

Finers theorie over de politieke interventie van militairen

Chris Lorenz

Het uitgangsprobleem van Finer is de vraag: "Hoe komt het dat militairen, ondanks het feit dat ze over de meest efficiënte organisatie beschikken om macht uit te oefenen meestal de uitvoering van politieke macht aan anderen (burgers) overlaten en zich aan hen ondergeschikt maken?" Zijn boek is erop gericht in de geschiedenis de factoren op te sporen, die deze op zichzelf merkwaardige situatie kunnen verklaren en daarmee tegelijkertijd inzicht te verwerven in de condities, waaronder militairen wel in de politiek interveniëren (Interventie wordt gedefinieerd als: de door middel van gewapende macht afgedwongen vervanging van politieke machthebbers en/of hun politiek).

Voor politieke interventie van militairen zijn volgens Finer twee reeksen factoren relevant, te weten *subjectieve* en *objectieve factoren*. Onder de subjectieve factoren gaat hij nader in op 1) de wil om te interveniëren, dat wil zeggen de *motieven* en "stemming" ("mood"), en onder de objectieve factoren behandelt hij de - maatschappelijk bepaalde - *gelegenheid* tot interventie ("opportunity").

Ad a) Motieven die militairen disponeren ("aanzetten") om te interveniëren stammen uit de militaire waarden, dat wil zeggen uit de ideologie die "de" militairen onderschrijven (Finer onderkent de simplificatie, maar biedt geen nadere differentiatie) Deze waarden plegen nauw samen te hangen met belangen. De waarde, die de militairen vaak tot interventie aanzet, is

1. hun zelfopvatting als *beschermers van een bepaalde groepsidentiteit*: militairen als "beschermers van het nationale belang" of als "redders van het land". Het vijandbeeld speelt een belangrijke rol in de vorming van zo'n militaire ideologie,

want elke militaire ideologie veronderstelt een vijand. Achter een algemene waarde als het "nationaal belang" gaan in het algemeen bijzondere, sectionele belangen schuil zoals

2. *klassebelangen*. Militairen zullen in dit geval gemotiveerd zijn om te interveniëren wanneer het politieke regime in handen dreigt te komen van leden van een andere, hun vijandige, klasse.

3. *Regionale belangen*. Militairen zullen in dit geval gedisponeerd zijn te interveniëren bij bedreiging van regionale belangen, hetgeen tot separatisme kan leiden.

4. *Corporatieve eigenbelang van de militairen*. De zorg om het behoud van de eigen autonomie is volgens Finer een van de meest voorkomende en machtigste motieven van militairen om in de politiek te interveniëren (bijv. Duitse Rijk 1871-1918, Japan 1890-1945). Dit corporatieve eigenbelang komt tot uiting in het streven om "politieke" beïnvloeding van militaire zaken buiten de deur te houden, in een felle weerstand tegen elk "politiek" plan om rivaliserende gewapende eenheden op te richten als volksmilities of presidentiële gardes, of in eisen voor betere betaling, grotere militaire budgetten en invloed op de "policy-making" (p. 235).

5. *Individueel eigenbelang van militairen*. De drang naar opwaartse sociale mobiliteit kan een motief voor interventie zijn.

6. *Elke combinatie van bovengenoemde belangen*. Finer merkt ten aanzien van zijn "check-list" van motieven zelf op dat deze een impliciete verwerping vertegenwoordigt van de visie dat klassebelang het enige motief zou zijn van militairen voor politieke interventie. De invloed van de sociale herkomst van de militairen op hun dispositie tot politieke interventie wordt veelal te niet gedaan door de invloed van de latere militaire socialisatie (pp. 230, 233). Deze heeft tot gevolg, aldus Finer, dat het motief van "corporatief eigenbelang" veelal in het spel is waar we geneigd zijn "klassebelang" aanwezig te veronderstellen. Het felle anti-communisme dat vele legers ten toon spreiden bij hun politieke interventies - op het eerste gezicht een evident geval van "klassebelang" - spruit volgens Finer dan ook voort uit de vrees van militairen dat wanneer "Links" aan de macht komt, hun "corporatief eigenbelang" in gevaar

komt. De gewoonte van (radicaal) "Links" om naast het leger een gewapende (volks-)macht in het leven te roepen vormt immers een regelrechte bedreiging voor de autonomie van het leger (in Chili zou dat volgens Finer in 1973 het geval geweest zijn).

Ad b) *Gelegenheid tot interventie.*

Bepaalde situaties maken de dragers van politieke autoriteit extra afhankelijk van de militairen.

1. Situaties waarin de politieke eenheid (nationale staat, rijk) in een conflictsituatie verkeert met een *buitenlandse* politieke eenheid. De extreme variant van deze situatie is de oorlogssituatie: in zo'n situatie worden militairen in staat gesteld te interveniëren.

2. De *binnenlandse* zaken stellen militairen in de gelegenheid tot interventie

a. bij een openlijke of acute crisis van het politieke systeem (bijv. Duitsland 1918-1923, Spanje 1916-1923), waarvan een veel voorkomende oorzaak een militaire nederlaag is;

b. bij een latente of chronische crisis van het politieke systeem, die optreedt wanneer de macht van de regeerders voornamelijk van directe geweldsuitoefening afhankelijk is;

c. in machtsvacuüm-situaties.

De centrale stelling van Finer's boek is dat de *legitimiteit van de politieke macht* bepalend is voor zowel de gemotiveerdheid/geneigdheid van militairen om te interveniëren als voor de gelegenheid om dat te doen. Zijn de dragers van de politieke macht in de ogen van de militairen gerechtigd om de macht uit te oefenen, dan zullen de militairen gemotiveerd/geneigd zijn om te gehoorzamen en niet te interveniëren. Zijn de dragers van politieke macht in de ogen van het volk gerechtigd om de macht uit te oefenen, dan zal de gelegenheid tot militaire interventie afnemen, omdat de bevolking dan niet geneigd zal zijn aan de militairen te gehoorzamen en omdat de pure fysieke dwang (of dreiging daarmee) geen efficiënte wijze is om een maatschappij te besturen. De stabiliteit en efficiency van machtsuitoefening is immers afhankelijk van de mate waarin deze macht als legitiem erkend wordt, dat wil zeggen van de mate waarin de macht erkend wordt als *autoriteit*.

De ingang van Finer's model bestaat uit een differentiëring van de legitimiteit van de politieke macht naar vier verschillende niveau's. Dit niveau kan bepaald worden aan de hand van twee criteria. Het eerste criterium is de mate waarin er een brede publieke instemming bestaat met de instituties van machtsuitoefening en de procedures van machts-overdracht. De mate van deze instemming is identiek met de mate waarin er een publieke consensus bestaat over de institutionele plaats van de politieke autoriteit en de mate van consensus dat er géén andere organisaties of personen op een legitieme wijze macht kunnen uitoefenen. Dit complex, met als hart het legitimiteitsprobleem, duidt Finer aan met het begrip "politieke formule" of "*consensus*".

Het tweede criterium voor het niveau van de politieke cultuur is de breedte en diepte van de publieke opinie. Wil men een uitspraak kunnen doen over de mate waarin er een publieke instemming bestaat met de politieke autoriteit, dan moet die publieke opinie over organisaties beschikken, die onafhankelijk van de politieke autoriteit haar mening kunnen uiten. Dit zijn volgens Finer organisaties als politieke partijen, vakbonden, kerken etc. Dit tweede criterium duidt Finer aan met het begrip "*organisatie*".

Met behulp van deze twee criteria "consensus" en "organisatie" construeert Finer een rangorde van politieke culturen op een 4-punts-schaal, oplopend van "minimaal" tot "rijp". Onderaan de ladder staan de "*minimale politieke culturen*" (niveau 4), gekenmerkt door een minimale publieke opinie en een minimale "organisatie". Hier is noch sprake van als legitiem erkende instituties en procedures van machtsuitoefening en machtsoverdracht, noch van zelfstandige organisaties van het publiek. Voorbeelden van dit type politieke culturen zijn landen als het huidige Haïti en Paraguay. Daarboven zijn de "*lage politieke culturen*" (niveau 3) te vinden, gekenmerkt door een lage mate van "consensus" en een zwakke "organisatie". In dit type politieke culturen zijn de instituties van autoriteitsuitoefening en procedures van autoriteits-overdracht niet "in het volk" geworteld en derhalve aan dis-

cussie en strijd onderhevig. Als voorbeelden van dit type politieke cultuur noemt Finer een serie landen, die onderling belangrijke graduele verschillen vertonen: onderaan figureren landen als Brazilië en Argentinië en boven aan de lijst trefpen we het hedendaagse Turkije en het Spanje van Franco aan. "*Ontwikkelde politieke culturen*" (niveau 2) onderscheiden zich van het vorige type door een sterkere "organisatie" en een redelijk ontwikkelde "consensus". Deze "consensus" is echter aan acute crises onderhevig. In dit type politieke culturen zijn de organisaties van het publiek dus hoog ontwikkeld, evenals de instituties en procedures van autoriteitsuitoefening en autoriteits-overdracht, maar de legitimiteit hiervan wordt periodiek in twijfel getrokken. Voorbeelden van dit type politieke culturen zijn Weimar-Duitsland en het Frankrijk van de 4e republiek. Bovenaan op Finer's schaal staan de zogenaamde "*rijpe politieke culturen*" (niveau 1) die gekenmerkt worden door zowel een hoge mate van "organisatie" als een hoge mate van "consensus". Het publiek beschikt hier dus over sterke "eigen" organisaties en er bestaat een hoge mate van overeenstemming over de plaats en de overdracht van de politieke autoriteit. Het hedendaagse Groot-Britannië en - jawel - Nederland gelden als voorbeeld.

Volgens Finer is de legitimiteit voor een regering van militairen

- a. in politieke culturen van het eerste niveau niet te verkrijgen - en zien de militairen in het algemeen dan ook van pogingen in die richting af;
- b. in politieke culturen van het tweede niveau zeer moeilijk te verkrijgen omdat er een grote weerstand tegen bestaat;
- c. in politieke culturen van het derde niveau eventueel verkrijgbaar omdat hier van een "vloeiende situatie" sprake is;
- d. in politieke culturen van het vierde niveau onbelangrijk.

De militairen houden rekening met dit legitimiteitsprobleem en stemmen, wanneer ze invloed op de politiek willen uitoefenen, *hun niveau van interventie* hierop af.

Als niveau's van interventie onderscheidt Finer de volgende mogelijkheden:

1) *beïnvloeding* van de politieke elite; de militairen handelen als elk ander deel van het staatsapparaat; 2) *druk of chantage*; de militairen oefenen invloed uit door te dreigen met sancties, variërend van het "zwaaien met de portefeuille" tot weigering om de politieke elite te beschermen, intimidatie (bijvoorbeeld door middel van moord-aanslagen) en dreiging met een staatsgreep; 3) *vervangng*: de militairen zetten de politieke elite af door middel van geweld or dreiging daarmee en benoemen zelf een nieuwe politieke elite (regering); 4) *overname*: de militairen nemen door middel van geweld of dreiging daarmee de plaats van de politieke elite in en veranderen de instituties van autoriteitsuitoefening.

Op welk niveau militairen interveniëren is volgens Finer afhankelijk van het niveau van de politieke cultuur. In Finer's theorie is het niveau van de politieke cultuur dus een onafhankelijke variabele en het niveau van politieke interventie van militairen een afhankelijke variabele. In landen met een rijpe politieke cultuur zal het niveau van interventie dat van de beïnvloeding zijn. In landen met een ontwikkelde politieke cultuur varieert de militaire interventie van beïnvloeding tot chantage. Kenmerk van interventie in deze categorie is dat deze plaats vindt onder de paraplu van de legaliteit. In alle landen met een ontwikkelde politieke cultuur waar de militairen verder probeerden te gaan dan beïnvloeding en chantage strandden deze pogingen volgens Finer op de consensus dat de wettige autoriteit niet bij het militaire apparaat ligt (bijvoorbeeld het mislukken van de Kapp-putsch in 1920 in Duitsland en het mislukken van de putsch in 1961 in Frankrijk). In landen met een geringe politieke cultuur varieert de militaire interventie van beïnvloeding via chantage tot vervanging en zelfs overname. Interventie op een hoger niveau wordt hier mogelijk naarmate de politieke elite zichzelf meer discrediteert. In landen met een minimale politieke cultuur treft men alle interventie-niveau's aan. De militairen hebben hier noch de steun, noch de medewerking nodig van de politieke elite om aan de

macht te komen of te blijven.

Militaire regimes kunnen het resultaat zijn van bepaalde vormen van militaire interventie (niveau 2 t/m 4). Als criterium voor een militair regime stelt Finer voor dat het duidelijk moet zijn dat de regering in handen is van de gewapende macht of dat deze volledig of hoofdzakelijk door de gewapende macht gecontroleerd wordt.

Finer's classificatie van militaire regimes bevat drie types,

- 1) de *indirekte regering*: hier regeert de politieke elite in naam, maar maken in feite de militairen de dienst uit.
- 2) de *direkte regering*: hier nemen de militairen zelf geheel of gedeeltelijk de verantwoordelijkheid van de regering op zich.
- 3) de *gemengde ("dual") regering*: hier steunt de regering op twee pilaren, enerzijds op het leger, anderzijds op een politieke organisatie (bijvoorbeeld Argentinië onder Peron en Spanje onder Franco).

Hoewel Finer's theorie er soms kwasi-tijdloos uitziet, stelt hij dat het door hem behandelde verschijnsel nog geen twee eeuwen oud is. Pas vanaf de Franse Revolutie is zijns inziens namelijk pas aan de *historisch noodzakelijke voorwaarden voor militaire interventie in de politiek* voldaan. Als belangrijkste voorwaarden noemt Finer:

1) De *professionalisering van het officierscorps*. Pas na de differentiatie van de politieke en militaire sfeer, dat wil zeggen na de feodale periode, wordt "politieke interventie van militairen" mogelijk. De politieke effecten van de professionalisering an sich zijn volgens Finer onduidelijk. In elk geval bewijst de geschiedenis dat Huntingtons stelling dat de professionalisering van de militairen tegelijkertijd hun de-politisering met zich meebrengt, onjuist is. Het Duitse en Japanse officierscorps bieden immers treffende weerleggingen van de Huntington-these.

2) De *opkomst van het nationalisme en de natie-staat*. Het feit dat de natie de dynastie als object van militaire loyaliteit vervangt, heeft drie belangrijke consequenties. Ten eerste kan het leger nu zelf het symbool van de natie en haar

onafhankelijkheid worden. Ten tweede voorziet het nationalisme de militairen van een ideologie en soms zelfs van een programma: deze situatie contrasteert sterk met de dynastieke of persoonlijke loyaliteit van de pre-revolutionaire legers. Ten derde ontstaat met het nationalisme als dominante ideologie de mogelijkheid dat het leger een andere regering - ook een militaire - als meer "representatief" voor "de natie" gaat beschouwen dan de zittende regering. Loyaliteit aan "de natie" kan vanaf deze tijd haaks staan op loyaliteit aan de wettige regering.

3) De *vervanging van het goddelijke gezag van de koning door het dogma van de volkssouvereiniteit*. Deze factor is historisch en logisch verbonden met de vorige factor. De souvereiniteit berust bij het volk en het volk wordt geïdentificeerd met de natie. Het dogma van de "vox populi vox dei" heeft echter onvoorziene consequenties, omdat er geen omschrijving bestaat hoe de "stem" precies gehoord moet worden en wat precies "het volk" is. Elke persoon of groep - het leger inclusief - die de schijn van volkssteun weet te wekken, kan op basis van dit dogma op een zeker moment claimen de "legitieme regering" te vormen. Deze situatie verschilt fundamenteel van de situatie waarin militairen zich bevinden in een dynastieke staat, waarin legitimiteit slechts via de persoon van de monarch verkregen kan worden.

4) De *opkomst van de "volks"legers*. Deze factor is weer verbonden met de vorige twee. Volkslegers die zich in hebben gezet voor de bevrijding van een nationaal gebied of de omverwerping van de sociale orde, onderscheiden zich van vroegere huurlegers door een directe relatie met de burgerbevolking en een ideologie. Omdat deze legers ontstaan zijn vanwege een "politieke" zaak, zijn ze volgens Finer - gezien hun oorsprong - geneigd om als ze succesvol zijn, de leiders voor "de nieuwe orde" te leveren.

Waarom Finer's theorie?

De vraag waarom Finer's theorie hier gekozen is en niet een andere is tot nu toe niet aan de orde gesteld, laat staan beantwoord. Er bestaat een grote

verzameling theorieën over de politieke interventie van militairen, een studie-object dat niet ten onrechte door Finer wordt aangeduid als "a great growth-industry in sociology and political science" (p. 224). Finer's theorie werd gekozen op basis van twee criteria, informatiegehalte en reikwijdte. De theorie moest om te beginnen enigszins "informatief" zijn, dat wil zeggen enige plausibiliteit bezitten en een bepaald verband tussen minstens twee waarneembare verschijnselen poneren. Bij Finer is dat een verband tussen interventie-wijze en het niveau van politieke cultuur. Bovendien moest de theorie een zekere "reikwijdte" hebben, zowel in de ruimte als in de tijd. Finer voldeed hieraan omdat hij niet alleen de militaire interventie in de politiek tot op zekere hoogte in een maatschappelijk perspectief plaatst, maar ook een flinke tijdsspanne bestrijkt, namelijk een kleine twee eeuwen. Concurrerende theorieën werden aan dezelfde criteria gemeten. Op het criterium van de reikwijdte in de tijd werd Finer gemakkelijk voorbij gestreefd door onder andere A. Andreski en G. Teitler (1). Het feit dat Andreski's poging om de maatschappelijke plaats van de militaire organisatie vanaf de Neanderthalers tot en met de Nazi's in één theorie te vatten in een orgie van zinloze neologismen vastloopt, bewijst hoezeer het criterium reikwijdte in de tijd op gespannen voet staat met het criterium informatiegehalte. Teitlers uiteenzettingen steken daarbij gunstig af, maar leveren, zoals hij zelf ook zegt, geen algemeen kader voor de interventie-problematiek.

Andere bekende theorieën, zoals die van M. Janowitz en S. Huntington (2), moesten op grond van het criterium reikwijdte in de tijd ter zijde geschoven worden, omdat ze te zeer waren toegesneden op de moderniserings-problematiek van de ontwikkelingslanden. Dat was niet onoverkomelijk omdat de centrale concepties van deze theorieën veel gelijkenis vertonen met die van Finer. De meeste overige geraadpleegde theorieën sneuvelden op het criterium "informatiegehalte". Theorieën als die van E. Shills en L. Pye (3) lijken eerder afkomstig te zijn van het bureau "beleidsadvisering" van het Pentagon dan van een universitaire studeerkamer, en de regionale studies uit een "klassieker"

als Johnson's *The role of the military in underdeveloped countries* stemmen ook al niet tot vrolijkheid. Al met al ontstaat na een excursie op het terrein van de militaire sociologie (waarbij allicht een recent onbekend talent over het hoofd is gezien) al snel de indruk dat Willners constatering dat dit gebied bevolkt wordt door "theoretisch georiënteerde typologieën van een universalistisch karakter met een zeer geringe empirische fundering" én "studies over afzonderlijke regio's vol feiten en details" maar al te juist is (4). Kortom, Finer's theorie had niet zulke zware concurrentie (Luttwaks "Staatsgreep" is voor de interventie-problematiek te beperkt van opzet) en had bovendien het voordeel dat enkelen al geprobeerd hadden deze theorie op verder verwijderde perioden in de geschiedenis toe te passen. De oudheidkundige H. Pleket had al een poging gedaan in "Burger en militair in het Griekenland van de 5e en 4e eeuw voor Chr." om die periode "Fineriaans" te interpreteren, en Ph. Abrahms heeft in "Restoring Order: Some early European Cases" hetzelfde ten aanzien van Cromwell gedaan (5).

Noten

1. S. Andreski, *Military organization and society*, London 1954. G. Teitler, *Toepassing van geweld*, Meppel 1972.
2. M. Janowitz, *The military in the political development of new nations*, Chicago 1964.
S. Huntington, *Political Order in changing societies*, Yale 1968, pp. 192-263.
3. L.W. Pye, "Armies in the process of political modernization", in: J. Johnson (red.), *The role of the military in underdeveloped countries*, Princeton UP 1962, pp. 69-91.
E. Shills, "The military in the political development of the new states", in: J. Johnson, op. cit., pp. 7-69.
4. A. Willner, "Perspectives on military elites as rulers and wielders of power", *Journal of comparative administration*, vol. 2, nr. 3, 1970, pp. 261-277.
Ook Van Doorn (J. van Doorn, "The military and the crisis of legitimacy", p. 17, in: G. Harries-Jenkins en J. van Doorn (ed.), *The military and the problem of legitimacy*, Beverley Hills 1976, pp. 17-41) merkte nog in 1976 op dat de militaire sociologie "highly descriptive" en regionaal gebonden was. Zie ook G. Teitler, op. cit., p. 7,

die stelt dat militaire sociologen bij hun analyses van "militair-civiele betrekkingen" "blijven steken in beschrijvingen en het formuleren van ad-hoc konklusies".

5. E. Luttwak, *De staatsgreep*, Amsterdam 1969.

H. Pleket, "Burger en militair in het Griekenland van de 5e en 4e eeuw voor Chr.", *Lampas* 6, 1, 1973, pp. 57-87.

Ph. Abrahms, "Restoring order: some early european cases", in: M. Janowitz en J. van Doorn (red.), *On military intervention. Contributions to military sociology*, vol.

2. Rotterdam 1971, pp. 39-60.