



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bovennationale besluitvorming en de internationale (economische) orde: stellingen van Mr. J. L. Heldring en prof. dr. J. Tinbergen voor een bijeenkomst van de Ned. Kring voor Wetenschap der Politiek, 21 november 1975

N.A.

Citation

Bovennationale besluitvorming en de internationale (economische) orde: stellingen van Mr. J. L. Heldring en prof. dr. J. Tinbergen voor een bijeenkomst van de Ned. Kring voor Wetenschap der Politiek, 21 november 1975. (1976). Bovennationale besluitvorming en de internationale (economische) orde: stellingen van Mr. J. L. Heldring en prof. dr. J. Tinbergen voor een bijeenkomst van de Ned. Kring voor Wetenschap der Politiek, 21 november 1975. *Acta Politica*, 11: 1976(1), 86-98. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451623>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451623>

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

Militairen en bureaucratie; de institutionele beheersing van het Peruaanse Revolutionaire Proces

door D. Kruijt en M. Vellinga

1 Inleiding

In 1968 kwam in Peru via een staatsgreep een Militaire Junta aan de macht, die een nationalistisch-reformistisch programma begon uit te voeren. De hoofdlijnen van dit programma, neergelegd in het z.g. 'Plan Inca' pretendeerde de externe afhankelijkheid van het land radicaal te veranderen en de interne economische en politieke machtsstructuur ingrijpend te wijzigen.

De belangrijkste binnenlandse maatschappelijk-structurele hervormingen betroffen: landhervorming, hervorming van de onderneming, en ontwikkeling van de belangrijkste productieve sectoren (mijnbouw, industrie, toerisme, visserij) ten dienste van de nationale economie en onder nationale controle.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag naar de instrument-functie van het apparaat dat geacht wordt deze maatregelen uit te voeren, een vraagstuk dat in het genoemde plan uitdrukkelijk aan de orde komt (beoogd wordt een: '... dynamische en efficiënte structuur van het Staatsapparaat om de slagvaardigheid van de Regering te vergroten...'; cf. 'Plan de Gobierno Revolucionario', 1968 : 34).

Eerdere onderzoekingen (Hopkins, 1967; Bourricaud, 1967; Astiz, 1969) benadrukken de zwakke formeel bureaucratische ontwikkeling van het Staatsapparaat, en wijzen op haar binnen de Peruaanse politieke context behoudende signatuur. Deze kenmerken hangen in belangrijke mate samen met de functies van werkverschaffingsinstituut en instrument van politieke patronage, die tot in een nabij verleden werden gemanipuleerd door de politieke partijen en groeperingen, gelieerd aan de regeringen welke de Militaire Junta voorafgingen.

Het is niet verrassend dat de Junta, gegeven haar pretenties van nationale ontwikkeling, wijzigingen in deze situatie zou trachten aan te brengen. Deze wijzigingen zouden zowel beleidsmatige als machtsaspecten betreffen, met name:

- (1) de aanpassing en functionele hervorming van het Staatsapparaat ten behoeve van de uitvoering van de nieuwe politieke doeleinden;

D. Kruijt en M. Vellinga Militairen en bureaucratie

- (2) het opbouwen en consolideren van de macht binnen de strategische onderdelen van het Staatsapparaat door de nieuwe machtshebbers:

- (2.1) via het neutraliseren en elimineren van politiek-relevante tegenkrachten;
- (2.2) via een verstrakking van de controle over het politieke en militaire apparaat;
- (2.3) via beheersing van het electoraal, parlementair en justitieel apparaat;
- (2.4) via bureaucratische controle over de door het 'Plan Inca' als strategisch aangeduide economische sectoren.

In deze onderzoeksnotitie zullen we de ontwikkeling en groei van het Staatsapparaat in de zin van bovenstaande aspecten schetsen. Dit proces zal aan de hand van de volgende criteria worden beoordeeld:

- (1) de *structurele* veranderingen in de bureaucratie en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in functies van onderdelen van het bureaucratisch apparaat;
- (2) de *personele* bezetting van sleutelposities in de bureaucratie op basis van de criteria:
 - (2.1) 'civiel' versus 'militair';
 - (2.2) 'militair algemeen' versus 'betrokken bij het 'Plan Inca' .'

2 De veranderingen in structuur en functie van het staatsapparaat

A Algemeen

De staatsgreep van 1968 werd door het Leger voorbereid en uitgevoerd. Na afloop sloten de Marine en de Luchtmacht een alliantie met het Leger op voorwaarden, door deze laatste gedictieerd. Basis van de samenwerking was een regeerakkoord met o.a. de volgende bepalingen: de President zal uit de rijen van de strijdkrachten worden gekozen; de Ministers van Oorlog (Leger), Marine en Luchtmacht worden door het desbetreffend onderdeel van de strijdkrachten benoemd op basis van anciënniteit; de andere Ministers kunnen militair zijn of civiel, benoemd door de President na akkoord van de Ministerraad; bij de militaire Ministerbenoeringen zal de hand worden gehouden aan een anciënniteitsschema. Tot aan 1975 waren alle Peruaanse Ministers sedert 1968 militair, zonder uitzondering in de rang van generaal of admiraal.

Een andere maatregel ter consolidering van de machtspositie van de Junta betrof de formele koppeling van de functie van opperbevelhebber en Minister inzake de drie onderdelen van de strijdkrachten. Het Leger heeft in het regeringsapparaat een machtsoverwicht gekregen via de posities van President en Premier. Voorzitter van de Ministerraad is namelijk de Minister van Oorlog. Het stelsel van civiele benoeringen via verkiezingsprocedures werd opge-

schort. Benoemingen geschieden sedert 1968 per dekreet of via Ministeriële resoluties. Het Parlement is niet ontbonden maar haar werkzaamheden werden opgeschort. Politieke partijen zijn niet verboden maar hebben voor elke (politieke) activiteit toestemming nodig van de prefect van Lima, sedert de staatsgreep een Legerofficier. De verkiezingen op gemeentelijk niveau werden voor onbepaalde tijd uitgesteld. De civiele ambtenaren voor binnenlands bestuur (burgemeesters, prefecten) worden thans door het Ministerie van Binnenlandse Zaken aangesteld. Sedert 1972 wordt via het Ministerie van Transport en Communicatie toezicht gehouden op de (genationaliseerde) radio- en TV-stations, sedert 1974 tevens op de (gesocialiseerde) pers. In 1975 zijn de massacommunicatiemediën (pers, radio en TV) onder de bevoegdheid gebracht van een Minister zonder portefeuille (SINADI).

Het juridisch apparaat, aanvankelijk nog in een eigen Ministerie ondergebracht werd na een reeds administratieve hervormingen als zelfstandig lichaam ontmanteld. In april 1969 werd het Ministerie van Justitie met dat van Binnenlandse Zaken samengevoegd. In datzelfde jaar werd het Hoogerechtshof ontbonden en vervangen door een Nationale Justitiële Raad met nieuwe leden. Het jaar daarop werden in enkele maanden tijd 81 hoge magistraten vervangen.

B Het Staatsapparaat

De structuur van het Staatsapparaat werd vanaf april 1969 verdeeld in een aantal 'organieke sectoren', autonome administratieve sferen onder leiding van de desbetreffende Minister. Sectorale bestuursapparaten zijn opgebouwd volgens een vierdeling: een sectoraal planbureau, een sectorale raad, de 'macro-administratieve organen', (Ministerie en geassocieerde organen op nationaal niveau), en de lagere, regionale en/of lokale uitvoerende bureaus (cf. 'Modelo de la Administración Pública Peruana', 1972 : 2-9). Binnen de sectorale context worden de hieronder resorterende private en publieke bedrijven en instellingen bestuurd.

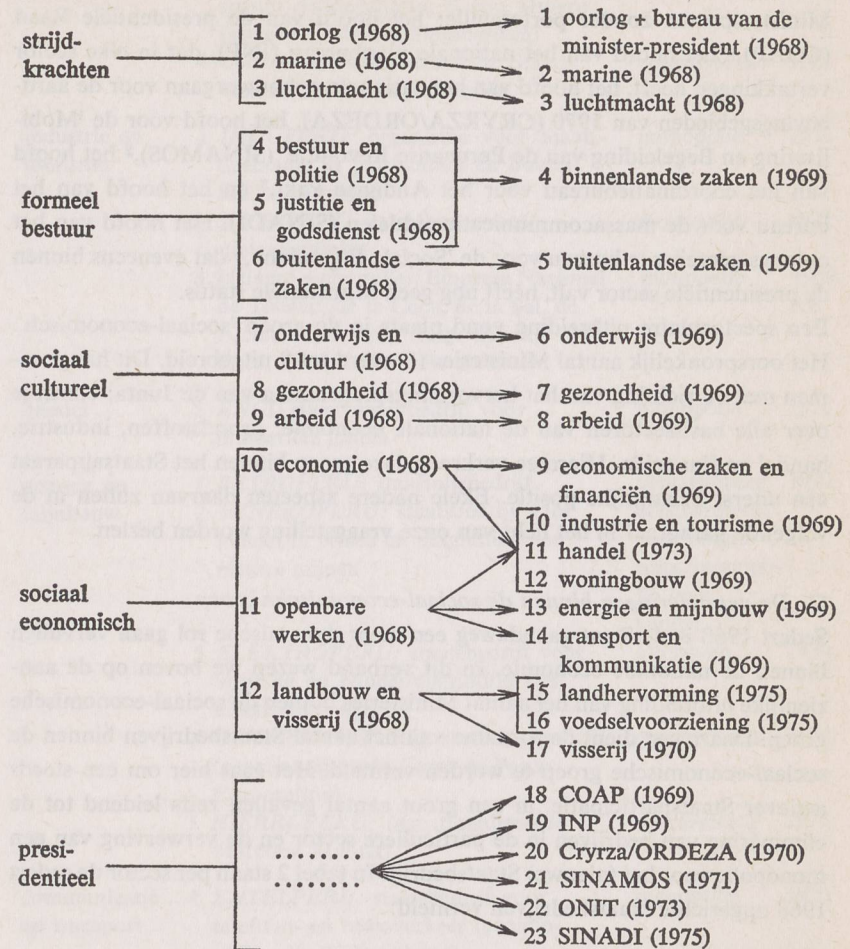
In tabel 1 zijn opgenomen alle sectoren waarvan het hoofd lid is van de Ministerraad. De nummers 1-17 betreffen Ministeries, de nummers 18-23 zijn Ministersposten zonder portefeuille. Sedert 1968 is het aantal Ministeries van 12 tot 17 uitgegroeid, en is het aantal leden van de Ministerraad van 12 op 23 gebracht.

Uitgaande van de in tabel 1 onderscheiden hoofdgroepen valt op dat de groep 'strijdkrachten' niet van structuur is gewijzigd. Binnen de groep echter werd de macht van het Leger versterkt: de Minister van Oorlog is tevens Premier, en sedert 1969 kreeg de sectie 'verenigde chefs van staven' de status van sectoraal planbureau voor de gehele groep, en werd ze rechtstreeks onder presidentieel gezag geplaatst (Malpica en Alaysa, 1971).

D. Kruijt en M. Vellinga Militairen en bureaucratie

Tabel 1:

Groei van de sectoren in het Peruaanse bestuursapparaat sedert 1968



In de linkerkolom staan vermeld de Ministersposten onmiddellijk na de Staatsgreep in 1968. In de rechterkolom de transformaties sedertdien. Het jaar duidt op de afkondiging van de desbetreffende organieke wet. De jaartallen achter de Ministersposten zonder portefeuille (de Presidentiële sector) duiden het jaar aan van opname in de Ministerraad.

(Bron: DESCO (1974, 1975) en Pease en Verme (1974))

De groep 'bestuur' is de enige groep waarbinnen de rationalisering en herdefiniëring van taken een vermindering van het aantal Ministeries opleverde. Eerder hebben we al opgemerkt dat het hier gaat om het neutraliseren en elimineren van het electorale en justitiële apparaat.

De groep 'sociaal-cultureel' werd ongewijzigd gelaten. Daarentegen werd de nieuw gecreëerde presidentiële sector gaandeweg uitgebreid met een aantal Ministersposten zonder portefeuille: het hoofd van de presidentiële Raad (COAP),¹ het hoofd van het nationale planbureau (INP), dat in elke sector vertakkingen heeft, het hoofd van het nationale opbouworgaan voor de aardbevingsgebieden van 1970 (CRYRZA/ORDEZA), het hoofd voor de 'Mobilisering en Begeleiding van de Peruaanse Revolutie' (SINAMOS),² het hoofd van het coördinatiebureau voor het Andijnse Pakt,³ en het hoofd van het bureau voor de massacommunicatiemiddelen (SINADI). Het hoofd van het onlangs gecreëerde bureau voor de 'Sociale Eigendom',⁴ dat eveneens binnen de presidentiële sector valt, heeft nog geen Ministeriële status.

Een spectaculaire uitbreiding vond plaats in de groep 'sociaal-economisch'. Het oorspronkelijk aantal Ministeries (3) werd tot 9 uitgebreid. Dit hangt samen met de richting van het hervormingsprogramma van de Junta: controle over alle basissectoren van de nationale economie: grondstoffen, industrie, handel en financiën. Hiermee verkreeg deze groep binnen het Staatsapparaat een uiterst belangrijke positie. Ekele nadere aspecten daarvan zullen in de volgende paragraaf in het licht van onze vraagstelling worden gezien.

C De veranderingen binnen de sociaal-economische groep

Sedert 1968 is de Staat gaandeweg een meer dynamische rol gaan vervullen binnen de nationale economie. In dit verband wezen we boven op de aanzienlijke uitbreiding van het aantal Ministeries binnen de sociaal-economische groep. Daarnaast dient de toename van het aantal Staatsbedrijven binnen de sociaal-economische groep te worden vermeld. Het gaat hier om een steeds actiever Staatsparticipatie, in een groot aantal gevallen zelfs leidend tot de eliminering van bedrijven in de particuliere sector en de verwerving van een monopolie voor het (nieuwe) Staatsbedrijf. In tabel 2 staan per sector de sedert 1968 opgerichte Staatsbedrijven vermeld:

Tabel 2:

Nieuwe Staatsbedrijven in de soc.-econ. groep sedert 1968

| sector | bedrijf/organisme | status | sedert |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| economische zaken en financiën | 1 <i>COFIDE</i> : staatsinvesteringsbank voor industriële en toeristische projecten | monopolie | 1971 |
| | 2 <i>Comisión Nacional de Valores</i> : transacties ten beurse | monopolie | 1970 |
| | 3 <i>Banca Estatal</i> : staatsbanken, omvattende: Banco Central de Reserva, (geld-uitgifte), Banco de la Nación (deviezen-verkeer), Banco Central Hipotecario (hypotheke), Banco de Vivienda, Ban- | monopolie | 1968 e.v. |

D. Kruijt en M. Vellinga Militairen en bureaucratie

| | | | |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------|
| | co Industrial del Perú, Banco de Fomento Agropecuario, Banco Minero (sectorale ontwikkelingsbanken) | | |
| | 4 <i>Consejo de Banco Asociado</i> : Staatsbanken, voorheen particulier | concurrerend | 1972 |
| industrie en toerisme | 1 <i>INDUPERU</i> : organisme voor Staatsdeelname in particuliere en buitenlandse bedrijven | monopolie | 1972 |
| | 2 <i>SIDERPERU</i> : staatshoogovens/metaalcomplex | monopolie | 1971 |
| | 3 <i>kleinere monopolies</i> : Empresa Nacional de Tabaco, de la Coca, de la Sal, de Alcohol Industrial (resp. Tabak, Coca, Zout, Industriële alcohol) | monopolie | 1969 e.v. |
| handel | 1 <i>ENCI</i> : staatsinvoerbedrijf voor industriële inputs | monopolie | 1971 |
| energie en mijnbouw | 1 <i>PETROPERU</i> : staatsoliebedrijf | concurrerend | 1970 |
| | 2 <i>MINEROPERU</i> : staatsbedrijf voor handel in erts en ontginning van nieuwe mijnen | concurrerend voor ontginning, monopolie voor handel als boven | 1972 |
| | 3 <i>ELEKTROPERU</i> : staatsbedrijf voor winning en handel/distributie van elektrische energie | concurrerend | 1974 |
| | 4 <i>CENTROMINPERU</i> : staatsmijnbedrijf (genationaliseerde Cerro de Pasco Corporation) | concurrerend | 1975 |
| | 5 <i>HIERROPERU</i> : (genationaliseerde Marcona Mining) | concurrerend | 1975 |
| communicatie en transport | 1 <i>ENTELPERU</i> : staatsbedrijf voor telefoon- en radioverkeer (genationaliseerde ITT-vestiging) | monopolie | 1970 |
| | 2 <i>FERROCARRILES NACIONALES</i> : staatsspoorwegen (genationaliseerde Ferrocarril Central y del Sur) | monopolie | 1971 |
| voedselvoorziening | 1 <i>EPSA</i> : handelsorgaan in agrarische producten en administratie van staatswinkels | concurrerend | 1970 |
| visserij | 1 <i>EPCHAP</i> : handelsbedrijf in vismeel en visolie | monopolie | 1970 |
| | 2 <i>EPSEP</i> : handel in consumptievis | monopolie | 1970 |
| | 3 <i>PESCAPERU</i> : staatsvisserijbedrijf | monopolie | 1970 |

(Bron: DESCO (1974/1975), Pease en Verme (1974) en eigen onderzoek)

Binnen deze Staatsbedrijven werd de militarisering van de sleutelposities met kracht ter hand genomen. Als president-directeur werden onveranderlijk operofficieren (al dan niet in actieve dienst) benoemd. Hoofdofficieren gingen de directeursposten bezetten en bemanden de voor het management van de bedrijven vitale stafposities.

Dit is een verschijnsel dat zich op algemene schaal binnen het Staatsapparaat heeft voorgedaan en dat hieronder zal worden geanalyseerd.

3 Verschuivingen in de personele bezetting binnen het staatsapparaat: de groeiende militarisering

A Algemeen

Op tweeërlei wijze werd de positie van de Junta binnen de bureaucratie van de Ministeries en van de Staatsbedrijven in de sociaal-economische groep geconsolideerd:

(1) via de controle op de carrière van de individuele ambtenaren met behulp van algemene maatregelen van bestuur;

(2) via het plaatsen van militairen op strategische posten in de bureaucratie.

De controle op de carrière van de ambtenaren in het Staatsapparaat vond in een aantal fasen plaats. Allereerst werd in oktober 1969 een standaardisering van rangen en salarissen binnen de bureaucratie afgekondigd. Twee jaar later werd in oktober 1971 de interne discipline bij decreet geregeld. Dit decreet maakte het mogelijk, ambtenaren 'na bewezen incompetentie' te ontslaan op staande voet, en formaliseerde de benoemings- en promotieprocedures. De pensionering van de Staatsbeambten werd in april 1973 geregeld. Het pensioneringsbeleid werd daarmee uniform gemaakt, en de pensioenfondsen werden onder rechtstreeks beheer van de betrokken Ministeries geplaatst. De invloed binnen de genationaliseerde bedrijven van de syndicale organisaties en van beroepsverenigingen (waaronder met name die van medici en onderwijzers) werd zodoende sterk teruggedrongen. Sedert 1973 verricht het Nationale Planbureau een voorbereidende studie voor een diepgaande hervorming van het gehele ambtelijke apparaat, die 'een grotere betrokkenheid van de individuele ambtenaar bij de doeleinden van het Revolutionair Proces' dient te bewerkstelligen (cf. 'Modelo de la Administración Pública Peruana', 1972). De militarisering van het Staatsapparaat, van bovenaf gedecreteerd, voltrok zich sedert 1972 in versneld tempo.⁵ De administratie van de verschillende strijdkrachtenonderdelen werd nagehouden op de aanwezigheid van politiek loyale gepensioneerde officieren, potentieel beschikbaar voor functies in bestuur en management. Ook officieren in actieve dienst werden op civiele bestuursposten geplaatst.⁶ Daarbij werden de eerdergenoemde 'organieke sectoren' gewoonlijk integraal toegewezen aan de onderdelen van de strijdkrach-

D. Kruijt en M. Vellinga Militairen en bureaucratie

ten, die tevens de Minister voor de desbetreffende sector hadden geleverd. Zo worden bijvoorbeeld vitale posten in de sector 'woningbouw' door marinepersoneel vervuld, en die op 'Binnenlandse Zaken' door officieren van het Leger. De enige uitzondering vormde de sector 'Visserij', tot aan 1975 een Leger-Ministerie, waarop echter alle technische sleutelposities door Marineofficieren werden bezet, gezien de aard van de sector niet verwonderlijk. In tabel 3 wordt de militarisering van een aantal sleutelministeries weergegeven, waarover per eind 1972 systematische gegevens werden verzameld. De formele organisatieschema's van deze Ministeries maakte identificatie van de sleutelposities mogelijk. Deze strategisch belangrijke posten werden in een aantal categorieën onderscheiden: de Minister zelf, de chef van het bureau van de Minister, de leden van de Ministeriële Raad, en zij die de post van directeur-generaal of directeur bekleden. Per Ministerie wordt in de tabel aangegeven of het gaat om civiel (c) of militair (m) personeel.

Tabel 3:

Topfuncties op vijf geselecteerde Ministeries in 1972:

| functie | ministerie | | | | | | | | | |
|-------------|------------------------|---|--------------------------|---|-----------------------|---|----------|---|-----------------------|---|
| | energie en mijnbouw | | toerisme industrie en | | transport en comm. | | visserij | | binnenlandse zaken | |
| | c | m | c | m | c | m | c | m | c | m |
| minister | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| bureau min. | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| min raad* | 7 | 8 | 9 | 0 | 7 | 0 | 6 | 6 | - | - |
| directie | 4 | 4 | 4 | 0 | 2 | 3 | 4 | 5 | 5 | 8 |

* gegevens voor de samenstelling van de Ministeriële Raad op het Ministerie van Binnenlandse Zaken ontbreken.

(Bron: eigen onderzoek)

Als algemene tendentie voor alle hier besproken Ministeries valt een militarisering te onderkennen van de besluitvorming en de uitvoering op hoge bestuurlijke niveaus. Waar thans functies worden bezet door civiel personeel geldt dit vooral voor de consultatieve functies op het hoogste niveau, in de Ministeriële Raad.

Deze militarisering 'in algemene zin' is gepaard gegaan met een toenemende concentratie van de macht in handen van de politieke elite binnen de Peruaanse strijdkrachten, de groep die betrokken was bij het 'Plan Inca'.

B De consolidatie van de militaire in-group: de uitvoerders van het 'Plan Inca' aan de macht

De Staatsgreep van 1968 werd uitgevoerd op basis van een politiek-militair actieprogramma, dat later bekend werd onder de benaming 'Plan Inca'. Vier generaals en zeven kolonels bereidden dit plan voor, een verkorte versie van het latere hervormingsprogramma van de Junta. Zij zullen hieronder in de tabellen worden aangeduid met 'Inca'. Om hen heen groepeerde zich een aantal ingewijden (in de tabellen aangeduid met 'semi-Inca').

De vier Inca-generaals zijn thans allen gepensioneerd. Twee van hen bekleedden tussen 1968 en 1974 de post van Premier. De derde was tot aan zijn pensionering in 1971 Minister van Onderwijs.⁷ De vierde, Velasco, ging bijna onmiddellijk na de staatsgreep met pensioen en vervulde van 1968 tot 1975 het ambt van President.

Alle Inca-kolonels hebben sedert 1968 strategisch-belangrijke functies ver-

Tabel 4:

Bezetting van Ministersposten in de Legergroep onmiddellijk vóór de interne Staatsgreep van 1975

| functie | minister/ambtsbekleider |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| president | Inca |
| premier + oorlog | semi - Inca |
| binnenlandse zaken | Inca |
| buitenlandse zaken | Inca |
| onderwijs | geen directe band ['] |
| economische zaken en financiën | geen directe band ^{''} |
| energie en mijnbouw | Inca |
| communicatie en transport | semi - Inca |
| landhervorming | Inca |
| voedselvoorziening | Inca |
| visserij | geen directe band ['] |
| COAP | semi - Inca |
| INP | geen directe band ^{''} |
| ORDEZA | geen directe band ^{'''} |
| SINADI | geen directe band ^{''''} |

['] zij volgden echter een opleiding aan het Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), een scholingsinstituut voor opperofficieren. Veel van de Ideologie van de Inca-groep vindt haar oorsprong op de CAEM-cursussen. Sedert 1968 is de band met het CAEM trouwens sterker geworden (cf. Villanueva, 1972).

^{''} zij komen uit de staf van de Premier, die zowel tijdens de regering-Belaunde als van 1969-1973 de post vervulde van Minister van Economie en Financiën.

^{'''} gegevens over de militaire carrière van deze Ministers zijn niet volledig.

(Bron: elaboratie van gegevens van Villanueva (1972), Zimmermann (1974), *Latin America* (1974/1975), en eigen onderzoek).

D. Kruijt en M. Vellinga Militairen en bureaucratie

vuld. Ze voerden het bevel over de belangrijkste legeronderdelen en bezetten vitale Ministeries. Sedert 1971 zijn ze allen tot generaal bevorderd, hetgeen het mogelijk maakt de roulering van de functies van legercommandant en Premier op langere termijn te voorspellen.

Bezien we eerst de bezetting van de 14 Ministersposten die door het Leger tot aan augustus 1975 werden vervuld: In tabel 4 blijken 8 van de 14 Ministersposten direct met de Inca-groep verbonden. Van de overblijvende 5 blijken er 4 met de Inca-groep op indirecte wijze verbonden. In slechts twee gevallen is de band met de Inca-groep niet aantoonbaar.

Tabel 5:

Bezetting van Ministersposten in de Legergroep onmiddellijk na de interne Staatsgreep van 1975:

| functie | minister/ambtsbekleider |
|---------------------------|-----------------------------------|
| president | semi - Inca |
| premier + oorlog | geen directe band ['] |
| binnenlandse zaken | geen directe band ['] |
| buitenlandse zaken | Inca |
| onderwijs | geen directe band ^{''} |
| industrie en toerisme | geen directe band |
| energie en mijnbouw | geen directe band ^{'''} |
| communicatie en transport | semi - Inca |
| landhervorming | Inca |
| voedselvoorziening | Inca |
| COAP | semi - Inca |
| INP | geen directe band ^{''''} |
| SINADI | Inca ^{''''} |

['] zal per 1 februari 1976 worden gepensioneerd.

^{''} voorheen CAEM (cf. tabel 4).

^{'''} verenigt zijn Ministerschap met het militair commandoschap in actieve dienst.

^{''''} afkomstig uit de staf van de huidige president (cf. tabel 4).

(Bron: als bij tabel 4).

Bezien we thans tabel 5: In augustus 1975 werd de President via een interne staatsgreep vervangen door de toenmalige Premier. Bij deze staatsgreep waren de oorspronkelijke vier opstellers van de politieke sectie van het Plan Inca nauw betrokken. De Inca-kerngroep consolideerde op dat moment haar macht aanzienlijk: de huidige Premier gaat per 1 februari 1976 met pensioen en vanaf die datum tot aan 1983 is de opvolging van deze post volgens plan in handen van leden van de Inca-kerngroep.

Ook de verdeling van de Ministeries over de verschillende strijdkrachtenonderdelen werd gestroomlijnd: 'Visserij' kwam onder beheer van de Marine, 'In-

dustrie en Toerisme' onder die van het Leger. Met de benoeming van de Minister van Economie en Financiën, een burger, afkomstig uit de staf van de huidige President, werd een tweede fase van het proces van reorganisatie van de bureaucratie ingeluid: de aanstelling van door militairen opgeleide en loyale civiele kaders. Een politiegeneraal deed zijn intrede in het kabinet, overigens als Minister zonder portefeuille en als hoofd van het relatief weinig belangrijke ORDEZA. Hierbij werd de politie als apart strijdkrachtenonderdeel binnen de militaire Junta geïntegreerd, zij het via een vrij marginale positie.

Een van de gevolgen van de structurele versterking van de machtspositie van de President, die na de staatsgreep van 1968 werd doorgevoerd en die resulteerde in de in omvang groeiende presidentiële sector, zal ook in de nieuwe situatie een tendens inhouden tot uitbouw van deze sector in de richting van de strategische Ministersposten en de commando's over de belangrijkste legeronderdelen.

4 Besluit

De veranderingen in de structuur en het functioneren van de bureaucratie werden uitgevoerd volgens de lijnen die in het 'Plan Inca' werden ontwikkeld. Ze waren toegesneden, enerzijds op de uitvoering van de doeleinden van structurele hervorming die in het plan waren gesteld, anderzijds op het waarborgen van de continuïteit van het regiem dat zich met deze doeleinden had geïdentificeerd. Beide aspecten openden niet alleen belangrijke problemen van bestuur en management, maar gaven tevens aanleiding tot vraagstukken van sociaal-politieke beheersing van deze processen. In deze 'Revolutie van bovenaf' heeft men deze problemen op een tweetal wijzen trachten te onderwerpen:

- (1) via de formele herstructurering van het Staatsapparaat, gepaard gaande met een functieverhuizing en herdefiniëring van functies voor de nieuw gecreëerde eenheden;
- (2) via verandering op het niveau van de personele bezetting van de bureaucratie. Deze veranderingen omvatten:
 - (2.1) de personeelsregulering, met een belangrijk algemeen beheersingsaspect (aanstelling, promotie, ontslag, pensionering);
 - (2.2) de controle op de sleutelposities binnen de bureaucratie via rechtstreekse benoemingen:
 - (2.2.1) op basis van een meer algemeen veronderstelde loyaliteit: militair versus niet-militair personeel;
 - (2.2.2.) op basis van een meer persoonlijke loyaliteit: Inca-leden versus niet-leden.

Het resultaat van deze maatregelen is een toenemende nadruk op de instrument-functie van het Staatsapparaat, die zich in het algemeen richt op het scheppen van een efficiënt functionerend bestuursapparaat volgens Weberiaans model. De personeelsregeling heeft uiteraard de belangrijke functie, de bestaande 'empleocratie'⁸ in deze richting om te vormen.

Daarnaast echter valt de nadruk op het beheersingsaspect op door middel van militarisering. Dit proces betreft vooral de Ministeries die als sleutelministeries zijn te definiëren voor wat betreft de fysieke beheersing van het revolutionaire proces (Binnenlandse Zaken, Oorlog) en de realisering van de doelstellingen van het hervormingsprogramma (de sociaal-economische sector).

In deze ontwikkeling van het Staatsapparaat presenteert zich een door militairen geleide bestuurlijke controle van een proces van diepgaande hervormingen van de maatschappelijke structuur, die binnen Latijns-Amerika alleen in het Cubaanse model⁹ enkele parallellen vindt.

Noten

- 1 Een lichaam dat wetten voorbereidt, en dat een deel vervult van de functies welke in Nederland door het parlement, de SER en de Raad van State worden waargenomen. Leden zijn opperofficieren van de strijdkrachten.
- 2 Bedoeld als alternatief voor partijen en syndicaten die te 'partij-politiek gebonden' zouden zijn (cf. Frias, 1972). In de hogere kaderposities zijn docenten in de sociale wetenschappen en ex-leden van Christendemocratische verenigingen oververtegenwoordigd.
- 3 Een Latijnse tegenhanger van de EEG. Lid zijn Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia en Chile. De hoofdzetel is in Lima gevestigd.
- 4 Geïnspireerd op de Yugoslavische 'Kombinats': de niet-private en niet-publieke eigendom welke in de vorm van coöperaties in gemeenschappelijk bezit naast de publieke en particuliere sector zal gaan bestaan.
- 5 Om een indruk te geven van de omvang van het reservoir waaruit voor de bezetting van kaderposities in de bureaucratie kan worden geput, geven we hier een schatting van het aantal officieren dat bij elk der drie krijgsmachtonderdelen is gedetacheerd:

| | |
|------------|-------------------|
| leger | 3.500 officieren; |
| marine | 650 officieren; |
| luchtmacht | 400 officieren. |

 De belangrijkste eenheid, het Leger, telde per 1 februari 1975 een totaal van 80 officieren in de rang van generaal (cf. McAlister, 1970; *Latin America*, 13.VI. 1975).
- 6 Soms geschiedde dit al automatisch. In SINAMOS b.v. wordt de commandant van de betreffende militaire zone qualitate qua hoofd van het regionaal bureau van deze organisatie. Ook de personele band tussen personeel van SINAMOS en de Militaire Inlichtingendienst is nauw.
- 7 Het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd betekent tevens het aftreden van een militair Minister.
- 8 De term is door Bourricaud (1970 : 17) gelanceerd en geeft het werkverschaf-

fingskarakter van de traditionele Peruaanse bureaucratie aan.

9 Zie voor de rol van de militairen in dezen binnen het Cubaanse model: Vellinga (1976).

Literatuur

- Astiz, Carlos A., *Pressure Groups and Power Elites in Peruvian Politics*. Ithaca, Cornell University Press, 1969.
- Bourricaud, François, *Pouvoir et Société dans le Perou contemporain*. Paris, Armand Colin, 1967.
- Bourricaud, François, 'Los Militares: Por qué y Para qué?'. *Aportes*, VI (1970), 14-55.
- DESCO: *Información Política Mensual*, desde 1972.
- Frias, Ismael. 'Notas sobre el Problema de los Partidos en la Revolución'. *Participación*, I (1972), 1, 23-25.
- Hopkins, J. W., *The Government Executive of Modern Peru*. Gainesville, University of Florida Press, 1967.
- Latin America, a Weekly Political and Economical Report*, since 1966.
- Malpica, C. en E. Alaysa. *Los Aspectos Administrativos de la Planificación en el Perú*, Lima, INP, 1971.
- McAlister, L. N., *The Military in Sociopolitical Evolution: Four Case Studies*. Washington, D.C., Center for Research in Social Systems, 1970.
- Modelo de la Administración Pública Peruana*. Lima, INP, 1972.
- Pease, Henry en Olga Verme. *Perú 1968-1973: Cronología Política*. Lima, DESCO, 1974, 2 vols.
- Plan Inca o Plan de GOBIERNO REVOLUCIONARIO de la FUERZA ARMADA del Peru*, 1968. Lima, Empresa Editora del Diario Oficial 'El Peruano', 1974.
- Vellinga, M. L., 'The Military and the Dynamics of the Cuban Revolutionary Process'. *Comparative Politics*, January 1976 (forthcoming).
- Villanueva, Victor, *El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada*. Lima, I.E.P./Campodonico, 1972.
- Zimmerman, Augusto, *El Plan Inca. Objetivo: Revolución Peruana*. Lima, Empresa Editora del Diario Oficial 'El Peruano', 1974.

De bovennationale besluitvorming en de internationale (economische) orde

Op 21 november 1975 organiseerde de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek een bijeenkomst over deze problematiek. Mr. J. L. Heldring en prof. dr. J. Tinbergen hielden inleidingen op basis van de volgende stellingen:

Stellingen van mr. J. L. Heldring

- 1 Supranationale besluitvorming vergt een zelfverloochening van de staat waartoe hij uit zichzelf niet komt.
- 2 Slechts onder dwang — hetzij van binnen, hetzij van buiten — kan hij daartoe gebracht worden.
- 3 Deze natuurlijke afkeer van de staat tegen afstand van macht wordt versterkt zowel door het nationalisme — vooral in nieuwe naties (maar niet alleen daar) aanwezig — als door de combinatie democratie-verzorgingsstaat (alleen in het Westen).
- 4 In het laatste geval hangt de totstandkoming van supranationale besluitvorming niet zozeer van de wil als wel van het vermogen van de politici af.
- 5 De transnationale problemen hebben transnationale oplossingen in het leven geroepen, die de externe macht van de staat uithollen.
- 6 Tegelijkertijd neemt de interne macht van de staat, vooral in zijn functie van verzorgingsstaat, steeds toe.
- 7 Deze dubbele ontwikkeling moet tot torsies leiden, die politieke crises — interne en externe — ten gevolge zullen hebben.
- 8 Een economische crisis versnelt dit proces slechts, mede doordat het beroep op het enige gezag dat legitimiteit bezit — dat van de nationale overheden — dan luider wordt.

Stellingen van dr. J. Tinbergen

- 1 Nationale soevereiniteit is *natuurlijk* in een wereld waarin mensengroepen (hier als naties aan te geven) geheel geïsoleerd van elkaar leven.
- 2 Nationale soevereiniteit is *voorbijgaand* als positief te beoordelen wanneer zij in de plaats komt van soevereiniteit van onderdelen van een natie; met name voor de oplossing van problemen die de bevolking van meer dan een dezer onderdelen aangaan.
- 3 Nationale soevereiniteit is eveneens *voorbijgaand* positief te waarderen als machtsmiddel in een belangenstrijd tussen landen met ongelijke macht (soevereiniteit van landen met bodemrijdommen).
- 4 Nationale soevereiniteit is *negatief* te waarderen, als besluiten moeten worden genomen die de belangen beïnvloeden van bevolkingen die bij de besluitvorming niet vertegenwoordigd zijn.
Voorbeeld: uitstoot van giftige gassen in NL beïnvloedt bij bepaalde windrichtingen het welzijn van D, B, F of zelfs S (landen aangegeven door hun