

POLITIEKE VERVAL AS 'N PATROON VAN POLITIEKE VERANDERING: 'N TEORETIES- VERKENNENDE PERSPEKTIEF

A Duvenhage*

1. INLEIDENDE ORIËTERING

Wêreldwyd is politieke verandering en soms politieke transformasie (ingrypende sentraal-beplande politieke verandering van 'n progressiewe aard) aan die orde van die dag. Die aard en uitkoms van hierdie politieke verandering verskil van staat tot staat en van samelewing tot samelewing, wat daarop neerkom dat biljoene mense daaglik gekonfronteer word met die uiteenlopende en dikwels konflikterende eise van 'n veranderende politieke omgewing. Hierdie veranderings en die gepaardgaande eise sou kon insluit vernuwing ingevolge post-industrialisasie; die renaissancegedagte (NEPAD en die Afrika-unie) soos in die vooruitsig gestel deur onder meer Thabo Mbeki; verhoogde lewenstandaarde; beter dienslewering; industrialisering; modernisasie en groter politieke vryheid soos beliggaam in die strewe na die bereiking van die demokratiese ideaal.

Verandering kan egter ook verval of æteruitgang beteken, wat in die algemeen gesien kan word as die teenpool van dit wat met "ontwikkeling" (in al sy vorme) geassosieer word. Trouens, dit blyk dat tendense van politieke verval in sekere dele van die wêreld toonaangewend is en dat dit wat met "ontwikkeling" geassosieer word, dikwels deur eersgenoemde (politieke verval) in die skadu gestel word. Politieke verval as 'n patroon van politieke verandering is daarom 'n belangrike verskynsel van ons tyd – 'n verskynsel waarvoor daar tot dusver baie beperk navorsing gedoen is.

In wese beteken politieke verval negatiewe politieke ontwikkeling en word dit geassosieer met 'n onvermoë om orde, stabiliteit, sekuriteit, goeie regering, en regering in algemene belang te waarborg. Politieke en institusionele verval vind plaas in 'n politieke omgewing waar die staat as dominante politieke instelling oneffektief funksioneer, maar verval in omstandighede waar patrone van politieke onstabiliteit (staatsgrepe, revolusies en burgeroorloë) die oppermag van die staat as

* Dept. Politieke Wetenskap, Universiteit van die Vrystaat.

die soewereine instelling (verantwoordelik vir die gesaghebbende toewysing van waardes) bedreig en soms selfs oorskadu. In hierdie opsig verwys Mazrui (1995:28) na 'n onvermoë van state tot die handhawing van soewereiniteit ten opsigte van die staatsterritorium; ontoereikende staatsbeheer ten opsigte van die aanwending van hulpbronne; ondoeltreffende belastingstelsels; 'n onvermoë om basiese dienste te lewer en die afwesigheid van goeie regering en administrasie.

Reeds tydens die tydperk van die Koue Oorlog, maar veral daarna, het akademiese bydraes op hierdie terrein die fokus geplaas op staatsverval. Hieronder tel die bydraes van Huntington, Jackson en Rossberg, Holsren en Ratner, Mazrui, Herbst, Geldenhuys, Desch en Kaplan. Bydraes met politieke verval as fokuspunt is telkens in omstredenheid gehul, aangesien dit geassosieer word met Afro-pessimisme, regverdigings vir koloniale beheer, eksploitasie en selfs rassisme. Desnieteenstaande die punte van kritiek is die verskynsel van politieke verval van so 'n groot omvang dat dit as een van die prominente politieke tendense van ons tyd beskou kan word – minstens in sekere dele van die wêreld.

Tendense wat met politieke verval geassosieer kan word, oorheers die situasies in state soos Angola, die Demokratiese Republiek van die Kongo, Liberië, Sierra Leone, Somalië, Soedan, Haïti, Libanon – om net enkeles te vermeld. Tans ondervind Zimbabwe ernstige politiek-ekonomiese probleme met patrone van politieke verval wat duidelik waarneembaar is. In Haïti, wat onlangs sy tweehonderd jaar van onafhanklikheid gevier het, is President Aristide ontsetel teen die agtergrond van voortslepende politieke opstande en burgeroorlog (Louw, 2004:11). Ernstige voedseltekorte in ten minste sewe van die veertien Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap(SAOG)-state beklemtoon 'n ongesonde politieke ekonomie wat ten grondslag lê van politieke onstabieliteit en verval. In die aanloop tot Suid-Afrika se derde algemene verkiesing word die gedagte van 'n Afrika-rennaissance telkens op die agtergrond gedwing deur ongekende hoë vlakke van gewelddadige misdaad, korrupsie, ernstige finansiële bestuursprobleme in sekere openbare sektore, wanbetaling van dienste en 'n onvermoë van die openbare sektor om gereelde en gehaltdiens te lewer – veral op sekere provinsiale en munisipale vlakke. [Teen Desember 2002 het die munisipale skuld las reeds bykans R24 biljoen beloop (Youens 2003:20)]. Tendense van hierdie aard beklemtoon ook die aanwesigheid van die verskynsel van politieke verval binne die Suid-Afrikaanse samelewing en politieke bedeling.

Hierdie aanbieding konsentreer op tendense wat met **politieke verval** geassosieer kan word en meer spesifiek politieke verval as 'n patroon van politieke verandering. Die studie is teoreties-verkennend van aard met empiriese verifiëring afkomstig van

Afrika, Suider-Afrika, Suid-Afrika en ander wêrelddele. Sake wat vir aandag uitgesonder word, sluit in:

- 'n Konseptuele oriëntering en die identifisering van teoretiese vertrekpunte.
- Politiek van struktuur.
- Oorlewingspolitiek.
- Patrone van politieke verval.
- Faktore wat tot politieke verval bydra.

2. KONSEPTUELE ORIËNTERING EN TEORETIESE VERTREK-PUNTE

Die kern van hierdie navorsing is die konsep politiek en die manifestering hiervan in terme van *politieke struktuur* enersyds en andersyds die politiek van vloeibaarheid, in die ekstreem gesien as *politieke chaos*. Vir doeleindes van hierdie studie het politiek te make met die vermoë om steun binne 'n samelewing te mobiliseer en te organiseer, met as doel die verkryging en/of konsolidasie van 'n politieke magsbasis (meestal institusioneel gefundeer), waardeur bindende besluite (toedeling van waardes) met betrekking tot die samelewing of dele daarvan kan plaasvind, of wat kompeterende en selfs vyandige magsbasisse vreedsaam of nie-vreedsaam kan inhibeer (en selfs verhoed), om hul besluite/waardes op die samelewing of dele daarvan af te dwing. (Vergelyk Duvenhage 1998:2-4 vir die argumente wat hierdie beskouing van politiek onderlê.) Die mate waarin politieke akteurs daarin kan slaag om waardes en skaars middele gesaghebbend toe te wys, dui op die vermoë om 'n politieke oorlewingstrategie vir 'n samelewing (staat) of segmente daarvan (swak staat) in stand te hou. Met 'n politieke oorlewingstrategie word basies bedoel die daarstelling van 'n politieke bedeling (tydelik of van 'n meer permanente aard) waarin die burgery of segmente daarvan in terme van sekuriteit, lewensmiddele en sosiale behoeftes kontinuïteit in voortbestaan ervaar.

Politieke kontinuïteit word bepaal deur die vermoë van 'n akteur of akteurs om orde daar te stel wat aan stabiele en voorspelbare patrone van gesagsuitoefening beslag kan gee en wat persoonlike sekuriteit en openbare veiligheid kan waarborg. Hoe meer permanent en inklusief (gemeet aan reikwydte) die gesagsuitoefening, hoe sterker is die struktuur (orde en reëlmaat) in vergelyking tot die politieke dinamika soos gemeet aan die geïdentifiseerde eise verbonde aan 'n veranderende politieke omgewing. Anders gestel, die politieke dinamika binne die staat word gereguleer en beheer deur daardie strukture wat met oppermag beklee is. In toestande van chaos het die struktuur opgehou om te bestaan, of dit bestaan op so 'n lae vlak dat orde en reëlmaat, samelewingsgesproke, bykans totaal afwesig is of ondergeskik funksioneer aan die dinamika van die samelewing [*Strong society versus weak state*

aldus Migdal (1988)]. Die vermoë van die VSA om 'n oorlewingstrategie in terme van 'n gevestigde en 'n stabiele politieke struktuur te verseker is nie vergelykbaar met dit wat tans in state soos Angola en die Demokratiese Republiek van die Kongo (DRK) aan die orde is nie. Eersgenoemde is 'n voorbeeld van die politiek van struktuur en laasgenoemde dié van oorlewingspolitiek, dit wil sê toestande waarin politieke strukture, staatkundig gesproke, funksioneer binne 'n raamwerk van oneffektiwiteit tot in die ekstreem waar die struktuur bykans totaal in duie gestort het en waar kontinuïteit in voortbestaan deur ernstige diskontinuïteite (politieke onstabiele) vervang word.

Uitgaande van bogenoemde vertrekpunte kan dit gestel word dat die mate waarin politieke strukture (gekonsolideerde politieke magsbasisse) op 'n relatief permanente grondslag vir die gesaghebbende toewysing van waardes verantwoordelik is, dit 'n grondslag verskaf vir patrone van politieke ontwikkeling. Patrone van politieke verandering waar politieke magsbasisse in verhouding tot ander magsbasisse voortdurend geherdefinieer word en konflik en geweld op 'n ongestruktureerde wyse voorkom en die weg baan vir politieke chaos, word vir doeleindes van hierdie aanbieding met politieke verval geassosieer. Dit is laasgenoemde wat Huntington (1968:3) in gedagte het as hy verwys na "increasing ethnic and class conflict, recurring rioting and mob violence, frequent military coups d'etat, the dominance of unstable personalistic leaders ... corruption ... (and the) declining standards of bureaucratic efficiency..." in talle derdewêreldstate en Afrikastate in die besonder.

Hoe groter die politieke dinamika afkomstig vanuit 'n veranderde omgewing, hoe korter is die lewe van 'n politieke akteur as daardie instellings wat waardes en skaars middele gesaghebbend toewys. Die onderskeid tussen politiek van struktuur en oorlewingspolitiek kan verder toegelig word deur te konsentreer op die politiek van gevestigde spelreëls (struktuur), en die politiek van vloeibaarheid (onstabiele).

3. DIE POLITIEK VAN GEVESTIGDE SPELREËLS (POLITIEK VAN STRUKTUUR)

'n Vaste geografiese verwysing wat relatief onveranderd of minstens moeilik veranderbaar is, is nie 'n voorvereiste vir die bedryf van politiek in die algemeen nie, maar kan uiters belangrik wees vir politieke stabiliteit en dus kontinue voortbestaan. Geografiese verwysings soos geassosieer met die nasiestaatgedagte wat aan relatief voorspelbare patrone van gesagsuitoefening beslag gegee het en persoonlike sekuriteit en openbare veiligheid in die hand werk, verwys na die politiek van struktuur en waarborg binne grens en perk die instandhouding van 'n oorlewingstrategie soos vroeër omskryf. Kenmerkend van die wêreldpolitiek sedert

die Vrede van Westfale (1648), die historiese baken vir die totstandkoming van nasiestate ('n proses wat homself na 1945 wêreldwyd voltrek het), is die ongekende hoë vlakke van politieke struktuur wat homself in minstens sekere dele van die wêreld laat inslag vind het.

Met die nasiestaat (die bousteen van moderne politiek) bedoel Weber (1964:156) "an organization composed of numerous agencies led and coordinated by the states leadership (executive authority) that has the ability to make and implement rules for all the people as well as the parameters of rulemaking for other social organizations in a given territory using force if necessary to have its way". Kenmerkend van die politiek van gevestigde spelreëls, soos beliggaam in die nasiestaat, is 'n vaste geografiese verwysing; 'n permanente samelewing of gemeenskap; 'n politieke instelling met eksterne en interne soewereiniteit en 'n permanente staatsorganisasie met owerheidsinstellings (Du Plessis 1941:3-20, 68-79; Sicker 1991:1-16; Von Glahn 1970:65-6).

Die staatsbeskouing, as uitvloeisel van die Weberiaanse denkpatroon, kan as operasioneel beskou word, wat die klem laat val op die veronderstelde funksionele vermoëns van die staat en die meetbaarheid daarvan in terme van empiriese kriteria. Kriteria wat ooreenkomstig die beskouing betekenis het, sluit in: *die handhawing van soewereiniteit binne 'n gegewe staatsterritorium; die ontwikkeling en aanwending van hulpbronne; die daarstelling en instandhouding van die nodige kapasiteite vir die lewering van noodsaaklike dienste en kriteria wat ontleen word aan aspekte wat met goeie regering (good governance) verband hou.* Hiervolgens is 'n sterk staat (in onderskeiding van 'n swak staat) 'n staat wat operasioneel sodanig funksioneer dat 'n curriculum vitae van effektiewe regering sterk aanwesig is. 'n Swak curriculum vitae beteken egter nie dat 'n staat noodwendig van die toneel verdwyn nie. Trouens, 'n staat is ook 'n regs persoon wat internasionaal erken word en wat sy soewereine status ontleen aan erkenning vanuit die internasionale gemeenskap. [Vergelyk ook Geldenhuys (1999:38); Jackson en Rosberg (1982:3) en Desch (1996:241) vir hul onderskeiding van die funksionele staatsbeskouing en die juridiese beskouing van die staat.] Beperkinge met betrekking tot funksionele vermoëns beteken slegs in uiterste gevalle ook die opskorting van die "juridiese staat". Effektief beteken hierdie opskorting die volledige disintegrasie van die staat as 'n politieke entiteit.

Dit moet egter beklemtoon word dat die nasiestaat in 'n ideaaltipiese sin 'n ekstreme vergestaltung is van die politiek van struktuur wat veral sedert die industriële omwenteling tot wasdom gekom het. Hierdie beeld van die staat kan voorgehou word as dié van die sogenaamde sterk staat. 'n Sterk staat word geken aan sy besondere vermoë om die samelewing of segmente daarvan binne te dring, sosiale

beheer uit te oefen en hulpbronne (natuurlik en menslik) doelmatig te ontwikkel en aan te wend. [Vergelyk Migdal (1988:4)].

Die koms van die nasiestaat en die wêreldwye vestiging daarvan het 'n periode van ongekende struktuur (oftewel die organisasie van politieke aktiwiteite volgens 'n bepaalde en meestal voorspelbare patroon) tot gevolg gehad. Tydens die grootste deel van die politieke geskiedenis van die wêreld is politiek deur 'n verskeidenheid, trouens 'n potpouri, politieke oriëntasies met uiteenlopende magsbasisse en institusionele funderings bedryf (vergelyk Van Creveld 1991). Hierdie meer-voudigheid van politieke akteurs met eiesoortige politiek-institusionele oriëntasies het op uiteenlopende en dikwels konflikerende wyses gepoog om politieke oorlewingstrategieë in plek te hou. (Vergelyk die konflik tussen die Rooms-Katolieke Kerk, opkomende nasiestate en gildes tydens die oorgang van die Middeleeue na die Renaissance in Wes-Europa tussen 1200 en 1500.) Die huidige transformasieproses in die wêreld beklemtoon toenemend dat die nasiestaat as een akteur naas ander funksioneer en dat 'n potpouri van politieke instellings ('n pluralisme) eerder as die gestandaardiseerde nasiestaat verantwoordelik is vir die gesaghebbende toewysing van waardes.

'n Belangrike eienskap van 'n omgewing waarin politieke struktuur dominant is, is die aanwesigheid van orde en reëlmaat wat impliseer dat politieke aksies volgens neergelegde reëls (prosedures) geskied – 'n eienskap wat tot groot hoogtes gevoer is tydens die Koue Oorlogsfase in die wêreldgeskiedenis. Die mate waartoe orde en reëlmaat deel van die politiek in hierdie era geword het, het daartoe gelei dat die politiek, wetenskaplik gesproke, vanuit 'n stelselperspektief benader is. Easton (1965:25) identifiseer vanuit 'n stelsel-analitiese perspektief "political life as a boundary – maintaining a set of interactions imbedded in and surrounded by other social systems to the influence of which it is constantly exposed". Sedert die Tweede Wêreldoorlog het 'n politieke paradigma waarin die eienskappe van orde en reëlmaat dominant was of minstens tot politieke norm verhef is, die denke in veral die Amerikaanse staatsleer oorheers. Denkers soos Easton, Almond, Huntington en Pye verdien om as voorbeelde vermeld te word.

Hoewel 'n nasiestaat en 'n politieke stelsel nie as wissel terme gesien moet word nie (laasgenoemde is ten opsigte van toepassing veel meer buigsaam), onderhou die stelselperspektief soos wat die geval is met die nasiestaat, eienskappe waaronder orde, reëlmaat en ewilbrium. Dit is in dié verband dat Easton (1965:21) na 'n politieke stelsel verwys as "those interactions through which values are authoritatively allocated for society". Binne die raamwerk van die politieke stelsel is orde en reëlmaat primêr en word veranderlikes soos die omgewing, insette, uitsette en terugkoppeling met betrekking tot bepaalde relasies teenoor mekaar

gestel en word herhalende patrone (stabiliteit) beklemtoon ten opsigte van die stelsel se werking asook die interaksie hiervan met die omgewing. Die aanwesigheid van politieke struktuur het as vertrekpunt vir talle wetenskaplikes gedien waar "(s)tability, order, balance, equilibrium and harmony have been both the fundamental reality and goal for most development scholars" (Bill en Hardgrave 1973:82). Teen hierdie vertrekpunt vir die verstaan van politieke verandering was daar vroeg reeds weerstand. Merkl (1977:xvii) som die kritiek so op as hy dit stel dat "it is very important that the comparative study of politics not permit itself to be locked exclusively into a stability orientated systems framework. Just as the actual systems are capable of changing back and forth from stable order to revolutionary transformations, the conceptual framework of the political scientist has to be able to accommodate all the varieties of political reality".

Politieke aktiwiteit is egter geensins beperk tot 'n omgewing waarin orde en reëlmaat met betrekking tot state en statestelsels of politieke stelsels aanwesig is nie. Tydens alle tydperke waar ingrypende verandering aan die orde was, het die politiek van orde en reëlmaat plek gemaak vir groter vloeibaarheid, oftewel situasies waar gevestigde spelreëls as gevolg van die dinamika van die omgewing hul impak verloor het wat betref die gesaghebbende toewysing van waardes. In uiterste omstandighede sou daar na die "politiek van chaos" verwys kon word – 'n teoretiese invalshoek tot die verstaan van politiek wat in die huidige fase van politieke verandering as vertrekpunt noodsaaklik geword het en wat wesenlik neerkom op 'n destelselanalise¹. Die vertrekpunt wat gevolg word, is dat in tye van politieke vloeibaarheid 'n stelselbenadering tot die verstaan van politieke verandering sy waarde verloor en dat daar van buite hierdie raamwerk en sy verbandhoudende kriteria af gewerk moet word ten einde politieke verval beter te verstaan. Vandaar die perspektief van 'n destelselanalise. Hierdie destelselkonteks word voorgehou as die politiek van vloeibaarheid en in sommige opsigte selfs oorlewingspolitiek.

4. DIE POLITIEK VAN VLOEIBAARHEID (OORLEWINGSPOLITIEK)

'n Politieke stelsel veronderstel 'n samehang van interafhanklike faktore wat in ekwilibrium (ewewig) verkeer of oor die vermoë (kapasiteit) beskik om omgewingseise op so 'n wyse te hanteer dat die ewewigspunt (stabiliteit) voortdurend herstel kan word. Hierdie vermoë kan volgens Huntington (1965:394-405; 1968:13-24) gemeet word aan die hand van institusionaliseringskriteria soos aanpasbaarheid, kompleksiteit en eenheid en samehang, asook stelselgroei ingevolge dié kriteria.

¹ In dié verband beteken 'n destelselanalise die identifisering van kriteria waarvolgens die politiek van vloeibaarheid geanaliseer kan word met die fokus op gebrek aan orde en struktuur binne politieke stelsels.

(Vergelyk Duvenhage 1992:20-55; 1995:225-35 vir besonderhede oor hierdie kriteria.) Hoe hoër die vlak van politieke institusionalisering van die stelsel (soms ook voorgehou as 'n staat), hoe makliker kan ekwilibrium (stabiliteit) bereik word te midde van 'n snelveranderende omgewing. Polities gesproke sou gesê kon word dat eise vanuit die politieke omgewing hanteer word sonder dat die politieke ekwilibrium, oftewel daardie prosesse wat vir die gesaghebbende toewysing van waardes verantwoordelik is, ernstig deur veranderende omstandighede versteur of ontwrig word.

Tydens hierdie fase van politieke verandering ervaar state (afhangende van die graad van die problematiek) probleme ten opsigte van een of meer van die volgende kriteria:

- beheer ten opsigte van die staatsterritorium
- toesig (nie noodwendig beheer nie) oor nasionale hulpbronne
- kapasiteite ten opsigte van belastingheffings en invordering
- die ontwikkeling, uitbouing en instandhouding van infrastruktuur
- vermoëns ten opsigte van dienslewering
- die instandhouding van praktyke soos geassosieer met goeie regering en administrasie

(Vergelyk Mazrui 1995:28)

Die aanwesigheid van faktore (omstandighede en eise) wat vanuit 'n veranderende omgewing na die politieke stelsel geprojekteer word en wat nie na behore deur die stelsel gehanteer kan word nie, veroorsaak spanning wat tot stelselstres of stelselwrywing kan aanleiding gee. Dit kan as die eerste simptome van institusionele verval beoordeel word en het nie noodwendig betrekking op al bogenoemde ses kriteria nie.

4.1 Stelselwrywing

Stelselwrywing verwys na daardie faktore of omstandighede wat die funksionering van die stelsel (gemeet aan effektiwiteitskriteria soos dienslewering, uitset, produksie, ens.) aan bande lê en in uiterste gevalle tot opskorting van dele van die stelsel, ook genoem "component failure", kan lei. Sake wat stelselwrywing in die hand kan werk, is onder meer 'n onbevoegde amptenarekorps, finansiële bestuursprobleme, ontoereikende prosedures en beheermaatreëls om deurlopende en gehaltdiens te verseker, ontoereikende grensbeheer, asook onvoldoende beheer oor daardie aktiwiteite van die stelsel wat die gesaghebbende toewysing van waardes op verskillende wyses inhibeer. Geen politieke stelsel kan daarop aanspraak maak dat dit wrywingloos funksioneer nie – allermins in tye van verandering waar die

omvang van eise afkomstig vanuit 'n veranderende omgewing vergroot en die moeilikheidsgraad hiervan toeneem.

Ten tyde van stelselwrywing is die politieke stelsel en al sy komponente (oorhoofs gesien) in plek, maar uitsette/produksie/dienslewering word aan bande gelê en funksioneer nie altyd soos wat veronderstel word nie. Dienste word gelewer, maar dit gaan gepaard met groter probleme en minder effektiwiteit. Stelselwrywing word in die hand gewerk deur onder meer 'n verlies aan breinkrag (brain drain) op bepaalde spesialiteitsterreine soos mediese dokters, bestuurders, ingenieurs en andere, maar ook deur verskynsels soos korrupsie en finansiële wanbestuur. Wat betref verlies aan kundigheid, word bereken dat 233 609, meestal kundige mense, die land tussen 1989 en 1997 verlaat het (vergelyk Mynhardt 2002:71). Syfers van Statistiek Suid-Afrika beklemtoon dat 44% meer ekonomies-aktiewe Suid-Afrikaners die land in 2003 verlaat het in vergelyking met 2002. Die Vakbond Solidariteit wys verder daarop dat tot 100 000 werksgeleenthede in 2003 verlore kon gegaan het as gevolg van die emigrasie van geskoolde werkers (Van Tonder 2004:1).

Korrupsie, oftewel politieke en openbare ampsbekleërs se misbruik van amptelike posisies vir private gewin, is 'n tipiese verskynsel wat met stelselstres geassosieer kan word. Teoretici verskil oor die impak van korrupsie op 'n stelsel. Standpunte wissel van die absolute veroordeling van die praktyk (die moraliste) tot diegene wat gekwalifiseer positief wys op die funksionele voordele van korrupsie (die funksionaliste) soos groter effektiwiteit en lojaliteit ten opsigte van die stelsel (vergelyk Geldenhuys 1999:41-2).

Transparency International se klassifisering van wêreldwye korrupsie tydens 1999 plaas Suid-Afrika twee-en-dertigste met 'n gradering van 5,2 wat heelwat beter is as Kameroen se 1,4 en Tanzanië en Nigerië se 1,9, maar beduidend swakker as Denemarke se 10, Finland se 9,6 en Swede se 9,5 (Basson 1999:10-1). 'n Meer onlangse peiling van die *Wêreld-Ekonomiese Forum* (WEF) plaas Suid-Afrika derde beste in Afrika met 'n punt van 4,83, maar dit is steeds baie swak in vergelyking met byvoorbeeld Skandinawiese state (Van Tonder 2003:4). *Transparency International* se 2003-indeks plaas Suid-Afrika 48ste met 'n punt van 4,4 wat swakker is as die staat se posisie in 1999 (vergelyk Finland se 9,7; Singapoer se 9,4; en Swede se 9,3) (Anon 2003:2). Finansiële wanbestuur wat saamhang met 'n kultuur van wanbetaling vir dienste is daarvoor verantwoordelik dat 89% van munisipaliteite in die Oos-Kaap op die rand van bankrotskap verkeer, 37% in Gauteng en 44% in die Noordelike Provinsie. Die Wes-Kaap, Vrystaat en Noordwes is beter daaraan toe met onderskeidelik 8%, 13% en 11% van munisipaliteite wat finansiële bankrotskap in die gesig staar (vergelyk Youens

2003:18–21 vir besonderhede oor die krisis van plaaslike regering in Suid-Afrika). Faktore soos hierbo vermeld, beïnvloed die effektiewe funksionering van die stelsel en dra by tot disfunksionaliteit – 'n direkte gevolg van stelselwrywing.

Ontoereikende grensbeheer en die manifestering hiervan ten opsigte van 'n vlugtelingeprobleem is 'n verskynsel wat met stelselwrywing verband hou en in uiterste gevalle tot dinamiese ekwilibrium kan lei. Afrikastate word uitgesonder as die vasteland waar die vlugtelingkwestie die ergste is. Hoewel Afrika slegs 13% van die wêreldbevolking huisves, word 30%, oftewel 3,6 miljoen, van die 12,1 miljoen vlugtlinge wêreldwyd hier aangetref, terwyl 17,1 miljoen mense in Afrika as ontworteld (displaced persons) aangedui kan word (Crisp 2002:19-20).

Hoewel disfunksionaliteite binne die stelsel aanwesig is, word die ekwilibrium van die stelsel op die korter termyn nie wesenlik deur stelselstres beïnvloed nie. Trouens, die primêre funksies van die politieke stelsel soos georganiseer ten opsigte van *justisie, wet en orde, verdediging, gesondheid en daardie administratiewe funksies wat die kontinuïteit van die politieke stelsel of staat bepaal*, word nie fundamenteel hierdeur geraak nie. Indien stelselwrywing steeds groterwordende afmetings aanneem, kan dit die terrein voorberei vir dit wat as **dinamiese ekwilibrium** voorgehou kan word, deurdat die kritieke funksies soos hierbo genoem ook geraak word.

4.2 Dinamiese ekwilibrium

'n Toestand van dinamiese ekwilibrium verwys na situasies waar 'n omgewingskrisis (hoe ook al gedefinieerd), 'n onbepaalde dinamika (onvoorspelbare verandering) tot gevolg kan hê, wat abnormale eise aan die vermoëns (kapasiteite) van die stelsel stel. Hierdie dinamika bedreig nie die stelsel in sy geheel nie, en kan tydsgebonde ('n oorlog wat oor 'n bepaalde periode strek), plekgebonde ('n krisis in 'n bepaalde streek, soos die onlangse poging van Capriviane om van Namibië af te skei) en/of terreingebonde, [die uitbreek van 'n epidemie (malaria, ebola en andere), of politieke onstabieliteit, of die opskorting van die demokrasie in state soos Lesotho (1998), Nigerië (1991) en Pakistan (1999)] wees. Kenmerkend van dinamiese ekwilibrium is die voorkoms van patroonveranderlikes, oftewel versteurings in die orde en reëlmaat van die stelsel, wat kontinuïteit in voortbestaan beïnvloed. Krisisbestuur en noodmaatreëls is soms noodsaaklik om ekwilibrium te herstel en in stand te hou. Sedert onafhanklikheid op 18 April 1980 het daar in Zimbabwe 'n noodtoestand geheers ten einde 'n vorm van ekwilibrium te verseker, terwyl Suid-Afrika voor 1994 deur middel van die gebruik van veiligheidswetgewing en later selfs noodtoestande 'n politieke ekwilibrium probeer handhaaf het.

Ten tyde van dinamiese ekwilibrium kan 'n patroon bekend as stelseluitwyking (system defection) na vore tree. Dit kom daarop neer dat die onvermoë van die staat om behoorlike en gehaltdiens op bepaalde terreine te lewer, veroorsaak dat ander instellings buite die openbare sektor (soms die korporatiewe sektor) hierdie taak begin oorneem. Die opkoms van private onderwys, veiligheidsinstellings buite die staat wat verantwoordelik is vir die handhawing van wet en orde, asook private gevangnisse kan binne die Suid-Afrikaanse konteks as voorbeelde dien. Hoewel hierdie tendense uitsonderlik is, kan dit lei tot 'n verlies aan staatsmag en selfs kompeterende politieke magsbasisse in die hand werk.

Wanneer toestande van dinamiese ekwilibrium betree word, kan die kritiese funksies van die politieke stelsel soos *wet en orde*; *die strafregstelsel*; *verdediging*; *gesondheid*; *onderwys en noodsaaklike burokratiese en administratiewe sake* onder groot druk verkeer en selfs 'n onvermoë toon om noodsaaklike dienste te lewer binne die konteks van dit wat vroeër as die gesaghebbende toewysing van waardes voorgehou is. Politieke tendense soos geassosieer met **praetorianisme** en die **swakstaat-dinamika**, kan met toestande van dinamiese ekwilibrium, en soms disekwilibrium, geassosieer word en verdien om duideliker omlyn te word.

Praetoriaanse samelewingstoestand: Met praetoriaanse samelewingstoestand word bedoel "a society which lacks law, authority, cohesion and discipline and consensus, where private interests dominate public ones, where there is an absence of civic obligation and civic duty, where in short political institutions are weak and social forces strong" (Huntington 1965:416.) Praetoriaanse samelewingstoestand word gekenmerk deur hoë vlakke van politieke deelname en lae vlakke van institusionalisering wat tot politieke onstabiliteit en selfs politieke verval kan lei en in skerp kontras staan met die sogenaamde "civic society" (burgerlike samelewing), waar hoë vlakke van sowel deelname as politieke institusionalisering ekwilibrium in die hand werk. 'n Belangrike kenmerk van praetoriaanse samelewingstoestand is die betrokkenheid van militêre instellings op die terrein van die politiek – dikwels om orde, stabiliteit en 'n vorm van ekwilibrium te herstel en in stand te hou. (Vergelyk Huntington 1965:415-7; 1968:72-92, 192-4; Perlmutter 1966:306; 1977:90.) Perlmutter (1977:89) wys ook daarop dat "(u)nder praetorian conditions, many civil-military combinations become possible: the army can take over the government with or without the consent of civilian politicians, on their behalf or against them, with the aim of replacing one civilian group with another or with the aim of eliminating rivals in the military". In toestande van uiterste politieke onstabiliteit word die weermag of militêre instellings die laaste uitweg vir die herstel van ekwilibrium, voordat die samelewing disintegreer en in totale disekwilibrium verval (vergelyk ook Pye 1962:84). In hierdie opsig beskryf Huntington (1968:225, 232-3) militêre instellings as "*the guardians and perhaps*

the purifiers of the existing order", en verder: "The guardian role of the military is based on the premise that the causes of military intervention arise from a temporary and extraordinary disruption of the political system." Die groot getal militêre bewinde sedert veral die Tweede Wêreldoorlog in Latyns-Amerika en Afrika, maar ook ander dele van die Derde Wêreld, is simptome van praetoriaanse politieke toestande (vergelyk Huntington 1968:1-8; Palmer, 1989:247-256). State waar praetoriaanse samelewingstoestande tot hoë vlakke van militêre inmenging op die terrein van die politiek gelei het, sluit in: El Salvador, Nicaragua, Burundi, Burkina-Faso, Argentinië, Benin, die Sentraal-Afrikaanse Republiek, Togo, Ekwatoriaal Guinee, Gautemala, Brasilië en Nigerië. (Vergelyk Palmer 1989:233-58; Duvenhage 1997:26-30.) Dit is binne hierdie konteks dat Huntington (1968:4) die situasie in baie derdewêreldstate soos volg opgesom het: "Throughout Asia, Africa and Latin America, there was a decline in political order, an undermining of the authority, effectiveness and legitimacy of government ... Not political development but political decay dominated the scene."

Onder praetoriaanse toestande is dit volgens Huntington (1968) moontlik dat die militêre instellings destelseienskappe² binne die konteks van politieke verval kan teëwerk deur 'n nuwe politieke orde te help inisieer. Militêre bewinde het in die verlede die funksie vervul om van korrupte regerings en diktature ontslae te raak en die weg gebaan vir demokratiese verkiesings en burgerlike regerings. In hierdie opsig kan die militêre mag dus optree as 'n teenvoeter vir politieke verval. Militêre betrokkenheid kan egter ook politieke onstabiliteit versnel en patrone van politieke verval aanhelp soos die situasie in die Ivoorkus tans beklemtoon. Militêre konflik tussen troepe lojaal aan president Laurent Gbagbo was teen die einde van 2002 en die begin van 2003 in 'n ernstige burgeroorlog met rebelle gewikkel. Franse militêre betrokkenheid het soms tot 'n eskalاسie van politieke konflik gelei (Cornish 2003:14).

'n Situasie wat belangrike raakpunte het met praetoriaanse politiek is die swakstaats-dinamika wat ook gelees moet word binne die konteks van dinamiese ewewilgrium, oftewel onewewigtige politieke verandering wat die ritme en patroon van die stelsel versteur, sonder om noodwendig die voortbestaan hiervan regstreeks in gedrang te bring.

Die swakstaatsdinamika: Swak state het 'n beperkte vermoë om politieke spelreëls af te dwing en daardie politieke instelling te wees wat soewereiniteit geniet ingevolge die gesaghebbende toewysing van waardes. 'n Swakstaatsdinamika dui op 'n beperkte vermoë om sosiale beheer uit te oefen wat volgens Migdal (1988:4)

² Met destelseienskappe word basies bedoel die politiek van vloeibaarheid en word daar verwys na faktore wat die orde en struktureienskappe van die politieke stelsel ondermyn.

neerkom op 'n beperkte vermoë en selfs 'n onvermoë om die samelewing of segmente daarvan binne te dring, sosiale verhoudings binne die samelewing te reguleer en menslike en natuurlike hulpbronne te ontgin en doelmatig in die belang van die hele samelewing aan te wend. 'n Onvermoë aan die kant van die staat om waardes en skaars middele gesaghebbend toe te wys, laat ruimte aan ander entiteite (hoe ook al gedefinieer), om hierdie funksie in 'n beperkte of minder beperkte sin oor te neem. Die mobilisasie en organisasie van steun en die vestiging hiervan wat betref institusionele magsbasse, veronderstel onderlinge patrone van konflik waar die staat in uiterste gevalle gerelativeer word tot een akteur naas andere. In hierdie verband merk Migdal (1988:40) op dat "(w)here an environment of conflict persists, states have been at loggerheads with kinship and ethnic groups and others. Each has struggled to establish the currency of social control in what it leaders consider its domain, each has offered the wherewithal for people's strategies of survival."

Binne die swakstaatsdinamika het die staat nie meer die alleenseggenkap oor die gesaghebbende toewysing van waardes nie, maar berus dit by 'n veelheid van akteurs wat in wedywerende, konflikterende of selfs in 'n gewelddadige verhouding tot mekaar staan. Daardie akteur of kombinasie van akteurs wat sodanige verhouding oorheers, slaag daarin om 'n oorlewingstrategie wat betref kontinue voortbestaan op 'n korter of langer termyn te verseker. 'n Tendens bekend as krygsheerisme (war lordism) soos aangetref in onder meer Ethiopië en Soedan kan as manifestasie van 'n swakstaatsdinamika voorgehou word. (Vergelyk Migdal 1988:35, 37, 39, 91–3, 247–55, vir 'n akademiese ontleding van die rol van "strong men" en die manifestering hiervan wat betref krygsheerisme.)

Binne die konteks van die swakstaatsdinamika is die staat oppermagtig, maar nie alleen verantwoordelik vir die gesaghebbende toewysing van waardes nie. Hierin lê die onderskeid tussen dinamiese ewilbrium en disekwilbrium. Wanneer 'n staat sy oppermagtige posisie verloor, word die weg gebaan vir 'n periode van disekwilbrium, maar beteken dit nie noodwendig die opskorting van die "juridiese staat" (internasionale erkenning) nie. Die swakstaatsdinamika kan impliseer dat individue terselfdertyd aan meer as een konflikterende instelling of organisasie kan behoort. Die meerderheid state in die Derde Wêreld kwalifiseer in 'n mindere of meerdere mate om as swak state soos hierbo getipeer, voorgehou te word. Swaziland se onvermoë om die vakbondbeweging te institusioneeliseer en die politieke onstabieleite wat gevolg het op verkiesings in state soos Lesotho, Zimbabwe en Nigerië, maar veral soms religieuse en etniese konflikte in state soos Nigerië, Soedan, Kenia, Rwanda, Burundi en selfs Namibië verteenwoordig eiesoortige manifestasies van dit wat as die swakstaatsdinamika getipeer kan word.

Voortdurende dinamiese ekwilibrium gepaardgaande met 'n progressiewe verlies van sosiale beheer deur die staat kan uitloop op disekwilibrium – oftewel 'n toestand waar die staat se vermoë om waardes gesaghebbend toe te wys gebalanseer en selfs oortref word deur ander akteurs binne die samelewing. In hierdie omstandighede is die staat besonder kwesbaar en is die rigting van verandering onvoorspelbaar, die tempo snel en die wyse telkens gewelddadig van aard.

4.3 Disekwilibrium

'n Toestand van disekwilibrium verwys na 'n situasie waar die staat sy posisie as soewereine politieke instelling verloor en in 'n konflikterende en soms gewelddadige verhouding staan tot ander binnelandse politieke akteurs ten opsigte van wie nou eintlik vir die gesaghebbende toewysing van waardes verantwoordelik is. Die toestand kan ook vertolk word as die ekstreme vergestaltung van praetorianisme en die swakstaatsdinamika. In dié fase het die "empiriese staat" bykans opgehou funksioneer, maar bestaan dit steeds wat betref internasionale erkenning (juridies gedefinieer). Migdal (1988:40, 177) se vertolking van die swakstaatsdinamika sluit hierby aan waar hy na die omstandighede verwys as "weblike societies (which) have survived with social control dispersed among various social organizations having their own rules rather than centralized in the state or organizations authorized by the state" en verder, "(I)n their battle for social control, states have usually not faced the opposition of fortified large armies, but scattered, small social organizations jealously protecting enclaves of social control."

Konflikterende magsbasisse binne die raamwerk van die staat lê soms ten grondslag van onvoorspelbare patrone van politieke verandering waarin die staat (een akteur naas andere) 'n onvermoë openbaar om kontinuïteit in voortbestaan te verseker wat betref die sekuriteit, lewensmiddele en ander sosiale behoeftes, gedefinieer as oorlewingstrategie. In uiterste gevalle maak gebrekkige politieke orde en struktuur plek vir chaos waarin die individu hom wend tot ander groeperinge as die staat om politieke oorlewing te verseker. Met politieke chaos word bedoel 'n komplekse samehang van politieke faktore in onderlinge interaksie waarin politieke onvoorspelbaarheid eerder as die omgekeerde toonaangewend is. In hierdie fase word politiek presies dít waarna Hobbes (1946:64) verwys as "a restless struggle for power which ceaseth only in death".

Anders as in toestande van ekwilibrium waar die politieke spelreëls vanuit die struktuur gedefinieer word, is dit nou eerder aanpassing ter wille van oorlewing in 'n omgewing waar die sterkere domineer, al is dit net tydelik, soos wat toestande in

state soos die DRK, Sierra Leone, Liberië, Somalië en in die groot Meregebied onlangs geïllustreer het. Die uitgebreide aard van disekwilibrum in derdewêreld-state word bevestig deur die feit dat meer as 'n derde van bogenoemde kategorië deur afskeidingsbewegings bedreig word, terwyl 75% van alle gewapende konflikte sedert die Tweede Wêreldoorlog lae intensiteitsoorloë was met 'n sterk intra-staatskarakter (Palmer 1989:246; Van Creveld 1991:20).

Disekwilibrumtoestande kan daartoe meewerk dat 'n kritieke drempel (soms voorgehou as 'n bifurkasiepunt) oorgesteek word wat tot die opskorting van die politieke stelsel (voorgehou as staat), ook in die juridiese sin, kan lei.

4.4 Stelselineenstorting

Stelselineenstorting verwys na 'n toestand waar die staatstruktuur 'n drenkeling geword het binne die dinamika van 'n snelveranderende politieke omgewing en waar orde en reëlmaat eie aan stelselpatrone (die politiek van struktuur) plek gemaak het vir 'n andersoortige "reëlmaat" en "orde" wat met chaotiese stelsels³ geassosieer kan word.

Die dinamika van stelselineenstorting word gekenmerk deur onvoorspelbaarheid, disekwilibrum, die afwesigheid van stelselgebonde konflikbestuursmeganismes en die vervanging hiervan deur patrone van ongekontroleerde politieke geweld. As verskynsel kan stelselineenstorting onder verskillende omstandighede manifesteer.

'n Periode van swak politieke bestuur en 'n onvermoë om eise vanuit 'n veranderende politieke omgewing na behore aan te spreek kan patrone van politieke erosie (geleidelike inkrimentele politieke verval) in die hand werk. Dit beteken dat politieke verval deur die geïdentifiseerde fases van wrywing, dinamiese ekwilibrium en selfs disekwilibrum beweeg tot by die punt van stelselineenstorting. 'n Klassieke politieke rewolusie soos geassosieer met Frankryk (1789), Rusland (1917) en Mexiko (1910) stem met die aanloop tot stelselineenstorting ooreen en wel met dit waarna Crane Brinton en andere verwys as 'n rewolusionêre oorname. Pettee (1971:100) beskryf die veranderingspatroon soos volg: "The revolution does not begin with the attack of a powerful new force upon the state. It begins simply with the sudden recognition by almost all the active and passive members that the state no longer exists." Slegs 'n baie beperkte vorm van geweld is dan nodig om die bestaande politieke stelsel te vernietig. Nuwe groeperinge word dan polities

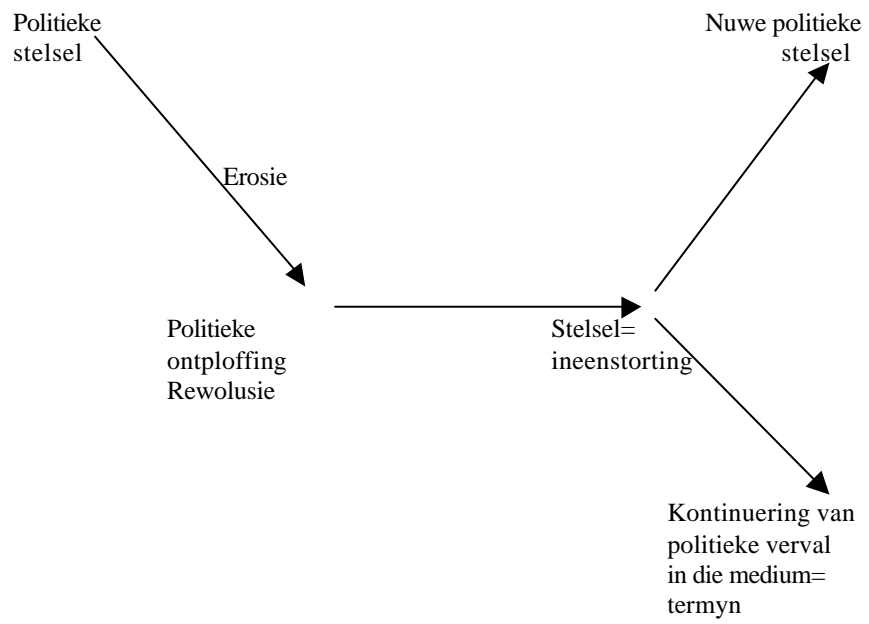
³ Die konsep "chaotiese stelsels" is wesenlik 'n paradoks oftewel die integrering van opponerende idees/konsepte/handelings. Chaos-teoretici beweer egter dat daar binne die oënskynlike chaos 'n onontdekte orde en reëlmaat aanwesig kan wees. Daarom word die konsep "chaotiese stelsels" gebruik. Hierdie konseptualisering word ondervang binne die raamwerk van oorlewingspolitiek wat 'n eiesoortige orde en ritme weg van die politiek van struktuur veronderstel en beklemtoon.

gemobiliseer wat aan nuwe stelselpatrone beslag kan gee. Indien nuwe politieke groeperinge nie hul politieke beheer kan vestig nie duur politieke onstabiliteit voort. Geldenhuys (1999:44-6) verwys hierna as "ineengestorte state" (collapsed states) en beklemtoon die eienskap van gefragmenteerde soewereiniteit. Zartman (1995:1) beskryf die toestand as "a situation where the structure, authority (legitimate power), law and political order have fallen apart and must be reconstituted in some form, old or new".

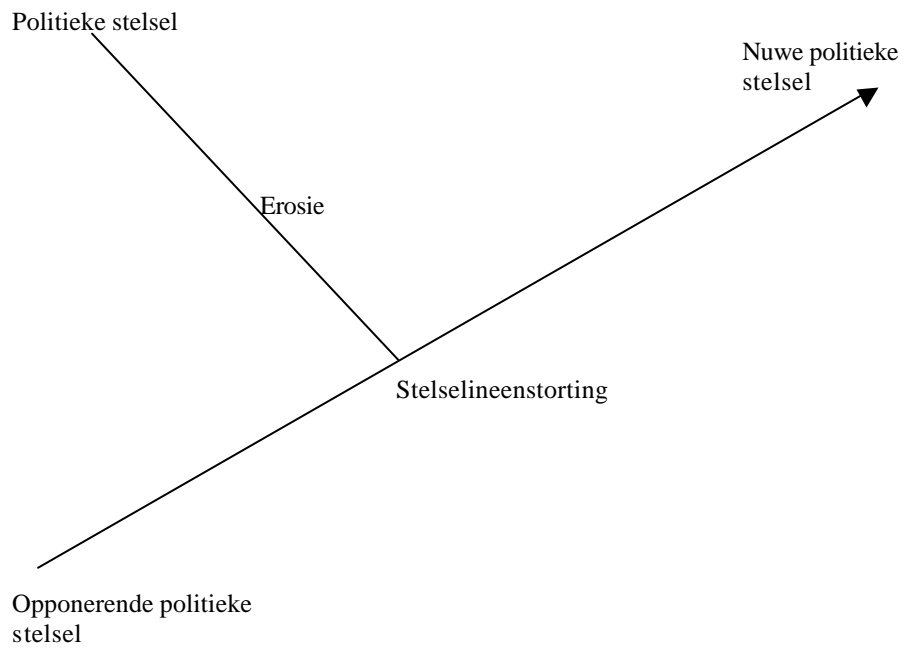
Stelselineenstorting kan ook teweeggebring word deur die mobilisasie en organisasie van steun in opposisie tot 'n bestaande staat (politieke stelsel). Die totstandkoming van rewolusionêre bewegings wat die terrein voorberei het vir rewolusionêre oorlogvoering en uiteindelik die oornome van 'n bestaande politieke stelsel, fasiliteer in hierdie geval stelselineenstorting. Hierdie patroon van stelselineenstorting het suksesvol plaasgevind in China (1948), Kuba (1959), Algerië (1960/1) en Viëtnam (1974). Die patroon van politieke verandering (anders as die voorafgaande patroon) is 'n beplande en georkestreerde poging tot stelselvernietiging en 'n gepaardgaande stelseloornome. Die rewolusionêre groepe wat die politieke oornome bewerkstellig, word die voertuig vir die skepping van 'n nuwe staat en voldoen sodoende aan die vereistes van 'n volwaardige rewolusie (vergelyk Huntington 1968:313), naamlik die vestiging van 'n nuwe owerheidsvorm, orde, stabiliteit en stelselpatrone waar 'n ekwilibrium na die politieke onstabiliteit herstel word. In hierdie opsig wys Huntington (1968:308) daarop dat: "(A)ll revolutions involve modernization in the sense of the expansion of political participation; some revolutions also involve political development in the sense of the creation of new patterns of political order."

'n Ander patroon van stelselineenstorting is die geleidelike erosie van die politieke stelsel tot by die punt waar 'n stelselinploffing die meganisme is wat stelselineenstorting in die hand werk. In plaas van 'n uitploffing ('n rewolusie) berei die inploffing die weg voor vir die sogenaamde ineengestorte state. Hierdie kategorie van stelselineenstorting is die moeilikste omgewing om stelselpatrone en die politiek van struktuur weer in plek te plaas. Voorbeelde van state waar hierdie vorm van politieke verval as 'n patroon van politieke verandering voorgekom het, sluit in die DRK, Somalië, Soedan en Angola. Die dood van Savimbi, 'n skietstilstand en die daaropvolgende vredespogings in Angola, asook die onderhandelings oor vrede in die DRK onder leiding van Suid-Afrika, is pogings om die skerwe van gebreekte politieke stelsels aanmekaar te las ten einde 'n vorm van politiek van struktuur in die onderskeie state te laat inslag vind.

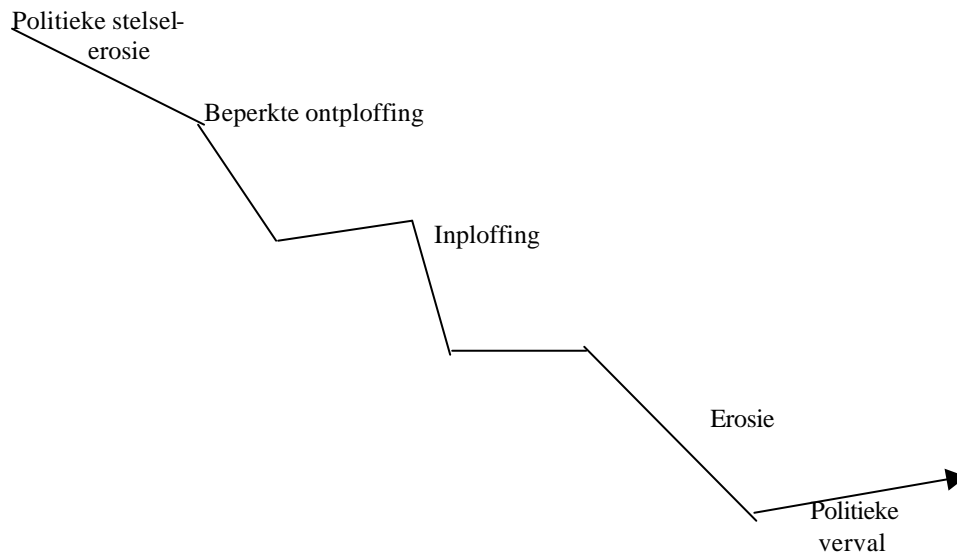
Die drie geïdentifiseerde scenarios met betrekking tot stelselineenstorting, soos hierbo bespreek, kan skematies soos volg voorgestel word:



Klassieke rewolusie as patroon van politieke verval/ontwikkeling



Moderne rewolusie as patroon van politieke verval/ontwikkeling



Patrone van politieke onstabiliteit wat politieke verval bevorder

Wat betref die teoretiese teenstelling van die politiek van struktuur versus oorlewingspolitiek kan patrone van politieke verval soos volg voorgestel word:

JOERNAAL/JOURNAL

DUVENHAGE

DIAGRAM

POLITIEKE ONTWIKKELING

POLITIEKE VERVAL

Ten opsigte van die gestelde doelwit is die vraag wat nog beantwoord moet word: *Wat lê ten grondslag van die verskynsel van politieke verval as 'n patroon van politieke verandering?* Aan hierdie aspek word ten slotte aandag gegee.

5. FAKTORE WAT POLITIEKE VERVAL BEVORDER

Faktore wat politieke verval in die hand werk, is uiters ingewikkeld en kan ingrypend verskil van politieke stelsel tot politieke stelsel. In dié afdeling word daar baie kortliks op enkele faktore gewys wat politieke verval oor die algemeen bevorder. Die breë identifisering van faktore geskied binne die sosiale, politieke, ekonomiese en internasionale kontekste as verwysingsraamwerk. Die analise van faktore is nie gerig op 'n verklaring nie, hetsy kousaal of kontekstueel.

5.1 Die sosiale konteks

Dit word algemeen aanvaar dat politiek, en by implikasie, die staat, 'n verlengstuk is van die groter samelewing (hoe ookal gedefinieerd) en dat kenmerke en eienskappe van die samelewing noodwendig ook op die gebied van die politiek moet neerslag vind. Die staat in sy huidige formaat (en meer spesifiek die nasiestaat) veronderstel 'n bepaalde sosiale onderbou wat as 'n nasie voorgehou kan word.⁴ Met 'n nasie word bedoel 'n groep mense wat verenig is rondom taal, religie, geskiedenis, politieke kultuur, tradisies en simbole en die manifestering daarvan ingevolge 'n bepaalde politieke bewussyn (vergelyk Heywood 1997:104). Die afwesigheid van nasieskap binne geïdentifiseerde staatsgrense ('n toestand wat op 'n meerderheid van state, veral state met 'n koloniale agtergrond, van toepassing is) is 'n potensieel ernstige oorsaak van politieke onstabieleit en afhangend van hoe dit politieke bestuur word, kan dit tot patrone van politieke verval wat betref oorlewingspolitiek bydra.

Voorbeelde hiervan is die groot getal intra-staat-konflikte in state soos Angola, Rwanda, Burundi, die DRK, Somalië, Soedan, Ethiopië, Nigerië, Brazzaville-Kongo, Sierra-Leone, Sri Lanka, Israel, Indië en state in Sentraal-Europa.

Die impak van die samelewing op stelselstabiliteit kan teen die agtergrond van Kaplan (1994:46) se beskrywing van Wes-Afrika beter aangedui word: "West Africa is becoming the symbol of worldwide demographic, environmental and societal stress, in which criminal anarchy emerges as the real strategic danger. Disease,

⁴ Die konsep "nasie" is meer inklusief as "volk". Laasgenoemde verwys na etniese komponente van die samelewing, byvoorbeeld die Zoeloevolksgroep, ens. Met 'n nasiestaat word bedoel 'n staat wat beskik oor meer as een volksgroep wat saamwoon binne die geografiese verwysingsraamwerk van 'n staat en 'n bepaalde lojaliteit (patriotisme) teenoor die betrokke staat vertoon.

overpopulation, unprovoked crime, scarcity of resources, refugee migrations, the increasing erosion of nation states and international borders, and the empowerment of private armies, security firms and international drug cartels are now most tellingly demonstrated through a West African prism." 'n Samelewing wat hierdie vlakke van onstabiliteit onderhou, kan onmoontlik op stelselstabiliteit aanspraak maak. Etniese en/of rasgebonde en/of religieuse verdelings in samelewings bevorder toestande van politieke onstabiliteit wat op hulle beurt eise stel aan die stelsel wat, indien dit nie behoorlik hanteer word nie, tot patrone van stelselverval kan aanleiding gee.

5.2 Die politieke konteks

Die onvermoë van 'n politieke bedeling om op 'n betreklik permanente grondslag waardes en skaarsmiddele op so 'n wyse toe te wys dat die burgers wat betref sekuriteit, lewensmiddele en sosiale behoeftes kontinuïteit in voortbestaan ervaar, het hier betrekking. Hierdie aspek kan beoordeel word deur onder meer nasiebou (die samelewing) en staatsbou (politieke struktuur) met mekaar in verband te bring. Wanneer die eise/insette (patrone van politieke deelname) afkomstig vanuit die politieke omgewing (voorgehou as die samelewing) groter is as dit wat struktureel politieke hanteer kan word, is patrone van stelselstres, dinamiese ewilibrum en selfs disekwilibrum voorspelbaar. Die Huntingtonese (1968:4) dat "(political decay) was in large part the product of rapid social change and the rapid mobilization of new groups into politics coupled with the slow development of political institutions" is hier van toepassing. Die onvermoë van politieke strukture (staat) om ten opsigte van legitimiteit en effektiwiteitskriteria sake vanuit die politieke omgewing doelmatig aan te pak, lê aan die wortel van patrone van politieke verval. Met legitimiteitskriteria word bedoel die nodige politieke ondersteuning om geloofwaardig te wees, terwyl effektiwiteitskriteria afwerk op die funksionele vermoë van die staat. Laasgenoemde het te make met die vlakke van institusionalisering en verwys na ander sake soos aanpasbaarheid, kompleksiteit, outonomie van instellings, asook die onderlinge samehang van strukture (vergelyk Huntington 1968:13-24). Uitgaande van bogenoemde vertrekpunt word dit gestel dat "a society with highly institutionalized governing organization and procedures is more able to achieve its public interest" en verder: "The capacity to create ... institutions ... is in short supply in the world today."

In wese is politieke verval binne dié verband omgekeerd eweredig aan die mate van staatsbou en die gepaardgaande vlakke van politieke institusionalisering wat bereik is. Dit wil sê, hoe meer beperk die vlak van staatsbou en politieke institusionalisering is, hoe groter is die potensiaal van politieke verval.

5.3 Die ekonomiese konteks

Die ekonomiese grondslag en prestasie van enige politieke stelsel is bepalend vir die mate van stelselstabiliteit of onstabiliteit wat ervaar word. Die verhouding tussen ekonomiese en politieke aspekte is soms deurslaggewend vir die mate van stelselekwilibrium of disekwilibrium wat ervaar word. Die aard van die verhoudings is meestal baie kompleks en liniêre oorsaak-gevolg-relasies (kousaliteit) kan nie sonder meer uitgewys word nie. Verder is unieke verhoudings wat in een politieke omgewing van toepassing is, nie sonder meer van toepassing op 'n ander omgewing nie.

Die kompleksiteit van verhoudings word beklemtoon deur die feit dat hoë vlakke van ekonomiese groei sowel as negatiewe of beperkte ekonomiese groei tot stelsel-onstabiliteit kan lei. Ten opsigte van eersgenoemde wys Huntington (1991:69) daarop dat ekonomiese groei "*raises expectations, exacerbates inequalities, and creates stresses and strains in the social fabric that stimulate political mobilization and demands for political participation*" (politieke onstabiliteit). Dit is 'n bekende feit dat ekonomiese groei verwagtinge in die hand werk wat op hulle beurt patrone van politieke onstabiliteit en selfs rewolusie kan aanhelp. Aan die ander kant kan beperkte vlakke van ekonomiese groei en produksie skaarsheid aanhelp wat, soos tans in Zimbabwe die geval is, patrone van politieke onstabiliteit bevorder. Politieke onstabiliteit as uitvloeisel van voedselskaarsheid in state soos Malawi, Lesotho, Zimbabwe, Namibië en Swaziland is bekend en blyk 'n groterwordende probleem te word wat stelselstabiliteit kan beïnvloed.

Uitgaande van die vertrekpunt dat ekonomiese onstabiliteit tot politieke onstabiliteit lei, is dit belangrik om daardie faktore te identifiseer wat ekonomiese onstabiliteit in die hand kan werk. 'n Tipering van belangrike faktore in dié verband sou kon insluit: hoë en lae vlakke van ekonomiese groei; lae per capita-inkomstes; die gaping tussen ryk en arm; die afwesigheid van 'n gevestigde middelklas en omstandighede wat ontwikkeling strem. Dit moet egter beklemtoon word dat elke politieke stelsel eiesoortig is en dat stelselstabiliteit afhang van 'n komplekse samehang van politiek-ekonomiese faktore wat uniek is aan bepaalde stelsels en die samehang van stelsels in die globale era.

5.4 Die internasionale omgewing

'n Onstabiele internasionale omgewing, hetsy regionaal of globaal, het 'n baie belangrike impak op stelselstabiliteit, of -onstabiliteit. Die politieke periode bekend as die Koue Oorlogfase was 'n tydperk van ongekende politieke stabiliteit op die globale vlak. Talle swak state het die aard van internasionale konflik (die

ideologiese stryd tussen Oos en Wes) tot hul eie voordeel en in belang van stelselstabiliteit uitgebuit. Met die koms van 'n nuwe wêreldorde het 'n nuwe dinamika begin geld wat Geldenhuys (1999:37) soos volg bewoord: "*Op hul beurt was Derdewêreldstate, veral in Afrika, nie meer in 'n posisie waar hulle allerlei gunste en gawes uit die supermoondhede kon pers nie. Die eksterne stutte wat ondemokratiese regerings teen hul eie ontevrede burgers beskerm het of wankelige state orent gehou het, het weggeval.*" Toe die relatief stabiele internasionale omgewing in die negentigerjare deur 'n nuwe wêreldorde vervang is, het stelsel-onstabiliteit, endemies aan baie state, soms skielik na die oppervlak gekom en was patrone van stelselverval meer opsigtelik.

Waar die internasionale omgewing sowel as die streeksomgewing onstabiel is, verskaf dit 'n baie gunstige scenario vir patrone van politieke verval. Suider-Afrika as streek is 'n goeie voorbeeld van 'n onstabiele omgewing waarin verskillende vorme van politieke onstabiliteit, ekonomiese ontbering, siektes soos MIV/Vigs, hongersnood en die vlugtelingvraagstuk, enkele voorbeelde is van omstandighede wat die streek destabiliseer en bydra tot patrone van politieke verval. Die NEPAD-inisiatief met as fokus veiligheid, sekuriteit, ekonomiese herstel, selfgesentreerde groei en sosiale opheffing, is juis 'n poging om die omstandighede soos hierbo genoem te transformeer en aan 'n "nuwe Afrika" gestalte te probeer gee. Die onsuksesvolheid van talle soortgelyke inisiatiewe, asook die mate van stelsel-onstabiliteit wat reeds in groot dele van die vasteland prominent is en streeksmoondhede se hantering van veral die Zimbabwe-kwessie, laat kenners minder optimisties oor die vermoë van NEPAD om 'n teenvoeter vir politieke verval te bewerkstellig.

6. TEN SLOTTE

Anders as die verwagtinge van die burgery of dele van die burgery, het politieke verandering nie altyd 'n positiewe uitkoms nie. Tendense soos demokratisering, politieke transformasie en ontwikkeling word telkens in die skadu gestel deur veranderlikes wat met politieke verval geassosieer kan word. Trouens, tendense van negatiewe politieke ontwikkeling (voorgehou as politieke verval), is 'n prominente politieke verskynsel in die wêreldpolitiek en veral in voormalige koloniale gebiede in onder meer Afrika en Suider-Afrika. Ook Suid-Afrika staan nie los van tendense wat met politieke verval geassosieer kan word nie.

Ten opsigte van 'n bepaalde konseptualisering van politiek word politieke verval geassosieer met die onvermoë van politieke instellings om ekwilibrium en stelselstabiliteit te bewerkstellig in 'n omgewing wat onstabiel is en waarin oorlewingspolitiek 'n modus operandi geword het. Die onvermoë tot die hand-

hawing van staatsoewereiniteit, die konstruktiewe ontwikkeling en aanwending van hulpbronne, kapasiteitskepping vir die lewering van noodsaaklike dienste en praktyke van goeie regering, is belangrike kriteria met betrekking tot die mate waarin politieke verval aanwesig is. Patrone van politieke verval is noodwendig die "empiriese" staat aan, terwyl die juridiese staat eers 'n slagoffer word van 'n meer gevorderde fase van politieke verval. Na laasgenoemde word ook verwys as die sogenaamde "collapsed states".

Die afwesigheid van politiek van struktuur en die manifestering van politiek van oorlewing kan op 'n progressiewe skaal aangedui word wat betref verwante prosesse soos stelselwrywing, dinamiese ekwilibrium, disekwilibrium en stelsel-ineenstorting. In wese kom bogenoemde patroon van politieke verandering neer op destelselpatrone van politieke verandering. Toestande van stelsel-ineenstorting is die resultaat van klassieke en moderne patrone van rewolusionêre verandering, asook daardie patroonveranderlikes wat met politieke inploffings verband hou. Die patroon van stelselverval en -ineenstorting is vanuit 'n institusionaliserings-perspektief die moeilikste om te bestuur tot stelselontwikkeling en ekwilibrium.

Ten opsigte van die diagrammatiese voorstelling soos aangebied, kan die mate van politieke verval vasgestel word deur op die patroonmatighede eie aan 'n destelselanalise te konsentreer. Hiervolgens kan die graad van politieke verval, ooreenkomstig kriteria ontleen aan elke fase, beoordeel en vasgestel word.

Patrone van politieke verval is die direkte gevolg van onstabiele faktore en die manifestering daarvan in die geïdentifiseerde sosiale, politieke, ekonomiese en internasionale kontekste van die geïdentifiseerde samelewing. 'n Onstabiele samelewing ten opsigte van een of meer van die terreine moet noodwendig patrone van politieke verval in die hand werk, terwyl endemiese toestande van onstabieleit op 'n kontinue wyse tot politieke en institusionele verval moet lei.

In die Suid-Afrikaanse politieke konteks, soos ook in talle ander politieke kontekste, is die aanwesigheid van verskynsels wat met politieke verval geassosieer kan word, soms duidelik waarneembaar en beklemtoon dit die noodsaaklikheid van remediërende politieke maatreëls om die negatiewe effek hiervan teë te werk. In belang van suksesvolle politieke transformasie sal die werklikheid van politieke verval in ons samelewing daadwerklik aangespreek moet word.

BIBLIOGRAFIE

- Anon 2003. South Africa 48th in the world corruption stakes. **Citizen** 8 October: 2.
- Basson D 1999. The old and the new corruption. **Finance Week** 24 September: 10-1.
- Bill JA and Hardgrave RL 1970. **Comparative politics: the quest for theory**. Columbus, Ohio: A Bell and Howell.
- Cornish JJ 2003. Instability returns to Côte d'Ivoire. **Weekly Mail and Guardian** 4 September: 14.
- Crisp J 2002. Africa's refugees. **Conflict trends** 2: 19–27.
- Desch MG 1996. War and strong states, peace and weak states. **International organization** (50) 2: 237–68.
- Du Plessis LJ 1941. **Die moderne staat**. Stellenbosch: Pro Ecclesia.
- Duvenhage A 1992. Die transformasie van politieke instellings in oorgangstye – 'n analise van Huntington se denke. **Joernaal vir Eietydse Geskiedenis** 17(2): 20–59.
- Duvenhage A 1995. Die transformasie van politieke instellings in oorgangstye – 'n rekonstruksie, interpretasie en evaluasie van SP Huntington se teoretiese bydrae. Bloemfontein. (Ph.D-proefskrif – UV.)
- Duvenhage A 1997. Die institusionalisering van demokratiseringstendense. **Acta Academica** 30(1): 1–47.
- Duvenhage A 1998. Die krisis van die nasiestaat. **Acta Academica** 31(3): 1–35.
- Easton D 1965. **A systems analysis of political life**. New York: Alfred A Knopf (1st ed.).
- Geldenhuys D. Staatsverval. **Politeia** 18(2): 37–56.
- Herbst J 1996/7. Responding to state failure in Africa. **International security** 21(3): 120–144.
- Heywood A 1997. **Politics**. London: Macmillan.

- Hobbes T 1946. **Leviathan**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington SP 1965. Political development and political decay. **World politics** 17(2): 386–430.
- Huntington SP 1968. **Political order in changing societies**. London: Yale University Press.
- Huntington SP 1991. **The third wave: democratization in the late twentieth century**. London: University of Oklahoma Press.
- Jackson RH and Rosberg CG 1982. Why Africa's weak states persist: the empirical and juridical in statehood. **World politics** XXXV (1): 1–24.
- Kaplan RD 1994. The coming anarchy. **Atlantic monthly** 279(2): 21–34.
- Louw L 2004. Diktators se stoeledans. **Beeld** 4 Maart: 11.
- Mazrui AA 1995. The blood of experience: the failed state and political collapse in Africa. **World Policy, Journal** (9)1: 28–34.
- Merkel PH 1977. **Modern comparative politics**. Hinsdale: Dryden Press (2nd ed.).
- Migdal JS 1988. **Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World**. Princeton: Princeton University Press.
- Mynhardt MG 2002. Governance and political transformation. **South African society and politics**. UV: Bloemfontein.
- Palmer M 1989. **Dilemmas of political development: an introduction to the politics of the developing areas**. Ithaca, Ill: Peacock.
- Pettee GS 1971. **The process of revolution**. New York: Howard Fertig.
- Pye LW 1962. Armies in the process of modernization. In: Johnson JJ (ed.). **The role of the military in underdeveloped countries**. Princeton: Princeton University Press: 69–90.
- Sicker M 1991. **The genesis of the state**. New York: Praeger.

Van Creveld ML 1991. **The transformation of war**. New York: Simon and Schuster.

Van Tonder J 2004. Slimmes wat loop, rem groei. **Sake Rapport** 14 Maart: 1.

Van Tonder J 2003. Twee eerliker as SA. **Rapport** 15 Junie: 4.

Von Glahn C 1970. **Law among nations: an introduction to public international law**. Londen: Macmillan.

Weber M 1964. **The theory of social and economic organization**. New York: Free Press.

Youens B 2003. Local government as the focal point of delivery. **Focus** 30(1): 18–21.

Zartman IW 1995. Introduction: posing the problem of state collapse. In: Zartman IW (ed.). **Collapsed states: the disintegration and restoration of legitimate authority**. Boulder, Colo: Rienner. 1–4.