

Hoeveel cruciale landen bestaan er volgens Washington?

Hein Bogaard bespreekt:

Robert Chase, Emily Hill,

Paul Kennedy (Eds.),

The Pivotal States. A new framework for

U.S. policy in the developing world,

New York: Norton & Company, 1999.

In januari 1996 publiceerden Robert Chase, Emily Hill en Paul Kennedy in *Foreign Affairs* een artikel onder de titel *Pivotal States and U.S. Strategy*. Het artikel stelt voor om het buitenlands beleid van de vs, voorzover dat niet gepreoccupeerd is met traditionele partners in Europa en de Pacific of met brandhaarden in andere delen van de wereld, te richten op een aantal sleutelstaten onder de ontwikkelingslanden. De toekomst

van de negen landen zou van grote invloed zijn op de omliggende regio, in positieve of negatieve zin – ze zijn de eerste domino's, de steen die bepaalt welke kant de regio op valt. De auteurs gingen er vanuit dat in dit post-communistische tijdperk het handhaven van de *status quo* en de rust in de wereld in het belang is van de Verenigde Staten. Om dit belang te dienen moet de vs de relaties met Algerije, Brazilië, Egypte, India, Indonesië, Mexico, Pakistan, Turkije en Zuid-Afrika verdiepen. Als de vs er in slaagt in deze landen voorspoedige ontwikkeling te bevorderen, zal dat een positieve uitwerking hebben op de ontwikkeling en stabiliteit in naburige landen, zo zegt het artikel in *Foreign Affairs*.

Nadat het artikel verscheen hebben de auteurs hun stelling uitgebreid besproken om haar te toetsen en zo nodig aan te passen.

The Pivotal States is de uitkomst van dat proces. Het boek concludeert dat de strategie die het oorspronkelijke artikel voorstelde min of meer juist is. Verder besluiten de auteurs dat de oorspronkelijke lijst met landen zo gek nog niet was. Dit is verrassend omdat veel mensen die bijdragen aan het boek, vanuit het perspectief van één van de landen of het perspectief van zogenaamde *crosscutting issues*, voorstellen doen om sommige landen van de lijst te schrappen. Anderen zeggen dat bepaalde landen van weinig belang zijn voor de regio. De redacteuren erkennen dat Zuid-Afrika, Indonesië, Algerije en India misschien niet zoveel invloed hebben in de regio en dat problemen in Mexico eerder een probleem zijn voor de vs dan voor andere ontwikkelingslanden. Zij leiden hier uit af dat sleutelstaten niet altijd de eerste domino's in een regio zijn.

B O E K E N

Een vreemde conclusie: één van de aantrekkelijke kanten van de sleutelstatenstrategie leek dat beleid gericht op enkele landen hele regio's de goede kant op kan duwen.

Het inleidende en het concluderende hoofdstuk zijn van de hand van de redacteurs. Er tussen in bevat *The Pivotal States* negen hoofdstukken over de genoemde landen en zeven over *crosscutting issues* zoals bevolking, milieu, mensenrechten, internationale economische betrekkingen en militair-strategische planning. Deze hoofdstukken zijn geschreven door specialisten en ze zijn bijna allemaal de moeite van het lezen meer dan waard. Zo toont het hoofdstuk over Indonesië hoe slecht de vs eigenlijk op de hoogte was van de situatie aldaar vóórdat eind 1997 de economische crisis uitbrak. Dit biedt een aardig perspectief op de manier waarop beleidsmakers in hun reactie op de crisis feitelijk reageerden op een beperkt aantal opvallende 'nieuwsfeiten' over corruptie en nepotisme. De hoofdstukken over Turkije en Egypte schetsen de tekortkomingen van een eenzijdige relatie. Egypte ontvangt, grotendeels om politieke redenen, jaarlijks USD 1 miljard aan ontwikkelingshulp van de vs, meer dan enig ander land behalve Israël. Om dezelfde politieke redenen is het echter niet goed mogelijk de effectiviteit van de hulp daadwerkelijk te toetsen, of een echte dialoog te voeren over zaken als mensenrechten. Om de goede vrede te bewaren blijft de relatie oppervlakkig, maar het is de vraag of zij duurzaam is. De band tussen de vs

en Turkije staat in het teken van het strategisch militair belang van Turkije. De vs miskennen (gepercipieerde) Turkse belangen vaak. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de *no-fly zone* in Noord-Irak, Koerdische strijdgroepen van een veilig leefgebied voorziet.

Het artikel over Turkije biedt ook een aardig doorkijkje naar de wijze waarop buitenlands beleid in de vs wordt gemaakt. Turkije valt in het *State Department* onder Europa en wordt daar verdrongen door de belangrijke partners van de vs. Slechts in de tijd dat Richard Holbrooke, midden jaren negentig, directeur was van het bureau voor Europa kreeg Turkije meer aandacht vanwege de persoonlijke interesse van Holbrooke.

Het hoofdstuk over bevolking toont aan dat de negen landen alleen al vanwege hun omvang van belang zullen zijn voor de toekomst van hun regio en zelfs de wereld. Deze indruk wordt in de volgende hoofdstukken over onder andere migratie, economie en milieu nog versterkt. Het feit dat de Braziliaanse regenwouden jaarlijks twintig procent van de mondiale netto uitstoot van CO₂ absorberen zegt genoeg.

Het verhaal in *Foreign Affairs* behandelde het beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden waarmee de vs geen traditionele relatie heeft, noch om veiligheidsredenen extra aandacht aan besteedt. Twee belangrijke vragen die de redacteurs zich stelden waren (1) hoe gaan we om met niet-traditionele veiligheidsproblemen zoals milieu, migratie en internationale economische betrekkingen en (11)

hoe voorkomen we dat het buitenlands beleid slachtoffer wordt van neo-isolationisme?

The Pivotal States antwoordt op de eerste vraag dat de meest effectieve manier om bijvoorbeeld globaal milieubeleid te voeren een landengerichte strategie is. Het boek toont vrij overtuigend aan dat een mondiale *single issue* strategie, bepleit door sommige milieuvrijwilligers, niet werkt. Landen als Brazilië, India en Indonesië zijn zowel fysiek als politiek van groot belang voor het mondiale milieubeleid. Deze landen stelden zich tijdens conferenties in Rio de Janeiro, Kyoto en Buenos Aires op als de vertegenwoordigers van de ontwikkelingslanden en bovendien is hun interne beleid letterlijk van grote invloed op de atmosfeer. De voorbeelden van Turkije en Egypte op het gebied van veiligheidsbeleid tonen aan dat monomane milieudiplomatie onvoldoende is om milieudoelstellingen te bereiken. Er is breder, coherent beleid nodig dat wederzijdse belangen erkent om op milieugebied dingen voor elkaar te krijgen. Eenzelfde verhaal geldt *mutatis mutandis* op het gebied van mensenrechten, economie, et cetera.

Chase, Hill en Kennedy gaan er van uit dat buitenlands beleid, om isolationisme het hoofd te bieden, aan moet sluiten bij het nationaal belang en efficiënt moet zijn in termen van geld en mankracht. De efficiëntie van hun strategie ligt in de selectie van een beperkt aantal staten als medium om de stabiliteit in de hele wereld te bevorderen. De landen worden geselecteerd op basis van de belangen van de vs op economisch,

B O E K E N

milieu- en mensenrechtengebied, enzovoorts.

Op het punt van landselectie wringt de schoen. De auteurs erkennen dat de lijst niet in steen gehouwen is en in de toekomst kan veranderen. Toch willen ze, zo lijkt het, te veel met hun favorieten. De negen landen zijn op basis van hun eigen gewicht haast allemaal van belang voor ontwikkelingen op het gebied van het grootste deel van de zeven *cross cutting issues* in hun regio. Hun invloed op die regio is echter minder duidelijk, met name in het geval van Algerije en Zuid-Afrika. En dan verhaalt het boek nog niet eens over de falende rol van Zuid-Afrika in het conflict in Congo.

Het is ook niet helemaal duidelijk hoe de sleutelstatenstrategie

het toekomstgerichte beleid bevordert dat de auteurs claimen. Goed, als de vs meer aandacht had besteed aan Indonesië had het de economische crisis aldaar misschien voorzien en anders gereageerd. Echter, blijkbaar erkende de vs het economisch belang van Indonesië niet vóórdat de crisis losbarstte – en economisch belang kan nauwelijks een nieuw thema in het buitenlands beleid heten. Het is daarmee de vraag of Indonesië, als de vs sleutelstaten gericht gebruik had gemaakt van de sleutelstatenstrategie, wel op de lijst had gestaan. Toekomstgericht beleid vereist de selectie van landen vóórdat hun belang duidelijk wordt. Het blijft moeilijk om dat aan isolationisten uit te leggen.

Het feit dat *The Pivotal States* niet

alle dilemma's van het buitenlands beleid oplost maakt het niet minder lezenswaardig. Het boek stelt uitdagende vragen en trekt een aantal interessante conclusies die verder debat stimuleren. Één van die conclusies is dat de vs wel geëindigd is bij stabiliteit, maar niet altijd bij handhaving van de *status quo*. Het is bijvoorbeeld nauwelijks vol te houden dat de voortzetting van het 'democratische' bewind van de PRI in Mexico een goede zaak is. De uitdaging die hier uit volgt is of de vs democratisering in het buurland – en bijvoorbeeld in Egypte en Pakistan – kan bevorderen zonder al te grote risico's voor de stabiliteit op korte termijn.

HEIN BOGAARD
econoom