



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Cognitieve ideeën en internationale politiek

Verbeek, B.J.

### Citation

Verbeek, B. J. (1990). Cognitieve ideeën en internationale politiek. *Acta Politica*, 25: 1990(1), 95-116.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449831>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449831>

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

- Reif, K. (1984b), National Electoral Cycles and European elections 1979 and 1984, *Electoral Studies* 5, p. 289-296.
- Reif, K. (1985), Ten second order national elections, in: K. Reif (ed.), *Ten European Elections: Campaigns and results of the 1979/1981 first direct election to the European Parliament*, Gower, Aldershot, p. 1-36.
- Reif, K., and H. Schmitt (1980), Nine second order elections, *European Journal of Political Research* 8, p. 3-44.
- Schmidt, O. (1981), Opkomst, in: A.Th.J. Eggen, C. van der Eijk and B. Niemöller, *Kiezen in Nederland. 26 mei 1981: wat de kiezers deden en waarom*, Actaboek, Zoetermeer, p. 42-62.
- Schmidt, O. (1983), Kiezersopkomst van 1971 tot 1982, *Acta Politica* 18, p. 139-155.
- Schram, A.J.C. (1989), *Voter Behavior in Economic Perspective*, Kanters bv., Alblas-serdam.
- Verba, S., N.H. Nie and J. Kim (1978), *Participation and political equality - a seven nation comparison*, Cambridge University Press, Cambridge.

## Literatuur

### Cognitieve ideeën en internationale politiek

Naar aanleiding van:

- Little, Richard, en Steve Smith (red.), *Belief systems and international relations*, Basil Blackwell, Oxford 1988, ix + 270 p.
- Shlaim, Avi, *The United States and the Berlin blockade 1948-1949. A study in crisis decision making*, University of California Press, Berkeley 1983, xii + 463 p.
- Starr, Harvey, *Henry Kissinger. Perceptions of international politics*, The University Press of Kentucky, Lexington 1984, xiv + 206 p.

#### I. Inleiding

De afgelopen 15 jaar hebben twee benaderingen opgang gemaakt binnen de leer van de internationale betrekkingen. Enerzijds groeit de tak van literatuur die beoogt de uitgangspunten van het realisme steviger theoretische grondslagen te geven en aan strakkere empirische toetsing te onderwerpen. Men grijpt daarbij terug op de centrale rol van nationale staten en de beslissende invloed van het veiligheidsdilemma dat de positie van deze actoren in het internationale politieke systeem kenmerkt. Ik noem deze tak voor het gemak 'neorealisme'.<sup>1</sup> Anderzijds zijn die werken in opmars die trachten op meer systematische wijze dan voorheen inzichten uit de cognitieve psychologie te koppelen aan verklaringen van internationale politiek. Hierbij staan individuele beleidsmakers en de manier waarop zij omgaan met uit hun omgeving op hen afkomende informatie centraal. Het zojuist verschenen, door Richard Little en Steve Smith geredigeerde boek, *Belief systems and international relations*, behoort tot de laatste categorie.<sup>2</sup> Het is verleidelijk om het neorealisme en de cognitieve benadering te bestempelen als twee invalshoeken die zich op twee verschillende analyse-niveaus bevinden en ze af te doen als onderdelen van respectievelijk een theorie van internationale betrekkingen en een theorie over de totstand-koming van buitenlands beleid. Ik zal deze verleiding weerstaan en probe-ren duidelijk te maken dat het onderhavige boek ons de mogelijkheid biedt een verbinding tot stand te brengen tussen de twee analyse-niveaus, iets waar de auteurs zelf trouwens geen oog voor hebben.

De probleemstelling van het boek luidt hoe de rol van cognitieve ideeën van politici, hun *belief system*, in processen van internationale politiek kan worden aangegeven (Little en Smith 1988: 1). De volgende drie thema's

worden daarbij aan de orde gesteld: 1. het begrip *belief system* zelf; 2. het achterhalen van *belief systems* en 3. de relevantie van *belief systems* voor de studie van internationale betrekkingen. Aan de hand van deze drie thema's zal ik proberen aan te tonen dat de auteurs van de door Little en Smith geredigeerde bundel er maar gedeeltelijk in zijn geslaagd hun probleemstelling uit te werken en dat de recentelijk verschenen studies van Avi Shlaim en Harvey Starr over respectievelijk de Russische blokkade van West-Berlijn in 1948 en de invloed van Henry Kissinger op de Amerikaanse buitenlandse politiek een beter figuur slaan. Ik zal laten zien dat de werkwijzen die Shlaim en Starr hanteren het probleem van de relatieve invloed van cognitieve ideeën op de totstandkoming van buitenlands beleid op een methodologisch beter doordachte wijze aanpakken dan de methode die in de gevalstudies in de bundel van Little en Smith wordt gebruikt. Aan het einde van mijn bespreking zal ik terugkomen op het hierboven aangestipte probleem van meerdere analyseniveaus.

## 2. Het begrip 'belief system'

Hoewel de meeste auteurs in de bundel van Little en Smith er mee instemen dat een *belief system*, dat ik voorlopig als een *cognitieve ideeënwereld* zou willen omschrijven, moet worden opgevat als een stelsel van opvattingen van een persoon over empirische en normatieve vraagstukken (Little en Smith 1988: 5, 11-13), verschillen zij van mening over de functie van het concept. Daarachter gaat een verschil in wetenschapsfilosofische benadering schuil dat zijn sporen nalaat in de empirische studies in het tweede en derde deel van het boek.

Aan de ene kant zijn er die auteurs die ieder op hun eigen manier de hypothese testen dat de cognitieve ideeën van een beleidsmaker een filtermechanisme vormen dat bepaalt welke signalen uit de buitenwereld door hem worden opgemerkt en hoe zij vervolgens worden geïnterpreteerd (Little, Shlaim, Smith, Spear en Williams, White). Aan de andere kant zijn er diegenen die menen dat een dergelijke benadering uitgaat van de veronderstelling dat een subjectieve wereld van de politicus gescheiden kan worden van een objectieve en meetbare buitenwereld (Dillon, MacLean, Tooze). Tegenover een dergelijke positivistische kijk stellen deze laatsten een zogenaamde kritische theorie die ervan uitgaat dat cognitieve ideeën zowel produkt als producent van hun buitenwereld zijn en dat daarom niet van een filtermechanisme gesproken kan worden. *Belief systems* kunnen in hun opvatting nooit als onafhankelijke variabele in een empirische analyse gehanteerd worden. Hooguit vormen zij een instrument van beschrijvende analyse.

Deze epistemologische scheiding weerspiegelt zich in de vier in het boek opgenomen *case studies* van individuele beleidsmakers. Michael Dillon gaat in zijn hoofdstuk over de cognitieve ideeën van Margaret Thatcher uit van de beginselen van de kritische theorie en komt tot de conclusie dat Thatchers *belief system* een produkt van Thatchers omgeving is en dus niet als onafhankelijk variabele kan worden gehanteerd om haar beleid ten tijde van de Falklands oorlog te verklaren (Little en Smith 1988: 188-189). In de *case studies* van Carter en Reagan door Spear en Williams, van Macmillan door White, en van Truman door Shlaim, wordt daarentegen uitgegaan van de scheiding van individuele perceptie en buitenwereld. Zij komen dan ook tot de conclusie dat cognitieve ideeën in meer en mindere mate verklaringen bieden van buitenlands beleid van staten (Little en Smith 1988: 207-208, 223-226, 238-241).

Welk epistemologisch uitgangspunt men ook hanteert, het blijft noodzaak om het begrip cognitieve ideeënwereld af te bakenen van ideologie en politieke cultuur.

(A) *Ideologie*. Vaak worden *belief systems* gelijkgesteld aan ideologieën. Soms bedoelt men daarmee een oordeel te geven: een *belief system* weerspiegelt een geheel van afkeurenswaardige ideeën. Soms wil men daarmee op een empirisch probleem wijzen: cognitieve ideeën zijn als een masker waarachter de werkelijke motieven van politici schuil gaan (Little en Smith 1988: 2-3). John MacLean verwerpt het idee dat een *belief system* identiek zou zijn aan ideologie (Little en Smith 1988: 64-68). Voor hem vormt een *belief system* wél een component van een ideologie omdat het een geheel van ideeën over empirische en normatieve kwesties omvat. Een ideologie echter is meer dan dat, omdat het een actieprogramma behelst dat richtlijnen biedt voor politiek handelen. In deze zin analytisch van elkaar gescheiden, vormen beide zowel een produkt als een producent van hun omgeving (Little en Smith 1988: 64-75). Mijns inziens is dit een enigszins overtrokken debat. Belangrijk is slechts dat zowel *belief systems* als ideologieën empirische alsook normatieve elementen bevatten.

(B) *Politieke cultuur*. Individuele *belief systems* vormen in zekere mate een afspiegeling van breed in de samenleving heersende politieke opvattingen. Richard Little schetst de traditioneel uiteenlopende opvattingen binnen sociologie en psychologie. Menen sociologen dat *belief systems* vooral een eenheid binnen een sociaal systeem vormen, psychologen zien ze meer als uitingen van het individu. Little stelt dat deze twee benaderingen elkaar aan kunnen vullen, wanneer we enerzijds erkennen dat *belief systems* meetbaar zijn op individueel niveau en dienst kunnen doen als filter en interpretatiemechanisme van binnenkomende informatie, maar er anderzijds rekening mee houden dat politiek gedrag slechts begrijpelijk is in een bredere politiek-culturele context (Little en Smith 1988: 36-49).

Naar mijn mening lijdt het boek onder de spanning die de samenstellers zelf hebben opgeroepen tussen de opvatting dat een *belief system* een attribuut van een individuele beleidsmaker is en de idee dat cognitieve ideeën breder in een samenleving aanwezig en meetbaar zijn. De hoofdstukken over zogenaamde *group belief systems* lijken een poging om de relatie tussen individu en politieke cultuur empirisch inhoud te geven. Zij leiden echter nauwelijks tot een beter begrip van internationale politiek. Robersons bijdrage over de Islam is interessant omdat zij impliciet een theorie van de instabiliteit van politieke regimes in het Midden-Oosten presenteert, maar zij biedt geen inzicht in internationale betrekkingen (Little en Smith 1988: 85-108). Evenzo is het legitiem dat Margot Light de aloude vraag opwerpt of het buitenlands beleid van de Sovjetunie verklaard kan worden met elementen uit de marxistisch-leninistische ideologie, maar het gaat toch wel ver om dat een *belief system*-analyse te noemen (Little en Smith 1988: 109-126).

De waarde van cognitieve ideeën ligt mijns inziens in het toepassen van *individuele belief systems* op concrete beslissingssituaties (vergelijk Smith 1987: 45-46).<sup>3</sup> Politieke cultuur is een belangrijke variabele, maar moet worden opgevat als een raamwerk dat bepaalde interpretaties van cognitieve ideeën toestaat en andere uitsluit, oftewel als een *linguïstische context* (Skinner 1969).<sup>4</sup> Het epistemologische bezwaar dat kan worden aangevoerd is niet zozeer dat een scheiding tussen subjectieve perceptie en objectieve buitenwereld wordt aangebracht: zelfs MacLean stelt op een gegeven moment dat dit een methodologisch verantwoord analytisch onderscheid kan zijn (Little en Smith 1988: 72). Het werkelijke probleem is dat de onderzoeker in wezen een stelselmatigheid van cognitieve ideeën oplegt aan de politici in wie hij geïnteresseerd is met als mogelijk gevolg dat hen een consistentie wordt toegedicht die zij niet bezitten (Barber 1985: 526).

Als we accepteren dat een *belief system* een kenmerk van individuen is, dan krijgt het probleem van een *group belief system* een heel andere inhoud, dan wanneer men dat opvat als breed in de maatschappij levende overtuigingen. Het probleem heet dan dat beslissingen meestal door groepen worden genomen en niet door individuen. De verklarende waarde van een cognitieve ideeën-wereld moet dan worden afgewogen tegen de invloed van groepsprocessen.<sup>5</sup>

### 3. Identificatie van 'belief systems'

Steve Smith beschrijft zes binnen de politicologie ontwikkelde methoden

om het begrip *belief system* te operationaliseren (Little en Smith 1988: 17-27). Het gaat om beeldvorming, de openheid van *belief systems*, analogieën met het verleden, de *operational code*, *cognitive mapping* en het analysemodel van Brecher. Smith geeft jammer genoeg slechts een summier beschrijving van deze methoden en gaat nauwelijks in op de vraag in hoeverre zij het mogelijk maken een verband te leggen tussen individuele cognitieve ideeën en het gedrag van staten. Bovendien suggereert Smith dat het zes op zichzelf staande werkwijzen zijn. Ik zal proberen aan te tonen dat dit alleen voor de *operational code*, *cognitive mapping* en het Brecher-model geldt.<sup>6</sup> Beeldvorming en analogieën met het verleden vormen hooguit onderdelen van een *belief system*, terwijl de openheid van een *belief system* geen werkwijze is om een cognitieve ideeënwereld in kaart te brengen, maar een hypothese over het gedrag van individuen met een bepaald type *belief system*.

1. *Beeldvorming*. Dit begrip werd in de jaren vijftig ontwikkeld door Kenneth Boulding (Boulding 1956). Het gaat uit van de gedachte dat besluitvormers hun handelen baseren op het beeld dat ze zich zowel van hun tegenspelers als van zichzelf gevormd hebben. Deze stereotiepe ideeën over andere nationale staten zijn volgens Boulding uiteindelijk gebaseerd op volkswijsheden. De verwachting is dat de dynamiek van internationaal conflict voor een belangrijk deel bepaald wordt door deze stereotiepe beelden (Holsti 1986: 322-323). Onderzoek heeft uitgewezen dat een negatief vijandbeeld vaak gepaard gaat met een positief eigenbeeld (Holsti 1986: 328). Het probleem is evenwel dat het beeld dat men van een tegenstander en zichzelf heeft, geen compleet *belief system* vormt. Beeldvorming is een belangrijke component van een cognitieve ideeënwereld en is als zodanig opgenomen in de *operational code* en het analysemodel van Brecher, maar moet worden aangevuld met ideeën over geschiedenis, internationale politiek, alsook over geoorloofde middelen om doeleinden te bereiken.

2. *Openheid van 'belief systems'*. Dit refereert aan de mate waarin beleidsmakers geneigd zijn hun cognitieve ideeën bij te stellen wanneer nieuwe, tegenstrijdige informatie hen bereikt.<sup>7</sup> Holsti merkt op dat het onderzoek naar vijandbeelden uitwijst dat vele politici niet bereid zijn hun negatieve opvattingen over tegenstanders te wijzigen, ook al is informatie aanwezig die een dergelijke bijstelling zou rechtvaardigen (Holsti 1986: 328). Lieshout en De Vree wijzen er op dat de mate waarin besluitvormers bereid zijn de tegenstelling tussen hun ideeën en beschikbare nieuwe informatie op te heffen, afhankelijk is van, onder andere, de mate waarin hun machtspositie verbonden is met hun oude, incorrecte, opvattingen (Lieshout en De Vree 1985: 134-135). Deze overwegingen maken duidelijk dat de relatieve openheid van *belief systems* een vruchtbare bodem biedt voor het formuleren van hypothesen over het gedrag van individuen met een bepaald type *belief system*. Het is evenwel onjuist

te stellen dat het begrip refereert aan een werkwijze om de cognitieve ideeënwereld van individuen te beschrijven.

3. *Lering trekken uit het verleden*. Bij deze met name door Neustadt en May (1986) populair gemaakte notie, staat de rol van analogieën met het verleden tijdens besluitvormingsprocessen centraal. Hun studie is gericht op het toetsen van de hypothese dat beleidsmakers in hun analyse van beleidsproblemen zullen zoeken naar vergelijkbare gebeurtenissen in het verleden. Het is jammer dat het bekroonde werk van Neustadt en May zich vooral richt op het formuleren van adviezen over het nuttig gebruik van historische analogieën in beleidsvormingsprocessen. Een analyse van de omstandigheden waaronder bepaalde politici teruggrijpen op het verleden om een probleem te doorgronden blijft achterwege, afgezien van een aanwijzing dat historische analogieën vaak als een eerste reactie verschijnen ter bevrediging van een impuls tot handelen, en zodoende het besluitvormingsproces in een bepaalde richting sturen (Neustadt en May 1986: 5, 32-33, 40-42). Een systematische studie van de rol van vermeende parallellen met het verleden is nog grotendeels onontgonnen terrein ondanks het baanbrekende werk van May (1973) en, recentelijk, Gardner (1988). Een serieuze aanzet vindt men bij Thorne (1983), die de manier waarop politici hun kennis van de geschiedenis hanteren, koppelt aan socialisatieprocessen en individuele karaktereigenschappen. Maar, net als voor beeldvorming, geldt voor historische analogieën dat zij weliswaar een onderdeel van een *belief system* vormen, maar geen compleet beeld van de cognitieve ideeënwereld van een individu geven.

4. *'Operational code'*. Dit betreft een door Ole Holsti (1977) en Alexander George (1969) opgestelde classificatie van individuele cognitieve ideeën over geschiedenis, internationale betrekkingen, macht, tegenstanders, en over geoorloofde middelen om doeleinden te bewerkstelligen. De hypothese achter de *operational code*-benadering luidt dat beleidsmakers zich in besluitvormingssituaties zullen laten leiden door hun meest centrale ideeën over internationale politiek. Het gaat bij de *operational code* enerzijds om zogenaamde filosofische ideeën over de aard van internationale betrekkingen, de geschiedenis, tegenstanders en macht; anderzijds om 'instrumentele' ideeën die betrekking hebben op het effectief nastreven van politieke doeleinden.

5. *'Cognitive map'* (een begrip ontwikkeld door Axelrod, Bonham en Shapiro): een inductieve methode, gebaseerd op de grafentheorie, om in besluitvormingssituaties vast te stellen welke cognitieve ideeën een rol hebben gespeeld. Het opstellen van een *cognitive map* op basis van de uitspraken die een beleidsmaker tijdens een besluitvormingssituatie bezigt, zou zijn hiërarchie van waarden in kaart brengen en daarmee een belangrijke aanwijzing zijn voor de uiteindelijke gronden waarop hij een bepaalde beleidskeuze baseert.

6. *Analysemodel van Brecher* (geformuleerd door Brecher en Stein): een methodologie, voortbordurend op het werk van Harold en Margaret Sprout, die de onderzoeker in staat stelt de psychologische en operationele omgeving waar-

binnen beleidsmakers zich bevinden, in kaart te brengen en hun interactie vast te stellen. Het Brecher-model tracht na te gaan wat de relatieve invloed van individuele cognitieve ideeën en omgevingsvariabelen zijn op de structuur van het besluitvormingsproces. Bij het opstellen van de cognitieve ideeënwereld van een individu wordt uitgegaan van het belang van componenten als beeldvorming en historisch besef.

Ik wil in de paragrafen 3.1 en 3.2 nader ingaan op de *operational code*, de *cognitive map* en het analysemodel van Brecher, omdat Smith geen aandacht schenkt aan enkele belangrijke methodologische problemen die het onderwerp van discussie zijn binnen de literatuur over deze werkwijzen.

3.1 *'Operational Code' versus 'Cognitive Mapping'* – Het opstellen van een *cognitive map* is een techniek die de onderzoeker in staat stelt de keten van causale beweringen die de beleidsmaker er voor een bepaald probleem op na houdt weer te geven. Met behulp van grafentheorie worden complexe beraadslagingen teruggebracht tot en schematisch weergegeven door gepercipieerde relaties tussen doel- en instrumentele variabelen (Axelrod 1976; Heradstveit en Narvesen 1978; Heradstveit en Bonham 1986). *Cognitive mapping* is duidelijk een inductieve methode; de relevante variabelen worden niet tevoren door de onderzoeker opgesteld, maar verschijnen als vanzelf uit de beweringen die door de beleidsmaker tijdens de besluitvormingssituatie worden geuit. Dit brengt het probleem mee dat woordelijke verslagen de meest geschikte data vormen, terwijl veelal belangrijke beslismomenten niet eens in samenvatting in documenten zijn terug te vinden. Daar staat tegenover dat een *cognitive map* pretendeert aan te kunnen geven welke overwegingen tot een bepaald besluit hebben geleid (Heradstveit en Narvesen 1978: 87). In tegenstelling tot de *cognitive map* gaat de *operational code* uit van het belang van een vooraf opgestelde classificatie van cognitieve ideeën die een rol zouden spelen bij de vorming van buitenlands beleid (George 1969, 1979).<sup>8</sup> Het idee achter de *operational code* is dat deze, indien opgesteld op basis van materiaal voorafgaande aan de besluitvormingssituatie die ons interesseert, ons aan kan geven hoe de beleidsmaker een probleem zal definiëren, naar welke alternatieven hij zal zoeken, en hoe hij tot een besluit zal komen. De *operational code* baseert zich derhalve op andere bronnen dan de *cognitive map*, namelijk op publieke en privé-verklaringen door de beleidsmaker tot aan het moment van het beleidsprobleem dat onze aandacht heeft.

Zowel de *operational code* als de *cognitive map* gaan uit van twee veronderstellingen van de cognitieve psychologie<sup>9</sup>, ten eerste dat een mens naar consistentie streeft binnen zijn ideeën over de wereld, en, ten tweede, dat sommige van zijn ideeën een meer centrale rol vervullen dan andere. Der-

gelijke *master beliefs* zouden de sleutel zijn tot het begrip van politiek handelen. Voor de *operational code* is dat cognitieve idee het meest centraal dat door de tijd heen stabiel blijft en andere cognitieve ideeën aan zich bindt. Voor een *cognitive map*, die immers een concrete besluitvormingssituatie analyseert, wordt het meest centrale cognitieve idee gekenmerkt door het hoogste aantal causale verbindingen dat het heeft met andere ideeën binnen het netwerk van concepten dat de beleidsmaker er op nahoudt.

Op het eerste gezicht lijken beide methoden elkaar precies aan te vullen, mits de juiste data voorhanden zijn; verwachtingen, geformuleerd met behulp van de *operational code* van een beleidsmaker die loopt tot aan het moment van de relevante besluitvormingssituatie, kunnen worden getoetst met behulp van een *cognitive map* opgesteld op basis van materiaal dat die situatie zelf betreft. Jammer genoeg wordt dat zo goed als onmogelijk gemaakt door de methodologische problemen rondom het begrip van 'meest centrale cognitieve idee' binnen de *cognitive map*-benadering.

Ten eerste wordt het meest centrale cognitieve idee vastgesteld aan de hand van een frequentie criterium: welke heeft het hoogste aantal causale verbindingen? Het valt logischerwijs niet aan te tonen dat dat idee de doorslag zal geven in het besluitvormingsproces, zeker niet wanneer dit is vastgesteld op basis van de som van zowel positief als negatief geladen causale verbindingen. Ten tweede geeft een analyse van bestaande *cognitive map*-studies (zoals in Axelrod 1976; Hart 1977) aan dat in de schematische weergave van de cognitieve ideeënwereld instrumentele variabelen overheersen en doelvariabelen relatief weinig aanwezig zijn. De stelling dat een *cognitive map* in staat zou zijn om de rangorde van beleidsalternatieven te berekenen, lijkt daarom praktisch onhoudbaar (Verbeek 1987: 14-15).

Dit wil overigens niet zeggen dat de *operational code* methodologisch probleemvrij zou zijn. Deze benadering hecht waarde aan die cognitieve ideeën die door de jaren heen min of meer dezelfde blijven. Op grond van een vergelijkende analyse van bestaande *operational code*-studies meent Holsti dat twee typen van *operational codes* bestaan. Een eerste groep is georganiseerd rond de opvattingen van de beleidsmaker over zijn opponent in de wereldpolitiek; een tweede groep hecht grote waarde aan de ideeën over de aard van de internationale betrekkingen. Niet alleen vertonen deze twee cognitieve ideeën een relatieve stabiliteit, maar bovendien lijken de overige opvattingen georganiseerd rond een van deze twee zogenaamde *master beliefs* (Holsti 1977). Het is echter niet denkbeeldig dat de cognitieve ideeën van een beleidsmaker in de loop der tijd verandering ondergaan, hetzij geleidelijk, omdat een mens lering trekt uit zijn ervaringen, hetzij na een schokkende gebeurtenis.<sup>10</sup> Inderdaad, zowel Holsti zelf, in

zijn analyse van John Foster Dulles (1970: 126, 129-132), als McLellan, in zijn studie van Dean Acheson (1971: 57-58), alsook Johnson in zijn essay over de Amerikaanse senator Frank Church (1977: 103), stellen vast dat de cognitieve ideeën van de door hen onderzochte politici, in de loop van hun carrière veranderen. Toch vormt dit binnen de theorie van de *operational code* geen wezenlijk probleem zolang bij de verandering van een *master belief* andere cognitieve ideeën daarmee consistent blijven en dus, indien nodig, eveneens veranderen. Niettemin lijkt mij dat men op de verklarende waarde van de *operational code* minder kan vertrouwen indien het in beginsel mogelijk is dat de te verklaren besluitvormingssituatie een omslag in de cognitieve ideeën van een politicus te zien zullen geven. Dit neemt niet weg dat de *operational code*-benadering te verkiezen valt boven *cognitive mapping* omdat bij de laatste werkwijze de *master beliefs* verborgen blijven en derhalve het opstellen van hypothesen over het gedrag van individuen in besluitvormingssituaties wordt bemoeilijkt.

3.2 *Het analysemodel van Brecher* – Op initiatief van Michael Brecher is in 1975 een onderzoeksproject van start gegaan, het *International Crisis Behavior Project*, dat twee doeleinden nastreeft. Ten eerste het opstellen van een databank waarin de belangrijkste kenmerken van alle internationale crises voor de periode 1930-1980 opgeslagen zullen worden (Brecher e.a. 1988); daarnaast het uitvoeren van een kwalitatieve studie van 25 cases waarvan er inmiddels vijf zijn gepubliceerd.<sup>11</sup> De gevalstudies gaan alle uit van de door Brecher sinds 1969 ontwikkelde onderzoeksstrategie (Brecher e.a. 1969) waarin hij tracht de invloed van de psychologische en operationele omgeving waarbinnen beleidsmakers moeten opereren op hun beslissingen te meten. Sterk vereenvoudigd schrijft deze werkwijze vier stappen voor:

1. de te analyseren crisis wordt afgebakend in een precrisis-, een crisis- en een postcrisisperiode. Crisis wordt daarbij gedefinieerd als een situatie waarin beleidsmakers (a) een bedreiging van fundamentele waarden percipiëren, alsmede (b) een hoge waarschijnlijkheid dat militair geweld zal worden gebruikt, alsook (c) een beperkte beschikbaarheid van tijd. Het begin van zowel een precrisis als van een crisis is herkenbaar aan specifieke symbolische gebeurtenissen.

2. Zijn de tijdsvakken eenmaal afgebakend, dan wordt de psychologische omgeving van beleidsmakers verkend. Hier maakt Brecher een onderscheid tussen enerzijds de algemene oriëntatie van het overheidsapparaat, het zogenaamde *attitudinal prism*, dat bestaat uit het wereldbeeld, het beeld dat men zich van zijn opponenten gevormd heeft en een idee over de eigen plaats in de internationale politiek, en anderzijds de meer onmiddellijke ideeën van de belangrijkste besluitvormers, hun *images*.

3. Het vaststellen van de belangrijkste beslissingen tijdens de te onderzoeken periode, en het verzamelen van informatie over hun totstandkoming.

4. Het beantwoorden van de vragen die het onderzoeksproject als leidraad heeft, waaronder de centrale vraagstelling wat de invloed van toenemende spanning is op vier aspecten van het besluitvormingsproces, te weten, informatieverwerking, raadpleging van buitenstaanders, omvang en structuur van de besluitvormingseenheden, en op het openstaan voor en omgaan met meerdere alternatieven. Verandering in spanning wordt gemeten aan veranderingen in percepties van bedreiging, tijdsdruk, en waarschijnlijkheid van een gewapend conflict.

De hypothese die in alle gevalstudies wordt getoetst is de wijd verbreide opvatting dat toename van spanning bij beleidsmakers tot een besluitvormingsproces van lager gehalte zal leiden: de locus van besluitvorming zal een kleiner aantal besluitvormers op een hoger besluitvormingsniveau omvatten. De redenering hierachter luidt dat besluitmakers zich zullen afsluiten voor experts van buiten en zullen zich laten leiden door hun vooronderstellingen over hun opponent en internationale betrekkingen in het algemeen.

Het analysemodel van Brecher is een van de eerste pogingen om op systematische wijze individuele cognitieve ideeën aan besluitvormingsprocessen in situaties van internationale crisis te koppelen. Het is alleen jammer dat Brecher en de zijnen een vrij beperkte classificatie van cognitieve ideeën hanteren, waarin met name weinig aandacht aan instrumentele variabelen wordt geschonken. Bovendien wordt ruimte ingelast voor zoiets vaags als een *attitudinal prism*, dat naast individuele *images* wordt geplaatst, zonder dat wordt uitgelegd hoe deze twee variabelen zich tot elkaar verhouden. We zullen in paragraaf 4.2 zien dat het juist door deze onduidelijkheid moeilijk wordt om in empirisch onderzoek aan te geven wat de precieze rol van individuele cognitieve ideeën is.

#### 4. De relatie tussen 'belief systems' en het gedrag van staten

De hamvraag is nog over: kunnen we met de hierboven geschetste werkwijzen iets zeggen over de relatie tussen individuele *belief systems* en het gedrag van staten? In het door Little en Smith geredigeerde boek worden vier gevalstudies gepresenteerd van individuele *belief systems* van politici en het buitenlands beleid van hun land. Het gaat hier om Margaret Thatcher en het Britse beleid ten aanzien van de Falklands oorlog van 1982 (Little en Smith 1988: 167-189), de Amerikaanse presidenten Carter en

Reagan en hun buitenlands beleid (Little en Smith 1988: 190-208), de Engelse premier Harold Macmillan en het Britse beleid aan het eind van de jaren vijftig, gericht op het bewerkstelligen van een *detente* tussen Oost en West (Little en Smith 1988: 209-226), en ten slotte Harry Truman en het Amerikaanse beleid ten tijde van de Russische blokkade van Berlijn in 1948 (Little en Smith 1988: 227-241).

In hoeverre geven deze gevalstudies een antwoord op de vraag of *belief systems* een relevante rol in processen van internationale politiek spelen? Naar mijn mening is het ontbreken van een duidelijk methodologisch raamwerk de oorzaak van een onevenwichtige empirische analyse. Little en Smith vroegen de auteurs in hun analyses rekening te houden met de volgende vragen:

1. What was the character of the belief system? Was it open or closed? How did the belief system effect perception? What factors precipitated change in the belief system?
2. What was the effect of the belief system on the behaviour of the actor concerned? Did a change in an individual's belief system result in a change in the behaviour of his or her state?
3. What was the utility of the concept of belief system in explaining the behaviour of the state concerned? Does the case study indicate any particular weaknesses or strengths in the utility of the concept? (Little en Smith 1988: 6).

Het is jammer dat niet werd gekozen voor een bepaalde methode of voor een vergelijking van meerdere methodes om deze uiterst relevante vragen te beantwoorden. Dit heeft de volgende consequenties. Allereerst dat niemand in zijn of haar analyse een voorbeeld geeft van de mogelijkheden en beperkingen van de hierboven beschreven methodes.<sup>12</sup> Alleen de *case-study* van Carter en Reagan door Joanne Spear en Phil Williams lijkt enigszins gebaseerd op de methode van de *operational code* (Little en Smith 1988: 190-208), maar lijkt mijns inziens onder de ambitie om het gehele buitenlandse beleid van twee presidenten te willen verklaren. De samenstellers hebben zodoende een kans gemist om een grotere eenheid tussen de afzonderlijke bijdragen tot stand te brengen.

Een tweede gevolg is dat geen van de auteurs zich vooraf de vraag stelt waar het in deze materie werkelijk om gaat, te weten, aan te geven wanneer cognitieve ideeën er werkelijk toe doen. In twee recentelijk verschenen studies wordt dit probleem wel onderkend en wordt getracht daarvoor een oplossing te vinden; de een is een analyse van de Russische blokkade van West-Berlijn op basis van het Brecher-model (Shlaim 1983); de ander een poging de invloed van Henry Kissinger op het Amerikaanse buitenlandse beleid in de jaren zeventig vast te stellen door gebruik te maken van de *operational code*-benadering (Starr 1984).

4.1 *De schakel tussen 'belief system' en internationale politiek: het model van Brecher* – In een vergelijkende analyse van de vijf tot nu toe verschenen gevalstudies die met het Brecher-model zijn uitgevoerd, stelt Richardson dat de als waar aangenomen hypothese dat toenemende spanning gepaard gaat met een gebrekkig besluitvormingsproces, een radicale herziening moet ondergaan (Richardson 1988: 311-315). Een zekere cognitieve rigiditeit treedt op bij besluitvormers onder toenemende spanning, maar zeker niet in ernstige mate; beleidsmakers maken gebruik van historische analogieën, maar dat doen zij op een redelijk correcte wijze; er bestaat geen algemene neiging om alternatieven over het hoofd te zien; besluitvorming verschuift inderdaad naar een hoger niveau, maar dat vergroot de speurtocht naar informatie over de gevolgen van alternatieven<sup>13</sup>, en lijkt veeleer processen van bureaucratische politiek te omzeilen. Men zou kunnen stellen dat de eigenlijke conclusie van de studies uitgevoerd met het analysemodel van Brecher moet luiden dat een toename van spanning een gunstige invloed heeft op cognitieve processen in beslissingssituaties en daardoor op de kwaliteit van de beslissingen zelf. Tot deze conclusie komt ook Avi Shlaim. In zijn studie van de blokkade van West-Berlijn door de Sovjetunie van 24 juni 1948 tot 5 mei 1949 laat hij zien wat voor mogelijkheden het analysemodel van Brecher biedt om de relatie tussen *belief systems* en internationale politiek te onderzoeken. Zijn studie is daarom zo interessant omdat Shlaim in zijn bijdrage aan de bundel van Little en Smith expliciet op de rol van president Trumans cognitieve ideeën ingaat (Little en Smith 1988: 227-241). De Berlijn-crisis begint op 24 juni 1948 wanneer de Sovjetunie de landverbindingen met West-Berlijn afsluit, maar was al op 20 maart haar precrisisfase ingegaan toen de Russische maarschalk Sokolowski demonstratief de Geallieerde Controleraad verliet uit protest tegen de westerse houding tegenover de hereniging van de bezette Duitse zones. Het besluit op 27 juli het conflict niet te laten escaleren, maar om een afwachtende houding aan te nemen door actie beperkt te houden tot de in april geïmproviseerde, maar sinds 26 juni op grote schaal opererende, luchtbrug van goederen naar West-Berlijn, kenmerkt het einde van de crisissituatie en luidt het begin in van de postcrisissituatie die zal duren tot 5 mei 1949 wanneer de Russen de blokkade opheffen (Shlaim 1983: 43, 171, 283).

Na deze indeling van de crisis in relevante periodes schetst Shlaim de cognitieve ideeënwereld van de belangrijkste beleidsmakers: president Truman, minister van buitenlandse zaken Marshall en generaal Clay, hoofd van de Amerikaanse bezettingszone in Duitsland (Shlaim 1983: 84-109). Naast deze individuele *images* staat het *attitudinal prism* centraal, oftewel de algemene oriëntatie van het Amerikaanse overheidsapparaat

(Shlaim 1983: 45-84). Het blijft evenwel onduidelijk hoe deze variabelen, die samen de psychologische en operationele omgeving van de besluitvormingssituatie vormen, zich tot elkaar verhouden. In zijn operationalisatie van beide concentreert Shlaim op het beeld van de opponent dat er op na gehouden wordt. Naar voren komt een pessimistische kijk op de Sovjetunie en diens intenties in de internationale politiek. De Verenigde Staten wordt de taak toegedacht een leidende positie te nemen bij het stoppen van een voortschrijdend Sovjet-totalitarisme. Afwezig is een bereidheid om zich een Russisch veiligheidssyndroom voor te stellen. De bedreiging van de Amerikaanse positie wordt daarom gedefinieerd als een bedreiging van de gehele Amerikaanse Duitsland-politiek. Berlijn wordt beschouwd als een test waarvoor men moet slagen om de Sovjetunie in de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Deze definiëring van het probleem zou de Amerikaanse houding in het conflict bepalen (Shlaim 1983: 109-115).

Het probleem is dat het *attitudinal prism*, uitgewerkt als de dominante houding van de Verenigde Staten tegenover de Sovjetunie sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, niet wezenlijk verschilt van de cognitieve ideeën van de drie meest prominente individuen (vergelijk Shlaim 1983: 109). Dit roept de vraag op of volstaan had kunnen worden met het weergeven van de algemene oriëntatie van het overheidsapparaat om de Amerikaanse houding te kunnen begrijpen. Individuele cognitieve ideeën zouden daarmee minder relevant zijn geworden. Deze impliciete beoordeling van de verklarende waarde van individuele cognitieve ideeën wordt versterkt, alweer onderhuids, wanneer Shlaim het besluitvormingsproces in de drie onderscheiden periodes confronteert met veranderingen in de mate van spanning die door de beleidsmakers wordt ondervonden. Het blijkt dat een toename van spanning gepaard gaat met cognitieve rigiditeit in de vorm van een versterking van zowel *attitudinal prism* als individuele cognitieve ideeën en een centralisatie van het besluitvormingsproces, in de vorm van ad hoc-commissies onder leiding van Truman zelf. In de postcrisisfase wanneer de perceptie van minder tijdsdruk dank zij de verzekerde aanvoer van goederen, geschiedt het omgekeerde: Truman bemoeit zich minder met het beleid en laat beslissingen over aan meer traditionele organen dan ad hoc-commissies. Tegen de verwachting in worden cognitieve rigiditeit en centralisatie van besluitvorming in ad hoc-commissies niet gevolgd door een halfbakken besluitvormingsproces. Er is geen sprake van het uitsluiten van buitenstaanders, van een gebrekkige speurtocht naar alternatieve wijzen van handelen, of van hun eenzijdige, onzorgvuldige afweging. Shlaim stelt inderdaad dat een toename van spanning in de Berlijn-crisis heeft geleid tot een meer effectieve besluitvorming (Shlaim 1983: 402). Deze voor het internationale onderzoek van crises verrassende

uitkomst zou verklaard kunnen worden door de vaak geopperde, maar moeilijk toetsbare hypothese over de effecten van spanning op individueel gedrag, namelijk dat de invloed van spanning een curvilineaire vorm vertoont en gunstig is tot een bepaald punt, maar dat voortdurende, intense spanning het cognitief vermogen van een individu negatief zal beïnvloeden.<sup>14</sup>

De bevindingen, bevestigd in de andere gevalstudies uitgevoerd met het model van Brecher (zie hierboven), lijken de gangbare opvatting te weerspreken dat juist in situaties van intense spanning cognitieve ideeën in sterke mate het besluitvormingsproces zullen beïnvloeden.<sup>15</sup> Een dergelijke conclusie is mijns inziens echter voorbarig. Twee sleutelbeslissingen blijven onverklaard wanneer niet verwezen wordt naar de cognitieve ideeën-wereld van individuen, namelijk de beslissing in Berlijn te blijven op het moment dat de Russen de blokkade afkondigen, en het besluit op 27 juli het conflict niet te laten escaleren, maar de luchtbrug te handhaven. Shlaim merkt in zijn analyse van Truman zelf al op dat de Verenigde Staten voortdurend minstens drie mogelijkheden hadden: terugtrekken, een treinconvooi door de corridor naar West-Berlijn sturen als uitdaging, of een luchtbrug op touw te zetten (Little en Smith 1988: 239-240). De beslissing in Berlijn te blijven kan alleen worden begrepen uit de definitie van de situatie als een test van de wil om de Russische expansie te weerstaan, ondanks de militaire onverdedigbaarheid van West-Berlijn. Het besluit het conflict niet te laten escaleren kan niet begrepen worden door de manier waarop in het Brecher-model cognitieve ideeën worden geoperationaliseerd. Brecher veronachtzaamt in zijn model het inzicht dat verschaft zou kunnen worden door de categorie van instrumentele cognitieve ideeën, zoals die binnen de *operational code* wel voorkomen, die opvattingen over tactiek en strategie weergeven. Dergelijke ideeën zouden wellicht een beter inzicht hebben gegeven in de beslissing van escalatie af te zien.

Het analysemodel van Brecher is in die zin een verbetering van bestaande studies van de invloed van cognitieve ideeën op de vorming van beleid dat het een duidelijk beeld geeft van de onafhankelijke variabele, namelijk de kwaliteit van het besluitvormingsproces, en dat het een operationalisatie verschaft van de interveniërende variabele, waargenomen, ervaren spanning. Het is jammer dat de cognitieve ideeënwereld zelf vaag is uitgewerkt en wordt gekoppeld aan een vaag concept als de algemene oriëntatie van het overheidsapparaat. Een meer systematische classificatie van cognitieve ideeën zou Brechers omvangrijke analysemodel wellicht nog kunnen versterken en meer inzicht kunnen geven in de specifieke rol van individuele *belief systems*.

4.2 *De schakel tussen 'belief system' en internationale politiek: het nut van 'operational code'-studies* – Aan de hand van de door hem opgestelde *operational code* van Henry Kissinger wil Harvey Starr onderzoeken of de cognitieve ideeën-wereld van een individu een doorslaggevende factor kan zijn ter verklaring van het Amerikaanse beleid tegenover China en de Sovjetunie gedurende de eerste helft van de jaren zeventig (Starr 1984: 7). Hij formuleert eerst Kissingers *operational code* op basis van diens academische publicaties tot aan het moment van zijn benoeming in 1968 tot adviseur voor de nationale veiligheid door president Nixon. Kissingers cognitieve ideeën worden vervolgens geconfronteerd met zijn publieke uitspraken in die functie en later, vanaf september 1973, als minister van buitenlandse zaken, over de Sovjetunie en China.

Centraal bij Kissinger staat de notie dat de internationale status-quo, bestaande uit zogenaamde legitieme staten, te allen tijde bedreigd kan worden door zogenaamde revolutionaire staten. In een periode waarin revolutionaire staten de boventoon voeren, is het gedrag van staten slecht voorspelbaar en moet de staatsman pessimistisch zijn over de kansen op politiek succes. Wanneer sprake is van een legitieme internationale orde, waarin staten elkaar respecteren, kan de staatsman, dank zij de relatieve voorspelbaarheid van het gedrag van anderen, een hoop bereiken mits hij gebruik maakt van het meest geëigende politieke instrument: onderhandelingen. Geweld is slechts toelaatbaar indien de legitieme internationale orde in zijn bestaan wordt bedreigd. Onderhandelingen hebben echter alleen succes wanneer de staatsman zelf gematigdheid betracht bij het nastreven van zijn eigen doeleinden (Starr 1984: 44-73).

Vervolgens analyseert Starr Kissingers percepties van de Sovjetunie en China gedurende de periode 1971-1976 met een door de psycholoog Charles Osgood ontwikkeld kwantitatief meetinstrument, *evaluation assertion analysis*. Op grond van 603 openbare verklaringen door Kissinger wordt zijn houding tegenover Amerika's tegenspelers gemeten op vier dimensies: zijn perceptie van de vijandigheid van het Russische en Chinese buitenlands beleid, van hun macht, van hun succes, alsook zijn algemene waardering van deze twee landen in termen van goed en slecht (Starr 1984: 83-86). Starr is aldus in staat vast te stellen dat Kissinger een relatief open *belief system* heeft: zijn evaluaties van de Sovjetunie en China hangen af van zijn perceptie van hun beleid: hij ziet hen niet als onverzadigbare en inherent slechte politieke actoren.<sup>16</sup> Dit is consistent met zijn opvatting dat beide landen geen revolutionaire actoren (meer) zijn, maar zijn opgenomen in de legitieme internationale politieke orde. Een negatief beeld van de Sovjetunie ontwikkelt Kissinger pas wanneer hij de Sovjet-bemoeienis met Angola en de Hoorn van Afrika in 1975 en 1976 interpreteert als een

bedreiging van de legitieme internationale politieke orde (Starr 1984: 75-122).

Ondanks deze fraaie analyse blijft de vraag overeind of Kissingers percepties nodig zijn om het Amerikaanse beleid ten opzichte van de Sovjetunie en China te verklaren. Starr probeert daarop een antwoord te formuleren door de dynamiek van Kissingers percepties te confronteren met de scores van Amerikaans-Russische en Amerikaans-Chinese betrekkingen tussen 1972-1974 op de schaal van interacties tussen staten, ontwikkeld door Edward Azar en Thomas Sloan op basis van de door hun beheerde *Conflict and Peace Data Bank* (Starr 1984: 126-128). Starrs hypothese dat een verbetering van Kissingers perceptie van de Sovjetunie en China wordt gevolgd door een positievere houding van de Verenigde Staten (en vice versa) wordt niet in voldoende mate bevestigd (Starr 1984: 128-142). De conclusie van het boek luidt dan ook dat percepties geen voldoende, hooguit een noodzakelijke voorwaarde vormen voor het verklaren van buitenlands beleid.

Starr moet worden geprezen voor zijn methodologische precisie: hij heeft een scheiding aangebracht tussen het bronnenmateriaal waarop hij Kissingers *operational code* baseert en de data die de basis vormen voor Kissingers percepties als beleidsmaker en voor de Amerikaanse houding tegenover zijn politieke opponenten. Zo ontstaat een duidelijk onderscheid tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen, hetgeen in vele studies van cognitieve ideeën en politiek gedrag nogal eens wordt vergeten, zoals in White's en Shlaims bijdragen aan de bundel van Little en Smith (1988: 209-226, 227-241). Starr lijkt de door Alexander George (1979: 106-107) voorgeschreven *process tracing*-methode te volgen om de relatie tussen cognitieve ideeën en politiek gedrag na te gaan. George stelt dat beleidsprocessen stap voor stap moeten worden gevolgd en dat moet worden nagegaan op welke manier cognitieve ideeën binnenkomende informatie selecteren, interpreteren, bepaalde alternatieven aanwijzen of uitsluiten en zodoende op een bepaalde uitkomst aansturen. Starr heeft inderdaad diverse tijdsvakken onderscheiden om fluctuaties in percepties te vergelijken met veranderingen in beleid, maar maakt daarbij mijns inziens een vergissing. Hij is er impliciet van uitgegaan dat de perceptie van de tegenstander een *master belief* vormt in Kissingers *operational code* en derhalve zijn belangrijkste richtsnoer voor beleid. Starrs eigen analyse evenwel laat volgens mij zien dat de aard van het internationale politieke systeem die kwalificatie beter past: de internationale orde kan ieder moment verstoord worden door een staat die de status-quo bedreigt. Uit die observatie volgt welke staat op een bepaald moment een werkelijke opponent is en hoe die tegemoet getreden moet worden. In zijn vergelijking van ideeën en beleid

had Starr zich daarom niet moeten beperken tot de relatief ontspannen periode, in Kissingers termen, van legitieme internationale politieke orde, van 1972 tot 1974, maar had op zijn minst een periode toe moeten voegen waarin de Sovjetunie of China met hun beleid de status-quo in gevaar brachten. De werkelijke congruentie tussen Kissingers cognitieve ideeën en het buitenlands beleid van de Verenigde Staten ligt in een omslag in percepties en beleid onder dergelijke omstandigheden. Een zodanige omslag lijkt zich te hebben voorgedaan in de periode 1975-1976, toen de Sovjetunie agressieve activiteiten in Angola en de Hoorn van Afrika ontplooidde. Dit zou betekenen dat Kissingers cognitieve ideeën een zwaarwegende factor zijn ter verklaring van het Amerikaanse beleid tegenover de Sovjetunie in die jaren.

## 5. Conclusie

Analyses met behulp van individuele *belief systems* kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan verklaringen van internationale politiek, mits de volgende probleemstelling als uitgangspunt wordt genomen: kan uitkomst X begrepen worden zonder kennis van de cognitieve ideeën van Y?<sup>17</sup> De hierboven besproken literatuur laat zien dat in een dergelijk geval de *operational code*-benadering en het analysemodel van Brecher grote mogelijkheden bieden om de rol van individuele cognitieve ideeën in besluitvormingsprocessen na te gaan. De aangehaalde gevalstudies laten bovendien zien hoe verklaringen met behulp van cognitieve ideeën zich verhouden tot meer traditionele benaderingen van internationale betrekkingen.

Shlaims *case study* van de Russische blokkade van Berlijn laat zien dat een *belief system*-benadering een antwoord geeft op twee vragen waarmee een (neo)realistische benadering geen raad weet, namelijk waarom men besloot in een militair onverdedigbaar Berlijn te blijven, en waarom men de beslissing nam het conflict niet te laten escaleren. Aldus helpt een analyse met cognitieve ideeën begrijpen wanneer verschillende verklaringsmodellen meer of minder relevant zijn.

Starrs analyse van Kissingers cognitieve ideeën-wereld laat bovendien zien dat *belief systems* een verbinding tot stand kunnen brengen tussen verklaringen die zich op verschillende analyseniveaus bevinden. Het is Kissingers perceptie van een verandering in de aard van het internationale politieke systeem, die de verklaring vormt van een hardere Amerikaanse opstelling tegenover de Sovjetunie. Als het waar is dat ideeën over de aard van het internationale politieke systeem een belangrijke kandidaat zijn voor het predikaat *master belief* (Holsti 1977), dan biedt onderzoek dat der-

gelijke ideeën als uitgangspunt neemt, de mogelijkheid de interactie na te gaan tussen enerzijds zogenaamde 'harde' gegevens over de positie van nationale staten in het internationale politieke systeem en anderzijds de manier waarop politici deze percipiëren en daar vervolgens naar handelen. Zo kan een deel van de klacht worden weggenomen dat het (neo)realisme té algemene verklaringen van internationale betrekkingen biedt, en te veel gebeurtenissen onverklaard laat.

## Noten

1. Zie voor een overzicht van literatuur Keohane (1986). De belangrijkste theoretische exponenten van het neorealisme is Kenneth Waltz (1979). Meer recent empirisch werk komt van Walt (1987).
2. De meest relevante theoretische studie is nog altijd van Robert Jervis (1976). Andere voorbeelden van literatuur zijn de werken van Jönsson (1982), Falkowski (1979), Hoppie (1982) en Hermann en Milburn (1977).
3. In deze opvatting blijft een *belief system*-benadering van internationale politiek trouw aan de uitgangspunten van de stroming binnen de cognitieve psychologie bij wie zij leentjebuurt speelt: ten eerste dat beleidsmakers een grote last van binnenkomende informatie krijgen te verwerken. Ten tweede dat zij maar in beperkte mate in staat zijn deze informatie te verwerken. Ten derde dat zij daarom moeten vertrouwen op twee technieken ter vereenvoudiging van deze informatie: a. vertrouwen op bestaande kennisstructuren om informatie op te nemen en te beoordelen; b. vertrouwen op analysemethoden die weinig moeite kosten en een snelle oordeelsvorming toestaan (Tetlock en McGuire 1986: 256-258).
4. Ook Robert Nozick komt tot de conclusie dat het individu geen ideeënpatroon door de maatschappij opgelegd krijgt, maar dat de ideeën van een individu een filtermechanisme vormen dat zijn gedrag binnen een gemeenschap beïnvloedt (Nozick 1974: 314-317, met name 316).
5. Zie bij voorbeeld Janis (1982).
6. Het begrip 'open' *belief system* lijkt een tegenstrijdig begrip. Het *belief system* dat als filtermechanisme dienst doet, veronderstelt een zekere rigiditeit. Als openheid het kenmerk van een *belief system* is, dan verliest het zijn waarde als filtermechanisme van het individu (Little en Smith 1988: 29-30). Het wordt dan lastiger het *belief system* als onafhankelijke variabele te hanteren. Voor een optimistische kijk op dit probleem, zie de analyse van de *operational code* van Henry Kissinger, John Kennedy en John Foster Dulles door Stuart en Starr (1981-1982, met name 27-28).
7. Vergelijk Tetlock en McGuire (1986: 256-258).
8. Holsti geeft een beredenering van zijn uitgebreide classificatie van cognitieve ideeën in zijn handleiding bij het hanteren van de *operational code* (Holsti 1976a). Zie voor een scherpe kritiek op deze classificatie Sjöblom (1982).
9. Deze veronderstellingen staan ter discussie: vele cognitief psychologen zijn

geneigd een mens meer als een probleemoplosser te beschouwen, die problemen op een naïef-wetenschappelijke manier aanpakt (George 1980: 58-61).

10. Vergelijk Carter die in zijn memoires vermeldt dat de Russische inval in Afghanistan zijn beeld van de Russen geheel deed omslaan (1982: 473-476). Voor een verklaring van Carters omslaan in termen van een weloverwogen *timing* van zijn 'beking' in verband met de binnenlandse publieke opinie, zie T. G. Hart (1982: 185 e.v.).
11. Te weten Brecher, met Geist (1980), Shlaim (1983), Dowty (1984), Dawiska (1984) en Jukes (1985).
12. Zelfs Shlaim laat in zijn bijdrage aan de bundel van Little en Smith geheel buiten beschouwing hoe hij aan Trumans cognitieve ideeën is gekomen, ook al borduurt hij voort op zijn studie van de Berlijn-crisis met het Brecher-model (Little en Smith 1988: 227-241).
13. Men moet evenwel bedenken dat een speurtocht naar meer informatie niet noodzakelijkerwijs een aanwijzing is voor een kwalitatief beter besluitvormingsproces. Het vragen om meer informatie kan ook een methode zijn om beslissingen voor zich uit te schuiven.
14. Vergelijk Janis en Mann (1977: 466-52).
15. Zie b.v. Holsti (1976b: 29-33) en George (1979: 107-113).
16. Dit in tegenstelling tot bij voorbeeld John Foster Dulles die elke stap van de Sovjetunie negatief interpreteerde; vandaar de benaming *inherent bad faith model* (Stuart en Starr 1981-1982).
17. Vergelijk George (1979).

## Literatuur

- Axelrod, Robert (red.), *Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton University Press, Princeton 1976.
- Barber, James David, *The Presidential Character. Predicting Performance in the White House*, Third Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1985.
- Boulding, Kenneth E., *The Image: Knowledge in Life and Society*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1956.
- Brecher, Michael, Blema Steinberg en Janice Stein, 'A Framework for Research on Foreign Policy Behavior', *Journal of Conflict Resolution* (13), 1, 1969, p. 75-101.
- Brecher, Michael, met Benjamin Geist, *Decisions in Crisis: Israel, 1967 and 1973*, University of California Press, Berkeley 1980.
- Brecher, Michael, Jonathan Wilkenfeld en Sheila Moser, *Crises in the Twentieth Century. Volume I: Handbook of International Crises; Volume II: Handbook of Foreign Policy Crises*, Pergamon Press, 1988.
- Carter, James, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, Bantam, New York 1982.
- Dawiska, Karen, *The Kremlin and the Prague Spring: Decisions in Crisis*, University of California Press, Berkeley 1984.

- Dowty, Alan, *Middle East Crisis: U.S. Decision Making in 1958, 1970 and 1973*, University of California Press, Berkeley 1984.
- Falkowski, L.S. (red.), *Psychological Models in International Politics*, Westview, Boulder 1979.
- Gardner, Hall, 'Averting World War III: Beyond the World War I, World War II Analogies', *SAIS Review* (8), 2, 1988, p. 121-136.
- George, Alexander L., 'The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making', *International Studies Quarterly* (13), 1969, p. 190-222.
- George, Alexander L., 'The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior. The "Operational Code" Construct', in: L.S. Falkowski (red.), *Psychological Models in International Politics*, Westview, Boulder 1979, p. 95-124.
- George, Alexander L., *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice*, Westview Press, Boulder, Colorado 1980.
- Hart, Jeffrey A., 'Cognitive Maps of Three Latin American Policy Makers', *World Politics* (30), 1, 1977, p. 115-140.
- Hart, Thomas G., 'Perceiving "Afghanistan": Some Questions about the Applicability of Theoretical Insights in Analysing Perceptions in a Current Crisis'. In: Jönssen (red.), 1982, p. 178-198.
- Heradstveit, Daniel, en Ove Narvesen, 'Psychological Constraints on Decision Making: A Discussion of Cognitive Approaches: Operational Code and Cognitive Map', *Cooperation and Conflict. Nordic Journal of International Relations* (13), 1978, p. 77-92.
- Heradstveit, Daniel, en G. Matthew Bonham, 'Decision Making in the Face of Uncertainty: Attributions of Norwegian and American Officials', *Journal of Peace Research* (23), 4, 1986, p. 341-356.
- Hermann, Margaret G., en Thomas W. Milburn (red.), *A Psychological Examination of Political Leaders*, The Free Press, New York 1977.
- Holsti, Ole R., 'The "Operational Code" Approach to the Study of Political Leaders: John Foster Dulles' Philosophical and Instrumental Beliefs', *Canadian Journal of Political Science* (3), 1, 1970, p. 123-157.
- Holsti, Ole R., '"Operational Code" Beliefs Systems: A Code-Book', Final Report to the National Science Foundation, 1976a.
- Holsti, Ole R., 'Foreign Policy Formation Viewed Cognitively', in: Axelrod (red.), 1976, p. 18-54.
- Holsti, Ole R., 'A Typology of "Operational Code" Belief Systems', paper gepresenteerd op de 'Conference on Approaches to Decision-Making' te Oslo, april 1977.
- Holsti, Ole R., 'The Belief System and National Images: John Foster Dulles', in: Ralph K. White (red.), *Psychology and the Prevention of Nuclear War*, New York University Press, New York 1986, p. 322-335.
- Hopple, Gerald (red.), *Biopolitics, Political Psychology and International Politics*, Frances Pinter, Londen 1982.
- Janis, Irving, en Leon Mann, *Decision Making. A Psychological Analysis of Conflict,*

- Choice and Commitment*, The Free Press, New York 1977.
- Janis, Irving L., *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin, Boston (herziene en uitgebreide uitgave van *Victims of Groupthink*, 1972) 1982.
- Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton 1976.
- Johnson, Loch K., 'Operational Codes and the Prediction of Leadership Behavior: Senator Frank Church at Midcareer', in: Margaret G. Hermann en Thomas W. Milburn (red.), 1977, p. 80-119.
- Jönsson, Christen (red.), *Cognitive Dynamics and International Politics*, Frances Pinter, Londen 1982.
- Jukes, Geoffrey, *Hitler's Stalingrad Decisions*, University of California Press, Berkeley 1985.
- Keohane, Robert O. (red.), *Neorealism and Its Critics*, Columbia University Press, New York 1986.
- Lieshout, R.H., en Johan K. De Vree 'How organizations decide. A systems-theoretic approach to the "behavior" of organizations', *Acta Politica* (20), 2, 1985, p. 129-155.
- Little, Richard, en Steve Smith (red.), *Belief Systems and International Relations*, Basil Blackwell, Londen 1988.
- McLellan, David S., 'The "Operational Code" Approach to the Study of Political Leaders: Dean Acheson's Philosophical and Instrumental Beliefs', *Canadian Journal of Political Science* (4), 1971, p. 52-75.
- May, Ernest R., *'Lessons' of the Past*, Oxford University Press, New York 1973.
- Neustadt, Richard E., en Ernest R. May, *Thinking in Time. The Uses of History for Decisionmakers*, The Free Press, New York 1986.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, Basil Blackwell, Oxford 1974.
- Richardson, J.L., 'New Insights on International Crises', *Review of International Studies* (14), 4, 1988, p. 309-316.
- Shlaim, Avi, *The United States and the Berlin Blockade 1948-1949. A Study in Crisis Decision Making*, University of California Press, Berkeley 1983.
- Sjoblom, Gunnar, 'Some Problems of the Operational Code Approach', in: Jönsson (red.), 1982, p. 37-74.
- Skinner, Quentin, 'Meaning and Understanding in the History of Ideas', *History and Theory* (8), 1969, p. 3-53.
- Smith, Steve, 'Foreign Policy Analysis and the Study of British Foreign Policy', bijdrage aan "ESRC's Britain in the World Initiative", 1987.
- Starr, Harvey, *Henry Kissinger. Perceptions of International Politics*, The University Press, of Kentucky, Lexington 1984.
- Stuart, Douglas T., en Harvey Starr, 'The "Inherent Bad Faith Model" Revisited: Dulles, Kennedy and Kissinger', *Political Psychology* (3), 3/4, 1981-1982, p. 1-33.
- Tetlock, Philip E., en Charles B. McGuire Jr., 'Cognitive Perspectives on Foreign Policy', in: Ralph K. White (red.), *Psychology and the Prevention of Nuclear War.*

- A *Book of Readings*, New York University Press, New York, 1986, p. 255-276.
- Thorne, Christopher, 'International Relations and the Promptings of History', *Review of International Studies* (9), 1983, p. 123-135.
- Verbeek, Bertjan, 'Cognitive Beliefs and Foreign Policy Decision Making', ongepubliceerd manuscript, Europees Universitair Instituut, Florence 1987.
- Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca 1987.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison Wesley, Reading 1979.

## Boekbesprekingen

Adam Szirmai, **Inequality Observed; A study of attitudes towards income inequality**. Aldershot Avebury 1988.

De Aldershot-uitgave van Szirmai's boek is een handelsversie van zijn proefschrift (1986 Febodruk Enschede). Szirmai onderzoekt opvattingen omtrent nivellering, inkomensmatiging en sociale conflicten. Hij presenteert niet alleen zijn onderzoeksresultaten maar gunt de lezer ook een kijkje in zijn keuken waar hij met meer dan zeshonderd variabelen verschillende recepten uitprobeert. De ingrediënten, met behulp waarvan Szirmai zijn menu kan samenstellen, betreft hij van een enquête, in 1980 gehouden onder 952 voltijds werkenden in Nederland, waarin opvattingen werden gemeten over onder andere inkomenspositie, inkomensverdelen, werksituatie en arbeidssatisfactie. In de hoofdstukken 4, 5 en 9 worden de opvattingen over inkomensverdeling beschreven en geanalyseerd. Hierin komen methodologisch interessante bespiegelingen aan de orde zoals (1) de wijze waarop het begrip relatieve deprivatie geoperationaliseerd kan worden aan de hand van de theorieën van T.R. Gurr en W.G. Runciman, en (2) de wijze waarop inkomensongelijkheid en sociale conflicten met elkaar samenhangen. Het doel van zijn studie blijkt echter vooral gelegen in het verklaren van het Nederlandse nivelleringsethos, de 'ethic of equalization'. In hoofdstuk 2 geeft Szirmai een kort overzicht van de naoorlogse inkomenspolitiek en de inkomensontwikkeling in Nederland. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 deze Nederlandse inkomensontwikkeling en het nivelleringsethos geïnterpreteerd als een onderdeel van een '... widespread preference of income equalization as an expression of long-run processes of delegitimization of inequalities of reward in Western societies' (p. 202).

Szirmai is zo bang dat hij geïdentificeerd zal worden met onderzoekers die survey-analyses opvatten als 'measurement without theory', dat de lezer naast bovenstaand genoemde onderwerpen een breed scala van theorieën krijgt voorgezet. Een greep uit het aantal onderwerpen dat Szirmai denkt te moeten aansnijden levert het volgende op: in hoofdstuk 3 construeert Szirmai een sociologische synthese van weberiaanse dimensies met de civilisatietheorie van Norbert Elias. Vervolgens wordt een poging gedaan de micro-economie te verbinden met de macrosociologie. In hoofdstuk 7 wordt een uitweiding gegeven over de individuele wel-