



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Primacy or World Order

Baehr, P.R.

Citation

Baehr, P. R. (1980). Boekbespreking van: Primacy or World Order. *Acta Politica*, 15: 1980(3), 415-418.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452105>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452105>

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

die nodig nuanceren en relativiseren behoeft. Gabriel spreekt van ervaringswetenschappen, geesteswetenschappen en marxisme. Maar de exemplarische concentratie van de behandeling op kritisch-rationalisme, traditionele politieke theorie, kritische theorie en dialectisch materialisme verhult opnieuw de aanwezige verscheidenheid en elk perspectief op nieuwere ontwikkelingen. Met name die stromingen die zonder te verzeilen in essentialisme of marxisme hechten aan het interpretatieve karakter van de sociale wetenschappen en de morele en normatieve bezinning op deze samenleving niet buiten hun wetenschap menen te kunnen sluiten, blijven zo buiten het gezichtsveld.

Al met al: merendeels goede overzichten van een aantal deelgebieden van theorievorming, waar nieuw-geïnteresseerden stellig profijt van kunnen trekken. Maar na het gedegen, systematische werk van Narr en Naschold ('Einführung in die moderne politische Theorie' drie delen 1969/1971) en Von Beyme (Die politische Theorien der Gegenwart, 1972) is de bundel als geheel eerder een stap achteruit dan vooruit. De vlag voor het geheel dekt de lading onvoldoende: als 'Grundkurs Politische Theorie' schiet het boek te kort. Daarvoor deugt het didactisch niet: door het ontbreken van een brede verantwoording met een plaatsbepaling en poging tot onderlinge verbinding van de bijdragen levert dit overzicht slechts een chaotisch beeld op.

Daarvoor biedt het ook een te schéef beeld van wat er in de politieke theorievorming van de jaren zeventig aan de orde is. Node mist men de thema's die het karakter van onze samenleving zelf aan de orde stellen: democratisch gehalte; ongelijkheid; crisis van de verzorgingsstaat of échec van het laatkapitalisme; planingsproblemen; legitimiteitsproblemen; emancipatie derde wereld; etc. Of is het dan tóch zo dat voor het grootste deel de politicologie-beoefening aan de wezenlijke politieke problemen van deze samenleving voorbijschiet?

De Amerikaanse inleiding is van geheel andere opzet. Zij biedt in hoofdzaak een breed opgevatte inleiding politiek: beschrijving van politieke processen en instellingen met behulp van de bekende wetenschappelijk gemeengoede woorden begrippen en typologieën. Daaraan vooraf gaat een weinig omvangrijke en weinig diepgravende introductie in aard, object, begrippen en benaderingen van de politicologie en in enkele hoofdzaken van de 'political theory and ideology' (deel I). Problemen lijken hier nauwelijks te bestaan of bestaan te hebben. Het behaviorisme heeft de politicologie meer empirisch en wetenschappelijk gemaakt, en zo verstaan zijn vrijwel alle politicologen nu behaviorist. Het post-behaviorisme heeft gezorgd dat er ook weer andere zaken dan alleen gedrag van individuen in de aandacht kwamen (functionerende politieke instellingen; betekenis van geografische, economische, culturele e.a. factoren), én zo mogelijk geprobeerd wordt bij te dragen aan oplossingen voor de nationale en internationale problemen, zodat 'Public policy' een belangrijk deelterrein is geworden (in het boek overigens opvallend afwezig) (p. 27). En zo lijkt het in de politicologie voornamelijk koeke-één-zang en geen vuiltje aan de lucht.

De schrijvers geloven dat een combinatie van systeembenadering en pluralisme beginnende studenten de beste toegang biedt tot begrip van de wereld van de politiek (p. 27). Toepassing van de systeembenadering betekent vervolgens in concreto niet veel meer dan ordening van de stof onder bepaalde noemers. Onder 'The input agencies' komen de vorming van politieke attitudes, de politieke partijen en belangengroepen, en vertegenwoordiging en verkiezingen aan de orde (deel II). Onder 'The output agencies' wordt de bekende trits geboden van wetgeving, uit-

voering en bestuur en rechtspraak (deel III). Dan volgt de problematiek van 'Dynamics of political change', geheel gericht op de 'developing world' (= derde wereld!) met daarnaast een apart hoofdstuk over politiek (deel IV). Tenslotte krijgt 'The international System' aandacht (deel V). Onder die systeem-noemers treft men voor een groot deel een institutioneel-descriptief gerichte aanpak, zonder dat er een systeemtheoretische verwerking aan te pas komt.

Pluralisme is 'necessary . . . to facilitate the optimum level of human progress and freedom' (p. 40) Geen utopie, maar gelukkig: 'It has evolved as societies became more specialized and interdependent' (p. 49). 'We might observe that if there is such a thing as a 'perfect' pluralist political system, it comes closest to being realized in the United States and Canada' (p. 46). Deze kritiekloze, welbewuste vermenging van norm en feit is tekenend voor het maatschappij-bevestigend, vrijwel probleemloze beeld dat het boek van de Amerikaanse politieke samenleving verschaft als de beste van alle. Herhaalde verwijzingen naar Nazi-Duitsland en de Sowjet-Unie lijken er vooral toe te dienen dat beeld te versterken. Evenals de opgenomen foto's: Russische parades versus beelden van Amerikaanse verkiezingen. Watergate lijkt terloops te moeten worden gerelativeerd door verwijzing naar 'a type of Watergate crisis' bij het aftreden van Willy Brandt in Duitsland: 'In terms of seriousness, however, the Guillaume case, though quite different from Watergate, was probably as dangerous a matter as the wrongdoings that occurred in Washington during the Watergate crisis' (p. 289). Tekenend is ook dat men in de index vergeeft zoekt naar begrippen als macht, elite, klasse en men namen als bijvoorbeeld Leo Strauss, Wright Mills of Marcuse daar niet in tegen komt.

Om ook iets goeds te noemen: het boek biedt uiteraard veel informatie over kenmerkende trekken van het Amerikaanse politieke stelsel met vergelijkende uitstapjes naar landen als Japan, Engeland, ontwikkelingslanden. Het hoofdstuk over politiek geweld (overigens van een andere auteur) geeft een redelijk kritisch verhelderend overzicht van verschillende gangbare benaderingen en van diverse vormen van geweld-gebruik met veelvuldige verwijzing naar ook meer recente toepassingen in allerlei politieke situaties en ontwikkelingen.

Maar voor het geheel geldt: arme studenten die anno tweede helft zeventiger jaren zo gladjes overeenkomstig de opvattingen van de auteurs moeten worden 'gesocialiseerd' in een kritiekloze kijk op hun vak en op hun samenleving.

J. F. Verhoog

Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, New York etc. (McGraw-Hill Book Company), 1978, xv, 333 blz. \$ 12,50

Binnen de methodenstrijd in de leer der internationale betrekkingen tussen de pleitbezorgers van de 'klassieke' en die van de 'moderne' benadering van het studiegebied behoort Stanley Hoffmann tot de beste vertegenwoordigers van de eerste school. Met zijn glasheldere stijl en duidelijke argumentatie heeft deze in Frankrijk opgeleide (in de school van Raymond Aron) hoogleraar aan de Harvard University zich een klinkende reputatie verworven. Met boeken als *The State of War* (1965) en *Gulliver's Troubles: The Setting of American Foreign Policy* (1968) liet hij de buitenwereld zien dat politicologen boeiend en beleidsrelevant kunnen schrijven en niet in dorre theorieën hoeven te blijven steken. Eerder had hij in het door hem geredigeerde *Contemporary Theory and International Relations* (1960)

laten zien ook oog te hebben voor meer theoretische benaderingen.

Ook in zijn nieuwe boek over de Amerikaanse buitenlandse politiek laat Hoffmann zich van zijn beste zijde zien. Zijn quasi-verontschuldiging in het voorwoord dat het hier niet gaat om wetenschap in strikte zin, doet geen afbreuk aan de waarde van het boek: 'This is an essay, not a thorough analysis of the many complex issues our leaders must confront. It is the work of a citizen rather than of a scholar- or rather, it is the effort of a professional student of international affairs to try to draw some general lessons and to paint a broad picture for his fellow citizens, instead of addressing himself primarily to his colleagues, his students, and public officials or experts' (pp. xiii-xiv). In dit opzicht doet Hoffmann wel enigszins denken aan zijn oud-collega Henry Kissinger, die zijn geschriften ook veelal richtte op een groter publiek dan dat van de strikte vakgenoten.

Het boek behandelt globaal de condities van internationale stabiliteit in de wereld en de rol die de Verenigde Staten daarin sinds de Tweede Wereldoorlog hebben gespeeld, thans spelen en in de naaste toekomst zullen kunnen spelen. In het eerste deel analyseert Hoffmann de na-oorlogse Amerikaanse buitenlandse politiek, die hij grofweg in twee 'cycli' verdeelt: de Koude Oorlog cyclus van 1946 tot 1968 en de Kissinger-cyclus van 1969 tot 1976. In de eerste cyclus stond de gedachte van 'containment' centraal: de tweede cyclus werd meer beheerst door de persoonlijkheid van één man, Henry Kissinger, dan door een centraal begrip. Met name in zijn analyse van de periode-Kissinger toont Hoffmann zich een scherp waarnemer. Veel aandacht schenkt hij aan de handigheid waarmee Kissinger er telkens weer in slaagde zijn tegenstanders als het ware ongemerkt te ontwapenen en ze vervolgens met hun eigen argumenten te lijf te gaan. Boeiend en alleszins overtuigend is Hoffmann's schets van Kissinger's wijze van optreden: hij had de neiging vooral te luisteren naar commentaren die overeenkwamen met zijn eigen visie op een probleem; hij verpletterde zijn tegenstanders, bijvoorbeeld in de Ministeries van financiën of landbouw, met zijn argumenten, hetgeen echter bepaald niet betekende dat hij ze ook overtuigd had; dat leidde vaak tot slecht of gedeeltelijk voorbereide voorstellen, bijvoorbeeld op internationale conferenties, die onvoldoende gesteund werden door andere departementen. Zeer overtuigend is Hoffmann's beschrijving van Kissinger's relatie tot de communicatiemediën:

'He had relied heavily on the chumminess of the media. But there is great danger in turning diplomatic performance into stardom. The popularity of stars is fickle: one flop, and they are out. Moreover, when the currency is power, not image, sooner or later journalists rebel against being used as conduits. Between them and stars, the latter's agents usually serve as buffers. Between them and Kissinger stood no intermediary. He had taken all the credit when things went well. He got all the blame when they went badly' (p. 73).

Kissinger slaagde erin naar buiten toe de positie van de Verenigde Staten redelijk overeind te houden, zelfs ondanks de debacle van Vietnam. Zijn zwakte lag veel meer in eigen land. Kissinger bleek niet in staat op de juiste manier in te spelen op de binnenlandse krachten binnen de Verenigde Staten die zich bezighouden met de buitenlandse politiek. Het is onder andere tegen deze achtergrond dat Hoffmann, na in het tweede deel een analyse gegeven te hebben van de huidige internationale situatie, in het derde deel zich bezighoudt met de eisen die gesteld moeten worden aan een nieuwe Amerikaanse buitenlandse politiek. 'Every aspect of American foreign policy is a part of the problem of world order' (p. 201). De twee

zijn in zijn conceptie onverbreekelijk met elkaar verbonden en wie over de toekomst van de internationale politiek schrijft, schrijft tevens over de toekomst van de Amerikaanse buitenlandse politiek. Hoffmann voert een krachtig pleidooi voor een betere afgrenzing van de respectievelijke verantwoordelijkheid van de Executieve en het Congres op het terrein van de buitenlandse politiek. Na 'Watergate' heeft men een sterk vergrote greep van het Congres op alle onderdelen van het beleid waaronder het buitenlandse gezien. Die relatie tussen Executieve en Congres moet weer in evenwicht worden gebracht. Enerzijds moet het Congres de gelegenheid krijgen zich uit te spreken over de grote beleidslijnen, anderzijds moet de Executieve enige vrijheid worden gelaten aan de onderhandelingstafel, zegt Hoffmann.

Hoe moeilijk het overigens is dit soort algemene stellingen in de praktijk bevredigend toe te passen, is inmiddels gebleken uit de onderhandelingen over het SALT II verdrag. Na lange jaren van onderhandelen is er een resultaat uit de bus gekomen dat de regeringen van de Verenigde Staten en de U.S.S.R. voldoende bevredigend achtten, om er in het voorjaar van 1979 hun handtekening onder te zetten. Het accord moet echter nog goedkeuring krijgen van de Amerikaanse Senaat. Zowel de Amerikaanse als de Sowjet-russische regering hebben al laten weten dat de overeengekomen tekst van het verdrag dermate precies is geformuleerd en zo nauw luistert dat er eigenlijk geen enkele wijziging meer in zou kunnen worden aangebracht. Dat zou de bevoegdheid van de Senaat tot goedkeuring (en amendement!) van verdragen wel in ernstige mate inperken. Er is hier duidelijk sprake van een spanningsrelatie tussen de Executieve en de Senaat; de tijd zal leren of en hoe deze spanning wordt opgelost.

In het licht van het bovenstaande verdient ook Hoffmann's pleidooi voor een nieuwe 'foreign policy elite' de nodige aandacht. Hij vindt de huidige elite groeperingen die aandacht hebben voor de buitenlandse politiek, te beperkt van omvang en van samenstelling. De communicatiemediën, de universiteiten, de zakenwereld en de grote advocatenkantoren hebben hun aandacht van de buitenlandse politiek verlegd naar binnenlandse kwesties. Als gevolg daarvan is de huidige 'foreign policy elite', volgens Hoffmann, 'both narrower and more specialized, both more fragmented internally and less deeply rooted in American society, than its predecessor' (p. 231). Hij betreurt dat, omdat een brede buitenlandse politieke elite onmisbaar is voor de regering, die immers moet steunen in haar beleid op goedkeuring van het publiek en steun van het Congres. Scherp belicht Hoffmann het belang van planning en toekomstdenken voor het buitenlands beleid. Een goed doordacht buitenlands beleid moet immers gebaseerd zijn op een visie op de ontwikkelingen in de wereld en de plaats van de Verenigde Staten in die wereld. Men zal met name een visie moeten ontwikkelen op het dilemma dat enerzijds de Verenigde Staten nog over enorme machtsbronnen en daarmee over grote invloed in de wereld beschikt, maar dat anderzijds het tijdperk van de Amerikaanse imperiale hegemonie voorbij is. 'American hegemony is over', schrijft Hoffmann (p. 320) en dat moet tot een ingrijpende herziening van de Amerikaanse kijk op de wereld leiden. Daartoe probeert hij in dit boek een aanzet te geven.

'Primacy of World Order' is een interessant boek over een belangrijk onderwerp. Voor zover men er kritiek op zou kunnen hebben, betreft dit wellicht wat al te ver doorgevoerde systematisering van de opbouw. Er is vrijwel geen onderwerp dat niet, in goed Franse traditie, wordt behandeld aan de hand van drie punten, die weer uiteenvallen in drie subpunten enzovoort. Het is een uitstekend

hulpmiddel bij het maken van een uittreksel, maar het maakt het lezen soms wat vermoeiend.

Deze kritische noot doet echter weinig af aan de waarde van dit boek voor diegenen die belang stellen in de ontwikkeling van de internationale politiek en de positie van de Verenigde Staten daarbinnen.

P. R. Baehr

William Wallace en W. E. Paterson (eds.), *Foreign policy making in Western Europe*, Farnborough (Saxon House, Teakfield Ltd), 1978, 161 pp, £ 17,75

William Wallace, schrijver, editor of co-editor van enkele boeken over buitenlandse politiek en het politieke besluitvormingsproces in Groot-Brittannië en later over het besluitvormingsproces in de Europese Gemeenschappen, heeft in de onderhavige publikatie het licht weer vooral gericht op de nationale besluitvorming, nu in een aantal Westeuropese staten. Uitgekozen zijn de eertijds grote, thans tot middelgrote mogendheden gereduceerde staten Engeland, Frankrijk en Duitsland, en verder Italië, Nederland, België, Denemarken, Noorwegen en Zweden.

Al deze staten zijn in toenemende mate van elkaar afhankelijk, of het nu om hun militaire veiligheid of om de werkgelegenheid gaat. Vraagstukken van binnenlandse en van buitenlandse politiek lopen dan ook steeds meer in elkaar over.

Daarom is het interessant na te gaan hoe het politieke besluitvormingsproces in zo sterk interdependente staten als de Westeuropese verloopt en hoe verschillen te verklaren zijn. Niet alleen verschillen in de wijze van besluitvorming in de Westeuropese staten hebben de aandacht van de onderzoekers, maar ook verschillen ten opzichte van de Verenigde Staten. Dit boek is niet alleen ontstaan uit het verlangen een 'logisch' vervolg te schrijven op de in het begin genoemde studies, het is evenzeer voortgekomen uit onvrede met de bijna volledig door Amerikanen beheerste literatuur over de buitenlandse politiek met hun 'built-in assumptions and values derived ultimately from American experience'.

Christopher Hill opent het boek met een theoretische inleiding. Eigenlijk zou de theorie ons 'general explanatory sentences' moeten verschaffen die het politieke gebeuren zowel kunnen voorspellen als achteraf verklaren (blz. 9). De nadruk ligt op het woord 'general', want: 'The search for comprehensive explorations able to predict events in detail remains an overambitious, even absurd, target' (blz. 10). Met de Israëliische politicoloog Brecher ziet hij het meest in een 'agreed framework for research', dit wil zeggen een samenstel van afzonderlijke onderzoeken op beperkte terreinen, waarop 'the interplay of different pressures can be observed and measured'. Hill beveelt de onderzoeker aan zich daarbij te spiegelen aan de verworvenheden van de psychologie en de organisatieler.

Faurby die de buitenlandse politiek van Noorwegen, Zweden en Denemarken voor zijn rekening heeft genomen verwacht in het voetspoor van Lijphart, veel van de 'comparable cases strategy'. Dit houdt in 'that we should select cases from countries which have a high degree of similarity on a number of the independent variables often considered relevant in explaining foreign policy such as economic structure and resources and characteristics of the political system and the political processes. Differences in foreign policy must thus be explained in terms of variables which are not identical'. (p. 107)

De Scandinavische landen vertonen een grote gelijkvormigheid ten aanzien van

de 'duurzame' factoren die door iemand als de Amerikaanse politicoloog Rosenau van doorslaggevende betekenis worden geacht voor de verklaring van het politieke gedrag: grootte, geografische ligging, de economische ontwikkeling en culturele en historische factoren. De Scandinavische landen zijn klein, sterk geïndustrialiseerd en democratisch. Zij geven blijk van een hoge graad van samenwerking op internationaal gebied, bijv. in het Internationaal Monetair Fonds en in ontwikkelingsvraagstukken. Maar ten aanzien van de belangrijkste beslissingen — de toetreding tot NAVO en EG — zijn hun wegen uiteengegaan. Daarvoor zijn alleszins plausibele verklaringen te geven: voor wat de NAVO betreft uit de verschillen in strategische situatie en militaire traditie, voor wat de EG aangaat uit uiteenlopende exportbelangen en uit de meer of minder sterke wens zich neutraal op te stellen in de Oost-West-tegenstelling. Maar dat betekent wel dat Rousseau's meest onafhankelijke variabelen als brengers van inzicht ons in de steek laten, althans aanvulling behoeven van de kant van de historische en culturele factoren, die zich echter vaak tot velerlei uitleg lenen.

Ten aanzien van de drie middelgrote mogendheden geeft het criterium grootte niet veel meer houvast dan dat zij niet over de machtsmiddelen beschikken van de Verenigde Staten of de Sovjet-Unie en dat het in psychologisch opzicht niet gemakkelijk is los te komen van een verleden waarin zij groter en machtiger waren. De wijze waarop zij hun verminderde status 'verwerken' wordt echter voor een niet gering gedeelte bepaald door culturele en historische factoren: Wallace noemt de neiging van de Franse presidenten, van De Gaulle tot Giscard d'Estaing, om hun volgelingen steeds opnieuw voor te houden dat Frankrijk in staat is op internationaal gebied zich op beslissende wijze te laten gelden en anderzijds het terughoudend optreden van de Duitsers, nog altijd bang om voor 'ugly Germans' door te gaan.

De geografische ligging verklaart mede een verschil in houding ten opzichte van Amerika en de Sovjet-Unie, een factor die voor de Bondsrepubliek nog een speciaal accent krijgt door de na de wereldoorlog aangebrachte Duitse deling.

Wat de economische ontwikkeling betreft: alle drie zijn industriestaten, waar de overheid zich in toenemende mate met het economisch leven heeft ingelaten en steeds meer optreedt als behartiger van de internationale belangen van het binnenlandse bedrijfsleven. De regeringen willen aan het publiek duidelijk maken dat ze in de internationale arena opkomen voor de nationale belangen, maar ze willen er doorgaans niet voor uitkomen dat ze daartoe niet in staat zijn zonder voortdurende samenwerking met andere regeringen en zonder concessies te doen! Wallace noemt 'the ability of central policy makers to monitor and to steer, and thus to hold the boundary between domestic politics and foreign policy . . . crucial to the continued viability of the nation-state' . . .

De wijze waarop de 'central policy-makers' van de 'middelgrote drie' balanceren hangt weer goeddeels af van de institutionele verhoudingen in de betrokken landen en de persoonlijke eigenaardigheden van de bewindslieden.

Volgens Sassoon, die de Italiaanse buitenlandse politiek voor zijn rekening heeft genomen, beschouwen de Italianen hun land als een klein en zwak land, waar de dominerende politici in zo sterke mate bedacht zijn op het behoud van de eigen posities, dat zij zich maar al te gemakkelijk bij de door Amerika beheerste status quo neerleggen: bij de NAVO en de door Amerikanen gewilde Europese Gemeenschap.

Sassoon spreekt van 'an extreme case of the sub-ordination of foreign policy to