



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Internal War and International Systems

Leurdijk, J.H.

Citation

Leurdijk, J. H. (1972). Boekbespreking van: Internal War and International Systems. *Acta Politica*, 7: 1972(3), 391-395. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449371>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449371>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

(bv. Gunnar Myrdal). De verklarende analyse van de verschillende auteurs varieert van het geven van één onderscheid-ter-vergroting-van-het-inzicht tot een tamelijk verfijnde en samenhangende theorie (zoals die van James C. Scott). Deze grote variatie in verfijning en toespitsing leidt ertoe dat de samenvoeging van verschillende artikelen onder één hoofd soms nogal geforceerd aandoet. Zo vindt men in het deel over 'Corruption and Modernization' — dat bij nader inzien vernauwd blijkt te worden tot het debat over de gevolgen van corruptie in ontwikkelingslanden — onder één hoofd een discussie over de vraag of corruptie 'goed of slecht' is voor een land vanuit economisch, sociaal en politiek gezichtspunt als ook de veel diepergaande analyse van de functionele plaats van corruptie binnen de politieke cultuur en het politieke systeem van een zich ontwikkelend land (Scott, Tilman, Huntington). Gelijksoortige opmerkingen kunnen worden gemaakt over de andere hoofdstukken, hoewel Heidenheimer hier door een geografische groepering van de artikelen het boek in elk geval leesbaarder maakt.

Een paar belangrijke vragen blijven in het boek onaangeroerd. Allereerst de niet bediscussieerde opdeling van 'politieke corruptie' in 'bestuurlijke corruptie' en 'electorale en legislatieve corruptie'. De afbakening van de grens tussen politiek en bestuur mag dan een zaak van vele problemen en vragen zijn, dit wil nog niet zeggen dat de kwestie opgelost kan worden door 'bestuur' als onderdeel van de 'politiek' te zien. Ook kan men zich voorstellen, dat zich in de politiek corruptieverschijnselen kunnen voordoen buiten het directe kader van verkiezingen en wetgeving, bv. in de relaties tussen politieke partijen en pressiegroepen. De zwakte van deze indeling komt al tot uiting in de hoofdstukken zelf, wanneer men bijdragen tegenkomt, waarin corruptie heel ruim wordt omschreven en behandeld, zodat vaak niet duidelijk is, waarom het onder 'bestuurlijke' of 'electorale & legislatieve' corruptie is opgenomen.

Onder 'bestuurlijke corruptie' vindt men artikelen die politieke corruptie in het algemeen tot onderwerp hebben, en onder 'legislatieve corruptie' valt in feite corruptie binnen de politieke en bestuurlijke elite als geheel.

Een andere vraag is, of het idee van een ontwikkeling van een traditioneel politiek systeem naar een modern 'civic culture'-systeem wel juist is. Het kan terwille van de begrijpelijkheid of bij gebrek aan duidelijker maatstaven wel nuttig zijn om de westerse omschrijving van wat 'corrupt' wordt genoemd, als uitgangspunt te nemen, maar een andere, echter maar al te gemakkelijk volgende, stap is het om er vervolgens impliciet van uit te gaan, dat de niet-westerse politieke systemen zich ook bewust of onbewust bewegen in de richting van dat westerse ideaaltype van ambtenaar en politicus. Op zijn minst vereist zo'n stelling een nadere bewijsvoering, die door Heidenheimer niet wordt geleverd. Wellicht is het dan ook beter om zijn 'ontwikkelingsidee' te zien als een impliciete waardepositie.

Ondertussen kan gezegd worden, dat Heidenheimer's reader een zeer waardevol overzicht vormt van de literatuur over corruptieverschijnselen in bestuur en politiek, waarbij zowel de oudere literatuur uit de Verenigde Staten van de jaren 1920 als ook de naoorlogse, meer systematisch-analyserende bijdragen een plaats vinden. Door een opsplitsing van de artikelen naar geografische regio — Verenigde Staten, West-Europa, Zuid- en Zuidoost-Azië en Afrika — in de delen II en III komt het vergelijkende perspectief goed tot zijn recht hoewel een indeling, die de mate van theoretische verfijning als basis heeft, misschien beter ware geweest vanuit het oogpunt van analyse en theorievorming. Voor het bestuderen van corruptieverschijnselen

in westerse en niet-westerse politieke systemen vormt het boek een zeer nuttige, up-to-date inventarisatie.

B. J. S. Hoetjes

Louis G. M. Jacquet (ed), Intervention in International Politics (Text of the lectures delivered at the conference organised by the Netherlands Institute of International Affairs on the occasion of its 25th anniversary on 19 and 20 November 1970)

The Hague: Martinus Nijhoff 1971; 124 pp

George A. Kelly and Linda B. Miller, Internal War and International Systems. Perspectives on Method (Occasional Papers in International Affairs, Number 21 — August 1969)

Harvard University Center for International Affairs

In 'Intervention in International Politics' zijn de voordrachten gebundeld van een lustrumcongres van het Nederlands Genootschap van Internationale Zaken in november 1970. De historische ontwikkeling van het interventieprobleem is behandeld door Kenneth G. Younger en Urs Schwarz, de juridische aspecten worden belicht door Wolfgang Friedmann en Maarten Bos; Karl Kaiser en François Duchêne behandelen de politieke aspecten, terwijl de reeks voordrachten wordt afgesloten met een inleiding van Max van der Stoel over de politieke aspecten van het interventieprobleem in Nederland. Aan het slot van de bundel is een verslag opgenomen van een panel discussie over interventie en het Nederlandse buitenlandse beleid.

Interventie is een belangrijk thema in de recente literatuur over internationale betrekkingen. Een reeks van grote interventies sinds 1945 zijn de belangrijkste mijlpalen geweest in de ontwikkeling van het globale conflict tussen de VS en de SU, terwijl ook de Amerikaanse interventie in Vietnam, hoewel niet direct gerelateerd aan de Amerikaans - Russische machtsbalans, veel invloed heeft gehad op de hernieuwde studie van de interventieproblematiek. Over het kader waarin het kennelijk toegenomen belang van interventies voor de internationale politiek moet worden geplaatst, verschillen de auteurs van mening. Sommige auteurs (Karl Kaiser, blz. 76) zien in interventie de voornaamste manifestatie van de subconventionele vormen van oorlogvoering die in een wereld die de escalatie naar een nuclair conflict tussen de grote mogendheden vrees het substitueert zijn van conventionele oorlogen. Andere auteurs (Schwarz, blz. 31; Duchêne, blz. 92; Van der Stoel, blz. 99) zien interventie meer als een structureel aspect van de ongelijke machtsverdeling in het internationale systeem en associëren interventie met de wilsoplegging van een grote mogendheid aan een kleine staat.

De grotere belangstelling voor het onderwerp heeft echter niet geleid tot een dieper wetenschappelijk inzicht in de problematiek, zoals ook uit de onderhavige bundel blijkt. Bij het lezen van de voordrachten stuit men op twee mogelijke verklaringen voor deze stand van zaken. Interventie is ook een volkenrechtelijk begrip dat internationale handelingen omvat die het volkenrecht verbiedt en veel van de politicologische literatuur verliest aan duidelijkheid en relevantie door de pre-occupatie met het normatieve aspect van interventie. Daarnaast speelt de discussie zich af tegen de achtergrond van wat men ervaart als de groeiende interdependentie van het internationale systeem, waardoor de binnenlandse politiek zich niet meer afspeelt in isolatie van wat er in het buitenland gebeurt, en het begrip interventie

wordt daardoor gemakkelijk geïdentificeerd met elke vorm van transnationale beïnvloeding, bewust of onbewust. Het resultaat is dat ook in de politicologische literatuur het begrip interventie vaak verschijnt als de aanduiding van handelingen die het gezag van bestaande regimes ondermijnen en identieke handelingen die gericht zijn op de handhaving van dat gezag met meer neutrale termen als buitenlandse hulp en collectieve zelfverdediging worden aangeduid. Het definiëren van het interventiebegrif als een politikologische term voor de analyse van een aspect van de internationale betrekkingen zou ons kunnen vrijwaren van impliciete morele of juridische oordelen over de al dan niet toelaatbaarheid van interventie, zodat geen verwarring ontstaat doordat we empirisch vergelijkbaar gedrag soms wel (als het niet aan een morele/juridische norm voldoet), soms niet (al dat wel het geval is) interventie noemen. Anderzijds kan men door de identificatie van interventie en elke vorm van bewuste en onbewuste transnationale beïnvloeding het begrip nauwelijks onderscheiden van het voeren van een buitenlands beleid of elke vorm van beïnvloeding in de interstatelijke betrekkingen. En het hoogtepunt van de begripsverwarring wordt bereikt als, zoals ook enkele auteurs van deze bundel doen, verwezen wordt naar de uitspraak van Talleyrand dat non-interventie een mysterieuze term is die ongeveer hetzelfde betekent als interventie. Als het klassieke voorbeeld daarvan wordt de houding van de westelijke democratieën tijdens de Spaanse Burgeroorlog (1936—1939) genoemd.

Politicologen en juristen hebben een gemeenschappelijk belang waar het gaat om een duidelijke begripsafbakening, maar hun wegen scheiden waar de jurist het rechtmatige en onrechtmatige van internationale handelingen moet vaststellen door de laatste interventie te noemen en de politicoloog slechts belangstelling heeft voor interventie als een vorm van het transnationale politieke proces. De juristen zien als hun taak het opstellen van regels voor het internationale verkeer tussen staten zodanig dat het hele scala van handelingen dat ingrijpt in de binnenlandse sfeer van andere staten onderscheiden kan worden in handelingen die interventie zijn en handelingen die dat niet zijn, waarbij interventie verboden en non-interventie voorgeschreven wordt. Het verbod van interventie in de binnenlandse aangelegenheden van andere landen is in talrijke verdragen vastgelegd, maar de inleiders leggen er de nadruk op dat het volkenrecht zich ten dien aanzien in totale verwarring bevindt (Younger, blz. 19), enerzijds omdat geen overeenstemming bestaat over de inhoud van het begrip maar vooral ook omdat de discrepantie zo groot is tussen wat de staten zichzelf voorschrijven en de wijze waarop ze zich gedragen (Younger, blz. 19; Schwarz, blz. 33; Friedman, blz. 63; Kaiser, blz. 76). In de juridische literatuur werd het interventiebegrif ten voordele van de bestaande regimes geïnterpreteerd waarbij de zittende regering recht op vormen van bijstand in een intern conflict die aan de opstandige partij ontzegd en dan interventie werden genoemd. Zolang er onder juristen geen overeenstemming bestaat over de inhoud van het interventiebegrif, biedt wellicht de suggestie van prof. Farer (Friedman, blz. 63) uitkomst om regels op te stellen voor de houding van vreemde staten in geval van een burgeroorlog in een andere staat, waarbij beide partijen in het conflict op voet van gelijkheid zouden worden behandeld.

Voor een wetenschappelijke analyse van de interventie-problematiek is niet alleen een duidelijke definiëring van belang, maar tevens dient het begrip te worden ontdekt van zijn normatieve (etisch en juridische) aspecten waardoor een definitie ontstaat die het begrip omschrijft naar de aard van de handeling, ongeacht of deze gericht is op handhaving dan wel ondermijning van het gezag. Het begrip interventie

zoals dat ook in de politicologische literatuur werd gebruikt, was ontleend aan de 19e eeuwse juridische conceptie van een internationaal systeem waarvan de staten als enige actors werden verondersteld te zijn uitgerust met alle attributen van soevereiniteit binnenslands en autonomie in het buitenlandse beleid en op grond waarvan vrij algemene overeenstemming over de definitie van interventie bestond. Ook in de internationale betrekkingen vond en vindt nog de theorievorming plaats op basis van een model van het internationale systeem waarin de relaties tussen staten wordt gekenmerkt door 'separateness'. Maar dit model blijkt in toenemende mate onvoldoende om rekening te kunnen houden met de groeiende interdependentie waarin het politieke proces (de beleidsvaststelling en de leidersselectie) steeds meer bepaald wordt door de interactie van interne en externe invloeden. In een toenemend interdependente wereld ontstond een grote verscheidenheid van vormen van wederzijdse doordringing, waardoor '... the conceptual universe of the early nation-state system has become too narrow to encompass the phenomena of interference which are a structural characteristic of the contemporary international system' (Kaiser, blz. 76). Kenmerkend voor de neiging om nu elke vorm van invloed-uitoefening in de tussen statelijke betrekkingen interventie te noemen is de bijdrage van Duchêne wiens interventiebegrif zich uitstrekt van het militair ingrijpen in burgeroorlogen, via bemiddeling van derde staten in een internationaal conflict tot internationale hulpverlening en culturele beïnvloeding. Het begrip wordt daardoor zo uitgerekt dat het onbruikbaar wordt. Veel relevanter lijkt mijns inziens de benadering van Schwarz en Kaiser die interventie slechts een bijzondere vorm van de externe beïnvloeding van politieke processen zien en de interveniërende handeling relateren aan een bijzonder aspect van het binnenlands politieke proces, t.w. de structuur van het politieke gezag. Hun bijdragen zijn sterk beïnvloed door de analyse van het interventiebegrif door James N. Rosenau.¹ De vaststelling en uitvoering van het binnen- en buitenlandse beleid zijn in een interdependente wereld zo zeer onderworpen aan beïnvloeding van buitenaf die veelal via allerlei vormen van internationale samenwerking geïstitutionaliseerd is, dat we dit nog nauwelijks als interventie ervaren. De functie van het buitenlands beleid is juist het beïnvloeden van het beleid van andere landen om de gewenste reactie op te roepen die leidt tot de realisatie van de doeleinden die men zich heeft gesteld. Soms wordt het interventiebegrif gerelateerd aan een bijzonder intense vorm van externe beïnvloeding van het beleidsproces, zoals tot uitdrukking komt in het selectieve gebruik van de term interventie tegenover bijv. invloed, invloering of inmenging. Maar het lijkt niet nuttig het dwang-element een als onderdeel van de definitie op te nemen, omdat dwang steeds aanwezig is in de internationale betrekkingen en in zijn verschillende vormen van pressie impliciet is aan hegemoniale en andere a-symmetrische relaties die kenmerkend zijn voor een internationaal systeem waarin de machtsverschillen een gegeven zijn.

De keuze om het interventiebegrif te relateren aan de structuur van het politieke gezag, zoals Schwarz en Kaiser doen, kan men rechtvaardigen door een norm in het internationaal systeem te veronderstellen, zij het niet noodzakelijk een algemeen nageleefde norm, dat de politieke gezagsstructuur een uitsluitende aangelegenheid is van het nationale politieke systeem. Een verdere uitwerking wat we onder de

¹ James N. Rosenau, *Intervention as a scientific concept*, in: *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. XIII - 2, blz. 149—171.

politieke gezagsstructuur dienen te verstaan, vinden we bij deze auteurs niet. Schwarz beperkt zich tot een schets van de historische ontwikkeling van het interventieverschijnsel, terwijl Kaiser de structurele aspecten van interventie behandelt in haar verschillende vormen en dan opeens op een veel bredere interpretatie van het interventiebegrip terug valt. Niettemin lijkt zijn bijdrage mij de meest waardevolle.

Hoewel de bijdragen in deze bundel de lezer in verwarring achter laten door de veelvormigheid van het interventiebegrip, heeft de bundel als geheel de verdienste een representatief beeld te geven van de veelheid van opvattingen en benaderingen van de interventieproblematiek. Duidelijk blijkt ook het verschil in interpretatiekader tussen de meer journalistieke en juridische én de politicologische benadering. Zoals Rosenau op het congres, waar hij zijn paper over interventie als wetenschappelijk begrip verdedigde, verweten werd de relevantie aan de precisie op te offeren, zo werd Kaiser tijdens de discussie op het Haagse congres aangevallen omdat hij het begrip interventie 'out of existence' definieerde. Als overeenstemming over definities binnen een discipline al zo moeilijk is, dan zal overeenstemming tussen disciplines wel helemaal een onhaalbare kaart zijn en de internationale betrekkingen zouden er goed aan doen zich in de terminologie vrij te maken van de juridische begrippen. Afwezigheid van overeenstemming over de inhoud van het begrip leidt er ook toe dat de inleiders in de conclusies die zij aan hun analyse verbinden, zo verschillen: volgens Schwarz hebben interventies hun tijd gehad (blz. 38), maar Kaiser meent juist dat interventie een essentieel deel is van vele structurele elementen van het huidige internationale systeem (blz. 83), hetgeen ook impliciet de conclusie van Duchêne is. Enerzijds achten Schwarz en Friedman interventies in andere vormen dan de collectieve in naam van de VN onaandvaardbaar (resp. blz. 36 en 65), maar anderzijds pleiten Kaiser en Duchêne juist voor een regulering van het interventiegedrag omdat het teveel deel is geworden van de internationale betrekkingen (blz. 85 en 97).

Van der Stoel vraagt zich in zijn inleiding af waar de grens ligt tussen belangenbehartiging en interventie en uit zijn verdere behandeling van verschillende aspecten van de Nederlandse politiek (t.o.v. de bevrijdingsbewegingen, ontwikkelingslanden — moet hulp aan voorwaarden worden gebonden? —, humanitaire problemen en de democratisering van dictatoriale regimes) blijkt dat hij, zeer ter zake doende, in feite een enge interpretatie hanteert die aansluit bij de behandeling van het interventiebegrip door Schwarz en Kaiser.

Heel sterk komt in de voordrachten ook naar voren dat de inleiders veelal een brede en een enge interpretatie hanteren, waarbij de enge interpretatie zoals uit de casuïstiek blijkt, interventie relateert aan vreemde inmenging in burgeroorlogen. Het verbinden van het interventiebegrip aan de pogingen om de structuur van het politieke gezag te handhaven of te veranderen heeft althans de verdienste dat zo'n definitie direct toegang geeft tot de analyse van die interventies die steeds als het meest spectaculair zijn ervaren, de interventies in burgeroorlogen. Daarom is in dit verband ook de monografie van Kelly en Miller van belang over de interactie tussen binnenlandse conflicten en het internationale systeem.

Hun monografie is een essay over de wijze waarop de methode van de 'historische sociologie' dienstbaar kan worden gemaakt aan de studie van deze interactie. Het systeembegrip zoals door Aron en Hoffman gedefinieerd, maakt het verband duidelijk tussen de internationale betrekkingen en de binnenlandse politieke proces-

sen en daarom zou het mogelijk zijn om hun begrippenapparaat voor de internationale betrekkingen ook te gebruiken voor een systematiek van binnenlandse oorlogen. De twee auteurs van dit essay gaan er weliswaar terecht van uit dat de scheiding tussen de binnenlandse en internationale politiek in termen van het 'goede leven' binnenlands en de 'natuurstaat van anarchie' in het internationale systeem kunstmatig is en dat het politieke proces van het ene systeem zich voortzet in het andere systeem zoals het ook van daaruit impulsen ontvangt (inter-penetratie, p. 5), maar de auteurs raken vervolgens het spoor bijster in hun theoretische verwoording van dit inzicht. In een studie van 'internal wars' waarin een juist evenwicht bereikt moet worden tussen de interne en externe variabelen zou de nadruk moeten liggen op de continuïteit van het politieke proces over de grenzen heen in beide richtingen in plaats van, zoals bij deze auteurs, op de analogie van het politieke proces in beide systemen. Het constateren van overeenkomsten houdt niet noodzakelijk in dat men ook rekening houdt met de wederzijdse doordringing van beide systemen en in feite kan men stellen dat het onderscheid tussen beide systemen juist bevestigd wordt. De door Aron en Hoffman ontworpen typologie van internationale systemen passen zij toe op 'internal wars'. Zoals in een internationaal systeem het conflict polariserend werkt onder invloed van de splitsing teweeg gebracht door de ideologie (wijze waarop het politieke gezag geregeld moet worden) en de technologische penetratie, zo is ook het resultaat van een interne strijd de splitsing van de samenleving in de botsing van twee grote principes en krachten. Maar de isomorfie van het binnenlandse en het internationale systeem betekent niet noodzakelijk hun wederzijdse doordringing zoals door de auteurs neergelegd in de hypothese (blz. 12) dat 'the more they (internal wars) become proxies of strife in the international system and invite intervention, the more they tend to polarize'.

De eerste zorg van de auteurs is het opstellen van een typologie van 'internal wars' die rekening houdt met de invloeden van het internationale systeem, maar in hun nadruk op de analogie van het politieke proces in beide systemen schieten ze aan hun doel voorbij. Hun analyse van de mogelijke correlatie van het voorkomen van intern en internationaal geweld en van het verband tussen internationale conflicten en het proces van 'nation-building' is op zichzelf zeer relevant. Maar de conclusie van hun analyse dat 'there is likely to be a much closer affiliation between internal and international violence when the legitimacy of the 'rules of international politics is at stake' (blz. 16) en dat 'in homogeneous systems, there is presumptively a reciprocal interest of the major states to deal collaboratively with internal uprisings, rather than to take sides by proxy' (blz. 17) hangt min of meer in de lucht. Een geconstrueerde analogie biedt geen basis voor de verklaring of mogelijke verklaring van de interactie van politieke processen in twee systemen.

J. H. Leurdijk

Dr. I. Lipschits, *Stimulaties in de internationale politiek*

Van Loghum Slaterus, Deventer 1971, 181 pp

Lipschits heeft zich in dit boek ten doel gesteld 'een beschrijvende uiteenzetting te geven van het wezen, het gebruik en de toepassingen van de simulatietechniek in de leer der internationale betrekkingen'. Bij deze nuttige bezigheid is de makkelijk leesbare stijl die hij gebruikt opvallend. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de meer uitvoerige uiteenzetting van de InterNatie Simulatie, waarbij hij wel zal bereiken hetgeen hem voor ogen staat: de lezer als het ware een simulatie laten meespelen.