

SAMENVATTING

Olieafhankelijkheid heeft de politiek in de tweede helft van de twintigste eeuw wezenlijk veranderd. Het heeft olieconsumerende en -producerende landen kwetsbaar gemaakt voor buitenlandse druk, terwijl het ze tegelijkertijd nieuwe mogelijkheden heeft verschaft om hun macht en invloed te vergroten. Gebruik makend van de benadering van de politieke economie analyseert dit proefschrift de invloed van olieafhankelijkheid op de veiligheidsstrategieën van olie 'rentier staten' (Engels: rentier states). Rentier staten worden gedefinieerd op basis van twee kenmerken: Ten eerste verkrijgen ze het merendeel van hun inkomsten uit het buitenland, en ten tweede voorzien ze de maatschappij van een grote hoeveelheid gratis voorzieningen en subsidies.

De afhankelijke variabele van dit onderzoek is de variatie in de typen en intensiteit van vier oliegerelateerde veiligheidsstrategieën: *Internal validation*, *external validation*, *internal balancing* en *external balancing*. In het geval van *internal validation* worden olie-inkomsten gebruikt om binnenlandse legitimiteit en steun te kopen. In het geval van *external validation* worden olie-inkomsten, olieprijs en/of export gebruikt in de internationale arena om de binnenlandse legitimiteit te waarborgen. Met *internal balancing* worden investeringen van oliedollars in interne veiligheidsapparaten en de militaire dienst bedoeld, terwijl *external balancing* doelt op het gebruik van olie-inkomsten, olieprijs en/of -export om allianties aan te gaan in de internationale arena. Afhankelijkheid is de onafhankelijke variabele en wordt bepaald door de alternatieve kosten (Engels: opportunity cost) voor de rentier staat en olieconsumerende of olieproducerende landen om de relatie te wijzigen. Hoge alternatieve kosten voor beide partijen in de relatie impliceert symmetrische afhankelijkheid (of onderlinge afhankelijkheid), terwijl hoge alternatieve kosten voor één van beide partijen asymmetrische afhankelijkheid impliceert.

De hoofdvragen van dit proefschrift zijn: Hoe beïnvloeden veranderingen in olieafhankelijkheid de veiligheidsstrategieën van rentier staten? Onder welke omstandigheden fungeert olieafhankelijkheid als machtsmiddel voor rentier staten? Door deze vragen te beantwoorden levert dit proefschrift een waardevolle bijdrage aan theorievorming en overheidsbeleid. Theoretisch gezien verschaft het nieuw inzicht in het effect van veranderingen in olieafhankelijkheid op veiligheidsstrategieën van rentier staten. De ontwikkelde theorie (neo-rentier theory) maakt verschillende typen van olieafhankelijkheid inzichtelijk en specificiert hoe de olieprijs en olie-inkomsten binnenlandse en buitenlandse veiligheidsstrategieën van rentier staten beïnvloeden.

Net zo belangrijk is de bijdrage aan beleidsmakers. Het belang van olie voor economische ontwikkeling en groei heeft olieafhankelijkheid hoog op nationale veiligheidsagenda's geplaatst. Olie-embargo's hebben de zorgen van olieconsumerende landen over de zekerheid van olieaanvoer en gematigde prijzen geaccentueerd, terwijl sancties de olie-inkomsten van rentier staten in gevaar hebben gebracht. Het is daarom van groot belang voor beleidsmakers om meer inzicht te krijgen in de manier waarop en condities waaronder oliebronnen (aanvoer en prijzen) toegepast kunnen worden voor

veiligheidsdoeleinden. Dit inzicht maakt het mogelijk voor beleidsmakers om beleid af te stemmen op de afhankelijkheidsrelaties.

Het ontwikkelde argument is getest door een zogenaamde *plausibility probe case study* toe te passen. Daartoe bestudeert het empirisch de veiligheidsstrategieën van Saudi Arabië onder verschillende condities van olieafhankelijkheid tussen 1950 en 2000. Het onderzoeksontwerp is vergelijkend van aard: De veiligheidsstrategieën van Saudi Arabië zijn longitudinaal onderzocht, waarbij onderscheid is gemaakt tussen perioden van prehoogconjunctuur, hoogconjunctuur en laagconjunctuur. Dit onderzoeksontwerp maakt het mogelijk om andere factoren constant te houden en te onderzoeken wat het effect is van veranderingen in de onafhankelijke variabele op de afhankelijke variabele.

Het belangrijkste argument van dit proefschrift is dat de beschikbaarheid en intensiteit van binnenlandse en buitenlandse veiligheidsstrategieën van rentier staten geconditioneerd wordt door op olie gebaseerde afhankelijkheidsrelaties. Deze afhankelijkheidsrelaties worden bepaald door de relatieve kosten van het veranderen of verbreken van relaties tussen rentier staten en olieconsumerende en -producerende landen. Dit argument is ontwikkeld in hoofdstuk vier in de vorm van een theorie, wat ik 'neo-rentier theorie' noem. Neo-rentier theorie rust op de definitie van de rentier staat, en behoudt de logica van het afkopen van politieke steun. Het gaat verder dan rentier theorie in twee opzichten. Ten eerste biedt het een nauwkeuriger rekenschap van het mechanisme van welvaartsverdeling. Ten tweede neemt het aannamen en logica op van erkende klassieke theorieën van internationale relaties, namelijk het realisme en liberalisme.

Neo-rentier theorie is gebaseerd op twee aannamen van het realisme: veiligheid is het belangrijkste doel van de staat, en militaire kracht is een effectieve manier om veiligheid te garanderen. Het verschilt van het realisme op twee manieren. Ten eerste is de conceptualisatie van veiligheid verbreed door interne en externe veiligheid mee te nemen in de analyse. Ten tweede is de conceptualisatie van macht verbreed door niet alleen relatieve militaire macht, maar ook economische afhankelijkheid op te nemen. Zonder het belang van militaire macht te ontkennen, laat het model zien dat olieafhankelijkheid onder bepaalde condities ook kan dienen als bron van macht en invloed. Economische afhankelijkheid is in navolging van de liberale traditie gedefinieerd als machtbron in termen van alternatieve kosten voor de verschillende actoren in de relatie. Om afhankelijkheid als machtbron van actor A over B te beschouwen moeten de relatieve kosten laag zijn voor A en hoog voor B. In andere woorden, opheffing van of verandering van de relatie zorgt voor moeilijkheid voor B maar niet voor A. Als beide actoren hoge alternatieve kosten hebben, dan wordt de relatie gekenmerkt door symmetrische afhankelijkheid.

Volgens neo-rentier theorie creëren verschillende afhankelijkheidsrelaties kansen en bedreigingen voor de rentier staat, waardoor de beschikbaarheid en intensiteit van de vier bovengenoemde veiligheidsstrategieën wordt beïnvloed. Terwijl olie-inkomsten gebruikt kunnen worden voor het financieren van *internal validation*, *internal* en *external balancing*, kan olieaanvoer en prijs gebruikt worden voor *external balancing* en *external validation*. De afhankelijkheidsrelaties tussen een rentier staat en andere staten

(consumerende en producerende) hebben niet alleen effect op de hoeveelheid olie-inkomsten, maar ook op de mogelijkheid om olieaanvoer en prijs te manipuleren.

In het slechtste scenario kan de rentier staat alleen *internal validation* en *internal balancing* op een laag niveau toepassen en is het onwaarschijnlijk dat het de veiligheidsstrategieën van *external validation* en *external balancing* gebruikt. Dit gebeurt wanneer de rentier staat asymmetrisch afhankelijk is van anderen (olieconsumerende en -producerende landen). In het beste scenario heeft de rentier staat financiële capaciteit om *internal validation* en *internal balancing* toe te passen op een hoog niveau en is het waarschijnlijk dat het tevens *external validation* en *external balancing* gebruikt. In dit geval zijn andere actoren (olieconsumerende en -producerende landen) asymmetrisch afhankelijk van de rentier staat. Tussen deze twee extremen bevindt de rentier staat zich in een situatie waarin het in gematigde vorm *internal validation* en *balancing* toepast, terwijl het onwaarschijnlijk is dat het *external validation* en *external balancing* gebruikt. Zowel de rentier staat als andere actoren zijn in dit geval symmetrisch afhankelijk van elkaar.

Het theoretische argument van dit proefschrift is empirisch getest in de hoofdstukken vijf, zes en zeven. De hoofdstukken zijn opgedeeld in de perioden van prehoogconjunctuur (1950-1970), hoogconjunctuur (1970-1985), en dalende conjunctuur (1985-2000) respectievelijk, waardoor verschillende afhankelijkheidsrelaties onderscheiden worden tussen Saudi Arabië en olieconsumerende landen aan de ene kant, en Saudi Arabië en olieproducerende landen aan de andere kant.

Zoals is beschreven in hoofdstuk vijf, is Saudi Arabië een rentier staat geworden in het prehoogconjunctuur tijdperk. Maar ondanks de groeiende vraag naar olie in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog was Saudi Arabië nauwelijks in de positie om invloed uit te oefenen op de aanvoer en prijs van olie. Dit had twee redenen. Ten eerste limiteerden de olieconcessies de mate waarin de Saudische overheid oliebronnen kon aanwenden voor politieke doeleinden. Sinds olie ontdekt werd in Saudi Arabië in 1938 tot aan de jaren '70 had het internationale olieconsortium ARAMCO volledige controle over oliegerelateerde besluitvorming, terwijl het koninkrijk slechts licentiegelden ontving en deelde in de winst. Olie-inkomsten vormden wel de belangrijkste bron van inkomen voor de staat. Ten tweede was er ondanks de groeiende vraag naar olie meer dan genoeg olieaanbod in de markt. Onder deze condities is het waarschijnlijk dat Saudi Arabië *internal validation* en *internal balancing* zal aanwenden op een laag niveau, terwijl het onwaarschijnlijk is dat het *external validation* en *external balancing* toepast.

Dienovereenkomstig heeft het koninkrijk minimale *internal validation* en *internal balancing* toegepast in vergelijking met latere perioden. Wel heeft de Saudische staat zich snel ontwikkeld en belangrijke ontwikkeling- en infrastructurele projecten gefinancierd. Ook heeft het publieke ondernemingen opgezet die verscheidene sectoren van de economie domineren, waaronder de industrie, financiën en dienstensector. Door instituties op te zetten is er tevens een grote hoeveelheid werkgelegenheid ontstaan in het openbaar bestuur en de publieke sector. Tegelijkertijd werden militaire en veiligheidsapparaten van de grond af opgebouwd en ontwikkeld tot professionele

organisaties uitgerust met moderne wapens, technologie en training. Nieuwe repressieve agentschappen zijn opzet om interne veiligheid en stabiliteit te monitoren, controleren en af te dwingen.

In de internationale arena leveren de geanalyseerde bedreigingen gemengd bewijs op. Tijdens de Suezkanaal crisis en de zesdaagse oorlog in 1967 implementeerde de Saudische overheid de strategie van *external validation* door middel van olie-embargo's. Beide embargo's waren echter niet erg effectief en kort van duur omdat alternatieve aanvoer van olie beschikbaar was van niet-Arabische olieproducerende landen. Tegelijkertijd heeft het Saudische regime in antwoord op Nasser's pan-Arabisme en de militaire interventie in Yemen Amerikaanse steun gezocht. De Kennedy regering was echter niet erg toeschikkelijk, ondanks het belang van het koninkrijk also olieproducerend land.

Zoals beschreven is in hoofdstuk zes vonden er twee structurele veranderingen plaats in de oliemarkt aan het begin van de jaren zeventig waardoor de afhankelijkheidsrelaties drastisch veranderden. Ten eerste oversteeg de vraag naar olie het aanbod. De gegroeide vraag naar olie was voor een groot deel toe te schrijven aan de transformatie van de Verenigde Staten van een net exporteur naar een net importeur. Omdat bewezen reserves met een hogere snelheid gedaald waren dan waarmee nieuwe reserves werden ontdekt, was de olie import van de Verenigde Staten sterk toegenomen. In de vroege jaren '70 werd de Verenigde Staten de grootste olie-importeur ter wereld, met een gemiddelde van 8.5 miljoen vaten per dag. Ten tweede nam de Saudische staat de besluitvorming over van ARAMCO over de grote hoeveelheid bewezen reserves en de enorme export capaciteit. Het gecombineerde effect van deze twee factoren, een krappe markt en staatscontrole over oliebronnen, creëerde een situatie waarin consumerende landen asymmetrisch afhankelijk werden van Saudi Arabië (evenals van andere olieproducerende landen).

Zoals voorspeld door neo-rentier theorie heeft het regime *internal validation* en *internal balancing* toegepast op een hoger niveau dan in 1950 en 1960. Voor wat betreft *internal validation* heeft de staat een serie van vijfjarige ontwikkelingsplannen geïnitieerd, waardoor het op verschillende manieren afhankelijkheidsrelaties met de maatschappij creëerde. Ten eerste werd een aanzienlijk onderdeel van de productieve bevolking afhankelijk van overheidswerkgelegenheid in de publieke sector. Ten tweede verbeterde de verdeling van welvaart de levensstandaard en het inkomen door middel van beurzen, subsidies en welzijnsprogramma's. Ten derde vormden grote infrastructurele projecten gefinancierd door de overheid een katalysator voor de private sector. In termen van *internal validation* werden grote hoeveelheden olie-inkomsten besteed aan de ontwikkeling en ondersteuning van militaire en veiligheidsapparaten.

De reactie op belangrijke dreigingen in deze periode laat zien hoe oliebronnen werden ingezet voor *external validation* en *external balancing*. Het olie-embargo van 1973 en het antwoord op de Camp David Akkoorden demonstreert de inzet van *external validation* ten behoeve van het behouden van maatschappelijke steun en ter voorkoming van binnenlandse instabiliteit. In het geval van het embargo in 1973 heeft Saudi Arabië in

samenwerking met andere Arabische olieproducerende landen de olieproductie met 25 procent gekort en verbood het olie vervoer naar de Verenigde Staten, Nederland, Zuid Afrika, Rhodesië en Portugal. Op een vergelijkbare manier legde het een plafond aan op de export van olie in het midden van een krappe oliemarkt om politieke isolatie in de Arabische wereld te voorkomen.

Om de dreiging van het revolutionaire Iran te confronteren, balanceerde Saudi Arabië met Irak en de Westerse olieconsumerende landen, vooral de Verenigde Staten. Terwijl de Verenigde Staten militaire hulp leverde en aan Saudi Arabië veiligheidsgarantie gaf, produceerde Saudi Arabië meer olie om de tekorten in de markt veroorzaakt door de ontbrekende Irakese en Iranese olie op te vullen. Tegelijkertijd gaf het steun aan Irak door middel van financiële hulp en olieaanvoer. Bovendien maakte het koninkrijk de olieprijs een politiek wapen tegen Iran. Om het Iranese regime olie-inkomsten te ontnemen produceerde het koninkrijk meer olie tegen lagere prijzen.

In het midden van de 80-er jaren is de wereldwijde vraag naar olie afgenomen en is er meer aanbod van olie dan vraag ernaar. Zoals beschreven in hoofdstuk zeven is het machtsevenwicht toen verschoven van de olieproducerende landen naar de olieconsumerende landen. Rentier staten zoals Saudi Arabië werden hierdoor asymmetrisch afhankelijk van olieconsumerende landen. Tegelijkertijd gaf de enorme hoeveelheid aan oliebronnen het Saudische regime beperkt invloed op andere rentier staten. Onder deze condities kunnen twee hypothesen worden ontleend aan neo-rentier theorie om de veiligheidsstrategieën van het koninkrijk te verklaren. Met betrekking tot de relaties met consumerende landen kan verwacht worden dat het koninkrijk *internal validation* en *internal balancing* op een lager niveau toepast, terwijl het onwaarschijnlijk is dat het externe *validation* en *balancing* gebruikt. Met betrekking tot de relaties met andere rentier staten voorspelt neo-rentier theorie dat het waarschijnlijk is dat Saudi Arabië *external validation* en *external balancing* gebruikt.

Het Saudische regime continueerde het duale beleid van coöptatie door *internal validation* en beheersing door *internal balancing*, maar de intensiteit was lager dan tijdens de periode van hoogconjunctuur. *Internal validation* wordt vervolgd met drie ontwikkelingsplannen: het Vierde Ontwikkelingsplan (1985-90), het Vijfde Ontwikkelingsplan (1990-95) en het Zesde Ontwikkelingsplan (1995-2000). Het belangrijkste doel van deze plannen was niet anders dan van vorige plannen: het verhogen van de levensstandaard en het verschaffen van werkgelegenheid. Ook militaire bestedingen gingen omlaag in de periode tussen 1986 en 1990. Bestedingen stegen tijdens de Golf Oorlog, maar daarna fluctueerden ze tot het einde van het decennia. Om begrotingstekorten te financieren maakte de staat gebruik van verschillende instrumenten. Aan de kant van de uitgaven werden bestemmingen herverdeeld om publieke uitgaven te reserveren voor de belangrijkste sociale welzijnsprogramma's. Aan de kant van de inkomsten paste de overheid verschillende instrumenten toe: het vergrootte de olie-export, het putte buitenlandse reserves uit, en het wendde zich tot binnenlandse en buitenlandse leningen. Het koninkrijk maakte niet gebruik van de strategieën van *external balancing* en *external validation* ten opzichte van consumerende landen.

In antwoord op de Irakese invasie in Koeweit wendde het Saudische regime zich tot *external balancing*. Het werkte samen met de Verenigde Staten en andere Westerse mogendheden om Saddam Hussein uit Irak te drijven. Terwijl Westerse mogendheden, vooral de Verenigde Staten militair geweld gebruikten tegen Irak, maakte Saudi Arabië gebruik van oliebronnen. Het hielp om de oliemarkt te kalmeren door de ontbrekende Koeweitse en Irakese olie te compenseren met een hogere productie. Daarnaast gebruikte het regime oliedollars om de oorlog tegen Saddam Hussein te financieren, door biljoenen dollars te verstrekken aan zowel de Verenigde Staten als andere Arabische en Moslimlanden die troepen stuurden naar het koninkrijk.

De case studie van Saudi Arabië van 1950 tot 2000 levert sterk empirisch bewijs voor neo-rentier theorie. In alle drie de verschillende fasen van olieafhankelijkheid paste de Saudische staat *internal validation* en *internal balancing* toe in overeenstemming met de voorspelling van neo-rentier theorie. Wat betreft de toepassing van de veiligheidsstrategieën van *external validation* en *external balancing*, zijn er slechts twee gevallen die neo-rentier theorie tegenspreken. Hoewel het bewijs voor neo-rentier theorie niet afdoende is, demonstreert het de manier waarop olieafhankelijkheid het veiligheidsbeleid van rentier staten zowel belemmert als verrijkt. De bevindingen van dit proefschrift kunnen verder ontwikkeld worden in toekomstig onderzoek door andere rentier staten te analyseren binnen en buiten het Midden Oosten en door de effecten van veranderingen in afhankelijkheidsrelaties op olieconsumerende landen te bestuderen.