



Als reactie op de invasie van Oekraïne probeert vooral het Westen met harde financieel-economische sancties Rusland te raken. Het exacte doel van die sancties is niet altijd even duidelijk: het einde van de oorlog bespoedigen of het Poetin-regime ten val brengen? Bovendien is het maar de vraag of die doelen met economische middelen bereikt kunnen worden. Wat kunnen we leren uit de geschiedenis van 'het economische wapen'?

/ analyse

Waarom economische sancties (maar niet willen) werken

Door **Rik Coolsaet**

“Een economische en financiële blokkade van Rusland zal het land in een buitengewoon moeilijke economische en financiële situatie brengen, maar die zal in mijn ogen de huidige regering niet ten val brengen. Ze zal de Russische bevolking er enkel toe brengen de broekriem nog wat verder aan te spannen, zolang die toestand dat vereist.”

Vandaag heeft veel weg van gisteren. De woorden hierboven dateren uit 1927 en zijn geschreven door een Duitse bankier, vriend van de Britse econoom **John Maynard Keynes**. Londen overwoog toen economische sancties tegen de jonge Sovjetstaat, omdat het de Russen ervan verdacht de hand te hebben in rellen in China als onderdeel van een schaduwoorlog tegen het Britse rijk. **Stalin** van zijn kant vermoedde dat het de Britten te doen was om een “kapitalistische omsingeling” van zijn land. Had het Westen immers eerder al geen sancties getroffen, toen het bolsjewistische regime in 1917 de macht had gegrepen in Rusland? Beide visies zaten verkeerd, maar het wederzijdse misverstand vertroebelde wel hun bilaterale relaties.

Een eeuw later, Moskou, 2022. Als gevolg van de invasie van Oekraïne in februari heeft de internationale gemeenschap de Russische banken en export in de ban geslagen, de toegang van Rusland tot het wereldwijde financiële systeem geblokkeerd, de bezittingen van rijke Russen bevroren net als de Russische reserves in het buitenland. Bijkomende sancties, zoals een invoerverbod op olie en gas, liggen op tafel.

Een maand na de start van de sancties blijkt de Russische bevolking, na een moment van schok en verbijstering, zich *en masse* achter **Vladimir Poetin** te hebben geschaard. Een opiniepeiling door **Levada**, het enige betrouwbare peilingsbureau in Rusland (door de Russische autoriteiten als een “buitenlandse agent” bestempeld) geeft aan dat de sancties Poetins populariteit alleen maar versterkt hebben. Ze hebben de bevolking gestaafd in de overtuiging dat hun land door het buitenland belegerd wordt. Een overtuiging die de Russische president Poetin voortdurend bespeelt.

Contraproductief

Het is niet de eerste keer dat economische sancties het omgekeerde bereiken van wat beoogd werd. Zo blijkt uit een meesterwerkje van historisch onderzoek, de allereerste studie van **Nicholas Mulder**, een jonge historicus, geboren in Nederland, getogen in België en nu docent aan de **Cornell Universiteit** in New York. In *The Economic Weapon. The rise of sanctions as a tool of modern war* vertelt hij hoe de Eerste Wereldoorlog de eeuwenoude tactiek van economische blokkade transformeerde van een oorlogswapen in een vredesinstrument. Die transformatie

van het ‘economische wapen’ had alles te maken met de overtuiging – een mythe volgens Mulder – dat de economische blokkade de ruggengraat van de Duitse oorlogsindustrie had gebroken en zo een doorslaggevende rol had gespeeld in de overwinning van de geallieerden. In 1918 waren velen die mening toegedaan, al bestaan daarover vandaag grote twijfels onder historici. Waar daarentegen geen twijfel over bestaat, is dat die blokkades toen een catastrofaal humanitair bilan hebben opgeleverd. Ontbering en hongersnood eisten het leven van honderdduizenden Duitsers en evenzoveel slachtoffers in Centraal-Europa en het Ottomaanse Rijk.

Economische sancties werkten in enkele gevallen contraproductief: in plaats van de gespannen internationale betrekkingen te stabiliseren, werkten ze net agressie in de hand

Het economische wapen leek in de ogen van wie toen leefde nog verschrikkelijker dan de oorlog zelf. Dat voedde de overtuiging dat dreigen met dit wapen voldoende zou zijn om zelfs de meest agressieve staten te doen afzien van hun plannen. Geen enkele staat zou zichzelf immers willen vernietigen door zulk een bestraffing uit te lokken. Dat spoorde overigens goed met de toen almaar groeiende populariteit van de laat-negentiende-eeuwse stelling dat de spectaculaire mondialisering van handel en financiën alle landen zo afhankelijk had gemaakt van elkaar dat geen enkele regering het rationeel nog zou overwegen om de voordelen hiervan in te ruilen voor de risico’s van een oorlog. (“Le doux commerce” had **Montesquieu** dat twee eeuwen eerder al benoemd: handel werkt beschavend, want mensen die handel drijven met elkaar, zijn minder snel geneigd om naar de wapens te grijpen.)

Het sanctiewapen werd na afloop van de oorlog toevertrouwd aan de net opgerichte **Volkenbond**. Economische blokkades waren zo oud als oorlog zelf. De vijand economisch versmachten, was in alle tijden een courante tactiek. Maar nu veranderde het van een wapen in oorlogstijd, in een instrument in vredestijd dat net oorlog moest voorkomen. Is dat vredesinstrument in zijn opzet geslaagd? Het relaas van Nicholas Mulder is eerder ontuchterend.

Ja, in een aantal gevallen is dreigen met sancties voldoende geweest om agressie in te dijken. Het betrof echter steeds kleine, kwetsbare staten en een duidelijk, concreet objectief. Veel minder succes hadden ze tegen grote geïndustrialiseerde landen, zeker daar waar een sterke nationalistische stroming heerste, zoals het Italië van **Mussolini**, het Duitsland van **Hitler** en het Japan van de militair-nationalistische kringen rond generaal **Hajasi**.

Mulder gaat zelfs nog een stap verder en dat is meteen zijn meest originele bijdrage tot de geschiedschrijving van de complexe internationale relaties van het interbellum: de dreiging met sancties en de traumatische herinneringen aan de effecten van de blokkade tijdens de Grote Oorlog hebben de drie asmogendheden ertoe gebracht om via territoriale expansie, op zoek naar grondstoffen en voedselvoorraden, en een autarkisch beleid zichzelf zo onkwetsbaar mogelijk te maken voor buitenlandse economische en financiële druk. Sancties werkten in deze gevallen dus contraproductief. In plaats van de gespannen internationale betrekkingen te stabiliseren, werkten ze agressie in de hand. De getroffen staten gingen zich nog meer terugtrekken uit de wereld economie en uit internationale organisaties. De matigende rol die deze eventueel nog hadden kunnen spelen, viel daarmee helemaal weg.

Voor en tegen

Het sanctiewapen was ook toen niet onomstreden, integendeel. Er bestonden tal van controverses over hun effect, hun doeltreffendheid en over het principe zelf. Aan de ene kant waren de voorstanders van oordeel dat sancties zo meedogenloos mogelijk moesten zijn, want anders zou de getroffen staat niet onder de indruk zijn. De Amerikaanse president **Woodrow Wilson** meende dat een harde blokkade de Duitse bevolking zou aanmoedigen om zich te ontdoen van de Duitse Keizer. Een echo van dit harde standpunt was nog te horen na de invasie van Koeweit door Irak in 1990. Toen **Madeleine Albright**, VN-ambassadeur en later minister van Buitenlandse zaken in de regering-Clinton, geconfronteerd werd met de schatting dat een half miljoen Irakese kinderen gestorven was als gevolg van de internationale sancties tegen hun land, een getal dat later in twijfel werd getrokken, reageerde ze met: *“We think the price is worth it”* (twee decennia later zou ze zich voor die uitspraak wel verontschuldigen).

Aan de andere kant wensten de tegenstanders zoveel hardvochtigheid niet te aanvaarden en stelden het sanctieprincipe zelf in vraag. Sommigen noemden de uithongering van een bevolking in vredestijd onethisch. **Winston Churchill** noemde het idee om, na het einde van een oorlog, dit wapen van uithongering, dat vooral vrouwen en kinderen trof, in te zetten tegen ouderen, zwakken en armen “weezinwekkend”. Een Amerikaans president noemde het sanctiewapen “on-Amerikaans”. “Wie oorlog

wil voeren, zal zich weinig aantrekken van de honger van vrouwen en kinderen, van de zwaksten en de armen”, schreef **Emily Balch**, een vooraanstaand pacifist (die in 1946 de Nobelprijs voor de Vrede zou ontvangen). “De gegoeden, de machtigen en het leger zullen altijd voldoende te eten hebben, zelfs onder een hongersnood veroorzaakt door een blokkade.”

De controverses dook voor het eerst op toen de bolsjewieken in 1917 in Rusland aan de macht kwamen en de geallieerden jarenlang het sanctiewapen inzetten om het nieuwe regime onderuit te halen. Voorstanders van sancties geloofden stellig dat geen enkel regime een economische blokkade kon overleven, als die maar hard en meedogenloos genoeg was. De bevolking zou de miserie, hongersnood en de dood van vrouwen en kinderen immers niet accepteren en in opstand komen tegen het revolutionaire regime. Maar feministen, pacifisten, liberale voorstanders van de vrijhandel (die van oordeel waren dat de overheid de private economie niet mocht instrumentalisieren) en sympathisanten van de jonge Sovjet-Unie vonden elkaar in een bonte alliantie tegen een blokkade. “Ik geloof echt niet we het bolsjewisme gaan doden door kinderen te laten verhongeren en sterven als gevolg van een gebrek aan geneesmiddelen en voedsel”, schreef een van hen. Ze kregen de steun van conservatieve bewindslieden, zoals **Herbert Hoover** en ook Churchill, die beducht waren dat sancties de “irrationele” revolutionaire passies enkel zouden aanwakkeren. Handel daarentegen zou de Russische bevolking de gelegenheid geven om te genieten van de weldaden van het kapitalisme.

Vooral de Verenigde Staten, die in het interbellum nog zeer kritisch stonden tegenover het sanctiewapen, gebruiken het vandaag courant

Er was ook nog een ander debat in het interbellum en dat betrof de doeltreffendheid van sancties. Keynes twijfelde al heel vroeg, in 1924, aan de effectiviteit ervan, zeker op korte termijn. Meer effect was volgens hem en anderen te verwachten van directe financiële en logistieke steun aan een bedreigde staat dan van bestraffende economische sancties tegen een agressor. Maar de Volkenbond werkte dit “positieve economische wapen”, zoals het toen

genoemd werd, in het interbellum nooit uit. Dat zou pas gebeuren tijdens en na de Tweede Wereldoorlog.

Daar eindigt Mulders relaas. In zijn nabeschoouwing verbindt hij het verleden van het sanctiemechanisme met vandaag. Sancties hebben de grens tussen oorlog en vrede doen vervagen, zo stelt hij een paar keer. Ontworpen als het "ultieme wapen" om oorlog uit te bannen, is het vandaag bovendien een vaak gebruikt instrument in de wereldpolitiek geworden, ondanks hun twijfelachtig scorebord, merkt hij op. Ook zijn ze niet langer beperkt tot de relaties tussen staten, maar zijn ze nu ook gericht op een brede waaier van doelstellingen, zoals mensenrechtenschendingen, steun aan terroristische organisaties, kernwapenproliferatie, drugstrafiek. In 2015 berekenden de **Vereenigde Naties** dat een derde van de wereldbevolking in staten leefde die door een of andere vorm van sancties getroffen zijn. Vooral de Verenigde Staten, die in het interbellum nog zeer kritisch stonden tegenover het sanctiewapen, gebruiken het vandaag couraant. Het lijkt wel of sancties het geprivilegieerde instrument zijn geworden van de Amerikaanse diplomatie.

Mulders boek eindigt met de oude vraag: werken ze? Dat ze effect hebben, is zeker. Maar dat ze ook het beoogde doel bereiken, is op zijn minst dubieus. Slechts in een derde van de gevallen zijn ze min of meer doeltreffend, zo citeert hij uit een toonaangevende studie over het onderwerp. En dat cijfer is misschien nog een overschatting. Diezelfde twijfelachtige reputatie geldt ook voor de nieuwe generatie sancties, die werd ontwikkeld na de oorlog tegen Irak aan het begin van de jaren 90. Om de humanitaire catastrofe te vermijden die de oude, 'brute' sancties steeds opnieuw met zich meebrachten, werden 'gerichte' sancties (smart sanctions) in het leven geroepen,

selectieve maatregelen tegen specifieke groepen en leidinggevende personen. Maar onderzoek lijkt uit te wijzen dat ook deze nieuwsoortige maatregelen slechts in beperkte mate succesrijk zijn.

Met welk doel?

Zo belanden we bij de wereld van vandaag. De brutale Russische invasie van Oekraïne heeft geleid tot wellicht het meest omvangrijke sanctieregime ooit in de geschiedenis. De talloze berichten en harde beelden over verkrachtingen, moorden, plunderingen en andere oorlogsmisdaden door de Russische troepen lieten de wereld – of, correcter geformuleerd, de halve wereld – geen andere keuze dan fors te reageren. Na enige aarzeling zijn de westerse staten ook volop steun gaan verlenen aan het belegerde Oekraïne, financieel, logistiek, militair – zoals Keynes in het interbellum had betoogd. Maar in tegenstelling tot het interbellum bestaat vandaag opvallend genoeg weinig of geen debat over dit historisch ongeziene sanctieregime. Mulders studie doet nochtans best wat vragen rijzen over het beoogde effect en verwachte doeltreffendheid.

Onder de ogenschijnlijke eensgezindheid over sancties tegen Rusland, schuilt immers verdeeldheid. De beoogde doelstellingen zijn niet voor alle deelnemers dezelfde. Sommigen mikken op een vredesakkoord tussen Oekraïne en Rusland. Anderen willen Rusland "straffen" of de sancties handhaven tot aan de "overwinning", zonder precies aan te geven wat daaronder concreet moet verstaan worden. Nog anderen hopen dat sancties Rusland zodanig zullen verzwakken dat het niet langer in staat zal zijn om nog agressieve actie tegen andere landen te ondernemen. Ten slotte zijn er, vooral (maar niet alleen) in de Verenigde Staten, stemmen die opgaan om via sancties Poetin en het

regime in het Kremlin ten val te brengen – kortom, regime change. Die parallelle doelstellingen maken het moeilijk om een strategie te ontwikkelen die aangeeft wanneer en in welke omstandigheden sancties kunnen verlicht en vervolgens ingetrokken worden.

In het huidige sanctieregime tegen Rusland zit een risico op escalatie ingebouwd

Een neveneffect hiervan is dat de meningen verdeeld zijn over de vraag of er sowieso nog met Poetin gesproken moet worden. Anders geformuleerd, moet er een diplomatiek kanaal open blijven om in alle stilte te kunnen onderhandelen met de hoofverantwoordelijke van de menselijke catastrofe in Oekraïne? Tijdens de Europese raden worden de Franse president **Emmanuel Macron** en (tot voor kort) de Duitse bondskanselier **Olaf Scholz** bekritiseerd door sommige van hun collega's omdat ze nog steeds bereid zijn om met Poetin te praten. Zonder dat met zoveel woorden te zeggen, lijken echter ook de Verenigde Staten kanalen met het Kremlin open te houden, zoals gebleken is uit de gevangenenruil van eind april 2022, waarbij – in de beste Koude-Oorlogsstijl – een Amerikaanse marinier geruild werd voor een Russische cocainemokkelaar. Kan men zich immers in het cynische machtsspel dat de wereldpolitiek bijwilt is, permitteren om geen diplomatiek kanaal met Moskou open te houden? Dit om uitwegen te testen die het Kremlin de optie geven zonder al te groot gezichtsverlies in te stemmen met een politieke oplossing, als het dat zou willen. Meer nog, de afwezigheid van zulke kanalen doet het risico op wederzijdse misverstanden nog toenemen, terwijl die vandaag al zulk een escalerend effect hebben op de Oekraïens-Russische relatie en op de wereldpolitiek.

Ten slotte nog deze bedenking. Het Westen – en ongetwijfeld ook het Kremlin – lijkt zich op te maken voor een conflict van lange duur. Maar naarmate het conflict inderdaad zou aanslepen, zal het effect van het sanctieregime verminderen en het risico op een ongewenste uitkomst verhogen. Tijd stelt een regime immers in staat zich aan te passen aan sancties door zich steeds meer af te schermen van de rest van de wereld en zo minder kwetsbaar te worden voor buitenlandse druk. Nog voor de oorlog met Oekraïne van start ging, was Rusland al bezig met de banden met de rest van de wereld door te knippen, economisch, financieel, tot en met het wereldwijde web. Een langdurig conflict zal deze tendens tot autarkie onvermijdelijk versterken, alsook de Russische zoektocht naar

alternatieve allianties. Dat kan uitmonden in een nieuwe tweedeling van de wereld, zoals ten tijde van de Koude Oorlog.

Ook vandaag zit in het sanctieregime tegen Rusland een risico op escalatie ingebouwd. Dat Rusland verwijst naar kernwapens, is daarbij een dreigingsniveau dat in het interbellum niet bestond. Naar de woorden van een voormalig Rusland-analist van de **CIA**: "De Russen kunnen ervoor zorgen dat iedereen verliest als zij verliezen. Een riskante bocht om te nemen." Even ongewenst zou de uitkomst zijn dat het Oekraïens-Russisch conflict voortwoekert als een etterende wonde op de grens tussen Rusland en Europa. Een feitelijk patstelling zonder duidelijke afspraken zou een onuitputtelijke bron van wederzijdse misverstanden zijn en als een gitzwarte wolk boven de toekomst van de Oekraïense bevolking hangen.

The Economic Weapon. The rise of sanctions as a tool of modern war *van Nicholas Mulder is in 2022 verschenen bij Yale University Press.*

Onder de ogenschijnlijke eensgezindheid over sancties tegen Rusland, schuilt verdeeldheid: de beoogde doelstellingen zijn niet voor iedereen dezelfde.