



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Boekbespreking van: The public's impact on foreign policy

Baehr, P.R.

### Citation

Baehr, P. R. (1975). Boekbespreking van: The public's impact on foreign policy. *Acta Politica*, 10: 1975(1), 103-105. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451527>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451527>

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

laten verleiden tot een morele kruistocht tegen de in het verleden gevoerde koloniale politiek. Een zekere tekortkoming acht ik dat aan het eind niet geheel duidelijk wordt wat nu precies de beoogde bijdrage van de studie is geweest tot de kennis van het gedrag van kleine staten in het algemeen. Voor mij bestaat die uit het inzicht dat kleine staten, die binnen bepaalde grenzen dreigementen en weerspanning niet schuwen, een dusdanig effectief gebruik van een bijzondere strategische positie kunnen maken, dat het beleid van hun machtige beschermers wezenlijk wordt beïnvloed.

A. van Staden

Joseph Frankel, **Contemporary International Theory and the Behaviour of States**. Oxford (Oxford University Press) 1973, -131 blz., £ 1,25

Het boek informeert over wetenschappelijke benaderingen, modellen, ontwerpen etc. van internationale betrekkingen. De auteur, hoogleraar in de politologie aan de universiteit van Southampton, wijst meteen al in het begin op de vele en onderscheiden methoden in de bestaande theorieën over de internationale betrekkingen en daarmee op het kameleonachtige karakter van het begrip 'theorie'. Hij beperkt zich tot een beschrijving, illustreert deze met voorbeelden en voegt een — meestal vreemd — oordeel eraan toe. Hij geeft geen analyse of reflectie van de theorieën, maar ook van een eigen theorie kan geen sprake zijn. Behavioristische theorietypen worden gepresenteerd, historisch-sociologische of historisch-materialistische theorieën ontbreken. Daardoor wordt er alleen met VS-amerikaanse auteurs rekening gehouden.

Frankel maakt allereerst onderscheid tussen 'methoden-gerichte' benaderingswijzen' zoals simulatie, het verzamelen van data, het quantificeren en de prognose, die theoretisch op verschillende manieren gebruikt worden. De theorieën zelf brengt hij in drie hoofdgroepen onder, systeem-, handelings- en interactietheorie als ook integratietheorie als tussengroep. Iedere groep wordt in een hoofdstuk van ongeveer vijftien bladzijden afgehandeld. Uiteraard bevat een dergelijk overzicht niet meer dan een gesystematiseerd — en daardoor nuttig — resumé van conventionele VS-amerikaanse readers. Onder systeemtheorie wordt ook het linkage-concept behandeld, onder handelings-theorie van de staat vallen beslissingsmodellen, waarnemingsanalyses, concepten van het nationaal belang en van de nationale rol en onder interactietheorie verstaat de auteur de polemologie, het analyseren van conflicten, de spel- en onderhandelings-theorie. Iedere classificatie is min of meer willekeurig, maar men kan de polemologie niet als een deel van de interactietheorie beschouwen, eerder is hier sprake van een omgekeerde verhouding.

Het boek begint met een hoofdstuk over de verhouding theorie en praktijk. De auteur geeft hier alleen maar triviale opmerkingen, omdat hij dit probleem terugbrengt tot de relatie van theoretici en practici (= diplomaten, politici). Helaas betekent ook op andere plaatsen in het boek kortheid oppervlakkigheid en in het tweede hoofdstuk over het thema 'The Nature of International Theory' ook twijfelachtigheid. Daartoe enige voorbeelden: 'Thus the 'balance of power' theory was a reasonably adequate explanation of the basis of the nineteenth-century international system, as Marx's theory was applicable to the early stages of the Industrial Revolution; neither theory is able to explain later periods' (blz. 9). Wat wordt hier bedoeld met de balance of power theorie. Over het hier geopenbaarde 'begrip' van Marx nog maar te zwijgen. Nog een voorbeeld: 'In fact,

domestic-foreign linkages are so difficult to comprehend that even the theoreticians specializing in them are still very hazy about them' (blz. 5). Zelfs de theoretici? Welke? En waarom juist deze? En andere? Tenslotte dit voorbeeld: 'Earliest in the field were the international lawyers... A second wave came through diplomatic history...'. (blz. 17). En waar blijft de politieke economie? De imperialismeanalyse?

Het laatste hoofdstuk van het boek bevat een case-study over het toetreden van Groot-Brittannië tot de Europese Gemeenschap, waarbij gebruik wordt gemaakt van de tevoren ontwikkelde theoretische categorieën. Dit is aardig bedacht van de auteur, maar het is ook verraderlijk. Want juist hier wordt de beperktheid van de behavioristische theorieën op dramatische wijze duidelijk. Over oorzaak en aanleiding, over de bewegende krachten en werkende tendenzen, over de sociaal-economische belangen en over een historische bestemming van de integratie wordt namelijk niet gesproken. De reden voor de splitsing van de 'political elite' in 'pro- and anti-marketters' wordt gezien in 'the different ways in viewing Britain's longrange interests projected from her historical past and her national tradition' (blz. 115). Deze explicatie is oppervlakkig. Dit is ook noodzakelijk, als men tenminste niet via het begrip 'national interest' komen wil tot een maatschappijtheoretische analyse. De auteur weet dat het begrip 'national interest' misbruikt wordt en vaag is, maar toch kan hij er niet van afzien (blz. 77). En op die manier wordt oppervlakkigheid methode.

Als reden voor zijn keuze van behavioristische benaderingen en zijn vasthouden aan het begrip 'national interest' geeft Joseph Frankel in zijn voorwoord zijn idiosyncrasie en ervaring op dit gebied. Zeker zou de onbevange lezer meer hebben aan een verwijzing naar de wetenschappelijk theoretische, wetenschappelijk politieke en wetenschappelijk organisatorische achtergrond van de door hem voorgestelde theorieën. Alleen al door zijn volume (131 p.) kan het boek nauwelijks meer zijn dan een primaire inleiding in het ondertussen conventioneel geworden theoretiseren over internationale betrekkingen. Rekening houdend met de genoemde bezwaren kan men het als zodanig gebruiken, omdat het overzichtelijk en zonder pretenties geschreven is.

Kurt P. Tudyka

Bernard C. Cohen. **The Public's Impact on Foreign Policy**. Boston (Little, Brown and Company) 1973, xi + 222 blz., £ 2,50

Cohen's nieuwe boek over de relatie tussen openbare mening en buitenlandse politiek in de Verenigde Staten sluit aan bij eerder werk op dit gebied zoals van Gabriel Almond (*The American People and Foreign Policy*, 1950), James Rosenau (*Public Opinion and Foreign Policy*, 1961) en van Cohen zelf (*The Political Process and Foreign Policy*, 1957). Kort gezegd probeert hij aan te geven welke perceptie de besluitvormers in de buitenlandse politiek hebben van de meningen die bij het Amerikaanse volk bestaan en welke rol deze meningen spelen in het besluitvormingsproces.

Voor een belangrijk deel ontleent schrijver zijn gegevens aan vijftig interviews die hij gedurende het studiejaar 1965-1966 met ambtenaren van verschillende niveaus en afdelingen van het State Department en het Bureau voor Internationale Ontwikkelingszaken (A.I.D.) heeft gehouden. Op deze interviews, aanvullend met de resultaten van eerdere interviews onder zijn leiding door studenten gehouden, benevens de bestaande primaire en secundaire literatuur baseert Cohen een groot deel van zijn analyse. Deze methode heeft het voordeel dat het

op zijn minst een goed illustratief inzicht geeft in de manier van denken van ambtenaren op het State Department (Van Staden heeft in zijn proefschrift over de rol van Nederland binnen de NAVO met vrucht van een soortgelijke methode gebruik gemaakt.); het heeft echter grote nadelen, als men er, zoals Cohen doet, te vergaande conclusies aan verbindt of er statistische bewerkingen op toepast. Zo kan men nauwelijks als overtuigende bewijsvoering aanvaarden dat de ambtenaren van het State Department zelf van mening zijn dat zij altijd 'publieke belangen' zouden laten prevaleren boven particuliere economische belangen (blz. 103-104). Het zou bepaald naïef zijn een andersluidende reactie van ambtenaren te verwachten, geheel afgezien van de vraag of ze juist of onjuist is. Onjuist lijkt het ook om op een totaal van vijftig respondenten met percentages te gaan werken. Toch doet Cohen dat als hij bekijkt op welk niveau binnen het State Department contacten met particuliere belangengroepen worden onderhouden ('... 4 per cent (one person) was at the Assistant Secretary level or higher; and 8 per cent (two people) were Special Assistants'. (blz. 99). Ook lijken vijftig interviews wat weinig om een tabel op te baseren waarin verschillende varianten van meningen gerelateerd worden aan hun, blijkens de antwoorden van de besluitvormers, effect op het besluitvormingsproces (tabel III blz. 138). Het materiaal is te mager voor de conclusies die Cohen er graag aan zou willen verbinden.

Dat neemt niet weg dat het boek niet onbelangrijke inzichten bevat. Zo wordt sterk de nadruk gelegd op het verschil tussen de officieel door de besluitvormers aangehangen (democratische) normen en hun feitelijk handelen. Besluitvormers beweren wel dat er 'grenzen' zijn aan hun vrijheid van handelen, die zij niet kunnen overschrijden zonder in strijd te komen met de 'openbare mening'. In feite worden deze 'grenzen' geheel door de beleidsvoerders zelf bepaald. Dit komt overeen met Cohen's constatering dat de ambtenaren van het State Department in meerderheid van mening zijn dat zij zelf het best kunnen bepalen wat het nationale belang van de Verenigde Staten voorschrijft. Hun relatie tot het Amerikaanse publiek kenmerkt zich dan ook meer door de wens het publiek in te lichten over c.q. te overtuigen van de juistheid van het gevoerde beleid, dan kennis te nemen van meningen die leven ten aanzien van buitenlandse politiek. De tijdens de Tweede Wereldoorlog opgerichte afdeling voor openbare zaken, die aanvankelijk meer dan twintig personeelsleden telde, werd gaandeweg in omvang verminderd, totdat deze in 1965 nog uit één Public Opinion Adviser bestond met een staf van drie mensen.

De inkrimping — politiek interessant detail — kreeg gelijkelijk onder Republikeinse (Eisenhower) en Democratische (Kennedy) presidenten zijn beslag. Voorzover men op het State Department überhaupt belangstelling heeft voor wat er onder de bevolking leeft, vertrouwt men liever op intuïtie dan op wetenschappelijk verantwoorde opiniepeilingen, maar — voegt Cohen hier nuchter aan toe — gezien de doeleinden is het allerminst zeker dat intuïtie op dit gebied veel onnauwkeuriger of misleidender informatie zou opleveren dan wetenschappelijk onderzoek.

Het begrip 'openbare mening' zelf wordt door Cohen pas in zijn derde hoofdstuk (blz. 78) aan de orde gesteld, en wel vnl. in korte stukken over de verschillende verschijningsvormen die openbare mening kan aannemen, achtereenvolgens: (1) leden van het eigen gezin van de besluitvormer, (2) intieme vrienden, (3) collega's binnen het eigen department, (4) 'notabelen' of andere belangrijke personen, met name zij die vroeger op het departement hebben gewerkt, (5) deskun-

digen, (6) adviesraden, (7) belangengroepen, (8) de pers, (9) het Congres, (10) binnenkomende post van particulieren, (11) toehoorders bij lezingen van ambtenaren, (12) demonstraties, (13) opiniepeilingen. Elk van deze meningsuitingen krijgt een (noodzakelijkerwijs te) korte behandeling. Toch komen ook hier af en toe belangrijke opmerkingen naar voren die de moeilijkheid van bevredigend onderzoek nog eens accentueren. Zo merkt bijv. een ambtenaar die belast is met de behandeling van binnenkomende post op dat er weinig goed beredeneerde brieven binnenkomen, maar: 'The people who could write those kinds of letters pick up the telephone instead' (blz. 118). Cohen realiseert zich terdege dat de invloed van een paar van dit soort telefoongesprekken wel eens aanmerkelijk groter zou kunnen zijn dan die van alle binnengekomen brieven bij elkaar (waarvan overigens een groot aantal afschriften zijn van brieven die in eerste instantie aan leden van het Congres zijn gericht).

Van belang is verder nog Cohen's indeling in 'constraints', hetgeen wellicht het best met 'beleidsbeperkingen' vertaald kan worden. Hij onderscheidt 'effective constraints', waardoor ambtenaren ertoe gebracht worden beleid te voeren dat in strijd is met hun eigen voorkeuren; 'nominal constraints' — er wordt wel gezegd dat er invloed is uitgeoefend vanuit het publiek, maar er is geen enkel bewijs waaruit dat zou moeten blijken; 'ineffective constraints' — waarbij zonder succes is gepoogd ambtenaren over te halen tot het voeren van een bepaald beleid; en 'positive nonconstraints', waarbij steun wordt gegeven aan beleidsvoerders om het eenmaal gekozen beleid te continueren. Volgens de antwoorden van de door Cohen geïnterviewde ambtenaren zou er in 38 % van de gevallen sprake zijn van ineffectieve, in 25 % van effectieve beleidsbeperkingen, in 22 % van steun aan het beleid en in 15 % van nominale beleidsbeperkingen. Cohen geeft echter toe dat deze cijfers met grote omzichtigheid moeten worden gehanteerd. De indeling is wellicht bruikbaar, als men een methode zou kunnen bedenken om met zekerheid te kunnen vaststellen wat de effectiviteit van een gehanteerde 'constraint' is geweest.

Cohen's voorkeur gaat duidelijk uit naar een versterking van 'the public's impact' op de buitenlandse politiek. Hij ziet de beste mogelijkheden hiertoe in het aanmoedigen van diegenen die over de nodige kennis en informatie beschikken en toegang hebben tot de massamedia en het Congres, om deel te nemen aan beleidsdebatten. Zijn bedoeling is eigenlijk aan het 'attentive public' (in Rosenau's termen) een belangrijke contrôlerende macht toe te kennen. In samenhang hiermee noemt hij de mogelijkheid van het systematisch peilen van meningen waarbij niet alleen de verdeling daarvan ten aanzien van officieel ingenomen standpunten zou worden geregistreerd, maar waarbij tevens cognitieve en affectieve dimensies van meningen ten aanzien van verschillende beleidsalternatieven zouden moeten worden onderzocht.

Helaas geeft Cohen op geen enkele wijze aan in welke fase van het besluitvormingsproces de rol van het 'attentive public' verstrekt zou moeten worden. Zoals uit het bovenstaande genoegzaam moge zijn gebleken, is met Cohen's boek het laatste woord over de relatie tussen openbare mening en buitenlandse politiek bepaald nog niet gezegd. Het bevat echter een schat van meningen, opvattingen, conclusies, die bij wijze van hypothese zich stellig voor onderzoek ook in niet-Amerikaanse omgeving zouden lenen. Na lezing van Cohen's boek wordt men zich op zijn minst de moeilijkheden van een op bevredigende wijze verichten van een dergelijk onderzoek opnieuw bewust.

P. R. Baehr