

# RES PUBLICA

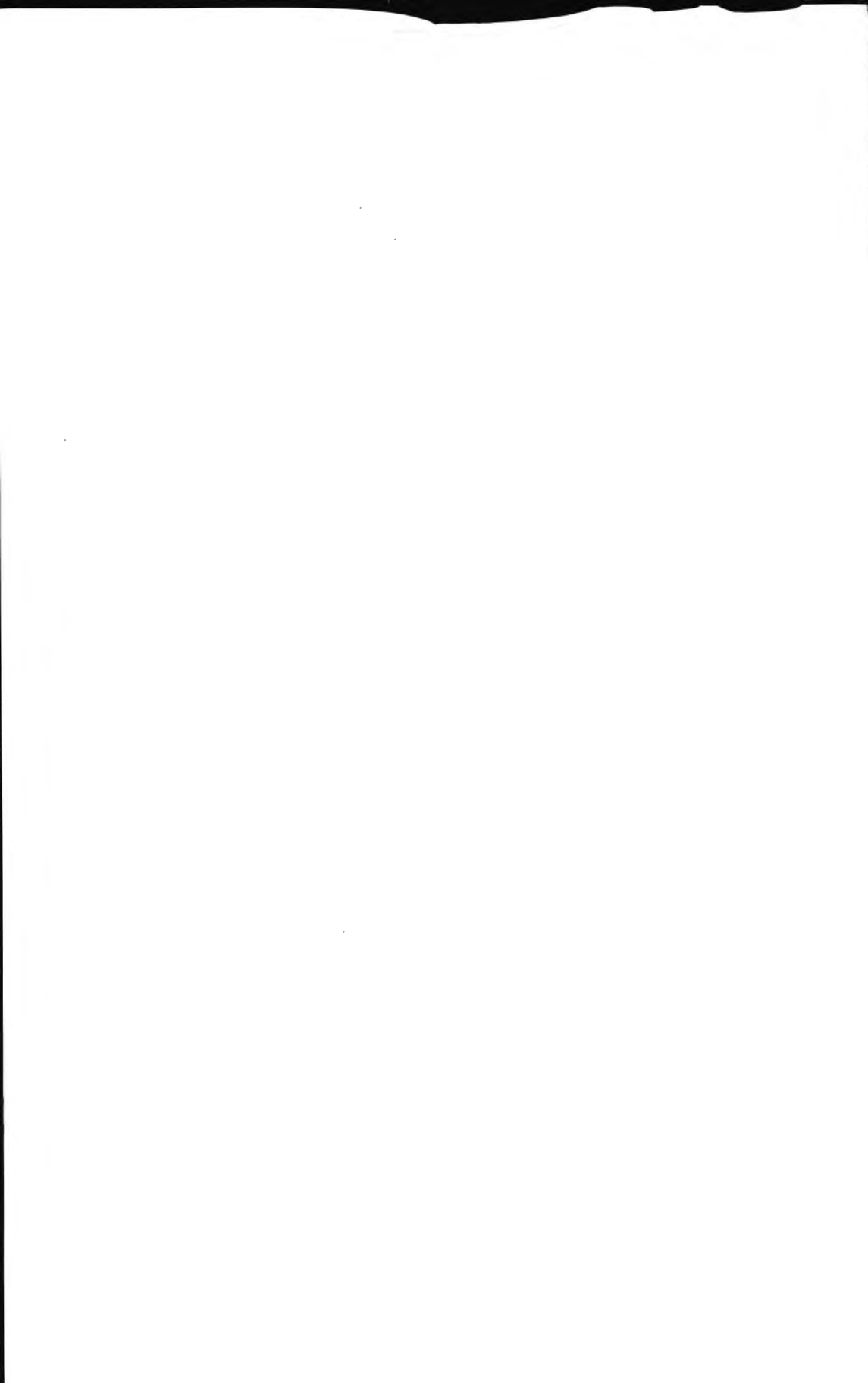
*Tijdschrift voor Politologie*  
*Revue de Science Politique*  
*Belgian Journal of Political Science*

---

## INHOUD - SOMMAIRE - CONTENT

De politieke aliënatie van de leidinggevende ambtenaren, door G. DIERICKX .....	183-204
Verschillen in stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen en socio-economische kenmerken van gemeenten, door K. TORFS .....	205-227
De verkiezing van de CVP-voorzitters in de jaren '80, door L. VANMAERCKE .....	229-254
"België erkent geen regeringen, enkel staten". Het geval Cambodja 1979-1991, door M. MAES .....	255-302
Presidentiële instituties en presidentialistische praktijken in postkoloniale Centraalafrikaanse politiek, door S. DE SMEDT .....	303-326
Progress and its problems in the study of war, by G. GEERAERTS .....	327-343
International Political Science Association XV World Congress - Buenos Aires .....	345-348

---



# De politieke aliënantie van de leidinggevende ambtenaren<sup>1</sup>

door Guido DIERICKX,

Hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

## Inleiding

In principe zouden de verhoudingen tussen politici en ambtenaren niet problematisch mogen zijn. Volgens de stelregels van het klassieke bureaucratische model, dat in België nog altijd sterk aangehangen wordt, zal de politicus de beslissingen nemen en de ambtenaar ze uitvoeren. Déze duidelijke taakverdeling is bedoeld om de samenwerking te bevorderen en zeker om spanningen te voorkomen. Luidt de courante Angelsaksische wijsheid niet dat "good fences make good neighbours"?

Als we op die wijsheid zouden afgaan, zouden de verhoudingen tussen politici en ambtenaren in ons land beter moeten zijn dan elders. In vele andere vergelijkbare landen is de taakverdeling tussen politici en ambtenaren in de beleidsvorming minder duidelijk uitgewerkt dan in ons land. Sinds Aberbach, Putnam en Rockman (1981)<sup>2</sup> plegen vele onderzoekers vier types van relatievorming tussen beide elitegroepen te onderscheiden. Het eerste, bureaucratische type werd boven al geschetst. Het koppelt een duidelijke taakverdeling aan een uitgesproken hiërarchische verhouding. Het vierde, hybride type is daaraan volledig tegengesteld. Hier hebben zowel politici als ambtenaren politieke verantwoordelijkheden: de ambtenaren nemen deel aan alle fasen van het beleidsvormingsproces, ook aan de eigenlijke besluitvorming. Bovendien onderhandelen ze met de politici en met andere besluitvormers op voet van gelijkheid.

Het beste voorbeeld van het hybride type vinden we in de federale administratie van Washington D.C. Maar ook de federale ambtenaren van de voormalige Duitse Bondsrepubliek benaderen dit type enigszins. De Duitse leidinggevende

---

(1) De auteur is dank verschuldigd aan Joel D. Aberbach (University of California, Los Angeles), Bert Rockman (University of Pittsburgh), Hans-Ulrich Derlien (Universität Bamberg) en Renate Mayntz (Max Planck Institut, Köln), die het initiatief tot dit onderzoek namen. Voor de dataverzameling en -verwerking dankt hij vooral Philippe Majersdorf, assistent aan de UIA. Dit project genoot de financiële steun van het FKFO en de logistieke steun van het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen (UIA) en van de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen (UFSIA).

(2) J.D. ABERBACH, R.D. PUTNAM, B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (Mass.), 1981.

ambtenaren hoeven zich minder om de uitvoering van het beleid (die kunnen ze overlaten aan de ambtenaren van de Länder) maar des te meer om de voorbereiding ervan en om de besluitvorming te bekommeren. De aanhangers van het bureaucratisch model zouden verwachten dat zo'n toestand aanleiding zal geven tot betwistingen en spanningen.

Om èèn of andere reden is het tegenovergestelde het geval. Onze analyse van een steekproef van leidinggevende ambtenaren en van leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers toont aan dat er tussen deze twee groeperingen binnen onze politieke elites tastbare spanningen bestaan. Meer nog, deze spanningen zijn in ons land veel sterker dan in Duitsland. Om deze uitspraak kracht bij te zetten kunnen we een beroep doen op vergelijkbare gegevens die in Duitsland in dezelfde periode verzameld werden door Hans-Ulrich Derlien en Renate Mayntz. Na vergelijking menen we te mogen gewagen van een toestand van politieke aliënatie bij de Belgische leidinggevende ambtenaren. In deze bijdrage willen we deze politieke aliënatie eerst beschrijven in een vergelijkend perspectief en daarna enigszins verklaren. Wie niet verrast wordt door de beschrijving van het verschijnsel zal het wellicht wel zijn door de verklaring ervan.

Zowel de steekproeven als de vragenlijst werden opgesteld om de vergelijkbaarheid met gelijklopende onderzoeken in andere landen (waaronder Duitsland) veilig te stellen. In België werden 236 interviews afgenomen, verspreid over drie steekproeven: 157 leidinggevende ambtenaren, 51 kamerleden en 28 (adjunct) kabinetschefs. De samenstelling van de steekproeven wordt in Tabel Ia vergeleken met de twee Duitse steekproeven. Noteer ook dat in België een controlegroep van hogere kabinetsleden werd ondervraagd. Dit biedt een kans tot vergelijking waarvan het nut later zal blijken.

TABEL Ia  
Steekproef (%)

	BELGIE	DUITSE BONDSREPUBLIC
Ambtenaren	rang 17: 8.9%	Staatssekretäre 8.8%
	rang 16: 49.0%	Ministerialdirektoren 31.4%
	rang 15: 42.0%	Ministerialdirigenten 34.7%
	(Belgische ambtenaren: N = 157)	Ministerialräte 16.3%
Kabinetsleden	(Belgische kabinetsleden: N = 28)	RD bis RR 8.8%
Politici	(Belgische politici: N = 51)	(Duitse ambtenaren: N = 147)
Totaal	(N = 236)	(Duitse politici: N = 59)
		(N = 206)

In tabel Ib worden de Belgische en de Duitse steekproeven van ambtenaren vergeleken met de feitelijke "populaties" van leidinggevende ambtenaren. In beide landen werden de hogere rangen opzettelijk oververtegenwoordigd, met het



oog op een latere multivariate analyse. Maar omdat de oververtegenwoordiging dezelfde is, doet dit niets af van de vergelijkbaarheid van beide steekproeven. Voor het overige zijn de steekproeven zorgvuldig aangepast aan de relatieve omvang van de ministeries, voor de Belgische en Duitse ambtenaren, en van de kamerfracties, voor de Belgische en Duitse politici. De Belgische kabinetsleden hebben allen, zoals gezegd, de graad van kabinetschef of van adjunct-kabinetschef: ze zijn leidinggevend in hun kabinetten zoals de ondervraagde ambtenaren dat zijn in hun ministeries.

TABEL Ib  
Steekproef en populatie (Belgische en Duitse ambtenaren)

BELGIE				BRD			
Rang	Populatie	Steekproef	%	Rang	Populatie	Steekproef	%
17	22	14	(63,6)	1	16	13	(81,3)
16	133	77	(57,9)	2	86	53	(61,6)
15	298	66	(22,1)	3	172	49	(28,5)
	453	157	(34,7)		274	115	(41,9)

## I. Dimensies van politieke aliënatie

Politieke aliënatie is geen eenvoudig concept. Een eerste dimensie heeft kennelijk te maken met de afkeer voor het politieke bedrijf als zodanig, met zijn aspecten van conflict en macht. Deze dimensie wordt naar ons gevoel het best geraakt door de volgende open vraag: "Leidende ambtenaren moeten zich vaak bewegen in een grijze zone waar administratie en politiek elkaar raken. Hoe bevalt U deze politieke kant van uw werk?" De ondervraagde ambtenaren konden hun vrede of onvrede met "de politiek" in hun beroepsleven uitdrukken, of antwoorden dat hun beroepsleven niets met politiek te maken had. De resultaten van de codering van hun antwoorden vertonen een verbazend contrast tussen Belgische en Duitse ambtenaren. De Duitse ambtenaren houden veel meer van de politieke kant van hun werk dan de Belgische (Tabel II).

TABEL II  
De politieke kant van het ambtenarenberoep (%)

Evaluatie	Belgische ambtenaren	Duitse ambtenaren
+ +	23,6	76,9
+	15,3	10,9
+ -	14,6	6,1
-	18,5	4,1
irrelevant	26,8	2,0

Tabel II zou kunnen suggereren dat de Belgische ambtenaren de politiek minder verafschuwen dan irrelevant vinden in hun beroepsleven (26,8%). Daarom stelden we deze 42 respondenten een bijkomende vraag: "Zou het U bevallen

indien uw werk een politieke kant had?" Daarop antwoordden 31 van de 42 dat dit vooruitzicht hun niet zou bevallen. Als we deze potentiële anti-politieke respondenten samentellen bij de 26,8% van Tabel II komen we tot een totaal van 38%, terwijl de pro-politieke respondenten beperkt blijven tot 27%. De combinatie van beide antwoorden, nl. de actuele en (voor de "irrelevanten") de eventuele waardering van de politiek zal in de verdere analyse verschijnen als de variabele *affiniteit* met politiek.

Tabel II verdient nog wat meer methodologische commentaar. Wie politieke aspecten irrelevant vindt, verradt daarmee doorgaans dat hij politieke aspecten niet op prijs stelt. Deze interpretatie wordt ook door het onderzoek in andere landen gewettigd. Maar men zou kunnen opwerpen dat "politiek" een veelzinnige term is en dat we eerst moeten weten wat bedoeld wordt met "de politiek" die men verwelkomt of wegwenst. Onze Belgische ambtenaren bezigden doorgaans een erg pejoratieve betekenis van "politiek". Als we hun meer nobele definities voorhielden, bleken sommige respondenten bereid een participatie in dergelijke politiek te verwelkomen. Maar zelfs dan bleven velen afkerig. De variabele *affiniteit* is daarom een goede, zij het geen ideale indicator van deze eerste dimensie van politieke aliënantie. En natuurlijk blijft er het feit dat zo veel respondenten de politiek graag negatief percipieerden. De perceptie volgt uit de evaluatie meer dan de evaluatie uit de perceptie. De negatieve evaluatie van "de politiek" is meer dan een kwestie van semantiek.

Een tweede dimensie van politieke aliënantie heeft daarentegen betrekking op de politici, in de nauwe en in de ruime zin van de term. Onze Belgische ambtenaren houden niet van de politiek maar ze houden nog minder van de politici in het algemeen. Voor deze dimensie beschikken we over verscheidene indicatoren. We noemen er enkele.

In beide landen werd gevraagd: "Kunt U me zeggen in hoeverre de verantwoordelijkheden en de hoedanigheden van hogere ambtenaren te vergelijken zijn met die van politici?" De respondenten, ambtenaren en politici, konden kiezen tussen vijf opties die gingen van "grote gelijkenissen" tot "grote verschillen". In Tabel III worden de antwoorden van vier categorieën respondenten vergeleken. Over het algemeen worden de verschillen meer beklemtoond door de Belgen dan door de Duitsers en meer door de ambtenaren dan door de politici. Het grootste contrast verschijnt dan ook tussen Belgische ambtenaren en Duitse politici.

Maar het contrast dat ons hier het meest interesseert is dat tussen Belgische en Duitse ambtenaren. De Belgische ambtenaren zien een veel groter contrast dan de Duitse. Op zichzelf is dit nog geen blijk van aliënantie. Mogelijk blijkt hieruit enkel dat het Belgische administratief bestel inderdaad meer aanleunt bij het bureaucratische type en het Duitse meer bij het hybriede. Uit de meer precieze codering kunnen we echter afleiden wat met de vermelde "verschillen" bedoeld wordt, althans in België. Meenden de respondenten dat deze verschillen ook een zekere superioriteit inhielden, b.v. inzake intellect of deskundigheid? Of zelfs een morele superioriteit?

TABEL III

Globale contrasten tussen ambtenaren en politici (%)

	Belgische ambtenaren	Duitse ambtenaren	Belgische politici	Duitse politici
+ + (gelijk)	1,3	2,0	0,0	1,7
+	3,2	8,8	7,8	10,2
+ -	12,1	23,1	17,6	25,4
-	22,3	38,1	27,5	42,4
- (verschillend)	59,9	27,9	47,1	20,3

De verwijzingen naar superioriteit werden door de vraagstelling niet uitgelokt. We vroegen enkel welke soort verschillen ze op het oog hadden. Des te opmerkelijker is dat 43% van de Belgische ambtenaren de ambtenaren spontaan als superieur aan de politici afschilderden en dat 38% deze superioriteit moreel inkleurden. Op èèn enkele uitzondering na achtte geen enkele Belgische ambtenaar zich inferieur. De combinatie van beide variabelen zal in de verdere analyse verschijnen als *superioriteitsgevoel*. (We zullen hem echter niet veel gebruiken omdat we een betere indicator van de aliënatie t.a.v. politici zullen ontdekken.) Merken we nog op dat de Belgische politici al evenmin aan een minderwaardigheidscomplex leden. Van de Belgische politici achtten 33% zich superieur en 12% moreel superieur, terwijl slechts weinigen enige inferioriteit toegaven. De laatdunkendheid is dus wederzijds, hoewel ze sterker is aan de kant van de hogere ambtenaren.

De eerder lage achting voor de andere politieke elite komt nog in andere variabelen aan de oppervlakte. Aan alle Belgische respondenten werd gevraagd, ten eerste of zij enige evolutie hadden opgemerkt bij politici en ambtenaren in de laatste twintig jaar, ten tweede hoe zij die evolutie zouden evalueren. Natuurlijk hadden de meeste respondenten inderdaad zulke evolutie opgemerkt. Bovendien hoefden ze niet gepraamd te worden om hun indrukken ter zake onder woorden te brengen. Onder onze Belgische ambtenaren hadden 57% een negatieve indruk over de evolutie van de politici. Van hun kant hadden 49 % van onze Belgische politici een negatieve indruk over de evolutie van het ambtenarencorps (Tabel IV).

TABEL IV

Evolutie van de andere politieke elite (%)

Evaluatie	Belgische ambtenaren	Belgische politici
+ +	17,2	15,7
+	5,1	7,8
+ -	5,1	2,0
-	12,7	7,8
-	44,6	41,2
(Geen antwoord)	(15,3)	(25,2)

Maar al deze symptomen zijn wellicht nog niet voldoende om de kwaal te mogen duiden als politieke aliënatie. Van aliënatie kan pas sprake zijn als de negatieve houding algemeen en bestendig wordt en als het ware deel gaat uitmaken van de diepere politieke cultuur. Om hiernaar te peilen stelden we een index samen over de afkeer van politici, die we bedachten met de hoofding *aversie*. *Aversie* is een index die bestaat uit de samentelling van de scores op vier items. Het ging hier om gesloten vraagstellingen waarmee de respondenten het eens of oneens konden zijn op een vier-punten schaal. De items wilden een algemene evaluatie uitlokken van het optreden van verscheidene politieke actoren zoals politici en partijen :

- I Mensen die in de politiek gaan, denken vaak meer aan hun eigen voordeel of aan dat van hun partij dan aan het welzijn van de medeburgers.
- II Niet zozeer de partijen en het parlement maar eerder het bestuurlijk apparaat verzekert ons een bevredigend beleid in ons land.
- III Dat politici zich inlaten met aangelegenheden die eigenlijk tot de bevoegdheid van de ambtenaren behoren, is een te betreuren kenmerk van het openbare leven van onze tijd.
- IV Politieke partijen spelen in een democratie een belangrijke rol. Toch plegen ze politieke conflicten nodeloos te verscherpen.

Deze items werden gekozen uit een lange reeks van 44 soortgelijke items op grond van meerdere overwegingen. Vooreerst werd een gelijkaardige index, bestaande uit bijna dezelfde items, al gebruikt in het grootschalig vergelijkend onderzoek van Aberbach, Putnam en Rockman (1981), waar hij de titel kreeg van "tolerance for democratic politics". Vervolgens wordt onze veronderstelling dat deze items semantisch sterk verwant zijn, bevestigd door een blik op hun intercorrelaties. De coëfficiënten in Tabel Va zijn die voor alle respondenten in België: ambtenaren, politici en kabinetsleden. Tabel Vb beperkt zich tot de ambtenaren. Zo blijkt dat de correlaties niet louter het artificiële produkt zijn van een groeps-tegenstelling tussen ambtenaren (die wel tegen de politici kunnen gekant zijn) en politici (die niet in dezelfde mate tegen hun eigen corps kunnen gekant zijn). Al deze intercorrelaties zijn statistisch significant en zowat de hoogste in de hele intercorrelatiematrix. Dat ze niet hoger gaan dan 0.40 heeft met de aard van de vraagstelling te maken en is in dit soort onderzoek helemaal normaal. Ten derde verschijnen deze items samen op de tweede factor van een Varimax factor analyse van de hele reeks<sup>3</sup>.

(3) Een principale componentenanalyse toont aan dat één factor 53,7% van de totale variantie van deze vier items kan verklaren. De 'lading' van de vier items is respectievelijk 77,1, 73,1, 73,6 en 69,0. Dat zijn de hoge cijfers.

TABEL Va

Items van *aversie* (r) (allen)

	Item II	Item III	Item IV
Item I	0,39	0,41	0,40
Item II		0,39	0,33
Item III			0,31

(paarsgewijze schrapping, minimum N = 229)

TABEL Vb

Items van *aversie* (r) (Belgische ambtenaren)

	Item II	Item III	Item IV
Item I	0,35	0,30	0,33
Item II		0,25	0,20
Item III			0,15

(paarsgewijze schrapping, minimum N = 152)

Deze vier items hebben nog een laatste, beslissend voordeel. Ze discrimineren buitengewoon goed tussen verscheidene politieke elites. In Tabel VI tonen we het percentage van Belgische ambtenaren, Belgische politici, Duitse ambtenaren en Duitse politici dat volledig of bijna volledig instemt met de bewering van het item in kwestie.

TABEL VI

Items van *aversie*: instemming (%)

	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Duitse ambtenaren	Duitse politici
Item I	65,4	33,3	57,0	19,0
Item II	53,8	18,0	24,1	13,8
Item III	82,2	54,0	52,4	.*
Item IV	75,6	44,0	51,4	36,2

\* De formulering van de vraag laat hier geen vergelijking toe.

Tot op zekere hoogte kan het contrast tussen ambtenaren en politici ons niet meer verbazen. Natuurlijk zullen de ambtenaren de reputatie van de politici minder ontzien dan de politici zelf. Dat is het geval waar Belgische ambtenaren tegenover Belgische politici en waar Duitse ambtenaren tegenover Duitse politici geplaatst worden. Telkens stemmen de ambtenaren in met meer negatieve uitspraken dan de politici. De meest markante informatie in Tabel VI betreft evenwel het contrast tussen Belgische en Duitse ambtenaren. De Belgische ambtenaren vertonen veruit de meest negatieve houding tegenover de politieke actoren. (Uit verdere gegevens blijkt dat hun kritiek niet enkel gericht is tegen de politici, in de enge zin van het woord, maar ook tegen andere deelnemers aan het politieke spel zoals b.v. particuliere belangengroepen.) Nergens is het contrast tussen Belgische en Duitse ambtenaren groter dan waar het gaat om deze afkeer van de politici.

Met deze vier items vormen we de index *aversie*<sup>4</sup>. De gemiddelde waarden van deze index voor de drie steekproeven, Belgische ambtenaren, Belgische politici en Duitse ambtenaren, worden getoond in Tabel VII. Lagere waarden vertolken hogere graden van afkeer. Het verschil van 2,0 tussen Belgische en Duitse ambtenaren en van 2,6 tussen Belgische ambtenaren en Belgische politici is enorm als men in aanmerking wil nemen dat de index reikt van 4 tot 16. De distributies van de index zijn meer volledig weergegeven in Tabel VIII.

TABEL VII  
*Aversie* ( $\bar{X}$ )

	België	BRD
Ambtenaren	8,3	10,3
Politici	10,9	

TABEL VIII  
Distributie van *aversie* (%)

Score	4-6	7-8	9-10	11-12	13-14	15-16	
Belgische ambtenaren	19,2	37,1	29,2	11,9	2,0	0,7	N = 151
Belgische politici	-	10,4	33,3	39,6	10,4	6,3	N = 48
Duitse ambtenaren	5,0	14,4	33,8	30,2	13,7	2,9	N = 139

*Aversie* is onze beste indicator voor de tweede dimensie van politieke aliënantie. Het gaat hier wel degelijk om een tweede dimensie want onder de Belgische ambtenaren correleren *aversie* en *superioriteitsgevoel* wel met elkaar (0,32) maar zo goed als niet met *affiniteit* (resp. -0,09 en -0,12).

## II. Heeft de recrutering belang?

Om het verschijnsel van de politieke aliënantie te verklaren grepen we eerst, gewoontegetrouw, naar een aantal "demografische" kenmerken van de Belgische leidinggevende ambtenaren. Misschien zou hun sociale en intellectuele achtergrond verklaren waarom ze zo verschilden van hun Duitse collega's. In de jaren die aan hun ambtelijk beroepsleven voorafgingen konden ze een politieke cultuur geleerd hebben die ze sindsdien trouw bewaard hadden.

Het is nuttig deze mogelijkheid te onderzoeken omdat het Belgische recrutingspatroon inderdaad nogal wat verschilt van het Duitse. Om te beginnen werd de grote meerderheid van de Duitse ambtenaren pas gerecrueteerd vanaf 1950; op dat ogenblik waren meer dan 27% van de Belgische ambtenaren al met hun loopbaan begonnen. Tevens is de gemiddelde leeftijd van onze Belgische amb-

(4) Ontbrekende waarden werden vervangen door het gemiddelde van het item.

tenaren 57,8 jaar terwijl die van de Duitse slechts 55,3 jaar bedraagt. De Belgische ambtenaren zijn dus ouder en hebben meer *anciënniteit*.

De Belgische ambtenaren hebben vaker een landelijke achtergrond (42%) dan de Duitse (17%). Ook werden zij gerecruteerd uit families met minder academische opleiding: slechts 15% van de vaders van de Belgische ambtenaren genoten een universitaire opleiding, tegen 29% van de vaders van de Duitse ambtenaren. Slechts 75% van de Belgische ambtenaren behaalden zelf een universitair diploma, tegen bijna 100% van de Duitse ambtenaren. De *academische socialisatie* van de Belgische ambtenaren bereikt dus, over het algemeen, een minder hoog peil dan dat van de Duitse.

Iets gelijkaardigs kan gezegd worden over de *politieke socialisatie* van de Belgische ambtenaren. Toen we hun vroegen of er bij hen thuis veel over politiek gesproken werd, antwoordden 45% van de Belgische ambtenaren met "zelden" of "nooit"; slechts 33% van de Duitse ambtenaren komen uit een even gedepolitiseerd gezinsmilieu. Andere indicatoren van politieke socialisatie leveren analoge resultaten op: 34% van de Belgische ambtenaren hadden geen staatsambtenaar in hun familiekring tegen 24% van de Duitse, 73% van de Belgische ambtenaren konden geen partijactiviteit vermelden in de familie, tegen 53% van de Duitse.

Interessant is vooral de manier waarop onze ambtenaren zich hun motivering om ambtenaar te worden in herinnering roepen. Bij de Belgische ambtenaren is deze beroepskeuze veel minder dan bij de Duitse een kwestie van positieve belangstelling geweest. In Tabel IX staat duidelijk dat het bij de meesten een kwestie van "toeval" of van "geen alternatief" is geweest (34,4% en 28%). De meer nobele motiveringen (rijen 3 tot 6) speelden een grotere rol bij de Duitse ambtenaren. Enkel het roepingsbewustzijn is bij onze ambtenaren niet minder aanwezig geweest dan bij de Duitse. Tabel IX vermeldt ook gegevens over de Belgische en de Duitse politici. Onze Belgische politici verschillen meer van hun ambtenaren dan de Duitse politici van de hunne. Zij beklemtonen heel sterk de politieke motieven (rijen 5 en 6), meer nog dan de Duitse politici. Kortom, het ziet ernaar uit dat de Belgische ambtenaren meer bureaucratisch en de Belgische politici meer politiek ingesteld zijn dan hun Duitse collega's.

TABEL IX

Motivatie van beroepskeuze (%)

	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Duitse ambtenaren	Duitse politici
1. Toeval	34,4	19,6	17,8	52,5
2. Geen alternatief	28,0	2,0	15,8	1,7
3. Persoonlijke belangstelling	19,1	5,9	32,2	23,7
4. Intellectuele belangstelling	1,9	0,0	15,8	5,1
5. Politieke belangstelling	5,1	72,5	8,2	44,1
6. Roeping	15,3	27,5	10,3	10,2

De Belgische leidinggevende ambtenaren hebben dus een minder gepolitiseerde achtergrond dan de Duitse. Hoe kan dit gerijmd worden met het feit dat meer van hen lid zijn van een politieke partij (74% tegen 57%)? Zou het kunnen dat de Belgische ambtenaren hun aanvankelijke achterstand glansrijk overwonnen hebben door zich meer in de partijpolitiek te mengen? Dat zou al meer in overeenstemming zijn met het imago van de gepolitiseerde Belgische ambtenarij. In werkelijkheid vertonen onze Belgische ambtenaren, ondanks hun partijkaarten, een eerder lage graad van partijactiviteit: 59% onder hen verklaart zich nooit met partijactiviteiten ingelaten te hebben terwijl slechts 48% van de Duitse ambtenaren zich van partijactiviteiten afzijdig houdt. Kennelijk is het partijlidmaatschap onder de Belgische ambtenaren dikwijls een kwestie van partijkaart en niets meer: nuttig en soms nodig voor de recrutering en voor de bevordering in een sterk gepolitiseerd administratief bestel. Partijlidmaatschap is allicht een goede blijk van politieke socialisatie in de Bondsrepubliek maar niet in België.

Qua demografische kenmerken, qua academische en politieke socialisatie zijn er opmerkelijke verschillen tussen de Belgische en de Duitse leidinggevende ambtenaren. Maar dat wil niet zeggen dat daarmee de sterkere politieke aliënatie van de Belgen verklaard wordt. In werkelijkheid zijn de correlaties tussen deze variabelen en de indicatoren van politieke aliënatie zeldzaam en zwak.

Het niveau van academische opleiding heeft weinig belang. Het *domein van de opleiding* heeft iets meer invloed: 50% van de ingenieurs (N=24), 44% van de sociale wetenschappers (N=25), 38% van de economen (N=16) en 37% van de juristen (N=38) vertonen een hoge graad van aversie<sup>5</sup>. Is het hun opleiding of hun beroepsbezigheid die een verschil maakt? Dat is moeilijk uit te maken. Wij gingen na of de graad van politieke aliënatie varieerde met het *departement* waarin de Belgische ambtenaren werkzaam waren. Dat blijkt inderdaad het geval te zijn maar het is niet duidelijk welke logica aan deze variantie ten grondslag zou liggen. In ieder geval hebben opleiding en beroepsbezigheid geen sterke directe invloed op aversie noch op affiniteit. De correlaties smelten weg als we controleren voor derde variabelen. De variabelen betreffende de politieke socialisatie leveren al even weinig op. Het heeft weinig belang of familieleden actief zijn geweest in het partijleven of in het bestuurlijk apparaat. Het heeft evenmin belang of thuis de belangstelling voor politiek aangemoedigd werd.

Aan ons onderzoek naar de recrutering en de vroege socialisatie van de Belgische ambtenaren houden we dus geen eventuele verklaringen voor hun politieke aliënatie over. Exogene factoren zijn blijkbaar van weinig belang. Op deze algemene stelregel zijn slechts enkele uitzonderingen.

(5) Deze verhoudingen zijn normaal in vergelijkend perspectief, met èen uitzondering. In andere landen bevordert een opleiding in de sociale wetenschappen de openheid en de tolerantie voor het politieke bedrijf. Waarschijnlijk is de Belgische uitzondering terug te voeren op de aard van de sociaal-wetenschappelijke opleiding: die is in ons land dikwijls erg technisch-administratief gekleurd.



Belgische ambtenaren die hun jeugd en hun vroege socialisatie in een stedelijk milieu hebben doorgebracht, zijn iets minder afkerig van politici dan Belgische ambtenaren uit een landelijke of kleinstedelijke omgeving. Is dit verband enkel schijnbaar? In ieder geval zullen we deze variabele *landelijkheid* bewaren voor een multivariate analyse.

Belangrijker is de socialisatie in de ruimere cultuur. Onze vragenlijst bevatte een indicator van de materialisme-postmaterialisme dimensie die sinds de publicaties van Inglehart druk onderzocht wordt. Zoals men weet leggen "materialisten" meer nadruk op orde en welvaart in de samenleving terwijl postmaterialisten die waarden als verworven beschouwen en streven naar vrijheid en zelfexpressie. Welnu, hoe meer onze Belgische ambtenaren overhielden naar het materialisme, des te groter was hun afkeer van de politici: de correlatie met aversie bedroeg 0,35 en die met superioriteitsgevoel 0,21. Hoewel het materialisme geen verband van betekenis vertoont met affiniteit, die andere dimensie van aliënatie, zullen we ook deze variabele onder de hoofding *materialisme* reserveren voor de multivariate analyse.

De ideologische factor is eveneens van belang. Vooral de *links-rechts* dimensie schijnt verband te houden met politieke aliënatie, hoewel niet alle indicatoren even succesvol waren. Een schaalvraag over de tussenkomst van de Staat in het economisch leven correleerde zwak ( $r = 0,16$ ) met aversie. Maar een summatieve index van *egalitarisme*<sup>6</sup> leverde een overtuigende correlatie van 0,30 op met aversie (en een bescheiden 0,13 met affiniteit). Zo wordt verklaard waarom de socialistische Belgische ambtenaren, aan de linkerzijde van het ideologische spectrum, minder geneigd zijn de politici af te keuren dan de liberale aan de rechterzijde.

(6) Egalitarisme is een index die de scores op vijf items samentelt.

- I Sommige mensen zijn vanwege hun afkomst meer geschikt om dit land te besturen.
- II De moderne wereld is zo ingewikkeld dat het niet zinvol is voorstellen strekkende tot een sterkere controle van de werking van het staatsapparaat door de gewone burgers ernstig te overwegen.
- III Er zullen steeds enkele krachtige, bekwame persoonlijkheden nodig zijn die weten hoe ze het roer in handen moeten nemen.
- IV Voor iedereen moet er stemrecht zijn, ook al maakt hij of zij er geen verstandig gebruik van.
- V Alle burgers moeten gelijke kansen hebben om het beleid van de regering te beïnvloeden.

De intercorrelaties zijn laag, wellicht omdat de scores van deze items zo scheef gespreid liggen. Maar de externe consistentie is bevredigend. Liberalen onder de Belgische ambtenaren zijn b.v. minder en Socialisten meer egalitair dan de Christen-Democraten.

	II	III	IV	V
I	0,12	0,06	-0,05	-0,33
II		0,34	-0,06	-0,12
III			0,07	0,13
IV				0,33

Men zou kunnen opwerpen dat de liberalen meer afkerig zijn van de politici omdat ze ten tijde van het interview in de oppositie zaten. Maar uit andere onderzoeken blijkt duidelijk dat de ideologische factor zwaarder weegt dan machtspositie (of regeringsdeelname). Dit laat ons toe de variabele *partij* uit de analyse te verwijderen en *egalitarisme* te behouden.

### III. De structurele omgeving van het ambt

De verschillen tussen Belgische en Duitse ambtenaren inzake politieke aliënantie zouden ook verklaard kunnen worden door te verwijzen naar de organisatie van het ambtelijk beroep in beide landen. Onze survey biedt hierover heel wat gegevens. Maar meestal blijkt het moeilijk een verband te leggen tussen de informatie over, bijvoorbeeld, de roldefinities en de machtspositie van de ambtenaren enerzijds en hun aliënantie anderzijds. De statistische coëfficiënten zijn meestal laag. De reden zou kunnen zijn dat deze structurele gegevens geen invloed hebben op de individuele ambtenaren maar wel op de politieke cultuur van het corps van de ambtenaren in hun geheel. De structurele omgeving helpt verklaren waarom zich in België een andere politieke cultuur heeft gevormd dan in Duitsland. En deze politieke cultuur zal wel een directe invloed hebben, zoals we nog zullen zien.

De Belgische ambtenaren schatten hun *invloed op de beleidsvorming* lager in dan hun Duitse collega's: 31,9% omschreef die als zwak of heel zwak, tegen 4,2% van de Duitse ambtenaren. Bovendien zijn ze met die toestand van *machtsdeprivatie* niet gelukkig. Meer dan de Duitse ambtenaren willen zij hun invloed zien toenemen. En heel dikwijls vernamen we de klacht dat de rechtmatige invloed van de hogere ambtenaren ondergraven wordt door de opdringerigheid van de kabinetsleden.

Dit gevoel van machtsdeprivatie is meer dan een subjectief-willekeurige indruk van ambtenaren die al te vlug zouden menen dat ambtenaren het in België slechter hebben dan elders. De Belgische politici hebben inderdaad nogal rudimentaire ideeën over de rol van hun leidinggevende ambtenaren. In beide landen vroegen we onze respondenten welke invulling zij wensten te geven aan de rol van hogere ambtenaar. Dit was een open vraag en de respondenten waren vrij om het even welk antwoord te geven. De Belgische politici waren vrijwel eenstemmig maar niet erg vindingrijk: 71% beklemtoonde algemene morele kwaliteiten en 80% intellectuele en professionele kwaliteiten. Andere, meer specifieke kwaliteiten werden weinig vernoemd: "manager" kreeg de aandacht van 23,5% en voor het overige genoot geen kwaliteit meer dan 14%. Deze scores hangen in zekere mate af van de codering. Maar het is een feit dat de Duitse politici een veel meer gedifferentieerde visie vertonen betreffende de ambtenarenrol. Naar het gevoel van de onderzoekers wijst dergelijk gebrek aan differentiëring op een zekere vervreemding tussen politici en ambtenaren, een vervreemding die zichzelf voedt. Zagen we boven niet dat Belgische ambtenaren en Belgische politici elkaars evolutie betreunden?

De machtsdeprivatie en de veronachtzaming van de Belgische ambtenaren, althans in vergelijking met de Duitse, doen ons twifelen of de Belgische ambtenaren hun "bureaucratisch" statuut echt op prijs stellen. Officieel stellen ze zich nochtans op als ideale bureaucraten. Ze vermelden minder punten van overeenkomst met de politici op het stuk van hun beroepsverantwoordelijkheden dan de Duitse ambtenaren. Bovendien en vooral definiëren ze hun beroepsbezigdheden in de geijkte bureaucratische termen en zeker niet in politieke termen. We vroegen onze respondenten in te stemmen, op een vier-punt schaal, met een reeks van tien beroepsimago's en zo te kennen te geven hoe ze hun ambt in feite zagen. Daarop rangschikten we deze imago's volgens hun geaggregeerde score. In Tabel X zien we eerst hoe bureaucratisch de zelfdefinitie van de Belgische ambtenaren is in vergelijking met de Duitse en vervolgens hoe het contrast tussen Belgische ambtenaren en politici veel groter is dan tussen Duitse ambtenaren en politici. Dienaar van de Staat en Probleemdeskundige zijn de twee meest bureaucratische rollen terwijl het verdedigen van politieke programma's en eisen de meest politieke zijn. Nogmaals blijken onze Belgische ambtenaren zich op te stellen als de meest bureaucratische bureaucraten en onze Belgische politici als de meest politieke politici.

TABEL X

Beroepsimago's (rangorde)

	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Duitse ambtenaren	Duitse politici
Dienaar van de Staat	(1)	(7)	(4)	(5)
Probleemdeskundige	(2)	(6)	(1)	(4)
Initiatiefnemer	(3)	(2)	(1)	(2)
Bemiddelaar	(4)	(8)	(5)	(7)
Jurist	(5)	(10)	(7)	(10)
Ombudsman	(6)	(5)	(8)	(1)
Woordvoerder globale belangen	(7)	(3)	(6)	(3)
Verdediger particuliere belangen	(8)	(9)	(9)	(9)
Vertolker politieke eisen	(9)	(4)	(1)	(7)
Dienaar politiek programma	(10)	(1)	(9)	(5)

De gegevens in deze paragraaf tonen aan dat het bureaucratisch model in België nog altijd beleden wordt maar toch problematisch is geworden. Jammer genoeg slagen we er niet in een verband te leggen tussen deze organisatievariabelen en de indicatoren van aliënatie. Dat is zelfs niet mogelijk als het gaat om individuele gegevens, zoals die in Tabel X over de beroepsimago's. Slechts één organisationele variabele schijnt meer belofte in te houden. In Tabel XI vergelijken we de geaggregeerde frequentie van communicatie tussen onze respondenten en diverse politieke actoren.

TABEL XI  
Communicatie met politici ( $\bar{X}$ )

Met :	Belgische ambtenaren	Belgische kabinetsleden	Duitse ambtenaren
Premier	5,5	4,9	5,5
Kabinet van premier	4,6	2,9	3,4
Regering	5,2	3,7	4,4
Eigen minister	3,4	1,2	2,4
Andere ministers	4,7	2,8	4,5
Parlementsleden (meerderheid)	4,7	2,2	3,2
Parlementsleden (minderheid)	4,8	3,6	3,8
Partijleiders	5,1	3,0	4,7
Partijkaders	5,1	3,0	4,8

(Hogere  $\bar{X}$  vertolkt minder professioneel contact en communicatie.)

Tabel XI bevat nuttige informatie over de communicatienetwerken van ambtenaren en kabinetsleden. De Belgische ambtenaren worden veel minder dan de Belgische (adjunct-)kabinetschefs toegelaten tot het forum van de eigenlijke (politieke) beleidsvorming. Wie de vergelijking met de Belgische (adjunct-)kabinetschefs niet fair vindt, omdat de kabinetschefs nu eenmaal het centrum van de politieke communicatie moeten bezetten, zou een blik moeten werpen op de communicatienetwerken van de Duitse ambtenaren. Dan pas blijkt hoe gemarginaliseerd onze Belgische ambtenaren wel zijn.

De vraag is natuurlijk hoe zwaar onze Belgische ambtenaren aan dergelijke marginalisering tillen. De ware bureaucraat zou er wellicht niet al te zeer door gestoord worden.

Maar onze Belgische ambtenaren zijn geen ware bureaucraten meer. Op het individueel niveau blijkt dat meer gemarginaliseerde bureaucraten over het algemeen ook meer gealiëneerd zijn. De score op de variabele *politieke communicatie* vertoont een betekenisvol verband (0,32) met affiniteit (zo niet met aversie). Hoe meer de Belgische ambtenaren directe professionele contacten hebben met ministers, parlementsleden, kabinetsleden en partijleiders, des te meer houden ze van de politieke kanten van hun werk. Bemerkt dat hier de communicatie met politieke actoren van tel is. Communicatie met andere ambtenaren heeft geen invloed op affiniteit.

#### IV. De politieke cultuur van het ambt

De bespreking van de variabele *politieke communicatie* suggereerde dat sommige aspecten van de ambtelijke situatie bijdragen tot de vorming van een politieke cultuur die op haar beurt de aliënantie bevordert of afremt. Deze hypothese omtrent de invloed van endogene culturele factoren willen we hier verder exploreren. Eerst zullen we enkele factoren aanhalen die invloed hebben op affiniteit.

De Belgische ambtenaren blijken meer van politiek te gaan houden naarmate ze er meer bij betrokken worden. Boven zagen we al dat de participatie in de politieke netwerken dergelijke invloed had. Men zou kunnen opmerken dat het net andersom kan zijn : naarmate ambtenaren meer van politiek houden, veroveren ze zich een meer centrale plaats in de communicatieprocessen. Onze aanvankelijke hypothese wordt evenwel gestaafd door de variabele *kabinetservaring*. De Belgische ambtenaren hebben in het algemeen een afkeer van het verschijnsel van de ministeriële kabinetten. Maar wie zelf ooit kabinetslid is geweest, en dus nauw heeft samengewerkt met een minister of een staatssecretaris, ontleent aan die ervaring een zekere waardering voor het politieke beroep. Nogal wat respondenten herinneren zich met hoogachting één of andere minister die zij eerder een staatsman dan een politicus noemen. Natuurlijk is ook hier het causale verband niet helemaal duidelijk. Kabinetsleden kunnen gekozen worden omdat ze al van te voren van politiek hielden. Maar de gegevens suggereren dat kabinetservaring zelf een causale invloed heeft : hoe langer de ambtenaar blootgesteld werd aan de kabinetservaring, des te meer houdt hij van de politieke kant van zijn werk ( $r = -0,23$ ) en van politici ( $0,20$ ). Tabel XII toont aan dat de duur van de ervaring telt en niet enkel het feit ooit geselecteerd te zijn als kabinetslid. Van de Belgische ambtenaren zonder kabinetservaring hebben slechts 20% een sterke sympathie voor de politiek ; van de Belgische ambtenaren met meer dan vijf jaar ervaring stijgt dit aantal tot 44,4%.

TABEL XII

## Kabinetservaring en affiniteit (%)

		sterk	±	zwak	(N)
Jaren	geen	20,2	33,7	46,1	(89)
kabinets-	1-5	34,5	41,4	24,1	(29)
ervaring	+ 5	44,4	25,9	29,6	(27)

Frustrerende ervaringen zijn ook van belang. Maar wat is frustrerend voor onze hogere ambtenaren ? Vooraan staat, dat zal wel iedereen verwachten, de frustratie om de partijpolitisering van de ambtelijke recruteringen en bevorderingen. Hoe meer de Belgische ambtenaren deze praktijken veroordelen, des te meer wordt hun achting voor het politieke spel aangetast. Het probleem van de partijpolitisering lag zo gevoelig voor vele Belgische ambtenaren dat hun bedenkingen soms niet te stoppen waren. Deze variabele zullen we *partijpolitisering* noemen. Hij vertoont een zekere correlatie met affiniteit ( $r = 0,32$ ) en ook met aversie ( $r = -0,32$ ). Dit is dus een variabele die, zoals kabinetservaring, even sterk verbonden is met beide dimensies van de politieke aliënatie.

Helaas zijn er nog andere frustraties in het beroepsleven van hogere ambtenaren. *Frustratie* is een index die de scores samentelt van vier items over het kwaliteitsverlies van het ambtelijk leven : minder prestige, minder hiërarchie, meer gepolitiseerde beleidsvorming, meer politisering in het algemeen. Belgische amb-

tenaren die dit kwaliteitsverlies betreuren zijn geneigd daarvan de politici de schuld te geven: de correlatie met aversie loopt op tot -0,29<sup>7</sup>.

Nochtans plegen waarnemers aan de binnen- en aan de buitenkant van ons ambtelijk apparaat een te exclusieve klemtoon te leggen op de morbiede gevolgen van de ambtelijke frustraties. Vooral aversie is gevoelig voor nog andere factoren. De meest krachtige factor schijnt te behoren tot de harde kern van onze ambtelijke cultuur. Wij hebben het hier over de technocratische instelling van onze Belgische ambtenaren.

*Technocratie* is een index die samengesteld is uit de scores op vier items:

- I In sociale en economische aangelegenheden moet heden aan technische overwegingen een zwaarder gewicht toegekend worden dan aan politieke factoren.
- II Zeer weinig mensen weten wat op langere termijn in hun waarachtig eigenbelang is.
- III De kracht en de doelmatigheid van een regering zijn belangrijker dan haar programma.
- IV Om overheidsoptreden rationeel te beoordelen is het noodzakelijk politieke overwegingen uit te sluiten.

De technocratie index bewees zijn deugdelijkheid al in vroegere studies<sup>8</sup>. Op het eerste gezicht lijken de tweede en de derde bewering niet meteen dezelfde houding uit te drukken als de eerste en de vierde. Maar bij nader inzien is dat toch het geval. De tweede item stelt dat de nodige kennis voorbehouden is aan een minderheid, waaronder de respondent zelf. De derde suggereert dat het politieke programma voor de regering slechts een verpakking is, ten gerieve van de buitenwacht, van de eigenlijke beleidsobjectieven. De interne consistentie van de index wordt aangetoond door de vrij hoge correlaties tussen de items (Tabel XIII).<sup>9</sup>

TABEL XIII

Items van technocratie (r) (Allen)

	Item II	Item III	Item IV
Item I	0,26	0,19	0,39
Item II		0,24	0,31
Item III			0,20

(paarsgewijze schrapping, minimum N = 231)

(7) Enigszins verrassend heeft de partijdige of de ideologische afstand, op het ogenblik van het interview, tussen de ambtenaren en hun ministers geen invloed op hun aversie score.

(8) Cf. G. Dierickx, Hogere ambtenaren in de Verenigde Staten, de Duitse Bondsrepubliek en België. In *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1991, nr. 1, blz. 5-12.

(9) Een factor kan 45,1% van de totale variantie verklaren, na uitvoering van een principaal componentenanalyse. De 'lading' van vier items is respectievelijk 71,4; 67,7; 54,5 en 73,4. Niet zo goed dus als die van de *aversie*-index maar ruim goed genoeg.

*Technocratie* vertoont een hoge correlatie met aversie (0,47). Als we aannemen dat dergelijke opinie vragen onvermijdelijk met nogal wat geruis geplaagd zitten, rijst de vraag of *technocratie* en aversie wel twee afzonderlijke variabelen zijn en niet twee aspecten van dezelfde mentale houding. Deze opwerping kan steunen op het feit dat *technocratie* en aversie ongeveer dezelfde relatie hebben met materialisme, egalitarisme en superioriteitsgevoel. Anderzijds vertoont *technocratie* geen en aversie wel een significante relatie met kabinetservaring en partijpolitiserings. Bovendien kan een Varimax factoranalyse aantonen dat de items van *technocratie* en aversie niet op dezelfde dimensies thuis horen.<sup>10</sup> Ten slotte bestaat er geen eenvoudige lineaire relatie tussen beide indexen. Tabel XIV vertelt ons dat de meer technocratische van onze Belgische ambtenaren tevens een grotere afkeer hebben van de politici. Onder de minder technocratische (scores 3 en 4) zijn er echter een aantal die, om èèn of andere reden, nog steeds hoog scoren qua aversie.

TABEL XIV  
Technocratie en aversie (Belgische ambtenaren) (%)

		Aversie				
		1:Hoog	2	3	4:Laag	
Techno- creatie	1:Hoog	7	6	1	0	(34)
	2	15	16	6	1	(55)
	3	2	10	4	1	(26)
	4:Laag	4	4	8	5	(31)
		(56)	(52)	(28)	(10)	(N=146)

Zelfs als *technocratie* en aversie geen volledig afzonderlijke variabelen zouden zijn, blijft hun nauwe intercorrelatie een belangwekkend gegeven. Zo blijkt dat de ambtelijke afkeer van politici steunt op een deskundigheidsgeloof dat geen begrip kan opbrengen voor het optreden van politici. Zo worden niet alleen minderwaardige politici op de korrel van de bureaucratische kritiek genomen maar alle politici.

(10) Wel moeten we toegeven dat we vooral voor technocratie over weinig "zuivere" items beschikken: sommige items drukken ook iets van aversie uit. Dat komt wellicht omdat in twee ervan ook het woord "politiek" verschijnt. De respondent is dan tevens voor de technocratie en tegen de politiek. Beide begrippen zijn te onderscheiden maar in België hebben ze bijzonder veel met elkaar te maken: het ene wordt uitgespeeld tegen het andere.

## V. Naar een verklarende analyse

Wat tot nu toe gezegd werd, wordt in Tabel XV samengevat. De meest belangwekkende variabelen worden erin vermeld, samen met hun onderlinge intercorrelaties. Cursief gedrukt zijn de intercorrelaties die niet significant zijn aan de 0,01 grens. De twee clusters, de ene rond aversie, de andere rond affiniteit, zijn vrij gemakkelijk op te merken.

TABEL XV  
Matrix van intercorrelaties (Belgische ambtenaren)

	superi- ori- teits- ge- voel	mate- ria- lisme	egali- ta- risme	tech- no- cratie	frus- tratie	partij- politi- se- ring	kabi- nets- erva- ring	poli- tieke com- muni- catie	affini- teit
aversie	0,32	0,35	-0,30	0,47	-0,29	-0,32	0,20	-0,13	-0,09
superi- ori- teitsgevoel		0,21	-0,17	0,23	-0,15	-0,19	0,06	-0,07	-0,12
materialisme			-0,26	0,29	-0,14	-0,16	0,15	-0,06	-0,09
egalitarisme				-0,35	0,11	0,08	0,07	0,04	0,13
technocratie					-0,20	-0,14	0,04	-0,08	-0,17
frustratie						0,28	-0,12	-0,05	-0,02
partijpolitise- ring							-0,23	0,03	0,32
kabinetserva- ring								-0,15	-0,23
politieke communicatie									0,32

Welke van deze variabelen hebben verklarende waarde? En hoe veel? Om dat uit te maken deden we een beroep op de statistische techniek van de "multiple stepwise regression analysis".

Om de variantie van aversie te verklaren komen zes variabelen in aanmerking: technocratie, egalitarisme, materialisme, frustratie, partijpolitiseren en kabinetservaring. Hierbij voegen we *taal* omdat wij, Belgen, op dit ogenblik zo graag verschillen tussen nederlands- en franssprekenden ontdekken. Op het eerste gezicht lijken de franssprekende ambtenaren inderdaad minder afkerig te zijn van politici dan de Vlamingen.

Veruit de meest belangrijke factor in de regressievergelijking blijkt, zoals verwacht, *technocratie* te zijn. Deze factor alleen verklaart al èèn vijfde van de variantie ( $R^2 = 0,21$ ). De volgende is *partijpolitiseren* die de  $R^2$  opdrijft tot 0,28. Dan komen materialisme ( $R^2 = 0,32$ ) en *kabinetservaring* ( $R^2 = 0,35$ ). Ondertussen zijn een aantal variabelen als overbodig uit het beeld verdwenen: egalitarisme, frustratie en taal. Waarschijnlijk is egalitarisme te sterk verwant met krachtigere factoren zoals technocratie en materialisme terwijl de invloed van frustratie



opgeslorpt werd door partijpolitisering. Van taal mag gezegd worden dat het een beschrijvende maar geen verklarende waarde heeft.

Men zal opmerken dat we zodoende slechts èèn derde van de variantie van aversie verklaard hebben. Wellicht hebben we niet alle nodige variabelen ontdekt. Wellicht ook zit er nogal wat geruis op degene die we nu gebruikt hebben. De verklaring van affiniteit lijdt nog meer onder die handicaps. De matrix van de intercorrelaties suggereert een regressieanalyse met politieke communicatie, partijpolitisering en kabinetservaring. De meest krachtige factor blijkt politieke communicatie te zijn ( $R^2 = 0,11$ ) waarna *partijpolitisering* de verklaarde variantie opvoert tot 0,17. Ook *kabinetservaring* levert nog een kleine bijdrage (en zelfs *taal*, om redenen die ons nog niet duidelijk zijn). Zo bereiken we een  $R^2$  van 0,24. Dat is een interessant maar bescheiden resultaat. Eigenlijk is het niet vreemd dat affiniteit nog moeilijker te verklaren is dan aversie. De vraagstelling was enigszins ambigu en het is allicht gemakkelijker klare meningen te hebben over "politici" dan over een ietwat abstracte werkelijkheid zoals "politiek".

De regressieanalyse zegt ons iets over de oorsprong van de politieke aliënatie van hogere ambtenaren in België. Maar daarmee is nog niet verklaard waarom deze politieke aliënatie in België abnormaal hoog zou liggen, hoger in ieder geval dan b.v. in de BRD. De vraag is welke factoren, die de variantie onder de Belgische ambtenaren verklaren, tevens ook het verschil tussen Belgische en Duitse ambtenaren kunnen verklaren.

Onder de exogene factoren, die betrekking hebben op de vroege socialisatie van de ambtenaren, bleek de socialisatie in de ideologische en in de algemene cultuur enige invloed te hebben op de Belgische ambtenaren. Het betreft hier *egalitarisme* en *materialisme* die beide inwerken op de graad van aversie. Beide kunnen ook het verschil tussen de gemiddelde ambtenaar in beide landen helpen verklaren. Als we de Belgische ambtenaren met de Duitse vergelijken op de vijf items van de egalitarisme index blijken de Belgische ambtenaren telkens het minder egalitaristische standpunt in te nemen. De gemiddelde score van de Belgische ambtenaren was 1,6 op een schaal van 1 tot 4; die van de Duitse ambtenaren was 1,3. Zo zijn alle leidinggevende ambtenaren egalitaristen maar sommigen (de Duitse) zijn het meer dan anderen.

De vergelijking op de materialisme index is nog treffender. Tabel XVI toont de percentages van materialisten, van postmaterialisten en van twee gematigde categorieën. De Duitse politieke elites zijn minder geneigd tot materialisme dan de Belgische politici en vooral dan de Belgische ambtenaren.

TABEL XVI  
Postmaterialisme (%)

	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Duitse ambtenaren	Duitse politici
Materialist	21,7	9,8	3,0	3,6
± Materialist	31,8	23,5	31,6	9,1
± Postmaterialist	22,9	31,4	26,3	25,5
Postmaterialist	23,6	35,3	39,1	61,8

Onder de endogene structurele variabelen heeft *politieke communicatie* de grootste verklaringswaarde. Zoals Tabel XI aantoonde bestaat juist op dit punt een groot verschil tussen Belgische en Duitse ambtenaren. De Duitse ambtenaren worden veel meer tot de politieke communicatienetwerken toegelaten dan de Belgische. Hiermee kan verklaard worden waarom de Belgische de politiek minder aantrekkelijk vinden. De drijven waar ze niet bij kunnen vinden ze te groen. Of daar lijkt het op.

En dan zijn er de endogene culturele variabelen waaronder vooral partijpolitisering en technocratie naar voor springen. *Partijpolitisering* heeft verklaringswaarde voor beide dimensies van politieke aliënatie. Het is duidelijk dat de onvrede om de partijpolitisering van de ambtenarij veel hoger ligt in België dan in Duitsland (Tabel XVII). Dat wil niet zeggen dat er in Duitsland geen partijpolitisering voorkomt. Dat wil zeggen dat ze minder sterk is en vooral dat ze op een minder agressieve manier wordt doorgevoerd.

TABEL XVII  
Beoordeling van partijpolitisering (%)

Beoordeling	Belgische ambtenaren	Belgische politici	Belgische kabinetsleden	Duitse ambtenaren	Duitse politici
Positief	3,2	3,9	7,1	5,0	3,9
± Positief	9,6	15,7	17,9	5,8	13,7
Onbeslist	10,2	15,7	39,3	18,0	23,5
± Negatief	26,1	7,8	10,7	44,6	27,5
Negatief	49,0	56,9	25,0	26,6	31,4

In een andere studie<sup>11</sup>, waar de technocratische ingesteldheid met een lichtjes verschillende index gemeten werd, bleek dat de Belgische ambtenaren op dit punt inderdaad een extreme positie innemen. Ze zijn technocratischer dan de Duitsers. Ze zijn zelfs technocratischer dan de Amerikanen. Dat verklaart al heel wat van hun afkeer van de andere politieke elites. Maar waarom en hoe zijn onze Belgische leidinggevende ambtenaren zo technocratisch geworden? In de vermelde studie halen we een aantal exogene factoren aan maar die zijn te zwak om echt bevredigend te zijn. Misschien is dit technocratische het gevolg van een lange, onon-

(11) G. DIERICKX, *a.w.*, blz. 9-11.

derbroken traditie die door socialisatieprocessen binnen de bureaucratische middens levendig werd gehouden. Misschien gaat ze zo terug tot onze Napoleontische en Jacobijnse erfenis. In tegenstelling tot de Duitse werd deze Belgische traditie niet door de Tweede Wereldoorlog onderbroken. Zo blijkt weer eens dat een oorlog winnen niet altijd zuiver winst is.

## VI. Enkele beleidspectieven

Over de demoralisering van de Belgische ambtenaren wordt veel gesproken maar wat die demoralisering precies inhoudt kan nog sterk verduidelijkt worden. Uit dit vergelijkend onderzoek blijkt alvast dat de politieke aliënatie er een belangrijk aspect van is. Wrijvingen tussen ambtenaren en politici zullen er altijd zijn. Maar niet overal leiden die tot dezelfde afkeer van politiek en politici als in ons land.

Wie van dit verschijnsel een verklaring wil geven pleegt te wijzen naar de partijpolitiserings en naar andere frustraties van onze ambtenaren. Dit is in twee betekenissen een nuttige verklaring. Deze frustraties hebben zeker hun aandeel in het scheppen van een toestand van aliënatie. En bovendien mogen we hopen deze frustraties met een aantal moedige en vindingrijke maatregelen terug te dringen. Gemakkelijk is het niet, dat weten we, maar de hoop blijft gewettigd.

Onze gegevens suggereren evenwel dat deze populaire verklaringen niet de enige en zelfs niet de belangrijkste zijn. Tussen de andere factoren dienen we een onderscheid te maken tussen bruikbare en onbruikbare. De ideologische of de algemene cultuur van de recruten maakt ze b.v. minder of meer vatbaar voor de verleiding van de aliënatie. Maar we kunnen moeilijk het advies geven voortaan nog enkel linkse of postmaterialistische ambtenaren te recruter en te bevorderen.

Bruikbaar zijn wel de twee endogene structurele factoren. Hogere ambtenaren zouden zo veel mogelijk de kans moeten krijgen kabinetservaring op te doen. Misschien zou men de kabinetsleden zoveel mogelijk moeten recruter en uit de rangen van beloftevolle ambtenaren. En als dat te lastig zou blijken, kan men de hogere ambtenaren nog altijd zo veel mogelijk betrekken in de eigenlijke politieke communicatie. Maar dan moeten wij in België wel afstappen van het oude, bureaucratische model van het overheidsbestuur. In onze tijd versterkt het bureaucratische model de tendens tot aliënatie in plaats van die te voorkomen.

Ten slotte is er de endogene culturele factor: de technocratische instelling van onze ambtenaren. Het is niet gemakkelijk culturele tradities te bestrijden. Maar het is een feit dat ambtenaren een eigen cultuur ontwikkelen en die aan elkaar doorgeven. Zou het onmogelijk zijn in deze leerprocessen in te grijpen door middel van aangepaste vormingsprogramma's en andere leerprocessen? Een juistere duiding van de problematiek kan een aanmoediging zijn om in die richting te denken.

**Summary: Political alienation among higher civil servants**

*The level of political alienation is high among higher civil servants in Belgium, at least when we compare them to their colleagues in Germany. Explanatory factors should, then, have a noticeable impact on both the intra- and the inter-country variance. Early academic and political socialization seems to matter little except for the socialisation in ideological and general culture: Belgian higher civil servants are less egalitarian and more "materialistic" and therefore, it seems, more politically alienated. Another promising factor appears to be the opportunity to participate in actual policy making: in this respect too the Belgian officials are not well served. However, the most striking factor is the degree of technocratism which breeds an attitude of disrespect for politicians. But how to explain that the Belgian higher civil servants grew up to be such technocrats?*

# Verschillen in stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen en socio-economische kenmerken van gemeenten.<sup>1</sup>

---

door Koen TORFS,

Wetenschappelijk medewerker aan het Studiecentrum voor Economisch en Sociaal Onderzoek van de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen.

## I. Politiek, economie, sociologie en politologie

De studie van de politieke variabele in de maatschappij, en meer bepaald, van de relatie tussen de politieke variabele en socio-economische variabelen, wordt, los van elkaar, door economen, sociologen en politologen beoefend.

Elk van deze drie takken van de wetenschap heeft zijn eigen methodes, test zijn eigen theorieën en is geïnteresseerd in die variabelen die relevant zijn in het betreffende onderzoeksdomein.

Wat de *economische theorie* betreft, de zgn. public choice - theorie, hierin gaat het in essentie om het binnenhalen van de factor "politiek" in het raamwerk van het op rationele, nutsmaximerende individuen gebouwde marktmodel. Het politiek handelen, zowel van verkozenen als van kiezers als van andere groepen die deelnemen aan de collectieve besluitvorming, wordt verklaard op dezelfde gronden als het handelen van elke andere economische actor, met toepassing van de klassieke vooronderstellingen.

Mueller<sup>2</sup> toont in zijn overzicht aan dat deze klassieke veronderstellingen in empirisch onderzoek goed standhouden op het macro-economisch niveau wat betreft verkiezingsuitslagen, stabilisatiepolitiek en economische groei. Het gaat hier zowel om de verklaring van stemgedrag door de economische performantie van de politieke partijen als van het economisch gedrag van de politieke partijen volgens de verwachtingen van de kiezers.

Minder goede empirische resultaten worden behaald wanneer het gaat om de verklaring van stemgedrag op het minst geaggregeerde niveau, nl. dat van de individuele kiezer.

---

(1) De auteur dankt Ilse Janssens, Geert Jennes, Walter Van Trier, Bruno De Borger, Walter Nonneman, Guy Carrin, Jaak Vanneste, Diana De Graeve en enkele anonieme referenten voor hun commentaren bij en kritiek op vorige versies van dit artikel. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ligt uiteraard volledig bij de auteur.

(2) D.C. MUELLER, *Public choice II. A revised edition of Public choice*. Cambridge University Press, 1989, hoofdstuk 15.

In de literatuur over de "political business cycle" wordt de nutsfunctie van de kiezer geoperationaliseerd in termen van inkomen, en in de eerste plaats inflatie en werkloosheid. Kiezers kiezen voor die partij waarvan ze verwachten dat ze voor een verhoging van hun inkomen zorgt door de gevoerde werkloosheids- en inflatiepolitiek. Hogere werkloosheid en lagere inflatie dienen op beleidsvlak afgewogen te worden tegen lagere werkloosheid en hogere inflatie. Het verband tussen beiden wordt voorgesteld in de Phillips-curve.

Het belang dat een individu hecht aan elk van deze beide variabelen zal zijn voorkeur voor een bepaalde partij bepalen. De politieke competitie tussen partijen zal zich tegelijkertijd, mede door ideologische elementen, op deze variabelen enten.

Lager geschoolde bevolkingsgroepen, die meer kans op werkloosheid hebben, worden verondersteld meer belang te hechten aan de factor werkloosheid en bijgevolg te kiezen voor links geöriënteerde partijen.

Hoger geschoolde werknemers daarentegen worden verondersteld baat te hebben bij snelle economische groei en lage inflatie en dus te kiezen voor rechts geöriënteerde partijen.

Regeringen zullen voor een economische politiek opteren met deze relatie in het achterhoofd.

Het effect van inflatie- en werkloosheidspeil op de populariteit van politieke partijen in België werd empirisch geschat door Janssens<sup>3</sup>. Uit haar schattingen blijkt dat de populariteit van de Christen-democraten negatief beïnvloed wordt door inflatie en werkloosheid, een conclusie die eerder ook bekomen werd door Boute and Ginsburgh<sup>4</sup>. De populariteit van de socialisten wordt negatief beïnvloed door inflatie en positief door werkloosheid, zowel in schattingen m.b.t. verkiezingsresultaten als m.b.t. populariteitstesten. Voor de populariteit van de liberalen zijn de schattingsresultaten niet eenduidig. De auteur besluit dat de betreffende economische theorieën weinig voldoening schenken voor een land als België met een weinig controleerbare, open economie. Het is immers uitermate moeilijk voor een Belgische regering om de economische situatie voortdurend in het eigen voordeel om te buigen. Anderzijds geeft de auteur een aantal elementen aan die toekomstige schattingen zouden kunnen verbeteren.

De mate waarin de politiek-economische keuzen van lokale besturen en regeringen bepaald worden door hun politieke kleur werd voor België empirisch

(3) I. JANSSENS, *Economic theories of state, with empirical applications for Belgium*. SESO paper 88/223, SESO-UFSIA, december 1988.

(4) S. BOUTE, V. GINSBURGH, *Performances économiques et résultats des élections législatives: une approche quantitative*. In: *Recherches Economiques de Louvain*, vol. 43, 1977, blz. 345 - 286.

geschat door Ginsburgh en Pestieau<sup>5</sup> (lokale besturen), De Grauwe<sup>6</sup> (nationale regering) en door Janssens, Moesen en Pauwels<sup>7</sup> (nationale regering).

Ginsburgh en Pestieau<sup>5</sup> komen tot de conclusie dat politieke factoren noch de hoogte noch de structuur van lokale overheidsbestedingen in België beïnvloeden. De politieke samenstelling van de bewindvoerende meerderheid draagt in geen enkele vergelijking op statistisch significante wijze bij tot de verklaring van de gemeentelijke uitgaven.

Janssens, Moesen en Pauwels<sup>8</sup> gaan onder meer na wat de invloed is van de samenstelling van de nationale regeringen op de verdeling van de absorptieve overheidsuitgaven over verschillende soorten overheidsgoederen. Zij onderscheiden zuiver publieke goederen (algemeen bestuur, defensie en openbare orde), economische goederen (handel, verkeer en landbouw) en verdienstegoederen (onderwijs, sociale zekerheid, huisvesting). Uit hun analyse blijkt dat het budgetaandeel van de zuiver publieke goederen significant toeneemt tijdens centrum-linkse regeringen. Het budgetaandeel van de verdienstegoederen daarentegen neemt licht toe tijdens centrum-rechtse coalities. Deze conclusies, aldus de auteurs, zijn tegenovergesteld aan wat men zou verwachten, nl. dat centrum-rechts meer aandacht zou hebben voor zuiver publieke goederen die beantwoorden aan de noden van de "minimal state", en dat centrum-links meer zou uitgeven aan verdienstegoederen gezien haar egalitaire doelstellingen.

Eerder reeds kwam De Grauwe<sup>9</sup> tot gelijkaardige bevindingen.

De *sociologische benadering* vertrekt (uiteraard) van gans andere vooronderstellingen. Het individuele handelen is hier geen uiting van een rationeel streven naar nutsmaximering, maar is bepaald door de sociale relaties van het individu. In het sociaal gebeuren spelen waarden, overtuigingen, normen, gewoonten en tradities een essentiële rol. Deze invalshoek is minder makkelijk in kwantitatieve modellen te gieten dan de economische invalshoek. Bovendien gebeurt de beschrijving van het sociaal handelen meestal (noodgedwongen) in kwalitatieve termen en op een gedesaggreerd niveau.

De voorkeur van een individu voor een politieke partij wordt hier dan ook veel meer omschreven in termen van gemeenschappelijke waarden, institutionele gebondenheid en socialisatie door de groep waarin een individu zich bevindt.

(5) V. GINSBURGH, P. PESTIEAU, Local government expenditures in Belgium: do political distinctions matter? In: *European Journal of Political Research*, 1981, blz. 169-179.

(6) P. DE GRAUWE, De politieke economie van de overheidsuitgaven in België (1960-1983). In: *Res Publica*, 1985, nr. 2-3, blz. 269-286.

(7) I. JANSSENS, W. MOESEN, W. PAUWELS, Publieke voorzieningen: welvaart, politiek en sanering. In: *Cahiers économiques de Bruxelles*, 115 - 3e trim. 1987.

(8) I. JANSSENS, W. MOESEN, W. PAUWELS, Publieke voorzieningen: welvaart, politiek en sanering. In: *Cahiers économiques de Bruxelles*, 115, 1987.

(9) P. DE GRAUWE, De politieke economie van de overheidsuitgaven in België (1960-1983). In: *Res Publica*, 1985, nr. 2-3, blz. 269-286.

Wat België betreft situeert de politieke sociologie het kiesgedrag van de individuen over het algemeen in het kader van de traditionele maatschappelijke scheidingslijnen (of conflictlijnen) op drie vlakken : het levensbeschouwelijke vlak, met de scheiding tussen vrijzinnigen en katholieken ; het sociaal-economische vlak met de tegenstellingen tussen sociale klassen ; en het communautaire vlak met de tegenstelling volgens de taal.

Concreet blijkt de CVP wat betreft sociale klasse heterogeen te zijn maar op levensbeschouwelijk vlak een overwicht van kerkelijk praktizerenden aan te trekken. De socialistische partij wordt gekenmerkt door een overwicht van zowel onkerksen als personen die zich tot de arbeidersklasse rekenen. Billiet<sup>10</sup> merkt hierbij op dat in België de arbeiders, in vergelijking met andere Westerse landen, het minst van al stemmen op basis van sociale klasse. De relatie tussen sociale klasse en partijvoorkeur wordt immers verzwakt door de binding van een groot aantal arbeiders aan de Christen-democratie.

Billiet beklemtoont het belang van een bijkomende variabele, de zgn. "organisationele" variabele, nl. de graad van organisationele gebondenheid door lidmaatschap van verzuilde organisaties. Door middel van loglineaire analyse van nominale variabelen (op niveau van individuen) test hij 2 hypothesen, nl. ten eerste, dat er een direct verband bestaat tussen CVP-voorkeur en kerkelijkheid en mate van verzuildheid, en, ten tweede, dat er een direct verband bestaat tussen BSP-voorkeur en kerkelijkheid, verzuildheid en sociaal niveau. Beide hypothesen worden bevestigd. De organisatorische variabele verzuildheid realiseert daarbij het sterkste verband.

Een derde benadering, hier voor de eenvoud de *politologische benadering* genoemd, is pragmatischer in zijn veronderstellingen en minder theorie-gebonden. Hier zijn onderwerpen als de verklaring van de populariteit van politieke partijen, de uittekening van de partij-aanhang en de verklaring van stemmenverschuivingen bij verkiezingen, object van onderzoek *op zich*. Zonder een bepaalde theorie te willen bevestigen of verwerpen wordt hier gezocht naar methoden om het kiesgedrag adequater te beschrijven en in cijfers uit te drukken, en naar de beschrijving van de partij-aanhangen, de populariteit van partijen en kiezers enz. Dikwijls gaat het dan ook om politiek marketing-onderzoek.

De belangrijkste vraag is hier doorgaans : wie zijn de kiezers van partij X? Dit onderzoek gebeurt meestal op basis van individuele enquête-gegevens. Variabelen die hier worden bekeken zijn van uiteenlopende aard : leeftijd, scholingsgraad, inkomen, dichtheid van de kiesomschrijving enz. Dikwijls is dit soort onderzoek beperkt tot bivariate analyses.

Multivariaat onderzoek is immers moeilijk omdat de individuele gegevens waarop gesteund wordt meestal op nominaal niveau zijn.

(10) J. BILLIET, De voorkeur voor een politieke partij : het toetsen van loglineaire modellen. In : *Res Publica*, 1981, nr. 4, blz. 535-568.



Een meer doorgedreven multivariate analyse voor nominale gegevens is loglineaire analyse. Deze werd onder meer toegepast door Swyngedouw en Billiet<sup>11</sup> en in het proefschrift van Swyngedouw<sup>12</sup>

De analyse van Swyngedouw en Billiet behandelt het stemgedrag bij de parlementsverkiezingen van oktober 1985 en de kiesintenties voor de parlementsverkiezingen van december 1987 en zijn gebaseerd op enquêtegegevens.

De partijvoorkeur einde 1987 werd geanalyseerd naar leeftijd, beroep en geslacht. Het blijkt dan dat partijvoorkeur fluctueert in functie van de leeftijd en in functie van een combinatie van sekse en beroep, wat wil zeggen dat het verband tussen beroepscategorie en partijvoorkeur verschilt naargelang van de sekse van de kiezer. Dit interactie-effect blijkt echter, volgens Swyngedouw<sup>13</sup> een "artifact" te zijn. Het effect van geslacht verdwijnt wanneer de variabele "onderwijsniveau" in de analyse wordt ingebracht. We vermelden hier dan ook de belangrijkste vaststellingen zoals die uit Swyngedouw<sup>14</sup> naar voor komen.

Voorals de CVP en Agalev blijken leeftijdsgevoelig te zijn in hun kiezers. De CVP haalt meer dan gemiddeld haar stemmen bij +46 jarigen (39% tegenover gemiddeld 30%) en aanzienlijk minder dan gemiddeld bij de 18-35 jarigen (21%) en de 35-45 jarigen (22%). Agalev daarentegen haalt meer dan gemiddeld zijn stemmen bij de 18-35 jarigen (12% tegenover gemiddeld 7%) en minder dan gemiddeld bij de +46 jarigen (3%).

Wat de partijvoorkeur naar beroep betreft, scoort de CVP relatief laag bij de groep "kaders, vrije beroepen en zelfstandigen" (22%).

De PVV scoort hoog bij de kaders, vrije beroepen en zelfstandigen (37% tegenover gemiddeld 17%) en laag bij de groep "arbeiders, bedienden en ambtenaren".

De kaders, vrije beroepen en zelfstandigen laten het afweten bij de SP (9% tegen gemiddeld 23%).

Wat de partijvoorkeur naar onderwijsniveau betreft, hieraan zijn vooral SP en VU, en in mindere mate Agalev gevoelig. De VU haalt meer dan gemiddeld zijn stemmen bij degenen die hoger onderwijs gevolgd hebben (16,3% tegen gemiddeld 12%) en minder bij degenen die enkel lager of lager middelbaar hebben gevolgd (9,5%). De SP scoort het hoogst bij degenen met een diploma van lager of

---

(11) M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, Stemmen in Vlaanderen op 13 december 1987. Een statistische analyse. In: *Res Publica*, 1988, nr. 1, blz. 25-50.

(12) M. SWYNGEDOUW, *De keuze van de kiezer: naar een verbetering van de schattingen van verschuivingen en partijvoorkeur bij opeenvolgende verkiezingen en peilingen*. Sociologisch Onderzoeksinstituut, Erasmus Universiteit Rotterdam en Faculteit der Sociale Wetenschappen, KULeuven. Sociologische studies en documenten - SSD/29, 1989, 333 blz.

(13) M. SWYNGEDOUW, *De keuze van de kiezer: naar een verbetering van de schattingen van verschuivingen en partijvoorkeur bij opeenvolgende verkiezingen en peilingen*. 1989, blz. 187.

(14) A.w., blz. 190.

lager middelbaar onderwijs (27%) en het laagst bij degenen met een diploma van hoger onderwijs (14%). Het stemmenpercentage van Agafev bij de drie scholingsgroepen (van laag naar hoog) is respectievelijk 6%, 7% en 9%.

Dit onderzoek situeert zich vooral bij de laatste hier beschreven benadering. Het is met name in de eerste plaats de bedoeling te onderzoeken in hoeverre de verkiezingsresultaten van partijen kunnen verklaard worden in functie van socio-economische kenmerken van het kiezerskorps. Dit kan door gebruik te maken van kwantitatieve gegevens op het niveau van de gemeenten en vergelijkingen te schatten die de relatie weergeven tussen socio-economische kenmerken en verkiezingsresultaten.

De resultaten van de schattingen moeten met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden omwille van de zogenaamde "ecological fallacy" of het gevaar foute conclusies te trekken op niveau van individuen op basis van relaties op een meer geaggregeerd niveau.

Vooraf worden toch ook enkele hypothesen geschetst die mede tot de keuze van de in het model opgenomen variabelen geleid hebben.

## II. Enkele onderliggende hypothesen

Een eerste hypothese, overgenomen uit de economische theorie van nutsmaximering, is dat kiezers kiezen voor die partij waarvan ze verwachten dat die kan of wil zorgen voor een verhoging van hun welvaart. Burgers met een relatief hoge welstand, die ook het duidelijkst de druk van de fiscaliteit voelen, zullen eerder geneigd zijn te stemmen voor de liberale partij. Burgers die daarentegen een relatief laag inkomen hebben en eerder baat hebben bij een verhoging van sociale overheidstegemoetkomingen, zullen eerder geneigd zijn voor de socialistische partij te stemmen.

In nauwe samenhang tot de inkomensvariabele staat het opleidingsniveau. Van verschillen in opleidingsniveau kunnen verschillen in stemgedrag verwacht worden. Van hogeropgeleiden kan verwacht worden dat ze stemmen op die partijen die geacht worden in de eerste plaats de belangen te verdedigen van bedienden en kaderleden, met name de liberale en de Christen-democratische partij. Lager opgeleiden vinden zich waarschijnlijk eerder terug in de waarden en doelstellingen van de socialistische partij (in de eerste plaats een arbeiderspartij).

Daarnaast kan men veronderstellen dat hogergeschoolden, door het feit dat ze tijdens (en na) hun opleiding meer kans hebben met verschillende denkrichtingen te worden geconfronteerd (meer dan lager opgeleiden), gemakkelijker zullen stemmen voor partijen die nieuwe ideeën en strijdpunten naar voor schuiven.

Hetzelfde geldt voor jonge kiezers, die nog op zoek zijn naar een ideologie en een overtuiging en nog niet gebonden aan bestaande stromingen. Deze kiezers zullen makkelijker dan oudere kiezers opteren voor een nieuwe maatschappelijke stroming.

Hieraan kan men toevoegen dat burgers die bestaansonzeker zijn, weinig vooruitzichten hebben en bovendien laag geschoold zijn, meer dan andere groepen, geneigd zijn te stemmen voor een partij die een eenvoudige boodschap brengt en bovendien drastische verbeteringen in levensomstandigheden belooft.

Gemeenten met een grote graad van verstedelijking hebben, omwille van de lagere sociale integratie, ook een lagere graad van sociale controle en overdracht van gemeenschappelijke waarden, normen en overtuigingen. Daarom verwachten we dat de Christen-democratische partij, die haar voedingsbodem bij uitstek vindt in de kerkelijkheid en godsdienstige overtuiging van de kiezers, minder aanhang zal hebben in verstedelijkte gebieden dan in plattelandsgemeenten. De katholieke levensovertuiging, zoals elke traditie, moet immers onderhouden worden via collectieve rituelen en voortdurende socialisatie van jongeren. Het is duidelijk dat collectieve rituelen en voortdurende socialisatie makkelijker zijn in een kleine gemeente met grote sociale integratie dan in een gemeente waar deze integratie grotendeels zoek is. Bovendien breken nieuwe stromingen, nieuwe modes en nieuwe opvattingen sneller door in verstedelijkte gebieden dan in plattelandsgemeenten.

Let wel, ook hernieuwde belangstelling voor religie of voor traditionele waarden kan een nieuwe stroming zijn.

Verstedelijking heeft ook te maken met industrialisatie en samenballing van economische activiteiten. Beide fenomenen brengen een sterker klassebewustzijn en intensere organisatie mee van de werknemers en in mindere mate van kaderleden en zelfstandigen. We verwachten dus ook een positief effect van verstedelijking op de stemmen voor de SP, en in mindere mate voor de PVV.

Meer kansarmoede en grotere aanwezigheid van minderheden, meestal in verstedelijkte gebieden, leiden zeer waarschijnlijk tot een groter succes voor het Vlaams Blok dat op de eerste factor inspeelt door de tweede factor aan te wijzen als zondebok. Wanneer één van beide factoren afwezig is, zal het Vlaams Blok waarschijnlijk moeilijk van de grond komen. Ook deze hypothese zullen we testen.

Uiteraard is het steeds moeilijk om, wanneer er een effect is van een bepaalde variabele op het stemmenpercentage van een bepaalde partij, hieraan een eenduidige conclusie te koppelen. Het is dan ook nodig om de verschillende effecten in hun samenhang te bekijken en zeer voorzichtig te zijn met de verklaring van effecten die op zich staan en niet direct passen in een redenering die op gezond verstand en observatie van de realiteit is gebaseerd.

Anderzijds is het interessant om een aantal significante effecten in kwantitatieve termen te kunnen beschrijven en detailleren.

### III. Data, methode en schattingsmodel

In de analyse worden alle gemeenten opgenomen uit de Vlaamse kiesarrondissementen. Samen zijn dit 308 gemeenten. Uiteraard kwamen bij de gemeenteraadsverkiezingen niet in al deze gemeenten alle Vlaamse partijen op. We be-

schouwen de zes grootste Vlaamse partijen, te weten CVP, SP, PVV, Agalev, de VU en het Vlaams Blok. Enkel waar deze partijen onder de eigen naam opkwamen worden ze in de analyse betrokken, met uitzondering van Agalev waarvoor meer gegevens beschikbaar waren en waarvoor daarom ook de officieel door de partij gesteunde maar onder een andere naam opkomende lijsten in aanmerking genomen worden<sup>15</sup>

De stemmenpercentages voor de betreffende gemeenten zijn afkomstig uit De Standaard (week van 10 oktober 1988).

Tabel I geeft voor elke partij het (*ongewogen*) gemiddelde stemmenpercentage en het aantal gemeenten waarin de partij opkwam.

TABEL I

Ongewogen gemiddelde stemmenpercentages voor de verschillende partijen

	stemmen (%)	standaardafwijking	gemeenten
CVP	39,96%	11,86	271 (88%)
SP	18,59%	9,43	261 (84,7%)
PVV	18,88%	10,71	197 (64%)
Agalev (*)	6,78%	3,04	150 (48,7%)
VU	12,42%	7,63	140 (45,4%)
Vlaams Blok	3,40%	2,92	47 (15,2%)

(\*) Inclusief gesteunde lijsten, maar geen Franstalige lijsten<sup>13</sup>.

Uiteraard moeten de in paragrafen 2 en 3 besproken hypothesen m.b.t. de relaties tussen de populariteit van partijen en sociaal-economische kenmerken van de gemeenten, geoperationaliseerd worden. De volgende variabelen werden weerhouden :

- gemiddeld inkomen per belastingaangifte (netto belastbaar inkomen 1986).  
Bron : NIS., *Financiële statistieken*, nr.45, 1988 ;

- het aantal rechthebbenden op het bestaansminimum per 1.000 inwoners op 28 februari 1986. Bron : F. LAMMERTIJN e.a., *Het bestaansminimum in België*. SOI, KU Leuven, bijlage 1 ;

- het percentage van de bevolking dat bij de volkstelling van 1981 tussen 10 en 29 jaar oud was. Bron : NIS, *Volkstelling*.

- de dichtheid van de bevolking, gemeten als  
bevolking op 1 januari 1987  
oppervlakte 1981 in ha. x 100 (Bron : NIS) .

- de werkgelegenheidscoëfficiënt van de gemeente, als maat voor de economische centrumfunctie. Bron : NIS, *Volkstelling 1981*.

(15) Voorbeelden van zulke lijsten zijn Stad voor de Mens, SOS Leefmilieu.... In totaal 13 lijsten. De door Agalev gesteunde Franstalige lijsten telden we niet mee.

- het procentueel aandeel burgers met Noord-Afrikaanse nationaliteit (Turkije, Algerije, Marokko en Tunesië). Bron: idem.

Enige commentaar bij de keuze van deze variabelen is belangrijk.

Om een beeld te krijgen van de rijkdom van de gemeentelijke bevolking, zijn er verschillende mogelijkheden. De combinatie van enerzijds het inkomen per aangifte als indicator van de welvaart van diegenen die überhaupt aan de aangifteplicht onderworpen zijn en anderzijds het relatief aantal bestaansminimumtrekkers als indicator van de bestaansonzekerheid leek het meest aangewezen.

Het aandeel bestaansminimumtrekkers in de gemeente is geen eenduidige variabele. Deze variabele is tegelijk een indicatie van de verstedelijking, de kansarmoede in het algemeen, de goede werking van het OCMW en de mate waarin drempelvrees t.o.v. officiële bijstand is overwonnen.

Bij de interpretatie is voorzichtigheid dus geboden.

Het percentage van de bevolking tussen 10 en 29 jaar in de volkstelling van 1981 is een indicator van het bevolkingsaandeel van de 18 tot 37 jarigen op het einde van 1988. Deze variabele geeft een beeld van het aandeel "jonge kiezers" die opgegroeid zijn in het klimaat dat ontstond na de jaren zestig.

De dichtheid van de bevolking geeft een beeld van de verstedelijkingsgraad.

Het aandeel universitair onderwijs in de afgestudeerde bevolking is een indicatie van het gemiddeld opleidingsniveau in een gemeente. Uiteraard, net zoals voor andere variabelen die uit de volkstelling van '81 afkomstig zijn, kunnen vragen gesteld worden bij de waarde van deze variabele bijna een decennium later. Toch is het belangrijk deze variabele op te nemen, omdat anders een aantal effecten onterecht aan de inkomensvariabele zouden toegeschreven worden, gezien de correlatie tussen opleiding en inkomen.

De werkgelegenheidscoëfficiënt is een indicatie van de mate waarin een gemeente economisch belangrijk is. Deze coëfficiënt geeft de verhouding weer tussen het aantal werkenden in een gemeente en de beroepsbevolking die in de gemeente woont.

Voor Agalev worden twee extra kwalitatieve variabelen opgenomen. De reden hiervoor is dat Agalev een mooi experiment is door het feit dat

a) gegevens beschikbaar zijn betreffende gesteunde lijsten. Zo kan nagegaan worden of het steunen van een (bevriende) lijst electoraal lonender is dan het samenstellen van een eigen lijst.

b) gegevens beschikbaar zijn over de geschiedenis van de partij in elke gemeente. 1988 is immers slechts de tweede maal dat deze partij veralgemeend opkomt bij gemeenteraadsverkiezingen. Er kan dus nagegaan worden wat het effect is van "het reeds langer politiek aanwezig zijn" op de populariteit.

De extra variabelen zijn :

- het feit of het gaat om een eigenlijke Agalev-lijst, dan wel een groene lijst onder een andere naam, die door de partij officieel gesteund wordt. De variabele neemt de waarde 0 aan in het eerste geval en de waarde 1 in het tweede geval.

Bron : *Bladgroen (ledenblad)*, nrs. 10, 11 en 12 van 1988.

- Het feit of de lijst voor de eerste maal opkomt dan wel of ze vroeger reeds opgekomen is (0 in het eerste geval, 1 in het tweede geval).

Bron : idem.

Tabel II geeft voor de verschillende variabelen het (ongewogen) gemiddelde en de standaardafwijking, voor alle 308 gemeenten en voor de homogener groep van 82 gemeenten waar *elk* van de vijf grootste partijen (CVP, SP, PVV, VU en Agalev) opkomen.

TABEL II

Ongewogen gemiddelden en standaardafwijkingen van de verklarende variabelen

variabele	308 gemeenten		82 gemeenten	
	gemiddelde	standaardafwijking	gemiddelde	standaardafwijking
gemiddeld inkomen	622141	70588	643789	52176
dichtheid	489	432	688	582
% 18-37 jarigen	32,17	2,79	31,90	2,40
bestaansminimum-trekkers/1000 inwoners	2,17	1,60	2,73	1,91
% universitair	2,48	1,80	2,90	1,50
werkgelegenheidscoëfficiënt	59,86	25,83	69,12	29,74
% Noord-Afrikanen	0,51	1,39	0,55	0,82

Tabel III geeft de correlatiecoëfficiënten tussen de variabelen onderling (Pearson correlation)

Tabel III

Correlaties tussen de onafhankelijke variabelen (\*)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
inkomen (1)	1	0,43	-0,17	NS	-0,15	0,82	NS	NS
dichtheid (2)		1	-0,15	0,38	0,34	0,41	0,32	0,13
% 18-37 jarigen (3)			1	NS	NS	-0,21	NS	0,23
bevolking (4)				1	0,51	0,12	0,38	0,25
% bestaansminimum-trekkers (5)					1	NS	0,39	0,23
% universitair (6)						1	NS	NS
werkgelegenheidscoëfficiënt (7)							1	0,28
% Noord-Afrikanen (8)								1

\*NS = de correlatie tussen deze twee variabelen verschilt niet significant van 0.

De belangrijkste correlatie is deze tussen inkomen en het aandeel universitair in de bevolking. Andere hoge correlaties zijn er tussen dichtheid en bevolking, bestaansminimumtrekkers en universitair.

De methode die toegepast wordt is multivariate regressie-analyse. Deze methode laat toe geïsoleerde effecten te meten van elke onafhankelijke variabele op de afhankelijke variabele, waarbij alle andere variabelen constant gehouden worden. Voor elke verklarende variabele wordt de nulhypothese getest dat er geen relatie is tussen de variabele en de te verklaren variabele.

In eerste instantie worden voor elke te verklaren variabele drie specificaties geschat: een lineaire en een loglineaire vergelijking voor alle gemeenten waar de betreffende partij opgekomen is, en een lineaire vergelijking voor enkel die gemeenten waar de vijf grootste partijen *allemaal* opkwamen. De loglineaire vergelijkingen zijn de gelogarithmeerde vorm van een multiplicatieve vergelijking.

In een aantal gevallen voldeden de schattingsresiduen van de lineaire vergelijkingen niet aan de vereiste van normaalverdeling. Bij de loglineaire vormen was in deze gevallen wél voldaan aan deze vereiste.

Bovendien kunnen de coëfficiënten van de loglineaire schattingen makkelijk geïnterpreteerd worden, met name als constante elasticiteiten<sup>16</sup>.

De schattingen voor de groep van 82 gemeenten geven een beeld van wat er met de coëfficiënten gebeurt in een meer homogeen staal van gemeenten. Bij de interpretatie moet er rekening mee gehouden worden dat deze groep van 82 gemeenten geen representatief staal van de gemeenten vertegenwoordigt, en vooral de meer verstedelijkte gemeenten omvat (zie ook tabel II).

#### IV. De schattingsresultaten

Tabel IV geeft de schattingsresultaten voor de CVP, SP, PVV, Agalev en het Vlaams Blok. Voor de VU was het geheel van de verklarende variabelen niet significant (uitgedrukt door de F-waarde). Daarom worden ook geen resultaten voor deze partij afgedrukt.

---

(16) Een coëfficiënt van 1 wil dan zeggen dat een toename van de onafhankelijke variabele met 10%, een toename met eveneens 10% in de afhankelijke variabele tot gevolg heeft.

Ook op basis van de lineaire vergelijkingen kunnen elasticiteiten berekend worden, maar dit zijn dan puntelasticiteiten i.p.v. constante elasticiteiten.

Voor de techniciteit van de schattingen, zie o.m. J. KMENTA, *Elements of econometrics*. New York, 1971, 650 blz.

TABEL IV

## Schattingsresultaten

	CVP			SP			PVV		
	Alle gemeenten	82 gemeenten	Alle gemeenten (loglineair)	Alle gemeenten	82 gemeenten	Alle gemeenten (loglineair)	Alle gemeenten	82 gemeenten	Alle gemeenten (loglineair)
Intercept	43,91*** (3,05)	83,55*** (2,91)	1,28 (0,26)	43,54*** (3,76)	3,52 (0,14)	25,14*** (3,15)	56,27*** (3,44)	-18,88 (0,82)	8,49 (0,84)
<i>Inkomen</i> <i>100000</i>	-1,97 (1,03)	-7,39* (1,88)	0,078 (0,22)	-1,53 (1)	-1,77 (0,54)	-1,44** (2,44)	-0,56 (0,26)	7,9** (2,51)	0,16 (0,22)
<i>Dichtbeid</i> <i>100</i>	-0,2 (1,28)	-0,32 (2,38)	-0,089** (1,36)	0,35** (2,27)	0,035 (0,17)	0,22*** (3,72)	-0,25 (1,28)	-0,11 (0,56)	-0,059 (0,78)
% 18-37 jarigen	0,38 (1,43)	0,07 (0,15)	0,45* (1,84)	-0,56*** (2,78)	0,65* (1,65)	-1,22*** (3,25)	-0,99*** (3,32)	-0,46 (1,22)	-1,895*** (3,66)
<i>BM-trekkers 86</i> <i>1000 inwoners</i>	-1,65*** (3,01)	-0,68 (0,74)	-0,057** (2,07)	1,346*** (3,34)	1,46* (1,89)	0,072* (1,75)	0,031 (0,06)	-0,01 (0,01)	0,055 (1,04)
% universitair	-0,29 (0,38)	2,32 (1,63)	-0,063 (0,94)	-1,08* (1,93)	-0,99 (0,83)	-0,15 (1,44)	0,716 (0,92)	-1,26 (1,1)	0,081 (0,59)
Werkgelegen- heidscoëfficiënt	0,035 (1,12)	-0,035 (0,74)	0,082 (1,46)	0,0014 (0,06)	0,058 (1,45)	-0,012 (0,13)	-0,043 (1,3)	0,04 (1,08)	-0,266** (2,16)
% Noord-Afrikanen	-0,61 (1,14)	-1,78 (1,11)	-0,008 (0,82)	1,047*** (2,75)	0,39 (0,29)	0,035** (2,26)	-0,276 (0,5)	0,87 (0,68)	0,016 (0,73)
F-waarde (prob > F voor de nulhypothese)	4,46 (0,0001)	1,81 (0,10)	4,15 (0,0002)	10,5 (0,0001)	3,54 (0,0025)	10,5 (0,0001)	2,91 (0,0065)	1,9 (0,081)	3 (0,0051)
N	271	82	271	261	82	261	197	82	197
R <sup>2</sup>	0,11	0,15	0,10	0,23	0,25	0,23	0,10	0,15	0,10
Adjusted R <sup>2</sup>	0,08	0,065	0,075	0,20	0,18	0,20	0,064	0,07	0,07

(\*) De cijfers tussen haakjes zijn de t-waarden.

Eén, twee en drie sterren duiden op significantieniveaus van respectievelijk 0,10, 0,05 en 0,01.



	AGALEV			Vlaams Blok	
	Alle gemeenten	82 gemeenten	Alle gemeenten	Alle gemeenten	Alle gemeenten (loglineair)
Intercept	-1,46 (0,34)	3,77 (0,65)	-16,32** (1,98)	8,47 (0,76)	12,38 (0,39)
<i>Inkomen</i> 100000	-0,081 (0,14)	0,19* (0,15)	1,092 (1,76)	1,178 (1,04)	-0,33 (0,15)
<i>Dichtbeid</i> 100	0,153*** (3,19)	0,16*** (3,42)	0,10* (1,77)	0,25*** (3,43)	0,415** (2,29)
% 18-37 jarigen	0,188** (2,44)	0,001 (0,01)	0,71* (1,86)	-0,43** (2,1)	-2,198 (1,58)
<i>BM-trekkers 86</i> 1000 inwoners	-0,16 (0,88)	-0,025 (0,14)	0,026 (0,66)	0,205 (0,8)	-0,018 (0,08)
% universitair	0,469** (2,3)	0,75*** (2,74)	0,037 (0,33)	-0,49 (1,14)	0,213 (0,49)
Werkgelegenheid coëfficiënt	-0,001 (0,12)	-0,023** (2,5)	0,047 (0,57)	-0,0062 (0,32)	-0,49 (1,12)
% Noord-Afrikanen	-0,476*** (2,86)	-0,48 (2,86)	-0,038** (2,44)	0,382** (2,14)	0,144** (2,23)
nicuw/reeds opgekomen	1,802*** (4,46)	1,18** (2,45)	0,23*** (3,8)		
agalevlijst/ gesteunde lijst	3,706*** (4,98)	3,67*** (4,5)	0,48*** (4,2)		
F-waarde (prob > F)	13,6 (0,0001)	14 (0,0001)	9,9 (0,0001)	4,88 (0,0005)	3,29 (0,0076)
N	150	82	150	47	47
R <sup>2</sup>	0,49	0,64	0,39	0,47	0,37
Adjusted R <sup>2</sup>	0,46	0,59	0,35	0,37	0,26

(\*) De cijfers tussen haakjes zijn de t-waarden.

Eén, twee en drie sterren duiden op significantieniveau's van respectievelijk 0,10, 0,05 en 0,01.

Uit tabel IV kunnen een aantal vaststellingen afgeleid worden.

De verklaringswaarde van de vergelijking die het stemmenpercentage van de CVP poogt te verklaren is laag, namelijk 8% zowel in de lineaire als in de logaritmische specificatie<sup>17</sup>. De variant met 82 gemeenten was globaal gezien slechts matig significant. In beide andere vergelijkingen zijn de coëfficiënten van de significante variabelen stabiel. Het blijkt dat een grotere dichtheid en een groter aandeel bestaansminimumtrekkers in de bevolking een (zeer klein) negatief effect hebben op het stemmenpercentage van de CVP daar waar een groter aandeel "jonge" kiezers eerder een positief effect heeft op dat stemmenpercentage. Dit laatste effect is eerder onverwacht en ook vrij sterk (elasticiteit van 0,45 in de logaritmische specificatie). Een verklaring kan gezocht worden in het feit dat een groter aandeel jongeren tussen 10 en 29 in 1981 misschien kan wijzen op een grotere vruchtbaarheid van de voorgaande generatie, die op haar beurt ten dele zou kunnen toegeschreven worden aan een hogere katholiciteit van de bevolking. Anderzijds heeft de CVP in vele gemeenten uitgebouwde jongerenwerkingen wier invloed bij de samenstelling van de lijsten belangrijk is.

Deze resultaten zijn wel in tegenspraak met de resultaten voor nationale verkiezingen van Swyngedouw en Billiet<sup>18</sup>.

Het sterk negatieve inkomenseffect in de vergelijking met 82 gemeenten is verrassend. Een verklaring hiervoor is niet voor de hand liggend. De lage F-waarde van de vergelijking noopt tot voorzichtigheid.

De verklaringswaarde van de SP-vergelijking is bevredigend, met name rond de 20%. De hypothese van normaalverdeling van de schattingsfouten moet verworpen worden voor de lineaire vergelijkingen maar moet aanvaard worden voor de logaritmische specificatie.

Er is een sterk negatief effect van het gemiddeld inkomen en van het aandeel jonge kiezers op de populariteit van de SP (elasticiteiten kleiner dan -1 in de logaritmische specificatie).

Hoe meer verstedelijkt de gemeente is, hoe hoger het stemmenpercentage van de SP, dat eveneens significant hoger ligt naargelang de gemeente meer steuntrekkers en meer inwoners met een Noord-Afrikaanse nationaliteit telt.

Meer universitaireren in de bevolking brengt waarschijnlijk een daling van de populariteit van de SP mee.

De coëfficiënten voor de significante variabelen zijn, op de leeftijdsvariabele na, stabiel over de drie specificaties.

---

(17) Dit wil zeggen dat slechts 8% van de variatie in stemmenpercentages tussen de gemeenten door de opgenomen variabelen kan worden verklaard. 92% van de verschillen zijn bijgevolg aan andere factoren toe te schrijven.

(18) M. Swyngedouw, J. Billiet, Stemmen in Vlaanderen op 13 december 1987. Een statistische analyse. In: *Res Publica*, 1988, nr. 1, blz. 25-50.

Dat het leeftijdseffect omkeert wanneer enkel de 82 gemeenten in de analyse betrokken worden, kan er op wijzen dat, naargelang lokale factoren minder spelen (grotere schaal, meer verstedelijking...), er een eerder omgekeerd leeftijdseffect geldt voor de SP (Cfr. Billiet en Swyngedouw voor nationale verkiezingen).

Samengevat kunnen we stellen, dat de populariteit van de SP bij de jongste gemeenteraadsverkiezingen steeg naarmate de betreffende gemeente meer verstedelijkt is en een ouder, minder welstellend en lager geschoold inwonersbestand heeft.

De geschatte vergelijkingen voor de PVV hebben eveneens zeer kleine verklaaringswaarden, nl. rond de 6,5%. Wat de normaliteit van de schattingsfouten betreft, geldt dezelfde opmerking als bij de SP.

Een eerste conclusie die kan getrokken worden is dat de populariteit van de PVV bij de gemeenteraadsverkiezingen, ceteris paribus, sterk omgekeerd evenredig is met het aandeel jonge kiezers (elasticiteit van -1,7 tot -1,9 naargelang de specificatie). Dit negatieve leeftijdseffect is sterker dan bij de SP.

Daarnaast is er het opvallend sterke inkomenseffect in de vergelijking met 82 gemeenten (puntelasticiteit van 2,6). Dit effect is even groot als bij de CVP, maar in de tegenovergestelde richting. In een meer homogeen staal van de gemeenten trekt de PVV klaarblijkelijk de rijkere (maar niet de hogergeschoolde) kiezers aan (ten nadele van de CVP?). Ook hier geldt evenwel dat de globale significantie van de vergelijking laag is.

Dat de verklaaringswaarden van de vergelijkingen voor de CVP, de PVV, de VU en in mindere mate de SP zeer klein tot bevredigend zijn is waarschijnlijk grotendeels toe te schrijven aan het feit dat bij deze partijen personenkwesties, zeker op lokaal vlak een grote rol spelen, evenals lokale strijdpunten, gebeurtenissen en situaties.

Dat dit minder het geval is bij kleinere partijen, die verder van het politiek centrum af staan en bij uitstek op nieuwe en meer in algemene termen besproken stromingen, ideeën of strijdpunten steunen, wordt aangetoond door de relatief grote verklaaringswaarden van de vergelijkingen voor Agalev en het Vlaams blok.

De Agalev-vergelijkingen hebben verklaaringswaarden van 46% tot 59%. Alle vergelijkingen voldoen aan de vereiste van normaliteit van de schattingsfouten. De verklaaringswaarde van de logaritmische specificatie ligt echter heel wat lager dan die van de lineaire specificatie.

Een behoorlijk deel van de verklaaringswaarde moet toegeschreven worden aan de opname van de twee structurele dummy-variabelen. Het feit dat de partij in een gemeente reeds in het verleden aan verkiezingen heeft deelgenomen, doet de populariteit met bijna 2 procentpunten stijgen. Een gesteunde lijst behaalt gemiddeld bijna 4 procentpunten meer dan een "gewone" groene lijst.

Opvallend is de switch tussen het opleidingseffect en het inkomenseffect in de lineaire en de logaritmische specificatie. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan de grote correlatie tussen deze twee variabelen.

Er is een positieve relatie tussen de verstedelijkingsgraad, het percentage jonge kiezers en het aandeel universitair in de bevolking enerzijds en de populariteit anderzijds. Het sterkste effect wordt bekomen door de leeftijdsvariabele, maar de sterkte en significantie van deze coëfficiënt verdwijnen wanneer de groep van 82 gemeenten wordt beschouwd.

Een groter aandeel burgers met de Noord-Afrikaanse nationaliteit heeft een zwak negatief effect op het aantal Agalev-stemmen.

Wanneer in de Agalev-vergelijkingen de dummy variabelen worden weggelaten, wijzigen de andere variabelen slechts minimaal. De coëfficiënt van de variabele die het aandeel jonge kiezers meet wordt dan (in de lineaire variant) significanter ( $p=0,0001$  i.p.v.  $0,015$ ) en de coëfficiënt van de variabele die het aandeel universitair meet wordt dan minder significant ( $p=0,13$  i.p.v.  $0,02$ ). De tendenzen blijven evenwel gelijk, zodat de opname van de dummy variabelen in deze schattingen een vergelijking met de resultaten van de schattingen voor andere partijen niet bemoeilijkt.

De vergelijking waarmee we de populariteit van het Vlaams Blok schatten, heeft een verklaringswaarde van 26 tot 37%.

Er is een positief effect van de dichtheid op de populariteit van het Vlaams Blok en een sterk negatief effect van het aandeel "jonge" kiezers (elasticiteit  $-2,2$  in de logaritmische specificatie).

In tegenstelling tot Swyngedouw<sup>19</sup> vinden we geen relatie tussen bestaansonzekerheid (in termen van aandeel bestaansminimumtrekkers) en stemmen voor het Vlaams Blok. Er moet rekening mee gehouden worden dat het niveau waarop onze observaties gebeuren een ander niveau is dan dat van Swyngedouw. Swyngedouw's analyse gebeurde voor een aantal wijken binnen de stad Antwerpen. In onze analyse is Antwerpen, met z'n half miljoen inwoners, slechts één observatie onder de andere.

Bovendien is onze operationalisering van bestaansonzekerheid vrij robuust.

In onze analyse vinden we wel een zeer duidelijke positieve relatie tussen de aanwezigheid van Noord-Afrikaanse burgers in de gemeente en de aantrekkingskracht van het Vlaams Blok.

---

(19) M. SWYNGEDOUW, *De keuze van de kiezer: naar een verbetering van de schattingen van verschuivingen en partijvoorkeur bij opeenvolgende verkiezingen en peilingen*. 1989.

## V. Determinanten van het al dan niet opkomen van politieke partijen in een gemeente

Interessante aanvullende informatie wordt verstrekt wanneer de determinanten van het *opkomen* van de politieke partijen worden bekeken. Tabel V bevat, voor elke partij, een bivariate analyse waaruit moet blijken of er een significant verschil is in de gemiddelde waarden van de verschillende variabelen, tussen gemeenten waar de betreffende partij opkomt en waar ze niet opkomt. Een aantal tendenzen komen hieruit naar voren.

Zo is het duidelijk dat er een aantal kleine gemeenten zijn waar de nationale partijen moeilijk een voet aan de grond krijgen. Immers, voor elke partij zijn er significant meer inwoners in de gemeenten waar ze opkomt dan in de gemeenten waar ze niet opkomt.

De meest uitgesproken verschillen zijn er voor de kleinere partijen. Voor VU, Agalev en het Vlaams Blok zijn er de duidelijkste verschillen in inkomen, dichtheid, bevolkingsgrootte, aandeel bestaansminimumtrekkers, aandeel universitair en werkgelegenheidscoëfficiënt tussen de "partijgemeenten" en de "niet-partijgemeenten".

In het oog springend zijn, voor het Vlaams Blok, de relatief grote verschillen zowel voor het aandeel bestaansminimumtrekkers als voor het aandeel Noord-Afrikanen tussen gemeenten waar deze partij opkomt en waar ze niet opkomt (zie tabel V).

## VI. Onderzoek naar de relatie tussen het opkomen van het Vlaams Blok en het stemmenpercentage van de SP

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1988, en ook bij latere verkiezingen, werd in de pers veelvuldig de hypothese naar voor geschoven dat de SP lager geschoolde kiezers in verwaarloosde wijken of regio's zou verliezen aan het Vlaams Blok. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat het Vlaams Blok direct inspeelt op problemen waarmee juist deze bevolkingscategorie het meest te maken heeft: de gastarbeiders als zondebok voor kansarmoede en bestaansonzekerheid.

Uit voorgaande analyses bleek zeer sterk dat verstedelijking, een lagere scholingsgraad en factoren die op bestaansonzekerheid en industriële concentraties (met de daarmee verbonden sociale toestanden) wijzen, een hoger stemmenpercentage van de socialistische partij helpen verklaren. Dezelfde factoren verklaren ook de populariteit van het Vlaams Blok.

We onderzochten het Vlaams Blok-effect op de populariteit van de socialistische partij in drie stappen (zie tabel VI)<sup>20</sup>.

---

(20) Alhoewel de hypothese dat andere partijen systematisch stemmen zonder verliezen aan het Vlaams Blok minder theoretisch kan worden verantwoord, hebben we dezelfde analyse ook voor de andere partijen uitgevoerd. In geen enkele vergelijking vonden we evenwel significante statistische effecten.

TABEL V

Variantie-analyse van de verklarende variabelen volgens het opkomen van de partij in de gemeente of niet

	in- komen	dicht- heid	% 18-37 jarigen	bevol- king	BM- trekkers per 1000	% univer- sitairen	werkge- legen- heids- coëffi- ciënt	% Noord- Afrikanen
CVP	621614	486	32,15	19762	2,24	2,41	60,40	
geen CVP	625994	507	32,28	9190	1,65	2,96	55,70	
(p > F)(*)	(NS)	(NS)	(NS)	(0,06)	(0,03)	(0,08)	(NS)	(NS)
PVV	629613	536	31,92	22570	2,46	2,58	61,47	0,65
geen PVV	609613	386	32,61	11254	1,67	2,31	57,02	0,26
(p > F)	(0,02)	(0,002)	(0,04)	(0,003)	(0,0001)	(NS)	(NS)	(0,02)
SP	623938	504	32,30	20373	2,24	2,45	60,40	0,57
geen SP	612157	403	31,40	8047	1,78	2,62	56,70	0,17
(p > F)	(NS)	(NS)	(0,03)	(0,02)	(0,07)	(NS)	(NS)	(0,07)
VU	639430	601	31,90	26307	2,47	2,78	63,85	
geen VU	607732	395	32,40	11979	1,92	2,23	56,54	
(p < F)	(0,0001)	(0,0001)	(NS)	(0,0001)	(0,003)	(0,006)	0,01	(NS)
Agalev	632899	584	31,95	25944	2,43	2,74	65,40	
geen Agalev	611926	399	32,38	11416	1,92	2,24	54,60	
(p > F)	(0,009)	(0,0002)	(NS)	(0,0001)	(0,005)	(0,01)	(0,0002)	(NS)
Vlaams Blok	645340	785	32,90	48094	3,36	3,16	75,89	1,36
geen Vlaams Blok	617962	436	32,20	13161	1,96	2,36	56,98	0,36
(p > F)	(0,01)	(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)	(0,001)	(0,004)	(0,0001)	(0,0001)

(\*) Het gaat om de kans op de bekomen of een grotere F-waarde, gegeven de nulhypothese dat er geen statistisch verschil is. Bij voldoende kleine probabiliteit wordt de nulhypothese verworpen.

NS = Niet significant, d.w.z. dat de nulhypothese niet verworpen kan worden met een minimale zekerheid van 90%

In eerste instantie brachten we in de SP vergelijking een binaire variabele in die de waarde 0 heeft wanneer in de betreffende gemeente het Vlaams Blok niet opkomt en de waarde 1 wanneer in de betreffende gemeente het Vlaams Blok wel opkomt. De coëfficiënt van deze dummy is negatief en significant en wijst erop dat het opkomen van het Vlaams Blok gemiddeld 3 procentpunten afdoet van het stemmenpercentage van de SP.

In tweede instantie voegden we aan de vergelijking interactievariabelen toe die het gezamenlijk effect meten van het opkomen van het Vlaams Blok én de andere continue variabelen. We kunnen vaststellen dat de Vlaams Blok-dummy nu niet meer significant is en dat de effecten ervan worden overgenomen door de inter-

actievevariabelen. De verkларingswaarde van de vergelijking neemt ook aanzienlijk toe.

In een derde stap laten we de Vlaams Blok-dummy weg, wat de verkларingswaarde van de vergelijking niet vermindert. De significantie van de andere coëfficiënten stijgt.

De interpretatie van de coëfficiënten in de vergelijkingen met interactie-effecten is niet ondubbelzinnig.

De verstedelijgingsgraad heeft in eerste instantie een positief effect op de populariteit van de SP. In gemeenten waar het Vlaams Blok opkomt wordt dit positief effect (0,69) omgebogen tot een negatief (of geen) effect ( $0,69 - 0,75 = -0,06$ ). Een gelijkaardige ombuiging zien we voor het % bestaansminimumtrekkers, voor het aandeel Noord-Afrikanen in de bevolking en, in omgekeerde richting, voor de leeftijdsvaariabele.

Daartegenover echter stellen we vast dat een inkomenseffect dat in eerste instantie niet significant verschilt van 0, significant negatief wordt wanneer het Vlaams Blok opkomt (in de derde vergelijking).

Uit de vastgestelde omgebogen effecten, kan men vaststellen dat juist op deze punten het Vlaams Blok stemmen afsnoept van de SP. Waar verstedelijking, bestaansonzekerheid en de aanwezigheid van Noord-Afrikanen (als indicator van een meer algemene factor) oorspronkelijk een "voordeel" betekenen voor de SP, geldt dit niet meer in gemeenten waar het Vlaams Blok opkomt. Waarschijnlijk zijn het dus deze factoren die de socialistische partij stemmen doen verliezen aan het Vlaams Blok. Ook een groter aandeel oudere kiezers levert geen "voordeel" meer op aan de SP wanneer het Vlaams Blok opkomt. Misschien zijn het in eerste instantie de oudere SP kiezers die voor het Vlaams Blok neigen te stemmen.

TABEL VI  
SP vergelijking met Vlaams Blok effecten

	Vergelijking met opkomdummy	Vergelijking met opkomdummy + interacties	Vergelijking met enkel de interacties
intercept	42,60*** (3,7)	45,38*** (3,82)	43,20*** (3,8)
<i>inkomen</i> 100000	-1,40 (0,90)	-2,00 (1,19)	-1,78 (1,08)
<i>dichtheid</i> 100	0,38*** (2,45)	0,69*** (3,45)	0,69*** (3,43)
% 18-37	-0,57*** (2,84)	-0,63*** (3,04)	-0,60*** (2,98)
<i>BM-trekkers</i> 1000 inwoners	1,50*** (3,68)	1,92*** (3,92)	1,95*** (3,99)
% universitair	-0,99* (1,78)	-0,63 (1,00)	-0,69 (1,11)
Werkgelegenheids- coëfficiënt	0,006 (0,25)	-0,001 (0,04)	-0,000 (0,02)
% Noord-Afrikanen	1,18*** (3,07)	1,77*** (2,92)	1,75*** (2,89)
Vlaams Blok dummy	-3,05** (1,99)	-25,7 (0,63)	
inkomen * VB		-2,38 (0,55)	-4,64** (1,93)
dichtheid * VB		-0,75** (2,29)	-0,74** (2,28)
% 18-37 * VB		1,30* (1,72)	0,92** (2,06)
BM-trekkers * VB		-1,28 (1,25)	-1,61* (1,85)
% universitair * VB		0,50 (0,30)	1,16 (0,90)
Werkgelegenheids- coëfficiënt * VB		0,072 (1,00)	0,069 (0,97)
% Noord-Afrikanen * VB		-1,87** (2,14)	-1,64** (2,07)
F (prob. p > F)	9,8 (0,0001)	7 (0,0001)	7,5 (0,0001)
N	261	261	261
R <sup>2</sup>	0,24	0,30	0,30
Adjusted R <sup>2</sup>	0,21	0,26	0,26



## VII. Besluit

Uit de geschatte vergelijkingen blijkt vooreerst dat het moeilijk is om stemgedrag, ook op een geaggregeerd niveau (gemeenten), vanuit socio-economische variabelen te verklaren. Zeker bij gemeenteraadsverkiezingen spelen moeilijk te kwantificeren factoren, zoals politieke strijdpunten, gevoelens van sympathie voor bepaalde personen e.d., een grote rol. Het kiesgedrag is bovendien makkelijker in algemene termen te vatten voor kleinere partijen dan voor grote partijen. Waarschijnlijk profileren kleinere partijen zich duidelijker op ideologisch gebied dan hun grote broers.

Rekening houdend met de kleine verklaringswaarde van de vergelijkingen, hebben socio-economische verschillen tussen gemeenten toch een significant effect op het stemgedrag. Deze effecten werden beschreven in paragraaf IV. Bij de interpretatie ervan moet voorzichtigheid aan de dag gelegd worden. Het is niet omdat, bij voorbeeld, een hoger percentage bestaansminimumtrekkers méér stemmen betekent voor de SP, dat de bestaansminimumtrekkers SP kiezers bij uitstek zouden zijn.

De verwachte verschillen in de stemmenpercentages van de partijen bij verschillen in de onderzochte socio-economische variabelen tussen gemeenten kunnen uiteraard rechtstreeks afgeleid worden uit de gepresenteerde tabellen. Belangrijker dan de exacte cijfers zijn evenwel de geconstateerde tendenzen.

Een hoger gemiddeld inkomen heeft een eerder negatief effect voor het verkiezingsresultaat van de CVP, een uitgesproken negatief effect voor de SP en een positief effect voor de PVV, dit laatste althans in de homogener en meer verstedelijkte groep van 82 gemeenten waar de 5 grootste partijen allemaal opkomen. Dit is een bevestiging van de hypothese dat burgers in de eerste plaats kiezen voor die partij waarvan ze verwachten dat zij hun welvaart verhoogt. Een ander aspect van de welvaart wordt gemeten door het aandeel bestaansminimumtrekkers. Deze variabele heeft een negatief effect voor de CVP en een positief effect voor de SP.

Een hoger opleidingsniveau (% universitair) heeft een eerder negatief effect voor de SP en een positief effect voor Agalev.

Een groter aandeel jonge kiezers heeft een eerder positief effect voor de CVP en Agalev, een eerder negatief effect voor de SP (maar positief in de homogene groep van 82 gemeenten) en een uitgesproken negatief effect voor de PVV en het Vlaams Blok. De verklaring van deze bevindingen is niet eenduidig. Onze hypothese dat nieuwe ideeën (met name die van Agalev) makkelijker aanslaan bij jonge mensen vindt hier enige steun. Het feit dat de SP (in de niet-verstedelijkte gemeenten) en vooral de PVV en het Vlaams Blok blijkbaar vooral een ouder kiespubliek aantrekken (bij gemeenteraadsverkiezingen) moet nader onderzocht worden. Misschien speelt de samenstelling van de kieslijsten (vooral oudere kandidaten) of het steunen op een conservatieve ideologie (Vlaams Blok) hier een rol.

Een grotere graad van verstedelijking heeft een negatief effect voor de CVP, een positief effect voor de SP, Agalev en het Vlaams Blok. Dit ondersteunt de eerder gemaakte hypothese dat verstedelijking levensbeschouwelijke desintegratie in de hand werkt en tevens voeding geeft aan nieuwe ideeën, aan de arbeidersbeweging en aan de factoren die de steun voor het Vlaams Blok verklaren.

Een groter aandeel Noord-Afrikanen in de bevolking heeft een positief effect voor zowel de SP als het Vlaams Blok en een negatief effect voor Agalev.

We hebben ook de hypothese getest dat de SP systematisch stemmen zou verliezen aan het Vlaams Blok, en wel in de mate dat een gemeente méér gekarakteriseerd wordt door bepaalde variabelen. Uit de vergelijkingen blijkt dat de opkomst van het Vlaams Blok in een gemeente gemiddeld een negatief effect heeft van -3 procentpunten voor de SP. Het (ongewogen) gemiddeld stemmenpercentage van het Vlaams Blok is van dezelfde orde van grootte. Voor andere partijen kon een gelijkaardig effect niet vastgesteld worden.

Voor de kiezers en voor de democratie is het een goede zaak dat het stemgedrag zich maar matig laat vangen in kwantitatieve wetmatigheden.

Voor politieke partijen en groepen die zich in de politieke besluitvorming bewegen kan het echter zinvol zijn te weten wie hun achterban is en welke kiezers het vertrouwen in hen stellen. Sommige partijen zijn er misschien te zeer op ingesteld om nieuwe kiezers aan te trekken en vergeten daarbij dat ook hun "traditionele" achterban recht heeft op aandacht. Het verwaarlozen van de traditionele achterban kan dan leiden tot marginale verliezen. Marginale verschuivingen bepalen evenwel essentiële politieke onderhandelingen. Het vinden van marginale effecten in stemgedrag is daarom van meer dan marginaal belang.

### **Summary : Variations in voting behaviour and socio-economic characteristics of Belgian municipalities**

*Results of Belgian municipal elections of 1988 and socio-economic characteristics of municipalities are used to estimate quantitatively (by multivariate regression analysis) the relationship between municipal election outcomes and these socio-economic characteristics. A higher average income has a negative effect on election results for the Christian-democratic party and for the socialist party and a positive effect for the liberal party. A higher proportion of citizens who depend on public assistance has a negative effect for the Christian-democrats and a positive effect for the socialist party. A higher proportion of citizens with a university degree has a negative effect on election results for the socialist party and a positive effect for the green party. A higher proportion of younger citizens has a positive effect for the Christian-democrats and the green party and a negative effect for the socialist, the liberal and the extreme right wing Flemish party. A higher degree of urbanisation has a negative effect for the Christian-democrats and a positive effect for the socialist, the green and the extreme right-wing Flemish party. A higher proportion of Northern-African immigrants in the*

*population has a positive effect for the socialist and the extreme Flemish party and a negative effect for the green party.*

*The explanatory values of the estimated equations are moderate and results have to be interpreted with caution. Closer examination of the data show that the participation at the elections by the extreme right wing Flemish party leads to a proportional decline in votes for the socialist party.*



# De verkiezing van de CVP-voorzitters in de jaren '80

---

door Luk VANMAERCKE,

Licentiaat in de Politieke en Sociale Wetenschappen.

In het Belgisch politiek stelsel spelen de politieke partijen een belangrijke rol. Een niet onaanzienlijke literatuur, o.m. deze aangaande de participatie in België, kan dit staven. Het spreekt dan ook voor zich dat de voorzitter van zo een politieke partij een invloedrijke figuur is, zeker als het gaat om een grote partij zoals de Christelijke Volkspartij<sup>1</sup>. De verkiezing van de voorzitter is dan ook een zeer belangrijke aangelegenheid in de interne besluitvorming van de politieke partijen. Dit artikel onderzoekt die belangrijke aangelegenheid in de grootste politieke partij in België in de jaren '80, partij die overigens in die jaren onafgebroken leidend in de regering aanwezig is geweest. Drie verkiezingen worden hieronder gereconstrueerd: de verkiezingen van Frank Swaelen in 1982 en 1986 en Herman Van Rompuy in 1988.

## I. De eerste verkiezing van Frank Swaelen

### A. *Leo Tindemans als uittreidend voorzitter*

Onder het voorzitterschap van Leo Tindemans (1979-1981) werd de CVP gekenmerkt door spanningen tussen de partij en de regering, of anders gezegd tussen partijvoorzitter Leo Tindemans en eerste-minister Wilfried Martens. Deze spanningen waren het gevolg van een uit de hand gelopen machtspositie van de politieke partijen in het Belgische politieke bestel, met als hoogtepunt de zogenaamde 'junta van de partijvoorzitters' ten tijde van het Egmontpact. Tekenend voor de sfeer was de cover van het Brussels weekblad *Pourquoi Pas* waarop Leo Tindemans werd afgebeeld als een duivel verkleed, met een dolk in de hand, klaar om Wilfried Martens neer te steken<sup>2</sup>. Bij de regeringsvorming van 1981 wou men een ernstige poging doen om de macht van de politieke partijen gedeeltelijk af te bouwen. Er werd getracht zoveel mogelijk politieke «zwaargewichten» in de regering op te nemen. In een krantenartikel uit die periode: «In dat verband was er in politieke kringen zelfs sprake van een regering van ex-premiers en partijvoorzitters. Naast Wilfried Martens zou men Marc Eyskens, Leo Tindemans, Paul Van-

---

(1) Zie ook de derde plaats van de partijvoorzitter in de Belgische machts hiërarchie. W. DEWACHTER, E. DAS, *Politiek in België: geprofileerde machtsverhoudingen*. Leuven, 1991, blz. 79.

(2) T. LUYKX, M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België 2, van 1944 tot 1985*. Antwerpen, 1985, blz. 750.

den Boeynants, Jean Gol, Willy De Clercq en Charles-Ferdinand Nothomb aantref-  
fen (Enkel Vanden Boeynants viel hier uit de boot, omwille van de fraudezaak  
waarin hij verwickeld zat). (...) Zo een kabinet van ex-premiers en voorzitters zou  
met zich meebrengen dat de regeringspartijen ook naar nieuwe voorzitters moe-  
ten uitkijken. Vermits het dan om minder doorwinterde partijleiders gaat, zou het  
kabinet van die kant op meer begrip kunnen rekenen dan tot nog toe het geval  
was. Zo zeggen althans de voorstanders van die formule<sup>3</sup>. Aangezien die formule  
werd toegepast in de regering (Martens V) moest men dus ook in de CVP op zoek  
gaan naar een nieuwe voorzitter ter vervanging van Leo Tindemans. Daarop volg-  
den in de pers tal van speculaties. Als kandidaten werden genoemd: Gaston  
Geens, Marc Eyskens, Jos Chabert, Frank Swaelen, Jan Huyghebaert, Herman Van  
Rompuy en Luc Van Den Brande. Wanneer er geen natuurlijke opvolger is, dit wil  
zeggen een opvolger die unaniem verwacht en aanvaard wordt, worden er altijd  
veel namen genoemd, van allerlei mogelijke figuren uit de partij. Journalisten ver-  
melden soms namen op vraag van de betrokkenen, die op die manier in de be-  
langstelling willen komen. Iemand die als mogelijk partijvoorzitter genoemd  
wordt, moet wel belangrijk zijn, zo wordt dan geredeneerd. Daarnaast scheppen  
groepen hun eigen kandidaat.

Eigenlijk hadden alleen Herman Van Rompuy, Jan Huyghebaert en Frank Swae-  
len ambitie. Marc Eyskens, die een zware verkiezingsnederlaag had geleden en  
Jos Chabert, die zelfs geen minister meer werd hadden zeker geen ambitie.

### B. *Frank Swaelen wordt interimvoorzitter*

In december 1981 werd de regering definitief gevormd en werd Leo Tindemans  
minister van Buitenlandse Betrekkingen. Het eerstvolgende CVP-congres zou pas  
in maart 1982 doorgaan. Statutair is bepaald dat het bestuur in zo'n geval de rol  
van het congres tijdelijk en functioneel kan overnemen en een interimvoorzitter  
aanduiden. Frank Swaelen was nationaal secretaris geweest van 1966 tot 1976 en  
kende de partij zeer goed van binnenuit. Er was bij de regeringsvorming afgespro-  
ken dat hij voorzitter zou worden omdat men een figuur wou die de rust kon  
herstellen. Indien men een jongere had gekozen (Herman Van Rompuy of Jan  
Huyghebaert) dan zou die door zijn ambitie terug in een rivaliserende positie  
kunnen komen tegenover de regering. Frank Swaelen had bovendien goede  
relaties met zowel Wilfried Martens als Leo Tindemans en had in het verleden bei-  
den herhaaldelijk op zijn kabinet samengebracht.

Het is een zeer typisch fenomeen dat het verkiezen van een nieuwe voorzitter  
nauw samenhangt met de vorming van een nieuwe regering. Wanneer een voor-  
zitter wil of moet aftreden, gaat hij heel vaak naar de regering, al dan niet om eer-  
ste-minister te worden. Zoals eerder gezegd werden alle sterke figuren in de rege-

---

(3) X, Alle ex-premiers en voorzitters in nieuwe regering? In: *De Standaard*, 10 decem-  
ber 1981, blz. 1.

ring opgenomen. Dit wil echter niet zeggen dat Frank Swaelen het voorzitterschap kreeg ter compensatie van een verloren portefeuille. Hij werd op dat moment zo wat beschouwd als de enige die in aanmerking kwam om de partij te gaan leiden. Hoewel hij zelf niet zo enthousiast was om deze moeilijke taak te aanvaarden, heeft hij op aandringen van enkele topmensen uit de partij toch aanvaard. Bij zijn aftreden in september 1988 verwees Swaelen hiernaar in zijn afscheidsspeech: «Toen ik het voorzitterschap van onze partij aanvaardde werd ik door niemand benijd. (...) Jean-Luc Dehaene was één van degenen die mij in 1981 overtuigd hebben om partijvoorzitter te worden.»<sup>4</sup>

Om hem de kans te bieden als zittend voorzitter naar het congres te gaan, moest hij interim-voorzitter worden. Hiervoor werd hij door uittreidend voorzitter Leo Tindemans zelf voorgedragen aan het partijbureau en het partijbestuur. De hele zaak werd zeer snel afgehandeld en op vrijdag 18 december, één dag na de bediging van de regering werd Frank Swaelen door het bestuur verkozen met 44 stemmen voor, 9 stemmen tegen en 4 onthoudingen. Men kwam dus tot een vrij grote consensus. Zo kwam men tot een oplossing die voor velen de beste was: Frank Swaelen zelf kreeg een belangrijke positie, Wilfried Martens en Leo Tindemans hadden beiden vertrouwen in hem en de breuk tussen partij en regering was hersteld. Van bij het begin stelde Frank Swaelen duidelijk aan het partijbestuur dat hij niet enkel een interimvoorzitter was, maar dat hij zijn kandidatuur op het congres zou stellen. Het stond toen nog niet vast dat hij de enige kandidaat zou zijn.

### *C. Twee potentiële tegenkandidaten*

Herman Van Rompuy was directeur van het Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (CEPESS) sinds 1981. Hij was CVP-onderhandelaar geweest bij de regeringen Martens III en Martens IV. Hij was al in december kandidaat voor het voorzitterschap. Herman Van Rompuy was gegriefd door de wijze waarop men in gesloten kring tot een interimvoorzitter wou komen. Hij wist dat hij eigenlijk kansloos was omdat er te veel tegenkanting kwam van het ACW (Algemeen Christelijk Werkersverbond) waar men hem op economisch vlak als te liberaal beschouwde. Gezien de aanwezigheid van de liberalen in de regering kon dit niet aanvaard worden door de arbeidersvleugel van de partij. In deze periode was het herstelbeleid nog maar pas van start gegaan en heel wat voorstellen tot maatregelen waar Herman Van Rompuy achter stond waren nog volstrekt onaanvaardbaar voor de arbeidersvleugel. Er waren natuurlijk ook argumenten pro Herman Van Rompuy, zoals zijn uitstekende dossierkennis en het feit dat hij een nieuw en geprofileerd figuur was, wat nuttig kon zijn na een zware verkiezingsnederlaag. Dit woog echter niet op tegen de genoemde bezwaren. Voor zichzelf had hij dan ook al vlug uitgemaakt dat hij zijn kandidatuur niet zou stellen op het congres,

(4) F. SWAELEN in zijn toespraak op het CVP-congres van 17 september 1988 in Antwerpen. Zie ook *ZEG*, 11<sup>e</sup> jaargang, nr. 22, 23 september 1988, blz. 6.

maar naar buitenuit heeft hij uit tactische overwegingen nog niet onmiddellijk afgehaakt. Hij liet aanvankelijk de indruk bestaan dat hij zijn kandidatuur zou handhaven om op die manier zichzelf op te werpen tot potentieel voorzitter. Bij een volgende gelegenheid zou hij dan wel een ernstige kandidatuur kunnen stellen, wat effectief gebeurde in 1986 en 1988. Hij hield dit vol tot begin januari en trok zich toen terug.

Jan Huyghebaert was één van de grootste beloften van de CVP en werd door sommigen beschouwd als toekomstig voorzitter of zelfs premier. Hij was 36 jaar oud, doctor in de rechten en havenscheper van Antwerpen. Tussen 1967 en 1971 was hij al lid geweest van het zogenaamde «wonderbureau» van de CVP-jongeren, waar ook Wilfried Martens en Jean-Luc Dehaene in zetelden. In 1973 was hij zelf voorzitter geworden van de CVP-jongeren. Daarna werd hij adviseur van premier Tindemans, tot hij in 1978 schepen werd. Nu werd hij door sommigen getipt als nieuwe voorzitter, en voor zijn aanhang was hij ook potentieel kandidaat, al stelde hij nooit formeel zijn kandidatuur. Hij had het grote voordeel dat hij op steun kon rekenen in alle geledingen van de partij. Hij had jarenlang samengewerkt met Wilfried Martens (CVP-jongeren) en met Leo Tindemans (kabinet) en was bovendien meer bekend dan Herman Van Rompuy. Hijzelf was echter niet zo gemotiveerd en hij zette dan ook nooit de nodige kracht achter zijn kandidatuur. Twee elementen waren voor hem doorslaggevend om uiteindelijk geen kandidaat te zijn. Ten eerste dacht hij niet weg te kunnen uit Antwerpen. Hij had op vrij jeugdige leeftijd een belangrijke functie gekregen en vond dat hij dat mandaat moest afwerken. Ten tweede maakte hij deel uit van de Tindemans-clan<sup>5</sup>, waar ook Frank Swaelen toe behoorde. Indien Huyghebaert voorzitter geworden was, zou hij automatisch op de kamerlijst gekomen zijn (hij was nog te jong voor de Senaat), misschien zelfs als lijsttrekker. Hij zou dan een directe concurrent worden zijn van Leo Tindemans. Bovendien zou een eventueel voorzitterschap van Jan Huyghebaert ook Frank Swaelen raken, aangezien die eerder al zijn ministerportefeuille had verspeeld. Jan Huyghebaert zou dus enkel voorzitter kunnen worden ten koste van zijn directe omgeving. Daar kon hij niet mee leven en dat zou er enkele jaren later zelfs toe leiden dat hij de politiek vaarwel zei en voorzitter van de Kredietbank werd.

#### *D. Frank Swaelen wordt bevestigd als voorzitter*

De verkiezingsnederlaag van 1981 werd door Wilfried Martens toegeschreven aan de rivaliteit tussen partij en regering. Hij wees erop dat de partij de verkiezingen altijd won als er een hechte eenheid was, met name in 1974 en 1977, toen hij voorzitter was en Leo Tindemans premier. Deze harmonie werd verbroken met het Egmontpact in 1978. Toen de rollen werden omgewisseld tussen hem en Leo

(5) B. RASKIN, De pij maakt de monnik. In: *De Nieuwe Maand*, 1986, nr 3, blz. 16.



Tindemans bleef deze breuk toenemen. Wilfried Martens vond te weinig steun bij de partij.

Het ACW en het partij-establishment (voornamelijk Wilfried Martens en Jean-Luc Dehaene wensten nu een rustigere voorzitter dan Leo Tindemans. Men wilde geen nieuwe oppositie van de partij tegen de regering. De nadruk moest komen op steun aan de regering in plaats van kritiek erop. De inzichten van de regering werd hoger geacht dan de inzichten van de partij. Frank Swaelen ging volledig akkoord met deze visie en liet dat ook merken aan de buitenwereld: «Schrijf dat de waarnemende voorzitter van de CVP tegen de participatie is. Tegen partijen die zich moeien met zaken, die tot de verantwoordelijkheid van de regering behoren.»<sup>6</sup>

Vanaf midden januari was het duidelijk dat Frank Swaelen de enige kandidaat zou zijn op het congres. Er was geen echt alternatief en er kwam dan ook weinig of geen oppositie tegen hem. Van de standen kwam geen enkele tegenstand. Wie toch tegen hem was, had eerder moeilijkheden met de procedure, die op geen enkel moment een open debat toeliet. Het naar voor schuiven van Frank Swaelen als voorzitter is in een beperkte groep geregeld zonder inspraak van de basis.

Op het bewegingscongres van zondag 14 maart 1982 op de Heizel werd hij verkozen, als enige kandidaat, met 87,7% van de stemmen (1295 stemmen voor, 161 tegen, 19 ongeldig of blanco). In zijn toespraak verklaarde hij aan premier Martens: «De CVP steunt uw regering honderd procent». Het was zijn bedoeling om één ambtstermijn, dus vier jaar, voorzitter te blijven.

## II. De tweede verkiezing van Frank Swaelen

### A. *Frank Swaelen als uittreidend voorzitter*

In zijn eerste ambtsperiode als voorzitter kreeg Frank Swaelen veel kritiek op zijn low-profile; hij had toen een vrij moeilijke periode achter de rug. Hij leefde met het idee dat hij zijn plicht gedaan had en hij wenste terug in de regering te komen. Na de verkiezingsoverwinning van de CVP in 1985 had hij zo in schoonheid kunnen eindigen. In informele kringen was reeds uitdrukkelijk afgesproken dat Frank Swaelen na vier jaar terug naar de regering kon gaan. Ook werd gedacht aan een andere functie, met name Senaatsvoorzitter. Men wou hem echter steunen in zijn eigen voorkeur, namelijk een regeringsfunctie, wat meer aanzien vertegenwoordigt dan het voorzitterschap. Ook formateur Martens was bereid Swaelen in de regering op te nemen. «De formateur zal (...) rekening houden met de uitdrukkelijke wens van CVP-voorzitter Swaelen om in de regering te komen. Dit zal zowel

---

(6) F. VERLEYEN, e.a., Schrijf dat ik tegen de participatie ben. In: *Knack*, 20 januari 1982, blz. 16.

binnen de CVP als bij de regeringssamenstelling tot allerhande verschuivingen leiden»<sup>7</sup>, luidde het na de verkiezingen.

Er was ook nog een andere reden. De CVP had de verkiezingen vrij verrassend gewonnen, wat werd toegeschreven aan het charisma van Wilfried Martens, die als boegbeeld had gediend bij de verkiezingscampagne. Daags na de verkiezing wijdde Manu Ruys er zijn perscommentaar aan: «De hele familie warmt zich op aan de persoonlijke triomf van Wilfried Martens, wiens charisma als regeringsleider nu door iedereen erkend wordt. De CVP beseft dat zij niet gewonnen heeft dank zij haar programma, maar omdat Martens overkomt als de staatsman die de problemen niet uit de weg gaat, maar ze, zonder retoriek, doelmatig poogt op te lossen. De Christendemocraten voelen zich veilig bij Martens»<sup>8</sup>. In de partij ging men er echter van uit dat men Martens geen tweede keer kon uitspelen als boegbeeld. Een nieuwe voorzitter zou daartoe ideaal zijn. Half november 1985 werden tijdens een informele bijeenkomst een aantal accenten en aandachtspunten gesuggereerd met betrekking tot een mogelijke nieuwe voorzitter:

- de CVP kan niet nog een keer een succesrijke verkiezingscampagne opzetten met Wilfried Martens als boegbeeld;
- er moet gezocht worden naar een figuur die best niet als overdadig progressief of conservatief gecatalogeerd wordt;
- de partijleider moet een imago hebben dat voldoende aantrekkingskracht kan uitoefenen naar de jeugd toe;
- de nieuwe partijvoorzitter moet kunnen bijdragen tot het emancipatief werken van de partij, dit wil zeggen de CVP moet meer dan de anderen ijveren voor de kansen van de vrouw;
- wanneer de partij bewust kiest voor een vrouw is dit op zichzelf al een progressieve keuze.

Uit de onmiddellijk geciteerde namen komt naast Miet Smet en Simone Creyff, ook Wivina Demeester op het voorplan. Voor Miet Smet blijkt men niet zo warm te lopen, zelfs het ACW zou enige reserves hebben. Bij Simone Creyff, die ongetwijfeld zeer waardevol is, betreurt men dat ze geen partijtraditie kent en door niemand voorbereid werd naar de politiek toe.

### B. Drie kandidaten

Wivina Demeester was de kandidate van de zogenaamde trojka, Wilfried Martens, Frank Swaelen en Jean-Luc Dehaene. Dat werd haar door hen zelf meegegeeld. Zij vonden het belangrijk dat de partij met een nieuw imago uitpakte, met iemand die nog niet «besmet» was door de bureaucratie. Ze wilden bovendien

(7) H. DE RIDDER, Never change a winning team. In: *De Standaard*, 17 oktober 1985, blz. 2.

(8) M. RUYSS, Ongebroken kracht. In: *De Standaard*, 15 oktober 1985, blz. 1.

als eerste traditionele partij in België een vrouw als partijleider. Haar kandidatuur lekte echter voortijdig uit door een artikel van Hugo De Ridder in *De Standaard*: «Indien Frank Swaelen in de regering treedt, zou Wivina Demeester hem kunnen opvolgen aan het hoofd van de partij. Dit werd ons gisteren in diverse CVP-kringen bevestigd. (...) Er werden reeds informele contacten genomen met de verschillende standen van de partij en haar kandidatuur zou nergens op weerstand zijn gestoten. Na de vorming van de regering zal het CVP-bestuur haar kandidatuur officieel onderzoeken, uiteraard in de veronderstelling dat Frank Swaelen een ministerportefeuille aanvaardt. Tot aan het eerstvolgende CVP-congres zou Wivina Demeester het interim waarnemen. Er zijn naar verluidt geen tegenkandidaten»<sup>9</sup>. Vooral het zinnetje «haar kandidatuur zou nergens op weerstand zijn gestoten» leidde tot een rel in de partij. Op de dag van de publikatie kreeg Hugo De Ridder verschillende telefoontjes die meldden dat er heel wat weerstand tegen Wivina Demeester was. Met dit artikel heeft Hugo De Ridder dan ook de bedoeling gehad de kandidatuur van Wivina Demeester te kelderen. Zij die ervoor zorgden dat Hugo De Ridder zijn artikel schreef, waren de dragers van de oppositie tegen Wivina Demeester.

De pers heeft in deze zaak dan ook een actieve rol gespeeld. Twee belangrijke editorialisten, Lou De Clercq van de *Gazet Van Antwerpen* en Manu Ruys van *De Standaard* zouden haar *carte blanche* geven door niets over haar kandidatuur te schrijven. Naar eigen zeggen was Manu Ruys geen specifiek voorstander van Wivina Demeester, maar vond hij dat de tijd rijp was om aan vrouwen een kans te geven in de politiek. Dit gold ook voor andere vrouwen, zoals bijvoorbeeld Miet Smet, maar deze laatste was geen kandidate voor het voorzitterschap. Deze mening liet hij reeds blijken in één van zijn dagelijkse perscommentaren: «Het eventuele vertrek van Frank Swaelen naar de regering zou een kans bieden om de top van de partij te vernieuwen en het programma en de organisatie eens grondig op te poetsen. (...) Het is een uitdaging voor de Christendemocratie. Waarom zou zij de kans niet aangrijpen om de leiding van de partij toe te vertrouwen aan iemand - en waarom geen vrouw? - die de nieuwe tijd aanvoelt?»<sup>10</sup>. Ook *Het Volk* zou haar kandidatuur niet aanvallen. Een kandidatuur voor het voorzitterschap moet goed voorbereid en snel afgewerkt worden. Deze snelheid werd nu echter afgekraakt door het artikel van Hugo De Ridder. Toen Manu Ruys kort daarop voor enige tijd naar Zaire vertrok, publiceerde Hugo De Ridder zijn artikel. Manu Ruys ontkent echter dat hierover enige discussie zou geweest zijn tussen hemzelf en Hugo De Ridder.

(9) H. DE RIDDER, Wivina Demeester CVP-voorzitster? In: *De Standaard*, 22 november 1985, blz. 1.

(10) M. RUYSS, Vernieuwing. In: *De Standaard*, 20 november 1985, blz. 1.

De vraag rijst natuurlijk waarom Hugo De Ridder Wivina Demeester wou tegenhouden. Hij was hierbij ongetwijfeld, al dan niet gewild, de spreekbuis van een aantal figuren uit de partij. Het is zeer moeilijk te achterhalen wie deze figuren waren en wat ze precies tegen Wivina Demeester hadden.

Algemeen kan men volgende oorzaken onderscheiden. In parlementaire kringen en in de diverse geledingen van de partij bestond een weerstand tegen een «vrouw» als voorzitter. Dit is trouwens vandaag de dag nog steeds het geval (maar niet noodzakelijk bij dezelfde personen). Haar vrij progressieve standpunten in ethische kwesties speelden ook mee, maar wellicht in mindere mate. Deze werden vooral aangewend door haar tegenstanders om aanvaardbare motieven te kunnen formuleren tegen haar kandidatuur. Het ging hier niet zozeer om een fundamentele tegenstand, want haar standpunten zijn ondertussen de partijstandpunten geworden. Ook vanuit Antwerpen, Wivina Demeesters eigen arrondissement, kwamen negatieve reacties zoals: «Toch niet Wivina Demeester, want dan krijgen wij problemen in ons arrondissement». Deze reactie is te wijten aan de steeds terugkerende problemen bij de samenstelling van de kieslijsten in dit arrondissement. De Antwerpse NCMV-afdeling zou Wivina Demeester een voetje gelicht hebben bij de lijstensamenstelling van 1985 door haar een plaats op de kamerlijst te doen afstaan ten gunste van de ACW-kandidaat Jos Ansoms (wat dus niet eens in het eigen voordeel was). Het NCMV-Antwerpen zou vooral Leo Tindemans volgen, die volgens diverse bronnen niet zo hoog opliep met Wivina Demeester. In parlementaire kringen was zeer veel weerstand tegen haar. Wellicht worden haar grote ambitie en haar sterk geprofileerde persoonlijkheid door heel wat collega's niet geapprecieerd.

De Boerenbond, waar Wivina Demeester bij aanleunt, was eerder verrast door haar kandidatuur en had eigenlijk een regeringsfunctie op het oog voor haar. Dit wil echter niet zeggen dat de Boerenbond haar niet zou gesteund hebben, zoals in de pers door haar tegenstanders ten onrechte beweerd werd. Het ACW was niet negatief, maar stelde wel dat er iemand nodig was waar een consensus rond bestond, anders zou dat een ramp zijn voor de partij. Gezien de grote weerstand tegen Wivina Demeester zag het ACW dus moeilijkheden. De kandidatuur van Wivina Demeester werd uiteindelijk definitief gekelderd op het ogenblik dat Jean-Luc Dehaene kandidaat werd. Daardoor verviel, politiek gesproken, de kandidatuur van Wivina Demeester. Jean-Luc Dehaene wierp immers als minister meer 'gewicht' in de weegschaal.

Herman Van Rompuy liet het bericht dat ook hij kandidaat was voor het CVP-voorzitterschap via zijn broer Eric Van Rompuy doorgeven aan Belga op vrijdag 22 november 1985, precies de dag waarop de kandidatuur van Wivina Demeester was uitgelekt. In mededeling aan Belga zegt Herman Van Rompuy dat «de verkiezing voor het CVP-voorzitterschap zo open en fair mogelijk moet kunnen verlopen. (...) Een abrupte aanstelling van een interimvoorzitter door een beperkt nationaal

partijbestuur zou dit open en fair debat binnen de partij niet mogelijk maken»<sup>11</sup>. Hieruit werd geconcludeerd dat zijn kandidatuur gericht was tegen die van Wivina Demeester. Dit is echter slechts in geringe mate de reden van zijn kandidatuur. In de eerste plaats had hij gewoon de ambitie om zelf voorzitter te worden. Het was dus geen tegenkandidatuur van iemand die op een aantal punten niet akkoord was met Wivina Demeester. Ook als zij geen kandidaat geweest was of als er iemand anders zijn kandidatuur gesteld had, had Herman Van Rompuy zich toch aangediend. Wel is het zo dat sommigen hem gesteund hebben omdat zij zelf tegen Wivina Demeester waren.

Herman Van Rompuy speelde al jaren met de idee van het voorzitterschap en hij had dan ook al plannen vóór Wivina Demeester haar kandidatuur bekend maakte. Een betrouwbare bron wist hieromtrent het volgende te vertellen: «Na een vertrouwelijk gesprek met Herman Van Rompuy, tijdens de eerste helft van november, verklaarde deze na rijp beraad eerstdaags zijn kandidatuur voor het partijvoorzitterschap te zullen stellen. Hij motiveerde zijn keuze onder meer vanuit de door hem ingeschatte onmogelijkheid om tot de regering toe te treden».

Herman Van Rompuy was eigenlijk gewichtiger dan Wivina Demeester. Hij had een sterkere positie dan men zou verwachten van een directeur van een studiedienst, wat onder andere blijkt uit zijn rol bij diverse regeringsvormingen, zoals bijvoorbeeld bij de op dat moment pas gevormde regering Martens V. Van Rompuy werd gesteund door het NCMV (Nationaal Christelijk Middenstandsverbond), de Boerenbond en het patronaat. Vooral de voorzitter van de Boerenbond, Jan Hinnekens, was hem zeer genegen. Deze zocht Herman Van Rompuy zelfs op om de zaak te bespreken. Dit wakkerde trouwens de geruchten aan dat Wivina Demeester niet zou gesteund worden door de Boerenbond. In feite toonde de Boerenbond zowel voor Herman Van Rompuy als voor Wivina Demeester interesse. Het ACW daarentegen was tegen Herman Van Rompuy gekeerd, want men situeerde hem in de hoek van het patronaat, waardoor hij niet kon aanvaard worden door de arbeidersvleugel. Het betrof vooral een ongelooft in de wil van Herman Van Rompuy om ACW-standpunten te vertolken.

Op vrijdagavond 15 november hadden Wilfried Martens, Frank Swaelen en Jean-Luc Dehaene gepoogd een profiel van de nieuwe voorzitter uit te tekenen. Herman Van Rompuy zou in zeer sterke mate aan dit profiel beantwoord hebben, maar werd door Wilfried Martens met een regeringsverantwoordelijkheid bedacht.

Op de kandidatuur van Herman Van Rompuy volgde een telefoontje aan De Standaard van Jean-Luc Dehaene die meedeelde dat hij ook kandidaat was. Jean-Luc Dehaene stelde dus een kandidatuur tegen Herman Van Rompuy, maar niet uit persoonlijke overwegingen. Jean-Luc Dehaene wist dat het ACW onmogelijk Herman Van Rompuy kon aanvaarden, gezien de regering met de liberalen en het

---

(11) H. DE RIDDER, Herman Van Rompuy kandidaat voor het voorzitterschap van de CVP. In: *De Standaard*, 23-24 november 1985, blz. 1.

imago van Van Rompuy in de arbeidersvleugel. Hij verwachtte met Herman Van Rompuy als voorzitter een polarisatietoestand binnen de partij, wat hij absoluut wilde vermijden.

Het ACW zat hier in een tweestrijd: Jean-Luc Dehaene als voorzitter was een versterking van het ACW in de partij, maar een verzwakking in de regering. Voor het NCMV was Dehaene aanvaardbaar als consensuskandidaat, op voorwaarde dat Wilfried Martens hem kon missen in de regering.

Hij kreeg echter tegenkating van Martens. Als Dehaene voorzitter werd, zou dat weer een voorzitter met een scherp profiel zijn, en dan liep men opnieuw een risico op spanning tussen de regering en de partij.

Achteraf zegt Jean-Luc Dehaene dat zijn kandidatuur een tactische zet was om de situatie dermate ingewikkeld te maken dat Frank Swaelen wel moest voorzitter blijven. Zo wou hij een duel tussen Wivina Demeester en Herman Van Rompuy vermijden, wat de partij zou verdeeld hebben. Hij zag Frank Swaelen als de enige die de eenheid nog kon behouden. Dit werd door diverse mensen uit de top van de partij bevestigd alsook door Hugo De Ridder: «In de sfeer die gisteren rond het CVP-voorzitterschap hing leek de kandidatuur van Dehaene veeleer bedoeld te zijn als een teken aan Frank Swaelen om hem ervan te overtuigen dat hij best nog even aanbleef vermits zijn opvolging nog niet rijp was»<sup>12</sup>.

### C. Opnieuw Frank Swaelen

«De (nog) lichte deining die ontstaan is rond de mogelijke opvolging van CVP-voorzitter Swaelen wordt door Martens met bezorgdheid gade geslagen. Een partij die verscheurd wordt ingevolge een strijd tussen rivaliserende kandidaten of - erger nog - elkaar bevechtende standen, vormt op korte termijn een bedreiging voor zijn regering»<sup>13</sup>. Wilfried Martens was duidelijk verontrust door de recente ontwikkelingen in zijn partij en was niet van plan de situatie te laten escaleren. Wivina Demeester kreeg teveel tegenkating in de fracties, het ACW sprak een veto uit tegen Herman Van Rompuy en Jean-Luc Dehaene was onmisbaar in de regering. Doordat de strekkingen tegenover elkaar kwamen te staan, werd het duidelijk dat er geen consensus mogelijk was rond één van de kandidaten.

Men moest dus naar een voorzitter gaan zoeken buiten de drie kandidaten. Onder andere Wilfried Martens, Jean-Luc Dehaene en de voornaamste vertegenwoordigers van de standen kwamen uiteindelijk tot het besluit dat Frank Swaelen zich moest opofferen om opnieuw voorzitter te worden. Hij was de enige figuur waar rond een consensus mogelijk was. «De enige die Swaelen kan opvolgen (...) is

(12) H. DE RIDDER, Herman Van Rompuy ..., a.w.

(13) H. DE RIDDER, Waard wat de mensen waard zijn. In: *De Standaard*, 23-24 november 1985, blz. 1.

Swaelen zelf»<sup>14</sup>, luidde het devies. Tijdens het CVP-congres van 24 november, waar het regeerakkoord werd goedgekeurd, bereikte de spanning een hoogtepunt, al was daar op het congres zelf niet veel van te merken<sup>15</sup>. Eén enkele keer zinspeelde Frank Swaelen op het feit dat hij zou aanblijven wanneer hij Mark Twain parafraseerde in zijn toespraak: «De berichten van mijn overlijden zijn schromelijk overdreven»<sup>16</sup>. Vanuit de verschillende geledingen van de partij werd zware druk uitgeoefend op Frank Swaelen om nog een tijdlang als voorzitter aan te blijven, «vermits zowel zijn intrede in de regering als zijn aftrede als voorzitter ongewenste gevolgen met zich zouden meebrengen. (...) Het gezag van Frank Swaelen is trouwens flink versterkt door de verkiezingsuitslag van 13 oktober. Hij bezorgde zijn partij een onverwachte overwinning en haalde zelf een mooi persoonlijk succes (een winst van 25.000 voorkeurstemmen). CVP-topfiguren wijzen bovendien op de administratieve en budgettaire sanering die Swaelen in zijn partij kan doorvoeren en op de mildering van de spanningen tussen groepen en personen onder zijn voorzitterschap. (...) Over één en ander ondervraagd wou Frank Swaelen alleen kwijt dat hij zich sterk genoeg voelt om over zijn eigen politiek lot te beslissen, maar dat zijn bezorgdheid voor de partij ten minste even groot is als die voor de regering»<sup>17</sup>.

Er vielen dus drie redenen voor het aanblijven van Frank Swaelen te onderscheiden. Ten eerste bestond er geen consensus over zijn mogelijke opvolger. Ten tweede zou de intrede van de standenloze Frank Swaelen in de regering voor problemen zorgen bij het zoeken naar een evenwichtige vertegenwoordiging van de verschillende standen. In ACW-kringen werd bijna openlijk gezegd: «Indien CVP-voorzitter Swaelen in de regering treedt, dan moet een andere niet-ACW'er eruit» en in dezelfde adem werden dan de namen Eyskens of Tindemans genoemd<sup>18</sup>. Ten derde omdat zijn eerste voorzitterschap al bij al succesvol bleek te zijn.

Een nieuw voorzitterschap was een opoffering voor Frank Swaelen, want het ging in tegen zijn persoonlijke wensen. Half november was de gedachte reeds geopperd om Frank Swaelen aan het roer te laten en dit werd toen zeer sterk door hemzelf afgewezen. Aanvankelijk weigerde hij, maar omdat iedereen erop aandrong, werd hij uiteindelijk toch bereid gevonden om gedurende een niet nader bepaalde overgangperiode voorzitter te blijven. In de praktijk werd dat bijna drie jaar. Op 26 november gaf hij een communiqué uit waarin hij stelde dat hij par-

(14) P. GOOSSENS, CVP, PSC, PVV, PRL: alle lichten staan op groen. In: *De Morgen*, 25 november 1985, blz. 2.

(15) P. GOOSSENS, Een schoon en braaf congres. In: *De Morgen*, 25 november 1985, blz. 3.

(16) H. DE RIDDER, De berichten over mijn overlijden zijn schromelijk overdreven. In: *De Standaard*, 25 november 1985, blz. 1.

(17) H. DE RIDDER, De berichten..., a.w.

(18) H. DE RIDDER, Wie staat boven de standen? In: *De Standaard*, 25 november 1985, blz. 3.



tijvoorzitter bleef. Hij zou op het volgende partijcongres opnieuw zijn kandidatuur stellen. «De opdracht die mij in 1982 door de partij werd toevertrouwd is nog niet af», aldus Frank Swaelen<sup>19</sup>.

Hierop trokken de drie kandidaten zich zonder protest terug<sup>20</sup>. Jean-Luc Dehaene werd minister van Sociale Zaken en Institutionele Hervormingen en Wivina Demeester werd staatssecretaris voor Volksgezondheid en Gehandicaptenbeleid<sup>21</sup>. Herman Van Rompuy bleef directeur van de studiedienst CEPES. Op het actualiteitscongres van 31 mei 1986 in Antwerpen werd Frank Swaelen herkozen met 88% van de stemmen (1120 voor, 138 tegen en 13 ongeldige of blanco). In zijn toespraak repte hij met geen woord over zijn herverkiezing.

### III. De verkiezing van Herman Van Rompuy

#### A. Frank Swaelen als uittredend voorzitter

Na de verkiezingen van 13 december 1987 volgde een regeringsvorming die bijna vijf maand zou duren. Een regeringsvorming brengt altijd de nodige verschuivingen met zich mee inzake politieke posities. Voor Frank Swaelen was dit dus de ideale gelegenheid om het voorzitterschap vaarwel te zeggen, wat hij eigenlijk reeds eind 1985 had willen doen. In het najaar van 1988 zou een congres worden georganiseerd waarop de nieuwe voorzitter moest worden gekozen. Tot dan zou Frank Swaelen de partij blijven leiden, om de partij de mogelijkheid te geven zijn opvolging voor te bereiden. Daarna zou hij voorzitter van de Senaat worden.<sup>22</sup>

#### B. Acht kandidaten

Het partijbureau opteerde voor een open kandidatuursstelling gecombineerd met een Profiel Commissie, naar een idee van partijsecretaris Leo Delcroix en Frank Swaelen. De kandidaten moesten een verhandeling schrijven over de manier waarop ze de partij-ontwikkeling zagen en wat ze belangrijk vonden aan de besluitvorming. Ook moest een curriculum vitae ingediend worden. Deze nogal naïeve methode kreeg heel wat kritiek te verduren. «Deze methode kan allicht goede klerken opleveren, maar wij kennen geen bedrijven of organisaties die op zo een manier hun topverantwoordelijken aanduiden», schreef Hugo De Ridder in een perscommentaar<sup>23</sup>. De kandidaturen moesten binnen zijn voor 26 juli, 17h. Op die dag zou het bestuur kennis nemen van de ingediende kandidaturen en

(19) H. DE RIDDER, Frank blijft, Annemie komt. In : *De Standaard*, 27 november 1985, blz. 1.

(20) H. DE RIDDER, Frank blijft..., a.w.

(21) AW, Vice-premier Verhofstadt vers bloed in Martens VI. In : *De Standaard*, 29 november 1985, blz. 1.

(22) X. Kelchtermans voorzitter Senaat. In : *De Standaard*, 10 mei 1988, blz. 2.

(23) H. DE RIDDER, Klerk of leider? In : *De Standaard*, 2 september 1988, blz. 1.



de lijst afsluiten. Op 6 september zou het bestuur dan kennisnemen van de bevindingen en aanbevelingen van de Profiel Commissie en de definitieve lijst opstellen. Uit deze lijst zou dan de voorzitter gekozen worden op het congres van 17 september<sup>24</sup>. Verschillende figuren waren van oordeel dat zij dit voorzitterschap aankonden. Sommigen waren kandidaat op eigen initiatief, anderen waren kandidaat op voordracht. Dit zou voor een stroom van kandidaten zorgen, acht in het totaal.

Halfweg april 1988 begon de nieuwe regering stilaan vorm te krijgen. De partijen waren reeds bekend, men moest wel nog uitmaken wie premier zou worden. In de marge daarvan werd in de CVP ook over de toekomstige voorzitter gediscussieerd. Hugo De Ridder schrijft hierover : «Op zondag 17 april 1988, na de vergadering van het nationaal bestuur in Antwerpen, gaan Dehaene, Martens en Swaelen lunchen in een luxueuze suite van het Pullman-Parkhotel. (...) Swaelen zegt : 'Ziehier wat ik de beste oplossing vind : Martens wordt eerste-minister, maar met behoud van zijn volledige kansen om eventueel voorzitter van de E.G.-commissie te worden. Ingeval Martens naar de E.G. gaat, volgt Dehaene hem op. Dehaene zelf wordt de sterke man van de CVP in de regering en zou de rang van vice-premier moeten krijgen, ook al is het niet gebruikelijk dat de partij die de premier levert, een vice-premier heeft. Ikzelf wil geen minister worden en zal als partijleider aanblijven tot oktober teneinde de cruciale komende maanden vanuit de partij te begeleiden. Wel wens ik, als de eerste fase van de staats hervorming achter de rug is, voorzitter van de Senaat te worden. Vanuit die functie zal ik mij inzetten om de voorgestelde hervormingen van de wetgevende Kamers voor te bereiden.' Martens : 'Wie wordt partijvoorzitter?' Swaelen : 'Volgens mij zijn er drie echt valabele kandidaten : Wivina Demeester, Luc Van Den Brande, Herman Van Rompuy.' Uit de verdere gesprekken aan tafel blijkt dat de voorkeur van de CVP-trojka<sup>25</sup> duidelijk naar Wivina Demeester gaat, ook al vindt men Herman Van Rompuy intellectueel waardevoller.»<sup>26</sup> Het driemanschap opteert dus net zoals in 1985 voor Wivina Demeester.

De discussie over Wivina Demeester en de andere vrouwen in de partij werd op scherp gesteld tijdens het weekend van de achtste mei. Vooraf gold de stelling dat Wivina Demeester in elk geval deel zou uitmaken van de regering. Er bestond nog discussie over de vraag of Paula D'Hondt in de regering zou blijven. Eén van de mogelijkheden was dat Wivina Demeester het departement Openbare Werken zou krijgen en dat Paula D'Hondt uit de regering zou vallen. Miet Smet werd door het ACW niet meer gesteund voor een plaats in de nationale regering. Bij verrassing bleek echter dat Miet Smet en Paula D'Hondt wel in de regering zaten en Wivina Demeester niet. Op 8 mei 1988, de dag waarop de samenstelling van de

(24) H. DE RIDDER, Suspens rond CVP-voorzitter tot 6 september. In : *De Standaard*, 18 juli 1988, blz. 1.

(25) Journalistieke benaming voor Martens, Dehaene en Swaelen.

(26) H. DE RIDDER, *Sire, geef me honderd dagen*. Leuven, 1989, blz. 217-218.

regering definitief tot stand kwam, contacteerde Wilfried Martens haar telefonisch met de boodschap dat ze niet meer in de regering zat, maar dat ze volgens Swaelen, Dehaene en hemzelf voorzitter moest worden. Demeester dacht wellicht dat haar kansen nu beter lagen, omdat haar tegenstander van 1985, Herman Van Rompuy, nu in de regering zat.

Hoewel ze zelf nooit verspreid heeft dat ze kandidate was, verscheen het toch onmiddellijk in de pers: «Gewezen staatssecretaris voor Volksgezondheid Wivina Demeester, die het nochtans volgens alle specialisten zeer behoorlijk deed, is volgens haar dienst twee, drie dagen uit de running 'om zich voor te bereiden op de toekomst'. (...) Demeester wordt hier en daar getipt als opvolgster van CVP-voorzitter Swaelen.»<sup>27</sup> In 1985 was haar kandidatuur reeds vastgelopen door vroegtijdige lekken in de pers en alles wees erop dat het nu weer op dezelfde manier zou verlopen. Inderdaad, een maand later werd haar kandidatuur definitief gekelderd door een artikel van Hugo De Ridder: «(...) De witte raaf, die spontaan op applaus wordt onthaald, is nog niet gevonden en inmiddels gaat men het rijtje af van de gevlekte raven. Meest genoemd is op dit ogenblik Wivina Demeester. Zij kan rekenen op de steun van de CVP-trojka Martens-Swaelen-Dehaene die haar ook al in 1985 steunde. Toen botste haar kandidatuur op verzet van de standen binnen de CVP (ACW, NCMV en BB) zodat Swaelen aanbleef. Inmiddels is er één en ander veranderd. Demeester kreeg een ruimere bekendheid als staatssecretaris en de standen zijn 'aan het bijdraaien'. In een aantal arrondissementen stuit haar kandidatuur echter op verzet omwille van haar te progressief geachte ideeën in ethische kwesties. Ook in de CVP-fracties van Kamer en Senaat heeft ze nog heel wat weerstand te overwinnen.»<sup>28</sup> Deze passage is overigens zeer subtiel geschreven. Bijna elke zin heeft een bijzondere betekenis. Eerst laat Hugo De Ridder duidelijk merken dat Wivina Demeester lang niet de ideale kandidate is maar slechts een 'gevlekte raaf', iemand die alleen aanvaardbaar is omdat er nu eenmaal niets beter te vinden is. Dat Wivina Demeester de 'meest genoemde' is, speelt uiteraard in haar nadeel, alsook dat ze gesteund wordt door de trojka. Het was duidelijk geen voordeel om de kandidate van het establishment te zijn, want dit gaf de zaak een ondemocratisch tintje. Terloops herinnert men eraan dat Wivina Demeester in 1985 faalde en men vertelt er meteen de reden bij: weerstand van de standen. Dit kopt zelfs niet, want als er ergens weinig tegenkanting was, dan was het wel in de standen. Dat ze op weerstand stuitte in sommige arrondissementen en in de fracties klopt wel, maar niet omwille van haar standpunten in ethische kwesties. Dit is een argument dat door haar tegenstanders graag en veelvuldig wordt gebruikt. Kortom, Hugo De Ridder demonstreert hier een sterk staaltje politieke ver slaggeving met de klemtoon op het adjectief.

(27) RR, Gebuisden: zoeken naar parkeerplaats. In: *De Morgen*, 10 mei 1988, blz. 4.

(28) H. DE RIDDER, W. Demeester ligt voorlopig op kop. In: *De Standaard*, 9 juni 1988, blz. 1.

Wivina Demeester maakte zelf ook fouten. Zij had zich niet zo sterk mogen beroepen op de steun van de trojka. Sommige bronnen zeggen zelfs dat ze beweerde dat het voorzitterschap haar beloofd was<sup>29</sup>. Dit viel in slechte aarde bij een groot deel van de partij, vooral bij de jongeren. «De CVP-jongeren zijn helemaal niet te spreken over de berichten als zou de CVP-trojka achter de kandidatuur van Wivina Demeester staan voor het CVP-voorzitterschap. Jongerenvoorzitter Jaak Lambrecht zegt zoiets niet te aanvaarden. De CVP-jongeren hebben er steeds voor gepleit dat aan de opvolging van Frank Swaelen een inhoudelijk en open discussie zou voorafgaan 'die zich niet verlaagt tot de carrièreplanning van individuele personen, maar rekening houdt met de grote krachtlijnen voor christendemocratische vernieuwing.' De CVP-jongeren zullen niet dulden dat de 'commissie voorzitterschap'<sup>30</sup> die de CVP heeft opgericht een schijndemocratisch vernislaagje wordt om een profiel te schetsen van een kandidaat die reeds lang vooraf blijkt vast te staan.»<sup>31</sup> Wivina Demeester probeerde nog terug te slaan door haar kandidatuur nu wel openlijk te bekennen en te verdedigen, onder andere via een interview met *De Standaard*. Daarbij stelde ze zichzelf voor als een pragmaticus die afgestemd is op het concrete veldwerk. Ze beklemtoonde het belang dat ze hecht aan de traditionele waarden (wellicht was dit een antwoord op de kritiek op haar standpunten in ethische kwesties) en zei dit te willen doorgeven aan de jongeren. Wivina Demeester trachtte zich vervolgens aan te bieden als iemand die de tegenstellingen tussen standen, arrondissementen en fracties kon overstijgen: «niet mijn standpunten zijn belangrijk, maar die van een brede groep». Dit was echter tevergeefs, de periode duurde veel te lang. Tussen het uitlekken van haar kandidatuur (mei 1988) en het verkiezingscongres (september 1988) lagen vier maanden, wat aan haar tegenstanders de nodige tijd gaf om tegenacties te organiseren. Tot slot zorgden haar plannen om de functies van secretaris en woordvoerder<sup>32</sup>, beide uitgeoefend door Leo Delcroix, op te splitsen ook voor spanningen met het partijsecretariaat<sup>33</sup>. Net zoals in 1985 ontstonden dus opnieuw heel wat weerstanden tegen Wivina Demeester, die het onmogelijk maakten een consensus rond haar te bereiken.

Er leefde in de partij een zeker ongenoegen omdat de verkiezing van de voorzitters altijd in een kleine kring beslecht werd. De CVP-jongeren hadden hierover in januari 1988 gedebatteerd en hadden hun zogenaamde Grondstroom Manifest voor een christendemocratische vernieuwing opgesteld, met vijf krachtlijnen voor vernieuwing van de CVP. Bij de voorstelling ervan op 14 januari, hadden zij eraan

(29) J. GROBBEN, De witte merel. In: *Knack*, 15 juni 1988, blz. 77.

(30) Bedoeld wordt de zogenaamde Profiel Commissie, waarover verder meer.

(31) X, Wivina. In: *De Standaard*, 12 juni 1988, blz. 3.

(32) Een woordvoerder onderscheidt zich van een persattaché doordat hij op eigen initiatief verklaringen kan afleggen, daar waar een persattaché dit enkel kan op vraag van de voorzitter of de secretaris.

(33) J. GROBBEN, De witte merel. In: *Knack*, 15 juni 1988, blz. 77.

toegevoegd dat de partij een nieuwe voorzitter nodig had en dat deze «op een congres en niet meer door drie of vier mensen op een sofa» moest worden aangewezen. Nadien werd beslist dat zij een kandidaat naar voor zouden schuiven met de bedoeling een open verkiezing af te dwingen.<sup>34</sup> Dit werd de tweeëndertig-jarige Chris Taes, die naar eigen zeggen een «hefboomkandidaat» was, iemand die een open discussie op gang wou brengen. Hij was de eerste officiële kandidaat en zijn kandidatuur lekte reeds uit nog vòòr de regering definitief gevormd was. Chris Taes werd echter nooit ernstig genomen in de partij en had bovendien weinig achterban. Zijn kandidatuur werd door velen begrepen als een behoefte aan enige persbelangstelling. Enig opportunisme zou dus ook meegespeeld hebben, vooral na verloop van tijd. Hij werd meer een kandidaat dan een hefboomkandidaat.

Hendrik Bogaert was op dat moment student economie aan de Katholieke Universiteit te Leuven en nationaal voorzitter van de Christendemocratische Studenten (CDS), de studentenafdeling van de CVP-jongeren. Zijn kandidatuur werd beschouwd als een manifestatie vanuit CDS om zich als groep aan te melden, als jongeren buiten de CVP-jongeren. CDS vond trouwens dat het Grondstroom-manifest van de CVP-jongeren niet ver genoeg ging. Dit werd uitvoerig uitgelegd in een Vrije Tribune in De Standaard.<sup>35</sup> Hendrik Bogaert stelde zijn kandidatuur op 23 juni 1988 en was daarmee de derde kandidaat. Zijn kandidatuur viel in slechte aarde bij de CVP-jongeren, die hierin een aanval zagen op hun eigen kandidaat, Chris Taes. De toenmalige CVP-jongerenvoorzitter Jaak Lambrecht plaatste Bogaert voor de keuze : ofwel trok hij zich terug, ofwel zou een procedure worden ingezet om hem uit de partij te zetten. Hendrik Bogaert was inderdaad de eerste kandidaat die zich terug trok, maar dan om heel andere redenen. Nog voor de afsluiting van de kandidatuurstelling was hij hiertoe genoodzaakt doordat hij als student zijn examens moest overdoen in tweede zitting. De anders zo autoritaire CDS-voorzitter werd door zijn ouders twee maand in een klooster afgezonderd en verdween stilletjes uit de circulatie.

Maurice Didden is licentiaat toegepaste psychologie en was als 47-jarige de oudste kandidaat. Tot 1985 was hij arrondissementeel voorzitter van Hasselt-Tongeren-Maaseik, daarna werd hij senator. Het verhaal van zijn kandidatuur begon al na de verkiezingen van december 1987, wanneer hij in het weekblad Knack zwaar uithaalde naar zijn partij. Frank Swaelen, hierdoor gekrenkt, riep Maurice Didden op het matje en vroeg hem of hij misschien ambities had om voorzitter te worden. Maurice Didden had dit inderdaad als mogelijkheid naar voor geschoven in zijn provincie, Limburg, omdat hij de indruk had dat Wivina Demeester door de partijtje naar voor werd geschoven als nieuwe voorzitter. Op een bepaald moment gaf men het kandidaatschap vrij. Maurice Didden wou naar eigen zeggen het liefst

(34) M. DE WEERDT, Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1988. In : *Res Publica*, 1989, nr. 2-3, blz. 295-296.

(35) B. TURTELBOOM, F. STEENPUT, Bison Futé voor de CVP? In : *De Standaard*, Vrije tribune, 18 juli 1988, blz. 2.

Herman Van Rompuy als voorzitter, maar hij verwachtte dat deze zich niet meer zou aandienen als kandidaat. Op 22 juli werd zijn kandidatuur officieel bekendgemaakt.<sup>36</sup> Zijn kandidatuur werd in de partij nooit ernstig genomen en afgedaan als een regionaal verschijnsel, als een kandidatuur van iemand die vond dat zijn provincie onvoldoende aan haar trekken kwam. Hij kende bovendien bijkomende problemen omdat men in Limburg en West-Vlaanderen tot een overeenkomst kwam om slechts één kandidaat te steunen voor beide provincies, met name Luc Martens uit West-Vlaanderen. Maurice Didden was daar niet zo enthousiast over en weigerde zijn kandidatuur in te trekken. Hij heeft zich niettemin nooit illusies gemaakt over zijn kansen.

De toen 38-jarige Eric Van Rompuy, van opleiding economist, was van 1977 tot 1983 op zeer succesvolle wijze voorzitter van de CVP-jongeren. Van 1981 tot 1984 zetelde hij in het Europees parlement. Sinds 1985 zetelt hij in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, waarvoor hij verkozen werd vanuit het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde. Het stond zo goed als vast dat er een Van Rompuy kandidaat zou zijn voor het voorzitterschap. Dit had Eric Van Rompuy zelf reeds twee jaar tevoren aangekondigd.<sup>37</sup> Aanvankelijk had men vooral Herman Van Rompuy verwacht, maar toen die niet kwam, deed zijn broer een gooi naar deze functie. Op 26 juli lichtte Eric Van Rompuy zijn kandidatuur toe in een nota van vier bladzijden: «(...) Daarom moet de partij opnieuw geleid worden door een jongere en mentaal uit het establishment stappen. Wij stellen ons nu te vaak verkrampd op. We moeten opnieuw een partij worden die jongeren aantrekt, die haar principes centraal stelt. Dat betekent niet dat er geen compromis meer nodig is, maar dat men precies moet doen wat men zegt.» Er waren vier krachtlijnen te onderscheiden in zijn nota: een actuele christendemocratische boodschap, de leiding van de politieke veranderingen, een consequente strijdbaarheid en het aanspreken van jongere generaties.<sup>38</sup> Uit deze kandidatuur spreekt duidelijk een zeker heimwee naar zijn tijd als jongerenvoorzitter. Zijn partijgenoten beweren wel eens dat hij sindsdien een beetje verloren loopt in de politiek. Daarnaast mag zijn kandidatuur ten dele beschouwd worden als een kandidatuur tegen Wivina Demeester. Hij kwam ook in aanvaring met Chris Taes van de CVP-jongeren en Johan Van Hecke, eveneens ex-voorzitter van de CVP-jongeren. Alle drie aasden ze immers op aanhang binnen de CVP-jongeren. Ze kwamen zelfs bijeen voor overleg, maar dat leverde niets op en elk handhaafde zijn kandidatuur. Zijn kandidatuur kreeg eveneens kritiek uit diverse hoeken omwille van zijn nogal impulsief karakter.

Luc Martens was al 42 jaar en al sinds vijf jaar directeur van het Instituut voor Politieke Vorming (IPOVO). Hij komt uit Roeselare en behoort tot de ACW strek-

(36) X, CVP: Didden officieel kandidaat. In: *De Standaard*, 22 juli 1988, blz. 2.

(37) H. DE RIDDER, Herman Van Rompuy geen kandidaat, zijn broer wel. In: *De Standaard*, 14 juli 1988, blz. 1.

(38) DA, CVP moet weer geleid worden door jongeren. In: *De Standaard*, 26 juli 1988, blz. 3.

king. Voorts was hij nationaal adjunct-partijsecretaris. Luc Martens besloot in het voorjaar 1988 zijn kandidatuur te stellen, na overleg met enkele vrienden. Dit was een totale verrassing. Hij was immers meer iemand uit de wereld van de studie dan uit de politiek. Hij was onder andere de drijfkracht achter het ideologisch congres in Oostende in 1986. Zijn motivering was van dubbele aard: positief gesproken had hij zijn visie op de partij in een project uitgewerkt en daarover een dossier opgesteld; negatief geformuleerd meldde er zich een naar zijn mening onaanvaardbare kandidaat aan, met name Wivina Demeester. Hij stelde dus ten dele een tegenkandidatuur. Er werd tegen hem het bezwaar geopperd dat hij geen parlementair was, maar in dit verband moet men erop wijzen dat dit in het verleden niet noodzakelijk geacht werd; Wilfried Martens zetelde immers ook niet in het parlement toen hij voorzitter werd. Volgens Luc Martens kan een extra-parlementair de zaken wat afstandelijker bekijken en zit deze niet in de greep van zijn fractie. Zijn grootste troef was ongetwijfeld zijn bekendheid in de arrondissementen, dankzij zijn functie van adjunct-partijsecretaris. Zijn tegenkandidaten stelden hierbij zelfs de vraag of dit nog eerlijk was tegenover de anderen die niet deze mogelijkheden hadden. De persoon die de meeste mensen kent heeft de beste kans, zo werd gesteld. De partijtop reageerde vrij negatief, om niet te zeggen smalend, op zijn kandidatuur.

Johan Van Hecke is medisch socioloog en was op het moment van zijn kandidatuur 33 jaar oud. In zijn studententijd aan de UFSIA was hij studentenleider geweest en van 1983 tot 1985 leidde hij de CVP-jongeren. Daarna werd hij lid van de Kamer voor het arrondissement Gent-Eeklo. Hij behoort tot de ACW-strekking. Zijn kandidatuur werd gesteund door het ACW, afdeling Gent. Dit werd een typisch verschijnsel, de regio's begonnen een rol te spelen. Hij werd pas kandidaat op het allerlaatste moment en heeft zich nooit ten volle achter zijn kandidatuur gezet. Ondanks deze geringe motivatie werd zijn kandidatuur opvallend ernstig genomen en werden zijn kansen behoorlijk hoog ingeschat.

De toen 37-jarige Eddy Bruyninckx is eveneens socioloog. Hij bouwde vanaf 1978 een CVP-afdeling uit in Kapellen, waar hij ook schepen werd. Verder haalde hij zijn politieke ervaring uit zijn kabinetwerk bij Rika De Backer (3 maanden) en Gaston Geens (6 jaar). Hij was eveneens inspecteur van Financiën. In 1987 werd hij secretaris-generaal van de Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen (SERV). Hij noemt zichzelf een kruising tussen een basismilitant en een politiek technocraat. Eddy Bruyninckx diende zijn kandidatuur in op de laatste dag, één minuut voor de afsluiting. Hij werd gevraagd door een aantal mensen, waaronder regeringsleden, zowel van de nationale regering als van de Vlaamse executieve (de naam van Leo Tindemans deed hierbij hardnekkig de ronde) en door nationaal-secretaris Leo Delcroix, al wordt dit door deze laatste ontkend. Het past echter perfect in de visie van verschillende mensen uit de partij, die stellen dat Leo Delcroix een grote autonomie had verworven onder het voorzitterschap van Frank Swaelen. Mocht bijvoorbeeld Wivina Demeester of Luc Martens voorzitter geworden zijn, dan zou Leo Delcroix daar een deel van zijn bevoegdheden hebben kun-

nen bij inschieten. Hij had dus alle belang bij een eigen kandidaat. Eddy Bruyninckx was duidelijk de kandidaat van een deel van het partij-establishment en wellicht ook van het economisch establishment. Eigenlijk was Bruyninckx' kandidatuur een eerste poging om te komen tot een consensusfiguur, die boven de anderen kon staan. Het werd echter een totale misrekening, want hij was een onbekende voor de meeste mensen uit de partij.

### *C. De Profiel Commissie*

Er werd gezocht naar een groepje mensen, gemachtigd door het bestuur, om een profiel uit te tekenen van de ideale kandidaat, in de hoop dat die commissie dan advies zou kunnen uitbrengen aan het bestuur. Dat bestuur heeft statutair het recht de kandidaten te selecteren en zou dus beperkingen kunnen opleggen. Het idee is ontstaan uit de verkiezing van Theo Rombouts tot voorzitter van het ACW en bestond reeds vòòr de vloed van zeven kandidaten. Eens er zoveel kandidaten waren, werd het nuttig de Profiel Commissie effectief op te richten. In die Profiel Commissie zaten geen personen die expliciet uit de standen kwamen. De samenstelling was als volgt :

Mark Benoit (arrondissementeel voorzitter van Kortrijk),

Bert De Bakker (provinciaal voorzitter van Limburg),

Leo Delcroix (nationaal secretaris),

Juliette De Schrijver-Sioen (voorzitster Vrouw en Maatschappij),

Luc D'Hoore (fractie leider in de Kamer van Volksvertegenwoordigers),

Bob Gijs (fractie leider in de Senaat),

Jaak Lambrecht (toen nog voorzitter van de CVP-jongeren),

Frank Swaelen (voorzitter),

Monique Swinnen (toen nog ondervoorzitster),

Guido Verhaegen (fractie leider in de Vlaamse Raad),

Hugo Vandenberghe (lid van het nationaal partijbestuur).

Deze samenstelling leidde al meteen tot kritiek vanuit de arrondissementen omdat enkel Bert De Bakker en Marc Benoit voeling zouden onderhouden met de basis<sup>39</sup>. De Profiel Commissie heeft een profiel opgesteld van de ideale kandidaat aan de hand van de volgens hen noodzakelijke en gewenste vereisten. De noodzakelijke vereisten waren :

een christendemocratische overtuiging,

de noodzakelijke intellectuele vereisten,,

---

(39) J. GROBBEN, R. VAN CAUWELAERT, Een partij op zoek naar een voorzitter. In : *Knack*, 27 juli 1988, blz. 12.



een goede omgang met de media,  
verzoeningsgericht zijn en

het hele spectrum van de politieke actualiteit onder de knie hebben.

De gewenste vereisten waren : parlementair zijn en goed kunnen debatteren.

Dit zijn weinig objectieveerbare criteria waarmee men dus vele kanten uitkan. Enkel de gewenste vereiste 'parlementair zijn' is concreet en lijkt gericht tegen Luc Martens, hoewel ook Eddy Bruyninckx eronder valt. Alle kandidaten werden in een kruistabel opgenomen en volgens elk criterium gekwoteerd met een score gaande van -5 tot +5. Deze procedure werkte echter niet zoals men het verwacht had. Op het vlak van de theorie ging alles vlot , maar als er namen aan te pas kwamen viel men stil. Officieel mocht er zelfs niet over namen gesproken worden, waardoor men natuurlijk in het ijle werkte.

Eind augustus was de commissie aan haar besluit toe. Alle kandidaten, behalve een tweetal, beantwoordden in voldoende mate aan het ideale voorzittersbeeld. Het stond zo goed als vast dat Maurice Didden en Chris Taes niet zouden worden toegelaten, maar over de anderen waren de meningen verdeeld. Er gingen stemmen op om Luc Martens niet toe te laten, maar dit stuitte op verzet van Bert De Bakker. Men zou Wivina Demeester, en Eric Van Rompuy zeker overhouden, eventueel ook Johan Van Hecke en Eddy Bruyninckx. Dit staat echter niet vast, want het werd een periode van roddels en intriges. De Profiel Commissie kon zich niet de unanieme aanbeveling van één kandidaat veroorloven. Daarom werd gestreefd naar zo weinig mogelijk kandidaten. Men dacht aan maximum drie kandidaten, of liefst zelfs maar twee zodat één stemronde zou volstaan op het congres. Zoniet zou men er in tijdnood raken. Maar men kwam niet tot een consensus over twee of drie kandidaten. Het profiel als dusdanig volstond dus niet als selectie criterium. De Profiel Commissie heeft de besluitvorming dan ook niet tot op het einde gedragen. Het informele overleg tussen een aantal mensen, waaronder Jean-Luc Dehaene en de leden van de Agenda Commissie, nam de zaak over.

De zwakheid van deze Profiel Commissie kwam het duidelijkst tot uiting in de verwarring die van bij het begin bestond over haar eigenlijke taak. In een officiële mededeling had de partij laten weten dat de commissie tot taak had het profiel van de nieuwe voorzitter uit te tekenen. In de Senaatsfractie daarentegen had Frank Swaelen gezegd dat de commissie niet de bedoeling had een profiel te schetsen, maar wel om uit te maken hoe men best een nieuwe voorzitter selecteert.<sup>40</sup> Dit zijn uiteraard twee zeer verschillende doelstellingen. De Profiel Commissie kon dan ook onmogelijk een succes worden. Uiteindelijk is ze slechts een vijftal keer bijeen gekomen.

---

(40) L. NEUCKERMANS, Nieuwe CVP-voorzitter moet media-minded zijn. In : *De Standaard*, 3 juni 1988, blz. 3.



#### D. Herman Van Rompuy als consensuskandidaat

Op 9 mei 1988, de dag van de regeringsvorming, werd Herman Van Rompuy staatssecretaris voor financiën. Dit was voor hem een ongemakkelijke situatie, want hij stapte over van een belangrijke functie in de partij (directeur van CEPES) naar een onbelangrijke functie in de regering. Hij kwam in een inferieure positie tegenover een minister (Philippe Maystadt) die even oud was als hij en uit een kleinere partij, de PSC, kwam. Als CEPES-directeur was hij naar eigen zeggen de nummer vier in de partijhiërarchie (na de trojka), als staatssecretaris nog slechts nummer zeventien. Toen men sprak over het voorzitterschap heeft Herman Van Rompuy de indruk gegeven een potentieel kandidaat te zijn. Hij liet daarover twee maand twijfels bestaan, om dan in juli te stellen dat hij geen kandidaat was. Officieel luidde de reden dat zijn taak er nu vooral in bestond de fiscale hervorming tot een goed einde te brengen.<sup>41</sup> Hij gaf dus de fakkel door aan zijn broer, Eric Van Rompuy. Toen de Profiel Commissie zich echter vastreed in de zeven kandidaten, veranderde de situatie ten gronde. De eigenlijke top van de partij (dus niet de Profiel Commissie of het partijbestuur) begon te twijfelen aan het gebruikte systeem. Men zat in een dynamische fase van het politieke leven (de staatshervorming ging op dat moment heel snel) en er bestond gevaar dat dit zou afgebroken worden door een strijd om het voorzitterschap in de CVP. Bovendien stonden de gemeenteraadsverkiezingen voor de deur en men wou absoluut geen nieuwe verkiezingsnederlaag lijden.

In geheim overleg kwamen de topfiguren tot de bevinding dat er een consensuskandidaat nodig was. Men kwam uiteindelijk tot twee figuren waarrond een consensus mogelijk was: Jean-Luc Dehaene en Herman Van Rompuy, ondanks de geringe sympathie van sommige betrokkenen voor deze laatste. De verdedigers van Herman Van Rompuy hebben het spel toen echter tactisch zeer goed gespeeld, door andere mogelijkheden als onhaalbaar te laten overkomen. Deze verdedigers waren in de eerste plaats Jean-Luc Dehaene en Luc Dhoore, hoewel deze nochtans alle twee tot het ACW behoren. Ongetwijfeld waren ze tot het inzicht gekomen dat het ACW al oververtegenwoordigd was in de regering en dat men dus moest komen tot een voorzitter uit de zogenaamde 'rechtvleugel' van de partij. Op zondag 4 september werd in het Pullman hotel een groot gedeelte van het bureau bijeengeroepen, alsook enkele regeringsleden (vooral deze van ACW-strekking), vertegenwoordigers van de sociale organisaties en de fractieleiders. Wilfried Martens was op verlof, maar zou er anders zeker bij geweest zijn. Hij werd telefonisch op de hoogte gehouden. Men wou hierbij zoeken naar hoofdverantwoordelijken die zich konden scharen achter de beslissing van een klein groepje. Het ging dus eigenlijk om de bevestiging van wat eerder al beslist was. Jean-Luc Dehaene verklaarde dat hij tot het besluit was gekomen dat hij niet uit de regering kon stappen en stelde voor dat Herman Van Rompuy de enige kandidaat zou zijn. Het partij-

(41) H. DE RIDDER, Herman Van Rompuy geen kandidaat, zijn broer wel. In: *De Standaard*, 14 juli 1988.

bestuur aanvaardde dit na de nodige discussies, die soms erg emotioneel geladen waren. Waarom was Herman Van Rompuy nu wel aanvaardbaar? Er waren een aantal elementen veranderd sinds 1986. Ten eerste zat hij nu in de regering en in het parlement, wat hem een hoger prestige opleverde. Ten tweede was er nu een regering met de socialisten, dus kon de voorzitter nu beter uit de 'rechter'-vleugel van de partij komen. Ten slotte had hij als toponderhandelaar meegeholpen om de nieuwe regering met de socialisten mogelijk te maken.

Een moeilijkheid hierbij was dat Herman Van Rompuy geen vragende partij was, vermits hij nooit zijn kandidatuur had gesteld. Hoewel hij jaren geïnteresseerd was in het voorzitterschap, had hij alle hoop al laten varen. Nu viel het voorzitterschap hem ineens in de schoot. Uit tactische overwegingen zei hij dat hij als staatssecretaris een erg comfortabele positie had en die dus niet zomaar op de helling kon zetten. De idee heeft immers ook bestaan om met Wivina Demeester en Herman Van Rompuy naar het congres te gaan. Herman Van Rompuy verklaarde hierop bereid te zijn om een tegenstander toe te laten, maar dan op voorwaarde dat hij de enige officiële kandidaat van het bestuur was. In feite kon Wivina Demeester dan geen kandidate meer zijn. Een kandidate van de trojka, die niet eens door het bestuur bekrachtigd was had geen kans. Herman Van Rompuy wist dat hij dus toch alleen naar het congres zou gaan. Hij wou enkel kandidaat zijn als hij op voorhand zeker was van zijn verkiezing. Hierop werd het idee van twee kandidaten opgegeven en werd Herman Van Rompuy de enige kandidaat. Op dinsdag 6 september keurde het bestuur dit goed met 59 stemmen tegen 21 en 2 onthoudingen. Het toch wel opmerkelijk aantal tegenstemmers werd verklaard door de onvrede van de bestuursleden met de gevolgde procedure.<sup>42</sup>

Aan de zeven kandidaten werd gevraagd zich terug te trekken, wat de meeste maar al te graag deden. Voor Wivina Demeester was dit een harde dobber, omdat ze eerder al uit de regering was gevallen. Vandaar haar opname in de regering als staatssecretaris van financiën, ter vervanging van Herman Van Rompuy. Op het nationaal congres van 17 september 1988 in Antwerpen werd Herman Van Rompuy tot voorzitter verkozen met 717 ja-stemmen tegen 147 nee-stemmen en 45 onthoudingen. Dat betekent een score van 79% of zoals de nieuwe voorzitter het zelf uitdrukte een «grote onderscheiding».<sup>43</sup> Nochtans was dit de op één na laagste score sinds 1945.<sup>44</sup> Dat zegt echter meer over de gebruikelijke discipline van de stemgerechtigden dan over de score van Herman Van Rompuy.

---

(42) R. VAN CAUWELAERT, De CVP kiest voor zekerheid. In : *Knack*, 14 september 1988, blz. 13.

(43) BB, CVP-congres schaart zich achter Herman Van Rompuy. In : *Het Volk*, 19 september 1988, blz. 5.

(44) M. MAES, De formele aanstelling van de partijvoorzitters in België, 1944-1990. In : *Res Publica*, 1990, nr 1, blz. 18-20 en 56-57.

### E. *Wat met de procedure?*

Achteraf werd er nog heel wat gediscussieerd rond de vraag of de geplande procedure nu al dan niet tot op het einde werd volgehouden. Om hierop het antwoord te vinden onleden we eerst de procedure : men ging uit van een open kandidatuurstelling, waarbij men echter twee 'noodkleppen' inbouwde : ten eerste door het bestuur de vrijheid te geven bepaalde kandidaten te kunnen weigeren, ten tweede doordat het bestuur zelf nieuwe kandidaten kon toevoegen. «Het is duidelijk dat het nationaal partijbestuur op 6 september in toepassing van de statuten, de kandidatenlijst vastlegt en bijgevolg autonoom kandidaturen kan behouden», aldus voorzitter Swaelen in een brief aan het bestuur.<sup>45</sup> Dit kan men inderdaad afleiden uit Artikel 42.2.j. van de partijstatuten. Wat kwam daar nu in de praktijk van terecht ? Men hanteerde inderdaad een open kandidatuurstelling wat uiteindelijk zeven definitieve kandidaten opleverde. Dit bleek een onmogelijke situatie te zijn. Men hanteerde dus de eerste noodklep door een aantal kandidaten te schrappen. De Profiel Commissie, die hierin het bestuur moest adviseren, geraakte er echter niet uit en men besloot uiteindelijk alle kandidaten te weigeren. De eerste 'noodklep' werd dus honderd procent gehanteerd. Ook de tweede werd volledig gebruikt, want de enige kandidaat die uiteindelijk naar het congres werd gestuurd, was door het bestuur gevraagd. We kunnen dus besluiten dat men zich formeel wel aan de procedure gehouden heeft, maar niet aan de geest ervan. De ontsnappingsmogelijkheden die in de procedure ingebouwd zaten waren immers van die aard dat men er alle richtingen mee uitkon.

Voorts greep de besluitvorming constant op twee niveaus plaats. Formeel werd de zaak behandeld door de Profiel Commissie en het partijbestuur, maar in feite werden de beslissingen getroffen door enkele mensen zoals Jean-Luc Dehaene, Frank Swaelen en in mindere mate enkele figuren uit de Agenda Commissie. De vergadering in het Pullman Hotel betekende het einde van deze dubbele besluitvorming. De 'eigenlijke besluitvormers' hebben hun beslissing daar voorgelegd aan de 'formele besluitvormers' en ze door deze laatsten laten bekrachtigen, om tot een formele beslissing te kunnen komen.

### F. *De rol van Jean-Luc Dehaene*

Jean-Luc Dehaene speelde met de idee om zelf voorzitter te worden, maar hij was, in 1988 nog meer dan in 1986, onmisbaar in de regering. Ten eerste omdat hij in 1988 een hogere positie had (vice-premier) en ten tweede omdat hij de regering zelf gevormd had. Op 7 mei 1988, vlak voor de definitieve regeringsvorming, dreigde hij even om niet in de regering te stappen en voorzitter te worden, omdat men hem slechts het departement pensioenen wou toekennen («een speelgoeddepartement»). Dit was een ernstige bedreiging want zowel Wilfried Martens

---

(45) H. DE RIDDER, Suspens rond CVP-voorzitter tot 6 september. In : *De Standaard*, 18 juli 1988, blz. 1.

als het ACW stonden voor het probleem dat de regering, die zo moeilijk tot stand was gekomen, haar sterkste figuur zou verliezen. Het ACW had met Jean-Luc Dehaene immers een zeer belangrijk vertegenwoordiger in de regering. Men heeft dat dus snel hersteld door hem als minister van verkeerswezen en institutionele hervormingen voor te dragen.

Jean-Luc Dehaene steunde Herman Van Rompuy omdat dit volgens hem de enige mogelijkheid was. Dehaene zag in dat men zich bij een regering met de socialisten en een sterke ACW-vertegenwoordiging geen voorzitter uit de arbeidersvleugel kon permitteren. Concreet betekent dit dat hijzelf en Luc Van Den Brande uit de boot vielen. Aanvankelijk opteerde hij voor Wivina Demeester, die tot de Boerenbond-strekking behoort. Zoals hierboven uiteengezet bleek zij echter niet haalbaar. Volgens Dehaene bleef er nu maar één geschikte kandidaat over, met name Herman Van Rompuy. Hij opteerde dus voor Herman Van Rompuy en gebruikte zijn gezag, dat met de moeilijke regeringsvorming een absoluut hoogtepunt bereikt had, om de partij en vooral het ACW te overtuigen. Dit lukte zonder al te veel problemen. Zowat alle bevoorrechte getuigen waren het erover eens dat Jean-Luc Dehaene de man was die de aanstelling van Herman Van Rompuy uitdacht en realiseerde.<sup>46</sup> Hij was goed geplaatst om deze rol te spelen, vermits hij niet door de aanvankelijk voorop gestelde procedure gehinderd was, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frank Swaelen of Leo Delcroix.

## Besluit

Het meest opvallende fenomeen bij de verkiezing van de CVP-voorzitters in de jaren '80 is dat er zich telkens verschillende kandidaten aandienden, maar dat er uiteindelijk altijd maar één overbleef op het congres, met name Frank Swaelen in 1982 en 1986 en Herman Van Rompuy in 1988. Deze werd telkens op voorhand geselecteerd door de top van de partij, bestaande uit Wilfried Martens, Jean-Luc Dehaene, Leo Tindemans, Frank Swaelen voor zover hij geen betrokken partij was en enkele vooraanstaanden uit de standen en andere geledigen van de partij. Deze figuren zorgden telkens door middel van een hele reeks informele contacten voor een ruime consensus in het partijbestuur, in de fracties en in de standen. Hoewel het de CVP zeker niet aan kandidaten ontbrak, opteerde men dus telkens voor één kandidaat, die op voorhand zeker was van een ruime consensus. Dit is beslist geen toeval, het maakt integendeel fundamenteel deel uit van de aard van de partij. De CVP leeft immers van eenheid en schuwt verdeeldheid als haar grootste vijand. In elk interview was «harmonie» het sleutelwoord. Vooraanstaande CVP-leden verklaarden dat de patrij steevast kiest voor het 'harmoniemodel'. Dit is geen toeval, want het begrip verdeeldheid doet elk CVP-kaderlid terugdenken aan de historische verkiezingsnederlaag van 1981.

---

(46) In persoonlijke interviews.

Een tweede opvallende vaststelling : voorzitters werden niet om het even wanneer verkozen. In de jaren '80 werden de voorzitters verkozen na een parlementsverkiezing en wel zo dat na elke parlementsverkiezing een voorzitterverkiezing volgde. Het verkiezen van een nieuwe voorzitter kadert immers in een ruimere strategie waarbij men een politiek uitstippelt voor de komende jaren. Bovendien dringt er zich na de verkiezingen vaak een nieuwe electorale aanpak op, die het best kan worden ingevuld met een nieuwe voorzitter. Wanneer men in 1981 de macht van de partijen wilde afbouwen, werden de grote namen in de regering opgenomen en was Frank Swaelen de aangewezen persoon om de harmonie in de partij te herstellen. In 1985 plande men een nieuwe voorzitter met electorale uitstraling, maar bij gebrek aan een consensusfiguur werd Frank Swaelen niet vervangen. In 1988 kwam die aflossing er dan toch na een lange periode van onzekerheid en een vrij moeizaam tot stand gekomen consensus rond Herman Van Rompuy.

Bovendien moet de voorzitter altijd bij de regeringscoalitie passen, om de evenwichten in de partij te respecteren. Zo kon Herman Van Rompuy geen voorzitter worden in 1986, ten tijde van de coalitie met de liberalen, maar wel in 1988, toen de socialisten tot de regering toetraden. Voor Frank Swaelen, die niet tot een stand behoort en voor de hele partij aanvaardbaar is, stelde dit probleem zich niet.

Een voorzitter komt nooit uit het ijlle, het is altijd iemand die reeds op een of andere manier in de partij aanwezig is. Frank Swaelen was jarenlang secretaris van de partij geweest en gedurende korte tijd minister van landsverdediging. Hij kende de machtigste personen uit de partij zeer goed door tal van informele bijeenkomsten. Bovendien circuleerde zijn naam al enkele jaren als potentieel voorzitter. Ook Herman Van Rompuy was met de partij vertrouwd als gewezen directeur van CEPES, de studiedienst van de CVP. Hij was toponderhandelaar geweest bij enkele regeringsvormingen en beschouwde zichzelf als nummer vier in de partijhiërarchie. In de maanden vòòr zijn verkiezing was hij bovendien staatssecretaris geweest.

De standen spelen een aanzienlijke rol, al beperken zij er zich eerder toe een controlerende functie uit te oefenen, in plaats van zelf een bepaalde kandidaat te promoten. Het is trouwens opvallend dat men bij voorkeur opteert voor een voorzitter die geen sterke bindingen heeft met één bepaalde stand. Dit heeft ongetwijfeld weer met het harmonie-model te maken, vermits een voorzitter voor alle standen aanvaardbaar moet zijn. Het ACW heeft duidelijk de sterkste greep op de zaken : twee keer heeft dit verbond een veto uitgesproken tegen Herman Van Rompuy (in 1982 en in 1986, al was dat de eerste keer niet eens nodig) en de derde keer, in 1988 wilde het ACW hem slechts aanvaarden op aandringen van Jean-Luc Dehaene. Men zag trouwens in dat het ACW al zeer sterk vertegenwoordigd was in de regering. De Boerenbond en het NCMV houden zich traditioneel minder bezig met dergelijke interne partij-aangelegenheden, maar men moet toch rekening houden met hun standpunten. Het NCMV houdt zich de jongste jaren,

meer bepaald sinds het aantreden van Petrus Thijs, uitdrukkelijker bezig met de partij. De Boerenbond hecht meer belang aan haar aanwezigheid in de regering.

De 'gewone' CVP-leden komen nauwelijks te pas bij de verkiezing van de voorzitter. De meesten mogen zelfs niet stemmen op het congres en zij die wel stemgerechtigd zijn, de congresafgevaardigden, kunnen (in de praktijk) slechts op één kandidaat stemmen. Men moet hierbij echter voor ogen houden dat dit de partij voor heel wat problemen behoedt, zoals de selectieve mobilisatie en de regionale onevenredige participatie. De partij zou er absoluut geen voordeel bij hebben om van de verkiezingen van de nationale voorzitter een regionale aangelegenheid te maken. Uit de onderlinge concurrentie van de zeven kandidaten uit 1988 bleek duidelijk genoeg hoezeer de kiesstrijd zich op de arrondissementen zou toespitsen, met alle intriges en afspraken die daaruit voortkomen.

Ongetwijfeld moeten er mechanismen te ontwerpen zijn waarmee dit soort problemen op te lossen zijn, maar dat kost heel wat inspanningen en niemand uit de partijtop heeft enig nadeel bij het huidige systeem, dus zit een verandering op korte termijn er wellicht niet in.

### **Summary: Elections of the president of the Flemish christian democratic party**

*During the eighties, the Flemish christian democratic party (CVP) has elected a new president after every legislative election. These party leaders have to fit in the political and electoral strategy for the next years. In the three cases which are examined here, several candidates were running for the party leadership, but only one was admitted to the election. This indicates that the CVP avoids any form of discord. The chairman has to be familiar with the party and he is selected in accordance with the equilibrium between the various tendencies and social organizations ("standen") within the party. This selection takes place in a limited, informal group of influential party members, such as the most important ministers, the resigning chairman and the leaders of the "standen". The general party members are not involved in this process; they can only confirm the choice of the party elite.*

# "België erkent geen regeringen, enkel staten". Het geval Cambodja 1979-1991.\*

---

door Marc MAES,

Wetenschappelijk medewerker aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit te Leuven.

## Inleiding

Sinds 1965 zegt België geen regeringen meer te erkennen maar enkel nog staten. Al 26 jaar lang heeft België zich strikt aan die doctrine gehouden. Tot nu toe werden slechts twee uitzonderingen gemaakt: de doctrine werd niet toegepast ten aanzien van de regeringen die in 1979 aan de macht kwamen in Cambodja en in Afghanistan.

Die vaststelling doet onmiddellijk een aantal vragen rijzen: welke houding heeft België in die gevallen dan wel aangenomen, waarom was dat zo, en wat was de waarde van die uitzonderlijke houding. In dit artikel wordt het eerste en tegelijk meest omstreden en dramatische van beide gevallen ontleed.

Welk het gevoerde beleid in het geval van Cambodja was, bleek meteen geen simpele vraag. In eerste instantie werd immers gezegd dat België haar doctrine wél had toegepast, later werd dit niet meer ontkend, maar op allerlei wijzen omkleed. De context waarin dat gebeurde en de aangehaalde argumenten daarvoor waren zeer complex en niet in een kort bestek te analyseren. Zo werd de vraag wie de regering van Cambodja was en is, sterk gecompliceerd door de vraag wie het mocht vertegenwoordigen, inzonderheid wie de Cambodjaanse zetel in de Verenigde Naties mocht bezetten. Beide kwesties lopen sterk door mekaar. Bovendien sleept de kwestie Cambodja nu ook al meer dan twaalf jaar aan. In al die jaren is het Belgisch standpunt verschillende malen bijgestuurd, de argumentatie aangevuld, de internationale context gewijzigd, de debatten veranderd, uitgebreid ook.

Voor het hoe en het waarom van het Belgische standpunt werden niet alleen de feitelijke houding onderzocht, maar ook de toelichtingen die België daarbij gaf in de Verenigde Naties waar elk jaar opnieuw stelling moest genomen worden, en in het Belgisch Parlement waar het gevoerde beleid haast onophoudelijk op de korrel werd genomen en waar de opeenvolgende ministers van Buitenlandse Zaken bij herhaling hun beleid hebben moeten verdedigen. Ook de internationale

---

\* Onderzoek doorgevoerd in het kader van het FKFO-project: De effectiviteit van politiek beleid volgens besluitvormingstype. Dit onderzoek gebeurt binnen de Afdeling Politologie van de K.U.Leuven o.l.v. prof. W. Dewachter.



context waarin de kwestie Cambodja zich afspeelde komt uitgebreid aan bod, alsmede de binnenlandse drukking die werd gevoerd. De evaluatie van het Belgisch standpunt gebeurt dan weer in hoofdzaak aan de hand van de eigen Belgische doctrine inzake de erkenning van regeringen. In welke mate werd van die doctrine afgeweken? En wat was de waarde van de vele argumenten die België heeft aangedragen om haar houding te rechtvaardigen? Zulk een evaluatie zit volop in juridisch vaarwater en put in ruime mate uit de internationale rechtsliteratuur terzake.

De tekst is ingedeeld in vier hoofdstukken, voor elk van de opeenvolgende ministers van Buitenlandse Zaken één, zo wordt het gemakkelijkst duidelijk welke minister welke stelling heeft ingenomen en hoe hij daartoe is gekomen. Elk hoofdstuk is op dezelfde manier opgebouwd: eerst wordt er gekeken naar wat er zich in de Verenigde Naties afspeelde: welke houding België daar aangenomen heeft, welke verklaring het er aflegde. Dan worden er in een tweede paragraaf verdere toelichtingen van dat standpunt gezocht in de parlementaire behandeling van de Belgische stellingname. Die gegevens worden dan, ten derde, aan een kritisch onderzoek onderworpen. En in een vierde paragraaf worden tenslotte de binnenlandse en buitenlandse achtergronden aangereikt waartegen de Belgische houding tot stand kwam.

## I. Ministerschap van H. Simonet (3 juni 1977 tot 15 mei 1980)

### A. *De Belgische houding in de Verenigde Naties*

Op 7 januari 1979 wordt het moorddadige Pol Pot-regime van "Democratisch Kampuchea" gedwongen Phnom Penh te verlaten. Het Front Uni pour le Salut National du Kampuchea (FUNSK) gesteund door Vietnamese troepen neemt er dan de macht over. De FUNSK is slechts een maand voordien op 3 december 1978 opgericht onder vluchtelingen in Vietnam: onder hen voormalige Rode Khmerkaders die pas in mei 1978 het land zijn ontvlucht na een mislukte opstand tegen Pol Pot<sup>1</sup>.

Voor diplomatieke waarnemers moet de FUNSK slechts dienen als dekmantel voor een Vietnamese invasie in Cambodja<sup>2</sup>. Tussen beide landen worden al enkele jaren grensconflicten uitgevochten. Op 27 december 1978 bericht De Standaard nog dat de Cambodjaanse staatsradio "Stem van Cambodja" omgeroepen heeft dat Krom Khmers (ethnische Cambodjanen in Vietnam) in het Zuiden van Vietnam "vrije zones" hebben opgericht. De "Stem van Vietnam" van haar kant zou bericht hebben dat verscheidene Cambodjaanse infiltratiepogingen werden afgeweerd en dat de FUNSK een deel van het Cambodjaanse grondgebied had veroverd. Ditmaal

(1) Zie bijvoorbeeld P. ISOART. La situation au Kampuchea. In: *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, 1983, blz. 60.

(2) *De Standaard*, 5 december 1978.



bleef het echter niet bij grensschermseligen en wederzijdse beschuldigingen. Vanaf 25 december al zou Vietnam een grootscheeps offensief begonnen zijn.

Op 31 december 1978 en 3 januari 1979 ontvangt de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) officiële klachten van Cambodja tegen een Vietnamese agressie en een dringend verzoek tot bijeenroeping van de Veiligheidsraad (V-raad). Het verzoek krijgt nadien de steun van de VS en China, twee permanente Veiligheidsraadsleden. Op 6 januari, de dag voor de val van Phnom Penh wordt Prins Sihanouk door de Rode Khmers uit gevangenschap gehaald en naar Peking overgebracht; hij zal de Cambodjaanse VN-delegatie aanvoeren. De VN-Veilighheidsraad komt samen op donderdag 11 januari 1979; in Cambodja wordt diezelfde dag de Volksrepubliek Kampuchea uitgeroepen<sup>3</sup>.

In Brussel, waar men volop met regeringsonderhandelingen bezig is, komt er pas dan een eerste officiële Belgische reactie: "... de woordvoerder van Buitenlandse Zaken verklaarde dat België het conflict betreurt dat beide landen en volken treft. Voorts werd gezegd dat de regering de gelegenheid had aan beide partijen uiting te geven van haar wens dat zij hun geschil op vreedzame wijze zouden regelen, in eerbied voor de beginselen van onafhankelijkheid. Souvereiniteit, territoriale integriteit en niet-inmenging. Verdere commentaar werd niet gegeven omdat men bij gebrek aan directe informatie zich moeilijk een juist idee kan vormen over de gebeurtenissen die geleid hebben tot de val van Pol Pot en omdat het probleem aan de V-Raad werd voorgelegd"<sup>4</sup>. België wacht dus af welke posities door de verschillende landen in de V-Raad worden ingenomen vooraleer haar eigen standpunt te bepalen.

Tijdens de V-Raadsdebatten treden alleen de Sovjetunie en haar bondgenoten de Vietnamese stellingname bij. Volgens hen moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de "Cambodjaans-Vietnamese grensoorlog" en de "rechtmatige opstand van het Cambodjaanse volk onder leiding van de FUNSK". De VS, China, Groot-Brittannië, Frankrijk, andere westerse staten en de niet-gebonden landen daarentegen nemen nagenoeg allen het standpunt in dat de kritiek die men op het Pol Pot-regime kan hebben geen rechtvaardiging kan zijn voor een gewapende agressie. De Sovjetunie maakt echter gebruik van haar vetorecht om een veroordeling van Vietnam te verhinderen. Dat recht geldt echter niet in procedurekwesties zodat een veroordeling toch kan blijken uit het feit dat de Pol Pot-afvaardiging en niet de FUNSK-afvaardiging als wetmatige vertegenwoordiging van Cambodja wordt toegelaten<sup>5</sup>.

In september 1979 wordt de zaak voor de Algemene Vergadering (AV) van de VN gebracht, na op 16 maart 1979 opnieuw op een veto van de Sovjetunie te zijn

(3) *UN-Yearbook* 1979 (Vol. 33). New York, VN, 1982, blz. 271-272; *De Standaard*, 3, 5, 9 en 12 januari 1979; P. ISOART, *a.w.*, blz. 68-69.

(4) *De Standaard*, 12 januari 1979.

(5) *UN-Yearbook* 1979, blz. 273-275; P. ISOART, *a.w.*, blz. 61-62 en 69; *De Standaard*, 13-14, 15 en 16 januari 1979.

gestoten. Bij het begin van de AV wordt de aanwezigheid van de Pol Pot-delegatie door Vietnam als onwettig aangeklaagd. Dientengevolge vraagt de voorzitter een dringende samenkomst van het Credentials Committee<sup>6</sup>. Voorzitter van deze Commissie voor Geloofsbrieven wordt de Belg André Ernemann. Hij treedt het standpunt bij van vijf andere commissieleden -waaronder China en de VS-, dat stelt dat de opdracht van het Credentials Committee louter technisch is, nl. na te gaan of de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie voldoen aan de technische vereisten opgesomd in Rule 27 van het intern reglement van de VN (vermelding van namen, indiening één week voor de opening bij de Secretaris-Generaal, uitreiking door het staatshoofd of de minister van Buitenlandse Zaken). "La commission devait toutefois résoudre un problème technique, bien que se soit en même temps un problème politique. Cet aspect du problème pouvait être débattu à l'assemblée générale, cependant que la commission devait se borner à s'acquitter de sa tâche technique. Cette position ne devait pas être interprétée comme indiquant une approbation de la politique menée dans le passé par le régime du Kampuchea démocratique"<sup>7</sup>.

Men kan zich afvragen waarom er uitdrukkelijk moet toegevoegd worden dat het Belgisch standpunt geen goedkeuring inhoudt van het Pol Pot-regime als de kwestie in eerste instantie toch louter technisch is.

Vermits de technische criteria echter moeiteloos vervuld zijn stelt A. Ernemann vervolgens voor om over het Chinese voorstel te stemmen dat de geloofsbrieven wil aanvaard zien. China, Pakistan, de VS, Senegal, Ecuador en België stemmen voor; Congo, Panama en de USSR tegen. De laatste drie vinden dat de Commissie de zaak ten gronde moet behandelen en de zetel van Cambodja vacant laten. Tot slot stelt de Belgische voorzitter een ontwerp-resolutie op die het besluit van het Credentials Committee moet goedkeuren<sup>8</sup>.

Bemerk dat de papieren van het nieuwe regime in Cambodja door de "technische aanpak" niet eens zijn bekeken.

De goedkeuring van A. Ernemanns ontwerp-resolutie komt er op 21 september 1979 na een hele dag discussie in de Algemene Vergadering: 71 leden stemmen voor, 35 tegen en 34 onthouden zich. Over amendementen en tegen-resoluties om de zetel van Cambodja vacant te laten of toe te wijzen aan de Volksrepubliek Kampuchea van Heng Samrin wordt via proceduremoties niet gestemd. Na goedkeuring van het commissierapport laten Colombja, Denemarken, de BRD, Griekenland, Italië en Sri Lanka weten dat hun positieve stem geen steun voor het Pol Pot-regime inhoudt. België legt geen verdere verklaring af voor haar ja-stem en komt ook niet meer tussen in de debatten. Oostenrijk, Frankrijk, Spanje, Suriname

(6) *Documents officiels de l'Assemblée Générale. Trente-Quatrième session. Séances plénières. Comptes rendus sténographiques.* 2e séance, 18 septembre 1979, blz. 17.

(7) VN document A/34/500 van 20 september 1979, paragraaf 17, blz. 4.

(8) VN document A/34/500 van 20 september 1979.

en Zweden zeggen dat geen enkele partij het recht heeft het Cambodjaanse volk te vertegenwoordigen. Zij onthouden zich en zo ook Finland, Ierland, Nederland, Cyprus,... Tot de tegenstemmers behoren vrijwel uitsluitend het Sovjetblok (met uitzondering van Roemenië dat voor stemde), de enigen die voordien de Volksrepubliek ook formeel hebben erkend.

In dezelfde AV-sessie werd op 14 november 1979 ook resolutie 34/22 aangenomen met 91 tegen 21 bij 29 stemmen, met daarin een veroordeling van de Vietnamese inval en een oproep tot terugtrekking van alle buitenlandse troepen en het sturen van humanitaire hulp aan Cambodja <sup>9</sup>.

### *B. Toelichting van het Belgisch standpunt in het Parlement*

De Belgische stellingname in de Verenigde Naties is voor heel wat kritiek vatbaar en vergt evenveel uitleg. In het Belgisch Parlement is er op dat ogenblik slechts één lid dat daar officieel om vraagt. Het antwoord dat zij krijgt is zéér teleurstellend.

Op 14 november 1979 stelt Wivina Demeester (CVP) de volgende dringende vraag aan de Minister van Buitenlandse Zaken: "Waarom heeft België in de Algemene Vergadering een ja-stem uitgebracht inzake de wettige vertegenwoordiging van het moorddadige regime van Pol Pot wat, hoe dan ook, een steun is geweest aan dit regime? Waarom heeft België zich niet zoals Nederland onthouden?"

Namens de minister van Buitenlandse Zaken antwoordt Guy Mathot, Minister van Openbare Werken: "En réponse à la... question, le ministre voudrait dire très clairement que le problème qui se posait, tant à la commission de vérification des pouvoirs qu'à l'assemblée générale, était exclusivement de vérifier la validité des pouvoirs de la délégation du Kampuchea démocratique. Cette procédure n'impliquait donc aucun jugement de valeur sur l'autre délégation cambodgienne à savoir la délégation de la République populaire de Cambodge (régime de Heng Samrin) au sujet de laquelle l'assemblée n'était d'ailleurs pas appelée à se prononcer. Quant aux éléments juridico-techniques qui sont à l'origine du vote positif de la Belgique, on peut les résumer comme suit: selon un principe établi de droit international, la Belgique reconnaît les Etats et pas les gouvernements. Dès lors, étant donné que la Belgique a reconnu officiellement, le 10 décembre 1976, la République démocratique du Cambodge, il aurait été illégal et politiquement peu opportun qu'elle s'abstienne ou qu'elle accorde, sur-le-champ, crédit à un gouvernement formé grâce à l'intervention d'une armée étrangère. Il va de soi que cette reconnaissance n'implique en aucune manière une appréciation quelconque du régime de Pol Pot. En effet, les sentiments de répulsion que nous éprouvons

(9) *Documents Officiels de l'Assemblée Générale. 34e session ...*, 3e et 4e séances plénières, vendredi 21 septembre 1979.

devant les actes que le gouvernement du Kampuchea démocratique a commis envers son propre peuple sont bien connus, conclut le ministre <sup>10</sup>.

### C. *Bespreking van het Belgisch standpunt en de toelichting ervan*

Het lijkt wel of dit antwoord veeleer op het ministerie van G. Mathot dan dat van H. Simonet opgesteld is. Het mangelt ten allen kante : de argumenten zijn niet alleen slecht geformuleerd, ze zijn bovendien ook onjuist. Om deze kritiek te begrijpen is het nodig een aantal zaken te verduidelijken.

1. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen het aanvaarden van geloofs-brieven en representativiteit. Normaal moet het Credentials Committee inderdaad enkel nagaan of de geloofs-brieven aan de technische criteria voldoen. Die criteria zijn zoals gezien heel formeel en zeggen niets over representativiteit of het recht dat een regering heeft om de delegatie te sturen. Als er echter twee delegaties zijn dan kan op basis van deze summieere technische criteria uiteraard geen keuze gemaakt worden tussen de twee. Men is dan genoodzaakt zich uit te spreken over representativiteit.

Nu is dit niet de eerste keer dat zich twee delegaties aandienen bij de VN. Andere gevallen zijn China 1949-1971, Congo 1960, Yemen 1962, Cambodja 1973-74. In de gevallen Hongarije 1956-62 en Zuid-Afrika 1970-77 heeft men zich zelfs uitgesproken over representativiteit zonder dat er zich twee delegaties aandienen. Bij al deze cases is gebleken dat :

1. men zich in de VN wel kan uitspreken over representativiteit
2. dat het aan de AV toekomt dit te doen
3. dat zelfs het Credentials Committee als commissie van de AV dit kan
4. dat effectiviteit als criterium prevaleert.

Er is echter ook gebleken dat over 3. en 4. geen echte eensgezindheid bestaat, d.w.z. dat naar gelang het politiek uitkwam sommige staten dit standpunt soms hebben verdedigd, dan weer afgewezen <sup>11</sup>.

(10) *Parlementaire Handelingen*. Kamer, 1979-1980, woensdag 14 november 1979, blz. 187-188.

(11) Zie D. CIOBANU (Tufts University, Medford, Massachusetts). Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations, In : *International and Comparative Law Quarterly*, 1976, blz. 351-381; M.B. DORFMAN, M.S. HASEY, J.T. SCHMIDT, J.G. WEIL. The United Nations, 28th Session. Cambodian Representation. In : *Harvard International Law Journal*, 1974, nr. 3, blz. 495-513; E. SCISO. La questione delle credenziali Cambogiane all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In : *Rivista di Diritto Internazionale*, 1981, nr. 1, blz. 83-95; J.A. SALMON. La pratique du pouvoir exécutif..., nr. 1627. In : *Belgisch tijdschrift voor Internationaal Recht (BTIR)*. 1981-82, blz. 769-772 en C. WARBRICK. Kampuchea : Representation and Recognition. In : *International and Comparative Law Quarterly*, 1981, nr. 1, blz. 234-246.

Toegepast op de Belgische stellingname in de VN en het antwoord van G. Mathot moet men dus opmerken dat het Credentials Committee zich wél ten gronde mocht uitspreken en dat de Algemene Vergadering dit a fortiori mocht doen. Trouwens A. Ernemann zelf heeft toch verklaard dat het politiek probleem (de representativiteit) in de AV moest worden opgelost. Dat alles wil dus zeggen dat het wel degelijk een politieke beslissing is geweest de zaken technisch voor te stellen (vandaar wellicht ook dat A. Ernemann voorzichtigheidshalve toevoegde dat zijn "technisch" standpunt geen goedkeuring inhield van het Pol Pot-regime).

Er was in de AV dus ook een politieke meerderheid om de Rode Khmers in de VN te houden en de andere mogelijkheden af te weren om op die manier zoals in januari in de Veiligheidsraad Vietnam diplomatiek af te straffen. Die meerderheid heeft er omwille van de kwalijke reputatie van de Rode Khmers de voorkeur aan gegeven haar stellingname met technische argumenten of excuses te rechtvaardigen.

Als G. Mathot dan zegt "l'assemblée n'était d'ailleurs pas appelée à se prononcer [sur l'autre délégation cambodgienne...régime de Heng Samrin] klopt dat hier ook alleen maar in de zin dat de AV via proceduremoties niet heeft willen stemmen over de delegatie van Heng Samrin. De AV kon kiezen en heeft gekozen, voor de Rode Khmers. België eveneens.

2. Er moet eveneens een onderscheid gemaakt worden tussen vertegenwoordiging en erkenning. In theorie kan men een autoriteit als vertegenwoordiging van een staat in de VN aanvaarden en een andere als de regering van die staat erkennen<sup>12</sup>. In de praktijk is dat echter niet te rijmen en algemeen wordt het goedkeuren van de geloofsbrieven van een delegatie aanzien als een erkenning van de autoriteit die deze delegatie stuurde als zijnde de regering van de betrokken staat<sup>13</sup>.

Nu kan men geen twee regeringen van eenzelfde staat erkennen en in die zin klopt het antwoord van G. Mathot dus dat als de ene erkend is het niet opportuun is dat men niet kiest tussen beide (d.w.z. zich onthoudt) of de andere "krediet verleent".

Maar: België zegt nu al 26 jaar dat het geen regeringen meer erkent, dat het gewoonweg niet meer mee doet aan het al dan niet erkennen van regeringen, maar dat het enkel relaties onderhoudt met staten<sup>14</sup>. Volgens de Belgische doctrine kan

(12) M.B. DORFMAN e.a., *a.w.*, blz. 508.

(13) H. VAN HOUTTE, H.G. SCHERMERS. *Internationaal en Europees recht. Compendium voor de rechtspraktijk*. Antwerpen, Kluwer, 1987, blz. 21.

(14) De interpretatie van de inhoud en betekenis van de Belgische doctrine inzake erkenning van regeringen die hier aangehouden wordt is gebaseerd op: De erkenning van staten. In: *Tijdschrift van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, 1974, nr. 1, blz. 43-46; J. VERHOEVEN. *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine...* Parijs, Pedone, 1975, passim; J.A. SAL-

er dus in 1976 geen erkenning gebeurd zijn van een regering zoals het antwoord van G. Mathot suggereert. Er is toen ook geen erkenning gebeurd van een staat, als het dat zou zijn wat bedoeld wordt met "la République démocratique du Cambodge". Als staat is Cambodja immers al erkend sinds 1954! Wat is er dan op 10 december 1976 wel gebeurd? Op die dag hebben België en Cambodja opnieuw besloten diplomatieke betrekkingen op ambassadeursniveau aan te knopen nadat door het aan de macht komen van de Rode Khmers op 17 april 1975 die betrekkingen een tijd feitelijk waren onderbroken. Pogingen van de Belgische ambassadeur in Kuala Lumpur, vanaf 17 april 1975, om in contact te komen met de Rode Khmers bleven immers maanden onbeantwoord<sup>15</sup>.

Dat het uitwisselen van ambassadeurs voor België geen erkenning betekent mag blijken uit het antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken op een schriftelijke vraag in de Senaat over soortgelijke aangelegenheid, nl. in het geval van het Lon Nol-regime in 1971. Vraag: "L'élévation des relations diplomatiques au niveau des ambassadeurs doit-elle être en effet interprétée comme une reconnaissance de jure du nouveau régime du Cambodge?" Antwoord: "Cette élévation des relations au niveau d'ambassade est étrangère à la notion de reconnaissance de jure d'un nouveau régime politique. Le gouvernement belge conformément à une large pratique internationale a pour principe de reconnaître formellement les Etats et non les gouvernements"<sup>16</sup>.

Conclusie: a. De terminologie van G. Mathot's antwoord is in contradictie met de Belgische doctrine terzake. De gebruikte termen zijn in tegenspraak met hetgeen G. Mathot zelf ter inleiding zegt: "la Belgique reconnaît des Etats et pas les gouvernements". b. Hetgeen bedoeld is, is wel duidelijk, namelijk dat sinds 1976 België betrekkingen met de staat Cambodja onderhield via het regime van de Rode Khmers en dat het deze toestand wenst te handhaven. Vandaar dat België het bij monde van G. Mathot inopportuun en zelfs illegaal vindt zich te onthouden of krediet te verlenen aan een ander orgaan. België aanziet het Pol Pot-regime nog steeds als het wettig orgaan waarmee de relaties met Cambodja dienen te verlopen, en dit ondanks het feit dat de Rode Khmers niet eens beschikken over "an identifiable seat of government to which diplomats might be accredited either in exile or in a liberated zone"<sup>17</sup>. In traditionele termen (die door de Belgische doc-

---

MON; La pratique du pouvoir exécutif... In: *Belgische Tijdschrift voor Internationaal Recht (BTIR)*, diverse jaargangen; en gesprekken met E. Suy en J. Verhoeven, e.a. Zie M. MAES. Hoezo, België erkent geen regeringen? (te verschijnen).

(15) Zie de parlementaire vragen en antwoorden en het commentaar terzake van J.A. Salmon in diens kroniek *La pratique du pouvoir exécutif...*, nrs. 1221, a en 1328. In: *BTIR*, 1977, blz. 726-728 en 1978-79, blz. 663-664; *De Standaard*, 19-20 april 1975.

(16) Antwoord op de vraag van Goffart (FDF-RW) van 13 augustus 1971. In: *Bulletin van vragen en antwoorden (BVA)*, Senaat, 1970-71, nr. 45, 31 augustus 1971, aangehaald door J.A. SALMON, *a.w.*, nr. 705. In: *BTIR*, 1981-82, blz. 771.

(17) M. LEIFER. The International Representation of Kampuchea. In: *Southeast Asian Affairs*, 1982, blz. 52.

trine dus worden afgewezen): België "erkent" de Rode Khmers nog steeds.

3. "België erkent geen regeringen" impliceert echter ook dat België normaal relaties onderhoudt met om het even wie in een staat effectief de macht uitoefent. Normaal zou België de Rode Khmers die werden verjaagd niet meer als orgaan van de staat Cambodja beschouwen maar haar relaties met Cambodja verderzetten via de regering van Samrin. Hier doet België dat dus niet.

Als reden daarvoor wordt aangehaald dat het gaat over "un gouvernement formé grâce à l'intervention d'une armée étrangère", met andere woorden over een "marionettenregering" waarvan de effectiviteit eigenlijk berust bij de interverniërende macht.

Welnu, zowel voor als na de Vietnamese inval in Cambodja heeft België relaties verdergezet of aangeknoopt met tal van staten waarvan de regering door een buitenlandse interventie werd gewijzigd of tot stand gebracht. J.A. Salmon noemt onder andere de Dominikaanse Republiek, Guatemala, Tsjaad, Bangladesh en Oeganda; andere voorbeelden zijn Centraal Afrika, Grenada, Panama. In al deze gevallen heeft België de effectiviteit van de regering verondersteld en niet aan de interventie getild.

J.A. Salmon vervolgt dat men wel een éénduidiger geval had kunnen uitkiezen als men een andere praktijk ingang had willen doen vinden. "En l'occurrence, en effet, il est légitime de se demander si les troupes étrangères qui interviennent pour aider un pays à se débarrasser d'un gouvernement qui a massacré plus de deux millions de compatriotes (sur sept millions) commettent vraiment un acte illicite? L'histoire retiendra que le gouvernement belge a préféré voter en faveur du gouvernement de Pol Pot! Si véritablement il ne voulait pas cautionner le gouvernement actuellement en place en Cambodge, il aurait pu au moins s'abstenir comme l'ont fait la France, l'Irlande et le Pays-Bas" <sup>18</sup>.

Overigens bestaan er volgens sommigen inderdaad voldoende juridische gronden om op J.A. Salmons vraag of de Vietnamese inval wel zo onwettig was nee te antwoorden gezien onder meer de voorafgaande Cambodjaans-Vietnamese grensconflicten <sup>19</sup>.

4. Had België zich kunnen onthouden? Vooreerst dient hier opgemerkt dat België haar stemgedrag in de VN, zoals hoger gebleken is afstemt op haar diplomatieke relaties: ze aanvaardt de geloofsbrieven van delegaties van die staten waarmee ze betrekkingen onderhoudt.

(18) J.A. SALMON, *a.w.*, nr. 1627. In: *BTIR*, 1981-82, blz. 771.

(19) Zie G. EVANS en K. ROWLEY. *Red Brotherhood at War. Vietnam, Cambodia and Laos since 1975*. Londen, Verso, blz. 188-190 en hun verwijzing naar G. KLINTWORTH. *Vietnam's Intervention in Cambodia in International Law*. Canberra, 1989 op blz. 192 en 200; zie ook de tussenkomst van R. Pinto in: TABLE RONDE SUR LA REVOLUTION CAMBODGIENNE. In: *Révolution et droit international; Colloque de Dijon*, 1-3 juin 1989. Parijs, A. Pedone, 1990, blz. 290.



Verder, dat België haar doctrine veel meer getrouw zou gebleven zijn als ze haar relaties met Cambodja zou verdergezet hebben via de Heng Samrin-regering, hetgeen zou overeengekomen zijn met de aanvaarding van de geloofsbrieven van de Heng Samrin-delegatie.

Zulk een aanvaarding zou in de traditie van de VN eveneens gekund hebben want bij de voorbeelden van buitenlandse inmenging die daarnet door J.A. Salmon werden aangehaald zijn in de VN evenmin bezwaren gerezen. Zo heeft de AV de geloofsbrieven van de in 1979 door de Sovjetunie geïnstalleerde regering van Afghanistan wel aanvaard. Die aanvaarding heeft de veroordeling van de inval niet in de weg gestaan<sup>20</sup>. Uitgangspunt bij deze stellingname is dat de geïnstalleerde regering hoedanook effectief de macht uitoefent.

Als men echter de Heng Samrin regering niet zou kunnen of willen aanvaarden omdat zij in wezen niet effectief zou zijn want afhankelijk van Vietnam, dan is de Pol Pot-regering nog minder aanvaardbaar omdat zij zelfs geen schijn van effectiviteit heeft. In deze redenering heeft dus geen van beide het recht Cambodja te vertegenwoordigen wat in een stemming kan vertaald worden in een onthouding<sup>21</sup>.

Als België zich aldus had onthouden zou dat overeengekomen zijn met de afwezigheid van relaties met Cambodja, hetgeen zeker mogelijk is. Zo onderhoudt België bijvoorbeeld geen relaties met de staat Bhoetan<sup>22</sup>.

Vermits Nederland, Frankrijk, Ierland, Spanje Oostenrijk, Zweden..., in het totaal 34 landen zich onthouden hebben had België dat eveneens gekund. Haar afkeer voor het Pol Pot-regime zou dan heel wat geloofwaardiger geklonken hebben.

Een Belgische onthouding in de voltallige vergadering van de AV zou echter schril afsteken tegen haar ja-stem in het Credentials Committee. Tenzij men de uitspraak van A. Ernemann zeer letterlijk interpreteert en een verschillend stemgedrag aanvaardt: een ja-stem in het Credentials Committee omdat de vraagstelling daar technisch was (zou geweest zijn) en een onthouding in de AV omdat daar het politiek aspect aan bod kwam. Een duidelijke Belgische onthouding had echter al in het Credentials Committee moeten plaatsgevonden hebben

Maar zelfs indien een meerderheid in de AV zich zou onthouden hebben zouden de ja-stemmen het nog gehaald kunnen hebben. In dat geval zouden de Rode

(20) *UN Yearbook 1980* (vol. 34). New York, VN; 1983, blz. 296-309 in het bijzonder blz. 302.

(21) Zie E. SCISO, *a.w.*, blz. 91-92.

(22) Zie het antwoord van de minister van Buitenlandse Zaken op de vraag van senator De Bremaeker van 29 januari 1985. In: *BVA*, Senaat. 1984-85. nr. 20, 26 februari 1985, blz. 917.



Khmers dus evenzeer gezeteld hebben. Maar zij zouden dan wel niet meer hebben kunnen verkondigen "the world is with us" <sup>23</sup>.

Als men onder een onthouding echter verstaat de zetel van Cambodja vacant laten dan had een onthouding niet volstaan maar een resolutie in die zin (zoals door India geprobeerd is) moeten goedgekeurd zijn. Een zetel vacant laten in de VN komt echter neer op een ontzegging van het recht dat een lidstaat heeft om vertegenwoordigd te zijn. Zulk een beslissing is alleen aanvaardbaar voor een korte periode en in zeer uitzonderlijke omstandigheden wanneer het land bijvoorbeeld in anarchie zou terechtgekomen zijn en er geen autoriteit aanwezig of waarneembaar zou zijn in staat om het land te controleren en te vertegenwoordigen, hetgeen op het eerste zicht niet het geval was en is <sup>24</sup>.

België had dus tegen de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie kunnen stemmen, het had zich kunnen onthouden ; het heeft voor gestemd. Uiteindelijk is deze positie van België en de beslissing die de AV genomen heeft de scherpste die ten aanzien van Vietnam en het regime van Heng Samrin kon genomen worden. Daarvoor heeft het alle effectiviteitscriteria die doorgaans in overweging genomen worden terzijde geschoven en zich uitsluitend op legitimiteit beroepen.

Als men zich in dit geval echter per se op legitimiteitscriteria wou beroepen, dan waren er op zijn minst twee concurrerende criteria voorhanden : enerzijds de genocide en flagrante schending van de mensenrechten door de Rode Khmers waardoor hun bewind toch bezwaarlijk legitiem kan genoemd worden, anderzijds de militaire interventie en schending van de soevereiniteit door Vietnam die de legitimiteit van de Heng Samrin-regering aantasten. Men heeft er hier dus de voorkeur aan gegeven het principe van de "niet interventie" op een hoger niveau te plaatsen dan "eerbied voor de mensenrechten". De Vietnamese interventie en haar gevolgen moesten absoluut en totaal worden afgewezen ook al moest men daarvoor de Rode Khmers blijven erkennen en in de VN houden. Waar men zodoende op uit gekomen is heeft uiteindelijk evenmin iets te maken met legitimiteit, maar veeleer met legaliteit, in de pejoratieve betekenis van het woord : de louter uiterlijke overeenstemming met het positieve recht in casu het feit dat de

---

(23) Voor de uitspraak van de Rode Khmers, zie R.M. JENNAR. *The Attitude of the West Contributes to the Return of Pol Pot. Testimony to the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs. United States Senate, Committee on Foreign Relations, Hearing July 20, 1990*, blz. 10.

(24) Zie E. SCISO, *a.w.*, blz. 92. Een zetel vacant laten lijkt bovendien ook neer te komen op een toestand vergelijkbaar met de suspensie van het VN-lidmaatschap wat tot de bevoegdheid van de V-Raad lijkt te behoren. Zie D. CIOBANU, *a.w.*, blz. 374-380. Precies in de V-Raad heeft men in bepaalde gevallen wel al beslist een zetel tijdelijk niet toe te wijzen. In het geval van Congo 1960 en de Dominikaanse Republiek 1965 heeft men gewacht met zich uit te spreken tot de situatie ter plaatse was opgeklaard. Zie H.M. BLIX. *Contemporary Aspects of Recognition*. In : *Receuil des cours - Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1970, 2, blz. 691.

Rode Khmers de wettelijke regering uitmaakten van Cambodja voor de inval<sup>25</sup>. De grootste contradictie bij dit alles is wellicht nog dat niemand wil (tenzij misschien China) dat de Rode Khmers terug de werkelijke regering van Cambodja worden, maar een meerderheid ze wel als zodanig blijft beschouwen<sup>26</sup>!

#### D. Achtergronden

Waarom was de reactie tegen Vietnam en het Heng Samrin-regime zo scherp? Niet om redenen van juridische orde want juridisch waren andere reacties evenzeer mogelijk en zelfs meer in overeenstemming met de geldende praktijk. Dat is a fortiori het geval voor België dat met haar doctrine "België erkent geen regeringen" steevast effectiviteit tot hoofdprincipe heeft gemaakt. De redenen zijn dus politiek<sup>27</sup>.

Het kleine dunbevolkte landje Cambodja is sinds decennia het voorwerp geweest van een zeer complexe internationale belangenstructuur. A contrario: in januari 1979 valt Tanzania Oeganda binnen tesamen met een legertje Oegandese bannelingen samengebracht in een UNLF en een UNLA (Uganda National Liberation Front and Army). De bedoeling is duidelijk: de dictator Idi Amin Dada ten val brengen. Op 11 april 1979 valt uiteindelijk de hoofdstad Kampala. Nog voor de slag om het Amin bolwerk Jinja in het noorden begint komen talrijke erkenningen in Kampala toe. In de VN wordt het geval niet eens besproken. De analogie met de Vietnam-Cambodja case is nochtans pertinent, alleen: Oeganda had geen vrienden en Tanzania geen vijanden<sup>28</sup>.

(25) Zie ook E. SCISO, *a.w.*, blz. 92-94 en de discussie terzake in Table ronde sur la révolution cambodgienne, *a.w.*, blz. 261-291. In 1979 heeft de VN-commissie voor de Mensenrechten een veroordeling van de mensenrechtensituatie in het Democratisch Kampuchea van de Rode Khmers (1975-1978), die bij haar aanhangig was, uitgesteld. In 1980 heeft de commissie de kwestie wel besproken maar er geen uitspraak over gedaan! De invasie en bezetting van Cambodja is door de mensenrechtencommissie in 1980 wél veroordeeld en vanaf 1981 noemt de commissie dé voornaamste schending van de mensenrechten in Cambodja ("the primary violation of human rights") *niet* de genocide door de Rode Khmers maar *wel* de blijvende Vietnamese bezetting ("the persistence of foreign occupation")! Daarmee is op uitermate cynische wijze een oplossing gegeven aan het dilemma dat hier geschetst werd: als bij de keuze tussen de Rode Khmers en Heng Samrin als vertegenwoordigers van Cambodja uitgegaan wordt van legitimiteitscriteria, wat moet dan zwaarder wegen: de mensenrechtenschending (nl. de genocide) of de soevereiniteitsschending (de inval en bezetting). Welnu de mensenrechtencommissie heeft besloten dat de grofste mensenrechtenschending in Cambodja de inval is geweest! Op die manier kan men dus stellen dat men bij de keuze voor de Rode Khmers toch de mensenrechten heeft laten doorwegen! Zie *UN-Yearbook*, 1979, blz.829; 1980, blz. 827 en 1981, blz. 897...

(26) Aldus M. LEIFER *a.w.* 1982, blz. 48 en 52.

(27) Zoök M. LEIFER, *a.w.* 1982, blz. 52 en 59, en G. EVANS en K. ROWLEY, *a.w.*, blz. 187 en 192.

(28) *Ibidem*, blz. 191-193; Zie CH. ROUSSEAU. Chronique des faits internationaux. In: *RGDIP*, 1979, blz. 1058-1059; O. FURLY. Uganda's Retraet from Turmoil? In: *Conflict stu-*

Met Cambodja was dat anders. Cruciaal daarbij zijn vooreerst de relaties tussen Vietnam en China. Sinds de val van Saigon zijn die voortdurend verslechterd. Redenen voor deze verslechtering: nationalistische en ideologische tegenstellingen, wederzijdse rancunes voor "verraad" en "ondankbaarheid" in de Eerste en Tweede Indo-Chinese oorlog, onenigheid over grenzen, soevereiniteitsaanspraken over eilanden, ethnische minderheden, enz. Voor China werd Vietnam meer en meer een vijandige buur aan haar grenzen, zeker wanneer Vietnam de banden met de Sovjetunie aanhaalde. China zag daarin een Sovjet-omsingeling<sup>29</sup>. In de zomer van 1978 besloot China Vietnam militair een "lesje" te leren. De Vietnamese inval in Cambodja werd een mooie aanleiding. China valt Vietnam binnen op 17 februari 1979, richt er een systematische verwoesting aan en trekt zich terug vanaf 5 maart 1979<sup>30</sup>.

Voor Vietnam was China een vijandige grootmacht geworden, zeker met haar toenadering tot de Verenigde Staten. In de kleine pro-Chinese bondgenoot in het westen, Cambodja zag Vietnam op haar beurt een element van Chinese omsingeling. De voortdurende grensaanvallen van Cambodja sinds 1975 waren daar voor haar het bewijs van. De vijandschap tussen Cambodja en Vietnam werd verder gevoed door vrijwel dezelfde soort redenen als hoger aangehaald voor China-Vietnam. Bijkomend was nog Vietnams frustratie in het Cambodjaanse afwijzen van een Indo-Chinese federatie. Begin 1978 besloot Vietnam tot een verregaand militair optreden tegen Cambodja. In december werd daartoe over gegaan, de interventie verliep sneller dan verwacht, het regime van de Rode Khmers stortte in elkaar<sup>31</sup>.

Voor de Verenigde Staten was Cambodja van ondergeschikt belang. De relatie met China was wel prioritair. De VS en China stonden eind 1978 op het punt hun relaties te normaliseren. Bekroning daarvan was het bezoek van Deng Xiaoping aan New York op 28 januari-5 februari 1979, enkele weken na de Vietnamese inval in Cambodja. Bij die gelegenheid verkreeg hij ook de VS-passiviteit bij de komende Chinese inval in Vietnam<sup>32</sup>. Voor de VS betekende China een troefkaart tegen de Sovjetunie; steun aan China stond gelijk met het inperken van de Sovjetexpansie. Ten aanzien van Vietnam koesterde de VS bovendien nog steeds de rancunes opgelopen tijdens de Tweede Indo-Chinese oorlog. Noch China noch de VS zouden

dies, 1987, blz. 6-7; *De Standaard*, 2. 26 en 27 februari, 12, 13, 14-15-16, 17, 18, 19, 26, 23 april 1979; *De Volkskrant*, 3 april 1979; *The Economist*, 21 april 1979.

(29) Zie M. LEIFER. *Cambodian Conflict. The Final Phase?* In: *Conflict Studies*, 1989, blz. 1-3 en P. ISOART, *a.w.*, blz. 72-83.

(30) N. CHANDA. *The War after the War*. Londen, 1986, blz. 261, 323, 356-358 en P. ISOART, *a.w.*, blz. 69-71. Deze inval, zoals zovele andere voordien werd niet veroordeeld, noch in de VN, noch erbuiten. Zie bijvoorbeeld, Ph. DEVILLERS. Valéry Giscard d'Estaing et l'Asie. In: S. COHEN, M.-C. SMOUTS (ed). *La politique extérieure de V. Giscard d'Estaing*. Parijs, 1985, blz. 396.

(31) *Ibidem*, blz. 46-61; M. LEIFER, *a.w.* 1989, blz. 2; N. CHANDA, *a.w.*, passim.

(32) Zie hierover N. CHANDA, *a.w.*, blz. 350-354.

de Vietnamese interventie in Cambodja dulden, ook al was daarmee een eind gekomen aan één van de moorddadigste regimes in de geschiedenis <sup>33</sup>.

Voor de Sovjetunie was Vietnam vooral een bondgenoot tegen China. Met de verbetering van de relatie China-VS werden de banden met Vietnam aangehaald. Hoewel er tekenen zijn dat de omverwerping van de Rode Khmers en de bezetting van Cambodja de SU niet gelegen kwam, is ze Vietnam intens blijven steunen. Zonder die steun zou Vietnam in Cambodja niet aanwezig geweest zijn <sup>34</sup>.

Met de val van de Rode Khmers stond Vietnam aan de Thaise grens. Voor Thailand was dat een bedreiging. Door steun te geven aan de Rode Khmers kon het Vietnam permanent moeilijk gemaakt worden. Daarvoor werd Thailand door China beloond met wapens en olieleveringen, het stopzetten van Chinese steun aan de Thaise communistische guerilla enz. Ook uit de VS mocht Thailand steun ontvangen en zelfs van de hulp van de VN aan Cambodjaanse vluchtelingenkampen kon Thailand meeprofiteren. Op het diplomatieke vlak kreeg Thailand verder de steun van de regionale organisatie waartoe het behoorde : de Asean (Thailand, Indonesië, Filippijnen, Maleisië, Singapore en vanaf januari 1984 ook Brunei). De Asean-landen waren verontrust door de verstoring van het regionale machtsevenwicht. Zij vonden in de Cambodjaanse kwestie een politiek bindmiddel en een mogelijkheid zich op het internationale forum te profileren <sup>35</sup>.

En de Europese Gemeenschap? Eénmaal de pionnen zo geschikt op het schakbord en onderlinge belangen en bondgenootschappen uitgetekend, was het voor de meest EG-landen wel duidelijk waar hun houding zou naar neigen. De Vietnamese inval was op een ogenblik gekomen dat niet alleen tussen de VS en China nauwere banden tot stand kwamen, maar ook tussen de EG en Asean. In februari 1979 was deze laatste inspanning bekroond geworden met de EG-Asean conferentie van Djakarta <sup>36</sup>. Bovendien wilden elk van de Europese landen eveneens een voet in de deur krijgen die het "China na Mao" op een kier had gezet.

Even leek het er nochtans op dat de EG-landen gezamenlijk weerwerk zouden bieden. Op dinsdag 11 september 1979 waren de negen ministers van Buitenlandse Zaken in Dublin samengekomen om belangrijke actuele kwesties te bespreken. Nadien verschenen in de pers berichten dat zij er hadden afgesproken zich bij een stemming over de VN-zetel van Cambodja te onthouden omdat ze van oordeel waren dat geen van beide regimes aanvaardbaar was <sup>37</sup>. De berichten werden niet

(33) N. CHANDA. Le Cambodge et les grandes puissances. In : *Politique Etrangère*, 1989, 4, blz. 647-648.

(34) *Ibidem*, blz. 644-645.

(35) *Ibidem*, blz. 639 en 641; M. LEIFER, *a.w.* 1989, blz. 3 en 4; P. ISOART, *a.w.*, blz. 85 e.v.

(36) *De Standaard*, 1 maart 1979, voor wat de EG-Asean conferentie betreft.

(37) Zie *Le Monde*, 12 en 22 september 1979, *De Standaard*, 12 september 1979.

bewaarheid. De Negen waren (of bleven?) het niet eens en zoals vijf andere lidstaten besloot België voor de Rode Khmers te stemmen.

Tegenover het belang dat de VS<sup>38</sup>, China en Asean voor België hadden betekende Vietnam maar weinig en Cambodja nauwelijks iets. Met Cambodja had België vóór 1979 nagenoeg geen relaties, het had er zelfs geen ambassade; de Belgische contacten met Cambodja verliepen lange tijd vanuit Maleisië<sup>39</sup>.

### E. Besluit

België heeft eerst afgewacht wat andere landen deden vooraleer stelling te nemen in de kwestie van de Cambodjaanse vertegenwoordiging en regering. Omwille van het belang dat België had in goede relaties met de VS, China en Asean heeft het gekozen mee te doen aan een scherpe afwijzing van de Vietnamese inval en de gevolgen ervan. De positie die aldus werd ingenomen past echter bijzonder slecht in de traditionele Belgische houding ter zake. Wellicht is het ook daarom dat de verklaring gegeven in het Parlement weinig sluitend kon gemaakt worden.

Waaruit bestond die Belgische houding?

1. Ten aanzien van de Cambodjaanse vertegenwoordiging in de VN: België bleef de VN-zetel toekennen aan de Rode Khmers, waarbij legitimiteitscriteria werden gehanteerd boven de gebruikelijke effectiviteitscriteria, "niet-interventie" boven "respect voor de mensenrechten" en uiteindelijk legaliteit primeerde. Onterechte technische argumenten werden daarbij aangehaald om een politieke keuze te verpakken.

2. Ten aanzien van de Cambodjaanse regering: België bleef de Rode Khmers beschouwen als het orgaan waarmee haar relaties met Cambodja diende te verlopen. In traditionele termen gesteld: België is, in weerwil met haar doctrine terzake, de Rode Khmers blijven "erkennen".

Opmerkelijk bij dit alles is dat er in België slechts weinig reactie is gekomen op heel de Cambodjaanse kwestie en dat van de verantwoordelijke minister zelf, nl. H. Simonet geen enkele directe verklaringen terzake gevonden werd. In de jaren die volgen zullen reacties en verklaringen echter gestadig toenemen.

(38) Er moet hier nog gewezen worden op een merkwaardige bemerking in *The Financial Times* van 29 augustus 1990, de VS hebben dan pas aangekondigd de Rode Khmers in de VN niet meer te zullen steunen. De krant meende dat de VS die U-bocht in de VN niet zelf zouden inleiden maar dat waarschijnlijk aan een andere, vermoedelijk Europese staat zouden overlaten. Zou het kunnen dat dit in 1979 ook zo gebeurd was, nl. dat België in het Credentials Committee voor de VS het werk had mogen opknappen?

(39) Op vrijdag 12 januari 1979 berichtte *La Cité* dat de Belgische ambassadeur in Peking tegelijk ook als ambassadeur bij Phnom Penh was aanvaard precies op de dag dat de Vietnamezen er hun intrede deden. Over de Belgische oriëntering naar China en Asean, zie *Voor een Belgisch Aziëbeleid*. Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken..., 1984.

## II. Ministerschap van Ch.F. Nothomb (18 mei 1980 tot 17 december 1981)

### A. De opstelling van België in de Verenigde Naties

Op 13 oktober 1980 diende de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zich opnieuw uit te spreken over het rapport van het Credentials Committee. Dat stelde voor al de geloofsbrieven die door de vertegenwoordigers van de VN-leden waren ingediend te aanvaarden, inclusief die van de Pol Pot-delegatie.

Op de agenda stond echter ook een amendement dat eveneens de algemene aanvaarding voorstelde maar met uitzondering van de geloofsbrieven van de Rode Khmers. Over dit amendement werd het eerst gestemd: 35 leden waren voor, 74 tegen en 32 onthielden zich. Na deze stemming en gezien haar uitslag werd het rapport van het Credentials Committee zonder stemming aangenomen<sup>40</sup>.

België behoorde tot diegenen die tegen het amendement hadden gestemd. Haar vertegenwoordiger G. Elliot lichtte nadien deze stellingname als volgt toe (eigen samenvattende vertaling).

- België heeft de voorstellen van het Credentials Committee altijd gesteund.
- De Belgische tegenstem heeft geen betekenis met betrekking tot de Belgische houding ten aanzien van beide regimes, die elk beweren de Khmerbevolking te vertegenwoordigen.
- Er kan geen twijfel bestaan over de Belgische houding ten aanzien van het gruwelijke en onmenselijke Pol Pot-regime. We hebben voortdurend en herhaaldelijk de systematische schending van de mensenrechten van dit regime veroordeeld; vandaag veroordelen wij hen nog eens zeer formeel.
- Het Heng Samrin-regime kan niet als legitiem beschouwd worden omdat het opgelegd is met Vietnamese militaire dwang.
- We worden hier geconfronteerd met een flagrante schending van de soevereine onafhankelijkheid; de VN kan noch een invasie, noch een bezetting, noch de controle over het interne politiek leven van een land door een ander dulden.
- België steunt krachtig de positie van de meest betrokkene van de Zuid-Oost Aziatische staten.
- België hoopt dat het Khmervolk weldra aan het eind van haar lijden komt onder een vrij gekozen regime<sup>41</sup>.

Een identiek scenario speelde zich af op 18 september 1981. Het rapport van het Credentials Committee werd aanvaard zonder stemming nadat eerst het amen-

(40) *UN-Yearbook 1980* (Vol. 34). New York, VN, 1983, blz. 330-332.

(41) *General Assembly. Official Records. 35e Session. Plenary Meetings. Verbatim records. 35e Meeting, 13 oktober 1980, blz. 720.*

dement verworpen werd met 37 stemmen voor, 77 tegen en 31 onthoudingen <sup>42</sup>. De stemverklaring van België, bij monde van R. Vanreusel was echter niet identiek, ze besloot met een belangrijke aankondiging (letterlijk, eigen cursivering): "La délégation belge désire expliquer son vote sur l'amendement. La politique constante de la Belgique est d'approuver en principe les rapports présentés par la Commission de vérification des pouvoirs. Le vote belge sur l'amendement n'implique aucun jugement de valeur. Il se fonde sur la validité des lettres de créance de la délégation du Kampuchéa démocratique telle qu'elle a été reconnue par la Commission de vérification des pouvoirs. Le gouvernement et le peuple belges souhaitent ardemment que les souffrances intolérables du peuple khmer prennent fin dans les plus bref délais. Ils espèrent que le Kampuchea pourra très rapidement entreprendre sa reconstruction sous un gouvernement démocratique et souverain à l'abri de toute ingérence extérieure. *S'il n'en était pas ainsi, il serait difficile pour la Belgique de maintenir son attitude d'aujourd'hui lors de la trente-septième session de l'Assemblée générale*" [bedoeld is: in 1982] <sup>43</sup>.

Na een scherpe veroordeling van het Rode Khmerregime en de Vietnamese inval in 1980, herneemt België in 1981 enkel de technische argumenten: België keurt de rapporten van het Credentials Committee altijd goed en de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie waren in orde. De hoop op een democratisch regime voor Cambodja wordt in 1981 ondersteund met de dreiging in 1982 anders te stemmen, d.w.z. de geloofsbrieven van Pol Pot niet meer goed te keuren. Zoals verder nog zal blijken steunt België met die dreiging ook daadwerkelijk "krachtig de positie van de Zuid-Oost Aziatische staten" (d.w.z. Asean).

Die staten diene in 1980 en 1981 zoals in 1979 ook opnieuw een ontwerpresolutie in over de Cambodjaanse kwestie. Deze ontwerpen resulteren in resolutie 35/6 (97 ja, 23 nee, 22 onthoudingen) en resolutie 36/5 (100 ja, 25 nee, 19 onthoudingen) waarin de gewapende interventie en de aanhoudende gevechten worden veroordeeld en wordt opgeroepen tot een politieke oplossing en humanitaire hulp. Met resolutie 35/6 beslist de Algemene Vergadering ook om in 1981 een internationale conferentie te houden over Cambodja met het doel een omvattende politieke regeling uit te werken <sup>44</sup>.

(42) *UN-Yearbook 1981* (Vol. 35). New York, VN, 1985, blz. 247-248. In 1981 was Nederland lid van het Credentials Committee. In tegenstelling tot België in 1979 weigerde Nederland de geloofsbrieven van de Rode Khmers te aanvaarden en onthield het zich.

(43) *Documents officiels de l'Assemblée Générale. Trente-sixième session. Séances Plénières. Comptes rendus sténographiques*. 4e séance, 18 september 1981, blz. 30.

(44) *UN-YEARBOOK 1980*, blz. 334-335 en *1981*, blz. 246. Voor de behandeling van de kwestie Cambodja in de VN-Mensenrechtencommissie in 1981, zie hoger voetnoot 25.



### B. Toelichting van het Belgisch standpunt in het Parlement

In tegenstelling tot 1979 heeft België in 1980 en 1981 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wel het woord gevraagd om haar stemgedrag toe te lichten. Voor bijkomende verklaring van het Belgisch standpunt is er daarnaast in 1980-81 genoeg gelegenheid geweest. Op een tijdspanne van vier maanden (oktober 1980-januari 1981) werd de minister vijfmaal schriftelijk om uitleg gevraagd<sup>45</sup>. Informatief en eerder ondersteunend waren de vragen van E. Wauthy (PSC) en M. Tromont (PRL). Kritisch en verontwaardigd was de teneur van de vragen van W. Burgeon (PS), Y. Biefnot (PS) en A. Damseaux (PRL). Deze drie vroegen zich af waarom België de Rode Khmers die vrijwel niets meer vertegenwoordigden en zich aan volkerenmoord hadden schuldig gemaakt, nog bleef erkennen en steunen in de VN, en waarom België zich niet onthouden had. Van het Heng Samrin-regime nam men aan dat het onwettig was maar in elk geval minder onmenselijk en bezig met ernstige inspanningen om het land weer op te bouwen.

In zijn antwoorden hernam Ch.F. Nothomb de argumenten van de Belgische vertegenwoordiger in de VN: hij herhaalde de Belgische afkeer voor de Rode Khmers en verzekerde dat de aanvaarding van de geloofsbrieven "in geen geval de erkenning inhoudt van het Pol Pot-regime, waarmee wij trouwens geen enkel contact hebben" en dat "de Belgische vertegenwoordigers in het buitenland de formele instructie ontvangen hebben geen enkel contact te hebben met de vertegenwoordigers van het Heng Samrin-regime, noch met die van de Rode Khmers".

Verder benadrukte de minister de onaanvaardbaarheid van de Vietnamese interventie en dat "de Belgische houding enkel te verklaren is om uiting te geven aan haar volledige afkeuring van de Heng Samrin-regering, die aan de macht werd gebracht dank zij een buitenlandse invasie en bezetting", "... het feit dat België... gestemd heeft ten voordele van Democratisch Kampuchea houdt een veroordeling in van het Heng Samrin-regime"<sup>46</sup>.

Ook tijdens het debat over de begroting van Buitenlandse Zaken in de Kamer in november 1980 werd Ch.F. Nothomb over de kwestie van de Cambodjaanse regering en vertegenwoordiging ondervraagd.

Steun kwam er van F. Wauthy (PSC) die de Belgische houding in de Verenigde Naties twijfelachtig noemde maar wees op de uitbreiding van de sovjetinvloed in Zuid-Oost Azië en de Vietnamese groot-Indo-Chinese droom. B. Risopoulos (FDF),

(45) Zie BVA, Kamer, 1980-81, nr. 4, 4 november 1980, blz. 255 (vraag nr. 152 van W. Burgeon, 10 oktober 1980); nr. 10, 16 december 1980, blz. 795 (vraag nr. 19 van E. Wauthy, 12 november 1980); nr. 11, 23 december 1980 (vraag nr. 40 van Y. Biefnot, 3 december 1980); nr. 17, 3 februari 1981, blz. 1416 (vraag nr. 31 van A. Damseaux, 26 december 1980) en nr. 19, 17 februari 1981 (vraag nr. 60 van M. Tromont, 22 januari 1981).

(46) Eerste citaat uit antwoord aan W. Burgeon, overige uit antwoord aan M. Tromont.



W. Demeester (CVP), W. Kuijpers (VU) en L. Van Geyt (KPB) waren bijzonder kritisch en stelden dat België zich ten minste had kunnen onthouden. Ch.F. Nothomb repliceerde dat België het Pol Pot-regime veroordeelt maar het Heng Samrin-regime niet *wil erkennen* omwille van de buitenlandse interventie. In de onmogelijke keuze tussen de twee heeft België met de aanvaarding van de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie niet gekozen voor Pol Pot maar voor het behoud van het status quo! Dit status quo opent mogelijkheden voor politieke oplossingen. Bij een onthouding daarentegen zou de feitelijke regering van Heng Samrin een volgende keer de zetel opgeëist hebben en die waarschijnlijk ook gekregen!<sup>47</sup>.

Al deze vragen, opwerpingen en reacties spelen zich af rond de VN-zitting van 1980. In het najaar van 1981 worstelt België met een politieke crisis en zijn er verkiezingen. Geen tijd voor Cambodja dan. Pas als Martens V gevormd is komt er nog een vraag over de houding die België aangenomen heeft in de Verenigde Naties in september 1981. Ze is opnieuw van W. Burgeon (PS). Volgens hem zijn er "getuigenissen ten over dat de komst van de Vietnamese troepen Cambodja voor een algehele volkenmoord heeft gespaard, dat de aanwezigheid van de Vietnamese troepen door de Cambodjaanse bevolking niet alleen aanvaard maar ook gewenst wordt, en dat het land op weg is naar economisch herstel". "De Belgische regering kon zich ten minste onthouden, zoals andere landen het hebben gedaan" luidt het tenslotte nog eens. Inmiddels is het niet meer Ch.F. Nothomb die van antwoord mag dienen maar L. Tindemans. Hij houdt zich voorlopig echter op de vlakte en herhaalt enkel de verklaring die R. Vanreusel in de VN aflegde<sup>48</sup>.

### C. Bespreking van de Belgische houding en de toelichting ervan

De verklaringen die Buitenlandse Zaken in 1980 en 1981 in de Verenigde Naties en het Parlement af legde waren een heel stuk eleganter dan hetgeen in 1979 werd naar voor gebracht. Toch blijven nog verscheidene onjuistheden en contradicties overeind.

1. Als nieuw en bijkomend argument voor de aanvaarding van de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie wordt aangehaald dat België als constante politiek heeft de rapporten van het Credentials Committee altijd goed te keuren. Dat is echter onjuist; er zijn gevallen aan te wijzen waar België het rapport van het Credentials Committee heeft verworpen<sup>49</sup>. Bovendien kan België zich toch moeilijk achter het Credentials Committee verschuilen als het in 1979 als voorzitter daarvan zelf heeft bijgedragen tot de totstandkoming van een eerste identiek voorstel als hetgeen

(47) *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1980-81, 19 en 20 november 1980, blz. 268-69 (E. Wauthy), 273-74 (B. Risopoulos), blz. 335 (W. Demeester en W. Kuijpers), blz. 338 (L. Van Geyt) en 359 (Ch.F. Nothomb).

(48) *BVA*, Kamer, 1981-82, nr. 5, blz. 158 (vraag nr. 14 van W. Burgeon, 16 januari 1982).

(49) Zo heeft België in 1974 en 1975 het rapport van het Credentials Committee dat de geloofsbrieven van de Zuid-Afrikaanse delegatie verwierp niet aanvaard. Zie de kroniek van J.A. SALMON. *La pratique du pouvoir exécutif*, nr. 1229, b. In : *BTR*, 1977, blz. 746-749.

door deze commissie in 1980 en 1981 is geformuleerd en dat daarvoor als voorbeeld heeft gediend.

2. Dat de aanvaarding van de geloofsbrieven "in geen geval de erkenning inhoudt van het Pol Pot-regime" is in het kader van de Belgische doctrine terzake zeer terecht. Vermits België zich traditioneel niet meer inlaat met het al dan niet erkennen van regeringen kunnen haar handelingen niet meer aldusdanig geïnterpreteerd worden. Het aanvaarden van geloofsbrieven is dan geen erkenning omdat België geen erkenningen meer doet.

Deze schijn van orthodoxie wordt echter terug op een helling gezet wanneer Ch.F. Nothomb in het Kamerdebat over zijn begroting stelt dat België: "het Heng Samrin-regime niet wil *erkennen*". Blijkbaar is het moeilijk het delicate taalgebruik van de Belgische doctrine te handhaven eenmaal de doctrine zelf niet meer consequent wordt toegepast.

3. Belangrijker is echter de verklaring dat België met het Pol Potregime geen contact meer heeft en dat de Belgische vertegenwoordigers in het buitenland de formele instructie kregen geen enkel contact te hebben met de vertegenwoordigers van het Heng Samrin-regime, noch met die van de Rode Khmers. In tegenstelling tot wat in 1979 nog gezegd werd worden het Heng Samrin-regime en het Pol Pot-regime nu op hetzelfde niveau geplaatst en wordt er met géén van beide contact onderhouden. Dat is in de bedekte termen van de Belgische doctrine zeggen wat in de traditionele terminologie heet: "België erkent de Rode Khmers niet meer"<sup>50</sup>.

Dat dit haast onopgemerkt is kunnen gebeuren is precies één van de kwaliteiten van de Belgische doctrine: omdat België geen expliciete erkenningen uitspreekt maar enkel relaties onderhoudt is de Belgische houding minder zichtbaar en dus soepeler hanteerbaar. Groot-Brittannië en Australië, bijvoorbeeld, hadden grotere moeilijkheden om hun erkenning terug te trekken. Beiden, die intussen overigens soortgelijke doctrine als België hebben aangenomen, hielden op dat ogenblik nog vast aan de traditionele doctrine van expliciete erkenning. Op 6 december 1979 trok Groot-Brittannië haar erkenning terug, op 14 februari 1981 deed Australië dit<sup>51</sup>.

Zulk een herroeping is een hoogst uitzonderlijk manoeuvre dat volgens verscheidene juristen eigenlijk niet kan vermits erkennen precies wil zeggen het be-

(50) Zie de verklaring van P. Harmel in de Kamer op 9 mei 1967: "Je veux rappeler que la pratique courante pour la Belgique est d'entretenir des relations diplomatiques avec les Etats et que, *pour ne pas reconnaître un gouvernement, il doit rompre les relations diplomatiques.*" In: J.A. SALMON. *La pratique...*, nr. 395, In: *BTIR*, 1970, blz. 588.

(51) Zie: United Kingdom Materials on International Law 1979. In: *British Yearbook on International Law*. 1979, blz. 297; C. WARBRICK. *a.w.*, blz. 240 e.v. en ID. The new British policy on recognition of governments. In: *The International and Comparative Law Quarterly*, 1981, nr. 3, blz. 572; A. BERGIN. The new Australian policy on recognition of states only. In *Australian Outlook*, 1988, nr. 3, blz. 150 en 153.

staan van iets niet meer betwijfelen. Alleszins vervalt normaal automatisch een erkenning van een regering met de val van die regering en de erkenning van de nieuwe regering <sup>52</sup>. Hier heeft men die nieuwe regering (van Heng Samrin) echter niet willen erkennen en is men met de oude blijven zitten, of willen blijven zitten. Maar de Rode Khmers missen elke effectiviteit en zijn moreel niet te patroneren, dus heeft men expliciet de erkenning ervan teruggetrokken.

Om te ontsnappen aan een contradictie is men echter vervallen in een nieuwe contradictie : als men Pol Pot cum socii niet meer als regering erkent (of in Belgische termen, er geen relaties meer mee wil), wat doen zij dan nog in de Verenigde Naties ? Blijkbaar kan men een VN-zetel niet vacant laten omdat een lidstaat moet vertegenwoordigd zijn, maar kan men een lidstaat wel laten vertegenwoordigen *door iets wat geen regering is*.

Enkel Australië heeft die nieuwe contradictie ingezien of er de consequenties uit getrokken : in 1979 en 1980 stemde het nog voor Pol Pot, in 1981 onthield het zich omdat het intussen immers géén van beide partijen meer erkende <sup>53</sup>.

4. De argumentatie - "Dat de Belgische houding enkel te verklaren is om uiting te geven aan haar *volledige afkeuring* van de Heng Samrin-regering" - "dat België gestemd heeft ten voordele van Democratisch Kampuchea houdt een *veroordeling* in van het Heng Samrin-regime" - "dat België het Heng Samrin-regime niet *wil erkennen* omwille van de buitenlandse interventie" - steunt op twee wankelende uitgangspunten. Ten eerste, dat *niet* stemmen voor Pol Pot de goedkeuring zou inhouden van de Vietnamese interventie ; ten tweede, dat stemmen voor of tegen een delegatie, en al dan niet erkennen, als *sanctie* kunnen of dienen gehanteerd te worden.

Het aanwenden van erkenning en het aanvaarden van geloofsbrieven als sanctie is echter een oneigenlijk en foutief gebruik van beide handelingen. Een gebruik dat enkel ficties creëert zoals het tussen haakjes plaatsen van miljoenen Cambodjanen binnen de Cambodjaanse grenzen. Erkenning, en daar is de Belgische doctrine toch op gebaseerd, is géén waardering van iets maar enkel een bevestiging van de vaststelling van een effectieve toestand. Eens men effectiviteit als basis voor relaties en erkenning verlaat, valt men zoals blijkt van de ene contradictie in de andere. Om Vietnam en Heng Samrin te veroordelen zijn nochtans andere middelen voorhanden (zoals VN-resoluties 34/22, 35/6, 36/5). België aanvaardde de geloofsbrieven van Afghanistan én veroordeelde de Sovjetinval, België zette zelfs zijn relaties met Chili van Pinochet verder terwijl het het regime veroordeelde.

Erkenning en aanvaarding van geloofsbrieven dienen niet om te veroordelen en te sanctioneren. Alleszins niet in de Belgische doctrine, wel (veel meer) in de doctrine van de VS, China, Asean waardoor België zich heeft laten leiden. België

(52) Zie J. VERHOEVEN. *a.w.*, blz. 656-664.

(53) *Documents Officiels de L'Assemblée Générale. 36e Session. Séances plenières. Comptes rendus sténographiques.* 4e séance, 18 september 1981, blz. 31.

kon hen volgen in de veroordeling van een militaire interventie maar had zich moeten realiseren dat het een eigen erkenningsdoctrine had <sup>54</sup>.

#### D. Achtergronden

De Belgische houding ten aanzien van Cambodja sluit zeer nauw aan met de positie van Asean.

1. Zo sponsort België van meet af aan de Aseanresoluties terzake en ook hun initiatief voor een VN-conferentie<sup>55</sup>. Asean hechtte groot belang aan deze conferentie om op die wijze de Cambodjaanse kwestie blijvend te internationaliseren en een globale politieke oplossing te vinden waarin ook plaats zou kunnen geruimd worden voor de Vietnamese veiligheidsnoden. Daarvoor had Asean voorgesteld ook het Heng Samrin-regime op de conferentie uit te nodigen (als Cambodjaanse Revolutionaire Volkspartij) en in een vredesplan een interimregering te voorzien alsmede de ontwapening van alle fracties, ook de Rode Khmers.

De conferentie kwam er (op 13-17 juli 1981) maar werd een mislukking: de Indo-Chinese landen en het Sovjetblok bleven afwezig; China, gesteund door de VS, wees zowel de aanwezigheid van Heng Samrin als de ontwapening van de Rode Khmers of de oprichting van een interimregering van de hand en Vietnam wilde de kwestie niet anders dan als een binnenlandse aangelegenheid van de Volksrepubliek Kampuchea beschouwen. Voor Asean werd het een harde les in grootmachtenpolitiek, aldus N. Chanda <sup>56</sup>.

Een resultaat van de conferentie was wel de oprichting van een ad hoc-commissie die verder moest zoeken naar een politieke oplossing. België, dat wel aanwezig was op de conferentie maar er niet actief aan deelnam, werd op 28 oktober 1981 als enig West-Europees land lid van deze commissie en op 11 januari 1982 zelfs ondervoorzitter <sup>57</sup>.

2. Hoewel België zoals Groot-Brittannië en Australië haar erkenning van de Rode Khmers teruggetrokken had, of het equivalent daarvan ondernomen had,

(54) Over de erkenningsdoctrines van de verscheidene landen en het oneigelijke én ineffektieve gebruik van erkenning als sanctie, zie bijvoorbeeld L.T. GALLOWAY. *Recognizing Foreign Governments: the Practice of the United States*. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. XIV-191 blz. Er dient overigens opgemerkt dat de Asean-landen het Rode Khmerregime wel als regering van Cambodja zijn blijven erkennen. Zij nemen dus al de consequenties, België niet. Zie M. LEIFER, *a.w.* 1982, blz. 57.

(55) Zie de antwoorden van Ch. F. Nothomb op de vragen van E. Wauthy, Y. Biefnot en M. Tromont (cf. voetnoot 45).

(56) Zie P. ISOART, *a.w.*, blz. 89 en 91-93; N. CHANDA, *a.w.* 1986, blz. 383-389; M. LEIFER, *a.w.* 1982, blz. 58 en J.M. VANDER KROEF. *Dynamics of the Cambodian Conflict*. In: *Conflict Studies*, 1986, blz. 6.

(57) VN document A/Conf.109/6 van 27 september 1982. *Rapport du comité special de la conférence internationale sur le Kampuchea* en A/Conf.109/5 *Report of the International Conference on Kampuchea*. New York, 13-17 juli 1981.

hield België het toch enkel bij de dreiging om de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie niet meer goed te keuren. Ook hierin heeft België zich op Asean georiënteerd.

Asean wilde kost wat kost Heng Samrin uit de Verenigde Naties houden als drukking en sanctie ten aanzien van Vietnam. De zetel moest dus in handen van de Rode Khmers blijven. Om het Democratisch Kampuchea van de Rode Khmers echter respectabiliteit te verlenen werd ex-staatshoofd, prins Sihanoeek en ex-minister Son Sann met hulp van China en de VS onder druk gezet om met hun bloedvijanden een coalitie aan te gaan. Eenmaal zij daarvoor gezwicht waren moesten op hun beurt de Rode Khmers onder druk gezet worden om voor Sihanoeek en Son Sann zo gunstig mogelijke voorwaarden te bedingen. Stille hoop daarbij was tevens dat zij als koekoeksjongen de Rode Khmers later uit het nest zouden kunnen verdringen. Een belangrijk element in die pressie was de dreiging de zetel in de VN vacant te laten. België is het enige land dat in haar stemverklaring in de AV die dreiging met zoveel woorden tot uiting heeft gebracht <sup>58</sup>.

3. Misschien is de nakende oprichting van een coalitie tussen Sihanoeek, Son Sann en de Rode Khmers en het verhoopte overnemen van de Cambodjaanse vertegenwoordiging datgene wat Ch.F. Nothomb bedoelde met zijn verklaring dat het behoud van de huidige toestand mogelijkheden opende voor politieke oplossingen. Maar dat het aanvaarden van de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie het behoud van het status quo zou betekenen, zoals hij stelde, is moeilijker houdbaar (zie hoger II.B).

Ondertussen hebben duizenden mensen die Cambodja ontvlucht waren zich in kampen gevestigd in de Thais-Cambodjaanse grensstrook. Verscheidene van deze kampen zijn in handen van de Rode Khmers. Van de ongecontroleerde steun die deze kampen ontvingen (en nog ontvangen) en de respectabiliteit die samenhangt met de VN-zetel, profiteerden de Rode Khmers om zich te reorganiseren en terug sterk te maken. Deze teruggekeerde dreiging deed de Vietnamezen zich dieper in Cambodja ingraven. VN-steun en -zetel dragen zo bij tot het heropleven en in stand houden van het conflict. Steun voor de Rode Khmers in en via de VN is daardoor niet neutraal, intussen tikt de tijd in hun voordeel <sup>59</sup>.

(58) M. LEIFER, *a.w.* 1982, blz. 59; P. ISOART, *a.w.*, blz. 100-103; N. CHANDA, *a.w.* 1986, blz. 383-392.

(59) Zie M. LEIFER, *a.w.* 1989, blz. 4 met verwijzing naar J. REYNELL. *Political Pawns. Refugees on the Thai-Kampuchean Border*. Oxford, Refugee Studies Programme, Queen Elisabeth House, 1989 en F. GODEMENT. *Cambodge: comment sortir de la guerre?* In: *Politique étrangère*, 1989, 4, blz. 631-632.

### E. *Besluit*

In 1980 verklaart België dat het geen contacten meer onderhoudt met het Rode Khmerregime. Dat is het equivalent van wat in een klassieke erkenningsdoctrine neerkomt op het terugtrekken van de Belgische erkenning van de regering Pol Pot.

Toch trekt België daaruit geen gevolgen voor wat betreft de Cambodjaanse vertegenwoordiging in de VN. België blijft de geloofsbrieven van de Rode Khmerdelegatie aanvaarden en wijst zodoende een VN-zetel toe aan iets wat ze niet als regering aanziet. Daarmee blijft de Belgische houding in 1980 en 1981 volop in de contradicties steken. In het Belgisch Parlement neemt de kritiek op die houding toe.

België heeft er in 1981 enkel mee gedreigd in de VN niet meer voor de Rode Khmers te stemmen. Met die dreiging wou België de Asean-inspanning ondersteunen om de Rode Khmerregering met Sihanouk en Son Sann uit te breiden. België hoopt daarmee bij te dragen tot een politieke oplossing van het conflict. Intussen heeft het echter de heropleving van de Rode Khmerdreiging mee mogelijk gemaakt.

### III. Het ministerschap van L. Tindemans (17 december 1981 - 16 juni 1989)

#### A. *De Belgische houding in de Verenigde Naties*

Op 22 juni 1982 wordt te Kuala Lumpur, Maleisië, de Coalitieregering van Democratisch Kampuchea gevormd, met Sihanouk als president, de Rode Khmer Khieu Sampan als vice-president belast met Buitenlandse Zaken en Son Sann als vice-president en eerste minister<sup>60</sup>.

Het is deze "regering" die voortaan een delegatie naar de Verenigde Naties zal zenden. De geloofsbrieven van de delegatie worden op 6 oktober 1982 aangenomen door het Credentials Committee. Op 26 oktober worden ze zonder stemming aanvaard door de Algemene Vergadering nadat voordien een amendement, dat de geloofsbrieven van deze Rode Khmer-coalitie wilde afwijzen werd verworpen.

Een identiek scenario dus als in 1980 en 1981, alleen zorgt het samengaan van Sihanouk en Son Sann met de Rode Khmers ervoor dat het tegen-amendement nu weggestemd wordt met 90 stemmen tegen 29 bij 26 onthoudingen tegenover 77-37-31 in 1981<sup>61</sup>.

(60) *U.N.-Yearbook* 1982, blz. 335.

(61) *U.N.-Yearbook* 1982, blz. 341; *Documents officiels de l'Assemblée Générale. 37e session. Séances plénières. Comptes rendus sténographiques*, 43e séance, 25 octobre 1982, blz. 819. Ook Nederland stemt nu tegen het amendement. Daarmee onthouden zich nog enkel twee EG-landen: Frankrijk en Ierland.

Daarmee is men voorgoed in het opzet geslaagd de VN-zetel uit handen van de Heng Samrin-regering te houden. In de jaren die volgen zullen de bondgenoten van Heng Samrin niet eens meer proberen de geloofsbrieven van hun rivalen afgewezen te zien: na 1982 worden er geen amendementen meer in die zin op het rapport van het Credentials Committee ingediend <sup>62</sup>.

Na de laatste stemming dus, in 1982, heeft België bij monde van Mevr. E. Dever opnieuw haar standpunt toegelicht. Zij verklaarde de Belgische houding als volgt.

- België keurt de rapporten van het Credentials Committee altijd goed.

- Ondanks aversie voor de Rode Khmers heeft België hun geloofsbrieven aanvaard omdat ze de Vietnamese inval niet kan tolereren.

- België heeft er mee gedreigd dit niet meer te doen als er geen coalitie zou komen die de exclusieve Rode Khmerregering zou vervangen.

- Die regering is er nu gekomen: "Le gouvernement de coalition a été formé sous la présidence du prince Norodom Sihanouk, M. Son Sann assumant la vice-présidence. Ces deux personnalités représentent avec leurs partisans les deux tiers des membres de ce gouvernement. Ce sont des patriotes parfaitement représentatifs du peuple cambodgien auxquels la Belgique tient à témoigner sa confiance" <sup>63</sup>.

In 1983 is er dus geen stemming over de geloofsbrieven van de Cambodjaanse delegatie. Het rapport van het Credentials Committee wordt zoals het de VN-traditie betaamt, zonder stemming aanvaard. Wel maken meerdere landen van de gelegenheid gebruik om hun afkeer of reserve voor deze of gene partij duidelijk te maken.

In 1983 doet België dit eveneens. E. Dever zegt dan nog eens dat het tot de Belgische traditie behoort de rapporten van het CC te aanvaarden maar dat België "gegeven de aanwezigheid van de Rode Khmers in de coalitieregering van Democratisch Kampuchea weigert die regering te erkennen en er relaties mee te hebben". Dat België toch geen bezwaren oppert tegen de geloofsbrieven van die coalitie heeft te maken met de weigering om de Vietnamese interventie te aanvaarden en met de Belgische tevredenheid "met de aanwezigheid in de regering van Democratisch Kampuchea, van Samdech Norodom Sihanouk en Mr. Son Sann, en hun

---

(62) In het Credentials Committee zelf zijn de geloofsbrieven van de "coalitieregering van Democratisch Kampuchea" echter elk jaar opnieuw het voorwerp blijven uitmaken van kritiek en verzet vanwege de Sovjetunie en haar bondgenoten. Zie de VN-jaarboeken en de rapporten van de CC, nl. VN-documenten A/38/508, A/39/574, A/40/747, A/41/727, A/42/630, A/43/715, A/44/639.

(63) *Documents officiels de l'Assemblée Générale. 37e session. Séances plénières. Comptes rendus sténographiques*, 45e séance, 26 octobre 1982, blz. 832.



achterban, die allen grote patriotten zijn, volledig representatief voor het Kam-pucheaanse volk; België wil haar vertrouwen in hen tot uiting brengen"<sup>64</sup>.

In 1984, 1985, 1986, 1987 en 1988 komt België op de kwestie niet meer terug. Na de aanvaarding van het rapport van het Credentials Committee komen haar vertegenwoordigers bij de VN nog wel zeggen dat die aanvaarding geen erkenning inhoudt van de *Afgbaanse* regering, maar ten aanzien van de Rode Khmercoalitie moet dit blijkbaar niet meer worden verduidelijkt<sup>65</sup>.

### B. Toelichting van het Belgisch standpunt in het Parlement

In het Belgisch parlement wordt de Belgische houding hoe langer hoe meer op de korrel genomen. Ondanks de tot standkoming van de coalitie en het wegvallen van het tegenamendement in de VN in 1982 blijft men het Belgisch beleid ter zake scherp in vraag stellen. Tot ergernis van L. Tindemans toe: "...il y a exactement quatre semaines... M. Outers a posé toutes les questions que les honorables membres viennent de poser aujourd'hui. Pensez-vous que c'est faire du bon travail parlementaire que de répéter toutes les trois semaines les mêmes questions?"<sup>66</sup>.

Vragen, tussenkomsten en interpellaties zijn er van W. Burgeon (PS), L. Outers (FDF) (die nota bene, in 1979 minister van Buitenlandse Handel was naast H. Simonet), O. Deleuze (Ecolo), L. Vanvelthoven (SP), W. Kuijpers (VU), G. Coëme (PS), H. Van Wambeke (CVP), F. Geyselings (Agalev) en B. Risouopoulos (FDF)<sup>67</sup>.

(64) *General Assembly. Official Records. 38e Session. Plenary Meetings. Verbatim Records*, 34e Meeting, 20 oktober 1983, blz. 600 (eigen vertaling uit het Engels).

(65) VN-documenten A/39/PV.32 van 18 oktober 1984; A/40/PV.37 van 16 oktober 1986; A/41/PV.45 van 23 oktober 1986; A/42/PV.36 van 15 oktober 1987 en A/43/PV.33 van 20 oktober 1988. Elk jaar opnieuw werd er in AV ook gestemd over een resolutie ingediend door de Aseanlanden over de grond van de kwestie. België heeft deze resolutie telkens gesponsord en vanaf 1982 ook soortgelijke resoluties in de VN-Mensenrechtencommissie te Genève. Het betreft AV-resoluties A/RES.37/6 van 28 oktober 1982; A/RES/38/3 van 27 oktober 1983; A/RES/39/5 van 30 oktober 1984; A/RES/40/7 van 5 november 1985; A/RES/41/6 van 21 oktober 1986; A/RES/42/3 van 14 oktober 1987 en A/RES/43/19 van 3 november 1988 en de resoluties van de Mensenrechtencommissie 1982/13 van 25 februari 1982; 1983/5 van 15 februari 1983; 1984/12 van 29 februari 1984; 1985/12 van 27 februari 1985; 1986/25 van 10 maart 1986; 1987/6 van 19 februari 1987 en 1988/6 van 22 februari 1988. Over de resoluties van de Mensenrechtencommissie, zie hoger, voetnoot 25.

(66) *Parlementaire Handelingen*. Kamer, 1981-82, 22 november 1982, blz. 375.

(67) W. Burgeon: Vraag nr. 123 van 17 september 1982. In: *BVA*, Kamer, 1981-82, nr. 42, 26 oktober 1982, blz. 2840-2841; Vraag nr. 222 van 23 september 1983. In: *BVA*, Kamer, 1983-84, nr. 1, 8 november 1983, blz. 25; Vraag nr. 58 van 15 januari 1985. In: *BVA*, Kamer, 1984-85, nr. 13, 12 februari 1985, blz. 1385. L. Outers: *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1981-82, 27 oktober 1982, blz. 202 en 22 november 1982, blz. 374-375. O. Deleuze: *Ibidem*, 27 oktober 1982, blz. 203. L. Vanvelthoven: *Ibidem*, blz. 207. W. Kuijpers: Vraag nr. 10 van 5 november 1982. In: *BVA*, Kamer, 1982-83, nr. 4, 30 november 1982, blz. 206 en *Parlementaire Handelingen*. Kamer, 1981-82, 22 november 1982, blz.



De afwijking van de Belgische erkenningsdoctrine wordt aangeklaagd, de Rode Khmer-gruwelen worden verafschuwed, de coalitie verworpen. Die coalitie is voor 80% Rode Khmer zo wordt gesteld; Sihanouk en Son Sann zijn ondanks hun weerszin in die coalitie gedwongen; zij zijn allicht eerbare lui maar vertegenwoordigen niemand. België had zich moeten onthouden, daarover zijn de genoemde parlementsleden het eens.

In zijn replieken herhaalt L. Tindemans nog eens dat België de invasie wou afkeuren en géén van beide regimes erkent. België onderhoudt wel contacten met de fracties van Sihanouk en Son Sann<sup>68</sup>. L. Tindemans beroept zich ook op de grote meerderheid in de Verenigde Naties en in de EG (enkel Frankrijk en Ierland onthielden zich in 1982 nog). Boven alles beklemtoont hij echter de Belgische relaties met Asean: "Je peux vous assurer que les relations avec ces pays sont vraiment très bonnes. C'est -je crois- bien pour la Communauté européenne mais *c'est favorable également pour notre pays* qui y est connu et apprécié... Ces pays sont *extrêmement sensibles aux réactions européennes. Toute acte hostile à leur attitude ou à leurs propositions est considérée comme acte hostile à leur égard.* Lorsque ces pays nous ont demandé d'interpréter ce gouvernement à trois comme étant le début d'un changement dans cette région, et donc de soutenir leur demande, j'ai cru de mon devoir de le faire"<sup>69</sup>.

Door vice-voorzitter te worden van de ad hoc-commissie van de VN-Conferentie over Cambodja (zie hoger II.D) heeft België haar relaties met Asean nog willen versterken: "...d'autres pays auraient accepté cette vice-présidence avec plaisir et le fait qu'elle fut proposée à la Belgique ne peut être négligé..." "*Ceci nous a permis de prendre contact avec les pays de l'Asean, contacts qui ont donné lieu à la création de liens très solides entre la C.E. et l'Asean et entre notre pays et l'Asean. Les pays de l'Asean sont parmi nos meilleurs amis du monde. Cette relation est plus qu'une relation normale, c'est une relation préférentielle*"<sup>70</sup>.

L. Tindemans zegt ook wat dat België oplevert: "*België heeft er belang bij om op alle vlakken de beste betrekkingen in stand te houden met de Asean-landen.* Sedert het begin van de jaren tachtig zijn onze betrekkingen met die landen trou-

375. G. Coëme (interpellatie). *Ibidem*, blz. 372-373. H. Van Wambeke. *Ibidem*, blz. 373-374. F. Geyselings: Vraag nr. 57 van 14 januari 1983. In: *BVA, Kamer*, 1982-83, nr. 14, 8 februari 1983, blz. 931. B. Risoupoulos (interpellatie): *Parlementaire Handelingen, Kamer*, 1984-85, 8 mei 1985, blz. 2577-2578 en 2581.

(68) Beide hebben, na een officieus bezoek van Sihanouk in september 1983 aan België, een gemeenschappelijk Informatiebureau mogen vestigen in Brussel. Zie *Voor een Belgisch Aziëbeleid, a.w.*, blz. 98. Een vraag van senator H. Lahaye (PVV) tijdens het debat over de begroting van Buitenlandse Betrekkingen op 20 mei 1985, naar de activiteiten van dit Informatiebureau is door de minister onbeantwoord gelaten. *Parlementaire Handelingen, Senaat*, 1984-85, 20 mei 1985, blz. 2585.

(69) *Parlementaire Handelingen, Kamer*, 1982-83, 27 oktober 1982, blz. 214-215.

(70) *Parlementaire Handelingen, Kamer*, 1983-84, 28 februari 1984, blz. 1886 (zie ook blz. 1834-1836) en 1984-85, 8 mei 1985, blz. 2580.

wens aanzienlijk toegenomen en gediversifieerd... .. onze uitvoer naar de Asean is tijdens de jongste vijf jaar verdrievoudigd en bereikte 26 miljard frank in 1983. In datzelfde tijdperk nam onze invoer toe met 50 pct. Sinds 1982 vertoont de handelsbalans van de BLEU met de Asean een batig saldo, dat in 1983 zowat 10 miljard frank bedroeg" <sup>71</sup>.

Na mei 1985 valt de parlementaire discussie over Cambodja stil (daarover verder onder C.3). De kwestie komt pas terug ter sprake op 7 maart 1989. In de Senaat vraagt Mevr. H. Hanquet dan terug opnieuw dat België zich zou inspinnen om de VN-zetel van Cambodja vacant te laten. L. Tindemans gaat op die vraag evenwel niet in, maar verwijst naar de onderhandelingen die inmiddels over Cambodja worden gevoerd en waarover hij door de zoon van Prins Sihanoeek werd ingelicht tijdens de begrafenis van de Keizer van Japan <sup>72</sup>.

### C. Bespreking van het Belgisch standpunt en de toelichting ervan

Het Belgisch standpunt inzake de Cambodjaanse vertegenwoordiging en regering is tijdens het ministerschap in feite niet veel veranderd en behoeft dus slechts weinig commentaar.

Ondanks de opgetogenheid over het totstandkomen van de coalitie aanziet België deze niet als een regering. De coalitie heeft blijkbaar toch niets wezelijks aan de Rode Kmer aanwezigheid veranderd, dat geeft België dus toe. Maar desondanks blijft België de VN-zetel toewijzen aan iets wat ze niet als een regering beschouwt.

Terloops is uit het antwoord op een informatieve vraag van J. De Bremaeker (SP), naar de landen waarmee België géén diplomatieke relaties meer onderhoud, over Cambodja nog het volgende gebleken :

#### "3. Cambodja.

Oorzaak : verbreking van de diplomatieke betrekkingen door België na de militaire interventie van Vietnam in Cambodja.

Begindatum van deze toestand : 5 januari 1979." <sup>73</sup> Men kan zich afvragen waar die datum, 5 januari 1979, op slaat ; Phnom Phenn viel op 7 januari 1979. Vermoedelijk is 5 januari de laatste dag dat de Belgische ambassadeur in Kuala Lumpur feitelijk nog contact gehad heeft met de Rode Khmers. Nochtans is hoger ge-

(71) *Parlementaire Documenten*, Senaat, 1984-85, nr. 5-VIII-4, blz. 27-28 en ook *Voor een Belgisch Aziëbeleid, a.w.*, blz. 60-61.

(72) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1988-89, 7 maart 1989, blz. 1859 (H. Hanquet) en blz. 1875 (L. Tindemans). Bemerkt dat op dat ogenblik R. Jennar, die later nog ter sprake komt, parlementair adviseur van H. Hanquet was. Op 2 juni 1989, enkele dagen voor het einde van L. Tindemans' ministerschap, werden nog twee schriftelijke vragen gesteld door N. Maes (VU) en H. De Belder (VU). Zij zullen beantwoord worden door M. Eyskens.

(73) Antwoord op vraag nr. 31 van J. De Bremaeker (SP) van 29 januari 1985. In : *BVA*, Senaat, 1984-85, nr. 20, 26 februari 1985, blz. 917.

bleken (I.C.2) dat België eind 1979 nog relaties met de Rode Khmer wilde onderhouden. In feite betreft het hier dus een antedatering.

Tenslotte dient nog opgemerkt dat onder L. Tindemans het delicate taalgebruik van de Belgische doctrine volledig verlaten wordt. Er wordt nu zonder blozen te pas en te onpas gebruikt gemaakt van de termen erkenning, niet erkenning, regering enz. Nochtans: België erkent geen regeringen.

#### D. Achtergronden

1. Met de vorming van een coalitie-"regering" had Asean en het Westen gehoopt in te breken in de Cambodjaanse vertegenwoordiging (zie hoger II.D.2). Daarin is men niet geslaagd. Van meet af aan was het duidelijk dat de Rode Khmers het overwicht in de coalitie behielden: zo onder meer het volledige diplomatieke korps, vlag, insignes, benaming enz. Ook op het terrein zijn de Rode Khmers de sterkste gebleven. Ondanks Westers militaire steun zijn Son Sann en Sihanouk nooit een militair tegengewicht voor de Rode Khmers geweest. Enig resultaat is dat de VN-zetel aan "Democratisch Kampuchea" bleef toebehoren en de Rode Khmers zich hieraan en aan de coalitie bleven voeden en versterken <sup>74</sup>.

2. Nadat de Vietnamese troepen in het droogseizoen van 1984-85 alle militaire en vluchtelingenkampen van het Cambodjaanse grondgebied verdreven hadden is de situatie ter plaatse totaal in een impasse verzeild <sup>75</sup>. Verder dan dat zou Vietnam de Rode Khmers cum socii niet meer kunnen verdrijven. Vanuit de Thaise beschutting zouden zij echter een niet aflatende en uitputtende guerilla kunnen blijven voeren. Een uitweg uit die impasse lijkt niet in zicht.

Rond eind 1987 beginnen echter diplomatieke openingen te ontstaan met de ontmoetingen in Frankrijk tussen Hun Sen, sinds 1985 minister te Phnom Penh, en Sihanouk. In 1988 komen onderlinge gesprekken tot stand tussen de Cambodjaanse fracties, tussen de landen uit de regio, tussen de grootmachten.

Achtergrond daarbij is zeker niet alleen de patstelling in Cambodja maar vooral de veranderde internationale context. In Indo-China is Thailand nu de sterkste macht geworden, Vietnam is vrijwel uitgeput en alleszins sterk verzwakt. Er valt van hen niet veel meer te vrezen. In de Sovjetunie is M. Gorbatsjov aan de macht gekomen. De relaties SU-China en SU-US verbeteren aanzienlijk. Vietnam kondigt eerst een gedeeltelijke en voorwaardelijke, nadien, in het voorjaar van 1989, een onvoorwaardelijke en volledige terugtrekking aan.

(74) Zie J.M. VAN DER KROEF, a.w., blz. 2-4 en B.K. GORDON. The Third Indochina Conflict. In: *Foreign Affairs*, 1986, nr. 1, blz. 75-76.

(75) Voor de ontwikkelingen in en rond Cambodja, zie vooral M. LEIFER, a.w. 1989 en verder J.M. VAN DER KROEF, a.w.; N. CHANDA. Le Cambodge et les grandes puissances. In: *Politique étrangère*, 1989, nr. 4, blz. 639-653 en B.K. GORDON. The third Indochina Conflict. In: *Foreign Affairs*, 1986, nr. 1, blz. 66-85.

3. Met de komst van L. Tindemans op het departement begint een periode van een druk op Azië gericht beleid. Vooral ten aanzien van Asean vermenigvuldigen de contacten. In dat kader neemt hij ook initiatieven in verband met de Cambodjaanse kwestie : hij bezoekt Moskou, praat met China, neemt contact met Vietnam enz.

In *Voor een Belgisch Aziëbeleid*, een publikatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van december 1984, waar deze initiatieven worden opgesomd, wordt duidelijk gesteld welke rol Asean in de Belgische houding ten aanzien van Cambodja speelt : met zoveel woorden wordt er gezegd dat België haar beleid terzake op Asean heeft afgestemd en België de Aseaninitiatieven met betrekking tot Cambodja actief ondersteunt, hetgeen door de Aseanlanden ten eerste wordt gewaardeerd. Het document verwijst ook naar regelmatig politiek overleg met Asean op diverse niveaus : EG-Asean conferenties en bijeenkomsten van de zgn. Dialooglanden (EG-landen, VS, Canada, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland), maar ook informele contacten in een "open en vriendelijke sfeer" met de Asean-ambassadeurs in Brussel in een zgn. Asean-Brussels Committee (ABC)<sup>76</sup>.

Die houding van België heeft haar voorzeker vele voordelen opgeleverd, maar men kan zich afvragen of België daardoor niet alle onafhankelijkheid en manoeuvreerruimte terzake heeft verloren : de Belgische stellingname ten aanzien van Cambodja wijzigen kan niet meer zonder de preferentiële relaties met Asean op een helling te zetten (L. Tindemans opvolger, M. Eyskens zal dat nog ondervinden).

Merkwaardig is dat na 1985 de Belgische activiteit omtrent Azië, Asean en Cambodja lijkt stil te vallen. In de parlementaire teksten vindt men geen grote uitweidingen over Belgische initiatieven terzake meer terug. Misschien heeft dit te maken met de gewijzigde toestand en directe onderhandelingen waarin België geen rol meer te spelen heeft. Opvallend is tevens dat de parlementsleden zelf de kwestie Cambodja niet meer ter sprake brengen. Misschien eveneens omdat België terzake minder optreedt of omdat de Cambodjaanse kwestie in haar geheel op de achtergrond of in de stilte is verdwenen.

4. De niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties die al die jaren op het terrein zelf actief optreden, in Cambodja en aan de grenzen ervan, zijn daarentegen initiatieven beginnen nemen om de Cambodjaanse kwestie niet in de vergethoek te laten <sup>77</sup>. In 1986 richtten zij een internationaal NGO-forum op dat politieke actie in die zin moest ondernemen. Daarvoor werd ook iemand vrijgesteld, aanvankelijk de Brit J. Pedler, nadien de Belg R. Jennar.

(76) *Voor een Belgisch Aziëbeleid*. Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, december 1984, blz.65-66, 89-92, 97-101.

(77) Gesprek met R. Jennar op 31 mei 1990 en met E. Todts (Oxfam België) op 21 juni 1990 te Brussel.

Eerste initiatief van het forum was het opstellen en publiceren van een gestofteerd dossier dat hun eisen kracht kon bijzetten. Het werd in februari 1988 in verschillende talen gepubliceerd (E. MYSLIWIEC. *Punishing the Poor.*)<sup>78</sup>. Het NGO-forum brengt vooral de isolatie en het embargo van Cambodja onder de aandacht. Terwijl de diplomatieke molen in stilte langzaam verder maalt blijven miljoenen Cambodjanen immers noodlijdend. Door de niet-erkenning van de feitelijke machthebbers zijn de Cambodjanen binnen de nationale grenzen tussen haakjes geplaatst. Cambodja is zo het enige ontwikkelingsland ter wereld waar de ontwikkelingsorganisaties van de VN weg blijven (behalve UNICEF) en bilaterale relaties met of hulp vanuit de meeste landen van de wereld zijn onbestaande<sup>79</sup>.

In België komt het forum vooral in 1989 naar buiten : moties worden gepubliceerd, persconferenties georganiseerd, parlementairen aangesproken, enz. Ledenorganisaties van het forum in België zijn : Broederlijk Delen - Entraide et Fraternité, Oxfam, Quaker Council for European Affairs en Socialistische Solidariteit - Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking. Deze organisaties verzekerden zich in april 1989 van de steun van het NCOS en het CNCND, en ook van Médecins Sans Frontières - Artsen Zonder Grenzen - België. Te samen deden zij begin mei 1989 een publieke oproep aan de Belgische regering om het embargo op ontwikkelingshulp aan Cambodja op te heffen en in de VN te stemmen voor het onbezet laten van de Cambodjaanse zetel<sup>80</sup>. Met de komst van M. Eyskens op het departement, en vooral de terugtrekking van Vietnam in september 1989 zal het forum verder aanzienlijke politieke drukking gaan uitoefenen.

### E. Besluit

De totstandkoming van de coalitie tussen de Rode Khmers, Son Sann en Siha-noek kon de VN-zetel van Cambodja voorgoed uit handen houden van het Heng Samrinregime. Geen van beide werd echter door België als regering van Cambodja erkend.

In het Belgisch Parlement stuitte deze politiek op steeds feller protest maar L. Tindemans hield vast aan de uitgestippelde koers in het zog van de Aseanlanden. Daardoor kon hij de Belgische relaties met Asean verstevigen en verzilveren met een groeiende en positieve handelsbalans. Na 1985 werd het stil rond Cambodja : op het terrein ontstond een militaire patstelling, de diplomatie boekte geen vooruitgang, in het Belgisch Parlement verstomden de kritieken.

(78) De Franse vertaling werd door Oxfam-België verzorgd : *Les dessous d'une impasse ou l'isolement du Kampuchea*. Brussel, Oxfam, 1988. 184 blz.

(79) Zie hieromtrent ook R. JACKSON. Disasters and the United Nations : International Operations, Science and Politics. In : *Interdisciplinary Science Review*, 1986, nr. 4, blz. 341-345.

(80) Zie *De Standaard*, 8 mei 1989.

In 1986 sloegen verscheidene ontwikkelingsorganisaties de handen in elkaar om Cambodja onder de aandacht te houden en het internationaal isolement van het land aan te klagen. Ook in België werd dit samenwerkingsverband actief. Pas vanaf eind 1987 ontstonden terug diplomatieke openingen in de Cambodjaanse kwestie. Ook hier bleek het uitdoven van de Koude Oorlog zich te laten gevoelen.

#### IV. Het ministerschap van M. Eyskens (19 juni 1989 -...)

Tijdens het ministerschap van M. Eyskens komt de kwestie Cambodja in een stroomversnelling. De eenzijdige terugtrekking van de Vietnamese troepen in september 1989 definieert het Cambodjaanse probleem meer dan ooit in termen van een dreigende terugkeer van de Rode Khmers. In 1989 heeft de trage molen van de diplomatie deze ontwikkeling nog niet verwerkt, maar het jaar nadien maalt hij des te sneller. Eind 1990 lijkt de diplomatie de ontwikkeling ter plaatse zelfs te hebben ingehaald : op papier bestaat er dan een VN-vredesplan, op het terrein wordt nog hard doorgevochten.

##### A. De houding van België, haar opstelling in de VN

Alsof er niets gebeurd was, werden op 17 oktober 1989 de geloofsbrieven van de Rode Khmercoalitie voor de zevende opeenvolgende keer zonder stemming goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Echter voor de eerste maal sinds 1983 legde België, bij monde van P. Noterdaeme een verklaring af voor de deelname van België aan die aanvaarding : "Belgium joined the consensus because it refuses to agree to a Government's being put in place as the result of a violation by a state of the territorial integrity of another State. None the less, Belgium categorically condemns the odious Khmer Rouge regime and the countless atrocities of which it is guilty. Moreover, Belgium would not wish its position today to be interpreted as support -even implicit support- for a return to power by the Khmer Rouge régime"<sup>81</sup>.

Soortgelijke verklaring werd, in samenspraak blijkbaar, afgelegd door Groot-Brittannië en de BRD, die in de jaren voordien, zoals België, ook telkens (alleen maar) waren komen zeggen dat hun aanvaarding van het Credentials Committee-rapport geen erkenning inhield van de Afghaanse regering.

Op 16 november 1989, daags na de stemming over de Asean resolutie omtrent de grond van de Cambodjaanse kwestie, legt België bovendien nog een verklaring in dezelfde, zin af : "... Belgium wishes to state clearly *-and thereby to make the terms of the resolution even more explicit-* that such a political settlement must exclude any possible return to power by the Khmer Rouge. Indeed, the loathsome crimes of which it is guilty cannot but evoke horror and revulsion. Belgium totally

(81) VN-document A/44/PV.32 van 20 oktober 1989.

rejects that abominable régime and cannot agree that those responsible for genocide should exercise power once again in Cambodia" <sup>82</sup>.

In september-oktober 1990, een jaar na de terugtrekking van de Viëtnamese troepen, wordt het scenario dat zich sinds 1979 in de Verenigde Naties afspeelde drastisch gewijzigd. Het voorbije jaar kende drukke onderhandelingen op alle niveaus, onder meer tussen de vijf permanente Veiligheidsraadsleden. Tijdens hun zesde bijeenkomst op 27-28 augustus te New York bereikten zij een akkoord over een "framework for a settlement". Daarin voorzagen zij in de oprichting van een Opperste Nationale Raad (Supreme National Council - Conseil Nationale Suprême, voortaan: SNC) die de Cambodjaanse souvereiniteit zou belichamen en waaraan beide Cambodjaanse "regeringen" zouden deelnemen. Die SNC zou dan bevoegdheden overdragen aan een voorlopige VN-administratie (APRONUC - UNTAC) die vrije verkiezingen zou organiseren. De VN zou ook instaan voor een toezicht op een staakt het vuren, het terugtrekken van alle buitenlandse troepen, het einde van alle wapenleveringen, het in beslag nemen van de wapens, het inkwartieren van de strijdende partijen enz..

Belangrijk voor wat hier aan de orde is dat de SNC, als belichaming van de Cambodjaanse souvereiniteit, ook de internationale vertegenwoordiging van Cambodja zou aanduiden, dus ook de VN-vertegenwoordiging. Op 10 september 1990 stemden de 4 Cambodjaanse fracties (de regering in Phnom Penh enerzijds en de driedelige Rode Khmer-coalitie anderzijds) *in globo* met dit raamakkoord in. Tegelijk duidden zij ook de 12 leden van de SNC aan <sup>83</sup>.

De officiële instellingen van de Verenigde Naties hadden deze regeling enkel nog te bekrachtigen. De Veiligheidsraad deed dit op 20 september (Resolutie 668/1990) en de Algemene Vergadering op 15 oktober 1990 (Resolutie A/45/3). In beide gevallen gebeurde dit bij consensus, zonder besprekingen of verklaringen, zoals dit voordien tijdens consultatie door de leden was afgesproken. Er valt dan ook geen Belgische stellingname in dit verband te noteren.

Door bekrachtiging in VN-raad en AV werd de kwestie van de Cambodjaanse vertegenwoordiging meteen ook expliciet geregeld door de resolutie(s) over de grond van de kwestie zelf: voortaan zou dus de SNC namens Cambodja zetelen <sup>84</sup>. Tot nu toe (30 april 1991) is die SNC er echter niet in geslaagd een afvaardiging voor de VN aan te duiden. Het Credentials Committee heeft zich nog niet over diens

(82) VN-document A/44/PV.58 van 24 november 1989 en A/RE5/44/22 van 19 januari 1990.

(83) VN-document A/45/472 (S/21689) van 31 augustus 1990 (bevat het raamakkoord) en A/45/490 (S/21732) van 17 september 1990 (omtrent de aanvaarding van het akkoord en samenstelling van de SNC).

(84) Zie VN-documenten S/PV.2941 en S/RE5/668(1990) van 20 september 1990, A/45/PV.30 van 19 oktober 1990 en A/RE5/45/3 van 16 oktober 1990.



geloofsbrieven moeten uitspreken en zijn rapporten zijn nog niet door de AV goedgekeurd<sup>85</sup>.

De SNC heeft dus zijn zetel nog steeds onbezet gelaten. Vermits nu de Rode Khmer-coalitie op 18 september 1990 bij de opening van de 45ste AV zitting, eveneens laten weten had geen delegatie naar de VN te zullen afvaardigen en wel in afwachting van een aanstelling van een delegatie door de SNC, is sindsdien de zetel van Cambodja bij de VN de facto vacant.<sup>86</sup>

### B. Toelichting van het Belgisch standpunt

Toen M. Eyskens nog minister van Ontwikkelingssamenwerking was (3 april 1979/7 oktober 1980) heeft hij op markante wijze afstand genomen van de Belgische stellingname ten aanzien van Cambodja van zijn collega H. Simonet. In een interview zei hij, onder meer: "mijn persoonlijke stelling is echter, dat wij ons beter diplomatiek niet compromitteren met het walgelijke regime van Pol Pot,... ik vind het inderdaad nogal vreemd dat men het regime van Pol Pot zo lang de hand boven het hoofd houdt... ik vind dat het regime Pol Pot een regime is dat in de na-oorlogse periode op de meest flagrante en schandalige wijze de mensenrechten heeft geschonden. Dat doet de haren ten berge rijzen. Ik vind dat men die gewoon uit de UNO zou moeten gooien, zonder pardon, want er is geen plaats voor dergelijke mensen in een internationaal cenakel, dat vergadert in de geest van het handvest van de Verenigde Naties"<sup>87</sup>.

Ook als minister van Buitenlandse Zaken heeft M. Eyskens vrijwel onmiddellijk blijk gegeven van een andere houding t.a.v. Cambodja dan zijn voorgangers<sup>88</sup>. Elf dagen na zijn ambtsaanvaarding, op 30 juni 1989 moet M. Eyskens in de Senaat al deelnemen aan het begrotingsdebat van Buitenlandse Zaken.

H. Hanquet (PSC) vraagt hem of het niet tijd wordt om de Belgische houding ten aanzien van Cambodja te herzien: België heeft Vietnam willen straffen maar het zijn de Cambodjanen zelf die het meest hebben geleden onder het embargo dat daarmee gepaard gegaan is. De repliek van M. Eyskens is voorzichtig maar ver-raadt een zeker begrip voor het Cambodja van Heng Samrin en Hun Sen. M. Eys-

(85) Voor de werkzaamheden van het CC, zie VN-documenten 1/45/PV.1 van 25 september 1990 (samenstelling van de commissie), A/45/674 van 29 oktober 1990 (eerste rapport) en A/45/674/add.1 van 18 december 1990 (tweede rapport) en A/45/PV.36 van 9 november 1990. Bij de schorsing van de 45e zitting op 21 december 1990 werd de behandeling van de rapporten van het CC verschoven naar de herneming die zal plaats vinden net voor de opening van de 46e zitting (vermoedelijk september 1991). Zie VN-perscommuniqué GA/8165 van 21 januari 1991.

(86) Zie VN-document A/45/519 of S/21788 van 18 september 1990.

(87) Interview met P. De Moor in *Spectator*, 27 oktober 1979.

(88) Dat blijkt evenwel nog niet in het technisch antwoord op een informatieve vraag van Senator H. De Belder (VU) die nog aan L. Tindemans was gesteld. *BVA*, Senaat, 1988-89, nr. 37, 27 juni 1989, p. 1888 (schriftelijke vraag van H. De Belder, nr. 62 van 2 juni 1989).



kens spreekt over Hun Sen in termen van "le président du gouvernement actuel" en van "un gouvernement, dont certaines indications permettraient de dire qu'il est soutenu par la population". Het hernemen van politieke en economische relaties en het verlenen van ontwikkelingshulp maakt hij echter afhankelijk van een globale politieke regeling van de Cambodjaanse kwestie (hetgeen hij op 4 juli 1989 nog eens bevestigt in een antwoord op de schriftelijke vraag van N. Maes (VU))<sup>89</sup>.

In een ophefmakend interview met G. Poppe en C. Braekman dat later in *Oxfam-Nieuws* verschenen is laat M. Eyskens evenwel uitschijnen dat het inderdaad tijd is om de Belgische houding te wijzigen: "Ik geef U mijn persoonlijk gedacht. We hebben wellicht te lang een voor de buitenwereld onbegrijpelijke houding aangenomen... Het zou zeer inopportuun zijn denk ik, om in 1989 nog de indruk te wekken dat we het regime van de Rode Khmers steunen. Dat is aberrant, maar destijds kon Mijnheer Tindemans dat zeer rationeel en juridisch verklaren. Maar als andere landen, zoals Frankrijk, zich onthouden, dan zie ik niet in waarom België zijn houding moet handhaven..."<sup>90</sup>.

Hoewel deze verklaringen zelfs nog werden afgelegd voor de Vietnamese terugtrekking, heeft België nadien op 17 oktober de geloofsbrieven van de Rode Khmer-coalitie toch nog aanvaard. Enkel in *woorden* werd er van hen afstand genomen.

Een goede drie weken later, op 9 november 1989, wordt M. Eyskens in de Senaat geïnterpelleerd over "de nefaste rol van België bij de tragedie van het Cambodjaanse volk".

Het wordt een merkwaardig debat. P. Falise (PSC), S. Moureaux (PS), H. De Belder (VU) slaan vooreerst nagels met koppen: P. Falise duidt héél precies aan waar de Belgische diplomatieke traditie verlaten werd, hoe de zogenaamde coalitieregering door de Rode Khmers wordt gedomineerd, hoe de Rode Khmers zich door de VN-steun terug sterk hebben gemaakt. S. Moureaux klaagt het blindelings volgen van de Aseanlanden aan: "...il ne me semble pas souhaitable que le sort du peuple cambodgien puisse être confié exclusivement à l'avis fragile de quelques pays voisins, dont les mobiles sont souvent -c'est normale- loin d'être désintéressés". Hij stelt ook de resolutie in vraag die Asean elk jaar over de grond van de zaak indient. Zij zou te weinig rekening houden met de veranderde situatie ter plaatse, in het bijzonder de Vietnamese terugtrekking en het oprukken van de Rode Khmers. H. De Belder sluit zich bij deze opmerkingen aan en ook hij wijst op de nieuwe elementen in de zaak.

(89) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1988-89, 30 juni 1989, blz. 2996 (H. Hanquet), blz. 3015 (M. Eyskens) en *BVA*, Kamer, 1988-89, nr. 67, 4 juli, blz. 5378-5379 (schriftelijke vraag van N. Maes, nr. 104 van 2 juni 1989).

(90) De inhoud van het interview werd door *Oxfam* eerst op dinsdag 5 september 1989 bekend gemaakt tijdens een persconferentie (Zie *De Standaard*, 6 september 1989) en nadien gepubliceerd in *Oxfam Nieuws*, oktober 1989, nr. 77, blz. 9 en 10.

Maar alle drie lijken ze er van uit te gaan dat het via de Asean-resolutie is dat de zetel van Cambodja in de VN jaar op jaar aan de Rode Khmercoalitie wordt toegewezen. Zij vragen nog dat België die zetel in 1989 niet meer aan hen zouden toewijzen. Dat is op dat ogenblik echter al opnieuw gebeurd, een goede drie weken voordien!

M. Eyskens zegt dan dat hij de Belgische vertegenwoordiger toen, op 11 oktober 1989, een scherpe afkeuring van de Rode Khmers heeft laten uitspreken en dat hij de Asean-resolutie enkel zal steunen als die eveneens zulk een afkeuring zal bevatten.

Dat was echter niet het geval en zoals gezien heeft de Belgische vertegenwoordiger dergelijke veroordeling achteraf nog moeten toevoegen. Toch stemde België nog voor de resolutie en trok ze enkel haar sponsoring ervan terug.

Nochtans heeft M. Eyskens in zijn replieken op de interpellaties van H. Falise, S. Moureaux en H. De Belder opnieuw blijk gegeven van een gewijzigde instelling ten aanzien van Cambodja: "Het is juist dat de Vietnamese troepen het grondgebied van Cambodja hebben ontruimd"; "Ik constateer ook dat een bewind met de steun van Vietnam heeft bijgedragen tot het beëindigen van de moordpartijen"; "Helaas moeten wij vandaag vaststellen dat de vijandelijkheden zijn hernomen door de Khmers rouges en dat het Cambodjaanse leger moedig standhoudt..."<sup>91</sup>.

Na de goedkeuring van de Aseanresolutie, op 15 november 1989 komt er opnieuw parlementaire kritiek op de Belgische houding, in de vorm van vragen, interpellaties en tussenkomsten<sup>92</sup>.

Daarbij blijkt de verwarring tussen het rapport van het Credentials Committee (dat de zetel aan de Rode Khmer-coalitie toewijst) en de Asean-resolutie (die de Cambodjaanse kwestie ten gronde behandelt) nog steeds te bestaan. Tot zekere ergernis van M. Eyskens<sup>93</sup>.

(91) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1989-90, 9 november 1989, blz. 470-472 (interpellatie H. Falise), blz. 472-473 (S. Moureaux), blz. 473-474 (H. De Belder), blz. 474-475 (M. Eyskens).

(92) *Parlementaire Handelingen*. Kamer, 1989-90, 23 november 1989, blz. 592 (mondelinge vraag van H. Van Dienderen (Agalev) en blz. 592-93 (M. Eyskens); BVA, Senaat, 1989-90, nr. 13, 9 januari 1990, blz. 563-564 (schriftelijke vraag van H. De Belder (VU), nr. 17 van 7 december 1989); BVA, Senaat, 1989-90, nr. 14, 16 januari 1990, blz. 617-618 (schriftelijke vraag van H. Falise (PSC), nr. 18 van 11 december 1989); *Parlementaire Handelingen*, Kamer (Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen), 1989-1990, 15 februari 1990, blz. 12-13, 16-18 (interpellatie H. Van Dienderen (Agalev)), blz. 13-15 (interpellatie J. Van der Sande (SP)), blz. 15-16 (interpellatie N. Maes (VU)), blz. 18-20 (M. Eyskens), blz. 20-24 (debat, met deelname nog van H. Simons (Ecolo), H. Van Wambeke (CVP) en A.M. Neyts-Uyttebroek (PVV)).

(93) Zie vooral M. Eyskens' repliek op H. Van Dienderens mondelinge vraag in de Kamer op 23 november 1989, blz. 592 en tijdens het debat in de Kamercommissie, 15 februari 1990, blz. 20 en 22.

Maar het merendeel van de opmerkingen zijn wel terzake. België keurde een resolutie goed die de bezetting van Cambodja nog steeds betreurt, hulde brengt aan de voorgezette en effectieve strijd van het Cambodjaanse volk onder het leiderschap van S.N. Sihanouk, de nationale verzoening van al de Cambodjanen vraagt, geen expliciete veroordeling van de Rode Khmers inhoudt, geen hulp aan de bevolking in Cambodja voorziet.

Tegelijk blijkt dat de Belgische parlementairen die het woord nemen de Belgische houding ten aanzien van Cambodja in al zijn aspecten willen aangepast zien: niet enkel wat betreft de Cambodjaanse regering en vertegenwoordiging, maar ook inzake de isolatie van het land en het embargo, de indirecte steun via VN-organisaties en anderszijds aan de Rode Khmers, de bilaterale ontwikkelingshulp, de voorgestelde politieke regelingen, de relatie met Vietnam, enz. Kortom men wil de hele logica van de politiek ten aanzien van Cambodja omgekeerd zien: een grotere afstand tegenover de Rode Khmers én de coalitie waar ze in zitten en toenadering tot het regime in Phnom Penh.

De parlementairen (naast H. Falise (PSC), S. Moureaux (PS), H. De Belder (VU) zijn dat ook H. Van Dienderen (Agalev), N. Maes (VU), J. Van der Sande (SP), H. Simons (Ecolo), H. Van Wambeke (CVP) en A.-M. Neyts-Uyttebroeck (PVV)) klagen de Belgische houding in haar geheel en tot in de details aan en de kennis van het dossier is daarbij merkbaar verhoogd. Aan deze beide vaststellingen is de actie (van de Belgische leden) van het NGO-forum zeker niet vreemd.

Na de drievoudige interpellatie van H. Van Dienderen (Agalev), N. Maes (VU) en J. Van der Sande (SP) op 15 februari 1990 in de Kamercommissie wordt voor het eerst over de Cambodjaanse kwestie een motie neergelegd door H. Simons (Ecolo) waarin ondermeer directe bilaterale hulp aan Cambodja wordt gevraagd en de erkenning van het regime in Phnom Penh. Ondanks de deelname van leden van de regeringsmeerderheid aan de kritiek op het Belgisch beleid komt het, op 15 maart 1990, daarover echter niet tot een stemming. De meerderheid steunde de eenvoudige motie <sup>94</sup>.

Toch blijkt de wrevel over de Belgische houding in 1989 nog aanwezig te zijn bij verdere tussenkomsten in november 1990, wanneer J. Daras (Ecolo) en J. Van der Sande (SP) erop terugkomen. Maar meer dan ooit gaat het debat dan (na de VN resoluties S668/1990 en A/45/3) over het opheffen van het embargo tegen Cambodja, het sturen van bilaterale hulp en het daadwerkelijk ondersteunen van een uitbanning van de Rode Khmers <sup>95</sup>.

(94) *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1989-1990, 15 maart 1990, blz. 1752-1754 en 1761 met stemverklaring van H. Van Dienderen (Agalev) en J. Van der Sande (SP).

(95) *Parlementaire Handelingen*, Kamer (Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen), 1990-91, 26 november 1990, blz. 2-4 en 5 (interpellatie J. Daras (Ecolo)), 4-5 (M. Byskens) en 5-6 (J. Van der Sande). Zie ook nog BVA, Kamer, 1990-91, nr. 143, 5 februari 1991, blz. 12171-12172 (schriftelijke vraag nr. 282 van H. Van Dienderen (Agalev) van 4

In zijn replieken op al deze opwerpingen beklemtoont M. Eyskens dat hij persoonlijk een grotere afstand zou genomen hebben ten aanzien van het sinds 1979 gevoerde beleid, maar dat België niet verder kon. Daarbij wijst hij vooral op de solidariteit met de andere EG landen en ook de vriendschap met Asean duikt terug op, in het bijzonder met Indonesië.

De aanvaarding van de geloofsbrieven van de Rode Khmer-coalitie op 17 oktober 1989 zou gebeurd zijn "à la demande expresse de mon ami et collègue le ministre des Affaires Etrangères de l'Indonésie" en zijn sterke overredingskracht <sup>96</sup>.

De aanvaarding van de Aseanresolutie door België kwam er om "solidaire met haar EG partners... uiting (te geven) aan haar gehechtheid aan het vredesproces voor Cambodja en haar waardering voor de vooraanstaande rol van de Aseanlanden in het zoeken van een globale politieke oplossing voor het conflict. Door solidair te blijven met de EG zou België in de Gemeenschap een debat op gang hebben kunnen brengen. België sponsorde de resolutie echter niet, om zo in de gelegenheid te worden gesteld een bijkomende verklaring af te leggen <sup>97</sup>. Bovendien wijst M. Eyskens er op dat België in de Mensenrechten Commissie in Genève op 19 februari 1990 de jaarlijkse resolutie (in de lijn van die in de AV) niet meer gesponsord had én zich bij de stemming erover onthield <sup>98</sup>. Al bij al zou België toch voor de andere landen afstand genomen hebben van de Westerse aanpak en "cette attitude est maintenant suivie pratiquement par tous les pays y compris ceux de la Communauté Européenne" <sup>99</sup>.

Verder heeft M. Eyskens zich bereid verklaard om de diplomatieke betrekkingen met Vietnam terug op ambassadeursniveau te brengen, maar op de vraag naar een officiële zending naar Cambodja of bilaterale ontwikkelingshulp voor dat land is hij niet ingegaan <sup>100</sup>. Zulke stappen zijn voorbehouden voor na een definitieve regeling van het conflict. Een actieve inzet van België voor zulke regeling heeft

---

januari 1991) en nr. 153, 23 april 1991, blz. 13084-13085 (schriftelijke vraag nr. 314 van J. Daras (Ecolo) van 14 maart 1991).

(96) Zelfde debat als in vorige voetnoot, blz. 4 dan.

(97) Zie M. Eyskens' reacties tijdens hogergenoemde debatten e.d., in het bijzonder Kamer, 23 november 1989, blz. 593; Kamercommissie, 15 februari 1990, blz. 18-19; BVA, Senaat, 9 januari 1990, blz. 564 (citaat).

(98) Zie Kamercommissie, 26 november 1990, blz. 4 (zie hoger voetnoot 95) en VN-Documenten E/1990/22 of E/CN.4/1990/94, blz. 34-37 en 206-207. België was co-sponsor van deze resolutie sinds 1982. Zie hoger voetnoot 25. M. Eyskens vergat te zeggen dat op 19 februari 1990 alle EG-landen hun sponsoring van deze resolutie hadden ingehouden.

(99) Zie Kamercommissie, 26 november 1990, blz. 5.

(100) In januari 1991 werd P. Steel Belgisch ambassadeur bij de Socialistische Republiek Vietnam. *Le Peuple*, 31 januari 1991. Zie ook *De Standaard* en *De Morgen*, 19 mei 1990 waarin deze beslissing reeds aangekondigd wordt.

M. Eyskens evenmin op het oog. België beperkt zich tot het ondersteunen van de diplomatieke inspanningen van derden terzake<sup>101</sup>.

### C. Bespreking

In 1989 keurde België de geloofsbrieven van de Rode Khmer-coalitie in de VN nog steeds goed. Geen verandering van het beleid in die zin dus. Nochtans hadden de Vietnamezen Cambodja intussen verlaten zodat men van de regering van Heng Samrin en Hun Sen niet meer kon zeggen dat zij voor haar effectiviteit volledig van Vietnam afhankelijk was. Vermits de terugtrekking echter niet plaatsgevonden had in het kader van een globale politieke regeling van het conflict onder VN toezicht, heeft men in de VN geweigerd die terugtrekking te aanvaarden en zodoende een fictie bijgecreëerd<sup>102</sup>. Nochtans had het Amerikaanse State Department begin november de Vietnamese terugtrekking bevestigd<sup>103</sup>.

Het statuut van de SNC die in 1990 de jure de VN-zetel van Cambodja toegevoegd kreeg is niet duidelijk. Volgens de VN documenten is deze Opperste Nationale Raad "the unique legitimate body and source of authority in Cambodia during the transitional period" en "the embodiment of the independence, sovereignty and unity of Cambodia. It should represent Cambodia externally and occupy the seat of Cambodia at the United Nations, in the UN specialised agencies, and in other international institutions and international conferences"<sup>104</sup>.

Toch wordt ook deze SNC niet als de regering van Cambodja aanzien. Iedereen, zoals ook de 12 EG landen inclusief België, blikte vooruit en wenste betrekkingen aan te knopen met de regering die na vrije verkiezingen aan de macht komt<sup>105</sup>. Tot dan blijft eigenlijk de situatie behouden die al jaren bestond, namelijk dat er geen enkele instantie als regering van Cambodja wordt erkend maar er wel een

(101) Zie vooral Senaat, 30 juni 1989, blz. 416; BVA, Senaat, 16 januari 1990, blz. 618; BVA, Kamer, 5 februari 1991, blz. 12171 en 12172. In een evaluatie van zijn buitenlands beleid dat in maart 1991 aan de pers werd voorgesteld noemde M. Eyskens het Belgisch beleid inzake Cambodja niettemin *grondig* gewijzigd. M.E. [M. EYSKENS] *België's buitenlands beleid*. Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 maart 1991, blz. 11.

(102) Zoals gezegd werd in de Asean-resolutie van 16 november 1989 de bezetting van Cambodja nog steeds betreurd. Zie VN-document A/RES/44/22.

(103) Zie bijvoorbeeld W.S. TURLEY. *The Khmer War: Cambodia after Paris*. In: *Survival*, 1990, nr. 5, blz. 451, voetnoot 11. Zoals hoger vermeld erkende ook M. Eyskens in het Parlement de terugtrekking van de Vietnamese troepen. De Britse minister van Buitenlandse Zaken, D. Hurd, deed hetzelfde in het Lagerhuis. *De Standaard*, 10-11-12 november 1989.

(104) VN-document A/45/472 of S/21689 van 31 augustus 1990, blz. 8.

(105) "De Twaalf verwachten dat er vruchtbare betrekkingen met de als gevolg van een algemene politieke regeling democratisch verkozen Cambodjaanse regering zullen worden aangeknoopt", *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, 1990, nr. 1-2, blz. 102-103. Deze houding werd nog eens bevestigd door Ambassadeeraad L. Verhille, Diensthoofd Azië van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een telefoongesprek op 3 april 1991.

institatie wordt aanvaard die het land internationaal vertegenwoordigt. Overigens blijft op de SNC de smet rusten van de Rode Khmer-aanwezigheid. Ook in dat opzicht is er niet veel veranderd. De Rode Khmers bezetten er weliswaar slechts 2 zetels van de 12, maar de SNC beslist bij consensus. Verder zetelen de 12 SNC leden enkel als "representative individuals" zodat nog steeds vermeden is het regime in Phnom Penh een officiële vertegenwoordiging te erkennen<sup>106</sup>. En tenslotte wordt de SNC zoals voorheen de coalitie van Rode Khmers en Sihanouk en Son Sann, voorgesteld als noodzakelijk onderdeel van een politieke regeling van het conflict waarbij dan -zo hoopt men nu- via vrije verkiezingen de Rode Khmers zouden worden weggestemd<sup>107</sup>.

#### D. Achtergronden

1. Na de Viëtnamese terugtrekking uit Cambodja zijn de drie verzetsgroepen meteen in het offensief gegaan. Berichten over militaire successen van de Rode Khmers hebben de Westerse publieke opinie wakker geschud<sup>108</sup>.

Niet alleen in België maar ook in andere westerse landen gingen meer en meer stemmen op om het beleid ten aanzien van Cambodja te wijzigen. Met enig succes. Zo stuurden Groot-Brittannië, Nederland en Frankrijk sinds november 1989 semi-officiële delegaties naar Cambodja om er de situatie ter plaatse te onderzoeken al dan niet met oog op bilaterale hulp<sup>109</sup>.

In het Europees Parlement werden, na scherpe andersluidende resoluties in het verleden, resoluties aangenomen die om een gewijzigd beleid vroegen, onder meer om een erkenning van de feitelijke regering van Cambodja, het vacant laten van de VN-zetel en hulp aan Cambodja<sup>110</sup>. Op 18 februari 1990 kwam uit Kuching

(106) Zie hoger voetnoot 83.

(107) Zie bijvoorbeeld, M. Eyskens in het debat van de Kamercommissie op 15 februari 1990, blz. 19. Volgens de *Far Eastern Economic Review* van 7 maart 1991, blz. 25-26 zouden de Rode Khmers dank zij een charme offensief in de landelijke gebieden die zij controleren echter zo'n 20% van de stemmen kunnen winnen!

(108) Over "het uitbreken van de burgeroorlog" en zijn gevolgen, zie onder andere W.S. TURLEY, *a.w.*, blz. 442 e.v.; N. REGAUD. Le bilan de trois mois de combats. In: *Politique étrangère*, 1989, nr. 4, blz. 679-681; J. PEDLER. The Cambodia Alert. In: *The World Today*, 1990, nr. 7, blz. 121-123,...

(109) Een overzicht van de houding der Westerse landen en de evolutie ervan zouden soortgelijke studies als deze vergen: die lijken voorlopig nog niet voorhanden te zijn. Een relaas van de debatten in Groot-Brittannië, Ierland, Frankrijk, Duitsland en de VS werd gedaan door R. Jennar en M. Banotti (Iers Europarlementslid) in een gesprek met eerstgenoemde op 31 mei 1990 in Brussel en in een panelgesprek dezelfde dag te Brussel waaraan ook R. Ravenna deelnam (adjunct-hoofd van de Zuid-Oost Azie divisie van de Commissie van de Europese Gemeenschap). Zie ook *De Standaard*, 10-11-12 november 1989, 2 en 19 februari 1990: *Le Soir*, 3 november 1989, *Internationale Samenwerking*, 1990, nr. 4, blz. 4 e.v.; *Keesings Historisch Archief*, mei 1990, blz. 326 en 330.

(110) Zie de resoluties van 23 november 1989 en 18 januari 1990. In een resolutie van 10 oktober 1990 werd echter gesteld dat de autoriteiten in Phnom Penh voorlopig niet

(Maleisië) waar net tevoren een EG-Asean ontmoeting plaatsgevonden had (op 17 februari) het bericht dat de EG de Rode Khmer-coalitie voortaan in de VN niet meer zou steunen. Het bericht haalde echter alleen de Belgische pers en werd nergens bevestigd <sup>111</sup>. Wel bleek dat in de VN-Mensenrechtencommissie te Genève geen enkel EG-land de resolutie over Cambodja nog gesponsord had (op 16 februari 1990 ingediend) (bij de stemming op 1 februari had België zich bovendien, zoals vermeld, onthouden).

Belangrijker en algemeen bevestigd was de verklaring die door de VS minister van Buitenlandse Zaken J. Baker werd afgelegd, nl. dat de VS de Rode Khmers in de VN niet meer zou steunen. J. Baker voegde er bovendien aan toe bereid te zijn gesprekken te beginnen met Vietnam en later zei hij nog dit ook met Phnom Penh te zullen doen <sup>112</sup>.

2. Eind 1989 was het echter nog lang niet zover. In de pers zijn berichten verschenen dat M. Eyskens toen inderdaad de bedoeling had om een grotere afstand te nemen van de westerse houding ten aanzien van Cambodja maar dat hij onder druk kwam te staan om dit niet te doen. Van zodra M. Eyskens' uitspraken in *Oxfam-Nieuws* bekend werden, werd de tekst van het bewuste interview bij *Oxfam* opgevraagd door verscheidene ambassades <sup>113</sup>. De VS en Singapore zouden België om uitleg gevraagd hebben zodat men zich hier zorgen maakte over "het dertigtal bedrijven dat België in Singapore heeft" <sup>114</sup>.

R. Jennar, NGO-vertegenwoordiger, getuigt dat hij Belgische diplomaten, gevraagd om een wijziging van het Belgisch standpunt meermaals heeft horen re-

---

moeten erkend worden (gezien het VN-vredesplan). *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 1989, C 233/101; 1990, C 38/74; 1990, C 284/61. Voor de eerdere resoluties van het Europese Parlement over Cambodja zie *Ibidem*, 1979, C 266/54; 1979, C 289/41; 1980, C 59/63; 1980, C 117/16; 1980, C 147/119; 1980, C 197/84; 1981, C 327/109; 1982, C 87/80; 1986, C 227/123; 1987, C 7/137; 1989, C 47/137.

(111) Het bericht dat "door diplomaten was bekend gemaakt" is in geen enkele officiële tekst terug te vinden en kreeg inderdaad uitsluitend aandacht in de Belgische pers (Zie bijvoorbeeld *De Morgen* en *De Standaard*, 19 februari 1990 en *BRT-Actueel*, middag editie van 19 en 21 februari 1990). Het kwam in België dan ook onmiddellijk na het fameuze debat in de Kamercommissie van 15 februari 1990. J. Van der Sande (SP) lid van de regeringsmeerderheid greep het aan als reden voor zijn fractie om op 15 maart niet te stemmen voor de motie van H. Simons (Ecolo) over Cambodja. *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1989-90, 15 maart 1990, blz. 1753. Het bericht diende dus vermoedelijk enkel voor intern Belgisch gebruik. Het kan echter niet ontkend dat er in de EG wel degelijk een verandering merkbaar was.

(112) *International Herald Tribune*, 17 en 28-29 juli 1990; over de achtergronden van deze beslissing, onder meer de toegenomen druk van de publieke opinie en het Congress, zie W.S. TURLEY, *a.w.*, blz. 449; B.K. GORDON. *The Asian-Pacific Rim: Success at a Price*. In: *Foreign Affairs*, 1991, nr. 1, blz. 144-146; *Keesings Historisch Archief*, december 1990 te Brussel.

(113) Gesprek met E. Todts, woordvoerder van Oxfam België op 21 juni 1990 te Brussel.

(114) Zie *De Standaard*, 2 februari 1990 en *Knack Magazine*, 15 augustus 1990.



pliceren: "Goed, maar wat gaan onze collega's van Asean zeggen", "wat gaat de VS ambassadeur zeggen", "én Sihanoek"? M. Eyskens zelf heeft in het Parlement verwezen naar de vriendschap met zijn Indonesische collega en ook naar de solidariteit met de overige EG-landen.

Men kan zich daarbij afvragen waarom dan in oktober-november 1989 nog niet kon wat enkele maanden later wel mogelijk was. Het kan zijn dat België, zoals M. Eyskens verklaard heeft, inderdaad, te samen met andere EG-lidstaten dan wel, een debat op gang heeft gebracht. Blijft dan echter nog de vraag waarom België er niet toe gekomen is een delegatie naar Cambodja te sturen en bilaterale hulp te overwegen, zoals anderen wel al gedaan hebben<sup>115</sup>.

3. Druk op het beleid was er ook van een andere zijde. Het NGO-forum, waarvan hoger sprake, heeft zich in 1989-1991 verder actief ingezet om de westerse houding ten aanzien van Cambodja om te buigen, ook in België<sup>116</sup>.

Van bij zijn aantreden kreeg M. Eyskens van de NGO's een motie overhandigd waarin zij onder meer vroegen er voor te ijveren de VN-zetel van Cambodja vacant te laten en het embargo tegen Cambodja op te heffen<sup>117</sup>.

In september 1989 werd het gekende interview met M. Eyskens aan de pers voorgesteld en sedertdien werden er met regelmaat perscommuniqués verspreid en persconferenties georganiseerd<sup>118</sup>. Bij die gelegenheden werd meestal het nieuwste gestoffeerde rapport van R. Jennar, de politieke vrijgestelde van het internationaal NGO-forum, voorgesteld. Die rapporten werden vaak ook verzonden aan parlementsleden die tevens werden aangesproken om in het parlement te interpellieren, vragen te stellen, enz.

Op 1 februari 1990 werd een kleine manifestatie georganiseerd voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Brussel<sup>119</sup>, waarbij een eisenpakket werd over-

(115) Gesprek met R. Jennar op 31 mei 1990 in Brussel.

(116) Hogergenoemde gesprekken met E. Todts en R. Jennar.

(117) Zie bijvoorbeeld *De Standaard*, 6 september 1989, 3 oktober 1989; *De Nieuwe Gids*, 3 oktober 1989; *De Morgen*, 23 april.

(118) Het eerste rapport van R. Jennar over Cambodja dateert van 19 mei 1989 toen hij nog parlementair adviseur van de PSC was: *Rapport à H. Hanquet, présidente de la Commission des Relations Extérieures du Sénat sur la situation au Cambodge*, 78 blz.; de belangrijkste van zijn latere rapporten zijn: *Rapport de Mission au Cambodge, 19 avril-10 mai 1990. L'attitude de l'occident contribue au retour de Pol Pot*, 13 blz.; *La nouvelle donnée cambodgienne*, 7 augustus 1990, 12 blz.; *The Perm Five Framework Document. Is That the Way to Peace*, 10 september 1990, 8 blz.; *Cambodge: le plus dur reste à faire. Rapport de mission du 01.10.90 au 02.11.90*, 6 november 1990, 14 blz.; *Un pari dangereux. Analyse de l'accord politique global établi par les Cinq pour mettre fin au conflit cambodgien*, 11 december 1990, 12 blz.; *Donnez une chance à la paix*, 18 februari 1991, 12 blz. Zie ook R. JENNAR. *Cambodia: which Way to Peace. (Indochina Issues, 91)* Washington, Indochina Project, 1990, 7 blz. en hoger voetnoot 23.

(119) *De Standaard*, 2 februari 1990.



handigd tesamen met een videocassette met de ophefmakende BBC-documentaire van J. Pilger, *Cambodia, Year Ten*. Dezelfde cassette werd eveneens overgemaakt aan verscheidenen regerings- en parlementsleden.

Op 15 februari vond dan in de Kamercommissie de drievoudige interpellatie van H. Van Dienderen (Agaley), J. Van der Sande (SP) en N. Maes (VU) plaats, resultaat van onophoudelijk aandringen van het forum.

In de maanden die volgden werden ministeries, administraties, ministers en kabinetten bewerkt om visa te verkrijgen voor een officieus bezoek van Cambodjaanse ministers aan België en ander Europese landen. In juni 1990 konden zo Prasih Cham, vice-minister van het kabinet van de raad van ministers en Samouth Keo, vice-minister van het Plan ons land bezoeken en gesprekken voeren met Belgische parlementsleden en vertegenwoordigers van de Europese Commissie<sup>120</sup>.

Eind juli bracht R. Jennar aan de pers verslag uit over zijn deelname aan een hearing van de Senaatscommissie voor Buitenlandse Betrekkingen van de VS<sup>121</sup>.

Op 4 september 1990 vond opnieuw een betoging plaats, ditmaal voor het gebouw van de Europese Ministerraad in Brussel<sup>122</sup>. Ook de leden-NGO's van het Forum organiseerden intussen acties, zoals de briefschrijfactie van het Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking aan M. Eyskens in het najaar van 1990<sup>123</sup>. Via hun tijdschriften, zoals *Wereldwijd* en de *Wereld Morgen*, houden zij verder de aandacht van de publieke opinie op de Cambodjaanse kwestie gaande.

Het lijkt geen twijfel, zoals hoger al werd opgemerkt, dat het Forum er in geslaagd is het debat rond Cambodja levend te houden, open te trekken en te stof-feren.

4. Op diplomatiek vlak gingen de onderhandelingen in 1989-1990 op diverse niveaus gestadig verder. Steeds meer taboes werden doorbroken. Uiteindelijk begonnen de VS gesprekken met Viëtnam en Phnom Penh, en zelfs China deed dit, terwijl Moskou met Sihanoeok praatte<sup>124</sup>. Na de mislukte tweede conferentie van

(120) *De Standaard* en *De Morgen*, 20 juni 1990. Nadien deed de delegatie ook Nederland, Ierland en Groot-Brittannië aan.

(121) *Ibidem*, 1 augustus 1990.

(122) *De Standaard*, 5 september 1990.

(123) Zie *Kort Verslag*, 4, 1990, 3, blz. 4 en *De Wereld Morgen*, 25, 1991, 4, blz. 8.

(124) Voor een gedetailleerd overzicht, zie W.S. TURLEY, *a.w.*; S.J. HOOD. Beijing's Cambodia Gamble and the Prospects for Peace in Indochina. The Khmer Rouge or Sihanoeok? In: *Asian Survey*, 1990, nr. 10, blz. 977-991; B.K. GORDON, *a.w.* 1991; J.M. VAN DER KROEF. Kambodscha: Zwischen Bürgerkrieg und einer "afghanischen Lösung". In: *Europa-Archiv*, 1990, nr. 2, blz. 69-78; S.J. SOLARZ. Cambodia and the International Community. In: *Foreign Affairs*, 1990, nr. 2, blz. 99-115; L.M. STERN. Cambodia: Diplomacy Falts. In: *Current History*, 1990, nr. 545, blz. 109-112 en 135-138; J. PEDLER, *a.w.*; N. CHANDA, *a.w.* 1990; *Keesings Historisch Archief, passim*; D. HEMERY. *Vietnam. Laos, Cambodje. L'incertitude indochinoise. (La documentation française. Problèmes Politi-*

Parijs van 27 juli tot 30 augustus 1989 en de onbeweeglijkheid tijdens de VN-zittingen in oktober-november 1989 ontvouwde de Australische minister van Buitenlandse Zaken G. Evans op 24 november 1989 een uitgewerkt plan voor een interim VN-administratie voor Cambodja. Het plan baseerde zich op een idee van het Amerikaanse Congreslid S.J. Solarz en de VN-regeling die Namibië naar de onafhankelijkheid had geleid. In januari 1990 werd het voorstel overgenomen door de vijf permanente Veiligheidsraadsleden en nadien verder uitgewerkt. Hetgeen uiteindelijk resulteerde in het vernoemde raamakkoord van 28 augustus 1990 en de uitwerking daarvan van 26 november 1990.

Met dit akkoord tussen de grootmachten, bekrachtigd door de internationale gemeenschap, lijkt het lot van Cambodja nu terug in handen te liggen van de vier Cambodjaanse fracties zelf. Zoals gezegd slaagden dezen er tot nu toe evenwel nog niet in de Opperste Nationale Raad te doen functioneren. Dat heeft echter alles te maken met de blijvende rol die aan de Rode Khmers is toebedeeld. Van verschillende zijde is ook verdere kritiek geuit op het VN-vredesplan. Het plan zou enerzijds geen voldoende garanties bieden voor een daadwerkelijke ontwapening en pacificatie van het strijdend verzet van de Rode Khmers in het bijzonder. De rol van de VN zou daarin te weinig dwingend zijn en te zeer gebaseerd op vrijwilligheid ("self-restraint" of "auto-limitation"). Anderzijds zou het instellen van een VN-administratie wel neerkomen op een verregaande ontmanteling van het regime te Phnom Penh <sup>125</sup>.

Critici stellen dat de grootmachten aan de kwestie uiteindelijk slechts lippen-dienst hebben bewezen en met het bereikte akkoord hun handen in onschuld willen wassen: "Critics fear that this is not so much a formula for lasting peace in Cambodia as an example of the powers washing their hands of a tiresome dispute" <sup>126</sup>. Intussen hebben zij immers niet opgehouden de strijdende partijen verder te bevoorraden. Zo zou China in oktober 1990 voor het eerst zelfs pantsers aan de Rode Khmers hebben geleverd <sup>127</sup>.

Zolang de grootmachten hun patronage van de strijdende partijen niet daadwerkelijk terugtrekken zullen hun Cambodjaanse partners er wellicht niet in slagen tot een duurzame regeling te komen.

---

*ques et Sociaux: dossiers d'actualité mondiale*, nr. 647-648). Parijs, 1991, 112 blz. met een chronologie, 1979-1990, blz. 72-79.

(125) Een gedetailleerde analyse van het akkoord werd gemaakt door R. Jennar in zijn rapporten van 10 september en 6 november 1990 en 18 februari 1991. Zie ook de kritiek van Volkvertegenwoordiger J. Daras (Ecolo) in zijn schriftelijke vraag van 14 maart 1991 (vermeld in voetnoot 95). Inmiddels is vooral Japan diplomatiek in de weer om het akkoord aan de geuite kritiek aan te passen. Zie *The Far Eastern Economic Review*, 28 maart 1991.

(126) *The Guardian*, 16 oktober 1990.

(127) *Le Monde*, 17 oktober 1990.

"The worst case scenario for Cambodia, unfortunately, is probably quite tolerable to Cambodia's neighbours and putative friends. For "no solution" is a solution to countries that cannot agree on one, yet have an interest in improving relations with respect to other issues. In such a situation little pockets of violence like Cambodia can be left in poverty and brutality for years to come" <sup>128</sup>.

### Besluit

Wanneer België zegt dat het geen regeringen, maar enkel staten erkent dan wil dit onder meer zeggen dat België betrekkingen onderhoudt met staten via om het even welke regering die er effectief aan de macht is. In het geval Cambodja van 1979 tot nu, heeft België deze doctrine, en dit voor het eerst, op meerdere punten verlaten.

1. België heeft haar relaties met Cambodja niet verdergezet via de regering van Heng Samrin die er in 1979 aan de macht kwam door een Vietnamese militaire interventie. Voor en na 1979 zijn er nochtans verscheidene gevallen aan te wijzen waarbij België aan de militaire interventies van buitenaf niet tilde en haar relaties met de betrokken staat gewoon bleef aanhouden.
2. België heeft de regering van Heng Samrin expliciet niet erkend. Nochtans laat België zich sinds 1965 niet meer in met het al dan niet erkennen van regeringen.
3. België is de regering van de Rode Khmers in 1979 als de regering van Cambodja blijven beschouwen. Nochtans was deze regering noch effectief, noch legitiem, hoogstens legaal.
4. België heeft in 1980 van alle contacten met de Rode Khmers afgezien zonder evenwel de relaties met Cambodja via een andere regering verder te zetten. Bijgevolg hielden de Belgische betrekkingen met Cambodja van dan af op te bestaan. En dat is nog steeds het geval. Pas na de verkiezingen in het kader van een politieke regeling van de Cambodjaanse kwestie zal België opnieuw een regering in Cambodja erkennen, of betrekkingen met het land aanknopen.
5. België heeft van 1982 af ook expliciet gesteld het regime van de Rode Khmers niet meer te erkennen (zie 2.).
6. België is sindsdien te pas en te onpas de termen regering, erkenning en niet-erkenning gaan gebruiken.
7. Dat België de Rode Khmers in 1979 nog aanvaardde als de vertegenwoordiging van Cambodja bij de VN vloeide voort uit het feit dat het hen toen nog als de regering van het land aanzag. Vanaf het ogenblik dat België dat laatste niet meer deed is het de Rode Khmers nochtans als VN-vertegenwoordiging van Cambodja blijven aannemen. Op die manier zetelt sindsdien in de VN een vertegenwoordiging die niet van een regering uitgaat. De totstandkoming van een coalitie tussen de Rode Khmers, Sihanouk en Son Sann in 1982 heeft aan die contradictie niets veranderd.

---

(128) W.S. TURLEY. *a.w.*, blz. 450-451.

En ook nu nog wordt Cambodja in de Verenigde Naties niet door een regering vertegenwoordigd.

Sinds 1990 is haar zetel toegewezen aan de SNC, de Opperste Nationale Raad die bestaat uit (feitelijke) vertegenwoordigers van de Rode Khmers, Sihanouk, Son Sann en het regime te Phnom Penh. De SNC heeft sinds haar oprichting op 10 september 1990 echter nog niet gefunctioneerd, zodat de Cambodjaanse zetel sinds september 1990 de facto vacant is.

De juridische gronden voor dit alles zijn eerder wankel gebleken. De beweegredenen van België waren dan ook veeleer van politieke aard.

Dat wil zeggen dat juridisch ook andere mogelijkheden openstonden, maar dat België die niet heeft willen benutten. België sloot daar mee aan bij het standpunt van de VS, China en Asean en koos met hen partij tegen Vietnam en tegen het Cambodja van Heng Samrin.

Ondertussen sleept de Cambodjaanse case, zoals ook de Afghaanse, al 12 jaar aan. De erkenning van de communistische regering van China, die aan de macht kwam in 1949, nog voor België haar huidige erkenningsdoctrine aannam, heeft 22 jaar op zich laten wachten (1949-1971). Elk van deze gevallen toont aan dat een niet-erkenning een avontuur is waarvan het einde niet te voorzien is. Dat is trouwens één van de redenen waarom België in 1965 ophield zich nog langer met erkenningen van regeringen in te laten.

Aan de abnormale situatie die sinds 1979, mede door België, gecreëerd is wat betreft de Cambodjaanse regering en de VN-vertegenwoordiging, zijn een aantal dramatische gevolgen verbonden, waar vooral sinds 1986-87 op gewezen is door de NGO's die in en rond Cambodja actief zijn: de Rode Khmers hebben zich aan de VN erkenning versterkt en Cambodja zijn 7 miljoen inwoners internationaal geïsoleerd. Cambodja is het enige ontwikkelingsland ter wereld dat door VN-hulporganisaties niet wordt geholpen. De aandacht van de (westerse) wereld beperkt zich tot de talrijke vluchtelingen die in de Thais-Cambodjaanse grenszone verblijven.

België heeft in het dossier Cambodja, zoals haar eigen is, geen voortvarende rol gespeeld. Geprangd tussen de positie die de VS in deze zaak heeft ingenomen -waar België niet om heen kan-, de charme van de Zuid-Oost Aziatische diplomatie, en de verleiding van commerciële relaties met China en die Zuid-Oost Aziatische landen, heeft België ervoor gekozen haar eigen doctrine terzake te laten varen en de houding van anderen ten aanzien van Cambodja te volgen. De drukking die vanuit België zelf is uitgeoefend en zelfs de persoonlijke intenties van een minister van Buitenlandse Zaken zijn daarbij niet van doorslaggevend belang gebleken.

Het is merkwaardig dat de minister van Buitenlandse Zaken in 1979, met twee collega's aan zijn zijde, M. Eyskens (Ontwikkelingssamenwerking) en L. Outers (Buitenlandse Handel), die blijk hebben gegeven van een afkeer van de gekozen stellingname, het beleid toch in de gekende richting heeft gestuurd. Het is eveneens merkwaardig dat er onder de EG-landen een stemming bestond om een an-

dere koers te varen noch voor Heng Samrin, noch voor de Rode Khmers te kiezen -maar dat de EG-landen uiteindelijk verdeeld hebben gestemd en België zelfs bereid is gevonden in het Credentials Committee van de AV van de VN, de uitvoering van de keuze voor de Rode Khmers te helpen organiseren. Opmerkelijk is eveneens dat van de betrokken minister, H. Simonet, geen enkele verklaring terzake is teruggevonden.

Onder Ch.F. Nothomb is de Belgische stellingname wat getemperd : noch de Rode Khmers noch de Heng Samrin werden nog erkend. Maar de consequentie daarvan, een onthouding in de Verenigde Naties bij de stemming over de vertegenwoordiging van Cambodja werd niet genomen. Meer en meer werd het Asean-standpunt als leidraad van het Belgisch handelen naar voor geschoven. L. Tindemans zag brood in die stellingname en bouwde ze uit tot een ver doorgedreven op Asean gericht beleid. Wanneer M. Eyskens dan later afstand wil nemen van de vroegere keuzes blijkt hem slechts weinig bewegingsruimte te zijn overgebleven. Ook de Europese solidariteit die voorheen inzake Cambodja niet of nauwelijks heeft gespeeld duikt dan weer op.

Dat intussen, al die jaren lang in het Parlement kritiek is geformuleerd op het gevoerde beleid, vanuit al de politieke partijen : CVP, PSC, PRL, PVV, VU, FDF, KPB, SP, PS, Agalev, Ecolo, is van ondergeschikt belang gebleken. De Belgische positie heeft niet of slechts weinig bewogen.

Buitenlands beleid wordt echter nog steeds niet in het binnenland gemaakt. Zelfs als daar beslissingen zouden genomen worden, zelfs als een minister de binnenlandse kritieken genegen is, dan nog moet dit op het internationale forum worden waargemaakt. En daar gelden slechts weinig morele overwegingen, maar veeleer koude belangen. Die belangen hebben het Cambodjaanse volk geen recht gedaan, integendeel.

**Summary : "Belgium does not recognize governments, but only states." The case of Cambodia, 1979-1991**

*Since 1965 Belgian has stopped recognizing governments confining itself to the recognition of states only and maintaining diplomatic relations with the recognized states through whatever government able of exercising effective controle of those states' territory. Not a single exception to this doctrine was made untill 1979.*

*In 1979 however Belgium refused to recognize the government installed in Pbnom Penh following the Vietnamese intervention. One year later it also stopped recognizing the Khmer Rouge. In the UN however Belgium went on to accept the Khmer Rouge delegation as the representatives of Cambodia, a state thus being represented by a delegation accredited by an entity that Belgium did not consider to be a government. This contradiction was maintained untill present since neither the coalition between the Khmer Rouge, Sihanouk and Son Sann*

*(created in 1982) nor the Supreme National Council (created in 1990) were regarded by Belgium as governments.*

*The article reconstructs the Belgium position out of the many statements and arguments the government has put forward in the UN and the Belgian Parliament. The Belgian position is then examined in the light of international law, its own recognition doctrine and the international and domestic political context.*

*This led to the conclusion that the legal grounds for the Belgian policy were rather weak and that its position almost completely differed from its traditional doctrine. In the Cambodian case however political considerations appeared to have prevailed Belgium chose to join the US, China and Asean and manoeuvred as to follow them in their condemnation of the Vietnamese intervention. Acting even as one of the most faithful followers of the Asean policy towards Cambodia, Belgium enjoyed the improvement of its own relations with Asean, also in the commercial field.*

*The continuous domestic opposition in and out of the Parliament was not able to change this policy. Even the present Minister of Foreign Affairs who declared to be inclined to adjust the Belgian position had to hold back in order not to affect the established relations.*

# Presidentiële instituties en presidentialistische praktijken in postkoloniale Centraalafrikaanse politiek

---

door Sam DE SMEDT,

Assistent aan de Afdeling Politiek en Sociaal Denken van de Katholieke Universiteit te Leuven.

Afrika viert feest! Schuldenbergen, hongersnood en oorlogsleed kunnen de politieke elite er niet van weerhouden met oprechte of geveinsde fierheid terug te blikken op dertig jaar onafhankelijkheid. Boeren, arbeiders en handelaars trachten ondertussen te overleven temidden van een economische chaos. Want terwijl de gebeurtenissen in Oost-Europa de afbraak van het communisme inluiden en de ontwikkelingen in Zuid-Amerika de ontbinding van het kapitalisme voorspellen, lijkt Afrika het slagveld waarop beide stelsels ten onder gaan. Tegelijkertijd vestigt zich een staatsbestel en regeringspraktijk die bezwaarlijk met liberalisme of socialisme in verband gebracht kan worden, maar veeleer aanleunt bij traditionele gezagsverhoudingen en koloniale vormen van machtsuitoefening. Het belangrijkste kenmerk van de politieke systemen in gedekoloniseerd Midden-Afrika is niet zozeer de nationalistische ideologie of de democratische retoriek, en evenmin de staatsgreep of de éénpartijstaat, maar het presidentialisme; immers, "l'Etat contemporain en Afrique (...) se caractérise par un faible niveau d'institutionnalisation du pouvoir. Un des corollaires de ce constat, c'est qu'à l'inverse, ce pouvoir est fortement personnalisé. (...) Il s'agit d'un pouvoir personnel qui, tout en prenant son appui sur une position publique, en fait rapidement éclater le cadre institutionnel. C'est la raison pour laquelle, lorsque l'on cherche à caractériser l'Etat en Afrique, on est conduit, presque à son corps défendant, à privilégier la personne du chef de l'Etat, du titulaire du pouvoir suprême, que sa personnalité soit ou non charismatique" <sup>1</sup>. De duidelijk waarneembare aanwezigheid van een alomtegenwoordige sterke man met uitgebreide voorrechten en verregaande bevoegdheden vormt het waarmerk bij uitstek van menig Afrikaans politiek systeem; trouwens "qu'ils soient civils ou militaires, les régimes dictatoriaux, autoritaires, à parti unique, dominaient récemment encore l'ensemble de l'Afrique" <sup>2</sup>.

Hoe kon de implementatie van een Britse parlementaire democratie of een Franse presidentiële republiek uitmonden in een combinatie van monoparticipatie, pretorianisme en dictatuur? Moest de republikeinse president uitgroeien tot een

---

(1) Aldus J.-F. MEDARD, Charles Njonjo: portrait d'un 'Big Man' au Kenya. In: E. TERRAY, *L'Etat contemporain en Afrique*. Paris, 1987, blz. 49.

(2) Volgens R. DUMONT, *Démocratie pour l'Afrique*. Paris, 1991, blz. 204.



absolute monarch omdat traditionele stamhoofden en koloniale bestuurders er een soortgelijke levenswandel op nahielden, of was de politieke inbreng van postkoloniale Centraalafrikaanse generaties doorslaggevend? Binnen het kader van een artikel kan op de gestelde vragen geen afdoend antwoord geboden worden; dit vergt namelijk onderzoeksmateriaal dat vooralsnog ontbreekt. Maar wie de postkoloniale Centraalafrikaanse politiek wil begrijpen, dient hoe dan ook het vigerende presidentialistische systeem te ontleden. Hiervoor wordt niet gesteund op eigen veldwerk maar op secundaire literatuur; deze komt hoofdzakelijk uit constitutionalistische hoek, beperkt zich bovendien tot typologische verkenningen en verzandt al te vaak in nietszeggende veralgemeningen. De schaarse onderzoeksresultaten bieden slechts rechtskundige vergelijkingen tussen grondwettelijke stelstels of vrijblijvende beschouwingen over het presidentiële regime. Het schrijvende tekort aan politologische studies ter zake steekt schril af tegen de overvloed aan analyses inzake monopartitatie<sup>3</sup> of pretorianisme<sup>4</sup>.

Dit artikel heeft dus een specifieke focus en is eerder bescheiden van opzet. Het biedt een beredeneerd overzicht, vertrekkend van de vraag naar het hoe en waarom van Centraalafrikaans presidentialisme binnen de eigen context van een postkoloniale samenleving. Om in deze de eenzijdige optiek en het overdreven formalisme van een juridische invalshoek te vermijden, zal meer aandacht geschonken worden aan de stijl waarmee geregeerd wordt dan aan het kader waarbinnen men regeert.

## I. Presidentiële politieke instituties

De klassieke politieke theorie heeft, evenals het staatsrecht, altijd al veel belang gehecht aan het onderscheiden, omschrijven en ordenen van regimes. Van Aristoteles tot Montesquieu werden maatstaven ontworpen en begrippen geijkt die nog steeds dienst doen als verplichte verwijzingen voor wie zich met de classificatie van politieke regimes bezighoudt. Noties als republiek, monarchie, tyrannie en democratie en criteria als voortreffelijkheid, rijkdom, leiderschap en erfelijkheid bepalen nog steeds de contouren van het debat. Met de algemene maatschappelijke modernisering verruimde ook het conceptuele en evaluatieve wetenschappelijke instrumentarium. Moderne classificaties van staten en regeringen beroepen zich daarbij op antropologische, sociologische, ideologische en juridische theorieën inzake ontwikkeling, medezeggenschap, wereldbeschouwingen en machten-

(3) Zie b.v. F. REYNTJENS, Eenpartijstaten in Zwart Afrika. Evolutie, recente ontwikkelingen, perspectieven. In: *Res Publica*, 1984, nr. 2, blz. 176-178.

(4) Zie b.v. M. MARTIN, *L'Armée et la Société en Afrique, essai de synthèse et d'investigation bibliographique*. Talence, 1975; S. DECALO, *Coups and Army Rule in Africa, Studies in Military Style*. New Haven, 1976 en J. MARKAKIS, M. WALLER, Military Marxist Regimes in Africa. In: *The Journal of Communist Studies*, 1985, nr. 3-4.



deling <sup>5</sup>. Eén van de meest verbreide maar tevens één van de meest betwiste indelingen gaat terug op het beoordelen van de rol van parlement en president binnen een gegeven samenleving <sup>6</sup>. De waarneembare verschillen tussen parlementaire en presidentiële politieke regimes lijken het veelvuldig hanteren van een dergelijke typologie te verantwoorden <sup>7</sup>. Eigenaardig genoeg bestaat er in Europees verband nauwelijks overeenstemming betreffende de grondslag en het gebruik van deze dichotomie <sup>8</sup>. Het heuristische nut en de analytische waarde van respectieve termen binnen een postkoloniale Centraalafrikaanse context lijken bijgevolg a fortiori gehypothekeerd aangezien "l'Afrique a connu et connaît différents régimes : régimes monarchiques et empires, régimes parlementaires multipartistes, régimes monopartistes et présidentielistes, régimes militaires avec ou sans parti" <sup>9</sup>.

Gewoonlijk gaat men uit van een vergelijking tussen de Britse parlementaire monarchie en de Noordamerikaanse presidentiële republiek. Beide stelsels worden gekenmerkt door pluralisme en representatie. In het eerste geldt de verantwoordelijkheid van de regering ten aanzien van de volksvertegenwoordiging. Het tweede laat zich herkennen aan de rechtstreekse verkiezing van het staatshoofd door het volk. Een dergelijke afbakening biedt echter weinig houvast wanneer het erom gaat de bestaande staatsvormen te benoemen. Frankrijks vijfde republiek biedt op dit vlak een ontegensprekelijk voorbeeld van typologische anomalie <sup>10</sup>. Het komt er dus niet alleen op aan de Centraalafrikaanse postkoloniale grondwettelijke bepalingen aan één enkel criterium te toetsen maar aan meerdere en deze bovendien ook onderling met mekaar in verband te brengen.

Een andere moeilijkheid betreft het verschil tussen tekst en toepassing van de grondwet. Vooreerst is het zo dat de Afrikaanse naties bij hun onafhankelijkheid een nieuwe grondwet meekregen. In bijna alle gevallen had men democratische parlementaire procedures voorzien en "au moment de l'accession à l'indépendance, la plupart des Etats africains eurent des préférences pour le régime parlementaire à large prépondérance de l'exécutif, avec une démocratie animée par plu-

(5) Zie J. OWONA, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*. Paris, 1985, blz. 32-40.

(6) Zie R. MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*. Paris, 1978, blz. 9-34.

(7) Zie B. GILSON, *La découverte du régime présidentiel*. Paris, 1982, blz. 381-390.

(8) Zie M. MOUAQIT, *La notion de régime semi-présidentiel et la distinction des régimes parlementaires et des régimes présidentiels*. Paris, 1979, blz. 3-16.

(9) P. N'DA, *Les intellectuels et le pouvoir en Afrique noire*. Paris, 1987, blz. 24.

(10) Frankrijks vijfde republiek vormt een 'monarchie républicaine' volgens M. DUVERGER, *La monarchie républicaine. Comment les démocraties se donnent des rois*. Paris, 1974, blz. 15-16 en een 'république monarchique' volgens G. CONAC, *Le présidentielisme en Afrique noire, unité et diversité, essai de typologie*. In: *L'Evolution récente du pouvoir en Afrique noire*. Talence, 1977, blz. 25. Voor een samenvatting zie M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire*. Paris, 1987, blz. 449-469.

sieurs partis politiques" <sup>11</sup>. Dit betekent tevens dat constitutionele artikels onder bepaalde voorwaarden buiten werking gesteld konden worden en voor herziening vatbaar waren. Het duurde dan ook niet lang of de oorspronkelijke grondwet onderging wijzigingen in zo niet minder democratische dan toch minder parlementaire richting zodat "quelques années plus tard, ils abandonnèrent le régime parlementaire multipartiste pour adopter le présidentielisme et le parti unique" <sup>12</sup>. Zelfs daar waar de grondwet onveranderd van kracht bleef, groeide de macht van het staatshoofd ten koste van het democratisch verkozen parlement, want "les Constituants africains (...) ont emprunté aux différents types de régimes, ce qui pouvait renforcer la position du Chef de l'Executif sans se soucier de savoir si ce mélange était ou non conforme à l'orthodoxie constitutionnelle" <sup>13</sup>. Soms werd de grondwet gewoon opgeschort, zodat de rechten en vrijheden in het gedrang kwamen, wat onder meer blijkt uit het feit dat "the first steps taken by the military on assuming power are to suspend the constitution, dissolve the civilian government and parliament, disband the existing political party (or parties), and detain (...) the political leaders of the former regime" <sup>14</sup>. Dit alles mondde steevast uit in een versterking van de uitvoerende macht of in een feitelijk opheffen van de machtendeling als zodanig. Allerhande redenen en drogredenen werden aangevoerd ter verantwoording van deze verschuiving, maar een samenhangende theorie over de snelle proliferatie van het presidentiële regime in gedekoloniseerd Midden-Afrika bleef uit.

Dit is geenszins de gelegenheid om een dergelijke onderneming tot een goed einde te brengen. Slechts een vaak voorkomend aspect van dit regime, met name het presidentielisme, zal nader worden toegelicht. Vooraf passen evenwel enkele bemerkings bij de postkoloniale constitutionele basis van het Centraalafrikaanse politieke presidentielisme.

De normatieve fundamenteën van het *présidentielisme négro-africain* <sup>15</sup> waren reeds voorhanden in het begin van de woelige jaren zestig. Frankrijk had zijn parlementair regime 'gerationaliseerd' tot een 'semi-presidentieel' systeem <sup>16</sup>. Het projecteren van de gaullistische vijfde republiek in een postkoloniale Centraalafrikaanse maatschappij genereerde niet enkel een rechtstreeks verkozen president maar ook een monocefaal leiderschap en een monocameraal parlement dat

(11) P. N'DA, *a.w.*, blz. 24-25.

(12) P. N'DA, *a.w.*, blz. 25.

(13) P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*. Paris, 1974, blz. 262.

(14) W. TORDOFF, *Government and Politics in Africa*. London, 1984, blz. 166.

(15) Zie J. BUCHMANN, Le présidentielisme négro-africain. In: J. BUCHMANN, *L'Afrique noire indépendante*. Paris, 1962, blz. 252-283.

(16) Zie J.-C. PETITFILS, *Le Gaullisme*. Paris, 1981, blz. 51, M. DUVERGER, Le concept de régime sémi-présidentiel. In: M. DUVERGER (Réd.), *Les régimes sémi-présidentiels*. Paris, 1986, blz. 7-8 en M. DUVERGER, Système présidentiel et système sémi-présidentiel (Confrontation des logiques). In: J.-L. SEURIN (Réd.), *La présidence en France et aux Etats-Unis*. Paris, 1986, blz. 347-358.

door het staatshoofd mag ontbonden worden doch zelf de regering niet ten val kan brengen. "Dans les pays de tradition française," aldus Gonidec, "l'adoption du monocéphalisme a été immédiate" <sup>17</sup>. Het toebedelen van de uitvoerende macht aan één gezagsdrager geschiedde in Malagasy, Kongo, Gabon, Kameroen, Centraal-Afrika, Tsjaad, Niger, Mali, Guinea, Burkina Faso, Ivoorkust, Togo en Benin. De afwezigheid van ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het parlement en het ontbreken van een premier binnen de regering weken af van het Franse voorbeeld en sloten aan bij de Noordamerikaanse constitutie. Groot-Brittannië trachtte eveneens de eigen instellingen te kopiëren, zij het dan zonder inheemse erfelijke vorst en met een geschreven grondwet, hoewel dit niet altijd en overal op een gelijkaardige manier gebeurde. "Dans les pays anglophones," stelt Gonidec, "la règle, inspirée du système anglais, était la coexistence d'un chef d'Etat, en l'espèce le souverain britannique, représenté par un Gouverneur Général, et d'un Premier ministre" <sup>18</sup>. Maar hoewel Nigeria, Oeganda en Zimbabwe dit bicefaal schema overnamen, met een Afrikaans staatshoofd in plaats van een Britse vorst, verkozen Botswana, Zambia, Malawi, Tanzania, Kenya en Ghana een monocefale organisatie. Meestal bleven de legislatieve en controlerende bevoegdheden van de gekozen volksvergadering ongeschonden, terwijl het multipartisme en het principe van machtendeling politieke oppositie moesten waarborgen, althans op papier. Doch aangezien het parlement in Westminster de partijvoorzitter van de meerderheidsfractie gewoonlijk het kabinet in Downingstreet liet vormen, verwierf de winnaar van de verkiezingen in een monoparticrische republiek buitengewoon veel invloed, omdat hij niet alleen de enige partij maar tegelijkertijd de regering en de staat leidde en zowel de uitvoerende als de wetgevende en de rechterlijke macht naar zich toetrok. Van de Belgische ex-kolonies koos Rwanda een eenhoofdig leiderschap terwijl in Burundi en Zaïre naast het staatshoofd een regeringsleider optrad. Alle Portugese ex-kolonies behalve Mozambique inaugureerden eveneens een president en een premier. Toch blijkt een bij grondwet ingesteld eenhoofdig leiderschap veeleer regel dan uitzondering en bovendien "il est fréquent que les pays africains aient abandonné le bicéphalisme pour le monocéphalisme" <sup>19</sup>, zoals Zaïre na zes jaar, Senegal na twee jaar, Nigeria na minder dan zes jaar en Sao Tome e Principe na nog geen vier jaar. Overigens lijkt een keuze voor één van beide bestuursvormen helemaal niet onomkeerbaar, aangezien zowel Mobutu als Senghor een afzonderlijke eerste minister in het leven riepen nadat ze de positie eerder zelf hadden afgeschaft.

## II. Presidentialistische politieke praktijken

Het presidentialisme is een manier van regeren waarbij de president, meestal een door het volk of zijn vertegenwoordigers gekozen persoon, de heerschappij

(17) P.F. GONIDEC, *a.w.*, blz. 264.

(18) P.F. GONIDEC, *a.w.*, blz. 263.

(19) P.F. GONIDEC, *a.w.*, blz. 262.

uitoefent. Serge Sur spreekt over "une altération, un déséquilibre des modèles théoriques (qui) correspond à des pratiques variées. Le trait commun en est que le président se place au centre de l'appareil d'Etat et de la décision politique et tend à se subordonner tous les autres pouvoirs publics" <sup>20</sup>. Wanneer de invloed van de president die van de overige instanties overheerst - "la prééminence absolue de l'autorité du président" -, niet alleen op papier maar ook in werkelijkheid en niet enkel toevallig maar veeleer door zijn toedoen, dan bestaat er zoiets als presidentialisme. Dit verschijnsel - "une véritable transcendance présidentielle" - kan gaan van een licht overwicht over een verlichte dictatuur tot tirannie en despotisme. Nyerere en Houphouët-Boigny behoren tot de gematigde stroming; zij genieten "the 'divine rights of presidents'" <sup>21</sup>. Idi Amin en Bokassa maken deel uit van de harde lijn; zij beoefenen "eine 'Diktatur des Präsidenten'" <sup>22</sup>. Hoe dan ook, "the most striking feature of the presidency in Africa is its tremendous powers" <sup>23</sup> omdat "le président de la République a la main et l'oeil sur toute autorité politique et économique" <sup>24</sup>. Overeenkomstig deze vaststelling gewagen sommige wetenschappers van *personal politics of the political system of personal rule*, als een regime waar "the ruler is the pivot of state power, the commanding presence on the political stage" <sup>25</sup>, kortom "la clé de voûte des institutions politiques" <sup>26</sup>.

Normaliter is er in een republikeinse maatschappij geen politieke ruimte voor feodale, monarchale of absolutistische praktijken, aangezien vrije en gelijke burgers zelf bepalen door wie ze, op welke wijze geregeerd willen worden. Want "whereas a traditional king enjoys personal authority over his subjects and rules his realm as his personal possession, government in a republic is in principle the common business of the citizens, conducted by them for the common good" <sup>27</sup>. Moderne democratische natie-staten benutten hiertoe het instrument van de algemene evenredige vertegenwoordiging, vastgelegd in een grondwet. Op die manier neemt de bevolking -onrechtstreeks weliswaar- deel aan het beleid, terwijl een -in beginsel althans- verkozen minderheid echt bestuurt. Aldus kunnen zowel democratische als aristocratische elementen aan bod komen. De president belichaamt dan het derde antieke principe, het gezag van de enkeling. Idealiter leidt deze opvatting tot een evenwichtig, gematigd en gemengd staatsbestuur. Daartegenover staat dat "le 'principat africain' se caractérise par la suprématie de l'exe-

(20) S. SUR, *Le système politique de la Ve république*. Paris, 1987, blz. 107-108.

(21) Zambiaans Minister geciteerd in W. TORDOFF, *a.w.*, blz. 5.

(22) L. DUBOIS geciteerd in F. NUSCHELER, K. ZIEMER, *Politische Herrschaft in Schwarzafrika. Geschichte und Gegenwart*. München, 1980, blz. 82.

(23) B. NWABUEZE, *Presidentialism in Commonwealth Africa*. London, 1974, blz. 104.

(24) P. N'DA, *a.w.*, blz. 28-29.

(25) R. JACKSON, C. ROSBERG, *Personal Rule in Black Africa. Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. Berkeley, 1982, blz. 23.

(26) G. CONAC, *Portrait du chef d'Etat*. In: *Pouvoirs*, 1983, nr. 2, blz. 121.

(27) M. CANOVAN, *Republicanism*. In: D. MILLER (Ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*. Oxford, 1987, blz. 433-434.

cutif et précisément du président. Les constitutions elles-mêmes favorisent en effet la concentration du pouvoir entre les mains du président. (...) Le président de l'exécutif dispose du soutien total et inconditionnel du régime et du parti, soutien qui contribue à la maximalisation continue de son pouvoir : on a parlé de présidentialisation du régime" <sup>28</sup>. Bovendien blijkt dat "le président cherche à brider les possibilités d'accumulation politique et économique des réseaux concurrents, des diverses forces politiques et des institutions (et) l'évolution constitutionnelle et administrative depuis l'indépendance a progressivement répondu à cette exigence en assurant le présidentialisation et la centralisation des régimes" <sup>29</sup>.

Dus "an obvious trend, in most of Africa in the 1960's, (...) was not only for power to be centralised in a single party, but also for it to be personalised in the hands of the party leader, who became State President" <sup>30</sup>. Inderdaad, in de meerderheid van de gevallen werd de partijvoorzitter na de onafhankelijkheid staats-hoofd, grondwettelijk bekleed met de uitvoerende macht : Ahidjo van de *Union Nationale Camerounaise*, Keita van de *Union Soudanaise*, Senghor van de *Union Progressiste Sénégalaise*, Maga van de *Parti Dahoméen de l'Unité*, Diori van de *Parti Progressiste Nigérien*, Yaméogo van de *Union Démocratique Voltaïque*, Houphouët-Boigny van de *Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire*, Tombalbaye van de *Parti Progressiste Tchadien*, Dacko van de *Centraalafrikaanse Mouvement d'Evolution Sociale de l'Afrique Noire*, M'ba van het *Bloc Démocratique Gabonaise*, Daddah van de *Parti du Peuple Mauritanien*, enzovoorts. De nadelen van dit verschijnsel liggen voor de hand : "it meant the heavy concentration of powers in the President's own office, to the detriment of other ministries ; the virtual monopoly of policy-making by the President, without adequate consideration of alternative policies ; and the erection of the President's own thought into the official ideology" <sup>31</sup>. Zowel Nguema, Touré, Houphouët-Boigny, Kenyatta, Banda, Keita, Daddah als Grunitzky cumuleerden bijvoorbeeld de functies van president, premier en minister van buitenlandse betrekkingen. Presidentiële ideologieën kwamen onder andere voor in Zaïre (mobutisme en *authenticité*), Senegal (panafrikanisme en *négritude*), Tanzania (Ujamaa-socialisme en Arusha-doctrine), Guinea (democratisch centralisme en dito dictatuur), Ghana (Nkrumahs *conscientism*) en Zambia (Kaunda's *humanism*). Hoewel beleidsvoering vaak een ingewikkeld en samengesteld verloop kende, was het in toenemende mate het staatshoofd -met of zonder medewerking van zijn regering- die de politieke beslissingen nam, eerder dan de leidinggevende partijorganen. N'da illustreert dit fenomeen aan de hand van het onderzoek van Bayart over Kameroen : "dans la plupart des régimes africains (...) le président de la République nomme les ministres et les vice-ministres qui sont responsables devant lui. Il met fin à leurs fonctions. Le recrute-

(28) P. N'DA, *a.w.*, blz. 28.

(29) J.-F. BAYART, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*. Paris, 1989, blz. 277.

(30) W. TORDOFF, *a.w.*, blz. 4-5.

(31) W. TORDOFF, *a.w.*, blz. 5 en 105.

ment de l'ensemble du personnel politique est aussi son fait. C'est lui qui compose sur une liste unique les membres de l'organe directeur du Parti que le congrès élit. Il répartit les tâches au sein de cet organe" <sup>32</sup>. Nochtans kan deze ontwikkeling ook voordelen bieden: "where an exceptional leader holds office (and is) able to assess the changing social situation and adapt himself and his policies to it" <sup>33</sup>. Men moest er namelijk rekening mee houden dat zowel de kwaliteit als de stijl van het partijleiderschap danig konden verschillen. Julius Nyerere geldt in dit verband als een schoolvoorbeeld: "the underlying ethical foundation of his political ideology -and by virtue of his unquestionable ascendancy, that of the regime- has been remarkably consistent over two decades. From the very outset, the unusual appeal of Nyerere's political personality -the simplicity and modesty of his style, the generosity of his sentiments, the unwavering integrity of his leadership- won for the Tanzanian experience an attentive and sympathetic audience both inside and outside of Africa" <sup>34</sup>. Hoe dan ook, het lijkt er sterk op dat de gevaren in het systeem zelf besloten lagen, terwijl de kansen afhingen van het persoonlijke engagement van de leider.

Liberia, het oudste onafhankelijke land in gans Afrika, biedt een mooi voorbeeld van de overgang van pluralisme naar autocratie. "De Liberiaanse grondwet van 1847 was ontworpen naar het voorbeeld van die van de staat Massachusetts. Zij riep een republikeinse regeringsvorm in het leven waarbij de staatsmachten -zoals door Montesquieu voorzien- in drie evenwaardige takken werden opgedeeld. (...) Met de verwezenlijking van de Liberiaanse pluralistische samenleving begon de hoogste uitvoerende macht de andere takken te overschaduwen en te overheersen. De instelling van het erfelijke en machtige stamhoofd werd op het grondwettelijke bestel geënt. Er ontstond een opperste uitvoerende macht, bekleed met autocratische bevoegdheden, die de grondwettelijke beperkingen ruimschoots overschreden. (...) Niets kenschetste het leiderschap van de president zo goed als de talrijke door hem in het binnenland bijeengeroepen raden. Op deze groots opgezette vergaderingen -die geleken op politieke bijeenkomsten- werd de scheiding der machten -met moeite in de grondwet opgenomen- terzijde geschoven. De president -in zijn rol van de 'grote Afrikaanse leider'- schreef nu eens de wet voor, legde vervolgens de wet uit en dwong uiteindelijk af -vaak met besliste gestrengheid- wat hij even tevoren besloten en uitgevaardigd had" <sup>35</sup>.

In dit citaat bevinden zich zowel traditionele factoren ("the tribal chief") als moderne elementen ("three coequal branches of government"). Deze gelijktijdige aanwezigheid van autochtone Afrikaanse zeden en Europese koloniale regels mag zonder enig voorbehoud veralgemeend worden. Er komen in postkoloniale Cen-

(32) P. N'DA, *a.w.*, blz. 28.

(33) W. TORDOFF, *a.w.*, blz. 5 en 68.

(34) C. YOUNG, *Ideology and Development in Africa*. New Haven, 1982, blz. 103.

(35) Vertaald uit W. TUBMAN, *Pluralism, Constitutionalism, and Law in Africa*. In: D. RONEN (Ed.), *Democracy and Pluralism in Africa*. Boulder, 1986, blz. 110-111.

traalafrikaanse naties immers geen zuivere vormen van autochtone of Europese politieke systemen meer voor. "Aucun Etat africain (...) ne se réfère à un modèle précolonial du point de vue de sa définition et de ses principes," aldus Agondjo-Okawe, maar tevens "il est possible de vérifier que l'Etat africain n'est ni libéral, ni socialiste" <sup>36</sup>. Dit neemt niet weg dat die staat 'théoriquement hybride, fondamentalement néo-colonial'-geenszins losgemaakt kan worden van zijn Afrikaanse respectievelijk koloniale wortels.

### III. Voorlopers van presidentialisme

Eén van de voornaamste verantwoordingen van het negro-afrikaanse presidentialisme bestaat juist uit verwijzingen naar een achterhaald verleden. De uitvoerende president wordt dan aanzien als de hedendaagse voortzetting van de voortdurende aanwezigheid van een sterk gezag in de negro-afrikaanse geschiedenis. Trouwens, "a titular Head of State is said to be un-African" <sup>37</sup>, en om deze stelling kracht bij te zetten, gebruikt men zowel (pan)afrikaanse ideologieën, bijvoorbeeld het oorspronkelijke mensbeeld van de *African Personality*, als historische precedentes, inzonderheid het traditionele stamhoofd, de koloniale landvoogd of een nationalistische aanvoerder. De teneur van het debat luidt als volgt: "the historical process by which in other lands, Heads of State, whether Kings or Presidents, have become figure heads, are no part of our African tradition" (Tom Mboya), en bijgevolg: "we are not used to the division between real authority and formal authority" (Julius Nyerere) <sup>38</sup>. Het zwaartepunt van de discussie bevindt zich duidelijk op het terrein van de bevoegdheidsverdeling tussen staatshoofd en regeringsleider, maar ook in monocefale regimes legitimeert men presidentialistische praktijken vanuit vroegere ervaringen, onder andere met betrekking tot de duur van het leiderschap.

Een schoolvoorbeeld van dergelijke rechtvaardigingen komt voor in een verhalenbundel getiteld *Le domestique du président*. "Des responsables à vie! Je les comprenais car dans l'ancienne Afrique, une fois qu'un roi montait sur le trône, il y restait jusqu'à sa mort. Pourquoi nos nouveaux rois nègres ne resteraient-ils pas au pouvoir jusqu'à leur mort?" <sup>39</sup>. Deze "nouveaux rois nègres" willen evenals hun vermeende zwarte voorgangers daadwerkelijk en alleen regeren. "The idea of a single executive ruler or head is equally universal among Africans. The most widely prevalent form of political organisation in Africa is the chieftainship. The chief is the apex of the political system. Like the monarch in Europe, he was all

(36) P.-L. AGONDJO-OKAWE, L'Etat africain, un Etat hybride, néo-colonial. In: M. GLELE (Réd), *Mélanges offerts à P.-F. Gonidec. L'Etat moderne. Horizon 2000. Aspects internes et externes*. Paris, 1985, blz. 23-25.

(37) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 64.

(38) Beide geciteerd in B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 65.

(39) I. KOULYBALI, *Le domestique du président*. Clamey, 1982, blz. 72-73.



three things at once -executive, judge and legislator- though his functions were more limited in scope owing to the primitive conditions of the society over which he ruled. Again like his European counterpart, his power might be absolute in some places, and limited in others" <sup>40</sup>. Dat het minstens gedeeltelijk om een begoocheling gaat, moet blijken uit de antropologische literatuur waar meerdere gevallen van collectief leiderschap en enkele gevallen van acefaal bestuur voorkomen. Bugnicourt stelt zelfs dat "le chef d'Etat, souvent dictateur, a d'abord régné un peu comme le chef de village traditionnel qui, après discussions 'démocratiques' sous l'arbre à palabres, distribuait souverainement les ressources dont il disposait, de manière à maintenir la paix" <sup>41</sup>. Bovendien, "quant aux rapports entre le chef de l'Etat et le Parlement, la culture politique négro-africaine inspirerait un régime présidentiel où serait confirmée l'indépendance respective du chef de l'Etat et du Parlement. Il est concevable que le chef de l'Etat soit politiquement responsable de ses actes devant le peuple, comme l'était le chef traditionnel vis-à-vis l'ethnie-nation" <sup>42</sup>. De comparatieve politologie voegt daar nog aan toe dat lang niet alle aspecten van het Centraalafrikaanse presidentialisme tot voor- of vroegmoderne fenomenen te herleiden vallen, maar bevestigt het bestaan van zoiets als een eigen postkoloniale inbreng. Bugnicourt geeft in dit verband het voorbeeld van de media: "(ils) se sont mis à chanter les louanges du chef (et) ledit chef n'a pu continuer à bien voir ce qui se passait" <sup>43</sup>. Buitenlandse invloeden vormen nog een factor; "les ressources diplomatiques, financières, militaires et logistiques que fournissent les ramifications internationales des réseaux autochtones sont cruciales pour la conquête et la conservation du pouvoir présidentiel" <sup>44</sup>. Dergelijke bevindingen doen echter geen afbreuk aan het belang en de betekenis van traditionele factoren, maar "la synthèse entre le chef traditionnel et le chef d'Etat passe par la règle démocratique car il (le chef d'Etat) est un pouvoir de la république, c'est-à-dire l'émanation du suffrage universel librement exprimé par la majorité des individus (citoyens) et des communautés nationales" <sup>45</sup>.

Wanneer over Afrikaanse traditie wordt gesproken, denkt men meestal aan prekoloniaal Afrika, doch "the colonial period certainly forms an important part of African political experience and history, of which account must be taken in determining what form of government can be understood by the people" <sup>46</sup>. Dit blijkt ook op te gaan voor presidentialistische regeringsvormen. "The executive presidency also accords with African political experience during the colonial era.

(40) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 66-67.

(41) R. DUMONT, *a.w.*, blz. 212.

(42) M. TSHIYEMBE, *L'Etat postcolonial, facteur d'insécurité en Afrique*. Paris, 1990, blz. 110.

(43) R. DUMONT, *a.w.*, blz. 212.

(44) J.-F. BAYART, *a.w.*, blz. 280.

(45) M. TSHIYEMBE, *a.w.*, blz. 108.

(46) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 65.



In that experience the Governor was the dominant political figure, epitomising the sort of strong, authoritarian, and irresponsible executive incarnated by the medieval European monarch" 47. Toch lijkt de politieke figuur van een koloniale gouverneur minder geschikt om argumenten aan te dragen ter verdediging van het postkoloniale presidentialisme, gezien deze vertegenwoordiger, want dat was hij, ondanks zijn vaak uitgebreide bevoegdheden, onderworpen bleef aan de beleidsmaatregelen van het moederland. In vergelijking met het stamhoofd biedt de landvoogd evenwel het voordeel dat de door hem beklede positie en de door hem uitgeoefende functies nauwer aansluiten bij het staatsbestuur zoals zich dat in een gemoderniseerde natie opdringt. Zijn interventies impliceerden trouwens een kaakslag voor vele traditionele gezagsdragers. "La colonisation a eu pour effet principal de compromettre l'autorité du chef traditionnel. Celui-ci a cessé d'être une source de protection car sa défaite militaire, sa soumission à l'administration l'ont privé de sa puissance initiale. Devenu agent du pouvoir colonial, sa position traditionnelle dans les réseaux de parenté a été vidée de ses fondements politiques et religieux. (...) Néanmoins, le chef demeure un symbole, il évoque les valeurs culturelles d'un peuple dominé" 48. In deze laatste hoedanigheid realiseerden traditionele gezagsdragers een voortgezette overdracht van politieke zeden. Op die manier konden ook de oorspronkelijke monocefale opvattingen het koloniale tijdvak overleven en bijdragen tot de historische legitimatie van het politieke presidentialisme. Sommigen overwegen zelfs het institutionaliseren van de overgeleverde symboliek. "Il ne serait sans intérêt, étant donné que les insignes du pouvoir traditionnel sont déjà utilisés par les chefs d'Etat africains aujourd'hui, d'imaginer que le président de la République élu soit d'abord initié à l'art de gouverner selon les coutumes et traditions codifiées par le Conseil des sages et la Chambre des communautés en tenue traditionnelle, avant de prêter serment devant la Chambre de citoyens" 49.

Niet enkel traditionele stamverbanden en koloniale machtsverhoudingen maar ook nationalistische bevrijdingsbewegingen gaven aanleiding tot presidentialistische praktijken, belichaamd door "the person who led the nationalist struggle for independence, and who is almost invariably the most outstanding and influential personality in the country, towering in stature above the rest of the community with an authority sanctioned in popular imagination and myth" 50. De strijd voor onafhankelijkheid, eigen instellingen en een zelfstandig vaderland vergde organisatorisch inzicht en strategisch doorzicht. Gezien de geringe scholing en de beperkte ervaring ter zake, kwamen slechts weinigen in aanmerking om een leidende rol op zich te nemen. Daarenboven vereiste het slagvaardig kunnen optreden te

---

(47) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 68.

(48) B. ASSO, *Le chef d'Etat africain. L'expérience des Etats africains de succession française*. Paris, 1976, blz. 45.

(49) M. TSHIYEMBE, *a.w.*, blz. 108-109.

(50) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 69.

vens een samenhangend leiderschap. Dit kon makkelijkst gerealiseerd worden door één enkele leider. Zowel de politieke confrontatie als het militaire offensief leken deze *Binsenwahrheit* te bevestigen, want electorale campagnes schoven veelal één figuur op de voorgrond en guerrilla-activiteiten stonden meestal onder het bevel van één persoon. Figuren als Nkrumah van de Ghanese *Convention People's Party*, Touré van de *Parti Démocratique de Guinée*, Kenyatta van de *Kenya African National Union*, Nyerere van de *Tanzania African National Union*, Banda van de *Malawi Congress Party*, Kaunda van de Zambiaanse *United National Independence Party*, Cabral van de *Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde*, da Costa van de *Movimento de Libertação de Sao Tomé e Príncipe*, Neto van de *Movimento Popular de Libertação de Angola* en Machel van het *Frente de Libertação de Moçambique* illustreerden dit fenomeen. De nationalistische bevrijdingsbewegingen belichten nog een ander aspect van het éénhoofdige leiderschap, namelijk het behoud van bestuurlijke autoriteit doorheen de secularisatie. "Cessant de recevoir un 'soutien d'en haut', les souverains le cherchèrent en 'bas' (et) pour s'imposer la nouvelle génération a dû établir avec le 'bas', avec les masses une relation essentielle faite d'affection, de promesses, de prophéties et de symboles traditionnels actualisés" <sup>51</sup>. Hiermee dient zich meteen een nieuwe machtsbron aan die ook ter rechtvaardiging van Afrikaans politiek presidentialisme een belangrijke rol zal spelen. Trouwens, "la centralisation politique, sur le mode de la présidentialisation progressive des régimes, s'est effectuée par l'intermédiaire d'hommes liges ou de personnalités localement influentes" <sup>52</sup>. Vandaar dat "la lutte factionnelle n'appartient pas en propre à la périphérie des systèmes politiques; elle n'est pas le contraire du principe centralisateur et présidentieliste qui l'a emporté sous le couvert du parti unique ou des régimes militaires" <sup>53</sup>.

"Thus, while a titular Head of State is denounced as meaningless in the light of African political experience and history, an executive presidency is extolled as being in accord with it" <sup>54</sup>. Het onmiddellijke gevolg van de geschetste overtuiging laat zich raden. "Au sommet, il y a le président, le plus souvent inaccessible, enfermé dans son palais sur lequel veillent des hommes en armes; il est le dépositaire sans partage d'un pouvoir absolu; en dessous, il y a le gouvernement, déconnecté des réalités, coupés des masses paysannes et qui se méfie d'elles comme d'un adversaire, servant une politique définie au gré des humeurs du président" <sup>55</sup>. Afrikaanse politieke cultuur geldt dan veeleer als reden waarmee men iets verdedigt dan als oorzaak van wat men verdedigt. Met andere woorden, traditie, kolonisatie en onafhankelijkheidsstrijd vormen geen noodzakelijke aanleiding tot presiden-

(51) B. ASSO, *a.w.*, blz. 17 en 45.

(52) J.-F. BAYART, *a.w.*, blz. 272.

(53) J.-F. BAYART, *a.w.*, blz. 273.

(54) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 65.

(55) E. PISANI, *Pour l'Afrique*. Paris, 1988, blz. 159.

tialistische praktijken, maar verschaffen wel argumenten die presidentialisme geloofwaardig en aanvaardbaar maken.

#### IV. Doeleinden van presidentialisme

Een ander type van argumentatie ter verantwoording van presidentialistische politieke praktijken verwijst eerder naar de toekomst dan naar het verleden. In plaats van structurele gelijkenissen met voorbijgestreefde situaties op te sporen (historische precedenten), tracht men functionele verbanden tussen hedendaagse fenomenen aan te tonen (synchrone logica). Presidentialisme geldt dan niet enkel als voortzetting van wat stamhoofden, gouverneurs en nationalistische leiders deden, maar ook als een personele habitus die bijdraagt tot de werkzaamheid, doelmatigheid en bestendiging van het sociaal systeem. "Zahlreiche Autoren entdeckten im 'Afrikanischen Präsidialismus' den doppelten Versuch der Konzentration und Personalisierung politischer Autorität, die sowohl stärker dem in der eigenen politische Kultur angelegten Personalismus wie dem Bedürfnis nach Einfachheit, Anschaulichkeit und sinnlicher Begreifbarkeit entspricht" <sup>56</sup>. Naast deze behoefte aan bevattelijk leiderschap worden nog vele andere redenen aangevoerd ter rechtvaardiging van politieke machtsconcentratie en persoonlijke heerschappij.

Conac beroept zich op het overbekende thema van de onvoltooide natie: "dans la mesure où la nation reste une projet fragile, elle a besoin de s'incarner dans un homme qui lui donne en quelque sorte son identité. La personne du chef de l'Etat en authentifie l'existence vis-à-vis de l'extérieur. Elle en garantit la cohésion vis-à-vis des gouvernés eux-mêmes" <sup>57</sup>. De president wordt dan beschouwd als een zingever die het ontbreken van een geïnstitutionaliseerde nationale identificatie compenseert, een uithangbord ter bevestiging van het broze burgerschap en een bindmiddel tussen de burgers onderling. Zijn taakomschrijving komt hiermee overeen: "rassembler des ethnies diverses sans briser leurs identités culturelles, intercéder auprès de partenaires étrangers dont l'aide est nécessaire à la promotion du pays sans trahir des populations qui répugnent à toute récolonisation directe ou indirecte, satisfaire les aspirations au progrès sans renier l'attachement aux conceptions religieuses, aux structures sociales et aux modes de vie hérités des ancêtres" <sup>58</sup>. De onderliggende stelling luidt dat enkel een sterk uitvoerend gezag, geconcentreerd in en geïncarneerd door één persoon, in staat is een dergelijke opdracht tot een goed einde te brengen. Aldus, "les dirigeants africains justifient le régime présidentaliste (...) par la nécessité de construire une unité nationale encore embryonnaire" <sup>59</sup>.

(56) F. NUSCHELER, K. ZIEMER, *a.w.*, blz. 84.

(57) G. CONAC, *a.w.*, blz. 121-122.

(58) G. CONAC, *a.w.*, blz. 129.

(59) P. N'DA, *a.w.*, blz. 25.

Asso ontwikkelt een soortgelijke gedachtengang. In zijn bespreking van *l'unanimité nationalitaire* -de veronderstelde eensgezindheid onder de burgers inzake algemene beleidslijnen- en *le monisme institutionnel* -de voorrang van de partij op de staat- stelt hij dat "le chef d'Etat africain symbolise l'existence de la Nation (et) incarne la volonté nationale" <sup>60</sup>. Deze autocratische invulling van de kloof tussen *la volonté générale* en *la volonté de tous*, die ook het éénpartijstelsel onderbouwde en het pluralisme neutraliseerde, verheft de president boven het volk, als de expressie van zijn bestaan en de emanatie van zijn wil. Tevens dient het volk te geloven in en te gehoorzamen aan de natie-staat. Daarom "there should be one national leader, who should symbolise the state and rally the people around himself in loyalty to the nation" <sup>61</sup>. En "les dirigeants africains auront (...) à coeur de renforcer les structures de l'appareil étatique pour en faire un instrument de construction de la nation" <sup>62</sup>.

Behalve culturele overwegingen (*Komplexitätsreduktion*) en politieke bekwemernissen (*nation-building*) bestaan er ook economische argumenten voor presidentialistische praktijken. "While it may be arguable whether presidentialism or the system of separation per se conduces more to economic and social development, the effect of the latter on national integration and social stability is positively detrimental" en economische vooruitgang en modernisatie "are not enough nor even capable of achievement without national integration and social stability, which together provide the foundation for economic and social development" <sup>63</sup>. De grond voor het vermoeden dat presidentialisme de nationale eendracht en het sociale evenwicht ten goede komt en aldus socio-economische ontwikkeling bevordert, is de vaststelling van het feit dat "personal rule may be an adaptation to a comparatively low level of social and economic modernization in a country, and the transformation in personalized regimes into institutionalized ones may depend upon fundamental socioeconomic changes" <sup>64</sup>. In de functionalistische teleologische constructie schuilt evenwel het gevaar van een kringredenering, waarbij de positieve invloed van presidentialisme op ontwikkeling wordt afgeleid uit het frequent voorkomen van presidentialistische regimes in ontwikkelingslanden, terwijl de heilzame werking het veelvuldige optreden juist moet verklaren. Weerom blijkt hoezeer een verschijnsel eerder als rechtvaardiging dan als oorzaak van politiek presidentialisme fungeert.

Een alternatieve synchrone verantwoording houdt verband met 'The Needs of a Developing African Country'. Het gaat om de zogenaamde noodzaak onmiddellijk en krachtdadig te kunnen ingrijpen. In deze wordt ervan uitgegaan dat "the

(60) B. ASSO, *a.w.*, blz. 124 en 129.

(61) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 91.

(62) P. N'DA, *a.w.*, blz. 22.

(63) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 89-90.

(64) R. JACKSON, C. ROSBERG, *a.w.*, blz. 21.

single executive has also the merit of unity, energy and despatch" <sup>65</sup>. Men voegt er weliswaar aan toe dat "this is not, of course, to deny the virtue of collective discussion and consultation in bringing the views and experiences of different people to bear upon a problem or upon the determination of policy" <sup>66</sup>. Toch lijkt men het erover eens dat "it is essential to effective leadership in government that there should be a single individual in the capacity of a chief executive who can decide and act promptly when despatch is demanded, and who can impose his will when differences in opinion among cabinet members threaten to paralise the government" <sup>67</sup>. Opnieuw kan men enkele vraagtekens plaatsen bij het empirische fundament van de respectieve legitimatie. Belangrijker is echter het sociaal functioneren van de monocefale ideologie in een postkoloniale Centraalafrikaanse context.

## V. Soorten van presidentialisme

Enkele auteurs die zich -zij het dan erg onrechtstreeks- met Afrikaans presidentialisme hebben ingelaten, maken een onderscheid tussen de verschillende soorten politiek leiderschap of persoonlijke heerschappij. In een studie over Oost-Afrika behandelt Mazrui *intimidatory, reconciliatory, patriarchal, bureaucratic en mobilization leaders* <sup>68</sup>. Cheluguet vermeldt in een studie over Arap Moi *European mannerism, populism and open generosity, urban-western gentlemanly, patriarchal, low key en confrontational styles of leadership* <sup>69</sup>. En Asso spreekt in zijn boek *Le chef d'Etat africain over le chef, le leader, le prophète fondateur en le soldat président* <sup>70</sup>. Dergelijke indelingen bieden dikwijls ad hoc oplossingen voor moeilijkheden inzake naamgeving en vergelijking, evenals maatstaven om de diverse varianten van presidentialisme aan te duiden en af te bakenen. Vaak gaat het om ideaaltypische constructies op grond van eigenschappen die verband houden met de wijze waarop macht wordt uitgeoefend, zoals blijkt uit de respectieve adjectieven. Webers omschrijving van traditioneel, charismatisch en legaal gezag speelt in deze een niet onbelangrijke rol. Een minder sociologische en meer juridische maar nogal wazige opdeling biedt Owona in zijn 'Types d'organisation constitutionnelle des Etats africains' <sup>71</sup>. Hij onderscheidt parlementaire regimes enerzijds en anderzijds regimes met een sterk overwicht van de uitvoerende macht, waaronder monarchale autoritaire regimes, collegiale militaire regimes, presidentiële regimes en presidentialistische regimes. Deze laatste deelt hij verder

(65) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 91.

(66) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 91.

(67) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 91.

(68) Zie K. CHELUGET, *Leadership in Africa. President Daniel Torochitich Arap Moi of Kenya*. Arizona, 1984, blz. 43.

(69) Zie K. CHELUGET, *a.w.*, blz. 27-28.

(70) Zie B. ASSO, *a.w.*, blz. 13-16.

(71) J. OWONA, *a.w.*, blz. 258-307.

op in sterk presidentialisme (Mobutu in Zaïre), gedeconcentreerd presidentialisme (Touré in Guinea) en gedecentraliseerd presidentialisme (Senghor in Senegal). Daarnaast vermeldt hij ook nog een conventioneel presidentialisme (Kerekou in Benin).

De meest omstandige classificatie van vele postkoloniale Centraalafrikaanse staatshoofden komt van Jackson en Rosberg. Zij onderscheiden *Princes*, *Autocrats*, *Prophets* en *Tyrants* op basis van een analyse van vier heerschappijvormen. Vooreerst *conservative rulership*, een sociologisch concept dat nauw aanleunt bij Webers *traditionelle Herrschaft*. Deze categorie omvat twee typen. Enerzijds de prins. "This type of ruler is an astute observer and manipulator of lieutenants and clients. He tends to rule jointly with other oligarchs and to cultivate their loyalty, cooperation and support" want "to rule as a Prince is to preside over the struggle for preferments, to encourage it, to recognize that it is a source of the ruler's and the régime's legitimacy, but not to allow it to get out of hand, nor to let any leader emerge as a serious challenger" <sup>72</sup>. Beide auteurs gewagen in dit geval van *oligarchic rule*, omwille van de elitaire machtsbron van het desbetreffende hegemoniemodel. Voorbeelden zijn de presidenten Senghor van Senegal, Kenyatta van Kenya en Numeiry van Soedan. Anderzijds de autocraat. "This type of ruler tends to dominate the oligarchy, the government, and the state without having to share power with other leaders. (He) commands and manages; the country is his estate; the ruling apparatus is ultimately his to deploy and direct, and the party and governmental officials his servants and agents" <sup>73</sup>. De grondslag van dit gezag heet *lordship*, omdat het steunt op een buitengewoon sterke regering en een vrijwel onbeperkt gezag. Voorbeelden zijn de presidenten Houphouët-Boigny van Ivoorkust, Ahidjo van Kameroen en Banda van Malawi.

Naast deze gestalten van conservatieve hegemonie ontlede Jackson en Rosberg *leadership* en *abusive rule*. Waar de ene gezagsvorm sterke gelijkenissen vertoont met Webers *charismatische Herrschaft* maakt de andere geen deel uit van diens *Typen der Herrschaft*. Autoriteit verwijst namelijk naar het legitiem gebruiken van macht. De profeten - "visionaries, wanting to reshape society in ways consistent with their ideologies" <sup>74</sup> - verantwoordden hun optreden op grond van en verbinden hun staatsmanschap met een overtuiging, vaak van socialistische makelij. Politiek is dan geen doel op zich, maar eerder een middel ter verwezenlijking van de droom die wordt gekoesterd. Ethiek schraagt het beleid van een profet, inzonderheid "a vision that represents salvation insofar as it is held out as an escape from the present" <sup>75</sup>. Draggers van een dergelijke boodschap zijn de presidenten Nkrumah van Ghana, Touré van Guinea en Nyerere van Tanzania. De tirannen - "a residual type of personal regime into which any or all of the other types may

(72) R. JACKSON, C. ROSBERG, *a.w.*, blz. 77-78.

(73) R. JACKSON, C. ROSBERG, *a.w.*, blz. 78-79.

(74) R. JACKSON, C. ROSBERG, *a.w.*, blz. 79.

(75) R. JACKSON, C. ROSBERG, *a.w.*, blz. 183.

deteriorate" <sup>76</sup> - negeren niet enkel legale maar ook morele criteria, waardoor het uitoefenen van macht als arbitrair en illegitiem verschijnt. Men regeert wel, doch op een haast willekeurige wijze, ontdaan van enige bekommernis om beslissingen te rechtvaardigen. Deze interne dynamiek maakt dat "tyranny cannot come to an end except by the only justice inherent in it, which is the overthrow of the Tyrant and his regime" <sup>77</sup>. Slachtoffers van een dergelijk verloop zijn de presidenten Nguema van Equatoriaal Guinea, Amin Dada van Uganda en Bokassa van Centraal-afrika. Waar de prins en de autocraat dus aan politiek doen met inachtneming van morele beperkingen, poogt de profeet een moraal te verbreiden binnen politieke bakens en tracht de tiran politiek te bedrijven zonder morele grenzen. In welke mate zulke typologieën een aanzet verschaffen ter classificatie van de modaliteiten van het presidentialisme, moet blijken uit hun toepassing.

## VI. Kenmerken van presidentialisme

De voorgestelde omschrijvingen spreken voor zich, doch belangrijker dan de verschillende regeringswijzen -en de vraag of president X al dan niet tot categorie N behoort- is het grote gewicht dat aan persoonlijke heerschappij en politiek leiderschap wordt toegekend: "kennzeichnendes Merkmal des 'afrikanischen Präsidialismus' war die Fülle der Kompetenzen des Staatspräsidenten" <sup>78</sup>. Dit zou erop kunnen wijzen dat individuele actoren het terrein van de postkoloniale Centraalafrikaanse politiek niet enkel grondwettelijk maar ook daadwerkelijk beheersen, waarbij men dan onwillekeurig aan traditionele stamhoofden en koloniale gezagsdragers of charismatische nationalistes terugdenkt. In een sprekende tekst -'The Monarchical Tendency in African Political Culture'- heeft Mazrui de voornaamste kenmerken van het verschijnsel op een rij gezet: *the quest for aristocratic effect, the personalization of power, the sacralization of authority en the quest for a royal historical identity* <sup>79</sup>.

Vooreerst onderscheidt een hoogwaardigheidsbekleder zich van andere burgers door uiterlijk vertoon en duidelijk zichtbare materiële attributen. "It means a partiality for splendid attire, for large expensive cars, for palatial accomodation, and for other forms of conspicuous consumption" <sup>80</sup>. Deze overvloed dient niet alleen ter illustratie van afkomst of rijkdom maar ook om roem en eer te suggereren. "In addition to status based on age and custom, there was some social status accruing from material possessions. In certain societies, how many heads of cattle a person owned was part of his social standing. There was also bridewealth as a

(76) R. JACKSON, C. ROSBERG, *a.w.*, blz. 80.

(77) R. JACKSON, C. ROSBERG, *a.w.*, blz. 239.

(78) F. NUSCHELER, K. ZIEMER, *a.w.*, blz. 82.

(79) A. MAZRUI, *The Monarchical Tendency in African Political Culture*. In: M. DORO, N. STULTZ, *Governing in Black Africa. Perspectives on New States*. Englewood Cliffs, 1970, blz. 18.

(80) A. MAZRUI, *a.w.*, blz. 18.



factor of stratification" <sup>81</sup>. En omdat aanzien tevens een belangrijke machtsbron betekent, trachten staatshoofden zelf een zo groot mogelijk vermogen te vergaren. "L'appropriation étatique de nombreux moyens de production et d'échange" toont "la résurgence de la prétention ancestrale des souverains et des aînés de lignage à truster les échanges commerciaux" <sup>82</sup>. Verder kan een arm leider geen goed leider zijn, gezien de talrijke maatschappelijke verplichtingen die met het leiderschap gepaard gaan. "Le tyran était accepté tant que le gâteau à partager était bien grand," want "s'étant aisément enrichis, ils peuvent bien faire preuve d'un peu de générosité" <sup>83</sup>. Sinds het doorsijpelen van een christelijk arbeidsethos en de invoering van een elementair schoolsysteem vormt bezit eveneens een teken van arbeid en scholing, maar de tribale functies van het possessieve exhibitionisme blijven bewaard.

Ook in de personencultus en in het individuele elitaire heroïsme weten traditionele elementen zich te handhaven. Tekens van koninklijke waardigheid overschaduwden de betekenis van het bekleden van een belangrijke institutionele positie en de ondeelbaarheid van het leiderschap lijkt vrij algemeen aanvaard. Trouwens, "the personality of the leader might be glorified precisely because the office lacks the awe of its own legitimacy" <sup>84</sup>. Wel dient ervoor gewaarschuwd de draagwijdte van het verschijnsel niet te overschatten. "Nombre d'auteurs ont (...) préféré parler de 'pouvoirs personnels' plutôt que d'Etats'. Ce faisant, ils ont pris l'apparence des cultes de personnalité, célébrés par les idéologues des régimes, pour la réalité, et se sont bornés à paraphraser les commentaires journalistiques sur le Prince éclairé (Senghor, Houphouët-Boigny, Ahidjo) ou le mauvais Despote (Amin Dada, Bokassa)" <sup>85</sup>.

Doch, "admiration of secular heroes can too easily assume a sacred dimension" <sup>86</sup>. Het gewijde karakter van de hoogste autoriteit verleent iemands persoonlijk charisma een religieuze dimensie. Zelfverheerlijking en vergoddelijking door anderen komen dan ook voor bij talrijke zwarte bewindslieden. Dit verschijnsel wortelt in het sacrale aspect van de premoderne politiek. "Les acteurs politiques de l'Afrique traditionnelle gravitent toujours autour d'un palladium sacré (...), faisant du chef ou du roi le lieutenant indispensable sur terre des dieux ou le dépositaire sacré des ancêtres. De ce fait, le sacré, source ultime du pouvoir, justifie l'existence du chef" <sup>87</sup>.

(81) A. MAZRUI, *a.w.*, blz. 19.

(82) Volgens J.-F. BAYART, *a.w.*, blz. 123.

(83) Aldus R. DUMONT, *a.w.*, blz. 212-213 en 219.

(84) A. MAZRUI, *a.w.*, blz. 18.

(85) J.-F. BAYART, L'Etat. In: C. COULON, D.-C. MARTIN, *Les Afriques politiques*, Paris, 1991, blz. 218-219.

(86) A. MAZRUI, *a.w.*, blz. 29.

(87) B. ASSO, *a.w.*, blz. 21.

Tenslotte verschaft het verwijzen naar een al dan niet ingebeeld verleden en de identificatie met een vermeende historische figuur of realiteit een leider politiek prestige. Talrijk zijn bijgevolg de verwoede pogingen om de eigen heerschappij met het voorvaderlijke gezag in verband te brengen, onder andere door het zich toeëigenen van een roemrijke geschiedenis. Mythische stamhoofden, overwonnen volkeren en taalkundige overeenkomsten worden dan ook aangedragen ter ondersteuning van persoonlijke machtsaanspraken. "Les noms adoptés, sans grande rigueur historique, par les Etats du Ghana et du Mali en témoignent comme, jusqu'à la caricature, l'authenticité' zairoise"<sup>88</sup>. Dergelijke verbanden spelen echter ook in het nadeel van de betrokkene. "Bokassa est vu sous les traits de Ngakola, celui qui rétablit l'ordre mais devient monstrueux; Eyadema, telle une quasi-divinité syncrétique dans un panthéon mixte vaudou-chrétien; et Idi Amin Dada, comme le guerrier phallique emblématique de certaines sociétés est-africaines"<sup>89</sup>. Of en in welke mate dergelijke voorstellingen op waarheid berusten, heeft in deze nauwelijks belang.

Het uitoefenen van macht, heerschappij, invloed en gezag in de Middenafrikaanse samenleving gebeurt dus op een ostentatief aristocratische, persoonlijke, sacrale en historisch gelegitimeerde wijze. Weelde (de basiliek van Houphouët-Boigny), charisma (de Arusha-doctrine van Nyerere), vergoddelijking (het aanbidden van Nkrumah) en historiciteit (het keizerschap van Bokassa) karakteriseren deze monarchale politieke cultuur. Deze eigenschappen blijken aanwezig zowel aan de oostkust, aan de westkust als in het Centraalafrikaanse binnenland en zowel voor, tijdens als na de Europese kolonisatie, niet altijd en overal in dezelfde mate en onder dezelfde vorm maar toch herkenbaar als constitutief bestanddeel van persoonlijk leiderschap. Daarenboven lijkt heersen een bijna uitsluitend mannelijke aangelegenheid, want vrouwen komen er niet of nauwelijks aan te pas. Dit geslachtelijk onevenwicht gaat niet per definitie gepaard met ouderdomsvoorrechten. Waar het behoren tot een bepaalde sexe onmiskenbaar gevolgen heeft inzake machtsaanspraken en gezagsverhoudingen biedt het behoren tot een bepaalde generatie geen vanzelfsprekende voor- of nadelen. De leeftijd kan een troef of een hindernis zijn, afhankelijk van de samenleving waarvan men deel uitmaakt. Bovendien is een wijziging van de geldende hiërarchie nooit uitgesloten, het bereikte resultaat zelden onomkeerbaar. En naast de reeds genoemde kenmerken speelt ook het netwerk van cliëntelisme of patrimonialisme een ontzettend belangrijke rol<sup>90</sup>. "La lutte factionnelle (...) n'est pas l'antipode du principe centralisateur et présidentieliste qui l'a le plus souvent emporté sous le couvert du parti unique ou du régime militaire. Elle est plutôt le ressort de cette évolution. Souvent préparé dès avant l'indépendance par les rivalités au sein du mouvement nationaliste,

(88) D.-C. MARTIN, *Les cultures politiques*. In: C. COULON, D.-C. MARTIN, blz. 165.

(89) D.-C. MARTIN, *a.w.*, blz. 165.

(90) Zie J.-F. MEDARD, *La spécificité des pouvoirs africains*. In: *Pouvoirs*, 1983, nr. 2, blz. 17-21.

la construction d'un ordre politique post-colonial a consisté en l'affirmation d'un réseau présidentiel par rapport aux factions concurrentes" 91. "Comme celle d'un aîné dans une société lignagère ou d'un chef de réseau dans un quartier suburbain, la prééminence présidentielle est donc à son tour circonstancielle et dépend de la performance individuelle de son détenteur. Elle se gagne semaine après semaine, dans ce dure monde de l'intrigue et de la 'politique du cour'" 92.

## VII. Achtergronden van presidentialisme

Presidentialistische praktijken hebben niet enkel met republikeinse instituties te maken, doch houden tevens verband met het democratische fundament van de presidentiële republiek. Het is immers zo dat de president zich als staatshoofd tegenover het parlement en tegenover de justitie bevindt, terwijl die zogenaamde machtsdeling het staatshoofd de hoogste uitvoerende macht verleent. Nu bestaan er verschillende zienswijzen op de feitelijke invulling van de uitvoerende macht. "The widest view of executive power is that it embraces every power which by its nature is neither legislative nor judicial" 93. Deze residuale machtsinterpretatie begiftigt de uitvoerende macht met alle bevoegdheden die niet uitdrukkelijk aan de volksvergadering of aan de rechtspraak zijn toebedeeld. Hierdoor beschikt de uitvoerende macht over de mogelijkheid te regeren in de meest brede zin van het woord. De inherente machtsinterpretatie stelt daar tegenover dat de uitvoerende macht binnen haar eigen veld zelfstandig kan handelen. Er hoeft dus geen wettelijke opdracht of bijzondere toelating aan het overheidsoptreden vooraf te gaan. "Executive power confers an inherent authority to exercise any function which is inherently executive in nature" 94. En een derde stellingname bepaalt dat "executive power is (...) simply power to execute the laws, to carry into effect the provisions of the law, either by enforcement against persons contravening them or by doing work or taking some other action required thereunder" 95. Er moet dus een wet voorhanden zijn opdat de overheid zou kunnen optreden. Doch ook de grondwet komt daarvoor in aanmerking.

In elk van deze drie opvattingen over het maatschappelijke handelingsbereik van de uitvoerende macht zitten reële kansen om presidentiële bevoegdheden ruim te interpreteren. Het feit alleen al dat een president en geen regering de uitvoerende macht als het ware belichaamt, versterkt de slagkracht van de uitvoerende macht ten aanzien van parlementaire en rechterlijke instellingen. Uiteraard worden ook de relaties binnen de executieve vastgelegd in het voordeel van het staatshoofd. Nwabuezes stelling, dat "in Commonwealth Africa (...) all the presi-

(91) J.-F. BAYART, *L'Etat*, blz. 215-216.

(92) J.-F. BAYART, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, blz. 275-276.

(93) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 1.

(94) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 4.

(95) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 10.

dential constitutions establish the paramountcy of the President in the executive field" <sup>96</sup>, lijkt dan ook op te gaan voor de meeste postkoloniale Centraalafrikaanse republieken. Dit betekent meteen dat de republikeinse constituties zich er uitstekend toe lenen om presidentialismen in het leven te roepen of een dergelijke manier van gezagsuitoefening alleszins niet in de weg staan.

Grondwettelijke rechtsregels of hun ontstentenis veroorzaken als zodanig nog geen politiek presidentialisme, hoewel "l'abandon généralisé du système parlementaire retenu dans la période 1958-1960" volgens Cadoux "vers un type de presidentialisme 'musclé'" heeft geleid <sup>97</sup>. Welke juist de vereisten of noodzakelijke en voldoende voorwaarden zijn om een dergelijk regime tot stand te brengen, valt moeilijk uit te maken, maar het nemen van een serie maatregelen schijnt veelal bij te dragen tot het stimuleren van een ontwikkeling in de richting van één of ander presidentialisme. Gangbare middelen zijn, naast het voorzitterschap van de partij in een monoparticipatie of het opperbevel van de strijdkrachten in pretoriaanse omstandigheden, het buiten werking stellen van de grondwet, het uitroepen van de noodtoestand, het aan banden leggen van de persvrijheid, het zuiveren van de overheidsdiensten, het regeren bij verordening of, minder ingrijpend maar daarom niet minder doelmatig, het vervalsen van de kiesverrichtingen, het opheffen van de herverkiesbaarheidsgrenzen, het verdacht maken van de mogelijke opvolgers, het in beslag nemen van de belangrijkste inkomstenbronnen, het omkopen van de toezichthoudende instellingen en dergelijke meer. Gonidec geeft een samenvattend overzicht van deze "Techniques de renforcement de la position du chef de l'exécutif" in zijn bekende studie van Afrikaanse politieke systemen <sup>98</sup>. Hij benadrukt *monocéphalisme, hérédité, suffrage universel direct, concentration des pouvoirs en absence de responsabilité politique*, terwijl Owona er nog *la rééligibilité illimitée* aan toevoegt <sup>99</sup>. Uit deze en andere mogelijkheden blijkt dat "when the executive presidency is blended with features of the parliamentary system without adequate constitutional and other safeguards on the resultant power structure, the result might be dictatorship" <sup>100</sup>. Of een 'éénleiderstaat' die richting opgaat, zou wel eens in grote mate kunnen afhangen van wat een onderwijsinspecteur uit Oost-Zimbabwe 'het probleem van Afrika' noemt, "dat we van onze leiders, eenmaal verkozen, nooit meer afkomen. Ze willen op hun stoel blijven zitten en doen alles om dat te bereiken" <sup>101</sup>. De volksvertegenwoordiging wordt 'ingekapseld': "afrikanische Präsidenten passten auch den Repräsentationsbegriff

(96) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 21.

(97) C. CADOUX, Le status et les pouvoirs des chefs d'Etat et de gouvernement. In: G. CONAC, *Les institutions constitutionnelles des Etats de l'Afrique francophone et de la République malgache*. Paris, 1979, blz. 70.

(98) Zie P.-F. GONIDEC, *a.w.*, blz. 262-275.

(99) J. OWONA, *a.w.*, blz. 263.

(100) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 92.

(101) Geciteerd door H. FEDDEMA, Afrikaans een-partijsysteem op de helling? In: *Internationale Spectator*, 1990, nr. 7, blz. 421.

ihren Erwartungen an : Die Abgeordneten sollten nicht so sehr Beschwerden und Wünsche der Bevölkerung an die Partei- und Staatsführung herantragen, sondern umgekehrt deren Politik dem Volk nahebringen" <sup>102</sup>. En het volk zelf wordt 'onderhouden': "Die Präsidenten haben mit der *Tourné* oder *Meet the People Tour* eine spezifisch afrikanische Technik der Inspektion, Kontrolle und Kommunikation entwickelt, die kaum weniger bzw. nicht mehr wirksam ist als die gelegentliche Reise des Abgeordneten in die Hauptstadt" <sup>103</sup>. Dit neemt niet weg dat, "la plupart du temps, (...) la compétition politique est demeurée relativement ouverte, en dépit des apparences, et l'autonomisation de la faction présidentielle n'a été que relative. Dans ce contexte, l'échéance fondamentale autour de laquelle se conçoit la vie politique est celle de la succession du chef de l'Etat, quand bien même il ne saurait en être officiellement question" <sup>104</sup>. Men kan namelijk stellen dat, "dès leurs premiers pas, les régimes postcoloniaux ont été hantés par l'échéance de la succession. (...) Le problème de la succession s'étire largement de part et d'autre de la date fatidique à laquelle le chef de l'Etat se démet, meurt ou est renversé. De longues années auparavant, il convient, pour les prétendants en lice, de se placer en posture favorable. Une lutte sourde les oppose, dans l'ombre tutélaire du Prince" <sup>105</sup>. Denkbeelden over grondwet en rechtsstaat of over de bevoegdheden van het staatshoofd dienen dan wel met enige achterdocht bekeken, aangezien ze mogelijks tot het programma dan wel tot de propaganda behoren.

### VIII. Postkoloniaal Centraalafrikaans presidentialisme

Uitgaand van het onderscheid tussen presidentiële instituties en presidentialistische praktijken werd in dit artikel aangetoond hoe beide politieke regimes met mekaar verband houden en waarin ze van elkaar verschillen. Telkens speelt de figuur van de president een belangrijke rol. Doch het presidentialisme veronderstelt niet alleen het bekleden van een positie maar tevens het vervullen van een functie. Voor het presidentialisme is het maatschappelijke optreden van de actor bijgevolg belangrijker dan de constitutionele plaatsbepaling of taakomschrijving. Sommigen spreken in dit verband van een nieuwe regeringswijze of een nieuwe heerschappijvorm. "En dépit des modalités assez variables qui l'affectent, le presidentialisme négro-africain représente désormais un type nouveau de régime politique d'une indiscutable originalité" <sup>106</sup>. De verantwoording ervan "ne peut se ramener à l'existence, ni même à la prépondérance d'un Executif monocéphale, indépendant et stable, car ce trait est commun à tous les régimes présidentiels. La spécificité réside dans les procédés employés pour assurer cette prépondérance

(102) F. NUSCHELER, K. ZIEMER, *a.w.*, blz. 119.

(103) F. NUSCHELER, K. ZIEMER, *a.w.*, blz. 120.

(104) J.-F. BAYART, *L'Etat*, blz. 215-216.

(105) J.-F. BAYART, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, blz. 275-276.

(106) J. BUCHMANN, *a.w.*, blz. 278.

ce, cette indépendance et cette stabilité" 107. Buchmann verwijst hiervoor naar "un mélange de séparation et de coopération des pouvoirs" en "une correspondance la plus parfaite possible entre le Président et la Majorité parlementaire". Dit alles blijft vaag en onvolledig, gezien de ouderdom van het werk, maar dat er zoiets als presidentialisme bestaat en dat dit niet herleid kan worden tot presidentiële politieke instituties lijdt geen twijfel. In wezen komt het erop neer dat "the Head of State has precedence over all other persons in the country. He is the first citizen, elevated in dignity and prestige above all else. He symbolises the state and its majesty and power; he represents it in the totality of its relations both within and without the country" 108.

In een postkoloniale Centraalafrikaanse context blijkt presidentialisme dus een verschijnsel van uitzonderlijk belang. Waar éénpartij- en militaire regimes tijdelijk het politieke bedrijf konden domineren, zette de presidentialistische aanpak zich onverminderd door. Om dit succes enigszins te verklaren maar vooral te rechtvaardigen, haalde men zowel historische voorgangers als actuele doelstellingen aan. Enerzijds werd verwezen naar traditionele stamhoofden, koloniale landvoogden en nationalistische leiders. Anderzijds werden politieke en economische imperatieven ingeroepen, evenals de behoefte aan eenvoudig en slagvaardig leiderschap.

Hoewel die fenomenen en ook deze legitimaties zelf tot de veralgemening van het presidentialisme hebben bijgedragen, bestaat er nog steeds geen samenhangende theorie ter zake. Het onderscheiden van de verschillende soorten van presidentialisme en het beschrijven van de talrijke kenmerken gebeurt op een dermate uiteenlopende manier dat van een wetenschappelijk verantwoord begrip voorsnog geen sprake kan zijn. De criteria waarmee men typologieën bouwt, lijken incompatibel en de categorieën waarmee men typeert eveneens. Bovenal ontbreekt het aan gegevens en aan leiderschapsstudies in het bijzonder. Dit alles ondanks het doorslaggevende belang van de presidentialistische politiek voor haast alle postkoloniale Centraalafrikaanse regimes.

**Summary: Presidential institutions and presidentialist practices in post-colonial Central-African politics**

*Three decades after their political independence, Black-African republics still search for stability. One-party states and military regimes have failed, but while both systems seem to retreat, presidentialism, the third branch of Negro-African governmentality, is likely to become a permanent phenomenon within post-colonial Central-African politics. Constitutionally rooted in presidential institutions, the single executive disposes of many instruments to establish presidentialist practices. Presidentialism itself refers to such historical precedents as the*

(107) J. BUCHMANN, *a.w.*, blz. 279.

(108) B. NWABUEZE, *a.w.*, blz. 69.

*rule of traditional kings, colonial governors and nationalist leaders. Its legitimacy leans on the need for comprehensible government, political stability, economic development and effective direction. Different kinds of presidentialism exist, but their classification depends on numerous criteria which are often incompatible, and many characteristics of presidentialism can be indicated, of which the most important are patriarchy, wealth, charisma, sacralisation and historicity. Although presidentialism appears as an important aspect of the contemporary African political systems, few research has been done to explain the emergence and persistence of this phenomenon.*



# Progress and its problems in the study of war

---

door Gustaaf GEERAERTS,

Docent aan de Vrije Universiteit te Brussel.

## I. Introduction

Developments in technology and society have changed the face of modern warfare. The twentieth century has witnessed wars of appalling destructiveness, global warfare and several local wars. Today war, together with the environmental issue, comprises one of the single greatest threats to the survival of mankind. Having always been the most injurious form of intercourse among living beings, war in the nuclear age has literally become an 'ultima ratio' as modern weapons of mass destruction place at the command of national leaders the capacity to ruin the arduously acquired achievements of man's physical, social and cultural evolution as it were in one strike. Against this background, it is hardly surprising that many people have come to regard the choice between war and peace as a fatal decision encompassing all of humanity.

Considering the above, it may be somewhat comforting to know that until the present day the decision to go to war appears to have comparatively seldom been taken. Indeed, the frequency of international crises does not correspond to the frequency of wars<sup>1</sup>. And although almost no historical period is without some war, most nations are at peace (or at least not at war) most of the time. Statistically speaking then war constitutes a rare event<sup>2</sup>. Yet wars, like terminal diseases, are ravaging, deadly events; they strike only a relatively few, but they attract the attention of the many through their tragic and far-reaching consequences. For this reason Bueno de Mesquita in all probability comes very close to the truth when he writes<sup>3</sup>: "Perhaps it is because war is both rare and cataclysmic, remote from our everyday lives yet lurking in every exchange between our nation, our friends,

---

(1) To give an example: of the 278 international crises that Brecher, Wilkenfield and Moser were able to identify in the period 1929-1979, 14 - that is 5% - escalated to full-scale war. Examples are the Spanish Civil War (1936-39), several World War II cases like the Fall of Western Europe (1940) and Pearl Harbour (1941-42), Korean War I (1950) and II (1950-51), Six Day War (1967), October-Yom Kippur War (1973-74). See M. BRECHER, J. WILKENFIELD, S. MOSER, *Crises in the Twentieth Century: Vol I Handbook of International Crises*. Oxford, 1988, pp. 138-139.

(2) Compare with J.D. SINGER, Accounting for International War: The State of the Discipline. In: *Journal of Peace Research*, 1981, no. 1, p. 3.

(3) B. BUENO DE MESQUITA, *The War Trap*. New Haven, 1981, p. 1.

and our enemies, that its causes have so fascinated and exasperated philosophers, historians, social scientists, journalists, and laymen."

Probably, the above also sheds some light as to why there is no paucity of hypotheses concerning war. In the vast existing literature, everyone, whether theoretical, empirical or metaphysical in bent, whether seeking description, prediction or prescription, is likely to find propositions that somehow meet his expectations. But anyone searching for a general explanation of war, is certain to be frustrated. No elegant theory exists which explains adequately the beginning, evolution, and termination of war. Instead many rival approaches or theoretical perspectives come to the fore in the literature.

Some argue that war is a necessary consequence of the anarchic nature of international politics. With no central authority to maintain order and each state pledged to defend its interests war is the natural outcome of interacting states facing a security dilemma. Others situate the causes of war at the national level, that is, in the domestic structure of states. Thus some forms of social-political organization are held to be more war minded than others. Still others argue that the occurrence of war is related to particular economic systems. And finally, there are those who stress the role of the individual in bringing about war since it is individuals who declare war and also do the fighting.

## II. The state of the art

To be sure, our knowledge of war and international conflict has definitely increased. We have a much greater stock of data on war and other serious disputes. These data pertain to different types of war and military confrontation, the effects of alliances on polarization and power, the connection between shifts in power distribution levels and the probability of systemic war, the distribution of wars over time, the relation between different types of polarity and the prospect of stability, the relationship between arms races and the likelihood of war<sup>4</sup>. In addition, we are constantly improving the techniques for storing, retrieving, processing and comparing those data. And comparative research has considerably increased our knowledge about the similarities and differences between classes of international conflict behavior. Scholars are swift to add, though, that the evidence accumulated thus far is by no means conclusive. As Singer, one of the leading scholars in the field of quantitative empirical research into the causes of war, concedes himself<sup>5</sup>: "...it is one thing to achieve a good fit between one's predictive model and the

(4) For an excellent overview of the several findings of the Correlates of War Project and related literature in this regard the reader is referred to J.A. VASQUEZ, *The Steps to War: Toward a Scientific Explanation of Correlates of War Findings*. In: *World Politics*, 1987, no. 1, pp. 123-132.

(5) J.D. SINGER, *Confrontational Behavior and Escalation to War 1816-1980: A Research Plan*. In: *Journal of Peace Research*, 1982, no. 1, p. 39.

observed historical patterns, and quite another to achieve an explanation of that fit."

And yet, it is precisely the search for explanations which is clearly absent in the extant literature on the causes of war. Research on war since the end of World War II has been dominated by studies of a rather ad hoc and largely empirical variety, typically geared to the testing of vaguely drawn hypotheses through the application of sophisticated and powerful analytic tools<sup>6</sup>. The remaining, more discursive oriented studies, on the other hand, are for the most part of the loosely structured kind, typically using historical evidence and empirical data in a mainly illustrative way<sup>7</sup>. On the whole, little effort has been spent on the rigorous deduction of testable propositions from general explanatory principles<sup>8</sup>. However, if we wish to explain empirical phenomena, then our theories need to be axiomatized, that is, they must be based on a, preferably small, set of abstract but clear assumptions which permit the derivation of deductions. Maybe an example is in order to illustrate how theory building using the deductive or axiomatic format, can be used to critically examine and improve upon existing theories. For this purpose I will use the balance of power theory as it is among the most well known and prominent theories in the field of international relations.

### III. Theory building using the axiomatic format: an example

The balance of power theory deals with classes of events that go under the heading of war, national survival and ensuing power distributions between interacting states in the international system. Its explanandum then pertains to such phenomena as war, stability, national survival and ensuing power distributions.

Now, the first thing to do when deductively reconstructing a given theory is to ask for the universal assumptions or axioms on which it is based<sup>9</sup>. The universal assumptions of the balance of power theory basically consist of two such propositions:

U.A. (1): As long as there is a relatively equal distribution of power among major actors in the international system an equilibrium will emerge, so that the probability of systemic war tends to be relatively low.

---

(6) Cfr. B. BUENO DE MESQUITA, *op. cit.*; W-D. EBERWEIN, The Quantitative Study of International Conflict: Quantity and Quality?. In: *Journal of Peace Research*, 1981, no. 1, pp. 19-38.

(7) Two well-nigh classical examples in this respect are the inspired and on the whole rather informative studies by R. ARON, *Paix et Guerre entre les nations*. Paris, 1962; G. BLAINEY, *The Causes of War*. London, 1973.

(8) Compare with B. BUENO DE MESQUITA, Toward a Scientific Understanding of International Conflict. In: *International Studies Quarterly*, 1985, no. 2, pp. 121-136, 151-154; R.L. SIMOWITZ, B.L. PRICE, Progress in the Study of International Conflict. In: *Journal of Peace Research*, 1986, no. 1, pp. 29-41.

(9) See above all K.R. POPPER, *The Logic of Scientific Discovery*. London, 1980 (tenth revised impression), especially Chapters I and III.

U.A. (2): Whenever a more powerful actor pursues hegemonic policies the remaining powerful actor(s) will ally with actors who are threatened by the former in an attempt to redress the shift in the balance of power.

The universal assumptions of the balance of power theory represent general areas of consensus among scholars in the field. In a way they constitute the hard core of the balance of power theory in its present form, and thus can be granted - at least for the time being - the status of axioms, that is statements that cannot be put to test in any direct empirical manner<sup>10</sup>. One way to critically test the above-stated universal assumptions or axioms is by expanding the hardcore with a protective belt, consisting of additional assumptions or auxiliary statements. These are statements that specify the initial conditions or initial state spaces, and their purpose is to establish the explanatory or predictive success of the universal assumptions under consideration.

If we want to use the above universal assumptions in an explanation of war, stability, national survival, and resulting power distributions between opposing sides, we need auxiliary statements about :

- a. the initial power distribution in the system ;
- b. the foreign policy goals of (the relevant) states in the international system (i.e., whether they aim for a balance of power or hegemony);
- c. the foreign policy instruments of (the relevant) states in the international system ;
- d. the ways in which the actors in the system can affect each other's power ;
- e. other ways (than d) in which the power of an actor can be affected (e.g. technological change, demographic evolution);
- f. the extent of information each actor in the system has regarding the power of all other (relevant) actors ; and
- g. (additional auxiliary statements.)

In sum, the balance of power theory can be represented by the following deductive scheme :

*Balance of Power Theory*

Axioms :	[U.A. (1), U.A. (2)]	}	
Auxiliary statements :	[a,b,c,d,e,f,g]	}	<i>Explanans</i>

---

*Explanandum* : war, stability, national survival, ensuing power distribution between interacting states.

(10) See above all I. LAKATOS, Falsification and the Methodology of Scientific Research Programs. In : I. LAKATOS, A. MUSGRAVE, *Criticism and the Growth of Knowledge*. London, 1981, pp. 91-196.

With the help of a deductive system of propositions like the above it becomes feasible to examine the state of the art in a given field in a more systemic way, and to indicate in what direction further research should be heading. For example, one may wonder whether propositions U.A. (1) and U.A. (2) are really universal enough to deserve the status of axioms. As we will argue below it might well be that we will have to look for axioms or general explanatory principles at a much deeper or complex level. In any case the scheme that the axioms considered here can only be maintained if (1) they are successful in generating powerful deductions; (2) no rival system of axioms comes to the fore that turns out to be more powerful.

Furthermore, the scheme draws our attention to the fact that the specification of the auxiliary statements, and especially their mutual interrelationships, is still basically missing in the extant literature. Lacking the appropriate auxiliary statements, we cannot hope to expand the domain of the balance of power theory so that hidden implications or inconsistencies may arise and critical tests performed. Without such tests, however, it is hardly feasible to find out whether the axioms of the theory under consideration are any meaningful at all so that progress will be very difficult indeed.

What this example seems to suggest then, is that without the use of deductive explanatory formats it is much harder if not impossible to discover the deeper and less obvious implications of the set of basic assumptions or axioms by means of which a given theory, i.e. balance of power theory explores reality. More specifically, it is through the process of axiomization that it becomes possible to find out whether a certain theory contains any hidden contradictions. And, only if a theory appears to be internally consistent (i.e. it is not possible to deduce simultaneously 'n' as well as 'n' from its axioms) it can yield information or tell us something about possible states of the world<sup>11</sup>.

For that reason, it is all the more unfortunate that in the extant literature on war and international conflict attempts at axiomization are very few<sup>12</sup>. This short-

---

(11) For a thorough treatment of this issue see J.K. DE VREE, *Order and Disorder in the Human Universe*. Bilthoven, 1990, especially Chapter I.

(12) A notable exception is of course the work of Bueno de Mesquita, proposing an expected utility theory of war (see B. BUENO DE MESQUITA, *op. cit.*). This theory undeniably shows some signs of progress (see e.g. B. BUENO DE MESQUITA, *The War Trap Revisited: A Revised Expected Utility Model*. In: *American Political Science Review*, 1985, no. 1, pp. 156-163; J.D. MORROW, *A Continuous-Outcome Expected Utility Theory of War*. In: *Journal of Conflict Resolution*, 1985, no. 3, pp. 473-502), but seems to be overly restrictive in its interpretation of the utility principle. What is lacking is a theoretical integration of the utility axiom within a dynamic systems perspective. As a consequence the explanation of systemic factors - and especially their dynamics - has no part in the theory. While the utility theory of war tells us something about calculations of political leaders on the eve of war as well as who is likely to initiate and win wars, it provides us with little information about the underlying (escalation)processes that precede wars. For a very systematic, and

coming surely explains why so many mutually inconsistent propositions and findings stand to live unperturbed side by side. As a result, the level of information produced is not very impressive. An example of one of the more important inconsistencies in the field will help to elucidate this substantial point.

#### IV. Inconsistencies and low level of information : balance or inequality of power ?

The example stems from the debate about the relative merits of different types of power distribution for the likelihood of stability and peace in an anarchic international system. For one, most advocates of the 'balance-of-power theory' conjecture that the relative equal distribution of power among major actors in the international system leads to an equilibrium, in which war is relatively unlikely<sup>13</sup>. When placed in the context of major or cataclysmic war, the preceding proposition is directly at odds with the 'theory of hegemonic stability' which contends that peace (understood here as the absence of war among the great powers) and cooperation between states come about through the stabilizing impact of a powerful, dominant state<sup>14</sup>. To hegemonic theorists, a peaceful system is a system containing a preponderant power, and is accordingly asymmetric. Rather interestingly, the proponents of each of the above views seem to make a plausible 'empirical' case for their assertions. Adherents of the balance-of-power perspective mostly refer to the experiences of post-Napoleonic 19th-century as evidence for their views, while proponents of the hegemonic power perspective point to the relatively long periods of stability during the *Pax Romana* and the more recent *Pax Americana*.

In recent years, the above two opposing theories have been more systematically tested. The more important of these critical tests have been compared by Siverson and Sullivan<sup>15</sup>. As a basis for the comparison they use the relationship between power concentration and the probability of war. On the basis of their findings it is clear that both theories get empirical support. For one, Ferris obtains results which are supportive of the balance of power theory<sup>16</sup>, whereas empirical research by Organski and Kugler, as well as Bueno de Mesquita seems to corroborate the power preponderance theory<sup>17</sup>. Quite interestingly, research perfor-

---

also completely formalized attempt to theoretically integrate the utility principle within a dynamic systems framework the reader should consult J.K. DE VREE, *op. cit.*

(13) See e.g. I.C. CLAUDE, *Power and International Relations*. New York, 1962 ; H. KISSINGER, *The White House Years*. Boston, 1979.

(14) See A.F.R. ORGANSKI, *World Politics*. New York, 1968 ; R. GILPIN, *War and Change in World Politics*. Cambridge, 1983.

(15) R. SIVERSON, M. SULLIVAN, The Distribution of Power and the Onset of War. In : *Journal of Conflict Resolution*, 1983, no. 3, pp. 473-494.

(16) W. FERRIS, *The Power Capabilities of Nation-States*. Lexington, 1973.

(17) A.F.K. ORGANSKI, J.K. KUGLER, *The War Ledger*. Chicago, 1980 ; B. BUENO DE MESQUITA, *The War Trap*. New Haven, 1981.

med by Singer, Bremer, and Stuckey leads to results that uncover an important anomaly: they find that a balance-of-power system is associated with less war in the 19th century but with more war in the 20th, while a preponderance is associated with more war in the 19th and less in the 20th<sup>18</sup>.

The question then is: how do these differences in testing results come about? Siverson and Sullivan<sup>19</sup> suggest that the hypotheses do not hold up well against variations in the specification of the relevant variables. Moreover, positive results seem to be highly data-dependent. As things stand now however, it seems clear that the hypotheses under consideration tend to be disconfirmed in their generality. Still, it might be unwise to abandon these arguments prematurely. As we will argue below these efforts toward testing may have been proceeding from an inadequate theoretical basis. The variables involved are most likely much more complex and more deeply interconnected than has been theoretically understood so far.

## V. Why basic research is needed

In all, the argument so far suggests that in spite of a quite respectable number of empirical and other studies on war accumulation of knowledge is not that impressive. We do not as yet have much insight into why and how wars come about, and especially how war as a certain and comparably rare form of conflict regulation is connected to conflict behavior at lower levels of intensity as military disputes and international conflict behavior in general<sup>20</sup>. In other words, we still do not very well understand the mechanisms underlying the origins of the war phenomenon, its persistence and evolution, as well as its complex interrelationships with serious disputes and lower level international conflicts. Without such understanding, however, it is hard to distinguish, explain, and predict different categories of (future) conflicts and their interrelated dynamics.

This situation, i.e. lack of insight into the deeper mechanisms governing international conflict and war, is rather problematic. The main reason for concern is that (world) society develops in ever faster and more complex ways as a result of continual technological innovation and change; a process that will continue to raise grave problems of behavioral and societal adaptation. As we know all too well from both historical and contemporary political experience, such adaptation is always a rather hazardous affair, liable to run out of hand. Moreover, this liability is all the more probable with regard to the extant international political and eco-

(18) J. D. SINGER, S. BREMER, J. STUCKEY, Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965. In: J.D. SINGER (ed.), *The Correlates of War. Vol I. Research Origins and Rationale*. New York, 1979, pp. 265-297.

(19) *loc. cit.*

(20) Compare with W-D. EBERWEIN, *loc. cit.*; D.L. SMITH, International Political Processes. In: S.A. BREMER (ed.), *The Globus Model: Computer Simulation of Worldwide Political and Economic Developments*. Frankfurt am Main, 1987, pp. 575-577.



conomic system which, in the absence of any world government or central authority vested with the capability to enforce rules, settle disputes, and maintain peace, has but a low capacity for the effective and efficient (re)olution of any major crisis or serious challenge to the existing structure that may arise within it. Especially in times of rapid and drastic changes, this means that the predictability of social and political interaction shows a tendency to decrease rather rapidly, whereas at the same time, uncertainty and therewith the likelihood of injurious or violent behavior increase accordingly<sup>21</sup>.

The above lends relevance as well as urgency to the task of augmenting the level of basic research into the dynamics of violent conflict and war, that is, of research aimed at the development and testing of precisely such theory as is essential for acquiring insight into what underlies the origins and development of these 'deadly quarrels'. Now, to plead for an increase in basic research is one thing. It is quite another to specify the substance of such an effort. In the remainder of this article I will make an admittedly sketchy attempt to do just that by making a few programmatic remarks of which I suspect that they may be essential in bringing about theoretical progress in the study of war<sup>22</sup>.

## VI. War : An extraordinary phenomenon ?

When studying war we easily incline to treat it as an extraordinary form of behavior, and this is quite comprehensible. As intimated already, statistically speaking war constitutes a rare event. Moreover, it is an exceedingly costly and disruptive form of interaction between people and states. It is also a rather peculiar, not to say : absurd, form of dealing with each other, as it is so very often detrimental to all involved. Indeed, what could be more irrational than warfare or fighting between people or systems, a form of exchange, that is, in which they seriously harm or even destroy each other? All this does indeed seem to make war into a rather special category of human interaction, quite unlike other forms such as trade and cooperation.

From a theoretical point of view, however, there do not seem to be valid reasons for placing war in a special category, for regarding it as an extraordinary form of interaction. Surely, from a rational point of view people or states should try

(21) See J.K. DE VREE, *Foundations of Social and Political Processes*. Bilthoven, 1984.

(22) The views expressed hereafter are developed within the research program *Order and Disorder in Social Systems* in which the author collaborated with Prof. Dr. J.K. De Vree, Department of International Relations, State University at Utrecht and the Centre for Advanced Research in International Affairs in the Netherlands (CARIAN). A brief description of the program's heuristic, theoretical, and methodological assumptions as well as some major problems in obtaining sufficient resources can be found in J.K. DE VREE, G.J.J. GEE-RAERTS, *Order and Disorder in Social Systems: A Research Program*. State University at Utrecht : Department of International Relations, 1989. For a thoroughly elaborated, and also mathematically formalized, introduction to the present research program one is referred to J.K. DE VREE, *Order and Disorder in the Human Universe*. Bilthoven, 1990.

and avoid it as much as possible because of its disruptive and destructive effects. Yet, given the fact that people or systems do have the capacity to inflict harm upon each other, it is perfectly understandable that under certain conditions they will be tempted to use that capacity to further their own ends. And, it is equally understandable that interaction between systems or people sometimes creates situations in which some or all concerned come to see the use of violence as an attractive or necessary option. In general, the social process is governed by a certain dynamism of its own which is hardly under the control of the participants themselves. As a result, even among initially friendly, peaceful, and benevolent people or systems, there is always a risk that their behavior toward each other will assume violent forms, up to and including actual warfare. As such war represents a perfectly natural, even though deplorable, outcome of ordinary social processes. Its explanation does not call for the assumption of any special and especially bad or sinister forces, motives, intentions, or proclivities in man. Warfare is the outcome of a complex interplay of relationships between parties, the nature of the system to which they belong, and the evolution of the interaction or process in which they participate <sup>23</sup>.

## VII. The explanation of war as a hypercomplex phenomenon

Being a natural though relatively rare phenomenon, war, as social systems or processes in general, belongs to the category of phenomena that can be safely put under the general heading 'hypercomplex' systems (which eventually means that they are both complex and dynamic in nature)<sup>24</sup>. Such systems represent, and in their turn belong themselves to complex configurations of parts, factors, or forces, that interact or influence each other mutually, specifically also by means of all sorts of direct and indirect nonlinear feedback relationships. Therefore, the state or conduct of any single part or element is a function of that of (in principle: all) the others. By implication, the analysis of such hypercomplex systems can be anything but an easy matter. Moreover, it seems to be intuitively clear that traditional notions of linear causal relationships and related 'black box' models are hardly suited for a more than superficial analysis of such systems. These notions and models are simply not conceived to discern the internal dynamics of any system, and actually predict the system response without explaining the properties of and connections between system components, the systems structure<sup>25</sup> that is.

(23) See above all J.K. DE VREE, *Order and Disorder in the Human Universe*, Chapter 29.

(24) Technically, I use the term 'hypercomplex' here as it is introduced by J.K. DE VREE, *op. cit.*, pp. 100f. It serves to express that in mathematical terms social phenomena are usually located in multi-dimensional (hyper)space, and that they essentially involve both feedback and nonlinear relationships.

(25) Here and in the rest of this article the term 'structure' refers to the entire set of relationships (as determined or defined by a particular theory) which determines how a state space at some moment,  $t$ , is being transformed into another such state space at the

Therefore, their use makes only sense in those cases where one has to deal with (relatively) stable systems. And stability of social systems is not the kind of thing to take easily for granted - most certainly not if one tries to explain, predict or project social and political processes in the longer run. A black box approach, then, only seems plausible with regard to the study of statics (i.e., relationships at a point when change is not occurring); it predicts without explaining or gaining insight into the internal structure of the system, and therefore its applications are limited from an evolutionary perspective <sup>26</sup>.

To arrive at a deeper or more fundamental understanding of the evolution of hypercomplex (social) systems or processes, within the context of which war constitutes a perfectly natural, though rare phenomenon, it is necessary to reveal how their state, and eventually their structure, change over time. Indeed, as historical analysis reveals time and again, the actual state of any social system, as well as its structure, are to a large extent determined by their previous state or structure or, more generally, by their past history. Stated differently, social systems are inherently historical<sup>27</sup>.

The foregoing has some fundamental heuristic implications for the study of social systems in general, and of war in particular. Foremost it means that there is not so much sense in conceiving such an enterprise as consisting in the search for observable regularities, that is, of invariant relationships at the level of the empirical phenomena themselves. The reason for this is that due to the dynamic or historical nature of the phenomena under study in social science, observable regularities have proved hard to come by. This is certainly no less true as regards war-peace phenomena. Illustrative in this respect is the following remark by Singer<sup>28</sup>: "... the international system is considerably more complex today than in the past, and apparently becoming more so decade by decade. One indicator of this is that the statistical goodness of fit between our postdictive models and the actual historical outcomes is consistently much lower for twentieth century disputes than for the nineteenth century (...) researchers have a far weaker understanding of the dynamics of contemporary international conflict than we do of the simpler epochs gone by...".

---

next moment,  $t+1$ , either under the influence of certain environmental stimuli or disturbances, or under that of its own internal dynamism. A such, one can say that structure describes the internal make-up of a system, usually in the form of more or less complex transformation matrix.

(26) See e.g. Th. BAUMGARTNER, T.R. BURNS, L.D. MEEKER, *The Description and Analysis of System Stability and Change: Multi-level Concepts and Methodology*. In: T.R. BURNS, Th. BAUMGARTNER, Ph. DEVILLE, *Man, Decisions, Society*. New York, 1987, pp. 223-255.

(27) Cf. among others R. BENJAMIN, *The Historical Nature of Social-Scientific Knowledge*. In: E. OSTROM (ed.), *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, 1982, pp. 69-98.

(28) J.D. SINGER, *The Error Term and Accident in Nuclear War*. In: *Peace Research Reviews*, 1986, no. 4, p. 63.

Like it or not, the hypercomplex nature of social life allows of little or no valid and non-trivial generalizations indeed. To be sure, as has been suggested earlier, what a system, individual, group, or society, does or does not do, how it responds to any given stimulus or event, is to a significant extent determined by its current state or conduct as the product of its previous historical evolution. This implies both that the development of such a system will be governed by a definite dynamism of its own, and that the very same stimuli or events will usually have rather different effects on different systems.

In brief, the development and conduct of no two systems, be it individuals or collectivities, will be entirely the same, not even when the circumstances in which they find themselves appear to be identical, and the same causes do not produce the same effects. This does surely not signify that scientific inquiry or theory formation about people or social systems were impossible. But it does import that we should conceive such inquiry in a rather more abstract or fundamental fashion than has in all appearance been common up till the present day. In other words: it is to provide us, not with a kind of summary description of empirical reality, a sort of generalization of experience, but with an insight into the mechanisms<sup>29</sup> underlying the change or transformation of the many social phenomena, war and peace being among them. To get a deeper insight in society, and therewith in phenomena of war and peace, we need to know the mechanisms by means of which people or systems generally influence each other's conduct. More specifically: How does the behavior of any actor or system component vary with that of (in principle: all) the others?

Together with the historical nature of all things social, this implies that the explanation or prediction of what people or systems will actually (come to) do to one another, or of the state of the social system at a particular moment, can proceed only by means of a dynamic analysis, as a function, that is, of the time path of change within the social process among them, i.e. the membership of the system. We must address our attention not so much to the behavior of people or systems at some moment, but ask how their behaviour with respect to each other changes, and how these changes produce other such changes. As such their present behavior or state space is but a momentary or transient stabilization of on-going processes of change.

The preceding argument also sheds some light as to why actual research into the 'causes' of war has been largely unsuccessful. We are at present still far from understanding what causes violence or war, or even such events as the First and Second World Wars, or the Cold War. The main reason for this state of affairs is that the notion of causality itself is only suited for handling rather simple or ele-

---

(29) In order to preclude any possible misunderstandings, it should be mentioned that the term 'mechanism' merely refers to some set or system of relationships or functions governing the transition of one state space into another. It does not, then, imply anything 'mechanic' or 'mechanistic'.

mentary relationships. As an heuristic device it renders no justice to the fact that real social phenomena constitute dynamic complexes of a varying number of different elements that influence each other mutually in many direct as well as indirect ways. As a consequence, in what way any single one of them behaves, or how it reacts to such stimuli or interferences to which it may be subjected, is, in principle, determined by the state of the system as a whole, viz. by the state or behavior of all the other elements.

For instance, in any form of interaction, be it trade or cooperation, or violent conflict, between two or more actors, how any one of them behaves is governed by its expectations regarding the behavior of the other parties. However, this applies to all the actors involved. As a result, what will happen between them flows from an interrelated set of expectations that mutually act upon each other. One might be inclined then, to conjecture that a state of conflict or hostility between people or systems generally would raise the chances of violence between them; and conversely, that the likelihood of their cooperating peacefully were somehow proportional to the degree of accord between them. Yet, at the same time it seems a safe guess that such hostility or accord is itself influenced by the very probability of violence or cooperation between them, a probability which turns out to be less a matter of their own wishes, than of the prevailing boundary conditions imposed on them by the situation, system, or society of which they are part<sup>30</sup>. Individuals, for instance, obviously do rather different things in conditions of war than in peaceful and more secure social conditions; they behave differently in anarchic social surroundings than they do in highly ordered and regulated societies.

All this seems also to imply that we will in general not be able to predict what will happen in the future from the mere observation of what happened in the past. Whether an external threat will or will not stimulate internal unity or integration in a political system; or power shifts in a political system will or will not bring about violence or war, or again, oppression or deprivation will or will not lead to protest and revolution: it all depends on how the initial conditions are filtered through the current state and structure of the systems under consideration.

From this it seems also to follow that what historical analysis reveals with regard to any specific case, system, period, or society, may not simply be projected on other cases, systems, periods, or societies, let alone be used as a basis for present policy making. To give but one example: most analysts tend to agree that British and French policies of appeasement towards Nazi Germany have clearly contributed to the outbreak of the Second World War. However, can we take this to mean that giving in to a growing power will invariably lead to war?

---

(30) For a very insightful analysis of these complex actor-system dynamics the reader is referred to T.R. BURNS, TH. BAUMGARTNER, PH. DEVILLE, *Man, Decisions, Society*. New York, 1987.

To do so would surely go much too far. Again : what we need to deal with such questions in a more balanced and informative way is a deeper insight into the mechanisms through which people or systems generally influence each other's behavior. At all societal levels, from the family up to and including world politics, interaction springs from the fact that the actors involved are interdependent. Quite independent of their wishes or intentions, they have the capacity to affect, positively as well as negatively, each other's power (which for the sake of the argument here will be generally understood as an actor's capacity to survive). The mere fact that one actor possesses food or weapons and another not or less so, immediately brings about a relation of mutual dependence. More generally, an actor's power implies the capacity to affect another actor's power, both to support, aid, or strengthen, and to harm, weaken, or injure him. Systems will be inclined to interact then, to the degree that they are interdependent. As De Vree<sup>31</sup> writes : "After all, if and to the degree that systems are dependent upon each other, they can maintain or enhance their power only by making others desist from harming them or by inducing others to support them. When A has the weapons that enable it to kill B, B will obviously survive, that is : maintain its power, only if it is able to induce A *not* to use these weapons. And when A grows the food which B needs, the latter's survival requires it to make the former, A, to provide him with such food. That is to say, people or systems generally will attempt to influence each other's behavior so as to make the other contribute as much as possible to their own power, or desist from harming them. They will do so by offering each other benefits or advantages or by threatening to harm each other, thus making certain forms of behavior more, and others less, probable. Which method they will adopt in fact is governed by their expectations as to what works most effectively against the smallest risks and costs - which is basically a matter of their own insight into, or information about, their own power relative to that of the others."

All this means that, people as well as systems in general must find ways of adjusting to shifts in their mutual power relationships, and in such context appeasing may often turn out to be the only sensible thing to do, viz. bow to the inevitable, and to avoid a costly and useless violent test of strength. Of course, to be able to decide on this the actors involved need the information which permits them to assess what is inevitable, possible, or beneficial - precisely the kind of information which in practice is all too often lacking, especially in the international system.

Apparently, if history is to teach us any lessons, we must look for them at a more fundamental level than that of directly observable relationships. This level, which De Vree<sup>32</sup> depicts as that of the *structure* of things generally, is a much more

---

(31) J.K. De VREE, On Some Principles of International Politics. In : R.J. GROENINK, *Data on Europe, 1945-1980*. Bilthoven, 1988, p. 12.

(32) J.K. DE VREE, Chaos in Europe - An Inquiry into the Nature of Social Systems and the Methodology of the Social Sciences. In : *Acta Politica*, 1991, no 1, p. 31.



complex one altogether, in the sense that the structure of a system is defined in terms of a (matrix of a) larger or smaller number of different relationships or functions. As such it determines the state transitions of a number of observable magnitudes, and produces quite different (observable) results depending upon the initial state of the system concerned.

In all then, it seems not very fruitful to ask for the causes of violent conflict and war. Instead, the basic query about phenomena of war and peace should read: What are the mechanisms that make for social processes at times to destabilize and escalate to certain levels of injurious interaction (low level conflict, serious disputes, war)? And in the same vein: What mechanisms make a social process stabilize or reach equilibrium, so that more supportive forms of interaction (trade, cooperation) become possible? The underlying idea then is a vision of war as a certain and one of possible phases in the international political process, concurrently with other injurious forms of interaction as serious disputes and low level conflict behavior, *but* also supportive behaviour like trade and cooperation.

From the point of view of scientific understanding, what precedes also comes down to the necessity of adopting a holistic, unified or 'systems-theoretic'<sup>33</sup> approach to the study of 'hypercomplex' (social) systems. Indeed, in such systems, the state and development of any one component is, in principle at any rate, a function of the state and development of every other component. By the same token, what any such component does, how it behaves or evolves, is determined to a large extent by its position in, and by the nature or evolution of, the whole system of which it is a part. As suggested earlier, people behave rather differently in conditions of war than in a peaceful and secure social setting, and they have rather different expectations regarding the behavior of their fellow men in anarchic social systems than they do in highly ordered and regulated societies. And what the system as a whole does, its state and evolution, is not simply a function of how its components behave, but also of the way these components are arranged, of the system's internal structure or organization.

When studying the dynamics of war and peace we therefore badly need to think in terms of, or at the level of, entire systems. It is imperative to regard specific occurrences of war and peace as being produced by some evolving system as a whole, that is, by a moving complex of a greater or smaller number of interacting forces or factors.

---

(33) In order to thwart rather common misunderstandings, it should be mentioned that 'systems-theoretic' has no substantial meaning here. It merely serves to emphasize a methodological issue, viz. the explicit recognition of the fact that in social life phenomena are interdependent, are made up of still other phenomena that thus are interdependent, and should therefore be studied as such, or, conversely that there is little sense in studying social phenomena in isolation.



### VIII. Some important implications

The preceding assumptions have considerable theoretical and methodological implications for the study of war and peace. From a theoretical point of view, it means that the states and structures on the pertinent system levels (viz. systemic, dyadic, and national levels), come to be seen as the momentary or transient stabilizations (outcomes) of the actions of a number of actors within (usually multiple) interdependent dynamic processes. Hence, an emphasis on social dynamics and complexity calls for different accents in explanation, modelling and testing<sup>34</sup>. The variability of phenomena such as war and peace is seen as the result of different over-time conjunctures of common underlying behavioral mechanisms and processes of interaction (i.e., microscopic level of analysis) occurring within the higher system's structure (i.e., macroscopic level of analysis). Testing of dynamic systems theories thus acquires a clearly 'historical' or 'irreversible' flavour under both controlled conditions (as in computer simulations and experiments where the same dynamic process is replicated across variables and parameters) and uncontrolled conditions (as in the study of the rise and fall of empires<sup>35</sup>, or again in the analysis of processes of state formation<sup>36</sup> or integration<sup>37</sup>). It is the capacity of the hypothesized system or process(es) to produce, predict, and postdict sequences of related classes of events that becomes central to the evaluation and critical testing of a theory.

All this is quite demanding. It calls for a continual awareness of many different relationships at the same time. It conflicts with rather deeply ingrained mental habits, and, in particular, with an anthropomorphic conception of things human and social. And it requires a comparatively high level of methodological sophistication. In this connection Kirkpatrick and Widmaier point to the necessity of formalization<sup>38</sup>.

As a consequence of the complexity of the subject under consideration the thrust of an argument is more often than not dependent on the accurate specification of the complex interrelationships involved. They also argue that formalization means much more than writing FORTRAN statements or regression equations. It involves the mathematical formalization of whole systems of equations, an under-

(34) See among others R. HANNENMAN, *Computer-Assisted Theory Building*. Newbury Park, 1988.

(35) An example of an inspiring study in this respect is P. KENNEDY, *The Rise and Fall of Great Powers*. New York, 1987.

(36) See e.g. Ch. TILLY, *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, 1975.

(37) A fine study in this connections is M. JANSEN, J.K. DE VREE, *The Ordeal of Unity. The Politics of European Integration, 1945-1985*. Bithoven, 1985.

(38) G. KIRKPATRICK, U. WIDMAIER, *Linking Islands of Theory and Technique in Political Economy*. In: M.D. WARD (ed.), *Theories, Models, and Simulation in International Relations*. Boulder, 1985, p. 135.

taking that necessarily leads to questions of logical or internal consistency and equilibrium. If we are to analyze and understand (hypercomplex) social systems beyond the black box level, clearly new approaches and techniques are imperative. A most inspiring attempt in this regard is De Vree<sup>39</sup>.

Moreover, the preceding argument also seems to imply a considerable relativization of the common idea that science consisted of the invention and subsequent testing, falsification, and revision of all sorts of hypotheses. With respect to the kinds of systemic phenomena with which we are dealing here, however, single hypotheses and the results of their testing do not mean terribly much. Briefly, the meaning of any single idea or test result is highly dependent upon a larger or smaller number of other conditions and results, or upon the nature of the systemic and theoretical context involved as a whole: one does not so much test a hypothesis as a theory about the evolution of some system as a whole.

To do so, requires of course a highly integrated and formalized, 'operationalizable' theory to begin with. Yet, even when such a theory is indeed given, which is clearly not the case in the field under consideration, its application to concrete cases typically raises the need for a considerable, and usually very much underestimated, amount of further theoretical inquiry, aimed at the development of more or less operational subtheories or the invention of further more specific hypothesis so as to allow of the theory's interpretation, specification, and application in the concrete case chosen: the distance between even the most highly developed of theories and empirical reality always tends to be rather larger than expected.

## IX. Conclusion

Although our knowledge of war and international conflict has definitely increased, we do not as yet have much insight into why and how wars come about, and especially how war as a certain and comparably rare form of conflict regulation is connected to conflict behavior at lower levels of intensity as military disputes and international conflict behavior in general. Theoretical progress in the study of war demands a significant effort at the level of basic research. It is imperative that we spend more energy at the rigorous deduction of testable propositions from general explanatory principles or mechanisms. For such an endeavour to succeed it is essential to adopt both a dynamic and systems-theoretic perspective. This means that the war phenomenon is placed within an evolutionary or dynamic as well as unified or systems-theoretic point of view, specifically implying a vision of war as a certain and one of possible phases in the international political process, concurrently with other injurious forms of interaction as serious disputes and low level conflict behavior, *but* also supportive behavior like trade and cooperation. Although war may be rare and tragic, it nevertheless constitutes a 'normal' event.

---

(39) J. K. DE VREE, *Order and Disorder in the Human Universe*.

There is no need to regard it as an extraordinary form of interaction, the explanation of which demands distinct explanatory principles. War, no less than other (hypercomplex) social phenomena such as peace and cooperation, is the result of different over-time conjunctures of common underlying behavioral mechanisms and processes of interaction occurring within the higher level system's structure. Yet, if we are to analyze and understand the war phenomenon from this perspective, clearly more formalized approaches and techniques are imperative.

**Summary: Progress and its problems in the study of war**

*Although the knowledge of war and international conflict has definitely increased, we do not as yet have much insight into why and how wars come about, and especially how war as a certain and comparably rare form of conflict regulation is connected to conflict behavior at lower levels of intensity as military disputes and international conflict behavior in general. Theoretical progress in the study of war demands a significant effort at the level of basic research. It is imperative to spend more energy at the rigorous deduction of testable propositions from general explanatory principles or mechanisms. For the success of such an endeavour it is essential to adopt both a dynamic and systems-theoretic perspective. This implies a vision of war as a certain and one of possible phases in the international political process, concurrently with other injurious forms of interaction as serious disputes and low level conflict behavior, but also supportive behavior like trade and cooperation. Yet, if we are to analyze and understand the war phenomenon from this perspective, clearly more formalized approaches and techniques are imperative.*



# International Political Science Association

## XV World Congress - Buenos Aires

August 1991

---

### THE MAIN THEME

Centers and peripheries in contemporary politics : interdependence and power asymmetries

#### I. Political theory

- Centers and boundaries as cultural constructions
- Influences of the peripheries on the centers in political ideas and doctrines
- Gender and reproduction in political theory
- Social equality and inequality in political thought
- Colonialism and dependency revisited
- Nationalism and religious ideological movements
- Formal political theory : core assumptions and recent developments
- Democratic theory : core assumption and recent developments
- Dynamics and interactions of socialist and liberal theories

#### II. Macro and micro politics. Political processes and institutions

- Asymmetries revisited (1): class relations ; (2): gender relations ; (3): ethnic and race relations ; (4): patron-client relations
- Parliaments as centers-builders and the representation of the periphery
- Courts as center-builders ?
- Changing relations between organized business and labor
- The representation of new identities and interests
- The policies and politics of the informal economic sector
- The politics of language
- Nation-state building and crumbling
- Changes in party systems and party organizations
- Mass communications in the center-periphery perspective
- Federalism and the restructuring of center-periphery relations

#### III. Policies studies

- The center-periphery dimension in the policy process
- Intergovernmental relations in the policy process
- Attempts at reforms of the public sector

- Trends toward privatizations and decentralization
- Political correlates of economic adjustment policies
- Cultural and educational policies in center-periphery relations
- Social policy and poverty
- The politics of land tenure and agrarian reforms
- Global change and mass communication policies

#### IV. International relations

- Disarmament and detente in the Northern hemisphere
- The management of crises and the prevention of war
- Regional conflicts in the Third World
- International arms transfers and networks of violence
- Emergence and transformation of regional blocs
- International political economy (1): competing in global markets ; (2): changes in the international financial system ; (3): the politics of external debt
- The politics of environment international and global issues
- Changes in religious and ideological centers
- The reform of the United Nations system
- New ideas about the global order
- The international dimension of democratization and human rights

#### RESEARCH COMMITTEES

- Conceptual and terminological analysis (COCTA)
- Political elites
- European unification
- Comparative studies on local government and politics
- Political sociology
- Quantitative and mathematical approaches to politics
- Legislative specialists
- Comparative judicial studies
- Science and politics
- Biology and politics
- Politics and ethnicity
- Political geography
- Socio-political pluralism
- The emerging international economic order
- Asian political studies
- Sex roles and politics
- Political finance and political corruption
- Political education
- Global communication
- Political support and alienation
- Armed forces and society
- Marxist political thought

- Human rights
- Structure and organization of government
- Comparative federation and federalism
- Psycho-politics
- Comparative public opinion
- Political philosophy
- Public policy analysis
- The study of the discipline of political science
- Comparative representation and electoral system

#### STUDY GROUPS

- Technology and development
- Rethinking in political development
- Political power
- Theories of the state
- Comparative health policy
- Politics and business
- Constitution making as a political process
- Religion and politics
- Policies, institutions, performance and evaluation
- Public bureaucracies in developing societies
- Executive structures and roles in contemporary government
- Military rule and democratization in the Third World
- Women, politics and development
- Global policy studies
- Democratization in comparative perspective
- Quantitative international politics

#### SPECIAL SESSIONS

- The rule of law : state of the art and current issues
- Structure, space and the management of political crises
- The role of party organizations in national and local elections
- Political reforms in East European countries
- Crises in Africa : socio-economic and cultural aspects
- Multilateral and bilateral trends in Latin American foreign policies in the 1970s and 1980s
- Systems integration of divided nations
- The new world context and the nation-state
- Urban dynamics and political orientations : cultural perspectives
- The meaning of geopolitics in the modern international system
- Ethnic violence
- Central cities and peripheral cities in national and international politics
- Transitions to democracy in Southern Europe, Latin America and Eastern Europe
- Tax policies and politics



- Regional cooperation
- The reform of economic systems East and West : economic and political dimensions
- Managing Prime Ministers offices : an international comparison
- Social scientists, policy communities and the state
- Norms and values of the New International Order : implications for the South
- Comparative policy implementation : the center-periphery dichotomy in different countries
- Civilization and geopolitics
- Democracy and socialism in Latin America in the 1990's
- Was there fascism outside Europe? Non-European and European perspectives compared
- What is political identity?
- The political role of public enterprises in developing countries
- Small states, present changes in the international system and new regions
- Lobbying in comparative perspective
- Gender and power in the national security state : a feminist analysis
- Welfare states and developing societies
- The experience of Taiwan and the process of democratization in developing countries
- Islam and secularization in comparative perspective
- Women and politics worldwide
- Postimperialism and developmental democracy
- Political effects of rapid economic development

## Politologisch Instituut

---

### Raad van Bestuur\*

Herman BALTHAZAR, buitengewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent en aan de Vrije Universiteit Brussel, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen.

Maurice BOEYNAEMS, gewoon hoogleraar em. aan de Koninklijke Militaire School.

Jan CEULBERS, directeur-generaal televisie van de Belgische Radio en Televisie.

Lode CLAËS, beheerder van vennootschappen.

Herman DE CROO, buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel, volksvertegenwoordiger.

Roger DEPRE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Jan DE MEYER, gewoon hoogleraar em. aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Wilfried DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Guido DIERICKX, hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

Marc ELCHARDUS, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.

Helmut GAUS, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Luc HUYSE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Rudolf MAËS, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Marc PLATEL, hoofdredacteur bij Het Belang van Limburg.

Luc REYCHLER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Hugo SCHILTZ, vice-eerste minister en minister van Begroting en Wetenschapsbeleid.

Frank SWAELEN, voorzitter van de Senaat.

Paul VAN DE MEERSSCHE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Yvan VANDENBERGHE, hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen en aan de Economische Hogeschool Limburg.

August VAN DEN BRANDE, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Mieke VAN HAEGENDOREN, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg, kabinetschef van de staatssecretaris voor Pensioenen.

Karel VAN MIERT, buitengewoon docent aan de Vrije Universiteit Brussel, Europees commissaris, bevoegd voor vervoersbeleid, consumentenbeleid, krediet en investeringen.

Guy VAN OUDENHOVE, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Els WITTE, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel, voorzitter van de raad van beheer van de Belgische Radio en Televisie.

### Bureau\*\*

Hugo VAN HASSEL, *voorzitter*.

Wilfried DEWACHTER, *hoofdredacteur*.

Maurice BOEYNAEMS, *secretaris*.

Yvan VANDENBERGHE, *thesaurier*.

Jan CEULEERS, August VAN DEN BRANDE en Mieke VAN HAEGENDOREN, *leden*.

\* Samenstelling ingevolge de beslissing van de Algemene Vergadering van 19 februari 1991.

\*\* Mandaat toegekend door de Algemene Vergadering van 19 februari 1991.



# RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie – Revue de Science Politique

Uitgegeven door het **Politologisch Instituut v.z.w.**

Publié par le **Politologisch Instituut a.s.b.l.**

Hoofdredacteur – **Wilfried DEWACHTER** – Rédacteur en chef

Redactiesecretaris – **Mieke VERMINCK** – Secrétaire de rédaction

Redactieadres – Adresse de la rédaction

**E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven**

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de voorkeurspelling gesteld.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays.

Le «Politologisch Instituut» n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

## Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift

### Conditions d'abonnement et de vente de la revue

1. Jaarabonnement – Abonnement annuel	B.F. - F.B.
persoon - personne	850
Instelling - Institution	1.800
Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer aan de universiteit) - Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année des études, le numéro d'immatriculation)	500
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1980) - Vente au numéro (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne	500
Instelling - Institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1980) - Vente numéro double (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne	800
Instelling - Institution	1.200
3. Verzameling van 1963 tot 1976 (zo lang de voorraad strekt) Collection de 1963 à 1976 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	13.000
Andere landen - Autres pays	15.000

## ZETEL VAN HET INSTITUUT – SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: Egmontstraat 11, B-1050 Brussel  
Politologisch Instituut a.s.b.l.: rue d'Egmont 11, B-1050 Bruxelles  
Rekening - Compte: 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven  
met de steun van het Vlaamse Ministerie van Onderwijs

Wettelijk depot - Dépôt légal: D/RP 1991/2

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

# RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER

Assistant editor: Mieke VERMINCK

Address: Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

The «Polltologisch Instituut» bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press; they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

## Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals . . . . .	850 BF
Institutions . . . . .	1.800 BF
2. Single issue (only from 1980 on)	
Individuals . . . . .	500 BF
Institutions . . . . .	600 BF
Double issue (only from 1980 on)	
Individuals . . . . .	800 BF
Institutions . . . . .	1.200 BF
3. Collection 1963-1980 (as long as the issues in stock last)	
Belgium . . . . .	13.000 BF
Other countries . . . . .	15.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than three months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

## PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

Subscriptions can be paid by bank account : 091-0034240-28.  
and 300.82.940 for the Netherlands

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Flemish Ministry of Education  
D/RP 1991/1. ISSN 0486-4700

### The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.  
Advanced Bibliography of Contents : Political Science and Government.
- International Political science Abstracts  
Documentation Politique Internationale
- International Bibliography of Political Science  
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of the Social Sciences  
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Economics  
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.
- Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine.
- United Nations. Monthly Bibliography. Selected articles.  
Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés.
- Bulletin de renseignements documentaires. Communautés Européennes.  
Documentation bulletin. European Communities.