 | 81 |
| exportvolume | 100 | 92 | 91 | 82 | 89 | 105 |

Bron: Economist Intelligence Unit, March 1986

Zuid-Afrika is 's werelds grootste producent van goud, diamanten en platina alsmede van een aantal mineralen zoals chroom en vanadium. Tevens neemt het land een belangrijke positie in de wereldproductie in van onder meer mangaan, fluorspar en andalysiet. Voor de exploitatie van de natuurlijk rijkdommen is Zuid-Afrika aangewezen op buitenlands kapitaal en -technologie. Door middel van de exporten verkrijgt Zuid-Afrika vervolgens de buitenlandse deviezen om de benodigde industrieproducten te importeren. Bovendien zijn de exportverdiensten voor een groot deel afhankelijk van de grillen van de goudprijs en dollarkoers en de daarop reagerende kapitaalstromen. Zo steeg de goudprijs in 1982 fors. Als gevolg van verwachte appreciaties van de Rand konden uit de daarop volgende kapitaalinstromen de buitenlandse reserves opgebouwd worden. Tevens werd een rentedaling mogelijk. Dat de goudprijzen het monetaire beleid dikteren werd duidelijk toen er in februari 1983 een plotselinge daling van de goudprijs plaatsvond. Er volgde een uitstroom van kapitaal, een depreciatie van de Rand ten opzicht van de dollar en een verslechtering in de economische situatie vond plaats. De exportverdiensten in goud nemen voortdurend een groter aandeel in de totale exportverdiensten in. In 1980 was de opbrengst van goud zelfs groter dan de totale opbrengst van de overige exporten (R10.130 mln. tegen R9.756 mln.). Deze toenemende goudopbrengsten in Rands worden gerealiseerd wegens een voortdurende drastische depreciatie van de Zuidafrikaanse munt ten opzichte van de dollar. Normaliter wordt ongeveer een derde van de totale goudproductie voor de productie van Krugerrands aangewend. Deze lukratieve praktijk is grotendeels gestaakt toen in 1985 een aantal internationale boykots van Krugerrands van kracht werd. Door deze boykots is de toegang van Zuid-Afrika tot de internationale financiële markten verder belemmerd.

Tot op heden stijgt de Zuidafrikaanse ekonomie niet ver uit boven het beeld van een ontwikkelingsland. Ondanks stimulansen van de regering om het land tot een industriestaat te ontwikkelen is men er niet in geslaagd het exportpakket van de ruwe materialen weg te diversificeren terwijl dit exportpakket een beperkt assortiment bevat (voornamelijk goud en kolen). Ook het importpakket vertoont eenzijdigheid en een sterke afhankelijkheid van de invoer van kapitaalgoederen (met name machines en transportmiddelen) (tabel 3).

Samenstelling van im- en exportpakket (in % van waarden)

Tabel 3

| Exporten | | Importen | |
|-------------------------|------|------------------------|------|
| goud | 43,6 | machines | 28,8 |
| mineralen (incl. kolen) | 13,0 | transportmiddelen | 10,7 |
| metalen | 11,3 | chemicaliën | 10,5 |
| agrarische produkten | 5,1 | metalen | 5,2 |
| textiel | 2,9 | wetenschappelijke | |
| chemicaliën | 2,6 | instrumenten | 4,2 |
| diamanten | 2,2 | plastics | 3,7 |
| overige | 18,4 | plantaardige produkten | 2,5 |
| overige | 30,8 | | |

Bron: Economist Intelligence Unit, March 1986, p.39

Al eerder kwam ter sprake dat, naarmate de invoer van een land meer produkten bevat die van belang zijn voor de voortgang van het binnenlandse produktieniveau, een land meer afhankelijk zal zijn van het exporterende land en derhalve een geschiktere kandidaat is voor sankties. Zuid-Afrika voert inderdaad strategische goederen in. De geïmporteerde machines en transportmiddelen blijken van wezenlijk belang te zijn voor de voortgang van de produktie in de verwerkende industrie⁷. Daarnaast is het land kwetsbaar wat de eigen energievoorziening betreft; ongeveer tweederde van de totale oliebehoefte moet geïmporteerd worden. Door de meeste leden van de OPEC en de OAPEC is in 1973 een olie-embargo tegen Zuid-Afrika afgekondigd, dat in 1979 ook door de VN werd onderschreven. Sedert de afkondiging van het olie-embargo is alle informatie omtrent hoeveelheden en herkomst van de olie-importen om veiligheidsredenen geheim. Uit publikaties van het Amsterdamse Shipping Research Bureau blijkt dat olieleveranties aan Zuid-Afrika toch doorgang vinden. Zowel Westerse olie- en scheepvaartmaatschappijen als olieproducerende landen hebben klaarblijkelijk weinig respect voor het olie-embargo. Ondanks de ontduikingen heeft het olie-embargo toch forse effecten op de Zuidafrikaanse ekonomie gehad⁸. Door de regering is een strategie opgesteld om de afhankelijkheid van de olie-importen te ver-

⁷ Economist Intelligence Unit, 1986, 29. Africa's pipeline violations of the oil
⁸ Shipping Research Bureau: South Africa's pipeline violations of the oil embargo 1986, 28-40.

minderen. Hiervoor werden aanzienlijke hoeveelheden olie opgeslagen in ongebruikte mijnen. Het omzettingsproces van steenkool via gas in lichte olie door het bedrijf SASOL werd gestimuleerd. Vervolgens zijn er energiebezuinigende programma's ingezet terwijl projecten voor synthetische brandstof werden gestart.

Op grond van de reeds ver doorgevoerde rantsoeneringen van olie en de toepassing van alternatieve energiebronnen is een verdere vermindering van de afhankelijkheid van olie-importen niet te verwachten. Bovendien is er een terughoudende opstelling ten aanzien van alternatief energiegebruik, gezien de daarvoor benodigde technologie die uit het buitenland moet komen. Ook drukken de financiële gevolgen zwaar op Zuid-Afrika. Becijferd is dat gedurende 1983-1984 de olie-importbehoefte 14 miljoen ton ruwe olie per jaar bedroeg met een totale waarde van US\$ 3 mrd. De kosten als gevolg van het embargo (d.w.z. provisies aan handelaren en tussenpersonen) bedroegen circa US\$ 2,3 mrd.

Rondom de wapenimport wordt door de Zuidafrikaanse autoriteiten ook geheimhouding betracht. Vanaf 1977 rust op wapens een (verplicht) embargo dat door de Veiligheidsraad van de VN is ingesteld.

De grootte van de post 'overige' aan de importzijde van tabel 3 lijkt het vermoeden te rechtvaardigen dat het hier voornamelijk olie en wapens betreft.

Het Zuidafrikaanse streven om de kwetsbaarheid ten aanzien van de in- en uitvoer te verminderen door middel van spreiding van de handelspartners, is geen succes geweest. Uit tabel 4 kan worden afgelezen dat zowel aan de uitvoer- als aan de invoerzijde een klein aantal landen een groot aandeel in de Zuidafrikaanse handelsstromen heeft.

De vrees van tegenstanders van economische sancties dat Zuid-Afrika haar handelsstromen zou verleggen naar het Verre Oosten (HongKong/Taiwan/Singapore) lijkt gezien de toenemende handelsafhankelijkheid van Zuid-Afrika van de westerse landen, voorsnog ongegrond.

Tabel 4 *Handelsstromen van en naar Zuid-Afrika*

Procentueel aandeel in Zuidafrikaanse export

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| West Duitsl. | 4.2 | 4.5 | 4.8 | 4.3 | 5.9 | 5.4 |
| Ver.Staten | 10.3 | 10.7 | 9.2 | 10.0 | 16.2 | 12.1 |
| Ver.Koninkr. | 5.6 | 6.1 | 6.4 | 6.2 | 6.9 | 7.6 |
| Japan | 5.6 | 7.7 | 8.7 | 8.0 | 10.7 | 10.7 |
| Frankrijk | 3.8 | 4.4 | 3.4 | 2.9 | 4.4 | 3.7 |
| Italië | 4.6 | 7.5 | 7.4 | 6.4 | 11.2 | 10.7 |
| Nederland | 0.6 | 0.9 | 0.7 | 0.5 | 1.0 | 0.9 |
| België/Lux. | 1.4 | 1.7 | 1.8 | 1.5 | 1.9 | 2.0 |
| Totaal | 36.4 | 43.5 | 42.4 | 39.8 | 58.2 | 53.3 |

Procentueel aandeel in Zuidafrikaanse import

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--------------|------|------|------|------|------|--------|
| West Duitsl. | 10.5 | 10.9 | 11.3 | 11.3 | 16.5 | 14.2 |
| Ver.Staten | 10.3 | 11.7 | 10.6 | 12.4 | 15.9 | 10.3 |
| Ver.Koninkr. | 9.7 | 9.8 | 9.4 | 9.8 | 11.4 | 11.1 |
| Japan | 7.4 | 8.9 | 7.3 | 10.1 | 12.9 | 8.7 |
| Frankrijk | 4.0 | 4.3 | 2.9 | 2.9 | 3.5 | 3.3 |
| Italië | 2.5 | 2.9 | 2.4 | 2.8 | 3.7 | 2.8 |
| Nederland | 1.2 | 1.3 | 1.1 | 1.4 | 1.9 | 1.8 |
| België/Lux. | 1.1 | 1.2 | 1.0 | 1.3 | 1.7 | 1.5 |
| Totaal | 46.7 | 51.0 | 46.0 | 52.0 | 67.5 | 53.7 - |

Bronnen: IMF international financial statistics, 1986; OECD Monthly Statistics of Foreign Trade, diverse jaargangen

3 De 'omgekeerde' handelsafhankelijkheid

In het voorgaande is vastgesteld dat Zuid-Afrika in belangrijke mate van zijn handelspartners afhankelijk is. Hoe staat het nu met het omgekeerde: in hoeverre kan Zuid-Afrika afhankelijkheidsrelaties dikteren?

Bijna twee miljoen zwarte arbeiders uit de buurlanden van Zuid Afrika werken legaal of illegaal in Zuid Afrika; de handel van het land met de regio beliep in 1985 2 miljard Rand en de frontlijnstaten zijn voor 68% van hun exporthandel op het Zuidafrikaanse transportnetwerk aangewezen. In 1979 is de Southern African Development Coordination Conference (SADCC) opgericht om een maximale regionale economische samenwerking tot stand te brengen en de afhankelijkheid van Zuid-Afrika te verminderen. Geprobeerd wordt de onderlinge handel uit te breiden en de transportverbindingen, communicatie en energievoorzieningen zoveel mogelijk buiten Zuid-Afrika om te regelen. Aandacht verdient ook het feit dat Zuid-Afrika zelf gebaat is bij de relaties met de frontlijnstaten: het jaarlijkse overschot op de handels- en dienstenbalans met de SADCC-landen bedraagt circa US\$ 1,5 mrd per jaar. Dat bedrag komt ongeveer overeen met het bedrag dat Zuid-Afrika jaarlijks aan rente moet betalen over de buitenlandse schuld. Sinds de internationale banken de verstrekking van nieuwe leningen aan Zuid-Afrika weigerden, zijn de inkomsten uit de frontlijnstaten steeds belangrijker geworden. Onder de dreiging van de internationale boycot in het algemeen, krijgt het gehele Afrikaanse kontinent een toenemende betekenis als afzetgebied voor Zuid-Afrika. Zuid-Afrika heeft belang bij goede relaties met het Afrikaanse kontinent en in het bijzonder met de frontlijnstaten. Het land zal zich in grote mate op deze regionale markt moeten verlaten. Zuidafrikaanse vergeldingsakties tegen de frontlijnstaten brengen, juist vanwege het bestaan van een wederzijdse afhankelijkheid, het land zelf tevens schade toe.

Met betrekking tot de relatie van Zuid-Afrika met het Westen is reeds genoemd dat het land leverancier is van minerale grondstof-

fen die van essentieel belang zijn. Het belang van deze mineralen voor de Westerse industrie moet echter ook niet overschat worden. Zo wordt het Zuidafrikaanse aandeel in de wereldproducties veelal geflatteerd doordat in de Zuidafrikaanse cijfers ook de productie van landen zoals Zimbabwe, Zambia, Botswana, Zaïre en Namibië opgenomen zijn. Vervolgens is het Zuidafrikaanse aandeel in de bekende wereldreserves relatief hoog omdat het land geavanceerde offshore activiteiten ontplooit. Door de beschikking over goede wegen, spoorlijnen en havens en een ontwikkelde mijnbouwsector kunnen de minder kwalitatieve bronnen toch economisch rendabel ontgonnen worden.

Door de afwezigheid van de hiervoor genoemde factoren komt in veel Derde Wereldlanden een groot deel van de potentiële minerale reserves niet in exploitatie. Desalniettemin zijn er verschillende alternatieve leveranciers denkbaar. Voor stoffen als platina zijn er de Verenigde Staten, de Sovjet Unie en Canada; voor chroom, de Sovjet Unie, Turkije, de Filippijnen en de Verenigde Staten en voor mangaan, Brazilië, Mexico en India. Bovendien zijn bepaalde mineralen vervangbaar binnen het productieproces.

Tenslotte nemen de landen van de Europese Gemeenschap meer van de Zuidafrikaanse delfstoffen af dan gelet op het Europese gebruik en het Zuidafrikaanse aandeel in de wereldproductie ervan gerechtvaardigd is. Europa nam bijvoorbeeld in 1981 49% van de Zuidafrikaanse chroomexport af terwijl het Zuidafrikaanse aandeel 26 à 36% is. Het vermoeden is dat een deel van die importen gebruikt wordt voor de aanleg van voorraden in Europa.

Tenslotte is de groep landen die een groot aandeel in de Zuidafrikaanse handelsstromen heeft, zelf in het geheel niet afhankelijk van Zuid-Afrika. Voor de groep maken de handelsstromen minder dan 10% uit (tabel 5).

De importen vanuit Zuid-Afrika hebben voor de groep slechts een kleine betekenis ten opzichte van hun totale importen en derhalve is de groep niet erg kwetsbaar.

Tabel 5 *Handelsstromen van en naar Zuid-Afrika*

Import uit Zuid-Afrika als % van de totale importen van de groep landen

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| BRD | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 0.6 | 0.6 | 0.6 |
| VS | 1.4 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.6 |
| UK | 1.5 | 1.4 | 1.4 | 1.3 | 1.0 | 1.2 |
| Japan | 1.3 | 1.2 | 1.4 | 1.3 | 1.2 | 1.4 |
| Frankrijk | 0.9 | 0.8 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.6 |
| Italië | 1.5 | 1.9 | 1.8 | 1.6 | 2.0 | 2.0 |
| Nederland | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| België/Lux. | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.6 | 0.5 | 0.6 |
| Totaal | 8.1 | 7.6 | 7.6 | 7.0 | 7.0 | 7.2 |

Export naar Zuid-Afrika als % van de totale exporten voor de groep landen

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| BRD | 1.3 | 1.6 | 1.4 | 1.2 | 1.4 | 0.9 |
| VS | 1.1 | 1.3 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 0.8 |
| UK | 2.0 | 2.4 | 2.2 | 1.8 | 1.7 | 1.3 |
| Japan | 1.4 | 1.5 | 1.2 | 1.2 | 1.1 | 0.6 |
| Frankrijk | 0.9 | 1.1 | 0.7 | 0.5 | 0.5 | 0.4 |
| Italië | 0.8 | 1.0 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.4 |
| Nederland | 0.4 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.3 |
| België/Lux. | 0.4 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.3 |
| Totaal | 8.3 | 9.9 | 8.1 | 7.3 | 7.3 | 5.0 |

Bron: OECD Monthly Statistic of Foreign Trade, diverse jaargangen

Op grond van de bovengenoemde argumenten kan gesteld worden dat het Westen in veel mindere mate afhankelijk is (en kan zijn) dan vaak beweerd wordt. Dit betekent dat de door sommige Westerse landen (onder andere Groot Brittannië) benadrukte afhankelijkheidsrelatie een oneigenlijk argument is om geen economische sancties tegen Zuid Afrika te treffen.

De sancties zullen allicht aanpassingskosten in onze eigen economie vereisen. Zo zijn er de kosten voortkomend uit de bevrozing van de buitenlandse schuld door Zuid-Afrika in september 1985. Verder de aangekondigde vergeldingsacties tegen de Verenigde Staten, die een verbod op de Zuidafrikaanse import van Amerikaans graan en maïs inhouden, alsmede de verscheping via Zuid-Afrika naar buurlanden van deze produkten.

Rotterdamse economen hebben becijferd dat het effect van de EG-sancties tot een verlies op korte termijn van 3.300 arbeidsplaatsen (op middellange termijn 2.300) voor Nederland zou leiden⁹. Toegegeven moet worden dat mét een evaluatie van de kosten voor de eigen economie de bereidheid om sancties te treffen afneemt. Een factor die nogal eens over het hoofd wordt gezien is dat het Westen zelfs voordeel zou kunnen behalen door economische sancties tegen Zuid-Afrika te treffen. Al jaren zet Zuid-Afrika staalprodukten tegen dumprijzen af op de Westerse markten ten koste van de Amerikaanse en Westeuropese staalindustrieën. Deze laatsten kampen met grote overproductie en kunnen er belang bij hebben dat de invoer van buiten zou worden beperkt. Ook op de landbouwmarkten vindt dumping van Zuidafrikaanse produkten plaats (met name fruit).

4 Konklusie

Steeds meer landen gaan over tot het instellen van sancties tegen Zuid-Afrika. De strafmaatregelen zouden door middel van

⁹ Nyenhuis, Volkskrant 7/8/1986, Sancties ondergraven positie Zuid-Afrika op kolenmarkt.

ekonomische ontwrichting en stagnatie de noodzakelijke overgang naar een meer rechtvaardige samenleving zo snel en vredelievend mogelijk moeten laten verlopen.

Gezien de instabiele politieke en economische situatie in Zuid-Afrika kan het land zich niet vanuit een krachtige economische positie tegen de economische sankties verweren. Ook ten gevolge van de handelsafhankelijkheid is Zuid-Afrika een goede kandidaat voor effectieve economische sankties. Een relatief kleine groep landen heeft een groot aandeel in de handelstromen van Zuid-Afrika, terwijl omgekeerd (procentueel gezien) de handel van de groep landen met Zuid-Afrika van gering belang is. Voorzover de handel met Zuid-Afrika van enige betekenis is zou deze afhankelijkheid evenwel verminderd kunnen worden. Het handelspakket van Zuid-Afrika is niet gevariëerd, waarbij de import bovendien strategische produkten bevat (olie en kapitaalgoederen). Met betrekking tot de buurlanden onderhoudt Zuid-Afrika een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie die voor Zuid-Afrika van steeds groter belang wordt, terwijl de frontlijnstaten alles in het werk stellen om deze banden te verminderen. Al met al kan gesteld worden dat aan één van de noodzakelijke voorwaarden voor effectieve economische sankties in het geval van Zuid-Afrika is voldaan.

Literatuur

- Barber, J., Economic sanctions as a policy instrument, in: *International Affairs*, (1979), volume 55 no. 3, 367-384.
- Economist Intelligence Unit, *Country Profile: South Africa*, (March 1986), 1-44.
- Galtung, J., On the effects of international economic sanctions with examples of Rhodesia, in: *World Politics*, (1967), volume 19 no. 3, 378-416.
- Grant, C., The banks abandon South Africa, in: *Euromoney*, (dec. 1985), 64-77.
- Hufbauer, G.C., J.J. Schott & K.A. Elliott, *Economic sanctions reconsidered*, Washington DC, 1985.
- Nijenhuis, T., Sancties ondergraven positie Zuid-Afrika op kolenmarkt, in: *Volkskrant*, 7/8/1986.
- Shipping Research Bureau, *South Africa's lifeline violations of the oil embargo 1983-1984*, Amsterdam, 1986.
- Sparks, A., Zuid-Afrika en banken sluiten schuldenregeling, in: *NRC-Handelsblad*, 25/3/1987.