

*Tijdschrift van het
STUDIECENTRUM
voor FEDERALISME*

FEDERALISME

*Revue du
CENTRE d'ETUDES
du FEDERALISME*

TRIMESTRIEL/DRIEMAANDELIJKS - 1990 - nr/n° 4 - BRUSSEL/BRUXELLES X
ABONNEMENT : 500F

EDITEUR RESPONSABLE - VERANTWOORDELIJK UITGEVER :
Prof. Kris Deschouwer, Rue de Namur/Naamsestraat 48, 1000 Bruxelles/Brussel

FEDERALISME

Tijdschrift van het STUDIECENTRUM voor FEDERALISME

Het tijdschrift is een uitgave van het Studiecentrum voor Federalisme en verschijnt viermaal per jaar. Het abonnementsgeld bedraagt 500 F en moet worden gestort op rekeningnummer 702-1220699-53 van het Studiecentrum, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel. De verkoopprijs per nummer bedraagt 150 F.

Het redaktiecomité is samengesteld uit Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier en wordt voorgezeten door hoofdredakteur Prof. Dr. Kris Deschouwer.

De redactie behoudt zich het recht voor de publicatie van ingezonden artikels en studies te weigeren. Niet gepubliceerde inzendingen worden op verzoek teruggezonden. De redactie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de ingezonden bijdragen.

Elke gedeeltelijke of volledige overname van artikels moet geschieden met toestemming van de redactie.

Alle correspondentie voor het tijdschrift wordt gericht aan Kris Deschouwer, verantwoordelijk uitgever, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel.

FEDERALISME

Revue du CENTRE D'ETUDES du FEDERALISME

Cette revue trimestrielle est publiée par le Centre d'Etudes du Fédéralisme. Le prix de l'abonnement est fixé à 500 FB et doit être versé au compte 702-1220699-53 du Centre d'Etudes, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles. Le prix de vente pour un numéro séparé est de 150 FB.

Le comité de rédaction se compose de Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier et est présidé par le Rédacteur en chef, le Prof. Kris Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer au Professeur Kris Deschouwer, éditeur responsable, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles.



AVANT-PROPOS

La première année de la revue *Fédéralisme* s'achève par un numéro très international.

Le premier article est consacré au Canada. Stephen Brooks passe en revue les développements récents dans la fédération canadienne, en s'attardant plus particulièrement aux changements politico-culturels au Québec. L'auteur aborde ainsi le problème plus général du rapport entre le nationalisme et le fédéralisme.

Liesbet Hooghe nous présente une analyse de la réforme de l'état belge

en 1988. Elle le fait en choisissant une perspective théorique, trop souvent négligée, et examine dans quelle mesure la solution fédérale - in casu la solution belge - est une variante d'une démocratie de pacification.

Zoran Pajic examine le statut des états fédérés dans le droit international et la législation afférente en Yougoslavie. Il s'agit là d'un point de comparaison intéressant dans le cadre des discussions en cours dans notre pays sur le droit des composantes de l'état fédéral de conclure des traités.

Prof. Kris Deschouwer,
Hoofdredacteur - Rédacteur en chef

MANAGING THE FRENCH-ENGLISH CONFLICT IN CANADA :

A NEO-INSTITUTIONAL APPROACH (*)

Stephen Brooks
University of Windsor

Sommaire

La fédération canadienne traverse une période de crise. Après l'échec de l'accord "Lake-Meech", les chances d'une union sont plus faibles que jamais. La demande du Québec pour un statut plus autonome n'est pas nouvelle. Mais elle a changé d'aspect. C'est de cette modification qu'il est question dans le présent article. L'auteur décrit la naissance initiale d'un sentiment d'union au Québec (la "révolution silencieuse"). Il examine comment ce sentiment a fait progressivement place à une aspiration consciente et soutenue des institutions politiques à l'autonomie, où le point de référence n'est pas la communauté mais l'état du Québec.

Korte inhoud

De Canadese federatie verkeert in crisis. Na het mislukken van het Lake-Meech akkoord zijn de kansen voor eenheid kleiner dan ooit. De vraag vanuit Quebec voor een autonoom statuut is niet nieuw. Ze is wel van aard veranderd. Die verandering wordt in dit artikel beschreven. Aangetoond wordt hoe eerst een maatschappelijk gevoel van verbondenheid in Quebec ontstaat (de "stille revolutie") en hoe dat langzaam plaats maakt voor een zelfbewust en door de politieke instellingen gedragen streven naar autonomie, waarbij het referentiepunt niet de gemeenschap maar de staat Quebec is.

(*) Paper presented together with Prof. Alain G. Gagnon at the annual meeting of the IPSA Research Committee of Comparative Federalism and Federation held in Leicester (UK) in September 1990.

In May of 1980 Quebec voters cast their ballots in a referendum on sovereignty-association. Nearly 60 per cent of those who turned out voted against, giving their provincial government a mandate to negotiate political independence for Quebec, accompanied by some form of economic association with the rest of Canada. Rejected by the voters, Quebec separatism assumed a more muted voice. The leadership of the Parti Québécois (PQ) was unwilling to seek re-election on the sovereignty issue. When the PQ lost power in the 1985 Quebec election, having held power for a decade (1976-1985), the break-up of Canada seemed a rather remote possibility.

Ten years after the impassioned referendum campaign, the possibility of an independent Quebec once more dominated Canadian politics. But this time the coalition of interests supporting the independence option appeared to be broader than ever before, as business and union leaders joined forces to fight for a new deal with the rest of Canada. This new coalition even included a federal cabinet minister, Lucien Bouchard, who resigned his government position in protest over what he perceived as unreasonable resistance in English Canada to Quebec's constitutional demands. Bouchard became leader of the new Bloc Québécois, a separatist movement comprised of several former Conservative, in addition to one Liberal, members of the federal Parliament. The Bloc Québécois won 67 per cent of the popular vote in the August 1990 by-election held to fill Liberal Jean-Claude Malépart's seat which was left vacant following his untimely death.

The mercurial rise of the Bloc Québécois followed directly on the heels of failed constitutional negotiations between Ottawa and the provinces. These negotiations were an attempt to salvage a set of proposed constitutional amendments known as the Meech Lake Accord. Quebec Premier Robert Bourassa argued that the Accord represented the bare minimum his province needed before agreeing to the 1982 constitutional reforms that had produced Canada's Charter of Rights and Freedoms and a formal procedure - actually four procedures - for amending the Constitution. It certainly was true that anything less would have been hard to sell in Quebec. The opposition PQ, opinion leaders, and the francophone media were ready to pounce at any sign of equivocation on Bourassa's part.

In English Canada, the Accord provoked intense opposition. This opposition was focussed principally on the reform proposal that recognized Quebec as a "distinct society". Last-ditch efforts to save the Accord

attempted to allay fears that the distinct society clause would take precedence in Quebec over the individual rights and freedoms guaranteed in the Charter. Various contrivances were proposed that would have left no doubt about the Charter's preeminence. They were all rejected by the Quebec government. The final compromise was a legal opinion appended to the Accord. In it, six constitutional experts expressed their view that the Charter was in no way diminished by the distinct society clause. Though this view was confirmed by the Bourassa government, this was not the message that the Parti Québécois - the Official Opposition - and the Equality Party - a party formed preceding the 1988 provincial elections to represent anglophone interests in the Quebec's National Assembly - communicated to their constituents.

Two provinces failed to pass the Meech Lake Accord before the June 23, 1990 ratification deadline. But even before the death of the Accord, the apparent unwillingness of English Canada to concede Quebec's minimum demands for constitutional change had contributed to a resurgence of Quebec nationalism. The sovereignty option, dormant since the 1980 referendum defeat, acquired widespread respectability (see table 1). Polls taken before the June of 1990 deadline showed that a majority of Québécois supported political independence, while many of the province's francophone business leaders spoke confidently about the economic future of a sovereign Quebec.

Table 1 : Quebec Political Independence, 1978-1990, in percentages.

If a referendum was held today regarding Quebec sovereignty, would you vote for, or against Quebec sovereignty ?

	Yes	No	Do not Know\ No response
CROP, September 1978	36	43	21
CROP, February 1980	44	47	9
Referendum, May 1980	40,4	59,6	
CROP, September 1981	47	41	12
CROP, April 1982	41	48	11
CROP, April 1983	38	57	5
CROP, April 1984	32	59	9
CROP, March 1988	27	58	15
CROP, September 1989*	39	47	14
CROP, March 1990	56	37	8

* favorable = yes; not favorable or only a little = no.

Source : Simon Langlois et al. (1990). *La société québécoise en tendances, 1960-1990* (Québec : Institut québécois de recherche sur la culture), p. 649.

In the aftermath of the Meech Lake Accord's failure, the PQ and the province's Liberal government agreed that the only reasonable course for Quebec would be to determine its constitutional future by itself and negotiate the terms of this future with the Canadian government. There was less agreement on where they expected these negotiations to lead, but the options under consideration ranged from special status for Quebec within Canadian federalism to outright independence. Also, on September 5, 1990, they agreed to appoint a non-partisan Commission to look into the constitutional and political future of Quebec, with a mandate to put forward propositions for a new deal between Quebec and the rest of Canada.

Although this was not the first time that Canadian unity had been pushed to the breaking point by the related issues of language and Quebec's constitutional status, most observers detected a change from previous crises. Quite simply, the base of support for Quebec independence appeared to be greater than ever before. At the same time, the differences separating French and English Canada were clearly as intractable as ever. The prognosis for Canadian unity looked bleak.

We would argue that the prospects for Canadian unity are in fact today poorer than at any time since Confederation. This conclusion is based on our interpretation of how developments in the relations between state and society in Quebec have influenced the character of Quebec nationalism. Contemporary Quebec nationalism, we maintain, fuses the concepts of state and society into an amalgam in which national consciousness is inseparable from the institutions of the Quebec state. Nationalist demands that, during the Quiet Revolution of the 1960s, produced an expansion of the size and functions of the Quebec state, today are shaped by the provincial state that has developed over the last three decades. The influence is not totally one-sided. Societal interests continue to affect the contours of the Quebec state and the policies of Quebec governments. But Quebec nationalism is no longer primarily a society-generated phenomenon, drawing its sustenance from interests outside the state. Its centre of gravity has shifted to the Quebec state itself, and it is nurtured by the institutions and policies of that state.

This gradual transformation of Quebec nationalism from a sense of collective identity rooted in society to one based on the state has had a significant impact on the prospects for Canadian unity. The capacity of Canada's federal system to deal with the related issues of language and

Quebec's constitutional status has been diminished because of the fact that nationalist demands are essentially linked to the powers of the Quebec state. At the same time, the character of these demands is strongly influenced by the Quebec state institutions that have helped to mold the social and political consciousness of the majority of Québécois, i.e. those who have reached adulthood since the Quiet Revolution. For these francophone citizens of Quebec, their sense of who they are and where their interests as francophones lie are tied primarily to the territory and institutions of Quebec; not to Ottawa or to minority francophone populations found in the other provinces. Of course, there is nothing novel about nationalists demanding either their own state (the Quebec state) or more autonomy within a state in which they constitute a minority.

Nationalism has generally been understood to be a collective identity, a we-feeling based on social and cultural traits more than on the mere fact of association with a particular state. With the development and consolidation of the nation-state, the nature of nationalism changed fundamentally. The state became the principal means either to protect collectivities against expressions of injustice, or to put the interests of a race, a people, or an ethnic group ahead of all other considerations. During the decolonization period of the 1950s and the early 1960s, nationalism was equated with self-determination and war against imperialism. Usually identified with liberation movements, nationalism has also been utilized to achieve the exact opposite. The main historical expressions of the latter are the totalitarian nationalisms that developed in Nazi Germany and in Italy under Mussolini. We certainly would not compare Quebec nationalism to these totalitarian regimes, even if others, such as Pierre Elliott Trudeau (former Prime Minister of Canada) and D'Iberville Fortier (Federal Commissioner of Official Languages), have accused Quebec separatists of elevating the idea of the nation-state above the rights of individuals and non-francophone minorities. We prefer to limit ourselves to say that a state-centred nationalism runs the risk of degenerating into a regime of oppression and conformity. In Quebec, the last thirty years have witnessed fortunately the emergence of pluralism while the "unanimity rule" that dominated the preceding decades, that is during la grande noirceur, has been completely discredited.

A NEO-INSTITUTIONAL APPROACH

A neo-institutional approach emphasizes the impact of state structures and actors on the behaviour of individuals and groups outside the state. It does not, of course, dismiss the influence that societal forces may have on the state. Instead, the neo-institutional perspective recognizes that the state has an intrusive presence in modern societies, and that the line separating the "state" from "society" has been blurred by the association of an increasing multitude of societal interests with one or another part of the state. Contrasting sharply with the society-centred model which views the state as responding to externally generated demands, the state-centred one portrays the state as initiating changes, in other words state activities are internally determined in the latter case. The state-centred model allows for an interpretation stressing state capacity and the strength of state actors to intervene and influence the course of history. This, we believe, makes the model very pertinent to explain the Quebec context.

Alan C. Cairns uses the concept of the "embedded state" to capture the contemporary reality of government that pervades society, but which has also been "invaded" by the societal interests it regulates. Cairns argues that : *The overall tendency is for the state to pick up and recognize more and more identities and cleavages that are reinforced by their association with the state* (1). Whether the original impetus for state intervention is found in the demands made by particular social interests or in state officials' own attempts to achieve political or administrative goals is less important than the fact that once a state-society linkage is embodied in policies and state structures, the affected societal interests have become "embedded" in the state. The divisions and identities that vie for recognition are imported into the state system. They become, in a very real sense, privileged interests because of their association with the state. Over time, these privileged interests may come to depend on the state structures - the programmes, the bureaucracy, the constitutional provisions and so on - that reinforce their social status and perhaps even ensure their survival.

(1) Alan Cairns, *The Embedded State : State-Society Relations in Canada*, in Keith Banting, research coordinator, *State and Society : Canada in Comparative Perspective* (Toronto, University of Toronto Press, 1986), p. 77.

We believe that modern Quebec nationalism is best understood from the angle of this neo-institutional perspective. Likewise, we would argue that the chronic problem of Canadian disunity has been exacerbated by the development of a state-centred nationalism whose principal element, the French language, is closely tied to the territory and structures of the Quebec state. Our analysis of Quebec nationalism and Canadian disunity will address the following questions :

1. How the society-centred nationalism that existed in French Canada before the Quiet Revolution was gradually transformed into the state-centred Quebec nationalism that prevails today;
2. Why constitutional reform is unlikely to solve conflicts over language and Quebec's status; and
3. What the Canadian experience tells us about nationalism in modern societies.

FROM IMPOVERISHED STATE TO EMBEDDED STATE : THE LEGACY OF THE QUIET REVOLUTION

The first several years of the 1960s is justly considered a turning point in the history of Quebec. The death of Maurice Duplessis in 1959, and the election of the provincial Liberals under Jean Lesage in 1960, opened the way for the political reforms and social changes that generally are referred to as the Quiet Revolution. At the heart of these reforms lay an increased role for the Quebec state. It replaced the authority of the Catholic church in the area of social services, education, and also acquired a vastly broader range of economic functions. The provincial state was seen as the moteur principal of Quebec's attempt to modernize social and political institutions that were ill-suited to the urbanized, industrialized society that Quebec had become. The state, traditionally viewed as a second-class institution in a province where most social services were controlled by the Church and where government was associated with crass patronage, became the focus of nationalist energies.

The nationalism that emerged in the crucible of the Quiet Revolution marked a sharp break with the past. The traditional nationalism had emphasized preservation of the patrimoine - the language, the faith, the mores of a community whose roots went back to la Nouvelle France.

Although some of its chief spokespersons associated this community with the region of the St. Lawrence, and even with the vision of a Laurentian state (Lionel Groulx), the essential elements of the traditional nationalism were not defined by either the territory or the structures of the Quebec state.

Marcel Rioux has characterized the traditional nationalism as an ideology of conservation. Its goals were the preservation of the traditional values and social structures of French Canada, including the leading role played by the Church in articulating these values and controlling these structures (i.e. the schools, hospitals, labour unions, etc.). The modern welfare state necessarily threatens the dominant social role of the Church, and was generally rejected by spokespersons for the traditional nationalism. Although they insisted on constitutional protections for the province's exclusive right to make education policy and put limits on Ottawa's ability to interfere with social affairs in the province, they did not expect that the Quebec state would actively occupy these fields. The traditional nationalism attached no particular value to the Quebec state, except insofar as its powers could be used to ward off intrusions that challenged the status of traditional values and the power of the "unholy alliance" of the Union Nationale government, the Church and anglophone capital, upon which the traditional social order rested.

Nationalism is always based on some concept of the nation - who belongs to it and who does not, or else who identifies with it and who does not. The traditional nationalism did not identify la nation canadienne-française with la société française du Québec. The boundaries of la nation extended beyond Quebec to embrace French Canadians throughout Canada. There were two reasons for this. First, catholicism and the role of the Church were important elements of the traditional nationalism. Obviously, neither of these stopped at the Quebec border. Second, the anti-statist quality of the traditional nationalism prevented it from associating la nation canadienne-française with l'Etat du Québec.

History had shown that assimilationist pressures and unsympathetic governments faced francophones outside of Quebec. Nevertheless, to identify la nation with the Quebec state would have challenged the dominant social role of the Church. The survival of the nation did not depend, according to the traditional nationalism, on the activities of the Quebec state. Instead, it depended primarily on those institutions that were crucial to the continuation from generation to generation of the French language and the Catholic

religion-family, school and parish. Family and parish obviously fell outside the state's authority. And although the schools were under the constitutional jurisdiction of the provincial state, their control was mainly left, up to the creation of the Quebec Ministry of education in 1964, in the hands of the Church. The educational reform was most significant as it embodied a shift from Church power to state power in la Belle province.

The central elements of the traditional nationalism were located outside of the state. This would not be true of the new nationalism that both spurred and was influenced by the Quiet Revolution. Instead of defining la nation in terms of language and religion, the ascendent nationalism of the 1960s developed an understanding of Quebec's history, its economy, and its social structure that was based on language and dependency. The dependency perspective portrayed Quebec as a society whose evolution had been shaped and distorted by economic and political domination.

This secularized version of French Canadian history, and more particularly of les Québécois, cast an entirely different light on the future of la nation and its relationship to English Canada. If the problem was that Québécois were dominated economically and politically, then the solution required that they take control of their economic and political destiny. To do so, they would have to use the Quebec state. All of the major reforms of the Quiet Revolution - the establishment of a provincial ministry of education, the nationalization of privately-owned hydro-electric companies, the creation of crown corporations like la Caisse de dépôt et placement and la Société Générale de financement and passage of the Quebec Pension Plan, to mention only a few - involved using the Quebec state to accomplish positive ends.

We should pause for a moment, in order to correct any misimpression that the replacement of the traditional nationalism by the state-centred one of the Quiet Revolution was abrupt, or that this new nationalism went unchallenged. The traditional social order and its values had been crumbling at the edges for a least a couple of decades before the death of le chef, Premier Maurice Duplessis, finally provided the opportunity for opposition groups to gain power. Once the doors were opened to reform, it quickly became apparent that the anti-Duplessis forces shared little more than a common antipathy towards the old order. They were divided on at least three main levels. First, there was a split between the federalists and those who advocated either special status or independence for Quebec. The federalists included such prominent figures as Pierre Elliott Trudeau, Jean Marchand

and Gérard Pelletier, all of whom entered federal politics through the Liberal Party in 1965. Leadership of the Quebec autonomy side would fall on René Lévesque, who became the first leader of the Parti Québécois in 1968. The second division concerned the size and functions of the Quebec state. Even within the reformist Liberal government of Jean Lesage, there were sharp differences over such major policies as the nationalization of the hydro-electricity industry and the role of the province's investment agency, la Caisse de dépôt et placement. Agreement that the provincial state should play a larger role in Quebec society was not matched by consensus on what that role should be. Finally, the Quebec autonomy side of the political spectrum was divided on ideological lines. Those who came to form the leadership of the independentist Parti Québécois, individuals like René Lévesque, Jacques Parizeau and Claude Morin, were ideologically liberal. But there were others, within the PQ, and in other pro-independence organizations, for whom Quebec independence was inseparably linked to the overthrow of the bourgeois state. PQ's members, like Pierre Bourgault and Robert Burns, wanted the end of la domination anglaise of the Quebec economy. Although the electoral strength of these left-wing groups never amounted to much, they managed to have a significant impact on political discourse in Quebec, particularly through the province's universities, labour unions and in the extra-parliamentary wing of the PQ. To complicate matters, there also was groups on the right that supported the idea of Quebec independence, the Regroupement national is a case in point, and came to join forces with the Parti Québécois.

In view of these divisions, what basis is there for the claim that a state-centred nationalism emerged out of the Quiet Revolution ? Two developments justify this claim. First, the identification of French Canada with the territory of Quebec was a view shared by most nationalists. Indeed, the entry of Trudeau and his fellow federalists into national politics was chiefly a reaction to this Quebec-oriented nationalism. The provincial Liberals' 1962 campaign slogan, "Maîtres chez nous", captured a consensus that since then has been a chose donnée of Quebec politics. Second, key institutional reforms of the Quiet Revolution, including the Caisse de dépôt et placement, Hydro Quebec and the jurisdictional terrain that the Quebec government wrested from Ottawa in the areas of social policy and taxation, have left an important mark on Quebec nationalism. The Quebec government was particularly dedicated in modifying the nature and scope of the Canadian Assistance Plan, regional development policies, national economic policies, as well as the policy sectors of immigration, family allowances, language, and

international relations. They constitute the hard core of the provincial state upon which the aspirations summed up in the phrase "maîtres chez nous" depend. The privatization and deregulation programmes that were undertaken after the Quebec Liberals were returned to power in December 1985 did not touch those parts of the Quebec state that were associated with the political and economic autonomy of Quebec.

The state-centred character of Quebec nationalism has been reinforced by the language policies pursued by successive Quebec governments, starting with the implementation of Bill 22 in 1974. These policies have been inspired by a combination of the underrepresentation of francophones in the managerial ranks and the ownership of the provincial economy (see tables 2 and 3), and demographic trends pointing to the probable decline of the francophone share of Quebec's population. Empirical evidence gives little credence however to this decline though the diminution of Quebec's population relative to the rest of Canada is very significant (see tables 4 and 5).

Table 2 : Percentage of Francophones in Managing Positions in Quebec

Study	Year	%	Year	%
Board of Trade*	1967	65.6	1979	81.7
Vaillancourt**	1971	64.9	1981	75.8

* This study by the Montreal Board of Trade does not weight the proportion of senior, middle and junior management positions held by Francophones in Quebec regional offices.

** Based on François Vaillancourt (1988), *Langue et disparités de statut économique au Québec, 1970-1980* (Quebec : Conseil de la langue française) in which individuals are categorized by mother tongue.

Table 3 : Ownership by language groups, selected sectors of the Quebec economy, 1961, 1978 and 1987.

Sector	% of total employment under								
	Francophone control (Canadian)			Anglophone control (Canadian)			Foreign control		
	1961	1978	1987	1961	1978	1987	1961	1978	1987
Agriculture	91.3	91.8	87.5	8.7	8.2	12.2	0*	0*	0.3
Forestry	N.D.	33.4	92.4	N.D.	28.9	7.7	N.D.	37.7	0
Mining	6.5	17.0	35.0	53.1	18.1	40.4	40.4	64.9	24.6
Manufacturing	21.7	27.8	39.3	47.0	38.6	38.2	31.3	33.5	22.5
Construction, Transportation, Communications	36.4	42.2	44.9	55.3	53.4	50.2	8.3	4.4	4.9
Commerce	50.4	51.0	57.8	39.5	32.0	34.0	11.5	17.0	8.2
Finance, Insurance									
Real Estate	25.8	44.8	58.2	53.1	43.1	34.6	21.1	12.1	7.2
Services	71.4	75.0	75.7	28.6	21.2	21.6	0*	3.8	2.7
Government	51.8	67.2	67.0	47.7	32.8	33.0	0.5	0*	0*
Total	47.1	54.8	61.6	39.3	31.2	30.8	13.6	13.9	7.8

* Hypothesis

N.D. : no data

Source : François Vaillancourt, Josée Carpentier (1989). *Le contrôle de l'économie du Québec : la place des francophones en 1987 et son évolution depuis 1961* (Montreal : Office de la langue française/Centre de recherche et développement en économie), pp. 53-54.

Table 4 : Percentage of Quebec Population With French Mother Tongue, 1931-1986.

1931	1941	1951	1961	1971	1976	1981	1986
79.7	81.6	82.5	81.2	80.7	80	82.4	76.8*

* Statistics Canada (1989). *The Nation, Ethnicity, Immigration and Citizenship* (Catalogue 93-109). (Ottawa : Minister of Supply and Services). For the first time in 1986 Statistics Canada computed responses as multiple linguistic responses.

Source : Roger Gibbins (1985). *Conflict and Unity : An Introduction to Canadian Political Life* (Toronto : Methuen), p. 44.

Table 5 : Percentage of Quebec Population Against Canadian total, 1961-1988.

1851	1881	1911	1941	1951	1961	1966	1971	1976	1981	1986	1988
34.4	31.4	27.8	29.0	28.8	29.0	28.8	27.8	27.1	26.4	25.5	25.6

Sources : *Canadian Census* (Various Years)

Data for 1851, 1881, 1911, 1941, and 1951 come from Gérald Bernier and Robert Boily (1986). *Le Québec en chiffres* (Montréal, ACFAS), p. 26.

In an attempt to deal with these problems, Quebec's Charte de la langue française extend to the province's schools, businesses and public sector activities. Despite some successive court challenges to particular sections of the Charte, provincial language legislation has contributed to the francisation of the Quebec economy. (see Guy Pinard, *La francisation des entreprises : Québec devra délier les cordons de sa bourse*, in *La Presse*, May 26, 1990, pp. A-1, G-1). The demographic decline of the francophone population has been, however, a more intractable and politically explosive problem.

Outside of Quebec, the province's language legislation and the bureaucracy (l'Office de la langue française) that administers it are generally viewed as being infringements on individual freedom. A couple of Supreme Court of Canada decisions have concurred. In July of 1984 and again in December of 1988, the Court struck down sections of the Charte de la langue française restricting access to English schools and prohibiting public advertising in languages other than French, respectively. On both occasions the Supreme Court refused to accept the Quebec government's argument that the demographic threat to the position of the French language in Quebec justified interference with individual freedom under the "reasonable limits" section of Canada's Charter of Rights and Freedoms. In the latter case, the Supreme Court ruled however that the Quebec government could legislate on language matters, and noted that it can go as far as requiring the predominance of French on commercial signs - this is acceptable due to a recognized need to give protection to the French language. The Court ruled also that the Quebec government can not prohibit other languages from signs unless the necessity of doing so is clearly demonstrated - which it was not according to the Court.

Inside Quebec, among the roughly 77 per cent of the provincial population that is francophone, the province's language laws are viewed very differently. There exists a widespread consensus that the Quebec state has an essential role to play in the preservation and promotion of the French language. What are seen outside the province and by Quebec's anglophone minority as illegitimate violations of individual freedom of choice, are seen by Québécois as necessary measures to counter the anglicizing pressures of the unregulated market (see table 6). A July 1990 Globe and Mail-CBC News poll revealed that ninety per cent of Quebec respondents agreed with the statement that "in view of the dominance of English in North America, the French language needs special protection in Quebec to ensure its survival".

Elsewhere in Canada, the percentage of respondents that agreed with such a statement was a meager 37 % (Cf. Hugh Windsor, *Language Groups Feel Disliked*, in *The Globe and Mail*, July 9, 1990, p. A-5.

Table 6 : Responses of Francophones and Anglophones to Specific Applications of the Charter of the French Language, 1979, 1983 and 1985.

Charter applications	Francophones			Anglophones		
	1979	1983	1985*	1979	1983	1985*
Outside commercial signs exclusively in French (Yes)	66	48	46**	7	5	5**
Language of work must be French	78	80	82	20	26	27
Immigrant kids must learn French first	92	89	67***	62	59	20***

* In contrast with 1979 and 1983, the category of "undecided" is included in 1985 when calculating percentages.

** In 1985, the question dealt specifically with the appropriateness of maintaining the obligation by law (that is, the Charter).

*** In 1985, the question asked if new immigrant kids should be required to attend French schools (accounting for the substantial decrease between 1983 and 1985).

Source : D. Monnier (1983). *La question linguistique : l'état de l'opinion publique* (Québec : Conseil de la langue française), p. 16; and D. Monnier (1986). *La perception de la situation linguistique par les Québécois* (Québec : Conseil de la langue française), p. 78.

The Quebec state, then, is viewed by nationalists, and Québécois at large, as the vital institution for the survival of the French language. Despite the recent popularity of the "market" in Quebec society and the successes of the province's francophone businesspeople, when it comes to anything touching on language the francophone population is staunchly dirigiste. The fundamental social character of Quebec, they realize, depends on the intervention of the provincial state.

In contemporary Quebec nationalism, the future of la nation is inseparable from the power of the Quebec state. This is not a view held only by those who favour Quebec independence. It forms an essential part of a broad consensus among Québécois, a consensus that was reinforced by the June 1990 failure of the Meech Lake Accord. For years, this identification of Quebec with la nation canadienne-française has been apparent in the language of Canadian politics. Even committed federalists like Pierre Trudeau routinely speaks of le Canada et le Québec, a tacit acknowledgment of Quebec's distinct society. Trudeau would not, however, agree that Quebec constitutes a nation. But most of the province's chief political figures do not share his reluctance.

QUEBEC NATIONALISM AND CANADIAN FEDERALISM

There is a long history of political accommodations between political elites representing French and English Canada. It is a tradition that goes back to the pre-Confederation period, when the current provinces of Ontario and Quebec were united with a common legislature. The practice of dual ministries, with a leader from both Canada East (Quebec) and Canada West (Ontario), quickly developed, as did the convention that a bill needed to be passed by majorities from both East and West in order to become law. The federal division of powers that formed the basis of the 1867 Confederation, particularly the assignment to the provinces of jurisdiction over education, property and civil rights, and local matters, was shaped by Quebec politicians' insistence on control over those matters involving cultural differences. It should be added however that under section 133 of the British North America Act of 1867, minority rights in education were guaranteed to religious denominations, which represented a restriction on provincial rights. At that time, most French speakers were Catholic while English-speakers were of protestant faith.

This tradition of elitist deal-making has continued throughout Canada's history at two different levels. Nationally, the federal cabinet and national political parties, particularly the Liberal Party of Canada, have been important forums where the interests of Quebec could be represented. But as the powers of the provincial governments have increased, the ability to represent the interests of French and English Canada within national institutions has become less important than whether compromises can be reached between the governments of Canada and Quebec. Intergovernmental agreements on the division of revenue sources and policy responsibilities have often been reached. Such deals have become, however, increasingly elusive, and the consequences of disagreement more damaging for Canadian unity, because of the state-centred nationalism that has developed in Quebec since the Quiet Revolution.

Why ? We would argue that the transformation of French Canadian nationalism into Quebec nationalism, linked to the powers of the Quebec state, means that deals between French and English Canada must of necessity be deals between Quebec and the rest of Canada. It is impossible to imagine any resolution of the language issue in Canada that would not involve the Quebec state. No one seriously imagines that the federal government's policy of official bilingualism and the language rights guarantees in the Charter of Rights and Freedoms, 1982 provide adequate protection for the Canada's francophone community against the assimilationist pressures that are everywhere present in North American society. The following table indicates the extent to which assimilation is a threat for the future of French communities outside of Quebec (see table 7).

Table 7 : Francophone and anglophone minorities in Canada, 1986 Mother tongue-Language spoken - Continuity index - % of total pop at home

Newfoundland	2670	2110	.79	0,5
PEI	5920	3485	.58	4,7
Nova Scotia	35810	24720	.69	4,1
New Bruns.	237570	219350	.92	33,5
Qc (anglo)	678785	796695	1.17	10,4
Ontario	484265	340545	.70	5,3
Manitoba	51775	29765	.57	4,9
Sask.	23720	8980	.38	2,3
Alberta	56245	24910	.44	2,4
B.C.	45845	17575	.38	1,6

* The continuity index gives the % of people who uses their mother tongue at home.

Source : Statistics Canada, Census 1986; Jean-Pierre Proulx, *Les Anglo-Québécois : la minorité la plus favorisée*, in *Le Devoir*, March 5, 1990, p. A-1, A-4.

Judged even by the modest standard of promoting greater equality between French and English within the federal state itself, Canada's Commissioner of Official Languages perennially observes that official bilingualism has been a failure.

Not only must negotiations on the language issue involve the Quebec government, home to about 90 per cent of Canadian francophones, but to have any chance of success in that province a "solution" must confer some special constitutional powers on the Quebec state. A provincial veto over constitutional amendments and exclusive provincial jurisdiction over cultural, educational and social policies have been the two major demands repeatedly made by Quebec governments since the 1960s. The "distinct society" clause of the Meech Lake Accord was widely perceived as conferring some sort of special status on Quebec, providing the Quebec state with legislative powers in the realm of language that other provinces would not possess. Even if the clause's critics were wrong in their interpretation of the consequences that would follow from recognizing Quebec as a "distinct society", there was no reason to believe that the Meech Lake Accord represented any sort of final solution to the French English conflict and the related issue of Quebec's constitutional status. Instead, the Accord was simply the minimum that was necessary in order to persuade the Quebec government to sign the 1981 intergovernmental agreement that produced the Constitution Act, 1982. Quebec Premier Robert Bourassa stated on several occasions that the Quebec government viewed the Meech Lake Agreement as a prelude to further negotiations on the federal division of powers.

The fact that other provincial governments have also pushed for a restructuring of Canada's federal division of powers should not be allowed to obscure the crucial difference between their decentralist demands and the strains placed on national unity by Quebec nationalism. None of Canada's other provincial governments claims to speak on behalf of a "nation" or even a "distinct society" in the sense that the term is understood when applied to Quebec. Unlike Quebec, their demands for more policy making autonomy and greater financial resources to carry out their responsibilities have not questioned the legitimacy of Ottawa's role in the fields of cultural, educational and social policies.

The best proof that Quebec's demands on Canadian federalism are of a different order from those made by the other provincial governments is

found in the level of support for Quebec separatism. Occasional flirtations with the idea of separatism in Western Canada have represented the extreme end of a sense of regional alienation that is as old as the western provinces relationship to Ottawa. But separatism has never been supported by a major political party in the predominantly English-speaking provinces, nor has it ever been the fulcrum of political debate in these provinces. In Quebec, on the other hand, popular support for Quebec independence has fluctuated between roughly 20 and 55 per cent over the last two decades. And, of course, one of Quebec's two major provincial political parties, the PQ, has been associated, since its inception in 1968 with the independence option.

The demands made on Canadian federalism by the provincial governments of English Canada do not, therefore, pose the same challenge to national unity that Quebec's do. The fact that the Quebec state claims to speak on behalf of a distinct nation within Canada means that a settlement of Quebec's constitutional demands must involve some restructuring of the Canadian political community. This essentially is what demands for special status and, even more obviously, sovereignty are about : a redefinition of the Canadian political community in a way that recognizes Quebec's distinct society. The recently appointed (September 1990) Commission on the Future of Quebec in Canada will certainly propose a redrafting of the Constitution Act of 1867. It has been suggested elsewhere that this new regime may even be more federal than the one we currently have in Canada. A regime in which constituent units come together to strike an always evolving federal bargain. To work, this renewed federalism would have to be based on a asymmetrical formula to accommodate both Quebec, the other provinces, and the territories.

The constitutional demands of the other provinces could be met through changes at the level of the Canadian political regime - a reshuffling of federal and provincial powers and perhaps a reworking of national institutions like the Senate and the Supreme Court, that do not require any redefinition of the political community. This does not mean that the conflicts between Ottawa and the predominantly anglophone provinces are easily resolved. But these disagreements are differences over the federal distribution of power in Canada, whereas those between Quebec and Ottawa are about this distribution of power and about the very definition of Canada. Although some will argue that western and eastern Canadians also demand a redefinition of

the Canadian political community, one in which their interests are not marginalized, the absence of politically significant separatist movements in these regions demonstrates far greater quiescence in the political community than is found in Quebec.

The modern Quebec state is an "embedded state". Following Alan Cairns, we use the term "embedded state" to characterize the interwoven nature of state interests with those of the societal groups that are recognized by the policies and structures of the state. This does not deny the fact that the state maintains links with interests opposed to strengthening Quebec's national institutions. For instance, Alliance Quebec is recognized by the Quebec government although it does not exercise much influence on the making of public policies. Our argument has been that the concept of a Quebec nation is embedded in the structures and policies of the Quebec state, and that the scope of the post-Quiet Revolution state's activities, particularly on matters related to language, is extremely broad.

The intrusiveness of modern government has affected Quebec nationalism. The last two generations of québécois have grown up in a province in which nationalism has very clearly been linked to the powers and prestige of the Quebec state. Occasional disillusionment with the governments operating the state's levers has been less important than the fact that, for most nationalists, the Quebec state's authority has been the only way of fending off the demographic decline of francophones, and of promoting a Quebec that is as French as Ontario is English.

The embedded state that exists in Quebec is a self-consciously French state. It is a state that for two decades has been active in protecting and promoting the French language. These goals are institutionalized through structures like l'Office de la langue française and through laws like Bills 101 and 178. But they permeate more generally throughout the Quebec state, contributing to the reality of a distinct Quebec society by recognizing and reinforcing its francophone character. The dense network of linkages between the Quebec state and society nurture the state-centred nationalism that is the chief legacy of the Quiet Revolution. In Quebec, nationalism depends first and foremost on the presence and intervention of the state. We believe that the "market nationalism" was simply a phase, a neat expression, but that without state involvement it can not endure the test of time.

NATIONALISM AND FEDERALISM

Our analysis of modern Quebec nationalism leads us to some rather pessimistic conclusions about the prospects for Canadian unity as we have known it. This however does not mean that federalism is failing Canadians since the system has been very successful so far in managing conflict. Federalism and federal structures do not have as their ultimate goal to resolve political problems, instead we would argue their principal objective is to manage them. Also it is posited here that Canadian federalism can still achieve success, if instrumentalities are found that would enable it to redefine the relations between Quebec and the rest of Canada.

Nevertheless, we have argued, that the demands of a state-centred nationalism are difficult to accommodate within a federal political system because they call into question the very definition of the political community on which the Canadian federal state is said to be based by most English Canadians. Conflicts over the intergovernmental division of powers and resources take on an additional and more intractable dimension when a regional state makes its claims on behalf of a distinctive political community - a "nation", "distinct society", or whatever term is used to characterize a regional society's uniqueness. The trajectory of state-centred nationalism points (at least, at one end of the continuum) toward political independence for the regional state whose demands on federalism are interwoven with nationalist aspirations widely shared among members of the regional population.

We do not draw the conclusion that federalism is unable to cope with the conflicts that exist in countries where ethno-linguistic differences coincide with regional divisions. A federal system is ultimately sustained by the sense of political nationality - or community - that develops around the national state. By the same token, the break up of a federal state is sure to be presaged by the deterioration of this sense of community. Sometimes a sense of political nationality is never solidly established in the first place, as it was not in post-independence Nigeria (1961-65). In other cases a fragile political nationality may be destroyed by a particularly divisive regional conflict, as American federalism was split asunder by the slavery issue. The most stable federal systems are said to be those where regional communities share in a sense of political nationality that dampens the decentralizing tendencies produced by regional differences. Switzerland,

the contemporary United States and Austria are good examples of this. In addition, the Swiss case demonstrates the fact that regionally-based ethno-linguistic divisions do not necessarily prevent the development of a strong political nationality from developing.

If we define a stable federal political system as one that is free from separatist movements and from violent regional conflicts, it appears that stability depends more on a strong sense of political nationality than on the particular balance of power between the national and regional governments. This balance varies sharply between Mexico, Switzerland and the United States. But each country has a strong sense of community that transcends regional differences, and which provides the most likely explanation for the relative absence of regionally-based political violence and separatist movements. The federal balance of power also varies considerably between Belgium, Canada and the USSR. But what these three (less stable) federal political systems have in common is a weaker sense of political nationality. Instead, they all have strong territorially-based nationalist movements.

In contrast with the American experience where the search for nation-building, revealed a bias for the view that "too much federalism" endangers the foundations of a country, and therefore constitutes a major obstacle to the realization of the one-nation concept, Canada provides a different view altogether as diversity was encouraged as a form of identity that combined to make a strong link between the various components of the country. It is possible to envision from this perspective a future for Canada as long as people (Natives, Québécois, Newfoundlanders, etc.) are free to adhere to the country without being forced into a contractual arrangement that is not of their own making and choosing.

To say that a weak sense of political nationality is associated with unstable federalism really just begs the question : What determines the strength of political nationality ? Why do regional divisions acquire the status of independence movements in some federal (and non-federal) states, but not in others ? There are several factors that come into play, the most fundamental being regional inequality. If a particular region feels strongly that existing federal structures discriminate against its interests economically and politically, this places a strain on the sense of political nationality. The Western provinces, the Atlantic provinces, and Québec have all over the years complained of such neglect on the part of the federal government.

Sentiments like these are, however, very common in federal political systems. Their disruptive potential increases sharply when they are linked to a nationalist movement that makes its demands on behalf of both a territory and a community that shares some cultural traits. It increases even more when a powerful regional state becomes identified with the aspirations of a "national" community, sharing a common identity, as is the case with Québec.

A unifying sense of political nationality is not possible if a territorially-based ethno-linguistic community believes that its distinctive collective interests - the survival of its language, for instance - are not protected by national political institutions. In such circumstances the regional state will appear to be the best vehicle for ensuring these collective interests. But this state has interests of its own; institutional interests that are linked to the powers, resources and prestige that state actors seek in order to attain their goals, and often involve them in ravalries with their national counterparts. When the institutional interests of the regional state are associated with the collective aspirations of a regionally-based community that defines itself in national terms, the legitimacy of the federation, and of the political community on which it rests, may themselves be called into question, unless or until a new understanding as to the definition of federalism is agreed upon by all constituent units.

Quebec's state-centred interpretation of nationalism is questioning the current, and prevailing view among English Canadian students of federalism: what is that federalism is possible only when a sense of political community has precedence over another. It remains to be seen however if there is room for a reconceptualization of federalism that would be based on the European tradition rather than referring to the American view of federalism - the One-nation concept - as the only available option. The introduction in 1982 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms suggests that the European tradition is making little inroad in Canada, mainly due to the fact that English Canadians believe they have given Canada the necessary cement that binds us all together. Without denying the necessity of having a Charter of Rights and Freedoms, leadership is essential if Canada is to make it into the next century. Nothing is less certain however.

DE STAATSHERVORMING VAN 1988-1989 IN BELGIE

Pacificatie en federalisme (*)

Liesbet Hooghe
Aangesteld Navorser bij het
Nationaal Fonds voor
Wetenschappelijk Onderzoek
(KU Leuven)

Sommaire

L'auteur adopte un point de vue politico-stratégique pour analyser la réforme de l'état de 1988-89. La pacification et le fédéralisme sont deux stratégies possibles pour remédier au conflit nationaliste. Leur succès dépend de conditions spécifiques : définition précise des clivages et des acteurs, pouvoir équivalent, conditions externes et internes augmentant le prix d'une stratégie de confrontation pour le système politique et ses principaux acteurs.

Dans la Belgique pré-fédérale, les intérêts des principaux acteurs politiques, notamment le CVP et le PS et les rapports avec leur base risquent d'être perturbés. La fédéralisation de 1988 tentait de remédier à cette situation. Un modèle fédéral de résolution des conflits semblait en effet plus flexible que les solutions classiques de pacification. La réforme de l'état est toutefois fortement imprégnée par la tradition de pacification. Elle est d'autre part fortement marquée de l'empreinte des rapports de force compliqués entre les acteurs, dont témoigne notamment l'organisation de la Région de Bruxelles-Capitale.

(*) Dit is een bijgewerkte versie van een paper voorgesteld op de jaarlijkse conferentie van het IPSA Research Committee of Comparative Federalism and Federation in september 1990 te Leicester (VK) (in opdracht van het Studiecentrum voor Federalisme).

België staat bekend als een diep verdeelde plurale maatschappij. In de sociologische en de politologische vakliteratuur prijkt het naast landen zoals Joegoslavië, Libanon, Israël, Zuid-Afrika, vele derdewereldlanden, maar ook Canada en Zwitserland (zie o.m. Lorwin, 1972; Lijphart, 1984). Plurale maatschappijen, ook wel diep gesegmenteerde maatschappijen genoemd, hebben het bijzonder moeilijk om hun regime een zekere stabiliteit te geven. De meeste landen trachten door *trial and error* technieken van conflict-beheersing te ontwikkelen.

België worstelt sinds decennia met twee vormen van segmentatie. De oudste conflictlijn is uiteraard de levensbeschouwelijke. Naderhand is de linguïstisch-etnische erbij gekomen. De Belgische bewindvoerders hebben, meestal door *trial and error*, een relatieve vrede weten te bewaren. We spitsen ons toe op de linguïstisch-etnische breuklijnen, zeg maar tussen Nederlandstaligen en Franstaligen en tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. De Belgische elite maakt zich sterk dat de laatste staatshervorming, die België een heel eind in federale richting heeft opgeschoven, het regime een duurzame stabiliteit zal geven. Hoe duurzaam belooft deze regeling te zijn? Zolang de hervorming tussen de tweede en derde fase van de derde staatshervorming blijft hangen, valt het bijzonder moeilijk om "harde" prognoses te maken. Een begin van antwoord bestaat erin om de huidige regeling, een federalisering, te plaatsen in de historische ervaring van conflictbeheersing in België. In het verleden heeft het land de logica van een pacificatie-democratie heeft gevolgd.

DEFINITIES

Een plurale maatschappij definiëren we met Ian Lustick als een :
"society in which ascriptive ties generate an antagonistic segmentation of society, based on terminal identities with high political salience, sustained over a substantial period of time and a wide variety of issues" (Lustick, 1979, blz. 326).

Er loopt een breuklijn door de maatschappij, die de bevolking permanent en vijandig opsplijst in twee of meerdere kampen. De definitie bevat drie elementen. Ten eerste, de breuklijn is niet op de eerste plaats sociaal-economisch, bv. arbeid tegen kapitaal; dan hebben we het over klassenstrijd of over een sociaal gepolariseerde maatschappij. De bevolkingsgroepen zijn

gescheiden door "toegeschreven" (*ascriptieve*) verschillen, d.i. kenmerken waarmee ze als het ware geboren zijn, of die hen in elk geval voorgegeven zijn ongeacht hun economische positie. Taal, etnische afkomst en godsdienst zijn de belangrijkste. Ten tweede, bevolkingsgroepen met bepaalde toegeschreven kenmerken hebben dan ook meestal lagere en hogere sociale groepen, zelfs al helt de sociale piramide soms abnormaal over naar de hogere of andersom de lagere categorieën. Vergelijken we bv. de Tutsi-minderheid in Burundi, die er de macht in handen heeft en bijgevolg abnormaal veel hogere posities bekleedt, met hun volksgenoten in Rwanda, waar de Hutu-meerderheid regeert en veel minder Tutsi hoog op de sociale ladder staan. Ten derde zijn bevolkingsgroepen die uitdrukkelijk met *ascriptieve* kenmerken van andere bevolkingsgroepen onderscheiden worden, geneigd om zich op zichzelf terug te plooiën. Ze willen zoveel mogelijk in hun eigen behoeften voorzien, weze het nu wat arbeid, scholing, ontspanning, welzijn, cultuur, ordehandhaving of politieke vertegenwoordiging betreft. Daarvoor zetten ze vaak allerlei onderling verbonden structuren op. Die opdeling in georganiseerde segmenten, in sub-maatschappijen, duiden we aan met de term segmentatie.

Een maatschappij met een beperkt aantal grote antagonistische segmenten riskeert zware conflicten. Hoe kan zo'n maatschappij een zekere kwaliteit van bestuur verwerven? Met kwaliteit bedoelen we vooreerst dat de relaties (minimaal) niet destructief en (maximaal) in een geest van enige samenwerking zouden verlopen. Bovendien zou de segmentatie (minimaal) niet negatief en (maximaal) positief op de efficiëntie en de effectiviteit van het bestuur moeten inwerken.

Federalisme en pacificatie (*consociationalism* in de hoofdzakelijk Engelstalige vakliteratuur) zijn twee mogelijke principes voor de beheersing van etnisch of nationalistisch conflict. Figuur I zet de verschillen naast elkaar. Eigenlijk gaan ze terug op eenzelfde basisfilosofie: ze combineren zelfbestuur (*self-rule*) met medebestuur (*shared-rule*) (Lijphart, 1985; Elazar, 1985; Bakvis, 1987). *Self-rule* betekent dat een segment van interne autonomie geniet (Maar hoe en hoever?). *Shared-rule* duidt erop dat de segmenten participeren in de nationale besluitvorming (Maar hoe en in welke mate?).

Voor een federaal systeem is de territoriale factor doorslaggevend. Etnische of nationale categorieën onderscheiden zich doordat ze een apart grondgebied hebben. In een federale logica wordt die breuklijn nu juist een instrument om

etnisch conflict te beheersen. Territoriale criteria bepalen wie autonoom wordt. Zij bepalen hoe geld, jobs, status ... verdeeld worden, of hoe nationale beslissingsmacht verdeeld wordt. Voor België : Brussel, Vlaanderen, Wallonië. Een pacificatiedemocratie daarentegen benadert de etnische en nationale categorieën vanuit hun socio-culturele verschillen. Nederlands- en Franstaligen, meer en meer ook Vlamingen en Walen (los van territorium).

Tot het eind van de jaren vijftig overheerste de breuklijn tussen katholieken en vrijzinnigen. Levensbeschouwelijke segmenten kunnen niet duidelijk territoriaal afgeïjnd worden. Daarom ligt het meer voor de hand om conflicten in te tomen met een pacificatielogica dan met een federale logica. Maar de levensbeschouwelijke conflicten ruimden geleidelijk plaats voor taalkundige en etnisch-nationale conflicten. De Belgische politieke elite heeft de nieuwe breuklijn met wisselend succes in de bestaande pacificatiedemocratie trachten in te schuiven, maar heeft hiermee toch nooit het conflict voldoende onder controle kunnen brengen (Huysse, 1970, 1980). Er is evenwel een andere uitweg : de federale logica. De taalgroepen en etnisch-regionale groepen in België kunnen namelijk wel territoriaal afgebakend worden, al verloopt dat niet zonder discussie. Men zou kunnen stellen dat de territoriale afbakening veeleer verworven dan voorgegeven is : *achievement* in plaats van *ascription*. Vergelijk men even de taalsituatie in Vlaanderen in 1990 met die in 1910. Vlaanderen was aan het begin van de twintigste eeuw niet homogeen Nederlandstalig, maar werd het door een lange reeks politieke beslissingen. De wet op het taalgebruik in bestuurszaken van 1921 was de principiële stap naar de "territoriale afbakening" van homogene taalgebieden. De Vlaamse nationalistenvijken hiermee overigens niet af van andere nationalistenv, of het nu om staats- dan wel om volksnationalisten gaat; een natievordt onophoudelijk gemàakt en de afbakening ervan kan voortdurend wijzigen doordat de actoren nieuwe definitiev gaan verdedigen. Omdat die territorialisering in België verworven en niet voorgegeven was, hebben de partijen er ook altijd verschillende territoriale definitiev op na gehouden. Meer zelfs, ze hebben er vaak belang bij gehad om ambiguïteit in stand te houden. Niettemin effende die territorialisering de weg naar een vorm van conflictbeheersing volgens de federale logica.

Figuur I : *Self-rule* en *shared-rule* in de pacificatiedemocratie en in de federale democratie

	PACIFICATIE DEMOCRATIE	FEDERALE DEMOCRATIE
SELF RULE	<ul style="list-style-type: none"> * elk segment heeft autonoom organisationeel netwerk voor maatschappelijke functies * bestuursverantwoordelijkheid wordt in bepaalde zaken aan segmenten overgedragen <p>d.i. segmentele autonomie</p> <p>d.i. proportionaliteit</p>	<ul style="list-style-type: none"> * elk territoriaal deelgebied heeft autonome bestuursinstanties * overheidsgezag voor deelgebieden loopt langs juridictionele of functionele lijnen <p>d.i. machtsdeling in grondwet geschreven</p> <p>d.i. gedecentraliseerd of non-gecentraliseerd bestuur</p>
SHARED RULE	<ul style="list-style-type: none"> * samenwerking tussen elites over beperkt aantal aangelegenheden * consensusregel en/of institutionele waarborgen voor minderheden <p>d.i. grand coalition</p> <p>d.i. wederzijds veto</p> <ul style="list-style-type: none"> * niet-territoriaal * segmenten zijn formeel maatschappelijke actoren 	<ul style="list-style-type: none"> * participatie van deelgebieden op nationaal vlak * autonomie van deelgebieden met constitutionele waarborgen <p>d.i. bicameraal parlement en/of overleg tussen organen van uitvoerende macht</p> <p>d.i. deelname deelgebieden aan grondwetswijzigingen</p> <ul style="list-style-type: none"> * territoriaal * segmenten zijn formeel politiek-territoriale actoren

HYPOTHESEN OVER NATIONALISTISCH CONFLICT EN HERVORMINGEN

Etnisch of nationalistisch conflict oplossen is wellicht een utopie. Wel kunnen we de vraag stellen naar de meest effectieve manier om nationalistisch conflict te beheersen. Effectieve conflictbeheersing zouden we willen definiëren als het vermogen om de versturende maatschappelijke gevolgen van conflict onder controle te houden en eventueel om te buigen tot stabiliserende elementen, m.n. factoren die samenwerking en effectief of efficiënt beleid in een plurale maatschappij bevorderen.

Nationalistisch conflict kent meestal een golvend verloop, waarbij cycli van stijgende en dan weer dalende activiteit elkaar met wisselende tussenpozen van relatieve stabiliteit opvolgen. Het taalkundig en regionaal conflict in België vormt daar geen uitzondering op. Wat brengt een nieuwe cyclus op gang en hoe leidt nationalistisch conflict tot hervormingen? We kunnen de discussie dienaangaande samenvatten in een drietal hypothesen, die teruggaan op de drie grote strekkingen in de sociologie en politologie: sociaal structuralisme, politiek institutionalisme, en politiek strategisch & tactisch handelen.

Volgens de **eerste hypothese** is nationalistisch conflict het gevolg van sociale veranderingen, die de verschillen tussen etnische of regionale categorieën ten top drijven. Onder druk van het nationalisme voert het politiek systeem vervolgens hervormingen door die de sociale oorzaken moeten wegnemen.



De **tweede hypothese** vertrekt van de autonome impact van de politieke instituties op politieke actie. Instituties die door hun opbouw en onderlinge relatie de taalkundig-regionale breuklijn versterken, kunnen door hun interne dynamiek nationalistisch conflict uitlokken. Het politiek systeem wordt vervolgens onder druk gezet om door hervormingen de "fouten" in de politieke structuren weg te werken.



De **derde hypothese** beklemtoont het voluntaristisch of activistisch element in een conflict-logica. Het stelt dat conflicterende staatsactoren en elite-actoren nationalistisch conflict naar hun hand kunnen zetten om hun positie te versterken. Vervolgens werken ze hervormingen uit die vooral bedoeld zijn om hun onderlinge verschillen bij te leggen. Ze kunnen ook welbewust een nieuwe golf van nationalistisch conflict in het leven roepen, als dat hun belangen dient.



Deze theoretische discussie heeft ook praktisch belang. Hoe men nationalistisch conflict denkt te beheersen, hangt immers in belangrijke mate af van de probleemdefinitie die men voorstaat. Een sociaal-structuralist zal vooral voor sociale maatregelen pleiten, bv. overheidssubsidies voor economische ontwikkeling. Een politiek institutionalist zal wijzen op de middelpuntvliedende mechanismen in het raderwerk van staat en politiek, bv. de afwezigheid van geïnstitutionaliseerde banden tussen etnische segmenten. Volgens een "politiek strateeg" volstaan al die maatregelen niet als daarmee de conflicten tussen de elite-actoren niet worden bijgelegd. Hervormingen zullen de relaties slechts stabiliseren als ze de elite-actoren in staat stellen om hun rechtmatig aandeel in het beleid op te nemen zonder hun achterban te vervreemden.

Nationalistisch conflict ontstaat in uiteenlopende omstandigheden. Het kan best dat elk van de drie hypothesen een beschrijving geeft van één bepaalde reeks omstandigheden. De eerste hypothese lijkt het relevantst voor jonge of weinig geïnstitutionaliseerde nationalistische conflicten. Zo mogen we wellicht stellen dat het Vlaams nationalisme tussen 1918 en 1939 vooral gevoed werd door de verontwaardiging over de sociale en politieke achterstelling van Vlaanderen. De Vlamingen waren toen al druk doende hun achterstand in te halen (Zie o.m. Nielsen, 1980). Het Vlaams nationalisme hielp mee mensen en hulpbronnen te mobiliseren om die inhaaloperatie te versnellen. Het komt vaak voor dat een nationalistische beweging bij een achtergestelde bevolkingsgroep actiever wordt op het moment dat de bevolkingsgroep zijn achterstand aan het inhalen is (Horowitz, 1980). De tweede en derde hypothese veronderstellen veeleer een zekere institutionalisatie van het conflict.

HERLEVING VAN HET NATIONALISME : BELGIE 1987 EN 1988

Welke logica verklaart het meest nauwkeurig de opleving van Vlaams-Franstalige spanningen en de daaropvolgende constitutionele hervormingen in de tweede helft van de jaren tachtig ? We bespreken kort de plus- en minpunten van de eerste (sociaal-structurele) en tweede (politiek-institutionele) hypothese. De toets is te kort om volledig te zijn, maar geeft hopelijk toch wel aan dat die twee logica's nog veel vragen over de recentste nationalistische conflictcyclus onbeantwoord laten. De derde, meer politiek-activistische hypothese lijkt ons in menig opzicht superieur.

Invloed van sociale structuur of politieke instituties op federale hervormingen

Er zijn zonder twijfel objectieve culturele en sociaal-economische verschillen tussen Nederlands- en Franssprekenden of tussen Vlaanderen en Wallonië (en Brussel) (Zie voor een nauwgezet verslag van een objectieve waarnemer : McRae, 1986). Maar die zijn meestal minder dramatisch dan wordt beweerd. Bovendien bestonden de meeste verschillen al vòòr 1980. De divergerende economische ontwikkeling in noord en zuid is daar een voorbeeld van. Ze kunnen dus de opleving van het nationalistisch conflict na 1985 moeilijk verklaren. Bijgevolg moeten we de sociaal-structurele hypothese verwerpen. Maar we plaatsen wel twee kanttekeningen.

Vooreerst gooide één regio het economische en ten dele ook cultureel wel over een andere boeg : Brussel. Volgens de eerste hypothese zou Brussel dan een voornamelijk rol in het nationalistisch conflict moeten gespeeld hebben als aanbrenger of als eerste doelwit. Geen van beide klopt : de opleving begon in Wallonië en de eisen betroffen Voeren (onrechtstreeks ook voor de rand rond Brussel relevant), economisch federalisme en onderwijs. Ten tweede willen we op de politieke retoriek wijzen. Hoewel de verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië allicht niet groter waren dan in vorige decennia, werden ze tijdens de jaren tachtig op grote schaal becommentarieerd. Politici, de media en academici analyseerden maatschappelijke problemen, ook als ze op zichzelf weinig met etniciteit te maken hadden, vaak volgens linguïstische of regionale categorieën. En dat toont aan in welke mate de nationalistische denkschema's tot de kern van de conventionele politiek waren doorgedrongen.

Volgens de politiek-institutionele hypothese leggen politieke instituties politieke actie aan banden. Wat het Vlaams-Waals conflict (en/of het conflict tussen Nederlandstaligen en Franstaligen) in de jaren tachtig betreft, kunnen politiek-institutionele factoren ten eerste verklaren waarom een doorgevoerde federalisering wellicht onvermijdelijk en noodzakelijk werd. Nieuwe instituties willen zich bewijzen. Ook de hervorming van 1980 bracht een institutionele groeidynamiek op gang. Bovendien maakten “fouten” in de staatsstructuur van 1980, zoals de onduidelijke bevoegdheidsverdeling en de gebrekkige financiële regeling, een verdere federalisering noodzakelijk. De politiek-institutionele fricties geven ten tweede ook een aanduiding van de waarschijnlijke hervormingen : linguïstische dualiteit in Brussel, een duidelijkere bevoegdheidsverdeling, federalisering van de allocatieve staatsfuncties zoals onderwijs en infrastructuur, en meer financiële verantwoordelijkheid (Een meer gedetailleerde beschrijving in : Hooghe, 1991).

Maar het politiek-institutionele perspectief verklaart niet waarom België eerst door een periode van verbeterd nationalistisch conflict moest. Het proces verliep volgens het beproefde scenario : emotionele editoriaals in de pers, ultimatum, openlijke meningsverschillen tussen de regeringspartijen, regeringscrisis, “ultieme” reddingsoperaties, verkiezingen in oktober 1987, twee maanden patstelling. De partijen begonnen pas eind januari echt te onderhandelen. Kortom, wellicht kan het politiek-institutioneel perspectief de onvermijdelijkheid en de noodzaak van verdere federalisering aantonen en kan het zelfs in zekere mate de richting van de hervormingen verklaren. Maar het is niet in staat om de onvermijdelijkheid en de noodzaak van het nationalistisch conflict te verduidelijken. Het perspectief onderschat de machtsfactor bij nationalistisch conflict en conflictbeheersing.

Politieke strategie & tactiek en nationalistisch conflict

De politiek-strategische hypothese stelt dat conflicterende staatsactoren of elite-actoren nationalistisch conflict kunnen gebruiken om hun positie te versterken. De hervormingen die ze in een tweede stap uitwerken, zijn vooral bedoeld om hun meningsverschillen te beslechten - en niet om sociale divergenties weg te nemen of zelfs om objectieve fouten in het institutioneel bestel recht te trekken.

Het gaat hier niet brutaalweg om een cynische machtsstrijd; in belangrijke mate verplichten externe *constraints* (restricties) de politieke actoren om aan

dit machtsspel mee te doen. Maar waar houden de *constraints* van externe factoren op en waar begint de vrijheid van de politieke actoren ?

Een belangrijke reeks *constraints* komt van de politieke instituties. Maar de *constraints* die de actoren het meest direct aangaan, betreffen de gedragsregels tussen de politieke actoren en tussen de actoren en hun achterban. Hoe kan men die gedragsregels expliciteren ? Onze redenering verloopt in twee stappen.

We starten met de neo-institutionalisten March en Olsen, die stellen dat politieke actoren twee soorten belangen moeten trachten te verzoenen (March & Olsen, 1989). Ze moeten die belangen behartigen tegenover hun opponenten (externe rol) en tegenover hun achterban (interne rol). Het gaat enerzijds om aggregatieve belangen. Politieke actoren vervullen hun aggregatieve rol; a) als ze wedijveren voor hulpbronnen, bv. geld voor Waals staal of middelen voor een Vlaams cultureel beleid in het Brusselse; of b) als ze die hulpbronnen verdelen onder hun achterban, bv. de verdeling van invloed op het sociaal-economisch beleid tussen de arbeidsvleugel en de burgervleugel van de christen-democratische partijen. Politieke actoren behartigen anderzijds hun integratieve belangen; a) wanneer ze deelnemen aan de "definitie en de implementatie van de algemene regels (orde) in de maatschappij", bv. het ontwerpen van de evenwichtsconstructie in de Brusselse instellingen tussen Vlamingen en Franstaligen; of b) wanneer ze normen stellen voor hun achterban, bv. beroep op "staatszin" om divergerende opinies tussen de arbeidersvleugel en burgerlijke vleugel van de christen-democratische partijen aan banden te leggen.

Een politieke actor is dus voortdurend begaan met een verzoening tussen die vier rollen. Vervolgens probeert hij de uitkomst een permanente vorm te geven. Hij wil overleven, en probeert daarom zijn compromis te "verkopen" aan de andere politieke actoren. Die volgen dezelfde logica. Laten we het uiteindelijke resultaat het "nationaal politiek project" noemen. We definiëren het als een geheel van fundamentele nationale doelstellingen, regels en instituties die tot een min of meer stabiel systeem verhard zijn, althans voor een beperkte tijd, namelijk tussen twee golven van nationalistisch conflict in. Het schrijft voor hoe de relaties tussen de etnische groepen en tussen de politieke actoren moeten verlopen. Het regelt ook in algemene termen de competitie voor hulpbronnen : het bepaalt wie mag deelnemen, op welk aandeel een deelnemer ongeveer mag hopen, waar en wanneer competitie

mag en welke tactiek aanvaardbaar is. Een nationaal politiek project legt dus de basisregels vast voor integratieve en aggregatieve politiek.

De tweede stap in de redenering betreft het publiek, waarmee een politieke actor moet rekening houden. Er zijn vier publieken : het algemene publiek (kiezers), specifieke *constituencies* zoals sociale bewegingen of belangengroeperingen, eigen militanten en leden van de politieke organisatie, en andere politieke actoren.

Mogen we uit deze twee pakketten *constraints* besluiten dat de politieke actoren maar over heel weinig vrijheid beschikken om strategieën en tactieken te kiezen ? De restricties zijn niet zeer specifiek en het is ook niet mogelijk om er een vaste hiërarchie naar belangrijkheid in te ontdekken. De politieke actoren beschikken dus over enige spelingsruimte, wat hen toelaat om te beslissen welke rollen en welke publieken ze zullen benadrukken dan wel naar de achtergrond schuiven. In laatste instantie stellen de politieke actoren hun eigen compromis op. Daarbij moeten ze wel rekening houden met vier rollen en vier publieken, maar ze hebben in het algemeen zelf voldoende instrumenten om die *constraints* gedeeltelijk naar hun hand te zetten.

Politieke strategie en tactiek : België in 1987-88

Het Belgisch nationaal project dat de nationalistische conflict-cyclus van 1977 tot 1981 afrondde, sloot een belangrijke actor uit : de Parti Socialiste. Over de opeenvolgende regeringen waren de spanningen tussen de CVP en de PS gestaag opgelopen. Eind 1981 vormden de christen-democraten en de liberalen een nationale regering. De CVP liet duidelijk verstaan dat wat haar betreft de PS voor lange tijd geen acceptabele regeringspartner zou zijn. De uitsluiting van de PS uit de nationale politiek was een direct gevolg van de houding van de PS tegenover besparingen.

We kunnen deze stelling staven door de verschillende publieken van de PS nader te ontleden en zo een aantal belangrijke *constraints* voor de PS bij de uittekening van haar strategie bloot te leggen.

De achillespees van de PS was haar afhankelijkheid van de overheid. Overheidsbesparingen zouden Wallonië, en vooral de PS-kiezers, zwaarder

treffen dan Vlaanderen. De Waalse economie hing namelijk sterk af van overheidsbestellingen (Heremans, 1989, blz. 139; Vandermotten e.a., 1989, blz. 44). Ook zouden de lokale besturen en de parastatalen, traditioneel PS-burchten, verplicht worden te besparen (Billiet & Matthijs, 1989, blz. 99-100). Meer in het bijzonder kante de PS zich tegen de pijnlijke herstructurering van het Waalse staal als de nationale regering de sociale kosten niet op zich nam. De militante socialistische staalvakbond in het oude hart van het geïndustrialiseerd Wallonië was van oudsher een machtsbasis voor de PS. De problemen waren reëel : tussen 1970 en 1981 daalde de werkgelegenheid in de staal- en aanverwante industrie met 26,7 % in Luik en met 21,2 % in Henegouwen. Dat was opvallend hoger dan het nationaal cijfer van 15,2 %. Tegen 1987 was de werkgelegenheid al voor Luik tot 58,8 % van het niveau van 1970 en voor Henegouwen tot 57,4 % teruggevallen (nationaal cijfer : 73,2 % - NIS, 1989). De partij haalde in 1981 liefst 69 % van al haar stemmen in Luik en Henegouwen, wat een hoger percentage is dan voor de PSC en veel hoger dan voor de PRL (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1981). Drie van de vier publieken van de PS vroegen de partij dus om een harde houding aan te nemen tegen besparingen : de kiezers, de speciale *constituencies* (vooral de socialistische vakbond) en haar eigen militanten en leden (die functies bekleedden in lokale besturen en parastatalen).

De PS kwam regelrecht in aanvaring met de CVP, haar vierde publiek. De betrokkenen stelden het voor als een conflict tussen Vlaanderen en Wallonië. Daardoor dreven de PS en de SP nog verder uit elkaar. Na de verkiezingen van oktober 1981 kwamen de liberalen de socialisten in de regering vervangen. De CVP, die onder druk stond van de Vlaams-nationalisten en de tegenstanders van de socialisten in eigen partij, leek bereid om de PS ronduit te negeren. De nieuwe regering voerde een hele reeks besparingen door en slankte de staalindustrie wezenlijk af. De PS kloeg dat de Vlaamse meerderheid haar plan aan Wallonië opgedrongen had, alhoewel ook de Franstalige christen-democraten en liberalen - een absolute meerderheid in de Wallonië - de herstructurering hadden aanvaard. De PS waarschuwde er ook voor dat de dalende Waalse bevolking (32,5 %) permanent zou gedomineerd worden door een groter Vlaanderen (57,6 %). De partij interpreteerde haar uitsluiting als een schending van het cruciale consensusprincipe in de Belgische politiek. Dat principe zegt dat de grote conflicten bij consensus moeten opgelost worden.

De strategische keuze van de PS lag dan ook voor de hand. De partij wilde uit die geïsoleerde positie weg, en ze wou opnieuw als één van de twee grote

partijen (naast de CVP) in het nationaal politiek project erkend worden. In die strategie speelde federalisering een belangrijke rol. Door haar oppositiekuur en meer nog door de besparingspolitiek van de regering had de PS haar controle over de centrale financieel-economische instrumenten en over de allocatiefuncties (onderwijs, infrastructuur, lokale besturen enz.) zien verzwakken. Nochtans had de partij die controle nodig om haar traditionele *constituencies* in de vakbonden, de parastatalen en de overheidsinstellingen gerust te stellen. Ze kon die controle terugwinnen door een federalisatie van de allocatieve staatsfuncties. Tegelijk had de partij een nieuw "compromis" nodig met de andere actoren. Dat compromis zou ervoor moeten instaan dat een coalitie onder leiding van de CVP nooit meer PS-belangen zou kunnen in gevaar brengen.

De partij maakte gebruik van het Waals en Franstalig nationalisme (Voeren of Fourons) om haar relatie met haar achterban te herdefiniëren en om de druk op andere actoren, met name de CVP, op te drijven.

De strategie slaagde, want in 1988 werd de PS opnieuw een grote speler naast de CVP. Elke kant sleepte een aantal voordelen uit de brand, maar moest ook toegevingen doen om de herintegratie van de PS mogelijk te maken. Het belangrijkste kenmerk van het nieuwe nationaal politiek project werd uiteraard de federalisering, vooral van de allocatieve staatsfuncties. Bij nader toezien gaat dit nieuw nationaal project te rade bij de vertrouwde logica van de consensus-democratie : zelfbestuur waar mogelijk en samenwerking op basis van consensus waar nodig. Het coöperatief federalisme (Alen, Peeters, 1989) is eigenlijk de territoriale vertaling van een gevestigde niet-territoriale praktijk. Het is een mengvorm van *self-rule* en *shared-rule*. Het stelde de centrale actoren, de Vlaamse CVP en de Franstalig-Waalse PS, in de mogelijkheid om hun wederzijdse banden losser te maken zonder de "regels" in de politeia grondig te verstoren.

PACIFICATIE-DEMOCRATIE EN FEDERALISME

Pacificatie-democratie en federalisme zijn twee, erg gelijkende principes van politieke organisatie. Die gelijkenissen brengen ons gemakkelijk in de verleiding om succesvolle mechanismen uit het ene of andere model toe te passen op plurale maatschappijen, wat vaker dan verwacht op mislukkingen uitloopt. We zijn geneigd om die falingen te wijten aan een gebrek aan goede wil bij de politieke actoren (of omgekeerd : de verleidingen van een harde

houding), de afwezigheid van een traditie van consensus (omgekeerd : de aanwezigheid van een cultuur waarin competitie en een meerderheidslogica domineren) of aan een zwakke controle van de elite-actoren op hun achterban (omgekeerd : een pluraliteit aan participanten). Het zijn partiële redenen. Ze zien de strategische en tactische belangen van de politieke actoren over het hoofd. Politieke actoren kiezen immers niet alleen, en allicht ook niet op de eerste plaats, voor een pacificatielogica of een federale logica om redenen van goed bestuur (efficiëntie, effectiviteit, openheid en toegankelijkheid). Ze doen dat waarschijnlijk vooral omdat het model hun wederzijdse politieke belangen het best dient.

Ian Lustick wees op de stiefmoederlijke behandeling van de machtsfactor in de meeste wetenschappelijke modellen over de *consociationalism*; hetzelfde kunnen we zeggen over federalisme. Lustick, verwijzend naar een collega :

"... (Brian) Barry criticizes consociational theorists for a disposition to emphasize cooperative, formalistic behavior by sub-unit elites at the expense of power relations and manipulative devices which may be more relevant for the explanation of stability in the societies considered than various consociational or conflict-regulative practices." (Lustick, 1979, blz. 329).

De organisatie van het politiek systeem is een kwestie van machtsgebruik. De combinatie van *self-rule* en *shared-rule* in pacificatiemodellen en federale modellen is bijgevolg veel meer een kwestie van noodzaak dan van keuze. We zullen die "noodzaak" nu analyseren aan de hand van vier condities : ambivalentie/duidelijkheid van de segmenten, dominantie/gelijke macht, externe omstandigheden, interne omstandigheden. Figuur III vat de discussie samen.

Eerste voorwaarde : duidelijk afgebakende segmenten

In een hoog gesegmenteerd politiek model zoals een pacificatie-democratie is het onontbeerlijk dat men het ongeveer eens is over de interpretatie van de breuklijn. Politieke actoren wedijveren vaak lang en hard over de definitie van het probleem en de afbakening van de betrokken partijen.

Ook bij een federaal model heeft conflictbeheersing veel meer kans op slagen bij duidelijk afgebakende segmenten. Het federale model kwam in

België laat omdat die duidelijkheid ontbrak. Dat liet de actoren toe over en weer te schakelen tussen meer of minder nationalistische standpunten, tussen linguïstische en regionale breuklijnen of te stellen dat een staatsstructuur op basis van gemeenschappen niet kan verzoend worden met een staatsstructuur op basis van gewesten. Die tactische zetten werkten weliswaar op korte termijn destabiliserend, maar op lange termijn bleken ze in de kaart te spelen van de voorstanders van het status quo (Zie bv. over Brussel: Covell, 1984). Die situatie zou pas veranderen als de kosten van die onmiddellijke instabiliteit hoger werden dan de voordelen van het status quo op langere termijn.

De staatshervorming van 1980, waardoor de gemeenschappen en twee van de drie gewesten autonome instituties kregen, nam die ambiguïteit niet weg. Ze omzeilde de kwestie van de definitie van de breuklijn. De discussie of de breuklijn op basis van de gemeenschappen, de regio's of eventueel een combinatie moest gepercipieerd worden, ging gewoon door. Evenmin koos ze voor een radicale oplossing. De hervorming was beperkt en liet de deur open voor behoudende correcties. Nochtans had de staatshervorming van 1980 twee belangrijke gevolgen. Vooreerst zorgde ze voor een zekere inperking van de mogelijke definities van het conflict, een preselectie als het ware in afwachting van de definitieve keuze. Zo bleek dat de voor buitenlanders ietwat bizarre combinatie van regionale en gemeenschapsgebonden principes werkte, althans aan Vlaamse kant. Ten tweede werden de nieuwe instituties belangrijke symbolische troeven in de machtsstrijd tussen de actoren, zelfs al was hun werkelijke impact in termen van allocatie beperkt. Alle deelregeringen samen konden namelijk over maximum 10 % van de overheidsgelden beschikken. De "Vlaamse DIRV-actie" en het "Wallifornia" van het Waals gewest passen in die strategie. Ten derde bleek al snel dat een decentralisering de belangen van de belangrijke partijen niet noemenswaardig aantastte. Op het regionale vlak, waar de electorale belangen van de "nationale" partijen liggen, veranderden de machtsverhoudingen nauwelijks.

Tweede voorwaarde : gelijke macht

Een pacificatiedemocratie vereist dat de segmenten min of meer aan elkaar gewaagd zijn. Als dat niet zo is, zal de machtigste zijde in de verleiding komen om een controle-model op te leggen. Ian Lustick definieert een controle-model als een systeem van "*volgehouden manipulatie van een*

ondergeschikt segment (of segmenten) door een dominerend segment" (Lustick, 1979, blz. 330). Een perfect controle-systeem vergelijkt Lustick met een "poppenspeler die zijn poppen aan de touwtjes laat dansen", terwijl hij een pacificatiedemocratie voorstelt als een "weegschaal in delicaat maar stabiel ("securely" : beveiligd ?, betrouwbaar ?) evenwicht" (Lustick, 1979, blz. 332). Figuur II zet de belangrijkste kenmerken van de twee modellen tegenover elkaar.

De werkelijkheid ligt ergens tussen die twee ideaal-types in. Ook in een pacificatiedemocratie komen de actoren soms in de verleiding om hun macht te vergroten ten nadele van de anderen. We kunnen stellen dat een pacificatiedemocratie "goed" werkt als ze met institutionele of politieke mechanismen deze verleiding daadwerkelijk dwarsboomt.

Ook federalisme veronderstelt een zeker machtsevenwicht tussen de betrokken partijen. In België hebben twee vormen van controle (of althans aanzetten daartoe) een federaal model van conflict-beheersing uitgesteld.

De eerste vorm is een oneigenlijke controle. Het heeft opnieuw te maken met de definitie van het probleem. De gevestigde nationale partijen hebben lange tijd de linguïstisch-regionale breuklijn(en) aan niet-nationalistische strijdpunten ondergeschikt gemaakt of ze hebben bij de interpretatie van een conflict eventuele nationalistische implicaties bewust onderbelicht. Het is eigenlijk pas in de jaren tachtig dat die subtiele vorm van controle verdwenen is. We kunnen zelfs tot op zekere hoogte stellen dat het controle-model toen omgedraaid is. Het gaat zeker niet om een volledige ommekeer, want de partijen hebben de nationalistische breuklijn voor welgekozen strijdpunten leren inroepen. Selectief gebruik dus. Vanuit een politiek-strategisch standpunt blijkt die ontwikkeling een logische stap in de escalatie van een nationalistisch conflict. De gevestigde partijen hebben "ontdekt" dat de breuklijn hen lonende argumenten in handen kan spelen voor hun machtsstrijd. Die ontdekking is er vermoedelijk althans ten dele gekomen onder druk van overtuigde nationalisten, die erin geslaagd waren om zich strategisch te positioneren tegenover de gevestigde partijen. In de Belgische context : de druk van de Volksunie op een vleugel van de CVP, of het feit dat de PS de stemmen van de Waalse en Franstalige nationalisten nodig had om de christen-liberale meerderheid in Wallonië (en volgens de ongeschreven regels dan ook op het nationaal vlak) te breken.

Figuur II : Pacificatie en controle (I.Lustick)

	PACIFICATIE-MODEL	CONTROLE-MODEL
ALLOCATIE VAN HULPBRONNEN	elites van de twee segmenten beslissen, samen of elk apart voor het eigen segment	elite van dominant segment beslist
STAAT (administratie, ordestrijdkrachten)	neutraal, of proportionaliteit (in centrale instanties) en opdeling in autonome instanties (naargelang segment-anhorigheid)	dient het dominant segment
INTERACTIE	hard onderhandelen is normaal	weinig onderhandelingen; hard onderhandelen is aanwijzing van ineensstorting van model
CONTACTEN	ruil : onderhandelingen, compromissen, "deals", "bargains"	penetratie of exploitatie : dominant segment geeft en neemt volgens eigen noden
LEGITIMATIE	erkenning van diversiteit en klemtoon op eigen overleven	in termen van waarden en normen van dominant segment
STRATEGIE	symmetrisch : succesvolle volle elite maakt "bargains" en verkoopt ze aan de achterban	asymmetrisch : dominante segment organiseert dominantie met minimale kosten; gedonimeerde segment beperkt negatieve gevolgen voor zichzelf

De tweede vorm van controle is degene die Lustick bedoeld had, namelijk een machtsonevenwicht tussen de segmenten. Vooreerst wat de breuklijn tussen de gemeenschappen betreft. Het Nederlands bleef feitelijk de tweederangstaal tot omstreeks 1960 (1962 : vastlegging van de taalgrens) in Vlaanderen en tot het begin van de jaren tachtig in Brussel. Aan Franstalige kant kregen de belangen van Brussel meestal voorrang op de Waalse (Fonteyn, 1988; Tyssens, 1989). Ook hier begon de controle pas in de jaren tachtig weg te vallen. Binnen de Franstalige gemeenschap is de discussie over Brusselse en Waalse belangen nu volop aan de gang. Wat de regionale breuklijn betreft, lag Vlaanderen tot 1964 economisch ten achter bij Wallonië. Ook hadden Waalse en Brusselse leiders vaak een overwicht op hun Vlaamse medestanders. Dat was zo in de staatsinstellingen (parlement, regering, administratie, rechterlijke macht, leger), de meeste politieke partijen, de vakbonden en de financiële en economische belangengroepen (zie o.m. Dewachter, 1981). In de jaren tachtig verdwenen de laatste hardnekkige restanten van dat patroon.

Kortom, in de loop van de jaren zeventig en tachtig verzwakten de twee vormen van controle aanzienlijk. Vlaanderen en Wallonië, Nederlands- en Franssprekenden brachten de machtsbalans meer in evenwicht. Wel deden de Franstaligen de indruk op dat de Vlaamse leiders het Vlaamse demografische overwicht (57,6 % tegenover 32,5 % voor Wallonië en bijna 10 % voor Brussel; cijfers van 1988) en de gezondere economie wilden uitbuiten. Ze vreesden dat de Vlamingen het "centrum probeerden in te palmen", m.a.w. de wil van de meerderheid laten spelen. Maar die dreiging was niet reëel. Vooreerst waren er een aantal mechanismen voor de bescherming van een machtsonevenwicht vastgelegd. De belangrijkste mechanismen zijn bekend : taalpariteit in een ruim scala publieke organen, de gewoonte om regels van regionale proportionaliteit of regionale compensaties bij overheidsopdrachten toe te passen en de gecommunautariseerde partijen. Dat dubbele partijsysteem lijkt ons een cruciale waarborg voor "evenwicht" te zijn. Vòòr 1960 ondervonden de Vlamingen heel wat hinder van het feit dat ze lange tijd ondervetegenwoordigd waren in de leiding van de grote politieke partijen. Toen in de jaren tachtig de Vlamingen er maatschappelijk beter voorstonden dan de Franstaligen, hadden ze theoretisch naar politieke dominantie kunnen streven. Het voor de hand liggende kanaal in een participatie is natuurlijk de politieke partij. Maar die weg was geblokkeerd, omdat door de taalkundige splitsing de Franstalige partijen onafhankelijk bleven. Dat liet hen toe om desnoods frontaal tegen Vlaamse macht in te

gaan. In vaktaal : ze konden zonder al te grote kosten de exit-optie (d.i. niet meewerken) nemen, een optie die de Vlamingen vòòr 1960 zich niet of met zeer hoge kosten konden veroorloven. Ten tweede leverde de PS het concrete bewijs dat de dreiging van een Vlaamse controle niet reëel was. Vanuit de oppositie was de partij in staat om de nationale regering op gezette tijden te verlammen. De PS sprak haar macht in Wallonië aan en gebruikte het nationalistische strijdpunt. De PS-strategie ontnam de Vlamingen alle hoop om het land in functie van hun belangen te besturen.

Een pacificatiedemocratie of een federaal bestel komen niet vanzelf tot stand, zelfs als de segmenten in een plurale maatschappij duidelijk afgebakend zijn en hun macht min of meer in evenwicht is. Er is méér nodig : ze moeten ervan overtuigd zijn dat bij een confrontatie de kosten hoger zullen zijn dan de baten. Positief uitgedrukt betekent dit dat de segmenten (en vooral de centrale actoren in die segmenten) de verzekering moeten hebben dat het pacificatie-model of het federaal model hun belangen zal beschermen. In die kosten-baten analyse maken we een onderscheid tussen omstandigheden extern aan de bestaande machtsverhoudingen enerzijds en elementen in het systeem zelf die de actoren tot een *modus vivendi* aanzetten anderzijds.

Derde voorwaarde : gunstige externe omstandigheden

De belangrijkste externe stimulans voor een doorgedreven federalisering in België kwam uit het Berlaymont-gebouw in Brussel : het herwonnen Europese dynamisme. Dat bleek concreet uit het ambitieuze schema voor de voltooiing van de interne markt tegen 1 januari 1993 en uit de Europese eenheidsakte van 1987, die de Europese instellingen versterkt heeft. Die ontwikkelingen passen ook in de algemene internationalisering van de economie.

Die Europese gebeurtenissen hadden belangrijke gevolgen voor de beheersing van nationalistisch conflict in België. Twee ervan, een politiek-strategische en een meer fundamentele, willen we kort toelichten. Vooreerst werd in de jaren tachtig pas goed duidelijk dat de Belgische staat zijn controle over fundamentele staatsfuncties moet delen met, indien niet afstaan aan, de Europese Gemeenschap. Zo speelde de Europese Commissie een beslissende rol in het staaldossier. De Commissie schroefde de toegelaten

staatssteun terug en verbood de steun aan noodlijdende staalondernemingen later helemaal (Dilewijns, Pauwels, 1981). De nationale staten moesten die beslissingen uitvoeren ... en droegen er de politieke kosten van. Kortom, de Belgische staat verloor effectieve beslissingsautonomie. Maar de gevolgen daarvan voor de status van de nationale Belgische staat zijn niet noodzakelijk negatief. Een sterker Europees niveau geeft de Belgische staat, zowel de nationale regering als de deelregeringen, de gelegenheid om steeds zwaarder wegende beleidsfuncties af te schuiven, zeg maar zijn aggregatieve rol te verlichten. Dat hoeft niet noodzakelijk de status en aantrekkelijkheid, zeg maar de integratieve sterkte, van de staat aan te tasten. Het stelt de staat namelijk in staat om zijn rol herdefiniëren. Hij kan expliciet erkennen dat de nationale staat niet meer de centrale beslissingen over de verdeling en herverdeling van hulpbronnen kan nemen; die kunnen alleen efficiënt op het Europees niveau genomen worden. Maar hij kan tegelijk stellen dat de nationale staat uitstekend geplaatst is om de noden van de burgers te registreren en door te spelen naar het Europees beslissingscentrum in Brussel. De Europese instellingen kunnen namelijk niet rechtstreeks naar hun burgers komen; daar hebben ze de middelen niet voor. De nationale staten kunnen dus als tussenpersonen optreden. Deze subsidiariteitslogica biedt een verzwakkende nationale staat een aantrekkelijke uitweg op het vlak van de integratieve politiek.

De tweede gevolgtrekking uit die groeiende Europese invloed ligt op een fundamenteel vlak. De Europese ontwikkelingen illustreren dat de klassieke notie van de natie-staat irrelevant is geworden voor een klein land als België, en a fortiori voor Vlaanderen en Wallonië. Eén economische indicator voor de toenemende interdependentie is de afhankelijkheid van export. In de jaren tachtig haalde België gemiddeld 72,2 % van zijn BNP uit de export, het hoogste cijfer binnen de Europese Gemeenschap (Luxemburg uitgezonderd). Ierland was nummer twee met 59 %. Het vergelijkbare cijfer voor de hele Europese Gemeenschap lag op 28,5 %, voor de Verenigde Staten op 8,2 % (Europese Gemeenschap, 1989). Met zo'n grote afhankelijkheid van de externe omgeving is de strijd om de verdeling van bevoegdheden bijna irrelevant geworden. Wie de formele bevoegdheid voor infrastructuur, economische ontwikkeling, milieu, monetair beleid, wetenschappelijk onderzoek tot zelfs juridische organisatie ook draagt, de politieke marge is klein. Wat is dan in een interdependente wereld wél relevant als inzet voor een machtsstrijd tussen alternatieve bestuursniveaus ? Het verwerven van zoveel mogelijk exclusieve bevoegdheden lijkt dat alvast niet te zijn. De

hamvraag lijkt veeleer het verzekeren van een zo groot mogelijke inbreng in de besluitvorming op zoveel mogelijk terreinen. Het accent verschuift van *self-rule* naar *shared-rule*.

Kortom, de Belgische nationale politieke actoren hebben in de praktijk al flink wat beslissingsmacht verloren aan Europa, ook zonder de federalisering. Ten gronde heeft dit te maken met de grotere economische, culturele en politieke ruimte, die tot diep in de Belgische maatschappij ingrijpt en daardoor het klassieke begrip soevereiniteit een andere inhoud geeft. Binnen dat raam lijkt het minder zinvol om het nationalistisch conflict te benaderen als een *zero-sum* situatie, waarbij de winst van de ene het verlies van de andere is. Winst voor de gemeenschappen en gewesten hoeft niet noodzakelijk evenveel verlies voor de nationale staat te betekenen. Het nationaal niveau kon dat verlies vermijden. Maar dan moest het federaal model er wel in slagen om de nationale bevoegdheden die door de toepassing van *self-rule* aan de gemeenschappen en gewesten werden afgestaan, gedeeltelijk terug op te vissen langs mechanismen van *shared-rule*. Het model zou dus een coöperatief federalisme moeten zijn.

Het Belgisch niveau kon twee argumenten in verband met de Europese Gemeenschap naar voren schuiven ter ondersteuning van dit coöperatief federalisme als nieuw nationaal politiek project. Ten eerste, als samenwerking tussen sterk verschillende Europese landen mogelijk is, dan zouden de nationale regering en de diverse deelregeringen daar zeker toe in staat moeten zijn. Ten tweede stelde de nationale regering herhaaldelijk dat de Europese Gemeenschap enkel staten erkent. Bijgevolg zouden de gemeenschappen en regio's er goed aan doen om de Belgische kanalen te gebruiken voor hun contacten met supranationale en a fortiori internationale instanties. Daarmee scheen het nationaal niveau (en vooral Buitenlandse Zaken) zich impliciet tevreden te stellen met de rol van diplomatieke postbode. Die rol bleef symbolisch wel belangrijk, maar was inhoudelijk toch wel een uitholling van de situatie van vòòr 1980. Voor pragmatici aan nationalistische en aan Belgische zijde konden deze interpretaties een uitweg bieden uit de *zero-sum* logica.

De tweede belangrijke externe factor in de jaren tachtig was de buitengewoon hoge overheidsschuld, die de beleidskeuzen ernstig beperkte. Die benarde financiële situatie maakte de zogenaamde wafelijzerpolitiek welhaast onbetaalbaar. Met wafelijzerpolitiek bedoelen we de praktijk om voor

belangrijke overheidssteun aan het ene segment (taalkundig of regionaal afgebakend al naar het geval) aan het andere segment financiële compensaties te voorzien. Een federalisering was precies gericht op verscheidene sectoren die gevoelig waren voor een wafelijzerpolitiek, in het bijzonder infrastructuur, overheidssteun aan de economie, lokale besturen en veel parastatalen.

Vierde voorwaarde : Interne omstandigheden

Om verschillende redenen evolueerden de hervormde structuren van 1980 in een voor de centrale actoren minder voordelige richting naarmate de jaren tachtig vorderden. De voornaamste tekortkomingen van de staatshervorming van 1980 waren een ongezonde financiële regeling en de onduidelijke bevoegdheidsverdeling. Die factoren bemoeilijkten het werk van de nationale regering en de deelregeringen.

Bovendien was de hervorming bescheiden : in 1988, het laatste jaar onder het grondwettelijk regime van 1980, ging nog geen 10 % van het totale overheidsbudget naar de drie deelregeringen. Die beperkte autonomie stak schril af tegen de politieke retoriek en de zeer moeilijke onderhandelingen die aan de hervorming waren voorafgegaan. Allicht verklaart die tegenstelling de ietwat paradoxale ontwikkeling in de beeldvorming over de respectievelijke deelregeringen. De deelregeringen engageerden zich opvallend sterk in symbolische politiek. We vermeldden al de DIRV-campagne aan Vlaamse kant; een ander voorbeeld was "Vlaanderen leeft !". Aan Waalse of Franstalige zijde vielen gelijkaardige initiatieven op. Opmerkelijk was ook de kennismakingstournee, of "Ronde van Vlaanderen", van de voorzitter van de Franse Gemeenschap, de heer Wathelet. De nationale overheid van haar kant drukte ondertussen besparingen door. De paradox bestond hierin dat de zwakke gemeenschappen en gewesten zich blijkbaar een optimistisch en dynamisch imago wisten aan te meten ondanks hun krappe kas, terwijl de sterke nationale regering een sober en streng imago had omwille van haar krappe kas.

De belangrijke actoren CVP en PS stonden ook voor een paradox. De *constituencies* van de CVP en PS zijn in hoge mate georganiseerd, maar die organisaties hangen ook sterk af van overheidssubsidies. Voorbeelden zijn de mutualiteiten, de welzijnssector (belangrijk voor Vlaamse katholieke

organisaties), gemengde socio-economische initiatieven of allerlei overheidsadministraties van lokaal tot nationaal vlak (belangrijk voor de PS in Wallonië). Om hun aggregatieve rol tegenover hun achterban te kunnen vervullen moeten de twee partijen kunnen vertrouwen op een regelmatige toegang tot de allocatieve besluitvorming van de staat. Vòòr de hervorming van 1988 waren de meeste allocatieve functies nog nationaal. In de publieke sector bijvoorbeeld werkte in 1987 slechts 2,3 % voor de gemeenschappen of gewesten tegenover 23 % voor de lokale overheden en liefst 74,7 % voor de nationale overheid. Bij die laatsten werkte 33,1 % in het onderwijs en 21,1 % in diverse parastatale instellingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1987). Toen in 1981 de PS voor onbepaalde tijd uit de nationale regering werd gesloten, werd ook die allocatieve toevoer fel verminderd. De CVP van haar kant bleef wel nationaal aanwezig, maar de chronische crisissen omwille van Franstalig-Vlaamse tegenstellingen maakten het regeren op nationaal vlak steeds moeilijker. Bovendien verplichtte de budgettaire toestand de overheid ertoe om precies op die allocatieve functies te bezuinigen. Een ruwe indicator zijn de overheidsconsumptie (o.m. lonen) en de overheidsinvesteringen (met orders aan bedrijven). In 1982 besloegen die overheidsuitgaven samen nog 22 % van het BBP, hetgeen iets hoger lag dan het gemiddelde van de Europese Gemeenschap. De cijfers voor de vier grotere buurlanden schommelden tussen 23,3 % (VK) en 21,8 % (NL). Zeven jaar later, in 1989, was België met 16,9 % flink onder het Europees gemiddelde gedoken (20,5 %). Het ging ook veel sterker achteruit dan alle burens : een achteruitgang met 23,2 % tegenover gemiddeld 7,6 % voor de drie grote landen en alleen voor Nederland een vergelijkbare terugloop met 20,2 % (Kredietbank, 1990). We mogen veronderstellen dat de budgettaire situatie ook de allocatieve toevoer naar de CVP, een regeringspartij, sterk terugschroefde.

Een doorgedreven federalisering van de allocatieve functies zou het de grote partijen ongetwijfeld heel wat gemakkelijker maken om hun achterban de nodige hulpbronnen te garanderen (Al zou een federalisering de budgettaire beperkingen niet doen verdwijnen). Het lijkt dan ook gerechtvaardigd te stellen dat precies de partijen met de grootste nationale belangen om politiek-strategische redenen ook het meest belang hadden bij een federalisering, op voorwaarde dat die de allocatieve functies naar de regio's zou toeschuiven. De hervormingen van 1988 kwamen daar ruimschoots aan tegemoet.

Figuur III : Voorwaarden voor federalisme in België in 1988

<p>I. DUIDELIJKE SEGMENTEN</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Staatshervorming van 1980 : instellingen voor voor gemeenschappen en regio's * Uit crisis van 1977 tot 1981 : CVP als Vlaamse spreekbuis en PS als Waals/Franstalige woordvoerder
<p>II. MACHTS-EVENWICHT</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Vlaams demografisch overwicht en betere economie geneutraliseerd door taalpariteit, proportionaliteit en geregionaliseerd partijensysteem * PS-oppositie in staat om de nationale regering lam te leggen door de Franstalige partijen onder druk te zetten
<p>III. EXTERNE OMSTANDIGHEDEN</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Europese integratie en internationalisering van economie, die nationale beslissingsautonomie sterk inperken Hoge overheidsschuld * Wafelijzerpolitiek wordt onhoudbaar
<p>IV. INTERNE OMSTANDIGHEDEN</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Tekortkomingen in hervorming van 1980 * CVP en PS gebaat bij regionalisering van allocatieve staatsfuncties

We kunnen de evolutie van het nationalistisch conflict in de jaren tachtig zo samenvatten. De Franstaligen (en vooral de Walen) vreesden om gedomineerd te worden, terwijl de Vlaamse kant in de verleiding kwam om te domineren. Het status quo werd minder en minder aantrekkelijk. De federale operatie van 1988 probeerde vrees en verlokking weg te nemen.

VAN PACIFICATIE-DEMOCRATIE NAAR COOPERATIEF FEDERALISME

Pacificatie (*consociationalism*) in enge zin is een specifiek type van besluitvorming, waarbij een besluit volgens consensusregels wordt genomen en waarbij geïnstitutionaliseerde regels zoals een wederzijds veto, een gegarandeerde vertegenwoordiging van erkende minderheden of vaste verdeelsleutels een pacificatie-besluitvorming opleggen. In bredere zin verwijst pacificatie naar een specifiek regime (Obler, 1977).

De Belgische staatshervorming van 1988 en 1989 opteerde voor een federaal model als conflictbeheersing voor het nationalistisch conflict. Men nam daarmee meer afstand van de traditie om de nationalistische breuklijn met de klassieke pacificatie-technieken onder controle te brengen. Maar de hervorming ademt toch een geest van consensus uit. Vooreerst gaat er veel zorg naar het bevorderen van centripetale (middelpuntzoekende) relaties tussen de segmenten. Dat gebeurt door diverse banden tussen de federatie en de deelgebieden te behouden, o.m. via de verplichte en niet-verplichte samenwerkingsakkoorden (Alen, 1989). Ten tweede legt het binnen de segmenten de klassieke pacificatieregels op, als Vlamingen en Franstaligen er territoriaal niet kunnen gescheiden worden. De regelingen voor Voeren, Komen en de andere faciliteitengemeenten zijn er een typisch voorbeeld van.

Een pure pacificatie-regeling zou wellicht niet meer in staat geweest zijn om het nationalistisch conflict in beheersbare banen te leiden. Het bestaande systeem, dat hoofdzakelijk een pacificatie-model was, vormde ten lange laatste een bedreiging voor de basisbelangen van de grote actoren, vooral van de CVP en de PS. We bespreken twee redenen voor het falen van het pacificatie-model. Figuur IV vergelijkt de pluspunten van een pacificatie-model en een federaal model voor de Belgische situatie.

Monolithische segmenten

Een zuivere pacificatie-oplossing vereist eerst en vooral vrij homogene segmenten. Immers, het delicate proces van harde onderhandelingen, compromissen en "deals" veronderstelt dat de onderhandelende actoren een duidelijk mandaat van hun segment op zak hebben. Die luxe is voor de linguïstisch/regionale segmenten in België niet weggelegd. De politieke

actoren kunnen op talrijke manieren van de verdeeldheid van een segment gebruik maken om het nationalistisch conflict te manipuleren. Actoren kunnen zich terugtrekken uit de onderhandelingen of juist "monsterverbonden" aangaan. In beide gevallen kan zo'n stap het evenwicht erg verstoren, vooral als de benadeelde een belangrijke actor is.

De Franstalige partijen werden met een strategische terugtocht van de Vlamingen geconfronteerd tijdens de Egmont-crisis. In onvervalste pacificatiestijl hadden de partijvoorzitters van de christen-democraten, de socialisten en de nationalistische partijen een akkoord bereikt. Maar al snel moesten de Vlaamse partijen onder druk van de Vlaamse media en de grote culturele organisaties op hun stappen terugkeren. Dat was het einde voor Egmont. De partijen (niet dezelfde) bereikten uiteindelijk een minder radicaal vergelijk in 1980. De Egmont-crisis had evenwel wantrouwen gezaaid tussen de CVP en de PS. Het Franstalige front brak, hetgeen de weg effende voor een "monsterverbond" en de isolatie van de PS van eind 1981 tot begin 1988.

Een federaal model blijft natuurlijk niet gespaard van zulke strategische terugtochten of monsterverbonden. Maar er bestaat een goede kans dat dergelijke situaties minder schade zullen aanrichten. Vooreerst is een zekere mate van oppositie binnen het segment normaal. In een federaal model hebben de segmenten namelijk een eigen regering verantwoordelijk voor een verkozen parlement, waarin oppositie (althans in een democratisch regime) en dus het ontbreken van een consensus volkomen legitiem zijn. Ten tweede is de autonomie van de deelgebieden constitutioneel vastgelegd. Dat zou segmenten in een federaal model beter tegen machts-usurpatie moeten beschermen.

Beperkte gezamenlijke besluitvormingslast

Een klassieke pacificatie-democratie probeert de *decision-making load* op nationaal vlak laag te houden. Dat doet het door publieke functies door te schuiven naar de organisaties van de segmenten. Men zou kunnen zeggen dat de staat aan banden wordt gelegd ten voordele van de maatschappij. Het is een manier om het aantal mogelijke conflicthaarden te beperken. Een besluitvorming volgens de regels van de pacificatie-democratie slurpt doorgaans veel tijd en geld op. Daarom zou een pacificatie-besluitvorming voor fundamentele zaken moeten voorbehouden worden.

Deze logica kan werken voor religieus conflict en misschien ook voor taalconflict, maar het lijkt helemaal niet verenigbaar met nationalistisch conflict. Nationalisten eisen immers niet dat de staat zijn rol zou terugschroeven. Ze eisen integendeel een maximale controle over de symbolische en allocatieve functies van de staat, met de bedoeling om een natie gebaseerd op taal of etnische criteria te ontwikkelen of te beschermen (Zie ook Brooks en Gagnon in dit nummer). Ze eisen dus niet minder staat, ook niet noodzakelijk meer staat, maar wel een herverdeling van de staatsfuncties. Die logica maakt nationalisme juist zo aantrekkelijk voor politieke actoren. Ze zijn geneigd om het ook voor niet-nationalistische redenen te gebruiken: om op nationaal vlak hun macht uit te breiden ten koste van andere politieke actoren of zelfs naar dominantie (een controle-model dus) te streven.

Tot welke strategieën voor conflictbeheersing kan men dan zijn toevlucht nemen om nationalistisch conflict te beteugelen? Vanuit logisch standpunt lijken er globaal genomen twee voorhanden te zijn. De eerste strategie is de unitair-gedecentraliseerde optie. De staat blijft unitair. De top-beslissingen worden in de meeste beleidsdomeinen bij consensus genomen, terwijl voor het overige de staatsstructuren radicaal gedecentraliseerd worden volgens taalkundige of regionale criteria. Onderwijs vòòr 1988 in België beantwoordt slechts gedeeltelijk aan die criteria, omdat de gemeenschappen zeer weinig topbesluiten gemeenschappelijk namen. In zekere zin ging het om een federalisering *avant la lettre*, maar dan wel zonder de constitutionele waarborgen van een volwaardig federaal bestel. De essentie van de strategie is dat de ultieme macht (vooral dan financieel) en de coördinatie nationaal blijven, maar dat de leiding van de segmenten, telkens binnen een bepaald beleidsdomein, over een relatieve autonomie beschikken om aan de vragen van hun publieken tegemoet te komen. Het is een aantrekkelijke strategie voor de belangrijke actoren, omdat ze door het behoud van een sterke nationale kern nog enige controle op elkaar kunnen uitoefenen: wederzijdse dominantie als het ware. Op de debetzijde staan evenwel zwaarwichtige factoren. Er is de loden *decision-making load* op nationaal vlak, die tijdrovend en geldverslindend is. De strategie maakt het over het algemeen ook moeilijker om een coherente politiek uit te tekenen. Tenslotte is de structuur van deze conflictbeheersing zodanig dat nationalistisch conflict rond één strijdpunt steeds kan overslaan naar andere strijdpunten. Op veruit de meeste vlakken worden de ultieme beslissingen immers nog steeds nationaal genomen. Een uitdijend conflict kan de besluitvorming binnen de nationale regering verlammen. Op iets langere termijn moet dat ook de

allocatie binnen de segmenten verzwakken, wat de relaties tussen top en achterban binnen elk segment zal aantasten.

België heeft tot 1988 uitgebreid gebruik gemaakt van de eerste strategie, m.n. decentralisatie volgens regionale en/of linguïstische criteria en formele of informele parallelle besluitvorming op nationaal vlak. Maar de negatieve effecten werden mettertijd te groot. De staatshervorming van 1988 is een poging om die strategie te vervangen door een federaal model.

Ook het federaal model heeft geen pasklare oplossingen om de negatieve gevolgen van een pacificatie-model te vermijden. Maar het model is wel flexibeler, hetgeen uit Figuur IV moet blijken. Daarenboven kan men bepaalde principes uit de pacificatie-democratie overnemen, meer bepaald voor de besluitvorming op federaal vlak of voor de relaties tussen de verschillende regeringen. In het laatste hoofdstuk illustreren we de invloed van het Belgische pacificatie-verleden op het federale model aan de hand van de regeling voor de Brusselse regio.

Figuur IV : Flexibiliteit van het pacificatie-model en het federaal model

PACIFICATIE-MODEL	FEDERAAL MODEL
<p>Decentralisatie naar segmenten</p> <p>Centralisatie in segmenten</p>	<p>SELF RULE</p> <p>Decentralisatie naar linguïstische/regionale segmenten</p> <p><i>Opties</i></p> <p>Centralisatie : permanente proportionele vertegenwoordiging in besluitvorming</p> <p>Decentralisatie : meerderheid-minderheid logica</p>
<p>Segmenten formeel vertegenwoordigd in nationale regering door pariteit of veto</p> <p>Personele fusie van nationaal en segmenteel leidersrollen</p> <p>Geen aparte functie voor federaal niveau</p>	<p>SHARED RULE</p> <p><i>Opties</i></p> <p>Vertegenwoordiging in nationale uitvoerende en wetgevende macht</p> <p>Vertegenwoordiging enkel in wetgevende macht</p> <p>Scheiding van nationale, federale en regionale rollen</p> <p><i>Opties</i></p> <p>Gradaties in scheiding :</p> <p>(a) Structuren :</p> <ul style="list-style-type: none"> -volledig -beperkt : concertation of advies tussen regeringen -beperkt : personele fusie van federale en regionale wetgevende macht -combinatie <p>(b) Materie :</p> <p>Aantal nationale materies (concurrerende bevoegdheden) tegenover exclusief federale en regionale materies</p> <p><i>Opties</i></p> <p>Varieert naargelang de mate van nationale concertatie en met de federaal-regionale balans</p>
<p>Uiteindelijke beslissingen enkel op nationaal niveau</p>	
<p>Democratische input is beperkt omdat nationale pacificatieregels volgzame segmenten vereist</p> <p>Hoge kostprijs omwille van "wafelijzerpolitiek"</p>	<p>ALGEMENE OPMERKINGEN</p> <p><i>Opties</i></p> <p>Varieert met mate van centralisatie in de segmenten en mate van nationale concertatie</p> <p><i>Opties</i></p> <p>Varieert met aard van nationale concertatie</p>

FEDERALISME MET EEN FLINKE SNUIF PACIFICATIE : BRUSSEL

Als legitimatie voor het "nieuwe België" haalt men vaak argumenten van doelmatigheid en doeltreffendheid aan. Ons uitgangspunt is anders : we vragen ons vanuit een politiek-strategisch perspectief af in welke mate de nieuwe structuren, een combinatie van federale en pacificatie-kenmerken, ook de belangen van de belangrijke actoren dient. In welke mate stelt de nieuwe staatshervorming de actoren in staat hun aggregatieve en integratieve rollen ten aanzien van hun interne en externe publieken te vervullen ? We spitsen de aandacht toe op Brussel, omdat het nationalistisch conflict in de jaren zestig en zeventig in belangrijke mate naar het hoofdstedelijk gebied werd verplaatst. De kwestie Brussel draagt de klassieke kenmerken van nationalistisch conflict in België : onduidelijke en tegenstrijdige definities van het probleem en van de betrokken actoren, en een ongelijke machtsverdeling met verschillende controle-systemen.

De nieuwe Brusselse instellingen zijn bijzonder ingewikkeld. Toch stellen we dat de structuren een duidelijke logica weerspiegelen : uitgebreide *self-rule* waar mogelijk en *shared-rule* onder strikte voorwaarden waar nodig. Het opzet komt overeen met de eerste en minimale doelstelling van de algemene federalisering. Het bestaat erin om de vrees voor dominantie en de verlokking van dominantie weg te nemen. Het verschil tussen de Brusselse hervormingen en de algemene staatshervorming ligt hierin dat de eerste niet in staat is om significant boven die minimale doelstelling van "veiligheid" uit te stijgen.

De minimale doelstellingen van de nieuwe Brusselse Instellingen

We stelden dat de Brusselse hervorming op de eerste plaats een controle-model moest vermijden. Dat hoofdobjectief kunnen we uitsplitsen in vier deelobjectieven. De nieuwe Brusselse instellingen moeten vier mogelijke controle-constructies verhinderen.

1. Eerste doelstelling : geen dominantie/controle-model van de Franstaligen op de Nederlandstaligen in de Brusselse regio

De hervorming is een combinatie van *shared-rule* (met garanties voor minderheden) voor gewestelijke aangelegenheden en uitgebreide *self-rule* voor de twee taalgemeenschappen in culturele en persoonsgebonden materies.

De eerste directe verkiezingen voor de Brusselse regionale Raad vonden in juni 1989 plaats. Elf van de 75 zetels gingen naar de Nederlandstalige partijen. Zij vertegenwoordigen enerzijds de regio Brussel en anderzijds hun taalgemeenschap in het Hoofdstedelijk Gewest.

Gewestelijke materies besturen Frans- en Nederlandstaligen gezamenlijk. Er zijn garanties ingebouwd voor de Nederlandstalige minderheid. Die zijn te vergelijken met de garanties voor de Franstaligen op nationaal vlak. De regels moeten niet alleen verhinderen dat de Vlamingen geminoriseerd worden, maar ze moeten ook verzekeren dat ze permanent mee kunnen beslissen. Vooreerst zijn de leden van de Raad in twee taalgroepen verdeeld, hetgeen vooral belangrijk is bij de verkiezing van de executieve en de samenstelling van de parlementaire commissies. Ten tweede is de Brusselse executieve op ministerniveau paritair samengesteld, de voorzitter uitgezonderd. Als de taalgroepen het niet eens kunnen worden over een gezamenlijke lijst, wijst elke taalgroep haar twee ministers zelfstandig aan. De voorzitter wordt altijd bij absolute meerderheid in de Raad verkozen. De wet op de Brusselse instellingen bevat ook vijf bevoegdheidspakketten. Als de executieve het over de verdeling niet eens kan worden, maken de ministers hun keuze uit die voorafbepaalde lijst; de Nederlandstalige ministers hebben de derde en vijfde keuze. De executieve besluit bij consensus. Ten derde worden alle wetten en resoluties in de Raad bij gewone meerderheid der stemmen aanvaard. Maar zoals in het nationaal parlement kan ook hier een taalgroep de alarmbelprocedure op gang brengen.

In de culturele en persoonsgebonden materies treden de culturele gemeenschappen in grote mate autonoom op. Elke taalgroep, voor de gelegenheid omgedoopt tot de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissie, komt apart bijeen en beslist autonoom. Ook de regionale executieve wordt opgesplitst in een Vlaams en Frans college.

Niet-Belgen vinden de federalisering van "persoonsgebonden materies" wel eens een vreemde zaak. Het waren vooral de Vlamingen die in 1980 de persoonsgebonden materies naar de gemeenschappen wilden verschuiven. Vanuit politiek-strategisch oogpunt was dit een goede zet. Welzijn en sociale bijstand zijn vooral in Vlaanderen en vooral langs katholieke zijde sterk verzuild. De machtige organisaties hebben bijna allemaal nauwe banden met één van de grote partijen. Bovendien raakt het werk van die organisaties in de welzijnssector vrij direct het dagelijks leven en heeft het dus een belangrijke impact op het maatschappelijk kaderwerk. Politieke partijen die

nauwe banden met de welzijnssector aanhouden, hebben er dus belang bij om de controle over het welzijnsbeleid te garanderen. Zo kunnen ze tegenover hun *constituencies* (de welzijnsorganisaties) en hun kiezers de integratieve en aggregatieve rollen beter vervullen. In Brussel wegen die argumenten voor de Vlamingen nog eens zo zwaar, omdat een "zachte sector" onder Vlaamse politieke controle de Vlaamse aanwezigheid in het Hoofdstedelijk Gewest beduidend kan ondersteunen.

Hoewel de *self-rule* logica in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden overheerst, heeft men ook aan *shared-rule* met garanties voor de minderheden gedacht. De wet op de Brusselse instellingen heeft een Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voorzien, waarin de twee gemeenschapscommissies en hun uitvoerende colleges over persoonsgebonden materies die de twee gemeenschappen aangaan (de bicommunautaire - of correcter : "bipersoonsgebonden" materies), beslissen. Deze samenwerking bestaat niet voor cultuur of onderwijs, aangezien de zogenaamde biculturele sector in Brussel een nationale bevoegdheid blijft.

De garanties voor de Nederlandstalige minderheid in Brussel zijn vrij stevig. Een controle-model van Franstalig Brussel op de Nederlandstaligen lijkt dus onwaarschijnlijk.

2. Tweede doelstelling : geen dominantie/controle model van de Brusselse Franstaligen op de Walen binnen de Franse Gemeenschap

In overeenstemming met het principe van *self-rule* werd Brussel een autonoom gewest voor territoriaal-gebonden materies. Voor culturele en sommige persoonsgebonden materies vallen de Brusselse Franstaligen net zoals hun taalgenoten uit Wallonië onder de Franse Gemeenschap. Concreet betekent dit dat de Franse Gemeenschapscommissie en dito college in Brussel verantwoording moeten afleggen aan de Franse Gemeenschap, de decreten van de Franse Gemeenschap moeten uitvoeren en financieel van de Franse Gemeenschap afhangen. Ook mag een lid van de Franse Gemeenschapsexecutieve met beraadslagende stem deelnemen aan besprekingen in het Brussels college (De structuur is dezelfde aan Vlaamse kant).

De Walen percipiëren Brussel heel anders dan de Vlamingen. Ongeveer één op vijf Franstalige Belgen leeft in Brussel, terwijl amper 3 tot 4 % van de

Nederlandstaligen in het hoofdstedelijk gebied wonen. Bovendien mogen de Brusselse Franstaligen dan wel een demografische minderheid zijn in de hele Franstalige gemeenschap, op economisch en cultureel vlak zijn ze minstens de evenknie van Wallonië. Waalse Franstaligen reageren verdeeld op die realiteit. Sommigen willen uit vrees voor Brusselse dominantie afstand houden van Brussel (zie o.m. Urbain Destrée, voorzitter van de Waalse interregionale van het FGTB op een debat met vice-minister Schiltz, *La Libre Belgique*, 28/11/90), terwijl anderen juist de banden willen aanhalen om een tegengewicht te vormen tegen de Vlaamse meerderheid (zie o.m. constitutionalist Francis Delpérée, *Le Soir*, 31/10/90).

Uit een opinie-onderzoek in Wallonië met gegevens van 1988 blijkt dat vooral linkse Waalse kiezers zich met de Waalse regio identificeren en zich significant minder Belgisch voelen dan de gemiddelde Waal. Bij de liberale kiezers liggen de loyauteiten juist omgekeerd. De PSC trekt van beide kanten kiezers aan (Jacquemain e.a., 1990). Uitgesproken Waalsgezindheid staat niet noodzakelijk gelijk met een afwijzende houding tegenover Brussel (of als tegen een institutionele band met de Brusselse Franssprekenden), en evenmin staan Belgisch-gezinden noodzakelijk positief tegenover nauwe relaties met de Brusselse Franstaligen. Het is wel plausibel om toch een zekere relatie te veronderstellen. Opmerkenswaardig is dat vooral linksgeoriënteerden, dus PS- en Ecolo-kiezers, een uitgesproken Waalse identiteit hebben. Dat blijkt overigens ook uit de ontwikkelingen in het Franstalige landsgedeelte sinds de federalisering. Zo heeft de Waalse FGTB in 1990 gepleit voor de splitsing van de Franse Gemeenschap. Binnen de PS woedt een felle discussie tussen een Waals-autonomistische vleugel en een tendens, met belangrijke Brusselse namen, die een grote Franse gemeenschap verdedigt.

De regeling in de huidige staatsstructuur heeft dat debat niet beslecht, integendeel. Enerzijds schijnt het Brussel aan banden te leggen, omdat de Franse Gemeenschap via haar vertegenwoordiger in de Franse Gemeenschapscommissie toezicht uitoefent op sommige culturele en persoonsgebonden aangelegenheden in Brussel. Maar de invloed kan ook andersom lopen : langs de Franse Gemeenschap om zou Brussel ook een rol kunnen spelen in de Waalse politiek. Het is m.a.w. niet duidelijk of de Franse Gemeenschap, die Brussel en Wallonië overkoepelt, dient om een controlemodel van Brussel op Wallonië te verhinderen dan wel om een Brusselse dominantie te bestendigen. De tweede doelstelling is dus niet bereikt.

3. Derde doelstelling : geen dominantie/controle-model van de Franstaligen op Vlaanderen in België

De Vlamingen wilden tot de federale hervorming van 1988 niet weten van Brussel als een volwaardige derde regio. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is dat toch geworden, maar deze *self-rule* wordt genuanceerd door verscheidene elementen van *shared-rule*. We maken een onderscheid tussen intern-Brusselse en externe elementen van *shared-rule*.

Binnen de regio hebben de Vlamingen stevige garanties verkregen voor hun participatie in gewestelijke aangelegenheden. Voor de gemeenschapsmateries beslissen ze autonoom. De bevoegdheden zijn binnen de Brusselse regio versnipperd, waardoor het gewest moeizaam een coherent imago (en dito beleid) kan opbouwen. Dat maakt het nog onwaarschijnlijker dat een Brussels gewest gedomineerd door Franstaligen de Vlaamse minderheid in een controle-model zou duwen.

Het eerste externe element van *shared-rule* betreft de relatie tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Nederlandssprekende gemeenschap in Brussel. De Vlaamse executieve heeft een vertegenwoordiger in de Vlaamse Gemeenschapscommissie in Brussel. De Vlaamse Gemeenschap kan zo de Vlaamse minderheid in Brussel steunen.

Het tweede externe element betreft de relatie tussen het Brussels gewest en de federale regering. Brussel heeft minder autonome beslissingsmacht inzake regionaal beleid dan Vlaanderen en Wallonië. De Brusselse regionale executieve en de federale regering komen regelmatig samen in een samenwerkingscommissie, waar ze op basis van consensus beraadslagen over de uitbouw en bevordering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel. De federale regering kan bepaalde Brusselse beslissingen opschorten en eventueel vernietigen, als dit nodig mocht blijken om de speciale rol van Brussel te beschermen. Het kan gaan om beslissingen inzake ruimtelijke ordening, stedenbouw, regionale planning, openbare werken en verkeer. Bovendien is de promotie van de speciale rol van Brussel een concurrerende bevoegdheid tussen de Brusselse regio en de federale regering, waarbij de federale overheid het laatste woord heeft. Als de regio bepaalde maatregelen weigert, kan de federale regering dus in de plaats treden van de executieve (substitutie).

Kortom, de regeling van 1988 vervult het derde objectief in ruime mate. Inzake de meeste gemeenschapsmateries kan de Vlaamse Gemeenschap desnoods de Brusselse regio afremmen. Waar de Vlaamse Gemeenschap dat niet kan, namelijk voor de "bi-persoonsgebonden" materies, geldt dat de beslissingen moeten genomen worden met een absolute meerderheid in de twee taalgroepen. Voor regionale zaken moet Brussel rekening houden met de federale regering, waar er taalpariteit is. Het is dus onwaarschijnlijk dat de derde regio een tweede Franstalige regio zou worden, die dan in tandem met Wallonië Vlaanderen in een minderheidspositie zou kunnen duwen. Integendeel, de kleine Vlaamse gemeenschap in Brussel laat de Vlaamse Gemeenschap toe aanwezig te zijn bij de bepaling van de internationale en Europese opdrachten voor Brussel.

4. Vierde doelstelling : geen dominantie/controle van Brussel op Vlaanderen en Wallonië in België

In de huidige regeling voor Brussel zijn er heel wat elementen die de nationale ambitie van Brussel moeten beteugelen. Vooreerst is en blijft Brussel beperkt tot 19 gemeenten. Bovendien behouden de Gemeenschappen enige controle over de culturele en persoonsgebonden politiek in de hoofdstad, terwijl de federale regering hetzelfde doet voor het regionaal beleid. Bijgevolg lijkt het alsof het centrum van het land flink in bedwang gehouden wordt - misschien zelfs aan een controle-model onderworpen wordt - door de "periferieën" Vlaanderen en Wallonië en door de federale regering.

Anderzijds verhogen twee elementen de capaciteit tot *self-rule*. Vooreerst moet men de versnippering van instellingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest relativeren. Het gaat immers telkens om dezelfde mensen, waardoor het beleid toch een zekere coherentie zou kunnen bereiken. Ten tweede is die coherentie ook gebaat bij de derde gemeenschapsinstantie : de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Daarin beraadslagen de twee gemeenschappen in de hoofdstad gezamenlijk én onafhankelijk van enige controle door de grote Gemeenschappen over de persoonsgebonden materies die één taalgroep overstijgen. Daaronder vallen de binationale instellingen (veel hospitalen) en het beleid inzake gezondheid en sociale bijstand dat direct op individuen betrokken is. Elke beslissing in deze commissie vereist een meerderheid in beide taalgroepen.

De toekomst van Brussel

Het probleem Brussel wordt in functie van externe belangen gedefinieerd, namelijk de belangen van Vlaanderen, Wallonië en België. Het gevolg is dat Brussel met een topzware institutionele structuur opgezadeld zit.

Om succesvol te zijn in een plurale maatschappij, moet een pacificatie-democratie of federalisme vooral in staat zijn om de gezamenlijke *decision-load* tot een minimum te beperken. De stroefheid en inefficiëntie van gemeenschappelijke besluitvorming maken dat noodzakelijk. Het is niet duidelijk hoe Brussel zijn *decision-load* betekenisvol kon verminderen.

Territoriale decentralisatie maakt geen ernstige kans. De twee gemeenschappen wonen namelijk verspreid over de regio en de Nederlandstaligen vormen regionaal en lokaal een minderheid. Het gemeentelijk beleid tegenover de Nederlandstaligen was in het verleden overigens meestal niet van aard om de Vlamingen voor een dergelijke oplossing warm te maken. Decentralisatie zou vermoedelijk het aantal knooppunten met een zware *decision-load* opdrijven ... of anders kleine controle-modellen stimuleren.

De uitbreiding van niet-territoriaal zelfbestuur, bijvoorbeeld door de Gemeenschapscommissies te versterken, oogt al evenmin aantrekkelijk. De beleidsdomeinen worden meer en meer interdependent. Zo beïnvloedt economisch beleid persoonsgebonden materies en omgekeerd. Tegenover die achtergrond lijkt de verdere opsplitsing van de Brusselse besluitvormingsstructuur een stap terug.

De klassieke pacificatie pakt de *overload* aan door staatsfuncties naar de sociale segmenten over te hevelen, geprivilegieerde privatisering als het ware. De segmenten werkten onder de condities van een oligopolie (Covell, 1982); vandaar de term "geprivilegieerd". Ook die strategie lijkt in Brussel geen kans op slagen te hebben, omdat er teveel actoren zijn voor de oligopolie (de taalgemeenschappen zijn geen monolithische blokken) en omdat de meeste taken in een sociaal gecorrigeerde markteconomie niet voor privatisering in aanmerking komen.

Een ogenschijnlijk eenvoudige ingreep zou de fusie van de Gewestraad en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn. Nederlandstaligen en Franstaligen werken er al samen : in de Gewestraad (en haar executieve) voor alle regionale materies en in de Gemeenschappelijke Gemeenschaps-

commissie (en haar college) voor een aantal belangrijke persoonsgebonden materies. Beide organen geven de Vlaamse minderheid garanties, maar de modaliteiten verschillen sterk. In de Gewestraad moet uiteindelijk de alarmbelprocedure de Vlaamse belangen beschermen, terwijl in Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie alle beslissingen de goedkeuring behoeven van een meerderheid in elke taalgroep. De samenstelling van de twee organen is nochtans identiek. Een fusie van de twee lichamen zou de Brusselse structuren ongetwijfeld efficiënter en zeker inzichtelijker maken, zoals Philippe De Bruycker in een CRISP-dossier bepleitte :

"... Ainsi pourrait-il à long terme se dégager la possibilité de fusionner les institutions régionales et communautaires, ce qui aurait pour effet de simplifier le fédéralisme belge en l'organisant sur une base territoriale ?"
(De Bruycker, 1989, blz. 58).

Vanuit een politiek-strategisch perspectief ligt die fusie minder voor de hand. Vooreerst blijft de directe controle over de persoonsgebonden materies waarschijnlijk essentieel voor de belangrijkste Vlaamse actoren. En dat om de eerder vermelde politiek-strategische redenen : klantenbinding voor de partijen én voor de Vlaamse gemeenschap in Brussel. Een gefusioneerde instelling zou vermoedelijk de beslissingsprocedures van de Gewestraad overnemen, d.i. in de regel beslissingen bij eenvoudige meerderheid. Maar dan zou de Vlaamse minderheid de directe politieke controle over bepaalde gemeenschapszaken verliezen. Ten tweede is de huidige regeling gefundeerd op ambiguïteit inzake de positie van Brussel. De politieke retoriek maakt daarvan handig gebruik. De Vlaamse partijen hebben moeite om Brussel als volwaardig derde gewest te erkennen. De Franstaligen hebben het liever niet expliciet over de territoriale grenzen van hun gemeenschap. Een gedeeltelijke fusie van regionale en gemeenschapsinstellingen zou die onduidelijkheid al te duidelijk opheffen.

De laatste optie lijkt een herdefiniëring van de breuklijn in Brussel te zijn. De twee gemeenschappen in Brussel zijn a.h.w. de vooruitgeschoven posten van de twee grotere gemeenschappen in het land. Het conflict tussen die laatsten is nationalistisch en is bijgevolg potentieel alomvattend. Het conflict in Brussel wordt parallel met het Vlaams-Waals-Belgische conflict ook in nationalistische termen gesteld. Om het conflict beheersbaarder te maken, zou men kunnen proberen het tot een taalkwestie met specifiek-Brusselse klemtonen terug te brengen. Hoe zo een wending in de geesten kan gebeuren, is niet zomaar duidelijk. Het opzet kan enkel slagen als een nationalistische strategie voor een niet-nationalistische machtsstrijd teveel

gaat kosten. Dus de Franssprekende meerderheid en de Nederlandstalige minderheid moeten redenen hebben om de vele blokkeringsmechanismen in de Gewestraad of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet te gebruiken.

De eerste voorwaarde is een gelijkwaardige macht tussen de twee taalgemeenschappen, of beter : gelijke kansen om macht uit te oefenen ongeacht de taal. De culturele en economische positie van de Nederlandstaligen in de hoofdstad is er sterk op vooruit gegaan. Maar zouden ze die verbeterde status ook kunnen behouden zonder hechte banden met een sterk Vlaanderen ? Staat de Nederlandstalige gemeenschap in Brussel m.a.w. sterk genoeg in haar schoenen om enkel en alleen met specifiek-Brusselse argumenten een gelijkwaardige status af te dwingen ? Zo een Brussels argument in haar voordeel zou het multiculturele karakter van Brussel kunnen zijn, omdat meer nadruk op multiculturalisme de klassieke bipolariteit tussen Vlamingen en Franstaligen zou doorbreken. Jos Chabert, de Vlaamse vice-voorzitter van de Brusselse executieve scheen daarop te zinspelen in een interview :

"... een viertalige administratie, faciliteiten dus voor de buitenlanders, moeten we zeker overwegen als pragmatische tegemoetkoming, daarom niet meteen bij wet opgelegd. (...) De meertaligheid zal in de praktijk groeien, dat is nu al volop bezig. De Vlamingen moeten zich perfect thuisvoelen in deze Brussels cosmopolis, de wereldstad met 135 verschillende nationaliteiten. Ik zie werkelijk niet in hoe de Vlamingen hierdoor in het gedrang zouden komen. Zij moeten zich inwerken in deze Europese realiteit in Brussel." (Gazet van Antwerpen, 4 augustus 1990).

De interne logica van de Brusselse instellingen zal vroeg of laat herschikkingen onvermijdelijk maken. In de huidige legislatuur zijn zes Nederlandstalige verkozenen in staat om de werking van de Gewestraad of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ernstig te hinderen.

Van de externe omstandigheden is de Europese integratie allicht de grootste uitdaging voor Brussel sinds 1830, al staat het nog helemaal niet vast dat Brussel de officiële hoofdstad van de Europese Gemeenschap wordt. Europa is goed op weg om de meest soliede garantie te worden voor samenwerking tussen de twee taalgemeenschappen. Europa is ook een heel dankbaar onderwerp voor politieke retoriek, zeg maar de integratieve rol van de actoren.

Charles Piqué, voorzitter van de Brusselse executieve, toonde zich herhaaldelijk tevreden over de relaties tussen Nederlandstaligen en Franstaligen in het Hoofdstedelijk Gewest :

"... ça se passe bien ... car une forte identité bruxelloise se construit, sans que l'un ou l'autre ne renonce à sa culture. L'ambition pour la Région nous réunit. D'ailleurs, j'ai plus peur des affrontements communautaires nationaux, dont les tensions rejailliraient sur Bruxelles, que des tensions communautaires internes ..." (Le Soir, 5 februari 1990).

Vice-voorzitter Chabert vulde zijn voorzitter aan :

"Les deux communautés se rendent compte que les enjeux à Bruxelles sont d'une telle importance qu'une querelle linguistique serait mal venue et stérile, car elle compromettrait notre chance de devenir la plaque tournante de l'Europe." (Le Soir, 5 februari 1990).

We stelden aan het begin van dit artikel voor om een model voor conflictbeheersing te beoordelen op zijn kwaliteit. Met kwaliteit bedoelen we vooreerst dat de relaties (minimaal) niet destructief en (maximaal) in een geest van enige samenwerking zouden verlopen. Bovendien zou de segmentatie (minimaal) niet negatief en (maximaal) positief op de efficiëntie en de effectiviteit van het bestuur moeten inwerken. Globaal genomen heeft de regeling voor het Hoofdstedelijk Gebied de vrees voor en de verlokking van dominantie (destructieve relaties) effectief ingedamd. Ze is dus geslaagd in de minimale doelstelling om een controle-model te vermijden. Maar de regeling scoort minder goed op de iets ambitieuzere doelstellingen. Het is niet duidelijk of de doorgedreven segmentatie van de taalgroepen, de strakke evenwichtsregels en de versnippering van de bevoegdheden over zeven instanties al dan niet de samenwerking tussen de taalgroepen zullen bevorderen. Eén zaak staat wel vast : met zo'n ingewikkelde structuren is efficiënt en effectief beleid nagenoeg onmogelijk.

CONCLUSIE

"Vroeg in de morgen op een lentedag in mei werden we wakker in een Nieuw Land", stelden politieke commentatoren in 1988, kort nadat vijf partijleiders een akkoord over een radicale staatshervorming hadden bereikt. Dit artikel heeft de staatshervorming vanuit een politiek-strategisch standpunt geanalyseerd om de stabiliserende rol ervan in te schatten. De situatie vòòr 1988

dreigde de belangen van de belangrijkste politieke actoren, vooral de CVP en de PS, en de relaties met hun achterban te verstoren. De federalisering van 1988 was een poging om die situatie recht te trekken.

Pacificatie en federalisme zijn twee opties om nationalistisch conflict te beheersen. Hun succes hangt af van specifieke voorwaarden : een duidelijke definitie van het probleem (breuklijn) en de centrale actoren, gelijkwaardige macht, bepaalde externe en interne omstandigheden die de prijs van een strategie van confrontatie opdrijven voor het politiek systeem en/of voor de belangrijke actoren.

Nationalistische conflictbeheersing in België opteerde in 1988 uiteindelijk voor het flexibelere federaal model. Het is evenwel sterk beïnvloed door de pacificatie-traditie, maar het draagt zelfs nog meer de stempel van de ingewikkelde machtsrelaties tussen de actoren. De nieuwe Brusselse instellingen spiegelen als geen ander het ingewikkelde karakter van de etnisch-nationalistische breuklijn in België af.

LITERATUUR

- ALEN, A. and PEETERS, P. (1989), België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschap en Publiek Recht*, 6, blz. 343-371.
- ALEN, A., BILLIET, J., HEREMANS, D., MATTHIJS, K., PEETERS, P., VELAERS, J., VAN ROMPUY, P. (1990), *Rapport van de Club van Leuven: Vlaanderen op een kruispunt - Sociologische, economische en staatsrechtelijke perspectieven*, Tielt, Lannoo.
- BAKVIS, H. & CHANDLER, W.M. (1987), *Federalism and the role of the state*, Toronto, University of Toronto Press.
- BRASSINE, Jacques and MABILLE Xavier (1988), La crise gouvernementale, Bruxelles, *Courier Hebdomadaire CRISP*, 1198-1199.
- COVELL, M.(1984), The Pearl Harbour Syndrome, *Taal en sociale integratie - Volume 7*, Brussel, Centrum voor Interdisciplinair Onderzoek naar de Brusselse Taaltoestanden - VUB.
- COVELL, M. (1982), Agreeing to disagree : elite bargaining and the revision of the Belgian constitution, *Canadian Journal of Political Science*, 15, 3, blz. 451-469.
- DE BRUYCKER, Ph. (1989), Bruxelles dans la reforme de l'etat, Bruxelles, *CRISP Courier Hebdomadaire* 1230-1231.
- DE RIDDER, H. (1989), *Sire, geef me honderd dagen*, Leuven, Davidsfonds.
- DEWACHTER, W. (1981), Elite-circulatie en maatschappelijke ontvoogding : de Belgische elite tegenover de Vlaamse beweging, *Tijdschrift voor Sociologie*, 3-4, blz. 199-248.
- DEWEERDT, M. (1989), De tweede Belgische revolutie : de staatshervorming 1970-1989, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 80, blz. 231-247.
- ELAZAR, D. (1985), Federalism and consociational regimes, *Publius*, 15, 2, blz. 17-33.
- FONTEYN, G. (1988), *De nieuwe Walen*, Tielt, Lannoo.

FEDERALISME, 1990, n° 4

GOVAERT, S. (1989), L'action des deux communautés de la culture à Bruxelles : essai d'évaluation comparée, *Taal en Sociale Integratie* - 12, Brussel, VUB, 121-149.

HOOGHE, L. (1990), *A leap in the dark : nationalist conflict and federal reform in Belgium in the 1980s*, Ithaca : Occasional Papers of Cornell University (in voorbereiding).

HOROWITZ, D.L. (1981), Patterns of ethnic separatism, *Comparative Studies in Society and History*, 28, 2, blz. 165-195.

HUYSE, L. (1970), *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij.

HUYSE, L. (1980), *De gewapende vrede : politiek in België na 1945*, Leuven, Kritak.

JACQUEMAIN, M., DOUTRELEPONT, R., VANDEKEERE, M. (1990), Identites sociales et comportement electoral, *Res Publica*, 32, 1, blz. 63-79.

LIJPHART, A. (1984), *Democracies : patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, Yale University.

LIJPHART, A. (1985), Non-majoritarian democracy : a comparison of federal and consociational theories, *Publius*, 15, 2, blz. 3-15.

LORWIN, V. (1972), Segmented pluralism : ideological cleavages and political cohesion in the smaller European democracies, *Comparative Politics*, 3, blz. 141-175.

LOUMAYE, S. (1989), Les nouvelles institutions bruxelloises, Bruxelles, *CRISP - Courrier Hebdomadaire* 1232-1233.

LUSTICK, I. (1979), Stability in deeply divided societies : consociationalism versus control, *World Politics*, 31, 3, blz. 325-344.

MARCH, J.G., OLSEN, J.P. (1989), *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*, New York, The Free Press.

McRAE, K. (1986), *Conflict and compromise in multilingual societies : Belgium*, Waterloo, Wilfrid Laurier.

MORTSUBITE - DELANNOYE, W., KESTELOOT, Ch., SAEY, P., SWYNGEDOUW, E., VANDERMOTTEN, Ch. (1990), *Barsten in België : een geografie van de Belgische maatschappij*, Antwerpen, EPO.

NIELSEN, F. (1980), The Flemish movement in Belgium after World War II : a dynamic analysis, *American Sociological Review*, 45, 1, blz. 79-94.

OBLER, J., STEINER, J., DIERICKX, G. (1977), *Decision-making in smaller democracies : the consociational "burden"*, London, Sage.

TAAL EN SOCIALE INTEGRATIE (1989), Het probleem Brussel sinds Hertoginnedal (1963) : *Acta van het Colloquium VUB-CRISP van 20 en 21 oktober 1988, Volume 11, 12, 13*, Brussel : VUB-Centrum voor interdisciplinair onderzoek naar de Brusselse taaltoestanden.

TYSENS, J. (1989), De Mouvement Populaire Wallon en de kwestie Brussel (1961-1964), *Taal en Sociale Integratie* - 12, Brussel, VUB, 373-401.

VAN ISTENDAEL, G. (1989), *Het Belgisch labyrint, of de schoonheid der wanstaltigheid*, Amsterdam, De Arbeiderspers.

VANNESTE, A. (1989), Evolutie van de taalattituden in de Brusselse Agglomeratie en in de Faciliteitengemeenten (1973-1987), *Taal en Sociale Integratie - Het probleem Brussel sinds Hertoginnedal (1963), Volume 13*, Brussel, VUB, 29-61.

INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF YUGOSLAV FEDERALISM (*)

Dr. Zoran Pajic
University of Sarajevo
Yugoslavia

Sommaire

Dans son article le Prof. Pajic donne un aperçu de quelques problèmes relatifs à l'exécution pratique de principes généralement acceptés du droit international dans la pratique juridique en Yougoslavie.

Cet aperçu démontre clairement que les dispositions légales en Yougoslavie en matière de conclusion et d'exécution des traités internationaux sont souvent in-adaptées et vagues. Les dispositions générales de la Constitution en ce qui concerne les principes de droit international et leur place dans le droit international yougoslave sont insuffisantes pour résoudre des problèmes concrets. Leur élaboration n'est pas encore en mesure de répondre aux besoins de la pratique et fut souvent à la base d'une exécution défailante des obligations internationales contractées.

Korte inhoud

Prof. Pajic geeft in dit artikel een overzicht van enkele probleemsituaties die opduiken bij de praktische uitvoering van algemeen aanvaarde principes uit het internationaal recht in de rechtspraktijk van Joegoslavië.

Deze problemen tonen duidelijk aan dat de Joegoslavische rechtsregels in verband met het afsluiten en uitvoeren van internationale verdragen vaak onaangepast en te vaag zijn. De algemene bepalingen van de Grondwet in verband met de principes van het internationaal recht en hun plaats in het Joegoslavisch internationaal recht blijken niet toereikend te zijn voor het oplossen van feitelijke situaties. Hun uitwerking beantwoordt nog niet aan de praktische vereisten en was vaak de oorzaak van een gebrekkige uitvoering van de aangegane internationale verplichtingen.

(*) Paper presented at the conference "Federal-Type Solutions and their Implications for European Integration", October 26-27-28, 1989, College of Europe, Bruges.

1. International Law and Federal-Type State

A subject of international law in its broadest sense is in the theory defined by its capacity to accept and exercise rights and obligations resulting from the international law. Without engaging into failures of this definition, I would like to remind that in the case of a federation it is indisputable that it is a sovereign state with full international powers, i.e. that it is the case of a state as an undubious subject of international law. Meanwhile, it is not hard to observe that authors differ significantly in their approach to the international personality of federal units. Some, for instance, point out that federal units are "*neither sovereign nor half-sovereign formations*", or that they cannot be considered states "*in the sense in which this term is used in international law*" (1). On the opposite side, a broad support is given to the view that federal units, insofar as they have constitutional powers for relations with other countries, can be considered subjects of international law, but only "to a certain extent" (2). This view was recently amended so as to give the basic claim that a federal-type state is a united legal person that can, depending on constitutional provisions and international treaties, be represented either by the federation in the narrow sense or through its federal units.

For many authors, the sovereignty of the subjects of international law was the starting basis for studying the justification of such a personality. In the case of federal-type states, this issue caused many difficulties. Some regarded the issue of sovereignty and therefore the problem of personality of federal units through the prism of the sovereignty divided between

(1) R.C. Ghosh, *Treaties and Federal Constitutions - Their Mutual Impact*, The World Press Private, Calcutta 1961, p. 74.

(2) Notably : Rudolf Bernhardt, *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge in Bundesstaat - Eine Untersuchung zum Deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht*, Hoymanns, Köln-Berlin 1957, pp. 18-24. D.P.O. Connell, *International Law* (I), Stevens and Sons, London 1965, p. 318. Helmut Steinberger, "Constitutional Subdivision of States or Unions and Their Capacity to Conclude Treaties", 27 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1967, p. 416.

central state and member states (3). Other maintained the standpoint of the inseparability of sovereignty as an essential attribute of states in general, drawing the equality sign between sovereignty and independence (4). Naturally, they still differed in opinion as to whether the sovereignty should be attributed to the federation or to its constituent parts. As the youngest, a variant developed which, without dividing the sovereignty, saw the solution in the existence of simultaneous, concurring sovereignty of both the central state and its constituent parts (5).

In the international relations the federation is widely accepted as a fully sovereign state, regardless of possible constitutional limitations that can be instituted in favour of federal units. This mere fact is sufficient to provide it with the full international legal personality. The rich practice - declarations of war, making peace, conclusion of treaties on state alliances, membership in all kinds of international organisations, sending and receiving of diplomatic agents - it only confirms and dispels any doubts in the justification of the personality of federation in international law.

While the international status of federal-type states appears as a logical function of their sovereignty, the status of federal units in international relations seems to require a solution from elsewhere. Since, the international practice unmistakably reveals that constitutional provisions pertaining

-
- (3) On this view see : Peter Hay, *Federalism and Supranational Organisations*, University of Illinois Press, 1960, p. 73. L. Oppenheim, *International Law* (Volume I - "Peace"), Edited by H. Lauterpacht, Longman Group, London 1955 (Tenth impression 1974), pp. 175-7. Alf Ross, *A Text-Book of International Law*, Longman, London 1947, pp. 36 and 100.
- (4) Luj le Fir, *Medjunarodno javno pravo* (Public International Law), Beograd 1934, pp. 70-74. Hans Kelsen, *Principles of International Law*, Rinehart, New York 1952 (Second printing 1956), p. 113.
- (5) This aspect is particularly dealt with by Soviet authors : J.P. Nadbailo and A.V. Vasilenko, *Soviet Republics as Subjects of International Law*, in *Soviet Yearbook for International Law*, Moscow 1963, pp. 85-105. Grigorij Tunkin (main editor), *International Law - text-book* by the group of authors, printed by Juridicheska literatura, Moscow 1974, pp. 131-3. See also the reports of the representatives of USSR, Bellorussia and Ukraine at the UN Conference on the Law of Treaties in Vienna : UN Doc. A/CONF. 39/SR 8.

to the sovereignty of federal units are not by themselves sufficient to provide them with the quality of a state (in the sense in which the term is understood in international law) and consequently with the quality of a subject of international law.

Considering the practice of some federal-type states an objection can be lodged here : if federal units do enter contractual relations with other states - would it not be a sufficient proof of their at least "limited sovereignty" and to the same limited extent of their international legal personality. The objections could not be accepted for two basic reasons : besides the fact that any "limitation" of sovereignty would crucially affect both its etymological meaning and its functional extent, the international practice reveals that even non-sovereign formations have been able to enter contractual relations of international character without having gained their sovereignty ipso facto (6).

I believe that one should here inspect closely the sources and means for securing state sovereignty on the one hand and international personality of states on the other. In the case of federal units, i.e. states in general, the sovereignty manifests as a quality the legal and factual force of which is given by the state itself, regardless of the attitude of other states. International legal personality, however, results only from the already established sovereignty and from the acceptance of the fact by other subjects of international law (7).

(6) It was confirmed in the well-known Advisory Opinion of the International Court of Justice : *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations : Advisory Opinion of 11 April 1949*, ICJ Report 1949, pp. 174-220.

(7) Even here the practice witnesses exceptions. Thus, for example, although Bellorussia and Ukraine as members of the OUN, enjoy the "sovereign equality" (guaranteed to all the UN members by Art. 2. C1.1 of the Charter), it does not make them sovereign states. The more so since they could hardly be included into Art. 51 of the Charter of UN (on the right of a state to self-defense) because according to the Constitution of USSR it is only the Union that is competent to settle the issues of defense.

Another important exception was made in the case of India and the Phillipines which, although non-sovereign "states" at the time, became original members of OUN according the agreement between the Allied Forces (India gained independence in 1946 and the Phillipines in 1947).

Returning to the issue of personality in international law and having in mind the results attained by theories starting exclusively from the state sovereignty, it seems to me that they open another angle for examining the possibility of international legal personality of federal units, after all the constitutional legal pre-requisites have been provided. This angle is the institute of international recognition.

In contrast to the sovereignty and international powers as possible attributes of federal units proceeding from the constitutional law of each federation, international recognition is an act coming from other states, i.e. from the international community. It is well-known that the theory does not share a single view on the nature of the act of recognition of a state and it is even more difficult to find the support for the definition of this institute in the positive international law. While some authors believe that the recognition has constitutional character and is therefore a necessary pre-requisite for international personality, others consider the recognition a declarative act, underlining that the matter of international personality is a factual issue. Without expounding the arguments of the constitutive and declarative theories here, one can undoubtedly claim that since 40s, the most authors have inclined to the declarative character of the act of recognition.

In the case of recognition of federal-type states, the most authors advocate the declarative character of this act (8), while the same majority firmly holds the view of the constitutive theory when the recognition of the personality of federal units is at stake (9). However, in spite of this commitment to the constitutive theory in the case of federal units recognition, the views

-
- (8) In the case of federations formed through the association of sovereign states or the transformation of a confederation into a federation (Switzerland 1874-48, German Empire 1881, USA 1787), the practice of declarative recognition is observed. In the case of federations formed through the de-centralisation of unitary states the problem of recognition does not arise at all : this process is regarded as an issue from the province of exclusive internal competence of such a state.
- (9) C. Berezowski, *Les sujets non souverains du droit international*, in *Recueil des Cours 1938*, II, p. 24. Yearbook of the International Law Commission, United Nations, 1962 : reports by H. Briggs (Vol. I, p. 59) and H. Waldock (Vol. II, p. 36).

noticeably differ in nuances. The generally accepted view is that federation members must be recognized by other states if they are to become subjects of international law. The simplest solution is seen in the assumption that the recognition is already comprised in the recognition given to the federation (10). The conception of the "implied recognition" of federal units has major failures. The recognition of states is, by itself, a delicate legal and political act with obvious traces of interference with the internal affairs of a sovereign state. It can be claimed that modern international relations therefore manifest a tendency (and need) for the state giving the recognition to refrain from any judgment on the internal conditions in the state being given the recognition, especially from the evaluation or categorisation of its internal system. Therefore, the act of recognition, certainly of discrete character, should be restricted only to the recognition of international legal personality of a sovereign state as such. Besides, the "implied recognition" hardly finds a practical support and is particularly unfeasible in federations formed through the decentralisation of an already existing unitary state, when the question of recognition does not arise at all.

Finally, the view should be noted that the international recognition of individual federal units is a necessary pre-requisite for their international legal personality (11). This view is consistent with the international relations practice, with the exception of the well-known case of Bellorussia and Ukraine. Although according to Art. 14, C1.(e) of the Constitution of the USSR every soviet republic has the right to exercise immediate relations with foreign countries and international organisations, only Bellorussia and Ukraine are accepted as members of the Organisation of United Nations.

It can thus be seen that the practice of the international recognition of states is not particularly interested in the form of the internal system of such a formation that can, from the standpoint of international law, be considered

(10) R. Bernhardt, *ibid.*, p. 21. Robert Redslob, *Traité des droits des gens*, Sirey, Paris 1950, p. 122. Walter Rudolf, *Internationale Beziehungen der Deutschen Länder*, 13 Archiv des Völkerrechts, Tübingen 1966, pp. 54-6.

(11) Edward Dolan, *The Member Republics of the USSR as subjects of the Law of Nations*, in 4 *International and Comparative Law Quarterly*, 1955/4, pp. 629-636. Max Sørensen, *Principes de droit international*, in *Recueil des Cours 1960/III*, pp. 134-5.

a state. In the moment when a state sovereignty is established, the state is acceptable for other subjects of international law, irrespective of its internal organisation.

After the attempt to clarify the issue of personality of federal units in international law from the standpoint of their sovereignty and international recognition, it is possible to suggest certain conclusions.

The question of the status of federal units in international law cannot be settled one-sidedly. Constitutional legal powers, regardless of their scope, cannot by themselves provide federal units with personality in international law. However, if the powers exist and other states are willing to cooperate with thus capacitated federal units - they obviously acquire an international status both legally and factually. On the other hand, if the constitutional system of the federation does not give powers to federal units in the province of foreign affairs, other states should refrain from establishing any relations with the federal units, since such an act could be qualified as the interference with the internal affairs of the federal state (12).

Although the concurrence of appropriate provisions and willingness of other states to cooperate with federal units leads to the constitution of a certain international status for them, it could not be claimed that it is the international legal personality in the sense in which this quality is enjoyed by states. Indeed, the theory of international law developed the thesis on the subjects of international law which do not have the quality of a state. Major improvements of the traditional views can particularly well be noticed in the case of the personality of an individual (13). Recent history witnesses cases of non-sovereign formations that were recognized as having the international status due to political reasons, in given international circumstances (14),

(12) It was unequivocally confirmed at the Conference of UN on the Law of Treaties in Vienna 1968-69. See UN Documents : A/CONF 39/11; A/CONF 39/SR; A/CONF 39/SR.8.

(13) Milan Markovic, *Strukturalne promene u shvatanju medjunarodnog prava posebno u vezi s položajem pojedinca*, Papers of the Faculty of Law of Zagreb 1972/1-2, pp. 197-206.

(14) Cases of the Town of Danzig and Free Territory of Trieste.

even the international legal personality in the full sense of the word (15).

Despite these solutions in accepting certain formations that do not have the quality of a state as subjects of international law, there is no agreement on the "gradation" of this personality. Provided that international legal personality is regarded as a quality, I am convinced that its "gradation" cannot be accepted, since it is not a quantitative expression for the totality of international relations of a subject of international law. The personality in international law, similarly to the sovereignty, either exists only in the full sense or else does not exist at all, i.e. there probably exists something else. The reality of international relations leads one to consider a variant that could be applied to those participants in international relations ("non-states") that are both legally and physically recognized the business capacity in international law. Regardless of varied views in the theory it is a fact that "non-states" enter international relations.

International status of federal units does depend, to the greatest extent, on the actual conditions, i.e. on the attitude of other sovereign states to their participation and role in the international intercourse. Since, however, it is always a case of an actual legal relation, the personality of a federal unit is a personality with inter partes effect, not being erga omnes in the same time. Thus, it is the personality arising due to an actual international relation and dying out together with the achievement of the aim for which the relation was established, in order to arise again in a similar occasion (16).

(15) Lateran Treaty of 1929 between "Holy Chair" and Italy was the basis for establishing the international legal status of Vatican that provides it, together with the factual status, with all the elements of an international legal subject.

(16) A similar result was achieved by C.T. Oliver in his extensive study on the enforcement of international treaties by a federal-type state: *"In federal states the central government always has international legal personality and the constituent states may or may not have international juridical existence. If a constituent state does not have international personality, it usually has it only for limited or restricted purposes."* For more detail see: Covey T. Oliver, *The Enforcement of Treaties by a Federal State*, in *Recueil des Cours 1974/I*, pp. 331-412 (quotation on p. 348).

International legal personality, however, is of a more-lasting character and produces or can produce consequences for all the other subjects of international law, regardless of the existence of permanent international relations among them, even for those states that have not given it the international recognition and international organisations that refused it the membership. It practically means that there are no obstacles for a federal unit to become a subject of an actual international relation, the constitutional legal and factual international pre-requisites provided. In the same time, for the above mentioned reasons, this does not provide the pre-requisites for a federal unit to achieve all the qualities of a subject of international law.

2. General Principles of International Law in the Yugoslav Constitution

The issue of the relationship between international and internal law of a state started to draw the attention of legal theory when the norms of public and contractual international law assumed the features of a legal system (17). The possibility of a conflict between internal legal regulations and the state obligations assumed according to international law "sounded alarm" and demanded clear solutions. Although this problem divided the classical doctrine of international law into monistic and dualistic conception, a single question remained - which law should be given priority in structuring actual social relations. Andrassy expressed the whole complexity of this situation in a few sentences : "*The science on the priority of internal law leads to the negation of international law. The science on the priority of international law may be a postulate but is not a reality so far. States are bound to adjust their internal laws to their international obligations (based both on the common law and the treaties signed by them). But in the internal system bodies and individuals are bound by internal legal regulations, regardless of whether they are in conformity with international law. Nevertheless, they are liable in the international system if the liability is provided for by the regulations of international law.*" (18)

(17) For more detail see : H. Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, in *Recueil des Cours*, T. 14, 1926. H. Triepel, *Les rapports entre le droit interne et le droit international*, *Recueil des Cours*, T. 1, 1923.

(18) J. Andrassy, *Medjunarodno pravo* (International Law), Zagreb 1984, p. 5.

On the first sight already it is clear that no accurate answer is possible here, at least in theoretical sense. Also, possible exclusive solutions in the states' constitutions would prove to be untenable, simply because extreme attitudes in favour of the priority of either international or internal law would not be consistent with actual international relations. Former practice, suited to the conditions of undeveloped international community, mostly gave priority to internal law. However, the vigorous development of international relations in the 20th century, the establishment of numerous international organisations and the codification of international law made it inevitable for a state to adjust its internal regulations with ever increasing obligations assumed in its relations with other subjects of international law. It became clear, as stated by S. Avramov, that the possibility must be rejected that *"a legal rule can be binding on the international level and non-binding on the internal level and vice versa"* (19). It would be quite illogical if a state considered an international regulation in the enactment of which it participated or an international obligation that it, as a rule, voluntarily accepted invalid within its borders. It is a general rule of the international law that a state cannot invoke legal regulations of its internal law as the justification for possible breaches of international law (20). This attitude was also accepted by the Vienna Convention on the Law of Treaties, where Art. 27 says : *"A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty."*

On the other hand, the development of international law has not yet reached the level where the priority of a provision of this law over the internal law of a state could be advocated. The evolution of international law reveals the tendency that certain international legal instruments direct states parties to include given provisions into their legislation. It is particularly typical of the acts on international protection of human rights (Genève Convention on the protection of war victims, Convention on the elimination of all forms of racial discrimination, Convention on the abolition of slavery etc.).

(19) S. Avramov and M. Kreca, *Medjunarodno javno pravo* (Public International Law), Belgrade 1983, p. 27.

(20) I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1979, pp. 610-611.

(21) P. de Visscher, *Les tendances internationales des constitutions modernes*, *Recueil des Cours*, T. 80, 1952. V. Dimitrijevic, S. Djordjevic and R. Stojanovic, *Spoljnopoliticke odredbe u savremenim ustavima* (Provisions on Foreign Policy in Contemporary Constitutions). *Yearbook of the Faculty of Law in Belgrade*, 4/1961.

The views mentioned above lead to a claim that international law imposes on the states the obligation to observe given legal rules and leaves their implementation to the internal law of every state. In new post-war constitutional states the principles of foreign policy and international relations have become a constitutional legal category. Almost all constitutions enacted in this period include provisions on the principles of international relations and the goals of the state's foreign policy, mainly based on the Charter of UN (21).

With respect to the determination of the status of international law in the legal system of a state, the constitutional practice is somewhat more cautious (22). In Yugoslavia, this issue was first stressed in the Constitution of 1963, where C1.1 of Art. 137 provided that : "*statutes and other regulations shall be in conformity with international obligations of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY)*". Connected to this formulation was the claim that it gives priority to international law over Yugoslav internal regulations while leaving unclear who the addressees of the provision are - the legislator, political executive bodies or direct legislation and administration. Since the provision was not included into the final text of the Constitution, the practice could not give the answer to the questions mentioned. The Constitution preserved the formulation given in the Principles in the following words : "*In its international relations Yugoslavia observes the principles of the United Nations, performs its international obligations and actively participates in the operation of the international organisations it is a member of.*"

Although neither the Constitution of SFRY of 1974 gave completely clear answers to this complex question, it was more specific, at least basically. Section VII of the Basic Principles of the Constitution underlines the essential determinants of the status of Yugoslavia in international relations and the main goals of the state's foreign policy. In this context it says that SFRY shall strive "*for the respect for generally accepted rules of international law*".

(22) S. Avramov, *Odnos medjunarodnog i untrasnjeg prava* (Relationship between International and Internal Law). Archives for legal and social sciences, 3-4/1962.

The question arises as to what are the consequences of this provision and what is its legal content and effect like in the constitutional system. Above all, it follows therefrom that Yugoslav foreign policy and international relations must be founded on the observance of given rules of international provenance. Legally viewed, it implies the commitment to observe and apply certain formal sources of international law in Yugoslav internal law. Though enumerating the principles of foreign policy and stressing the obligation of SFRY to "strive for" the observance of these rules, the Constitution neither regulates nor elaborates their constitutional legal essence. The text of the Constitution lacks the elaboration and concretization of the content and extent of the principles of Yugoslav foreign policy, including the observance of generally accepted rules of international law. This does not concern the provisions which mainly regulate the procedure of concluding and fulfilling international treaties and the provisions pertaining to authorities for international relations and the subjects of international law that may be given powers for foreign relations. Such a constitutional solution in the field of the principles of Yugoslav foreign policy differs from the approach accepted, for instance, in the Basic Principles of Socio-economic or Political System. The principles of these fields or social relations are elaborated in detail in the respective provisions of the normative part of the Constitution. This represented a new stimulus for the science on both constitutional and international law to debate over the dilemma about the basic principles in the constitutional texts in general, as either programmatic or normative provisions (23). Still, the differences in views on this issue cannot diminish the significance of the constitutional legal and international legal functions of the provisions pertaining to the observance of generally accepted norms of international law in conformity with the spirit and content of the Constitution. I believe that the problem should actually be regarded in another light, i.e. to what extent this principle provided the basis for legal practice in the implementation of relevant constitutional provisions on the international status of SFRY, particularly in the field of the international law of treaties.

(23) B. Vukas, *Medjunarodni ugovori u odnosu prema Ustavu SFR Jugoslavije, saveznim i republikim zakonima*, Yugoslav Review of International Law, Belgrade 1-3/1983, p. 90.

3. Federal Principle and Participation of Yugoslavia in International Treaties

The first part of the paper represented a detailed review, from the theoretical aspect, of the problem of personality of a federation in international law. It also drew attention to the need for the restrictive interpretation of constitutional powers entrusted to federal units in international cooperation. Owing to the significance of the principle of federal system in our country, it is of a particular importance to dispel dilemmas concerning its international legal status and the role of Yugoslav federal units in foreign relations. As was already said, a federation is universally accepted as a sovereign state in international relations, irrespective of the scope of powers resulting from the constitution in favour of federal units. This fact should be the basis of its international legal personality. The basic attributes of this personality - jus belli, jus legationis and jus tractatum - are entrusted to the federation and federal authorities by the Art. 281, C1.7 of the Constitution.

In the part to follow I will discuss the issues of the contractual capacity of Yugoslavia as a federal-type state. An attentive reading of the Constitution reveals the fundamental conception that Yugoslavia, as a federally organised state community, is a united and exclusive subject of international law. Simultaneously, the Constitution defines a few categories of participants in international relations which appear as "non-state" formations in these relations, therefore without international legal personality. A. Magurasevic names them "*subjects of international relations according to Yugoslav international law*" (24) and classifies them as follows :

- a) SFRY and its competent authorities;
- b) republics and autonomous provinces and their competent authorities;
- c) communes;
- d) organisations of the associated labour;
- e) other self-managed organisations and communities;
- f) civil associations;
- g) individuals - physical persons, i.e. working people and citizens, according to the Constitution vocabulary.

(24) A. Magurasevic, *Postovanje opsteprihvacenih normi medjunarodnog prava u unutrašnjem pravu Jugoslavije i medjunarodnom pravu*, Zbornik radova posvecen dvadesetogodisnjici Pravnog fakulteta u Novom Sadu (Papers presented on the occasion of 20th anniversary of the Faculty of Law in Novi Sad), 1979, p. 126.

Such a wide range of subjects of international relations is frequently typical of a federal-type state and is legally resolved based on the institution of different legal levels (25). The Constitution establishes the status of the Federation with respect to foreign countries by means of a regimen that allows it to exercise its rights and obligations of a subject of international law. Through its competent authorities, the Federation is the holder of international rights and obligations to other international subjects, which is particularly prominent when the contractual capacity of Yugoslavia is concerned. In this respect, I underline that only the Federation, as a state in international legal sense, can be liable in public international law.

Another legal regimen applied in the Constitution regulates rights and obligations of all the other international subjects in Yugoslavia in international relations. The whole Art. 271 of the Constitution refers to the other level of international treaties of SFRY. International treaties of SFRY concluded by the Federation, which implies that they are concluded on behalf of the state as a whole, in accordance with the Convention on the Law of Treaties (Art. 29) which, in turn, says that, unless a different intention appears from the treaty, "*a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory*".

In the following part of the provision the Constitution deals with the treaties "*entailing particular obligations for one or more republics or autonomous provinces*" and prescribes that such treaties shall be concluded only in agreement with the competent republic and/or provincial authorities. The same pre-requisite is provided for the treaties the application of which would not be possible without previous enactment of new or amendments to the valid republic and/or provincial statutes. This provision brings to light the whole complexity of the relationship between international and internal law in a federal-type state. It is particularly interesting in Yugoslavia, since in the most treaties the federal authority competent for its conclusion is not competent for its application. Actually, the performance of a treaty frequently affects matters that fall under the competence of the republics and provinces. Such a division of competence is irrelevant from the aspect of international law, i.e. a failure of SFRY to observe or enforce a treaty due to

(25) For more detail see : I. Bernier, *International Legal Aspects of Federalism*, London 1973.

specific internal regulations would not affect the validity of the treaty. The liability of Yugoslavia as a subject of international law and a state party would be full. However, from the aspect of internal law it is very important to resolve basically this dual obligation of a state party towards foreign parties on the one hand and federal units on the other. A federal act prescribes the appropriate procedure of concluding and performing this specific category of international treaties.

The powers given to other subjects of international relations by Art. 271 of the Constitution according to Yugoslav internal law, however, raise many legal questions regarding the international legal status of these factors. This provision authorizes the republics and autonomous provinces to engage in cooperation with agencies and organisations of other countries and international organisations (C1.2), even communes, organisations of the associated labour and other self-managed organisations and communities with the appropriate state agencies and organisations, international organisations and territorial units of foreign states (C1.3), naturally *"within the established foreign policy of the SFRY and international treaties"*.

I believe that such a clause should by no means be a part of Art. 271 of the Constitution which, above all, deals with the procedure of concluding international treaties of SFRY with the consent of the republics and autonomous provinces. A provision implying international personality of given subjects of internal law is "pushed into" a typically internal legal provision regulating the rights of federal units within the contractual capacity of Yugoslavia as a whole, which has no basis in international law. Although the Constitution refers to "cooperation", it probably also implies the possibility of concluding the corresponding international treaties, considering the other clauses of this Article (26). It is not a case of a delegated capacity but rather of *"giving the equal competence, limited by all that, to republics, provinces, communes and organisations of the associated labour and other self-managed organisations and communities. However, legal*

(26) A. Peles, *O postupku zaključenja međunarodnih ugovora SFRJ sa posebnim osvrtom na ucesce republika i pokrajina*, Yearbook of the Faculty of Law in Sarajevo, XXIV-1976.

nature of the agreements they enter is not equal nor do all the treaties fall under the same regimen" (27).

With the exception of the well-known legal nonsense from the Constitution of the Socialist Republic of Croatia (Art. 350, C1.5) and the Constitution of the Socialist Autonomous Province of Kosovo (Art. 301, C1.6) according to which the Parliament ratifies international treaties concluded by the republic and province respectively, Yugoslav constitutional system does not provide for the right of federal units and subjects to conclude international treaties independently. Art. 281 of the Constitution of SFRY deals with international relations on the state level, which means that only the state, i.e. federation *"maintains political, economic and other relations with other states and international organisations"*.

When the relations of international cooperation of the subjects listed in Clauses 2 and 3 of Art. 271 of the Constitution result in international agreements, these are by all means cases of international acts and if they are not concluded with the "organisations of foreign states" (but rather with states or international organisations, i.e. subjects of international law) they fall under the regimen of international law of treaties. If the capacity of the parties were the criterion for the evaluation of the validity of international treaties, the concept of an international treaty could include only the treaties concluded by the Federation, not by the republics, provinces, communes etc., since they are not subjects of international law. If their subject matter did not fall under the regimen of private international law such treaties would pend in a kind of legal vacuum. There are no previous obstacles for their conclusion but they simply do not produce any legal consequences. If such a treaty should not be enforced or should be broken, no one could raise the question of the liability of Yugoslav federal unit, since it does not have the quality of a subject of international law. Also, the federal unit as a party could not raise the question of the foreign party's liability, due to the lack of this personality.

(27) S. Avramov, *Ugovorni kapacitet i Ustav SFRJ iz 1974* (Contractual Capacity and the Constitution of SFRY of 1974), *Yugoslav Review of International Law*, 1-3/1983, pp. 83-84.

Finally, it is interesting to mention a typical situation frequently occurring in practice in the course of actual implementation of international agreements in Yugoslav legal system. Yugoslav Parliament is a primarily competent authority for the ratification of international treaties "*pertaining to political and military cooperation and international treaties entailing the passage of new statutes or amendments to existing ones*", while other treaties are ratified by the Government (28). The ratification issued by the Parliament has the form of an act and such treaties, when applied in internal law, have the force of an act. The Government, however, ratifies international treaties in the form of a regulation, i.e. a sub-legal enactment. On the first sight, it does not present a problem since in international law it is sufficient for a treaty to be ratified by a "competent authority" (the competence always being determined by internal regulations, i.e. the Constitution) in order to provide the conviction of "a final expression of consent" to accept the obligations from an international treaty (29).

However, due to the differences mentioned, the practice of the application of ratified international treaties in the actual social relations witnesses the cases of the conflict between mutually different treaties and between treaties and acts. Since Yugoslav authorities (courts) always apply, after all, the rules of internal law, even in cases of provisions of a ratified international treaty, they will frequently be faced with a complex situation when comparing the legal force of a treaty ratified by an act and a treaty ratified by a regulation. The court shall, rightly, give priority to a treaty ratified by an act underlining that an international obligation assumed by means of a regulation has a weaker legal force. It will proceed in the same manner when the conflict arises between provisions of an act and an international treaty ratified by a regulation. It is exactly in this stage of the application of an international treaty that major problems arise due to the discrepancy between the assumed international legal obligations and the possibility for their factual performance in the legal system of our country.

* * *

(28) Art. 283, C1.5 and Art. 347, C1.8 of the Constitution of SFRY.

(29) Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 2, Sec. 1, C1.c).

