

BESPREKINGSARTIKEL

MILITAIREN EN POLITIEK IN LATIJNS AMERIKA

door M. L. VELLINGA

Militair-politieke activiteit is in vele landen, waaronder niet alleen die van de Tiers Monde, een virulent verschijnsel. Het trekt de aandacht omdat, nog los van de politieke consequenties, dit onderdeel van het buiten-militaire optreden met al zijn spectaculaire bijverschijnselen, duidelijk buiten het kader valt van de rol die aan de krijgsmacht oorspronkelijk werd toegedacht. De activiteiten welke voortvloeien uit de zorg voor de interne orde en de bescherming tegen buitenlandse agressie, vallen vaak in het niet bij die welke samenhangen met de vervulling van omvangrijke taken op binnenlands politiek en economisch terrein. Op het ogenblik vallen vooral op de sterk groeiende politieke bemoeienissen van het leger in de zgn. jonge ontwikkelingslanden, in 1962 reeds voorspeld door Finer in zijn *The man on horseback*. Deze vaak turbulente ontwikkelingen ontlenen ons bijna het zicht op een reeks samenlevingen waarin het militair-politieke probleem al bijna anderhalve eeuw actueel is. Zo deed zich enige jaren geleden in een aantal Latijns Amerikaanse landen een ware eruptie van militair-politieke activiteit voor. Het stereotiepe beeld van de met medailles behangen operette-generaal die zich voor de zoveelste maal op de presidentzetel nestelt, is hardnekkig genoeg om de verwondering over dit gebeuren enigszins te temperen. In de jaren vijftig echter, hadden van de twaalf heersende militaire regimes er elf plaatsgemaakt voor burgerregeringen. De verleiding was groot dit burgerlijk 'tegenoffensief' te interpreteren als onderdeel van een definitieve trend naar een minder overheersende rol van de militairen op het politieke toneel, naar een préoccupatie met zuiver militaire aangelegenheden. Een nieuwe golf van staatsgrepen verwees deze bespiegelingen voorlopig naar de categorie 'wishful thinking'. De vrede was een gevechtspauze gebleken.

Over de rol van de militaire sector in de Latijns Amerikaanse samenlevingen is in het verleden vooral door historici en politicologen veel geschreven. De publikaties kwamen echter veelal niet uit boven een simpel descriptief niveau en waren daarbij ook niet altijd vrij van een ideologisch getinte benadering. De laatste jaren is hierin een verandering gekomen. Vooral het werk van John J. Johnson, Edwin Lieuwen en Lyle N. McAlister betekent een vooruitgang en een stimulans tot verder onderzoek vanuit sociologisch-relevante vraagstellingen. We doelen hier op Johnson's *The Military and Society in Latin America* (1965), Lieuwen's *Arms and Politics in Latin America* (1961) en *Generals vs Presidents, neomilitarism in Latin America* (1965) en op enkele artikelen van McAlister over de militaire sector, opgenomen in John J. Johnson (ed): *Continuity and Change in Latin America* (1964) en in Hugh M. Hamill (ed): *Dictatorship in Spanish America* (1965).

De twee eerstgenoemde werken hebben een brede opzet. Ze behandelen het buiten-militaire optreden van de Latijns Amerikaanse militaire elite in historisch perspectief: vanaf het begin der 19e eeuw tot op heden. In *Generals vs Presidents* gaat Lieuwen de achtergronden na van de reeks militaire staatsgrepen die enige jaren geleden werden uitgevoerd. Men kan het boekje eigenlijk als een appendix beschouwen op het meer omvangrijke *Arms and Politics in Latin America*. McAlister tenslotte, bespreekt enkele rollen die de krijgsmacht in de huidige Latijns Amerikaanse samenlevingen vervult en geeft verder enige suggesties voor onderzoek van de burgerlijk-militaire betrekkingen.

Bij de verklaring van het militair-politieke verschijnsel manifesteren zich tussen de verschillende auteurs geen belangrijke verschillen in opvatting. Zowel Johnson en Lieuwen, als McAlister accentueren de betekenis van de historische factor. In het huidige buiten-militaire optreden van de krijgsmacht werken een aantal belangrijke historische structuren en processen door, zo wordt uit hun werk duidelijk. Men kan inderdaad niet ontkennen dat m.n. in een verschijnsel als 'caudillismo' met zijn culturele en structurele entourage, waaronder bijv. de eeuwenlange traditie van militaire privileges, de dominantie van militaire waarden, enige aanknopingspunten liggen voor een verklaring van het probleem. Deze overwegingen bepalen dan ook grotendeels de charme van een sociologisch-historische aanpak zoals Johnson en in mindere mate ook Lieuwen (1961) die bieden. Vooral eerstgenoemde geeft een uitvoerige beschrijving van de samenleving waarin met name via het caudillo-systeem militair-politieke activiteiten al in een vroeg stadium werden geïnstitutionaliseerd. (p. 36 e.v.) 'The man on horseback' betrad het politieke toneel in een samenleving waar de legitimiteit van het regime bij voortduring door politiek relevante groeperingen werd ontkend. Voor de generaal werd door de beschikking over de fysieke machtsmiddelen het presidentschap van de republiek een reëel toekomstperspectief. Van een louter instrumentele rol van de krijgsmacht was eigenlijk van begin af aan geen sprake. Aan het einde van de vorige eeuw had het leger in vele landen al een dominante machtspositie in het politieke systeem verkregen.

De interactie tussen de militaire en de civiele sector van de samenleving staat zowel voor Johnson als voor Lieuwen (1961) centraal. Aan de maatschappelijke context van het militair-politieke optreden hebben beiden dan ook ruime aandacht geschonken. Zo geven ze, in grote lijnen, enige omvangrijke processen van economische en sociale verandering aan, die reeds vanaf het einde der vorige eeuw in een aantal landen hun invloed doen gelden. Met name doelen ze op de bekende trits: industrialisering, urbanisering, opkomst van stedelijke midden-groeperingen. Deze maatschappelijke structuurveranderingen hebben zowel konsekwenties gehad voor de militair-politieke 'speelruimte' als voor structuur en functionering van de krijgsmacht zelf. De toenemende professionalisering van de officier betekende het verdwijnen van de 'gentleman amateur'. Het recruteringsveld voor officieren verlegde zich van de landelijke aristocratie naar midden-groeperingen uit de kleine steden. Het leger ging als sociale lift fungeren voor groeperingen die volgens Johnson positief zijn ingesteld tegenover modernisering en techniek. (p. 78). Het militaire element blijft onder de politieke elite sterk vertegenwoordigd. Een belangrijke wijziging in hun politieke rol echter, is een verschuiving in de voorkeur van 'direct' naar 'indirect rule'. Vooral in de landen met een meer ontwikkelde 'politieke cultuur' heeft het openlijk gebruik van de fysieke machtsmiddelen plaats gemaakt voor meer subtiële pressiemethoden. (Johnson p. 253). Deze ontwikkeling hangt zowel samen met de toenemende moeilijkheid de militair-politieke machtsuitoefening te legitimeren, als met de toenemende vakgerichtheid van de beroepsofficier die hem minder geschikt maakt voor bestuursfuncties in een meer gedifferentieerde samenleving.

Johnson besteedt nog verder aandacht aan de betrekkingen tussen de civiele en de militaire sector. Hij tracht de image van de strijdkrachten voor diverse burgerlijke groeperingen en verschillende perioden te reconstrueren uit de belletrie, de pers en uit eigen onderzoek. Opvallend is dat tot in een recent verleden de kritische toon overwegend individuele officieren gold en niet de dominante positie van de krijgsmacht in de politieke machtsstructuur (p. 163 e.v.). Herhaaldelijk werden militair-politieke avonturen dan ook aangemoedigd door burgerlijke groeperingen die gewapende steun voor eigen politieke ambities zochten. Aan de andere kant geeft Johnson een beeld van opvattingen bij leden van de militaire elite tegenover vraagstukken van nationaal belang, zoals: industrialisering, landhervorming, uitbreiding van het onderwijs, staatsdeelneming in de economische sector. De resultaten van zijn overigens wat impressionistische onderzoek tonen

voorlopig aan dat deze groepering politiek-ideologisch moeilijk is te plaatsen. Het etiket 'conservatief' dat hen vaak wordt opgeplakt is niet geheel juist omdat er tegenover positieve opvattingen staan ten opzichte van industrialisering, economische planning, uitbreiding van het onderwijs (p. 134 e.v.). Overigens zou een meer genuanceerd onderzoek naar de politiek-ideologische oriëntering van de beroepsofficier, gezien zijn vaak nauwe betrokkenheid bij de politieke besluitvorming, van groot belang zijn.

Johnson zowel als Lieuwen (1961) specificeren aan het einde van hun boek een aantal ontwikkelingen die in de toekomst de politieke machtspositie van de krijgsmacht zullen ondermijnen. (Lieuwen p. 154 e.v.; Johnson p. 255 e.v.). Vooral de nog groeiende pressie van voorheen min of meer marginale strata van de samenleving die o.a. door de sterke urbanisering, de groei van de communicatiemedia e.d. van een passieve naar een actieve rol in het politieke proces evolueren, zal hierbij volgens hen van vitaal belang zijn. De ontwikkelingen die beide auteurs aanduiden zijn alle processen-op-lange-termijn. Voor wat de huidige stand van zaken betreft komen tussen de verschillende landen nogal omvangrijke verschillen voor. Voorlopig lijkt me de notie belangrijk dat bij elk niveau van sociale, economische en politieke ontwikkeling een 'speelruimte' voor militaire politici open zal blijven indien de met het betreffende niveau corresponderende sociale en politieke behoeften niet worden bevredigd. Dit nog afgezien van ontwikkelingen binnen de krijgsmacht zelf.

In de teneur van het betoog van Johnson en dat van Lieuwen (1961) treden slechts ondergeschikte verschillen op. Het werk van Johnson is ontegenzeggelijk sociologisch relevanter, meer generaliserend ook, waar Lieuwen in lange gevallenbeschrijvingen blijft steken. Beider historiserende aanpak levert bij de behandeling van de huidige buiten-militaire rol van de krijgsmacht enige nadelen op. Aan structuur en functionering van de militaire organisatie en aan de veranderingen die zich hierin voltrekken, schenken ze een relatief summiere aandacht. De opmerkingen over het socialiseringsproces van officieren, de diverse carrièrepatronen, de groepsideologie, omvang en gevolgen van het proces van bureaucratisering, zijn wat algemeen. Belangrijke verklarende factoren voor het huidige optreden van de militaire leiders als politieke deelelite zijn hiermee op de achtergrond gebleven. Vooral Johnson's studie zou nog aan waarde hebben gewonnen indien hij, naast de behandeling van de historische factor en de maatschappelijke context — de veranderingen in de samenleving als geheel met de eventuele konsekwenties voor structurele wijzigingen in het politieke proces — meer aandacht had besteed aan een analyse van de militaire organisatie zoals o.a. Janowitz die heeft toegepast. Wellicht voor een sociologisch 'angehauchte' historicus, en zeker voor hem niet alleen, een te zware taak. Elk van deze facetten zou, ook gezien de vaak grote nationale verschillen, eigenlijk wel een aparte studie rechtvaardigen.

De recente opleving van militair-politieke activiteit moeten we volgens Lieuwen, in *Generals vs Presidents*, interpreteren tegen de achtergrond van de eerder genoemde maatschappelijke veranderingsprocessen. (p. 99). In de naoorlogse jaren echter is de ontwikkeling in een stroomversnelling geraakt. Er is een spannings-situatie ontstaan door de discrepantie tussen o.a. vaak omvangrijke veranderingen in de economische structuur en het stratificatiesysteem enerzijds en een stagnerende politieke structuur anderzijds. De heersende oligarchie is niet bereid tot, of niet voorbereid op een volledige participatie in het politieke proces — met zijn economische en sociale konsekwenties — van voorheen enigszins marginale groeperingen. Het bestaande partijenstelsel biedt aan deze nieuwe strata vaak inadequate mogelijkheden tot expressie van eigen politieke wensen. De economische, sociale en politieke machtsposities in de handen van een relatief klein deel van de bevolking worden onderwerp van kritiek. De legitimiteit en daarmee de stabiliteit van het regime is in een dergelijke samenleving gering.

Lieuwen laat zien dat de staatsgrepen vrijwel alle plaats vonden korte tijd voor-

dat verkiezingen zouden worden gehouden (p. 107). Het directe doel van de coup was deze verkiezingen af te gelasten of in een door de militairen gewenste richting te beïnvloeden. De krijgsmacht reageerde in diverse gevallen ook direct bij de opkomst van nieuwe sociaal-economische pressiegroepen die als 'countervailing powers' eventueel een verandering in de machtsverhoudingen zouden kunnen bewerkstelligen. De zorg voor de stabiliteit van een systeem waarin de eigen geprivilegeerde positie is gewaarborgd vormt een van zijn belangrijke functies. Het uiteindelijk motief voor de interventie, zegt Lieuwen, hangt samen met het institutioneel eigenbelang van de krijgsmacht of onderdelen daarvan (p. 107). Men is hiertoe in principe tot samenwerking met uiteenlopende politieke groeperingen bereid, zoals in het verleden is gebleken. De eventuele motivering in politiek-ideologische termen die men van de interventie geeft, behoeft geen duidelijke eigen stellingname te indiceren. Ze is veelal slechts een rechtvaardiging van het optreden in termen die aanvaard worden door de sociale groeperingen waarvan men de politieke steun nodig heeft. Met een beroep op de 'nationale roeping' van de krijgsmacht, als instantie bóven de partijen en een verwijzing naar de incompetentie van de plaatselijke politici poogt men het eigen optreden verder te legitimeren.

Binnen de krijgsmacht treedt een toenemende fractievorming op (p. 96). Op grond van het eerder weergegeven betoog van Johnson en Lieuwen is men geneigd een van de oorzaken hiervoor te zoeken bij veranderingsprocessen in de samenleving als geheel. Beiden hebben immers op de mogelijkheid van identificatie met politieke oppositie-groeperingen gewezen, waarbij vooral de categorie jongere hoofd-officieren betrokken zou zijn. Lieuwen verklaart echter even verder in zijn boek, dat de sterke institutionele identificatie van de officier een identificatie van enige betekenis met burgerlijke groeperingen uitsluit (p. 104). Een merkwaardige inconsistentie. Een nader onderzoek van de militaire bureaucratie zelf, zou hier opheldering kunnen verschaffen, evenals over de niet nader toegelichte stelling van Lieuwen, dat men aan het sociale milieu van herkomst van de beroepsofficier als een verklarende factor van zijn politieke optreden een geringe betekenis moet toekennen (p. 43). Indien immers de krijgsmacht als mobiliteitskanaal fungeert voor leden van de lagere sociale strata, zoals in vele Latijns Amerikaanse landen het geval is, wordt het van belang te weten of ook binnen de strijdkrachten een identificatie met deze strata blijft bestaan. De militaire carrière zou voor deze categorieën een der weinige middelen kunnen zijn om een eventuele behoefte aan politieke macht te bevredigen. Bij gebrek aan voldoende empirisch materiaal over bijv. het socialiseringsproces van officieren, hun referentiegroepen in de samenleving, de mate van sociaal isolement van onderdelen van de krijgsmacht, hebben uitspraken als die van Lieuwen, noodzakelijkerwijs een impressionistisch karakter.

De bijdragen van McAlister zijn van geringe omvang, maar van een goede kwaliteit. Hij presenteert geen belangrijke nieuwe onderzoeksresultaten of radicaal nieuwe visies, maar levert een systematische, sociologisch geïnspireerde, aanpak van het probleem. Zijn artikelen zijn daarbij meer 'blueprints' voor verder onderzoek, dan vertogen waarin het laatste woord over de rol van de militaire sector wordt gepresenteerd.

In zijn bijdrage aan *Continuity and Change in Latin America* bespreekt McAlister enkele rollen die de krijgsmacht in de huidige Latijns Amerikaanse samenlevingen vervult: de militaire rol 'sec', de 'public service role' en de politieke rol. Onder de eerstgenoemde rol vallen activiteiten die samenhangen met het vervullen van louter militaire functies, bijv. de inlijving en opleiding van dienstplichtigen en een belangrijk bijeffect als 'nation building'; de 'public service role' omvat openbare dienstverlening, zoals wegeaanleg, 'community development' e.d. Van de politieke rol bespreekt McAlister de inhoud en belangrijke inhoudsbepalende factoren, waarvan m.n. een aantal ontwikkelingen binnen de krijgsmacht

zelf. Hij geeft een kennelijk op Janowitz geïnspireerd overzicht van een reeks factoren die de interventie-geneigdheid van de beroepsofficier bepalen: enkele kenmerken van de militaire organisatie, recrutering en opleiding van officieren, de diverse carrière-patronen, fractie- en cliquedvorming, de militaire ideologie e.d. (p. 144 e.v.). McAlister's uitspraken berusten, zoals hij zelf ook aangeeft, veelal op impressies. Omvang en kwaliteit van het empirisch materiaal legden hem belangrijke beperkingen op. We kunnen door het ontbreken van onderzoeksgegevens op dit terrein dan ook nog niet nagaan in welke mate min of meer universele kenmerken van de militaire organisatie, universele militaire waarden als gevolg van specifieke historische en culturele factoren in de Latijns Amerikaanse situatie afwijkend zijn gedefinieerd. McAlister erkent de aanwezigheid van afwijkingen van wat men globaal het westers militair patroon zou kunnen noemen. Een van de functies van het professionaliseringsproces is echter, volgens hem, het elimineren van deze verschillen (p. 148 e.v.). Hoe dit proces dan wel in zijn werk gaat, vertelt hij er niet bij. Ik vraag me af of deze gedachten-gang niet de vrucht is van een evolutionistisch denken waarbij de ontwikkeling naar het westerse model als vanzelfsprekend en onvermijdelijk wordt aangenomen. Met name het sterk personalistische karakter van de Latijns Amerikaanse maatschappijstructuur zal ook binnen de militaire bureaucratie zijn konsekwenties hebben en, met uiteraard ook andere culturele factoren, in een eigen Latijns Amerikaanse variant van de militaire organisatie resulteren.

In een bijdrage aan *Dictatorship in Spanish America*, een bundel voornamelijk historisch georiënteerde artikelen over een probleem dat nauw met het verschijnsel van militair-politieke activiteit samenhangt, heeft McAlister enkele denkbeelden geleverd over onderzoek van de burgerlijk-militaire betrekkingen. Ook hier, in reactie op minder bekwame voorgangers, een pleidooi voor een meer systematische aanpak. Hij vraagt aandacht voor onderzoek van de samenstelling van de machtsstructuur van de samenleving en de wijzigingen die zich in de machtsverhoudingen voordoen (p. 141). Een concentratie op het verschijnsel 'macht' is inderdaad een zinnige benadering. Daarbij zijn niet alleen de machtsposities en -relaties, maar vooral de veranderingen in de machtsverhoudingen interessant. Voor toekomstige ontwikkelingen in de buiten-militaire rol van de krijgsmacht kan de opkomst van nieuwe sterke belangengroeperingen van groot belang zijn.

McAlister spoort terecht aan tot grote behoedzaamheid bij de generalisering over de rol van de militaire sector in de Latijns Amerikaanse samenlevingen. Het patroon van burgerlijk-militaire betrekkingen vertoont van land tot land vaak omvangrijke verschillen (p. 142). Voorlopig kunnen deze door toekomstige onderzoekers wellicht in een typologie worden ingepast.

Het verschijnsel van de militair-politieke activiteit in Latijns Amerika is tot op heden nauwelijks object van systematisch militair- en politiek-sociologisch onderzoek geweest. Voornamelijk historici en politicologen zijn, zoals ook uit de bibliografieën van de hier besproken werken blijkt, op dit probleemgebied werkzaam. De historisch-analytische benadering heeft in hun werk een accent gekregen. Het belang van de historische achtergronden bij de verklaring van het probleem der militair-politieke activiteiten kan men niet ontkennen. Evenmin echter, dat de accentuering van deze factor tot een eenzijdigheid in de analyse aanleiding heeft gegeven. Van het verschijnsel wordt de ontwikkeling in de tijd weergegeven waar een systematische analyse van de factoren die de gelegenheid voor militair-politieke bemoeienissen en de interventie-bereidheid van de officieren bepalen, nodig zou zijn geweest. Het zou wenselijk zijn als vooral het werk van iemand als Janowitz nieuwe impulsen zou verlenen aan sociologisch meer relevante onderzoeken op dit terrein. De hier besproken auteurs, McAlister voorop, hebben hiermee een begin gemaakt. Voor verder onderzoek zal hun werk goede hypothesen kunnen leveren.