



VIVES

Briefings

2011

14 SEPTEMBER

Gaat België de weg op van Tsjecho-Slowakije?

Erik Faucompret

erik.faucompret@skynet.be

[tel] +32 498 48 31 69

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, Vives, is een economisch onderzoekscentrum dat via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. VIVES is als onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de K.U.Leuven. Vives werkt ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

Gaat België de weg op van Tsjecho-Slowakije?

*Erik Faucompret
Hoogleraar Emeritus
Universiteit Antwerpen*

Nu ons land al meer dan een jaar in een zware politieke impasse verkeert is het goed om even terug te kijken op de toestand in Tsjecho-Slowakije twintig jaar geleden. Zowel Tsjecho-Slowakije als België waren op het moment van hun onafhankelijkheid artificiële staten: verschillende volkeren werden samengebracht binnen één staatsverband. België ontstond in 1830 nadat het zich had afgescheurd van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, ook al een artificiële staat die vijftien jaar eerder was opgericht door de grootmachten. Tsjecho-Slowakije werd gecreëerd door de grootmachten na de Eerste Wereldoorlog. De Dubbelmonarchie werd ontbonden. Oostenrijk verloor Bohemen, Moravië en Oostenrijks Silezië; Hongarije was Slowakije kwijt. Samen vormden die gebieden Tsjecho-Slowakije. Tot de communistische machtsgreep van 1948 bleef Tsjecho-Slowakije een meer-partijen democratie. Maar het oorlogsverleden heeft de betrekkingen tussen Tsjechen en Slowaken geen goed gedaan. Tijdens de Tweede Wereldoorlog waren Bohemen en Moravië protectoraten van Nazi-Duitsland die weerstand boden tegen de bezetter. Slowakije daarentegen was een onafhankelijke satellietstaat van Nazi-Duitsland die onder Mgr. Tiso ijverig collaboreerde met de Führer. (Pas in 1944 was er een opstand.) Het nationalisme van Slowakije werd door de Tsjechen geassocieerd met Duits imperialisme. In België collaboreerde een deel van de Vlaams nationalisten met de Nazi's. Via de repressie en de epuratie werd die collaboratie na de Tweede Wereldoorlog hard en overdadig bestraft. Vlaams-nationalisten zien daar nogal altijd de hand in van het Franstalige establishment. Zowel in Tsjecho-Slowakije als in België ontstond een ideologische kloof.

In 1968 werd voor de eerste keer tegemoet gekomen aan de Slowaakse eis van zelfbestuur: Tsjecho-Slowakije werd een federale staat met twee deelstaten. De deelstaten belichaamden de culturele autonomie van de twee volkeren. België wordt pas in 1993 een federale staat met drie gemeenschappen en drie gewesten. De gemeenschappen staan voor de culturele autonomie terwijl de gewesten de economische autonomie belichamen. Zowel in Tsjecho-Slowakije als in België behield het federaal gezag belangrijke bevoegdheden op het vlak van buitenlandse zaken, landsverdediging, justitie, financiën, sociale zekerheid en binnenlandse zaken. Zowel in België als in Tsjecho-Slowakije moest elke belangrijke beslissing tot stand komen via consensus. Dat systeem geeft de minderheid een grote macht. In het

federale tweekamerparlement van Tsjecho-Slowakije (Huis van het Volk en Huis van de Naties) kon elke deelstaat de wetsontwerpen van de andere deelstaat blokkeren. Tot grote ergernis van de Tsjechen gebeurde dat ook regelmatig. De grondwet kon alleen worden geamendeerd met drie vijfde meerderheid van de leden in het federale parlement en in de twee deelparlementen. Ook in België is de Franstalige minderheid constitutioneel goed beschermd: dubbele meerderheid voor goedkeuring van sommige wetten, paritaire samenstelling van de ministerraad, alarmbelprocedure, procedure van grondwetherziening. Na de val van het communisme vonden overal in Oost-Europa economische hervormingen plaats. Maar Tsjecho-Slowakije hinkte achterop. De Slowaken blokkeerden economische hervormingen die de Tsjechen nodig vonden om lid te kunnen worden van de Europese Unie. Daarom eisten de Tsjechen financiële en fiscale autonomie voor de deelstaten. Zij wilden de 'geldpijplijn' naar het industrieel minder ontwikkelde Slowakije droogleggen: hun bijdrage tot het federaal budget was tien keer groter dan die van Slowakije. De Slowaken vonden dat de Tsjechen niets wilden doen aan hun economische problemen. De werkloosheid lag er meer dan twee keer zo hoog. De analogie met België springt in het oog: de Vlamingen willen een centrum-rechts economisch beleid en eisen daarom autonomie op economisch en sociaal vlak. Ze willen de transfers naar Wallonië inperken. De deelstaten moeten verantwoordelijk worden voor het gevoerde beleid, via de inkomsten en de uitgaven.

Na de Tweede Wereldoorlog is er in Slowakije een harde kern van nationalisten blijven bestaan. Verschillende keren hebben die geprobeerd de onafhankelijkheid van hun landsdeel uit te roepen maar onder het communistisch regime zijn ze daar nooit in geslaagd. De revolutie van 1989 creëerde nieuwe kansen. Een deel van de publieke opinie was minder apathisch geworden en er werden nationalistische volksvertegenwoordigers gekozen. Met Vladimir Meciar stond er een respectabele nationalistische leider op waarmee niet te spotten viel. De eerste naoorlogse democratische verkiezingen in Tsjecho-Slowakije (juni 1990) werden gewonnen door 'Burgerforum' in Tsjechië en door 'Publiek tegen Geweld' en de Christendemocraten in Slowakije. De drie belangrijkste politieke partijen sloten een informeel raamakkoord. De twee republieken zouden alle sociale en economische bevoegdheden mogen uitoefenen en de federatie zou alleen nog verantwoordelijk zijn voor buitenlands beleid en financiën. Maar dat akkoord zal nooit worden ingevuld laat staan bekrachtigd door de deelparlementen. Meciar vindt immers dat de deelstaten moeten bepalen wat de federatie nog mag doen. Voor Tsjechië is het aan de federatie om te zeggen welke taken zij nog wil uitoefenen. De analogie met de discussie in België m.b.t. de implementatie van art. 35 van de grondwet en de residuaire bevoegdheden springt in het oog. Onder invloed van eerste minister, Václav Klaus, wordt geopteerd voor privatisering en een strikt monetaristisch beleid. Dat leidt tot zware protesten in Slowakije dat al economisch zwaar getroffen is door het wegvallen van de afzetmarkten in Oost-Europa en de USSR. Er wordt beslist nieuwe verkiezingen te houden omdat de regering wordt verlamd door interne

tegenstellingen. Die verkiezingen (5-6 juni 1992) zijn essentieel voor het verder verloop van de gebeurtenissen. Drie partijen in Slowakije zijn voor onafhankelijkheid of minstens verregaande autonomie: het extreemrechtse SNS, de christendemocraten van het KDH (pro autonomie maar tegen volledige onafhankelijkheid) en de nationalisten van het HZDS (de partij van Meciar). Ze behalen samen 107 van de 150 zetels in het Slowaakse parlement. De facto zijn die verkiezingen een informeel referendum over de onafhankelijkheid voor Slowakije. (De Slowaakse nationalisten zijn tegen een echt referendum omdat opiniepeilingen erop wijzen dat de meerderheid van de bevolking tegen onafhankelijkheid is.) De HZDS van Meciar en de conservatieve Unie van Democratische Burgers (ODS), geleid door Klaus, worden de grootste partijen in het federale parlement.

De uitslag van de verkiezingen is totaal verschillend in beide landsdelen. Een federale regering vormen met de partijen die de verkiezingen hebben gewonnen is onmogelijk: de programma's van Tsjechische conservatieven en Slowaakse linkse nationalistes liggen mijlenver uit elkaar. Dat geldt zowel voor institutionele als sociaal-economische thema's. Oeverloze discussies doen de populariteit van politici geen goed. Compromissen zijn onmogelijk. Daarom wordt een noodregering gevormd met evenveel ministers uit de twee landsdelen die moet aanblijven tot eind 1992. Ondertussen moeten de deelparlementen onderhandelen over een grondige staatshervorming en een uitweg zoeken uit de constitutionele impasse. Aanvankelijk proberen de Tsjechen nog tegemoet te komen aan de verlangens naar autonomie van de Slowaken. Maar als blijkt dat deze laatste het federaal gezag niet functioneler willen maken maar integendeel willen verzwakken, geven ze het op. In vage formules als 'een confederale oplossing' of 'een defensie- en economische gemeenschap naar het model van de EU' geloven ze (terecht) niet. Zo worden de Slowaken meegesleurd in een dynamiek die ze zelf op gang hebben gebracht maar die ze misschien niet hebben gewild. In juli 1992 verklaart Slowakije zichzelf tot een soevereine staat, wat betekent dat de Slowaakse wetten boven de federale wetten staan. Maar volgens Meciar verandert die verklaring niets aan de bestaande situatie: sinds 1969 bestaat Tsjecho-Slowakije – volgens hem - al uit twee soevereine staten. Wanneer het Slowaakse parlement op 3 september echter een eigen grondwet goedkeurt, heeft het Tsjechisch parlement er genoeg van. Alle voorstellen van Meciar om toch nog te proberen een unie te creëren worden afgewezen door Klaus. In de herfst van 1992 onderhandelen Meciar en Klaus dan maar over het opsplitsen van de federatie. Een veertigtal verdragen wordt gesloten die de boedelscheiding mogelijk maken (verdeling van schulden en van staatseigendom; grenzen; munteenheid; douane-unie ...). In november 1992 beslist het federale parlement om het land per 31 december officieel te splitsen.

Het is deze methode die een deel van de Vlaams nationalistes ook voor België voorstellen: het Vlaams parlement moet een verklaring van soevereiniteit uitvaardigen, een eigen grondwet goedkeuren en dan onderhandelen met Wallonië

over een ordentelijke boedelscheiding. Maar er zijn enkele grote verschillen met Tsjecho-Slowakije. Daar ging het om twee gebieden met duidelijk afgebakende grenzen. Dat geldt niet voor België. De Vlamingen beschouwen de taalgrens als een staatsgrens terwijl de Franstaligen aan die grens alleen een administratieve betekenis toekennen. Een zuivere splitsing van BHV en de afschaffing van de faciliteiten in de rand rond Brussel bevestigen voor de Vlamingen het onaantastbaar karakter van het Vlaamse grondgebied. Om dezelfde reden verzetten de Franstalige partijen zich tegen de splitsing van BHV zonder compensaties voor de Franstalige inwoners van de Brusselse randgemeenten. In het volkenrecht wordt in geval van bepaling van de grenzen van een nieuwe staat vaak het beginsel 'uti possidetis juris ita possideatis' gebruikt: wat je rehtens bezit zal je bezitten. Een nieuwe staat wordt afgebakend door de reeds bestaande (koloniale of administratieve) grenzen. Dat gebeurde voor Latijns-Amerika in de 19^{de} eeuw, voor Afrika na de Tweede Wereldoorlog en voor de deelgebieden van Tsjecho-Slowakije, de USSR en Joegoslavië in de jaren 90. Indien de grenzen tussen de deelstaten niet duidelijk vastliggen dan kan het beginsel niet zuiver worden toegepast. Dus moet er worden onderhandeld. Indien men er niet in slaagt tot een akkoord komen dan kan men beroep doen op bindende internationale arbitrage of op internationale rechtspraak. De internationale (scheids)rechter zal dan vaak een bindend referendum opleggen in de grensgebieden. In België vallen de drie gemeenschappen en de drie gewesten niet samen. Wat doen met het Brussels hoofdstedelijk gewest dat territoriaal omgeven wordt door Vlaanderen maar dat bewoond wordt door een ander 'volk'? De inwoners van het multiculturele Brussel willen volgens opiniepeilingen niet worden geannexeerd door een onafhankelijk Vlaanderen of Wallonië. Gemeenten in Vlaams-Brabant met een Franstalige meerderheid moeten volgens sommige Franstaligen behoren tot de nieuwe staat Brussel of tot de federatie Brussel-Wallonië. Indien men Brussel in beschouwing neemt dan lijkt de situatie in België meer op die in Joegoslavië (met Servische enclaves in Kroatië en Bosnië-Herzegovina) dan op die in Tsjecho-Slowakije. In Joegoslavië stelde president Milosevic de republieken voor een duidelijke keuze: ofwel de federatie hervormen ofwel onafhankelijke republieken creëren maar dan moesten de grenzen van die republieken worden hertekend zodat de Servische enclaves in Kroatië en Bosnië-Herzegovina tot Servië zouden behoren. Om de territoriale knoop te ontwarren hadden de wapens daar het laatste woord ...

Dan is er nog het probleem van de diplomatieke erkenning van een nieuwe staat en zijn lidmaatschap van internationale organisaties. Tsjechië en Slowakije beschouwden zichzelf als nieuwe staten die elk afzonderlijk zouden vragen om erkenning en om lidmaatschap van internationale organisaties. Maar indien Vlaanderen zich eenzijdig afscheidt van België, dan bestaat de kans dat alleen de nieuwe staat erkend moet worden door derde landen en het lidmaatschap moet aanvragen van de EU en andere internationale organisaties terwijl dat (misschien) niet geldt voor Rest-België. Al weet men niet hoe de internationale gemeenschap in een concrete situatie zal reageren toch is het beter op veilig te spelen: alvorens zich onafhankelijk te verklaren moet

Vlaanderen eerst een akkoord sluiten met Wallonië en Brussel over de grenzen en de rechten van minderheden. Het geval van Kosovo toont aan wat er kan gebeuren indien het land waarvan een gebied afscheidt, met deze secessie niet akkoord gaat. Kosovo wordt slechts door 76 landen erkend en het kan – omwille van het verzet van Servië en Rusland - geen lid worden van belangrijke internationale organisaties (IMF en Wereldbank uitgezonderd) zelfs al heeft het dan nog de steun van de VS en van 22 van de 27 lidstaten van de EU. De diplomatieke steun van de VS en de EU voor een onafhankelijk Vlaanderen is niet vanzelfsprekend. Men mag niet de rol onderschatten die Frankrijk nog altijd speelt in de internationale organisaties. Als de Franstalige Belgen niet akkoord gaan met de Belgische splitsing dan zullen ze naar alle waarschijnlijkheid kunnen rekenen op Frankrijk dat de erkenning van een onafhankelijke Vlaamse republiek zou kunnen boycotten. Landen van de EU die zelf te kampen hebben met separatistische bewegingen (Slowakije, Verenigd Koninkrijk, Roemenië, Cyprus, Spanje) zullen niet geneigd zijn Vlaanderen zonder meer diplomatiek te erkennen indien er geen voorafgaand akkoord is tot stand gekomen met Wallonië en Brussel. Voor een onafhankelijk Vlaanderen dat meer dan Tsjechië of Slowakije leeft van internationale handel en investeringen zou dat min of meer een economische ramp zijn.

Nog enkele slotbedenkingen. Alexis de Tocqueville schreef dat de zeden van het volk belangrijker zijn dan zijn instellingen. Elke politieke constructie stuikt in elkaar als ze geen morele basis heeft. Zonder morele consensus tussen politieke elites kunnen de best geconcipeerde instellingen niet werken. De meerderheid moet rekening houden met de belangen van de minderheid maar de minderheid mag de beslissingen van de meerderheid niet onmogelijk maken. Een staat kan niet blijven bestaan als de perceptie van gerechtigheid bij zijn burgers niet bestaat. Die consensus bestond niet langer in Tsjecho-Slowakije en die bestaat anno 2011 ook niet meer in België. Verder spelen politieke elites een belangrijke rol in de politieke besluitvorming. De verkiezingen van 1992 waren in dat opzicht van fundamenteel belang in Tsjecho-Slowakije: de Slowaakse bevolking had het beleid van de federatie als onrechtvaardig ervaren en schaarde zich daarom achter haar leiders met de boodschap daar wat aan te doen. Zo gaf ze impliciet een vrijeleide aan die leiders om de onafhankelijkheid uit te roepen. Als er nieuwe verkiezingen komen kan iets dergelijks ook in Vlaanderen gebeuren. Maar België is Tsjecho-Slowakije niet. De onderhandelingen over de splitsing waren daar veel eenvoudiger. Voor de Vlamingen dringt zich een keuze op. Het is óf het federale België hervormen óf de onafhankelijkheid voorbereiden. België omvormen tot een confederatie is volkenrechtelijke nonsens: een confederatie ontstaat als gevolg van een verdrag afgesloten tussen onafhankelijke staten. Willen de Vlamingen een sterk onafhankelijk Vlaanderen dat erkend wordt door de internationale gemeenschap dan zullen ze voorafgaandelijk met Wallonië en Brussel een eerbaar compromis moeten sluiten.