

## "You Need A Broker Whose Costs Are Under Control."

call 03/238.79.00  
DIERICKX en CIE  
beursvennootschap

*Discount Brokerage*

Kasteelpleinstraat 44, 2000 Antwerpen  
Wilfried Dierickx lic. 1954, Herman Hendrickx lic. 1979, Bart Huybrechts lic. 1990.

den  
en  
heuvel

hotel  
restaurant  
taverne

Conferentiecentrum

*Enjoy the difference!*

ZAKENDINERS - BANKETTEN - ONTBIJTMEETINGS  
PERSCONFERENTIES - VERGADERINGEN  
RESIDENTIELE- EN DAGSEMINARIES

P.S. Als U echt 'The Difference' wil ervaren, bel ons dan meteen!

Geelsebaan 72-74  
2460 Kasterlee

Tel. 014/85.04.97  
Fax 014/85.04.96

Stefaan Marysse \*

Veerle Van Reusel \*

### De economische gevolgen van sancties voor de sanctienemende landen: een gevalstudie over België versus Zuid-Afrika

*Naar aanleiding van recente ervaringen met economische sancties (Irak en voormalig Joegoslavië) is er nogal wat twijfel ontstaan omtrent de effectiviteit van economische sancties. Met deze bijdrage willen we één aspect van de economische sancties onderzoeken, namelijk de kosten van sancties in termen van tewerkstelling en welvaart voor de sanctienemende landen (België). Uit onze analyse blijkt dat die kosten bijzonder gering zijn en na een jaar bijna volledig zijn verdwenen. Daaruit mag niet worden afgeleid dat sancties geen effect zouden hebben op het sanctiedragende land (Zuid-Afrika). Immers, al kan het effect voor de sanctienemende landen, zoals blijkt uit onze studie, zeer beperkt zijn, dan nog kan het effect op het sanctiedragende land substantieel zijn. Dit is te verklaren door het feit dat de gevolgen en kosten van sancties gespreid worden over vele sanctienemende landen, terwijl het sanctiedragende land alle sanctiegevolgen aan de ontoezichtzijde alleen moet absorberen. Snelle resultaten zijn met sancties echter niet te verwachten.*

#### Inleiding

De effectiviteit van economische sancties om politieke doelstellingen te bereiken botst op veel scepsis. Of het nu gaat om de economische blokkades van Cuba of Nicaragua, of om de sancties ten opzichte van Irak, Zaïre of Servië, zelden zijn die sancties op zichzelf effectief. Zo is de Golfoorlog ingezet omdat de economische sancties niet of te traag zouden werken. Het voorbeeld van Zuid-Afrika echter, waar de apartheid als politiek systeem naar haar einde loopt, geeft aan onder welke condities sancties wél kunnen werken.

\* Universiteit Antwerpen (Ufsia). Dit artikel is gebaseerd op een door het FKFO gefinancierd studierapport (kredietnummer 2.0097.90).

Eerst en vooral zijn sancties pas effectief om een doelstelling, die bepaald is door de internationale gemeenschap, te bereiken indien men bereid is die gedurende lange tijd aan te houden. Vervolgens is het ook essentieel dat alle belangrijke handelspartners van het sanctiedragende land een soortgelijk pakket maatregelen nemen. Ten derde kan door externe druk alléén deze doelstelling niet worden bereikt. Alleen in combinatie met een goed georganiseerde, brede binnenlandse oppositie, die gedragen is door een gedeelde overtuiging, kunnen economische sancties doeltreffend zijn. Dit wil dan ook zeggen dat de internationale gemeenschap of de sanctienemende landen er niet alleen – negatief gesteld – toe bereid moeten zijn een land te bestraffen, maar ook daadwerkelijk de binnenlandse oppositie en democratische krachten te ondersteunen. Dat laatste is precies de zwakte van het Belgische standpunt ten opzichte van Zaïre, waarin er hoofdzakelijk negatief is bestraft.

Het is belangrijk de sancties ten opzichte van Zuid-Afrika te analyseren, omdat dit praktijkgeval ons leert onder welke voorwaarden deze sancties werken. Er is in dit verband reeds veel gezegd, geschreven en onderzocht over de motieven, de economische weerslag voor de Zuid-Afrikaanse economie en de SADCC-landen (Southern African Development Cooperation Countries), en over de politieke invloed van deze sancties in Zuid-Afrika. Zeer gering in aantal zijn echter de studies over *de kosten voor de sanctienemende landen zelf*. Toch heerst de idee dat de kosten aanzienlijk moeten zijn. Men denkt dan vooral aan het verlies van tewerkstelling in bepaalde sectoren, alsook aan het welvaartsverlies voor consumenten en getroffen bedrijven. Het argument van de tewerkstelling wordt echter het meest aangehaald vanwege het sociale karakter en ook wegens de opvatting dat degenen die de gevolgen van de sancties dragen, moeten opdraaien voor opvattingen van politici en activisten die de kosten zelf niet dragen. Het argument van verlies aan banen is echter soms ook een dekmantel voor andere belangen, die in de publieke opinie minder goed verdedigbaar zijn. Wil men economische sancties hanteren om bepaalde doelstellingen te bereiken en om internationale militaire interventies te beperken, dan is het noodzakelijk om de kosten van deze sancties zo objectief mogelijk te benaderen, zowel in de sanctiedragende als in de sanctienemende landen. Dit artikel wil, vanuit het praktijkgeval van de Belgisch-Zuid-Afrikaanse economische relaties, een bijdrage leveren tot het debat over sancties, door de kosten van sancties in België te onderzoeken.

Na de verheldering van enkele begrippen en een historische situering van de sancties tegen Zuid-Afrika bespreken we in het tweede punt de

wederzijdse handelsafhankelijkheid van België en Zuid-Afrika. Vervolgens gaan we na of de sancties, zoals beoogd, geleid hebben tot een vermindering van de handel tussen de twee landen. Eén theoretisch effect van de vermindering van de handel, namelijk het verlies aan banen, wordt via een input-outputanalyse empirisch geschat. We berekenen zowel het aantal arbeidsplaatsen dat verloren is gegaan na de invoering van de uitvoersancties als het aantal plaatsen dat zou verdwijnen wanneer de uitvoer naar Zuid-Afrika volledig zou ophouden. Verder worden de veranderde geografische handelspatronen tussen Zuid-Afrika en de westerse landen in kaart gebracht. Tenslotte formuleren we enkele bedenkingen bij de waterdichtheid van sancties. Die bedenkingen zijn vooral gebaseerd op de resultaten van interviews bij Belgische bedrijven.

Tenslotte willen we vermelden dat dit artikel enkel de resultaten weergeeft van een uitgebreider studierapport, dat dankzij de steun van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek tot stand is gekomen. In dit rapport wordt dieper ingegaan op de theoretische aspecten van sancties en op methodologische problemen bij het schatten van de gevolgen van die sancties. Het volledige rapport is verkrijgbaar bij het Departement Derde Wereld van Ufsia.

## 1. Sancties: soorten, draagwijdte en geschiedenis

### A. Definitie en draagwijdte

Hufbauer en Schott definiëren economische sancties als de 'bewuste overheidsgeïnspireerde terugtrekking of dreiging van terugtrekking van "normale" handels- en/of financiële relaties' (Hufbauer, Schott en Elliott, 1985, blz. 2). Economische sancties moeten ook onderscheiden worden van positieve economische maatregelen, zoals buitenlandse hulp, en van niet-economische sancties, zoals het opheffen van culturele uitwisselingen of diplomatieke betrekkingen (Leyton-Brown, 1987, blz. 96).

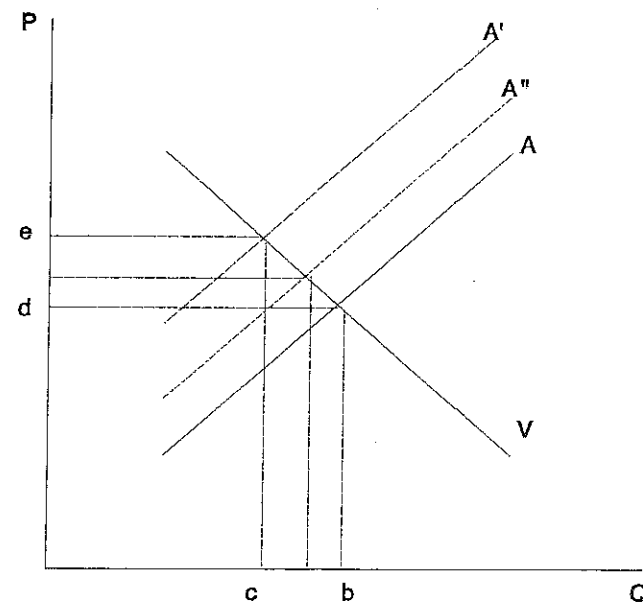
Met de term 'sender-land' wordt het land bedoeld dat sancties oplegt aan een ander land, het 'doelwit- of target-land' (Hufbauer, Schott en Elliott, blz. 27). Wanneer één land acties onderneemt tegen een ander land, worden unilaterale sancties opgelegd; multilaterale sancties verwijzen naar acties vanwege meer landen jegens een 'target-land'.

De technieken van economische sancties kunnen in drie categorieën worden ondergebracht: exportbeperkingen, importbeperkingen, en financiële controles en/of beperkingen. De meest gebruikte vorm van economische sancties betreft de exportbelemmeringen of het *embargo*. Men spreekt van embargo wanneer het 'sender-land' weigert bepaalde producten te verkopen aan het 'target-land' (Hufbauer, Schott en Elliott, 1985, blz. 763-764). Dit kan variëren van beperkingen op specifieke goederen en diensten tot een volledig embargo. Het 'sender-land' probeert zo het 'target-land' de toegang te ontzeggen tot kritische materialen en technologie, en op die manier de economische groei en ontwikkeling te verminderen of uit te stellen en economische kosten op te leggen door de aankoop van duurere imports substituten of door imports substitutie. Een tweede categorie van economische sancties betreft de importbeperkingen of de *boycot*. Het gaat hier om de weigering van het 'sender-land' om bepaalde producten aan te kopen bij het 'target-land'. Deze techniek wordt minder aangewend, omdat alternatieve afzetmarkten voor het 'target-land' gemakkelijk beschikbaar zijn en omdat het bij sommige producten moeilijk is het land van oorsprong te verifiëren. De bedoeling van een boycot is het 'target-land' afzetmarkten te ontzeggen en het zo te dwingen om lagere prijzen te aanvaarden, als het tenminste in staat is uit te voeren. Het daaruit voortvloeiende gebrek aan deviezen beperkt zijn buitenlandse koopkracht en dwingt zo een verandering van de binnenlandse productiestructuur en van het consumptiepatroon af. De derde categorie omvat de beperkingen op officiële of commerciële financiële stromen (Leyton-Brown, 1987, blz. 96). In deze uiteenzetting zullen we ons verder beperken tot economische sancties in strikte zin, namelijk het embargo en de boycot. De beperkingen op financiële stromen vormen het onderwerp van een studie o.l.v. prof. D. Van Den Bulcke (Universiteit Antwerpen, RUCA).

Over economische sancties in het algemeen en economische sancties tegen Zuid-Afrika in het bijzonder als middel van buitenlands beleid om niet-militaire conflicten te beslechten, wordt binnen de economische wetenschap verschillend gedacht. Enerzijds wordt gesteld dat sancties tot een welvaartsverlies voor het sanctiedoelwit leiden en dat dit welvaartsverlies een sterke prikkel kan vormen om het gedrag aan te passen. Anderzijds geeft men toe dat het verbreken van de internationale betrekkingen niet altijd tot het verwachte economische welvaartsverlies leidt, omdat het opleggen van kosten wordt verhinderd door 'sanction busting' (sanctieontduiking) en door het opzetten van binnenlandse vervangende productiefaciliteiten (imports substitutie).

Factoren zoals handelsverbondenheid, duur en draagwijdte van de sancties enz. beïnvloeden de effecten van sancties voor het doelwit en de sanctienemer. Daarnaast kunnen ook de overheid en de bedrijven in de betrokken landen en in derde landen reageren om de beperking van de oorspronkelijke handel tegen te gaan. Deze legale en illegale reacties zijn erop gericht het welvaartsverlies in alle betrokken landen te voorkomen en het welvaartsverlies in de niet-betrokken landen te verminderen. De reductie van de in- en uitvoer voor de sanctienemer en het sanctiedoelwit zal nooit volledig gecompenseerd kunnen worden door sanctieontduiking. Een reductie van de in- en uitvoer wordt immers vanzelf afgedwongen door stijging van het invoerprijspeil en daling van het uitvoerprijspeil tengevolge van de kosten om sancties te ontduiken. Deze kosten komen voor in de vorm van hogere transportkosten, omkoopsommen, hogere prijzen als gevolg van monopolievorming enz. Grafisch kunnen we dit illustreren voor het voorbeeld van smokkel vanuit het standpunt van de sanctienemende landen of de wereld-economie (figuur 1).

Figuur 1  
Effecten van een boycot



A stelt de aanbodcurve voor van een geboycot (import)product en V de wereldvraag voor dat product. Indien de boycot niet wordt omzeild, verschuift de aanbodcurve naar A', omdat het totale wereldhandelsvo-

lume verkleint en niet onmiddellijk door evenwaardige en concurrentiële produkten vervangen wordt. Het onmiddellijke gevolg is de vermindering van het volume (van OB naar OC) tegen een hogere prijs (van OD naar OE). Indien beide partijen echter de boycot omzeilen, kan men weliswaar een deel van het handelsverlies compenseren, maar veroorzaken de verhoogde transactiekosten, gekoppeld aan illegale handel, toch nog een daling van het handelsvolume in vergelijking met het initiële niveau (verschuiving van A naar A'').

Deze effecten kunnen nu verder gecompliceerd worden, maar uit dit te vereenvoudigde schema kunnen we toch reeds het resultaat van een boycot afleiden:

- (1) een vermindering van de wereldhandel, legaal en illegaal,
- (2) een 'smokkelprijs', die zich situeert boven de oude maar maar beneden de nieuwe legale prijs,
- (3) een verlies voor het geboycotte land, zowel in volume als in opbrengstprijzen.

Deze effecten worden bevestigd door de totale handelsgegevens (zie punt 2.C.).

#### B. Historische achtergrond van de sancties tegen Zuid-Afrika

In de geschiedenis van de sancties tegen Zuid-Afrika (*Facts & Reports*, 1985-1991; Heirman, blz. 1-13; Hufbauer, Schott en Elliott, blz. 221-235) was er steeds een wisselwerking tussen enerzijds de gebeurtenissen in Zuid-Afrika en anderzijds de roep van de internationale gemeenschap om actie. Sancties vormen, naast de afkeuring van de publieke opinie, een steun voor de Zuidafrikaanse oppositie en de diplomatieke en culturele isolatie, de uitdrukking van internationale afkeuring van de Zuidafrikaanse apartheidspolitiek.

Drie belangrijke gebeurtenissen in Zuid-Afrika leidden tot de afkondiging van sancties: de schietpartij in Sharpeville in 1960, het Soweto-oproer in 1976 en de uitvaardiging van een nieuwe grondwet in 1985.

Het schieten op ongewapende demonstranten in Sharpeville in 1960, waarbij 69 mensen omkwamen, leidde tot de eerste oproepen voor sancties tegen Zuid-Afrika in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Het oproer in Soweto in 1976 (dat een protest was door zwarte schoolkinderen tegen het gebruik van Afrikaans op scholen) en de dood van Steven Biko in 1977 leidden tot een verhevigde internationale druk op Zuid-Afrika.

De noodtoestand werd afgekondigd na de inwerkingtreding van de nieuwe grondwet (volgens welke kleurlingen en Indische kiezers vertegenwoordigd zouden worden in een driekamerparlement, maar niet de meerderheid van de Afrikaanse bevolking). Deze gebeurtenissen werden gevolgd door een nieuwe ronde van internationale acties.

In december 1984 legde de *Veiligheidsraad van de Verenigde Naties* een vrijwillige boycot op van wapens uit Zuid-Afrika. Het Amerikaanse Congres stemde in 1985 de 'Anti-Apartheid Act', maar wegens de zwakke toepassing werd deze, tegen de zin van president Reagan, in oktober 1986 verstrakt en uitgebreid tot de 'Comprehensive Anti-Apartheid Act' (CAAA). Deze nieuwe wet verbodt:

- (1) te investeren in Zuid-Afrika,
- (2) krediet te verlenen (uitgezonderd waren schuldherschikking en herinvestering van winsten),
- (3) steenkool, ijzer, staal, uranium, textiel, krugerrands en landbouwprodukten in te voeren,
- (4) petroleumprodukten, ruwe olie, nucleair materiaal en nucleaire technologie, en wapens uit te voeren naar Zuid-Afrika,
- (5) promotie te voeren voor handel en toerisme in Zuid-Afrika en – voor luchtvaartmaatschappijen – te landen in Zuid-Afrika.

Verder werd er geld uitgetrokken om hulp te verlenen aan slachtoffers van apartheid en werd de militaire samenwerking met landen die geen sancties uitvaardigden of die profiteerden van de Amerikaanse sancties, beperkt. De CAAA gaf vijf voorwaarden die vervuld moesten worden om de sancties te beëindigen:

- (1) vrijlating van alle politieke gevangenen,
- (2) opheffing van de noodtoestand,
- (3) opheffing van het verbod op democratische politieke bewegingen,
- (4) herroeping van de 'Group Areas Act' en de 'Population Registration Act',
- (5) toestemming in onderhandelingen met de zwarte oppositie.

Als gevolg van de CAAA trokken tal van Amerikaanse bedrijven, zoals GM, IBM, Coca Cola en Honeywell, zich terug uit Zuid-Afrika. Barclays Bank was de eerste Britse firma die wegtrok onder druk van studentengroepen.

In september 1985 aanvaardde de Europese Gemeenschap het 'Luxemburg-pakket'. De volgende maatregelen werden overeengekomen: de bevestiging van het wapenembargo en de wapenboycot; een verbod op militaire samenwerking; de ontmoediging van culturele en wetenschappelijke samenwerking behalve wanneer die bijdroeg tot de beëin-

diging van de apartheid; een verbod op de verkoop van ruwe olie; een verbod op de verkoop van gevoelig materiaal aan de Zuidafrikaanse politie; een verbod op nucleaire samenwerking.

In september 1986 besliste de Europese Gemeenschap de invoer van Zuidafrikaans ijzer en staal (uitgezonderd ferro-legeringen) te verbieden. Door de sterke weerstand van West-Duitsland, Italië en Portugal werd een steenkoolboycot afgewezen. De Gemeenschap legde eveneens een boycot van krugerrands op en besliste tot een verbod op nieuwe investeringen. Behalve voor de ijzer-, staal- en krugerrand-boycot, moesten al deze maatregelen (ook die van 1985) in elke lidstaat worden bekrachtigd en uitgevoerd. Volgens de richtlijnen konden directe investeringen, bedoeld om het bestaande produktieniveau te handhaven, investeringen in opleidings- of sociale welvaartsprojecten, portefeuille-investeringen en herinvestering van winsten niet verboden worden.

*Japan* volgde de Gemeenschap en verbood de invoer van ijzer en staal. Andere landen van de Verenigde Naties volgden in meerdere of mindere mate deze sancties. De *Scandinavische* landen vaardigden de strengste sancties uit en waren in deze problematiek de voortrekkers.

In 1993 waren bijna alle sancties tegen Zuid-Afrika opgeheven.<sup>1</sup> In februari 1990 werd Nelson Mandela vrijgelaten, werden ook de meeste politieke partijen toegelaten en sindsdien is de apartheidswetgeving geleidelijk afgeschaft. Op de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 1993 pleitte Mandela voor een volledige afschaffing van de sancties.

<sup>1</sup> Nog niet opgeheven is het verplichte wapenembargo van de VN-Veilighedsraad.

## 2. Handel met Zuid-Afrika: kosten en baten voor de sanctienemende landen

### A. Analyse van de Belgische handelsbalans

#### 1. Algemene evolutie van de handel met Zuid-Afrika

##### a) Uitvoer

Uit tabel 1 blijkt dat het exportaandeel van Zuid-Afrika tussen 1967 en 1989 ongeveer constant bleef. De terugval van de export in 1987 zou in eerste instantie te wijten kunnen zijn aan de werking van sancties maar uit de totale Belgische uitvoercijfers blijkt dat er in 1987 een algemene daling van de uitvoer was. De relatieve terugval is echter wel groter voor de uitvoer naar Zuid-Afrika, zodat het vermoeden bestaat dat sancties wellicht enige impact hebben gehad. Sancties beperken immers niet alleen de handel tussen de betrokken landen tengevolge van een politieke beslissing, maar schaden ook het economische vertrouwen tussen de handelspartners, zodat ook de sanctievrije goederenstroom verminderd kan worden. Opvallend is verder dat deze terugval zich niet verder doorzet in 1988 en 1989. Integendeel, de export naar Zuid-Afrika steeg in deze jaren gevoelig.

##### b) Invoer

Het aandeel van de Zuidafrikaanse invoer kende reeds in het begin van de jaren zeventig een sterke terugval. Sindsdien bleef het ongeveer constant. Zowel procentueel als in absolute termen is in 1987 een terugval waar te nemen. De totale Belgische invoer kende in dat jaar ook een daling, maar deze was relatief kleiner dan die van de Zuidafrikaanse invoer. Ook hier ligt een verklaring waarschijnlijk in de werking van sancties. Opvallend is dat de achteruitgang zich niet doorzet in 1988 en 1989.

Tabel 1  
Belgische uitvoer naar Zuid-Afrika (in miljoenen franken)

Jaar	Procentueel aandeel in totale uitvoer	Waarde uitvoer naar Zuid- Afrika, prijzen 1980	Gemiddeld procentueel verschil t.o.v. vorig jaar	Waarde uitvoer naar Zuid-Afrika in lopende prijzen	Gemiddeld procentueel verschil t.o.v. vorig jaar	Totale Belgische uitvoer, gemiddeld procentueel verschil t.o.v. vorig jaar, prijzen 1980
1967	0,48	886.299		1.591.812		
1970	0,45	1.360.018	17,8	2.600.480	21,1	20,5
1975	0,51	4.160.054	41,2	5.498.732	21,6	59,0
1980	0,39	7.421.713	15,7	7.421.713	7,4	26,0
1985	0,34	16.415.972	24,2	10.824.906	9,2	31,6
1987	0,32	14.049.359	-7,2	10.205.743	-2,9	-5,0
1988	0,37	19.706.071	40,3	13.541.682	32,7	21,1
1989	0,40	26.723.394	35,6	15.192.328	12,2	25,6

Bron: Verwerking op basis van NIS-statistieken

Tabel 2  
Belgische invoer vanuit Zuid-Afrika (in miljoenen franken)

Jaar	Procentueel aandeel in totale uitvoer	Waarde invoer uit Zuid-Afrika, prijzen 1980	Gemiddeld procentueel verschil t.o.v. vorig jaar	Waarde invoer uit Zuid-Afrika, lopende prijzen	Gemiddeld procentueel verschil t.o.v. vorig jaar	Totale Belgische invoer, procentueel verschil t.o.v. vorig jaar, prijzen 1980
1967	1,21	2.081.572		3.865.917		
1970	0,65	1.952.067	-2,1	4.112.499	2,7	24,8
1975	0,74	6.160.835	43,1	8.154.202	19,7	35,2
1980	0,62	12.977.411	22,1	12.977.411	11,8	30,7
1985	0,62	33.039.880	31,0	20.687.570	11,9	31,1
1987	0,37	17.193.781	-24,0	14.362.466	-15,3	-6,4
1988	0,58	29.109.305	69,3	20.687.901	44,0	8,41
1989	0,78	44.062.687	51,4	28.827.991	39,3	20,6

Bron: Verwerking op basis van NIS-statistieken

## 2. Uitvoer van België naar Zuid-Afrika

### a) Aandeel van de uitvoer naar Zuid-Afrika

De Belgische export naar Zuid-Afrika vertegenwoordigt slechts ongeveer 0,4% van de totale Belgische export. Als we de verdeling bekijken, zien we dat slechts één afdeling (XXII, 'niet gerangschikte goederen') meer dan 1% van de totale Belgische uitvoer van die betreffende goederen vertegenwoordigt.<sup>2</sup> Dit betekent dat de uitvoer naar Zuid-Afrika, per afdeling gegenereerd, nergens een afhankelijkheid van meer dan één procent vertegenwoordigt. Algemeen kunnen we dus zeggen dat België, wat zijn uitvoer betreft, zeer weinig afhankelijk is van de uitvoer naar Zuid-Afrika. De 22 afdelingen van de Belgische export zijn als bijlage opgenomen.

Sinds 1967 zijn er weinig veranderingen merkbaar in het aandeel van de uitvoer naar Zuid-Afrika in de Belgische uitvoer: afdeling XIV (parels, edelstenen, edele metalen, munten enz.) is belangrijker geworden (van 0,05% naar 0,75%), evenals afdeling XXII (niet gerangschikte goederen) (van 0,55% naar 1,31%), terwijl afdeling XIX (wapens en munitie) in belang afneemt (van 0,53% naar 0,00% in 1987 tot 0,07% in 1989) voor de Belgische wapenexport.

### b) Samenstelling van de uitvoer

Acht afdelingen vertegenwoordigen samen meer dan 80% van onze export naar Zuid-Afrika: chemische producten; textiel; machines; onedele metalen; parels, edelstenen, edele metalen en munten; plastic; vervoermateriaal; niet gerangschikte goederen. Sinds 1967 vertoont de uitvoer naar Zuid-Afrika belangrijke verschuivingen in enkele sectoren. Zo vond een zeer sterke concentratie plaats in de sector van de 'parels, edelstenen, edele metalen en munten'. Dit is vooral een gevolg van een wederkerig handelscircuit van ruwe en afgewerkte diamant. De sterke stijging van de invoer (cf. infra) heeft automatisch tot gevolg dat de wederuitvoer van afgewerkte diamanten ook toeneemt. Andere sectoren die een concentratie kenden, zijn chemische producten, plastics en niet gerangschikte goederen. Onedele metalen, textiel en machines daarentegen werden minder belangrijk in het exportpakket.

<sup>2</sup> Zie voor de uitgebreide tabellen en grafieken het reeds vermelde studierapport waarop dit artikel gebaseerd is.

Wanneer we de groei van de uitvoer van de verschillende sectoren over de laatste jaren vergelijken met de toename van de totale uitvoer naar Zuid-Afrika, merken we dat vijf van de acht belangrijkste afdelingen binnen deze uitvoer in 1988 en 1989 een groeicijfer vertonen dat gelijklopend is met dat van de totale uitvoer. Afdeling XIV (parels, edelstenen, edele metalen en munten) kende een opvallend sterke groei. Zelfs in 1987, toen de meeste afdelingen een achteruitgang in hun uitvoer vertoonden, nam de uitvoer naar Zuid-Afrika van parels, edelstenen en edele metalen toe met bijna 380%! Hoewel deze post bijna 32% van de uitvoer naar Zuid-Afrika vertegenwoordigt, is dit toch slechts goed voor 0,75% van de totale Belgische uitvoer van edelstenen. Algemeen kunnen we besluiten dat de meeste sectoren in 1988 en 1989 een groei in hun uitvoer naar Zuid-Afrika kenden.

### c) Sancties

Aan de uitvoerzijde heeft België twee sancties uitgevaardigd tegen Zuid-Afrika: een wapenembargo (reeds uitgevaardigd door de VN-Veiligheidsraad in 1977) en een olie-embargo. Voor de beide sancties die in 1985 door de EG werden uitgevaardigd, is het niet helemaal duidelijk of en op welke manier ze door België worden toegepast.

In België is de uitvoer van wapens, munitie en onderdelen voor militair gebruik onderworpen aan vergunningen. Verondersteld wordt dat er sinds 1985 voor de uitvoer van deze goederen naar Zuid-Afrika geen vergunningen geleverd zijn (alhoewel het verplichte VN-VR-wapenembargo al dateert van 1977). Dit verklaart waarom deze rubriek voor 1987 blanco werd gelaten. Onverklaarbaar is echter de invulling in 1988 en in 1989. Bovendien heeft men reeds enkele schendingen van dit embargo door Belgische bedrijven vastgesteld.<sup>3</sup> Bij de levering van vergunningen voor de uitvoer van wapens en militair materieel is er geen administratieve controle op de eindbestemming, zodat de mogelijkheid bestaat om het embargo te ontwijken. Deze laatste opmerking geldt ook voor alle andere uitgevaardigde sancties. Verder is het mogelijk dat wapens en munitie in toenemende mate worden ondergebracht in de sterk groeiende uitvoercategorie XXII (niet gerangschikte goederen).

<sup>3</sup> Voorbeelden van schendingen van het wapenembargo werden o.a. gemeld door *Southscan* ('An obscure policy ...', 1987). Zo zouden, sinds de uitvaardiging van het verplichte wapenembargo van de VN-Veiligheidsraad, illegale praktijken hebben plaatsgevonden, zoals de vervalsing van logboeken en papieren en de camouflering van cargo's, waardoor Belgische wapens aan Zuid-Afrika geleverd konden worden.

De impact van sancties op ander materiaal dat bestemd is voor militair gebruik, is zeer moeilijk te achterhalen. Er bestaat immers geen lijst van goederen die aan sancties onderworpen worden. Bovendien is ook hier geen controle op de eindbestemming mogelijk en is dubbel gebruik van vele van deze goederen mogelijk.

De olie-uitvoer naar Zuid-Afrika is ook aan sancties onderworpen. Het gaat hier echter enkel om de uitvoer van ruwe olie die in de EG wordt bovengehaald of ingevoerd. Olieproducten en -derivaten, evenals olie-in-transit vallen niet onder het embargo. Voor de uitvoer van ruwe olie naar Zuid-Afrika wordt in België sinds 1986 geen vergunning meer geleverd. In de handelsbalans bevindt ruwe olie zich in hoofdstuk 27 (minerale brandstoffen). Problematisch is dat de indeling in deze 99 hoofdstukken niet toelaat de juiste omvang van de categorie 'ruwe olie' in te schatten. Hoofdstuk 27 omvat immers ook andere brandstoffen. Weliswaar verkleinde het aandeel van deze categorie in de Belgische uitvoer naar Zuid-Afrika van 1,6% in 1985 tot 0,4% in 1988 en 0,3% in 1989, en kende de uitvoer van minerale brandstoffen naar Zuid-Afrika een achteruitgang van 72,6%.

### 3. Invoer in België vanuit Zuid-Afrika

#### a) Aandeel van de invoer uit Zuid-Afrika

De Zuidafrikaanse invoer in België vertegenwoordigde in 1989 ongeveer 0,7% van de totale Belgische invoer. Slechts drie afdelingen, namelijk 'parels, edelstenen, edele metalen en munten' (XIV) en 'onedele metalen' (XV) maken meer dan 1% uit van de totale Belgische invoer in hun afdeling.<sup>4</sup> Ook aan de invoerzijde is België blijkbaar niet erg afhankelijk van zijn handel met Zuid-Afrika.

Sinds 1967 zijn er weinig belangrijke verschuivingen merkbaar. Enkel afdeling XIV daalde sterk in belang (van 7,5% in 1967 naar 2,4% in 1989). We zien verder dat deze afdeling in absolute termen sinds 1967, wat de totale Belgische import betreft, sterk is toegenomen. Daaruit kan worden besloten dat België een grotere hoeveelheid 'parels, edelstenen, edele metalen en munten' uit andere landen is gaan invoeren. De afhankelijkheid van Zuid-Afrika met betrekking tot onedele metalen is sinds 1967 gehalveerd. Ook hier geldt dat België deze goederen in grotere mate uit andere landen invoert.

<sup>4</sup> Ook hier verwijzen we naar het volledige studierapport.

#### b) Samenstelling van de invoer

In sterkere mate dan de uitvoer is de invoer uit Zuid-Afrika geconcentreerd in enkele afdelingen. De grootste categorie vormt de afdeling XIV ('parels, edelstenen en edele metalen') met 42% van het totaal in 1989. In 1988 maakte ze zelfs meer dan 50% uit van het geheel. Daarna komt de categorie van de onedele metalen (22%). Tussen 1967 en 1989 is het relatieve belang van deze afdeling sterk gedaald: van 39,3% tot 21,9%. Minerale producten (V) en chemische producten (VI) daarentegen kenden een toenemend belang: respectievelijk van 4,1% en 0,1% in 1967 tot 18,6% en 4,6% in 1989. Samen met de categorie van de plantaardige producten (II) vertegenwoordigen deze vijf afdelingen meer dan 90% van de totale Zuidafrikaanse invoer in België.

#### c) Sancties

De impact van de krugerrand-boycot is direct merkbaar in de handelstabellen. Na 1985 is dit hoofdstuk immers niet meer ingevuld. In 1975 vertegenwoordigde deze invoer nog 2,3% van de totale Belgische invoer van munten en was ze goed voor 3,6% van de invoer uit Zuid-Afrika.

Moeilijker is het schatten van het effect van de ijzer- en staalboycot. Het hoofdstuk in de handelstabellen waartoe ijzer en staal behoren omvat immers nog andere goederen dan die welke door België geboycot worden. Zo worden de ferro-legeringen niet geweerd. In 1987 stagneerde de invoer van goederen uit dit hoofdstuk, maar het is niet uit te maken of dit te wijten is aan de boycot of aan de stagnatie van de invoer van andere goederen uit deze post.

Tenslotte is er ook weinig te vertellen over de impact van de wapenboycot. Uit de gegevens blijkt dat België traditioneel zeer weinig wapens invoerde uit Zuid-Afrika. Een wapenboycot zal dan ook nauwelijks een rechtstreekse invloed hebben op de Belgische economie. Het is evenwel goed mogelijk dat het internationale (vrijwillige) verbod van de VN-Veilighedsraad om Zuidafrikaanse wapens in te voeren een positieve invloed heeft op de Belgische wapenindustrie.

#### 4. Besluit

De daling van zowel de invoer uit als de uitvoer naar Zuid-Afrika in 1987, die groter is dan die van de totale handel, laat vermoeden dat de sancties enige impact hebben gehad. Voor sommige goederencatego-



reën (uitvoer van wapens en invoer van krugerrands) is dit onmiddellijk duidelijk. Voor andere sanctiedragende goederen valt de impact moeilijker te achterhalen. Dit is vooral te wijten aan de sterke aggregatie van de handelsstatistieken. Daarnaast zijn er ook sanctievrije goederen waarvan de handel in 1987 verminderde. Waarschijnlijk is dit een gevolg van het wantrouwen van het Belgische bedrijfsleven jegens Zuid-Afrika. De politieke instabiliteit in dit land maakte sommige handelsrelaties immers onzeker.

Uit de handelsstatistieken blijkt dat sancties relatief weinig impact vertoonden hebben, enerzijds omdat onze handel met Zuid-Afrika relatief weinig betekent in de totale Belgische handel, en anderzijds omdat de sancties een kleine draagwijdte hadden en zeer weinig goederen rechtstreeks troffen.

De toename van de handel in 1988 en 1989 wijst er tenslotte op dat het Belgische bedrijfsleven tijd nodig gehad heeft om zich aan te passen aan de sancties. Dit kan als bewijs gelden van de stelling dat substitutie-elasticiteiten op lange termijn groter worden en dat daardoor sancties op lange termijn minder kosten genereren.

## B. België: input-outputanalyse, impact op de tewerkstelling

### 1. Inleiding

Bij invoering van sancties – en dit niet alleen in het geval van Zuid-Afrika – wordt vaak als tegenargument beweerd dat een groot aantal arbeidsplaatsen verloren zouden kunnen gaan. Deze bewering willen we hier onderzoeken voor de Belgische sancties tegen Zuid-Afrika. Voor elke productiesector hebben we schattingen gemaakt van de jobs die 'gevaar' lopen, d.w.z. het aantal jobs die zouden verdwijnen wanneer de uitvoer naar Zuid-Afrika plots zou ophouden. Tegelijkertijd werd ook nagegaan of de enkele sanctiemaatregelen die sinds 1985 genomen werden reeds een tewerkstellingseffect tot gevolg hadden.

Deze studie is echter een theoretische oefening en de resultaten kunnen enkel een orde van grootte weergeven. Ten eerste zijn de gebruikte gegevens sterk geaggregeerd. Binnen elke sector zijn er enkele producten die de uitvoer naar Zuid-Afrika domineren en zijn er grotere en kleinere bedrijven die meer of minder export-georiënteerd zijn. Voor bedrijven met een minimale exportoriëntatie zal het tewerkstellingseffect van een uitvoerdaling kleiner zijn dan bij een daling van de binnen-

landse vraag. Ten tweede is het geschatte aantal jobs in 'gevaar' veel hoger dan het aantal dat in feite zou verdwijnen. Hiervoor zijn een aantal redenen: in werkelijkheid zijn er alternatieve exportmarkten, is het mogelijk om in bepaalde mate meer te verkopen op de binnenlandse markt en kunnen werknemers binnen het bedrijf verplaatst worden naar andere productie-eenheden. Bovendien wordt het tewerkstellingseffect gespreid over een groot aantal werknemers (waaronder ook directie en administratie). Wanneer er vijf jobs verloren zouden gaan, betekent dit niet dat vijf personen ontslagen worden, maar wel dat er binnen een aantal bedrijven uit de sector enkele tienden van een arbeidseenheid verdwijnen.

De tewerkstelling die samenhangt met de invoer naar Zuid-Afrika werd niet berekend, omdat er voor deze invoer voldoende alternatieve leveranciers gevonden kunnen worden. Deze verlegging naar andere markten kan meer kosten meebrengen, maar zulke prijseffecten kunnen niet via een input-outputanalyse opgespoord worden. Zo werden in een Nederlandse studie de effecten van een potentiële steenkoolboycot door de Europese Gemeenschap onderzocht. De onderzoekers kwamen tot het besluit dat er voldoende aanbod op de wereldmarkt is om het wegvallen van grote hoeveelheden steenkool uit Zuid-Afrika zonder prijsstijgingen op te vangen (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen, 1990). Over de afhankelijkheid van invoer uit Zuid-Afrika van enkele 'strategische mineralen' bestaat er echter ongerustheid. Het gaat hier over vanadium, mangaan, chroom en platina. Ofwel zijn deze mineralen door andere vervangbaar, ofwel zijn er aanzienlijke voorraden in de westerse landen, ofwel zijn andere leveranciers mogelijk. En zelfs bij grote prijsstijgingen zal de impact bescheiden zijn, omdat de input van deze mineralen een klein aandeel heeft in de totale produktiekosten bij verwerking.

De tewerkstelling die samenhangt met de in- en uitvoer van diensten werd evenmin berekend. Ten eerste omdat zowel de uitgaven als de opbrengsten marginaal zijn in vergelijking met die van de uit- en invoer van goederen. Ten tweede omdat de enige beschikbare gegevens, namelijk die van de betalingsbalans, niet in overeenstemming te brengen zijn met de de categorieën van de input-outputtabel.

### 2. De uitvoer naar Zuid-Afrika

Wanneer de uitvoer naar Zuid-Afrika bekend is, kan door middel van een input-outputanalyse berekend worden hoeveel de tewerkstelling in België bedraagt die betrokken is op die uitvoer. Dit kan gebeuren door

de tewerkstellingscoëfficiënten te vermenigvuldigen met de uitvoercomponent van de finale vraag en de Leontief-inverse. Twee benaderingswijzen zijn mogelijk om het aantal arbeidsplaatsen te berekenen.

In de eerste benadering worden de tewerkstellingscoëfficiënten als een rijvector vermenigvuldigd met de Leontief-inverse en met de uitvoercomponent als diagonale matrix, zodat:

$$L = W (I-A)^{-1} X_{za}$$

met  $L$  = totaal aantal arbeidsplaatsen gegenereerd tengevolge van de uitvoer naar Zuid-Afrika per produkt ( $1 \times n$ )

$W$  = rijvector van de tewerkstellingscoëfficiënten ( $1 \times n$ )

$X_{za}$  = uitvoer naar Zuid-Afrika ( $n \times n$ )

In dit geval wordt de tewerkstelling voor de hele economie berekend, die samenhangt met de uitvoer van een welbepaalde sector.

In de tweede benadering worden de tewerkstellingscoëfficiënten als diagonale matrix vermenigvuldigd met de Leontief-inverse en met de uitvoercomponent als kolomvector, zodat:

$$L = W (I-A)^{-1} X_{za}$$

met  $L$  = aantal arbeidsplaatsen gegenereerd in elke sector tengevolge van de totale uitvoer naar Zuid-Afrika ( $n \times 1$ )

$W$  = diagonale matrix van de tewerkstellingscoëfficiënten ( $n \times n$ )

$X_{za}$  = kolomvector van de uitvoer naar Zuid-Afrika ( $n \times 1$ )

In dit geval vinden we de tewerkstelling in een welbepaalde sector, die samenhangt met de totale uitvoer naar Zuid-Afrika.

De berekeningen werden gemaakt voor zes jaren: 1980, 1985, 1987, 1988, 1989 en 1990, telkens met de input-outputtabel van 1980 als basis. Deze tabel is de recentste die door het NIS gepubliceerd is. Verondersteld wordt dus dat de technische en de arbeidscoëfficiënten sinds 1980 niet meer veranderd zijn. De gevonden resultaten zijn daarom slechts een benadering van de werkelijkheid.

Handelsgegevens volgens de NACE-classificatie werden gebruikt om de uitvoercomponent te berekenen. Alle waarden werden omgezet naar prijzen van 1980.

Omdat de uitvoer naar Zuid-Afrika niet dezelfde samenstelling heeft als de totale finale vraag, draagt in werkelijkheid elke input in een be-

paalde sector niet op dezelfde manier bij tot de output in die sector. In de input-outputanalyse bestaat deze hypothese van lineariteit echter wel. Vandaar dat de gevonden resultaten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.

### 3. Resultaten

Het aantal jobs dat direct en indirect verbonden is met de uitvoer naar Zuid-Afrika bedroeg tussen 1980 en 1990 4 à 5.000. Dit betekent 0,16% van de totale Belgische beroepsbevolking. Bovendien gaat het om een maximum en zijn er in realiteit allerlei compensaties mogelijk wanneer de uitvoer volledig zou ophouden.

Het wordt duidelijk dat de sancties nauwelijks impact gehad hebben. In 1987 zijn er zo'n 250 arbeidsplaatsen minder die betrokken zijn op de uitvoer, maar vanaf 1988 wordt dit verlies hersteld en stijgt het aantal plaatsen verder. Een eventueel getroffen sector, die van de wapenindustrie, vormt in de input-outputcijfers geen aparte sector, zodat we niet kunnen nagaan wat de tewerkstellingsimpact hier geweest zou zijn.

### C. Sancties en het veranderde geografische handelspatroon

De impact van sancties blijkt uit cijfergegevens van de OESO en de Verenigde Naties. Van de zes grootste exportmarkten voor Zuid-Afrika (Japan, Italië, de Verenigde Staten, West-Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) zijn er slechts twee landen, nl. Japan en West-Duitsland, wiens invoer, uitgedrukt in Speciale Trekkingsrechten van het IMF<sup>5</sup>, is toegenomen ten opzichte van de gemiddelde invoerwaarde voor de periode 1983-1985; de stijging bedroeg respectievelijk 7% en 4%. Ten opzichte van 1986 neemt echter ook voor deze landen de invoer af (met 8% en 10%). De invoer naar de Verenigde Staten daalde met meer dan de helft, naar Italië met 12%, naar het Verenigd Koninkrijk met 28% en naar Frankrijk met 27%.

Opvallend was de zeer omvangrijke daling naar de Scandinavische landen (Noorwegen, Zweden, Denemarken en Finland): gemiddeld met

<sup>5</sup> De in- en uitvoerwaarden kunnen worden uitgedrukt in Speciale Trekkingsrechten (een gemiddelde van de belangrijkste wereldmunten). Deze maatstaf is nauwkeuriger dan de Amerikaanse dollar, omdat hij rekening houdt met de depreciatie van deze munt.

81%. Deze landen beslisten tot een bijna volledig verbod op alle handel met Zuid-Afrika.

De invoer uit Zuid-Afrika in de hele Europese Gemeenschap (waar weinig direct ingrijpende sancties werden uitgevaardigd) daalde gemiddeld met 13% ten opzichte van 1983-1985. Naar het Verre Oosten nam de uitvoer sterk toe, vooral dan naar Taiwan (met 73%) en naar Zuid-Korea (met 41%).<sup>6</sup> Dat geldt ook voor Zwitserland: ten opzichte van 1983-1985 was er een toename met 155%.<sup>7</sup>

Ten opzichte van 1983-1985 is het aandeel van Noord-Amerika in de uitvoer van Zuid-Afrika verkleind van 23% tot 12% in 1987, terwijl het Verre Oosten zijn marktaandeel vergrootte van 23% tot 32%. De Europese Gemeenschap behield haar aandeel met ongeveer 50% en voerde daarmee tweemaal zoveel in als het Verre Oosten en viermaal zoveel als Noord-Amerika.

De geschetste evolutie wordt genuanceerd wanneer de invoer van goud uitgesloten wordt uit de cijfers. Goud als verhandelbaar goed zal waarschijnlijk nooit door een sanctie getroffen worden omdat dit de prijs sterk zou doen toenemen. Ook al zou Zuid-Afrika gedwongen worden zijn gouduitvoer te verminderen, dan nog zouden de uitvoeropbrengsten aanzienlijk toenemen. Uit de cijfers blijkt dat de invoerstijging naar Japan vooral te wijten is aan een vergroting van de goudinvoer. Zonder goud is er immers nauwelijks nog sprake van een toename. Naar West-Duitsland neemt de invoer zelfs af. Voor de BLEU en de Verenigde Staten wordt de tendens versterkt wanneer de goudinvoer buiten beschouwing wordt gelaten.

Uit de statistieken blijkt verder dat sancties zeer zelden een volledig ophouden van handel betekenen voor het sanctiedragende produkt. De voorbeelden zijn zeldzaam: de invoer van fruit, groenten en graan, krugerrands, steenkool en uranium in de Verenigde Staten (1987), de invoer van ijzer en staal in Canada (1987) en de invoer van steenkool in Denemarken (1987).

<sup>6</sup> Taiwan is geen lid van de Verenigde Naties en heeft officieel geen sancties uitgevaardigd. Zuid-Korea zou geen handel met Zuid-Afrika hebben aangemoedigd, maar ondernam geen formele stappen daartoe (Lipton, 1987, blz. 26).

<sup>7</sup> Ook Zwitserland is geen lid van de Verenigde Naties, maar dat land zou een speciale werkgroep hebben opgericht die erop had moeten toezien dat de handel met Zuid-Afrika niet overdreven zou toenemen (Lipton, 1987, blz. 23).

Opvallend is verder dat er, ondanks de sancties, nauwelijks of geen daling van de steenkoolinvoer was in Japan, van de invoer van krugerrands in Frankrijk en van de invoer van ijzer en staal in West-Duitsland. Niettegenstaande de boycot van landbouwprodukten, kende Japan een forse invoerstijging (The Commonwealth Committee ..., 1989).

De evolutie aan de uitvoerzijde van de belangrijkste leveranciers van Zuid-Afrika verliep parallel met die van de invoerzijde, zij het iets minder uitgesproken. De uitvoer van Noord-Amerika daalde aanzienlijk (gemiddeld met 45%). Scandinavië zag zijn uitvoer met 70% afnemen, terwijl er een lichte toename was vanuit het Verre Oosten. Ondanks de sancties bleef Japan bijna evenveel verkopen als in 1983-1985. Dit geldt evenzeer voor West-Duitsland en Nederland. De uitvoer vanuit de Europese Gemeenschap als geheel verminderde met 10%.

Uit zowel de in- als de uitvoercijfers kunnen we twee belangrijke tendensen afleiden. De gedeeltelijke handelsverlegging naar het Verre Oosten is de eerste. Landen als Singapore, Taiwan, Zuid-Korea en Hongkong kenden aan hun in- en/of hun uitvoerzijde een aanzienlijke groei. Toch blijven zij qua omvang van hun handel ver beneden die van de Europese Gemeenschap. Ten tweede blijkt zeer duidelijk dat, hoe strenger en hoe omvangrijker de sancties, hoe groter de relatieve vermindering van de handel. Scandinavië, met de strengste sancties, verliest verhoudingsgewijs de meeste in- en uitvoer. Canada en de Verenigde Staten, met een minder streng maar toch omvangrijk sanctiepakket, verliezen ongeveer de helft aan in- en uitvoerzijde, terwijl de Europese Gemeenschap, met weinig direct ingrijpende en vaag omschreven maatregelen, haar invoer vanuit Zuid-Afrika met 13% en haar uitvoer naar Zuid-Afrika met 10% zag verminderen.

#### D. Over de twijfelachtige waterdichtheid van economische sancties

Enkele van de theoretische effecten van legale en illegale maatregelen hebben we behandeld in punt 1.A. Hier zullen we de effecten illustreren aan de hand van voorbeelden. Deze voorbeelden vormen het resultaat van een onderzoek door onafhankelijke experts, in opdracht van het Commonwealth Committee of Foreign Ministers on Southern Africa, naar de impact van sancties voor Zuid-Afrika (The Commonwealth Committee ..., 1989). Daarnaast beschrijven we ook enkele voorbeelden die specifiek betrekking hebben op de Belgisch-Zuidafrikaanse handel. Die beschrijving is gebaseerd op onze interviews met een twintigtal Belgische bedrijven die actief zijn in de handel tussen België en

Zuid-Afrika in sectoren zoals toerisme, telecommunicatie, steenkool, veiligheidsmateriaal, fruit, transport, opslag en fotografie. Slechts enkele bedrijven werden bereid gevonden om – met een grote terughoudendheid – over hun activiteiten in Zuid-Afrika te praten. Daardoor zijn de resultaten niet representatief voor het hele Belgische bedrijfsleven. Ze vormen enkel een aanwijzing voor de manier waarop gedacht wordt over de Belgische sancties.

### 1. Embargo

Wegens het verplichte embargo op wapens van de VN-Veiligheidsraad is het voor Zuid-Afrika zeer moeilijk geworden om wapens en technologie in het buitenland te kopen. Alhoewel het voor Zuid-Afrika zeer duur is om zelf wapens te produceren, werden er *wetten* gemaakt die ondernemingen kunnen dwingen *om mee te werken* in de militaire productie van het land. Daarnaast is het aandeel van burgerlijke items onder de militaire uitrustingsgoederen toegenomen, zodat minder goederen door het wapenembargo tegengehouden worden. Een Belgisch bedrijf dat veiligheidsmateriaal levert aan Zuid-Afrika en voor sommige produkten getroffen werd door het wapenembargo, beweerde geen moeilijkheden te ondervinden om uit te voeren naar Zuid-Afrika. Voor publieke afkeuring in België was men niet bevreesd, omdat de Zuidafrikaanse activiteiten van het bedrijf stil werden gehouden.

Sinds de heffing van het olie-embargo door de OPEC in 1973 en het niet-verplichte olie-embargo door de Algemene Vergadering van de VN in 1979, heeft de *handel* in petroleum *zich verlegd* naar landen zoals Saudi-Arabië, Oman en de Arabische Emiraten. Daarnaast worden produkten van geraffineerde olie verkregen uit landen die enkel op de uitvoer van ruwe olie sancties gesteld hebben. Door de *handel in meer bewerkte goederen* ontsnapt men dus aan sancties. Het *uitleasen van schepen* aan landen zonder sancties om olie te vervoeren is een andere manier om legaal sancties te ontwijken. Zo hebben ondernemingen uit Griekenland en Hongkong de oliehandel naar Zuid-Afrika overgenomen van Noorse ondernemingen met geleaste Noorse schepen.

Op een illegale manier wordt het embargo geschonden doordat sommige landen toch nog *sanctiedragende goederen blijven verkopen* aan Zuid-Afrika. Volgens het rapport van het Commonwealth Committee zouden ondernemingen uit o.m. Duitsland, Frankrijk, Italië, Groot-Brittannië en Nederland, ondanks het embargo, toch nog wapens hebben geleverd aan Zuid-Afrika. In 1987 raakte bekend dat ook Belgische ondernemingen de wapensancties overtraden ('An obscure policy ...', 1987).

In vele sanctienemende landen kunnen tevens wapenonderdelen en -technologie verkocht worden zolang een 'burgerlijk' gebruik mogelijk is. De verkoop van helikopters die in Zuid-Afrika omgebouwd kunnen worden om raketten te vervoeren, vormt een voorbeeld van deze '*dual-purpose*' goederen. Een Belgisch bedrijf in de telecommunicatiesector gaf zelf toe zulke goederen te hebben geleverd aan buurlanden van Zuid-Afrika, die ze vervolgens doorverkochten aan Zuid-Afrika zelf.

### 2. Boycot

Een boycot kan eveneens op een legale manier ontweken worden door de *engheid en onduidelijkheid in de omschrijving van sanctiedragende goederen*. In België valt de uitvoer van ijzerlegeringen, de belangrijkste categorie in de ijzerprodukten, niet onder de ijzerboycot. Illegaal wordt de boycot geschonden door de *vervalsing van oorsprongcertificaten en douaneverklaringen*. Soms worden in een invoerland of een derde land kleine veranderingen aan het produkt aangebracht, zodat de Zuidafrikaanse oorsprong onduidelijk wordt. Dat gebeurde o.m. met Zuidafrikaanse steenkool in Nederland. De steenkool werd in Rotterdam gemengd met andere steenkool en als Nederlandse steenkool doorverkocht. Mauritius, Uruguay, Israël en Turkije zijn landen die bekend staan als plaatsen waar Zuidafrikaanse goederen valse oorsprongcertificaten kunnen krijgen met weinig of geen plaatselijke bewerking. Fruit is een goed dat moeilijk op zijn herkomst na te trekken is. Appelen en wijn uit Swaziland en peren uit Zambia zouden in Europa verkocht zijn, alhoewel deze landen die goederen niet produceren. Volgens een Belgische fruit-handelaar zouden, tijdens de consumentenboycotten in de jaren tachtig, Zuidafrikaanse Outspan-sinaasappels in België, Nederland en Scandinavië onder een andere naam verkocht zijn. Een Zuidafrikaanse fruitverkoper vertelde dat dit o.m. gebeurde door samen te werken met een Chileense firma, zodat het fruit verkocht kon worden als 'Chileens'. Een vertegenwoordiger van een opslagbedrijf wist te vertellen dat zijn onderneming een nieuwe firma met een nieuwe naam oprichtte, die zich volledig toelagde op de fruithandel met Zuid-Afrika. Zo werden handelsproblemen met het Midden-Oosten vermeden, omdat de 'oude' firma geen officiële belangen meer had in Zuid-Afrika. Verder werden in België Zuidafrikaanse produkten verkocht onder de 'eigen' merknamen van bedrijven zoals GB, Delhaize en Colruyt, om moeilijkheden te vermijden.

Als besluit van deze paragraaf kunnen we stellen dat het zeer moeilijk is om de juiste impact van sancties, zowel voor Zuid-Afrika als voor de sanctienemende landen, te achterhalen. De internationale handelssta-

tistieken zijn zeer algemeen en verhullen veel, o.a. door de groeiende categorie van de confidentiële handel. Zuid-Afrika zelf publiceerde tijdens de sancties enkel nog zeer geaggregeerde handelsstatistieken en vele landen melden hun handel met Zuid-Afrika zelfs niet. Bovendien speelde bij het opstellen van de lijst met sanctiedragende goederen een groot stuk zelfbelang mee. Zo is er nooit sprake van geweest strategische mineralen (platina, chroom en mangaan) te boycotten wegens de grote invoerafhankelijkheid van Zuid-Afrika.<sup>8</sup>

De zwijgzaamheid van de Belgische bedrijven zegt veel. Ze komt voort uit schrik voor de publieke opinie, maar ook uit de vrees dat sommige landen geen economische betrekkingen willen met bedrijven die soortgelijke relaties hebben met Zuid-Afrika, ook al zijn hun goederen sanctievrij. Alle geïnterviewde bedrijven beweerden dat ze geen negatieve gevolgen hebben ondervonden van de sancties en de publieke afkeuring. Daarom mag de sanctieontduiking niet onderschat worden. Sommige bedrijven zouden hun marktaandeel in Zuid-Afrika zelfs hebben zien groeien tijdens de sancties, doordat andere bedrijven zich uit de Zuidafrikaanse markt hadden teruggetrokken. Sancties of niet, het motto blijft 'business is business'.

## Besluit

Uit de input-outputanalyse blijkt dat er in België nauwelijks een daling was in de tewerkstelling als gevolg van enkele selectieve uitvoerbeperkende maatregelen tegen Zuid-Afrika. Onze resultaten schatten een maximaal verlies van 250 equivalent banen in 1987, verlies dat in 1988 reeds gecompenseerd is door een hernomen activiteit. Zelfs in het hypothetische 'slechtste' geval van een totale verbreking van alle uitvoerbanden met Zuid-Afrika zou de tewerkstellingsimpact gering zijn.

Uit de gegevens van de handelsbalans blijkt dat zowel de totale uit- als invoer onmiddellijk na de invoering van de sancties weliswaar gedaald is, maar één jaar later opnieuw het niveau heeft bereikt van voor de sancties en zelfs toegenomen is.

<sup>8</sup> In januari 1987 werd door president Reagan een uitzondering 'uit zelfbelang' gemaakt op de 'CAA Act'. Er werd toegestaan dat Zuidafrikaans uranium in de VS mocht worden ingevoerd om er in opdracht van derde-wereldlanden te worden bewerkt. Men vreesde namelijk dat er te veel jobs verloren zouden gaan indien dit uranium elders werd bewerkt.

In 1986 stelde het Secretariaat van het Commonwealth een confidentiële lijst op met de voordelen die naar Commonwealth-landen zouden gaan na de heffing van sancties (Lipton, 1987, blz. 52-53).

Deze resultaten bevestigen de theorie, waar gesteld werd dat de tewerkstellings- en welvaartseffecten gering zijn:

- naarmate de aandelen van de uit- en invoer naar en vanuit het sanctiedragende land in de totale handel kleiner zijn (de oorspronkelijke handelsverbondenheid),
- naarmate de productie- en consumptiepatronen flexibeler zijn en afzet- en leveranciersmarkten gemakkelijker door andere vervangen kunnen worden (grotere substitutie-elasticiteiten in de in- en uitvoersectoren), en
- naarmate de sancties minder die sectoren treffen die sterk vertegenwoordigd zijn in de bilaterale handel (handelsconcentratie).

We zagen inderdaad dat België een kleine handelsafhankelijkheid van Zuid-Afrika vertoont en dat de sancties geen kwetsbare sectoren hebben getroffen. Daarnaast heeft ook de tijd een rol gespeeld: naarmate de sancties langer duren, is er meer tijd voor aanpassing, substitutie en ontduiking, zodat de welvaarts- en tewerkstellingseffecten in het sanctienemende land verminderen. Budgettaire kosten waren niet aanwezig omdat de overheid geen compenserende maatregelen diende te treffen. Wel is zeker dat de bedrijven die handel dreven met Zuid-Afrika, niet alleen wat betreft sanctiedragende goederen maar ook voor sommige goederen met een algemeen bekende Zuidafrikaanse herkomst (sinaasappels, bananen), extra uitgaven moesten doen om de sancties te ontduiken en/of de herkomst van de goederen te verhullen.

Uit gegevens voor andere landen blijkt dat bijna alle geïndustrialiseerde landen sancties hebben uitgevaardigd, maar dat de draagwijdte van deze sancties onderling verschilt. Tot op zekere hoogte kan in verband hiermee gesteld worden dat zeer grote landen (de Verenigde Staten) en landen met weinig belangen in Zuid-Afrika (de Scandinavische landen) omvangrijker maatregelen getroffen hebben. Middelgrote landen daarentegen met sterke banden met Zuid-Afrika (Duitsland, Frankrijk, Japan, ...) troffen vrij halfslachtige maatregelen die weinig gevaar voor de eigen economie meebrengen. België is qua sanctiepolitiek vergelijkbaar met deze laatste landen, alhoewel qua omvang van de sancties veeleer met de Scandinavische landen.

Uit dit alles mag niet worden afgeleid dat sancties geen effect zouden hebben op het sanctiedragende land. Immers, al mag het effect voor de sanctienemende landen - zoals blijkt uit onze studie - zeer beperkt zijn, dan nog kan het effect op het sanctiedragende land zeer substantieel zijn. Dit is te verklaren door het feit dat de gevolgen en de kosten van sancties gespreid worden over vele sanctienemende landen, terwijl

het sanctiedragende land alle sanctiegevolgen aan de ontvangerzijde alleen moet absorberen. Het is ongetwijfeld zo dat de sancties, naast de interne politieke druk, een uiterst belangrijke factor hebben gevormd om politieke veranderingen in Zuid-Afrika af te dwingen. Anders zou er niet zo op aangedrongen zijn om de opgelegde sancties op te heffen. Onze studie had echter vooral tot doel de economische kosten te bestuderen voor de sanctienemende landen; de effecten van sancties voor het sanctiedragende land zijn reeds vrij uitvoerig elders gedocumenteerd.<sup>9</sup>

## Bibliografie

- HEIRMAN, M. (1989), *Sancties tegen Zuid-Afrika*, Ibis-brochure nr. 10, Antwerpen.
- HUFBAUER, G.C., J.J. SCHOTT en K.A. ELLIOTT (1985, 1990), *Economic sanctions reconsidered: history and current policy*, Washington D.C.
- LEYTON-BROWN, D. (1987), *Problems and prospects for economic sanctions*, Third World Affairs 1987, Londen, Third World Foundation for Social and Economic Studies.
- LEPTON, M. (1987), *Sanctions and South Africa: the dynamics of economic isolation*, Londen, The Economist Intelligence Unit, Special Report nr. 19.
- 'An obscure policy on Southern Africa' (1987), *Southscan*, nr. 15 (6 januari 1987).
- Facts & Reports*, International Press Cuttings on Southern Africa, jrg. 1985-1991, Amsterdam.
- Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (1990), *De keten gebroken?: boycot van Zuidafrikaanse kolen in Noord-West Europa*.
- The Commonwealth Committee of Foreign Ministers on Southern Africa (1989), *South Africa: The Sanctions Report*, Londen.

### Abstract

*Economic Effects of Sanctions on Sender-Countries: Belgium - South Africa*

*Many doubts have risen concerning the effectiveness of economic sanctions (e.g. the experiences of Iraq and former Yugoslavia). This article tackles one of the aspects of economic sanctions, namely the welfare and employment losses of sanctions for the sender-countries (i.c. Belgium). These aspects are investigated for the concrete case of the sanctions against South Africa. Our analysis shows that these costs were very low*

<sup>9</sup> Voor een vrij volledige bibliografie verwijzen we naar het onderzoeksrapport waarop dit artikel gebaseerd is. Het kan tegen kostprijs verkregen worden bij het Departement Derde Wereld van Ufsia (Universiteit Antwerpen), Prinsstraat 13, 2000 Antwerpen.

*and that they almost entirely faded away after one year. One should, however, not conclude that sanctions have been ineffective. Although the effect on the sender-country may be marginal, it can at the same time be very damaging for the sanctioned country. Indeed, the addition of small costs for the sender-country can be substantial for the sanctioned country. However, quick results of economic sanctions are not to be expected.*

### Bijlage

*Lijst van afdelingen in de Belgische export (bron: NIS)*

I	Levende dieren en produkten
II	Produkten van het plantenrijk
III	Vetten en oliën
IV	Produkten van de voedselindustrie
V	Minerale produkten
VI	Chemische produkten
VII	Plastic en rubber
VIII	Huiden en leder
IX	Hout
X	Papier
XI	Textiel
XII	Schoeisel en hoofddeksels
XIII	Steen, gips, cement, glas, asbest
XIV	Parels, edelstenen, edele metalen en munten
XV	Onedele metalen
XVI	Machines en toestellen
XVII	Vervoermateriaal
XVIII	Optische, medische, muziek- en controle-instrumenten
XIX	Wapens en munitie
XX	Diverse goederen, elders vermeld doch niet inbegrepen
XXI	Kunstvoorwerpen, verzamelingen en antiquiteiten
XXII	Niet gerangschikte goederen

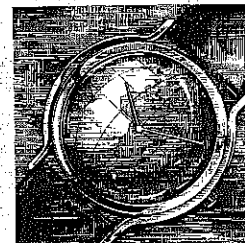
## Epiloog Einde van de apartheid in Zuid-Afrika of Afrika's hoop in bange dagen

Zuid-Afrika, jaren balancerend op de rand van een burgeroorlog, had zich geen betere verkiezingsuitslag kunnen dromen. Het ANC haalde net geen twee derde meerderheid; dat was voldoende om de president en verschillende ministerportefeuilles op te eisen. Met Nelson Mandela als president en symbool van de strijd tegen de apartheid krijgt de meerderheid van de bevolking waar ze om vroeg: erkenning van haar gelijkwaardigheid en de hoop dat met die meerderheid rekening zal worden gehouden.

De Nationale Partij van ex-president Frederik Willem De Klerk, met haar iets meer dan 20 % van de stemmen, haalt daarmee de drempel voor het leveren van een vice-president (De Klerk) en o.a. de sleutelposten van financiën (Derrek Keys) en die van energie en mijnbouw (Pik Botha). Deze uitslag en keuze van de ministerposten moet niet enkel de belangrijke blanke achterban, maar ook de potentiële buitenlandse investeerders ervan overtuigen dat het ANC zich niet zal storten in onverantwoorde economische avonturen, die een groot deel van de rest van Afrika op de rand van de economische catastrofe deden belanden.

De Inkatha Freedom Party haalt met haar 10,5 % de drempel voor twee portefeuilles. Door de post van binnenlandse zaken toe te vertrouwen aan aartsrivaal Buthelezi tonen Mandela en De Klerk weer hun politieke klasse. Ze halen daarmee de lont uit het kruitvat dat Zuid-Afrika dreigde mee te sleuren in een dodelijke rivaliteit, die de politieke stabiliteit en de welvaart op de helling zou zetten. Zo ziet men hoe de Zuidafrikaanse politieke klasse leert uit de post-onafhankelijkheidsmoeilijkheden van andere Afrikaanse landen.

De perfecte politieke balancerings van belangen die deze uitslag mogelijk maakte, toont vooral de grote maturiteit van de politieke klasse en is van het grootste belang voor de toekomst van zowel Zuid-Afrika als de rest van het zo geteisterde Sub-Sahara-Afrika. Voor Zuid-Afrika, omdat deze uitslag en samenstelling van de regering alle belangrijke groepen uit de Zuidafrikaanse samenleving erkent, maar ze tegelijk bindt om hun verantwoordelijkheid te nemen in de goede gang van zaken en zo het potentiële geweld te bedwingen. Voor de rest van Sub-Sahara-Afrika symboliseert Zuid-Afrika de hoop op de moeilijke synthese van traditie en moderniteit, op toenemende welvaart en sociale rechtvaardigheid, en vooral op de mogelijkheid van een nationale verzoening in een land waar de tegenstellingen het grootst en het meest onverzoebaar leken. In een continent dat zo geteisterd wordt door geweld en armoede is dit geen geringe verdienste. Naast de symbolische functie van de Zuidafrikaanse verzoening is er ook het toekomstig economisch 'meesleepeffect' van Zuid-Afrika, dat hoop doet ontstaan in Afrika's bange dagen. Zuid-Afrika betekent 40 % van de totale Afrikaanse rijkdom en produktie, het is het best vertrouwd met de noden, gebruiken en mogelijkheden van de Afrikaanse markten en kan er zo voor zorgen dat Afrika weer in de stroom der naties geraakt in plaats van in de gemarginaliseerde en afhankelijke situatie waarin het terecht is gekomen. Hoewel de sancties van de internationale gemeenschap op zich deze hoopvolle situatie niet hebben bewerkstelligd, hebben ze er toch toe bijgedragen.



## **PARVEST GLOBAL** **KOMPARTIMENT VAN PARVEST** **SICAV NAAR LUXEMBURGS RECHT**

### **TIJD VOOR WERELDWIJD BELEGGEN IN AANDELEN**

**EN OBLIGATIES** PARVEST GLOBAL belegt internationaal in een waaier van aandelen van uitstekende ondernemingen en in obligaties van eersterangsdebiteuren in diverse munten. Omdat PARVEST GLOBAL de samenstelling van haar portefeuille steeds aanpast aan de economische verwachtingen in bepaalde landen of continenten, vermijdt de belegger kostenverwekkende arbitrages tussen fondsen. Dit verhoogt in belangrijke mate de netto-opbrengst van het kapitaal. Vraag de prospectus en het laatste periodiek verslag over PARVEST in één van de Paribas-kantoren.



**PARIBAS BANK**  
BELGIE

PARIBAS BANK BELGIE N.V. - Emile Jacqmainlaan 162 - 1210 Brussel  
Tel. 02/220.41.11 - Fax 02/218.51.42