

1971

**KRONIEK
VAN
AFRIKA**

luchtelingenvraagstukken — Zuid-Afrika: de wapens achter
de dialog — Madagascar overstap en overhoop

regionalism and the formation of the OAU
individualism in an aspect of Igbo-religion
development of Ujamaa farming

KRONIEK VAN AFRIKA

1971/2 elfde jaargang

Voor het Afrika-Studiecentrum uitgegeven door Van Gorcum & Comp. n.v. Assen

Kroniek

Afrika's vluchtelingenvraagstuk, p.65 — Zuid-Afrika: De wapens achter de dialoog, p.71 — Madagascar overstag en overhoop, p.77

Artikelen

James H. Mittelman - Post-Colonial African Regionalism and the formation of the O.A.U., p.83
B. I. Chukwukere - Individualism in an aspect of Igbo Religion, p.106
Antony Ellman - Development of Ujamaa farming, p.113

Boekbesprekingen

P. Robson & D. A. Lury (ed.) - *The Economics of Africa* (J. H. Konter), p.131; John H. Orley - *Culture and mental illness* (A. E. Bayer), p.132; R. E. S. Tanner - *The witch murders in Sukumaland* (H. U. E. Thoden van Velzen), p.134; Alain Spacensky - *Madagascar* (P. A. Emanuel), p.135

Boekaankondigingen

door B. J. Ackermann en P. A. Emanuel

Mededelingen

CASHA

Redactie:

A. E. Bayer P. A. Emanuel K. L. Roskam

Administratie

Voor abonnementen, adreswijzigingen, enz.: Van Gorcum & Comp. n.v. Assen
Telefoon (05920) 15647 / Postgiro 802255

Jaarabonnement f 18,50 / studentenabonnement f 13,50 / losse nummers f 5,50

Verschijnt 4 × per jaar.

Afrika's vluchtelingenvraagstuk

De bevolking van de aarde is steeds in beweging geweest. Van de oudste tijden af zijn groepen mensen gebieden binnengetrokken waar anderen leefden en hebben die anderen onderworpen, verjaagd of om het leven gebracht. De volksverhuizingen van de vierde eeuw in Europa, de explosieve uitbreiding van Islam in de zevende en achtste eeuw, de storm der Mongoolse volken naar het zuiden en westen in de middeleeuwen, zijn hier maar enkele voorbeelden van. De Europese kolonisten drongen in de negentiende eeuw van het oosten van wat nu de Verenigde Staten zijn op naar het westen, een expansie waar de Indiaanse prairiebewoners het slachtoffer van werden. Ook in Australië werden de oorspronkelijke bewoners gedece-meerd door de uitzwerende Europeanen. Het is aan historici en polemologen voorbehouden, te speuren naar wetmatigheden in het optreden van verschijnselen waarbij het ene volk door het andere onder de voet wordt gelopen. Hier kan alleen worden geconstateerd dat ook in de twintigste eeuw het verschijnsel nog in allerlei vormen is waar te nemen.

De tweede wereldoorlog is in Europa aanleiding geweest tot de verdrijving van miljoenen uit gebieden waar ze geboren en getogen waren. Ook in Afrika is het niet anders. Men denke aan de Jihad (heilige oorlog) van Dan Fodioh, die met zijn Fulani uit het noorden kwam en de naar verhouding vruchtbare gebieden van wat nu Noord-Nigerië is binnenrukte en aan de grote volksbewegingen in Oost-Afrika, waarbij veenomaden landbouwvolken aan zich onderwierpen. Invasie van aantrekkelijke gebieden, verovering ervan en onderwerping of gedeeltelijke uitroeiing van de volken die er wonen zijn geen nieuw verschijnsel. Wél betrekkelijk nieuw is dat de slachtoffers van die gebeurtenissen, mensen die met een klein bundeltje op hun rug een goed heenkomen zoeken en eigen leven en dat van hun kinderen door de vlucht trachten te redden, een min of meer officiële status hebben verworven, van mensen die, als vluchtelingen, recht hebben op hulp. Het op het eerste gezicht merkwaardige feit doet zich voor dat regeringen die zelf betrokken zijn bij agressieve acties tegen delen van hun bevolking, of tegen inwoners van andere staten, wel vluchtelingen van over de grenzen opnemen en hun naar vermogen hulp doen toekomen. Het zoeken naar politieke oplossingen om het ontstaan van het verschijnsel 'vluchteling' te voorkomen, mag het verlenen van doelmatige hulp aan hen die om welke reden dan ook thuis niet langer konden leven, niet in de weg staan, daar is men het wel over eens. Dit blijkt uit het feit dat humanitaire initiatieven nationale en supra-nationale organisaties tot stand hebben gebracht die niet alleen ten doel hebben onmiddellijke nood van hen die uit hun dorpen zijn verdreven te lenigen, maar ook en vooral meer blijvende oplossingen voor ontwortelde groepen te vinden. De soms gehoorde tegenwerping van hen die hulpmaatregelen ten behoeve van vluchtelingen 'lapwerk' noemen en 'een wereld willen scheppen waarin vluchtelingen niet meer voorkomen' is even irreëel als de opvatting van de man die in een ingezonden stuk eerste hulp bij ongelukken afkeurde omdat naar zijn mening alleen het voorkomen van ongelukken waard was om na te streven. De invasie van koloniserende westerse mogendheden in de laatste helft van de negentiende eeuw vormt in dit proces maar een episode, zij het een langdurige. De afbakening van de Afrikaanse gebieden die die Europese nationale staten voor zich hadden opgeëist in

de 'scramble for Africa' en die op conferenties in Europa tot stand was gekomen, doorsneden Afrika zonder enige ethnische, politieke of geografische logica van Afrikaans gezichtspunt bezien. Zij waren niet meer dan het slordig resultaat van een compromis tussen de vertegenwoordigers van expansieve nationale staten, die op dat ogenblik de macht hadden de wet te stellen. Door onderlinge oorlogen tussen deze westerse imperiumbouwers (1e en 2e wereldoorlog) wisselden soms wel de machthebbers binnen deze Afrikaanse grenzen, maar die grenzen zelf bleven min of meer constant. (Bijv. Duits Zuidwest-Afrika bleef na 1918, toen het gebied Duitsland werd ontnomen, de vorm houden die het nu als omstreden beheersgebied van Zuid-Afrika nog heeft). Toen in de vroege jaren zestig de meeste Afrikaanse staten hun onafhankelijkheid verwierven, werd de handhaving van deze 'status quo' expliciet vastgelegd in het handvest van de OAU (Organisation of African Unity). Talloze problemen werden hierdoor min of meer bevroren, problemen die voortvloeien uit het verenigd zijn van volken die weinig gemeen hebben en die vereniging niet wensten en het gescheiden zijn van delen van andere volken (voorbeeld: Somaliërs in oostelijk Kenia). Terwijl in Europa mensen vaak tot vluchtelingen werden doordat hun land zijn onafhankelijkheid verloor, ontstond in Afrika niet zelden een vluchtelingenstroom als indirect resultaat van het verkrijgen van onafhankelijkheid. Het zelfstandig worden van een land dat decennia, soms zelfs eeuwen onder vreemde overheersing had geleefd, werd vaak door moeilijkheden tussen bevolkingsgroepen gevolgd. Voor de betrokkenen maakt het geen verschil of het geweld waarvoor zij moeten vluchten door de OAU als oorlog wordt erkend of niet erkend.

Voor de Europese vluchteling (bijvoorbeeld uit Hongarije in 1956) waren de eerste dagen buiten zijn vaderland het ergst. Hij was dan omgeven door mensen die een andere taal spraken, en in heel andere omstandigheden hadden geleefd. In Afrika daarentegen gebeurt het niet zelden dat vluchtelingen over de grens komen bij mensen die tot hetzelfde volk horen, dezelfde taal spreken, mensen met wie ze vaak familiebanden hebben of die clangenoten van hen zijn. Zij delen met hun gastheren van het weinige dat deze zelf vaak hebben. De regering weet soms wekenlang niet dat er nieuwe vluchtelingen zijn gekomen. Zodra dit bekend wordt, ontstaan vaak de moeilijkheden: geen regering ziet graag grote concentraties van vluchtelingen vlak bij haar grenzen. Zij loopt dan n.l. de kans door de activiteiten van die vluchtelingen bij de oorlog die in het nabuurland gaande is te worden betrokken. Dit gevaar is bijvoorbeeld niet denkbeeldig voor Oeganda, waarheen vele tienduizenden bewoners van de drie zuidelijke provincies van Soedan jaarlijks vluchten voor de troepen van de centrale regering, die in een niet aflatende strijd zijn gewikkeld met de Anya Nya, die nu alle verzetsbewegingen in het zuiden onder zich heeft verenigd. Er is en blijft contact tussen de vluchtelingen en hun familieleden in Soedan en dit heeft in het verleden al geleid tot grensoverschrijdingen van Soedanese soldaten op Oegandees gebied.

Regeringen gaan er dan ook meestal toe over, het gevaar van conflicten te voorkomen door vluchtelingenkampen enige honderden kilometers van de grens met het land van herkomst der vluchtelingen in te richten. Dit betekent voor hen niet alleen ver van hun land, maar ook ver van hun familie en niet zelden in een landschappelijk milieu dat hun vreemd is. Daar de conflicten die vluchtelingen opleveren mees-

tal niet binnen een termijn van maanden of zelfs jaren zijn geëindigd, worden oplossingen op lange termijn voor de vluchtelingen verwacht.

Hulpverlenende organisaties

Van verschillende instanties die zich bezig houden met hulpverlening aan Afrikaanse vluchtelingen, moet in de eerste plaats het bureau van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) worden genoemd. (Alleen diegenen vallen onder het mandaat van de UNHCR, die 'zich buiten hun land van herkomst bevinden en die zich niet onder bescherming van de regering van dat land kunnen stellen, terwijl ze niet naar hun land kunnen terugkeren wegens gegronde vrees te worden vervolgd om redenen van ras, religie, nationaliteit of politieke mening'.) Met 100 stafleden, 200 assistenten en 40 bureaus in het veld, vormt het bureau van de Hoge Commissaris de kleinste zelfstandige afdeling van de Verenigde Naties. Het in Genève gevestigde bureau gaat uit van twee grondstellingen: 1. Het heeft geen zin, eindelijk hulp te verlenen. Daarom worden dan ook vooral permanente oplossingen nagestreefd. 2. Vluchtelingen mogen in geen geval beter worden behandeld dan de plaatselijke bevolking. De gebruikelijke procedure is dan ook, gedaan te krijgen dat vluchtelingen hulp een onderdeel vormt van normale ontwikkelingsprogramma's. Vaak gaat het ook andersom: een project dat op stapel wordt gezet terwille van vluchtelingen wordt uitgebreid tot de hele bevolking van een bepaalde streek. Er is in Afrika nagenoeg geen administratieve infrastructuur (gezondheidsdienst, sociale verzekeringen etc.). Aan de andere kant hebben bijna alle landen die Afrikaanse vluchtelingen opnemen genoeg land ter beschikking (een uitzondering vormt Burundi). Dit betekent dat een regering die de UNHCR vraagt, assistentie te verlenen bij het onderbrengen van grote aantallen vluchtelingen, zich daarmee bereid verklaart toe te staan dat de betrokkenen zich in het land vestigen en dat zij geholpen worden er op den duur in hun eigen onderhoud te voorzien. Vestiging brengt in vele gevallen mee: bos rooien of op een andere manier land voor landbouw geschikt maken. Tal van nieuwe permanente gemeenschappen verrijzen in gebieden die daarvoor nog nooit in cultuur zijn gebracht. Dit gebeurt in grote trekken als volgt: als een asiel verlenende regering een gebied voorstelt van bijvoorbeeld 1000 km² neemt het bureau van de UNHCR contact op met de World Health Organization (WHO) en vraagt haar deel te nemen aan een missie om uit te maken of er malaria is, of er tsetse-vliegen zijn, en zo ja of er een mogelijkheid is die te verdelen. Daarna gaat de WHO uitmaken of de grond voor landbouw geschikt is, wat er groeien kan, hoe diep het water zit. Het resultaat is dat er heel wat aan die 1000 km² ten koste wordt gelegd en dat al dit onderzoek aan het betrokken gebied ten goede komt. In de Centraalafrikaanse Republiek bijvoorbeeld, die vele tienduizenden vluchtelingen uit Soedan heeft opgenomen, zijn zo grote gebieden ontgonnen dat het land een soort van mutatie van vooruitgang heeft doorgemaakt. De employé's van UNHCR worden dusdanig verzorgd dat ze het zich kunnen veroorloven zich voor hun zaak in te zetten: ze hebben goede salarissen en ze zijn verzekerd voor ziekte en ongevallen. Ook voor hun nabestaanden is gezorgd. Daar staat tegenover dat het leven van de veldwerkers riskanter is dan dat van de doorsnee-ambtenaar. Enkele hunner zijn dan ook niet uit Afrika teruggekomen. Een van

de moeilijkheden waar de ambtenaren van UNHCR ('officers' worden ze algemeen genoemd) nogal eens mee te maken krijgen is dat er vaak van verschillende zijden druk op de vluchtelingen wordt uitgeoefend.

De UNHCR gaat uit van het principe dat de vluchteling — vooropgesteld dat hij zich aan de code houdt die voor hem geldt (voornamelijk zich niet met de interne politiek van het gastland te bemoeien) — vrij moet zijn, dat hij over zijn eigen leven moet kunnen beschikken.

Moeilijkheden

Ongeveer 90% van de mensen die door oorlogsgeweld hetzij 'buiten hen om' hetzij tegen hen gericht, uit hun woonplaatsen worden verdreven, blijkt afkomstig uit landelijke gebieden. Voor hen is de voor de hand liggende oplossing, dat ze in landelijke streken van het ontvangende land worden ondergebracht. Hierboven hebben we al gewezen op de voordelen voor gastland en vluchtelingen als beider problemen in gezamenlijke projecten worden aangepakt.

Er zijn tal van moeilijkheden die het uitvoeren van dergelijke plannen in de weg staan. Een daarvan is de houding van sommige regeringen t.a.v. vluchtelingen in het algemeen. Zo was er een delegatie op de conferentie van 1967 over de juridische, economische en sociale aspecten van vluchtelingenproblemen, die openlijk verklaarde er bezwaar tegen te hebben dat vluchtelingen op haar gebied zelfverzorgend zouden worden, daar dit hun neiging eens naar hun land van herkomst terug te keren zou doen verminderen. (Bron: Lars-Gunnar Eriksson, directeur van het International University Exchange Fund (IUEF) in een bijdrage tot een begin mei van dit jaar in Zeist gehouden congres over onderwijs aan Afrikaanse vluchtelingen). Van belang zijn in dit opzicht de betrekkingen tussen het asyilverlenende land en het land van herkomst. Zo stuitte het integreren van vluchtelingen uit Rwanda in Oeganda niet op moeilijkheden terwijl de Oegandese regering verklaarde eenzelfde integratie voor de Soedanezen in Oeganda niet mogelijk te achten. De aanvaarding van het 'non-refoulement'-beginsel is een noodzakelijke voorwaarde voor pogingen, een vluchtelingen-bevolking in de bevolking van het gastland te integreren. Het principe nimmer vluchtelingen tegen hun zin naar hun land van herkomst terug te zenden is neergelegd in artikel 33 van de 'Convention relating to the status of refugees', dat letterlijk luidt:

No Contracting State shall expel or return ('refouler') a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

De clause waarin wordt gesproken over vluchtelingen die een gevaar kunnen zijn voor de veiligheid van het asyilverlenende land, verwijst naar een belangrijke categorie van vluchtelingen, n.l. naar hen die opgeleid worden als guerilla-strijder in de zin die de OAU daaraan geeft. Ook zij die een dergelijke opleiding weigeren of uit de

guerillastrijdkrachten zijn gedeserteerd, kunnen echter gevaar lopen op grond van dit tweede lid van artikel 33 naar hun land van herkomst te worden teruggezonden. Dat het hier om moeilijkheden gaat die zich in de praktijk — en in toenemende mate — voordoen, wordt duidelijk door de huidige staat van zaken in Kenia. De meeste vluchtelingen n.l. die zich op het ogenblik in Kenia bevinden, zijn mannen die gedeserteerd zijn of zich hebben teruggetrokken uit de bevrijdingslegers die tegen Zuid-Afrika en de Portugezen in Mozambique opereren. In 1964 en 1965, toen werd gehoopt op een spoedige dekolonisatie van Zuid-Afrika en Rhodesië, was het moreel van de vrijheidsstrijders hoog. Het succes van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring in Rhodesië en het afwijzen van een uitspraak over Namibië (Zuidwest-Afrika) door het Internationale Gerechtshof heeft echter grote teleurstelling gewekt in de gelederen van hen die weinig voelden voor of opzagen tegen een langdurige militaire strijd met het door blanken overheerste Zuid-Afrika. Interne conflicten tussen leiders en volgelingen van de guerilla-strijdkrachten leidden tot desertie aan de ene kant en uitstoting van strijders door de leiding aan de andere kant. Zowel zij die hun animo in de strijd hadden verloren als zij die waren uitgestoten probeerden meestal Kenia binnen te komen. Voor 1967 werden zij naar Tanzania teruggezonden, waar hun de toegang werd geweigerd. Daarna begon de Keniase regering deze mensen, zij het aarzelend, toe te staan voorlopig te blijven. De bevrijdingsbewegingen wijzen erop dat het betrekkelijk gemakkelijke leven dat deze uitgewekenen, die zij als deserteurs betitelen, in Kenia leiden bij anderen het verlangen opwekt ook daarheen te gaan. Het staat wel vast dat zich onder deze vluchtelingen en deserteurs ook agenten van de Zuidafrikaanse regering bevinden. Voor de Keniase regering is dit een moeilijk parket. Zij moet iets doen om het binnendruppelen van ontevreden, defaitisten, onevenwichtige karakters en agenten van de Zuidafrikaanse regering het hoofd te bieden, maar iedere krachtige actie brengt het gevaar mee dat ze repercussies zal hebben die de toch al niet soliede eenheid en het toch al niet stabiele evenwicht in de bevrijdingsorganisaties die in en van Zambia uit tegen Zuid-Afrika opereren, nog meer zullen verzwakken. De aanwezigheid van twijfelaars, ontevreden en opstandigen binnen de groeperingen der vrijheidsstrijders is op zichzelf een normaal verschijnsel. Niet ieder is geknipt voor het militaire handwerk en de vrijheidsbeweging die tegen de overmacht van het goed georganiseerde leger en de veiligheidsdiensten van Zuid-Afrika in het veld komen hebben geen lange militaire traditie achter zich waarin saamhorigheid en discipline samengaan om de weifelende minderheid de steun van de massa te geven. Tito's partizanen in de tweede wereldoorlog hadden maar een eenvoudige keuze: meedoen of door de Duitsers worden doodgeschoten. (Bron: bijdrage van Edward A. Hawley voor het 'Seminar on African Refugees and education' in Zeist.)

Tegen 'refoulement' bestaan van de zijde der Keniase regering kennelijk ook in gevallen waar niet met zekerheid kan worden vastgesteld of hier van 'vluchtelingen' in de internationale zin sprake is, bezwaren. De juridische, psychologische en sociale verwickelingen voor een bevrijdingsbeweging die opereert van een onafhankelijk land uit, terwijl voor de zwakkeren onder de guerillastrijders uitwijkmogelijkheden naar een derde land bestaan zijn zo veelvuldig dat een duidelijke ondubbelzinnige oplossing voor het probleem niet zonder meer is te geven.*

M. Sahnoun van de OAU te Addis Abeba heeft er kortelings mondeling op gewezen

dat vluchtelingen afkomstig uit de bevrijdingsbewegingen een veiligheidsprobleem kunnen opleveren. Hoe meer hulp zij ontvangen in derde landen hoe meer vrijheidsstrijders worden blootgesteld aan de verleiding, ook te komen. Hij maakte melding van groeperingen die er min of meer reclame voor maakten in de gelederen van vrijheidsbewegingen in Tanzania, 'uit te wijken naar Kenia, waar je een beurs kunt krijgen'. Sahnoun's conclusie: dit is een vorm van subversie die gevaren oplevert voor de bevrijdingsbewegingen.

Het is weliswaar een aanzienlijke taak, het steeds toenemende aantal vluchtelingen in Afrika voedsel en onderdak te verschaffen, maar door de samenwerking van nationale organisaties van de gastlanden, internationale organisaties van de Verenigde Naties en vrijwilligersorganisaties, lukt dat nog wel. De grote problemen doen zich voor bij het zoeken naar oplossingen op langer termijn. Deze oplossingen staan of vallen n.l. met de opleiding die vluchtelingen kunnen ontvangen. Als we weten dat ongeveer 70% van alle Afrikaanse kinderen op schoolgaande leeftijd geen enkele vorm van onderwijs krijgen en als we ons herinneren dat voor velen uitgangspunt van de hulp aan vluchtelingen is, hun niet een beter leven te verschaffen dan de bevolking in het gastland waardoor de vluchtelingen omringd zijn, komt de volle omvang van het vraagstuk eerst aan het licht. Op dit continent dat tussen 15 en 20% schriftkundige volwassenen telt (Azië tussen 35 en 40%, Europa meer dan 90%, wereldgemiddelde meer dan 55%), waar in veel landen minder dan 10% van de kinderen die schriftkundig zijn, voortgezet onderwijs kunnen volgen en waar 1 op de 5000 jonge mensen naar de universiteit kan gaan, leven volgens uiterst sobere schattingen meer dan een miljoen vluchtelingen. De situatie is nog ernstiger, want het lager onderwijs dat wordt gegeven sluit in het algemeen slecht aan op wat de arbeidsmarkt aan bekwaamheden vraagt. De rivieren die Europa doorsnijden leren kennen in plaats van doelmatige methoden om het stukje land te bewerken dat men misschien kan krijgen kweekt dubbele frustratie: voor de leerlingen zelf die aldus met deze onpraktische kennis worden belast en voor de werkgevers en ouders die de kleine jonge kamergeleerden moeilijk in hun dagelijkse taakverdeling kunnen inpassen. Toch bestaat er juist die voorkeur bij veel Afrikanen voor kennis van het negentiende eeuwse Europese type. Dit n.l. was de soort kennis die de blanke elite in de koloniale tijd kenmerkte. De landbouwer, de handarbeider, dat waren de ondergeschikten in de Europese koloniën.

Een andere moeilijkheid is, dat die Afrikanen die van school komen, statistisch een grote kans lopen, voorlopig werkloos te blijven. (In Kenya waren het er in 1967 62% van hen die de lagere school hadden doorlopen.)

Daartegenover staat in nagenoeg alle onafhankelijke Afrikaanse staten een schreeuwend gebrek aan geschoolde krachten, zowel academici (dokters, veeartsen, tandartsen, ingenieurs, technici) als geschoolde en half-geschoolde arbeiders en ambachtslieden, hoger en lager kantoorpersoneel. De grootste tekorten zijn er nog aan onderwijzers, zodat veelal onderwijskrachten les geven die eigenlijk zelf nog niet voldoende onderlegd zijn. Gezien deze overbelasting van het onderwijs, vooral bij opleidingen die hoge kans geven op werk, is de kans dat de refugees tot deze geprivilegeerde vormen van onderwijs worden toegelaten, gering. Zou dit onderwijs echter meer voor vluchtelingen openstaan dan komen zij op een arbeidsmarkt waar Afrika bijna niet genoeg mensen kan gebruiken. En de paradox van de ontwikke-

ling, zoals wij die in Europa in recente jaren aan den lijve hebben gevoeld, is nu eenmaal: hoe meer geschoolde arbeidskrachten emplooi vinden, hoe groter de vraag wordt naar nieuwe geschoolde krachten. Alle economische ontwikkeling vertoont onder bepaalde omstandigheden een sneeuwbaaleffect. Terecht wijst de directeur van het IUEF, Lars-Gunnar Eriksson, er dan ook steeds weer op dat het buitengewoon belangrijk is, geen scheiding aan te brengen tussen hulp aan vluchtelingen en ontwikkelingshulp, daar beide vormen van hulpverlening moeten worden beschouwd als twee kanten van dezelfde medaille.

Tijdens de in 1967 gehouden conferentie over de juridische, economische en sociale aspecten van het Afrikaanse vluchtelingenprobleem heeft de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAU) in samenwerking met de UNHCR, enkele andere bureaus van de Verenigde Naties en de meeste vrijwilligersorganisaties die zich actief met hulp aan Afrikaanse vluchtelingen bezig houden, zoals de Wereldraad van Kerken (WCC), en de International Organization for Rural Development (IORD) een speciaal bureau opgericht voor het plaatsen en opleiden van Afrikaanse vluchtelingen. Dit bureau, dat nu meer dan twee jaar werkt, heeft contacten gelegd met alle nationale bureaus voor vluchtelingen hulp in de landen waar nederzettingen zijn gevestigd. Al deze instanties samen trachten te bereiken dat de opleiding van vluchtelingen wordt afgestemd op de behoeften die er in de onafhankelijke Afrikaanse landen bestaan. De opgeleide krachten onder de vluchtelingen zullen voorlopig nog maar een klein deel vormen van de honderdduizenden die moesten vluchten. Het feit echter dat de mogelijkheden, een kader van goed opgeleide vluchtelingen te vormen, worden verruimd, maakt het perspectief voor de velen die als vluchtelingen moeten leven, toch iets minder hopeloos.

De oorzaken voor het steeds maar toenemen van het aantal vluchtelingen in Afrika, ondanks de OAU, ondanks pogingen tot bemiddeling en ondanks positieve samenwerking in het verzorgen van de vluchtelingen, zijn hier nagenoeg niet ter sprake gekomen. Deze politieke aspecten zullen t.z.t. aandacht krijgen in deze kolommen bij het rapporteren over de politieke ontwikkelingen in Zuidelijk en Oostelijk Afrika.

aeb

* T. Peter Omari: From refugee to émigré: African Solutions to the refugee problem. In: *Refugee problems in Africa*, Uppsala 1967.

Zuid-Afrika: de wapens achter de dialoog

De gift van Koningin Juliana aan de Wereldraad van Kerken (via de aktie 'Betaald Antwoord') is in de Afrikanerpers slecht ontvangen. Deze campagne ter bestrijding van het racisme wordt in Zuid-Afrika beschouwd als steunverlening aan 'terrorisme', aan 'moordenaars'. Voor *Die Transvaler* (18-2) is het duidelijk, dat financiële steun aan bevrijdingsbewegingen niet beperkt kan worden tot humanitaire, medische, sociale en onderwijskundige programma's, want de 'terroristen' hebben noch het territorium, noch de kennis of de bezieling om humanitair te zijn. En, zo meen-

de dit blad (op 16 februari) te moeten vaststellen, koningin Juliana heeft dus in een 'onbegrijpelijk dwase stap . . . haar beursie kaal gestroop' voor 'moordgeld' aan 'struikrovers' om mensen uit te roeien en niet om humanitaire doeleinden te dienen. Verzet tegen de apartheid wordt, zoals gebruikelijk in de regeringsgezinde Afrikanerpers, gelijkgesteld met communisme, zoals ook in dit geval *Die Burger* (16-2) doet, maar aangezien ook dit gezaghebbende blad begrijpt dat het etiket communist niet kan beklijven op de Nederlandse vorstin, wordt geconcludeerd, dat Juliana kennelijk slecht is voorgelicht en de gevolgen van haar gift niet heeft overzien.

De Afrikaners voelen zich door deze koninklijke gift geprikkeld, juist omdat het Nederlandse Oranjehuis goed aangeschreven staat sinds de dagen van de Boeren- (of Engelse) oorlog, toen Juliana's moeder, de toenmalige jonge koningin Wilhelmina, de oorlogsbodem *Gelderland* opdracht gaf om Transvaals president Paul Kruger naar Europa te halen. In die dagen waren de Boeren in hun strijd tegen het abjecte Britse imperialisme populaire helden in Nederland. Dat deze populariteit van de Afrikaners sindsdien is omgeslagen in het tegendeel, dat nu zelfs geresulteerd heeft in Juliana's steun aan de verfoeide campagne, wordt door *Hoofstad* (15-2) toegeschreven aan de macht van het socialisme in het nationale leven van Nederland en aan onjuiste berichtgeving in pers, radio en televisie.

Juist uit Nederland komt de scherpste kritiek op de Zuidafrikaanse politiek en de laatste jaren worden de linkse elementen steeds sterker, meent *Die Volksblad* (15-2). Maar ook in Nederland, bij het conservatieve deel van de pers werd kritiek uitgeoefend: *Elsevier* (20-2) noemde 'de goedbedoelde gift . . . een ongelukkig gebaar'. Maar aangezien conservatieven doorgaans de monarchie zelf boven kritiek verheffen en evenmin kunnen aanvaarden, dat de geëerbiedigde vorstin in haar oordeel over de Zuidafrikaanse politiek volslagen van hun eigen standpunt zou afwijken, werd ook hier misleiding en slechte raad als verklaring gevonden.

Het is intussen onwaarschijnlijk, dat Juliana niet geweten zou hebben, wat juist háár gebaar zou losmaken (zo ook de *Cape Times* van 16-2). Sinds de wereldraad van kerken in de zomer van 1970 het besluit aankondigde, de bevrijdingsbewegingen in Zuidelijk Afrika te steunen¹, is een nationale en internationale discussie op gang gekomen, die weinigen kan zijn ontgaan, en zeker niet Juliana, die over nationale en internationale ontwikkelingen op de hoogte gehouden wordt door een staf, waarvan het onredelijk is aan te nemen, dat ze bestaat uit onwetende en ondeskundige mensen. De koninklijke gift kan dus niet anders betekenen dan duidelijke steun aan de anti-racisme-campagne van de wereldraad van kerken. De Nederlandse regering liet in een officieel communiqué weten verrast te zijn over de kritische reacties aangezien de koningin gehandeld had als gewoon lid van de Hervormde Kerk. Deze verrassing werd in de Zuidafrikaanse pers gehekeld, zoals door Aat Kaptein in *Rapport* (21-2): 'Dit is besonder pynlik om te moet konstateer dat die Nederlandse regering ons intelligensie onderskat. Die Koningin doen naamlik geen skenkings van hierdie aard 'as lid van dit of dat' nie. Wie hierdie soort onsin probeer verkoop praat deur sy nek — en as dit gedoen word met 'n Haagse aksent, klink dit dubbel sleg'.

Deze reacties waren te voorzien, want de werking van een dergelijke gift door een staatshoofd — hoe uitdrukkelijk ook als particulier handelend — gaat ver uit bo-

ven de monetaire waarde ervan²: „De kerkelijke dollars zijn wel degelijk een betuiging van solidariteit en bedoeld als aanmoediging . . . Een gift voor het fonds tegen racisme heeft . . . een ander karakter dan een gift voor bijvoorbeeld het Rode Kruis. Pogingen om dat te bemantelen, dienen de duidelijkheid niet’, aldus het maandblad *Zuid-Afrika* (febr. 1971, 48ste jaargang, nr. 2, p. 17).

Binnenslands kreeg het Afrikanerdom nog enkele klappen te verwerken, zoals in maart bij de uitslag van een opinieonderzoek onder Afrikanen. Daaruit bleek, dat bijna 90% van de Afrikanen in Zuid-Afrika gelooft, dat er geen goodwill is tussen blank en gekleurd. Als zij stemrecht hadden zouden 68,58% van de Afrikanen op de *Progressiewe Party* stemmen. Een grote meerderheid vindt dat de zwarte man het gelukkigst zou zijn in Zambia en president Kenneth Kaunda is de meest bewonderde persoon. Op de ranglijst van welke Zuidafrikaanse bevolkingsgroepen de Afrikanen het hoffelijkst behandelt, staan de Engelsprekenden bovenaan met 45,78%, terwijl de Afrikaners onderaan staan met slechts 6,83% (*Press Digest* no. 12, 15-3-71). Volgens *Die Vaderland* (17-3) was het onderzoek deel van een kruistocht tegen het Afrikanerdom, een sluw proces van vernietiging, een verderfelijke camouflage voor rassenpropaganda. Een tweede klap voor het regime Vorster was de eis van Chief Kaiser Matanzima van Transkei op 13 april in Umtata: 'We want full control of our land and full administration of our own affairs'. Deze eis, die in overeenstemming is met het door Pretoria gepropageerde beleid, en al eerder gesteld was door Chief Gatsha Buthelezi van de Zoeloe Bantoeëst, werd prompt afgewezen. Volgens de plaatsvervangend minister van Bantoe Administrasie en Ontwikkeling, Jacobus Raubenheimer, zijn de grenzen vastgelegd en zou de Transkei geen raad weten met nieuwe bevoegdheden.

Het verzet tegen de apartheid blijkt ook in de kerken te zijn toegenomen. Uit het toenemend aantal arrestaties en deportaties blijkt dat een steeds groter aantal geestelijken zich, op verschillend niveau, verzet tegen de apartheid (tegenwoordig eufemistisch 'multi-nationale ontwikkeling' genoemd). Ook voor verzet in andere kringen is het regime-Vorster kennelijk nog steeds ten zeerste beducht, zozeer zelfs, dat het beruchte Bureau van Staatsveiligheid (BOSS) in alle politieke partijen agenten en spionnen heeft geïnfiltrerd (*Sunday Times* 21-3), hetgeen van regeringswege werd ontkend. Onder druk van de kritiek op het BOSS, dat zich aan iedere parlementaire controle onttrekt, werd (op aanbeveling van de commissie-Potgieter over Staatsveiligheid) aangekondigd, dat afluisteren van telefoongesprekken en onderscheppen van correspondentie in het vervolg bij de wet geregeld dienen te worden. Eveneens op aanbeveling van dit niet gepubliceerde rapport wordt het hoofd van BOSS, generaal H. van den Bergh, minister voor de Veiligheidsinlichtingendienst. Het BOSS komt onder toezicht van een veiligheidsraad, bestaande uit een beperkt aantal ministers. Deze concessies betekenen geen wezenlijke beperking van de ruime bevoegdheden van het BOSS, dat volgens Alan Paton in feite Zuid-Afrika regeert; als machtigste in een 'cabal' van vijf — waarin ook wordt deelgenomen door de leiders van kerk, politie, leger en Broederbond. Deze groep (waaronder Vorsters broer, de dominee) zou vorig jaar van premier Vorster hebben geëist, dat het 'verligte' programma (waarop hij de *Herstigte Nasionale Patry* van Hertzog een verpletterende nederlaag had bezorgd) zou worden vervangen door een nieuwe inwaartse politiek, die de status quo wil handhaven. In zijn artikel in de *Sunday Tribune* van 28-3

concludeert Paton: 'It's not really Communism they fear, it's change. They — these good Calvinists — fear change much more than they fear God'. Volgens zijn theorie zou de cabal ook bezwaren hebben tegen de uitwaartse politiek, die tot doel heeft het isolement te doorbreken³. Toenadering tot de zwart-Afrikaanse staten, de opening naar het Noorden, is een belangrijk onderdeel van die politiek, die voorzichtig is voortgezet sinds in 1968 diplomatieke betrekkingen met Malawi werden aangeknoopt. Op het eerste gezicht lijkt Patons theorie onhoudbaar in het licht van de ontwikkelingen van de laatste maanden t.a.v. deze toenaderingspolitiek.

Een nieuwe fase werd n.l. bereikt, toen de Ivoorkuster president, Félix Houphouët-Boigny, op 28 april een persconferentie hield, waarvoor ruim honderd journalisten waren uitgenodigd uit alle delen van de wereld, evenals de ambassadeurs, parlementsleden en notabelen. Bij die gelegenheid verklaarde Houphouët-Boigny zich bereid met de Zuidafrikaanse regering in diplomatiek overleg te treden, al liet hij weten dit niet unilateraal te zullen doen en niet van plan te zijn persoonlijk Zuid-Afrika te bezoeken. Eigenlijk werd er niets nieuws verklaard, want Houphouët-Boigny had deze opvatting al eerder bekend gemaakt. Zijn eerste poging vorig jaar om tot een dialoog met Zuid-Afrika te komen, had nauwelijks weerklank gevonden in zwart-Afrika (KvA 1971/1, p. 4). Maar nu kreeg zijn voornemen de prompte instemming van Ghana's minister-president dr. Kofi Busia, die wellicht daartoe gedreven werd door zijn persoonlijke verhouding tot Houphouët-Boigny en door zijn eigen overtuiging, meer dan als woordvoerder van Ghana, dat een sterke anti-apartheidstraditie heeft. De bereidheid van beide regeringsleiders een dialoog met Zuid-Afrika aan te gaan wordt ingegeven door de uitgesproken verwachting, dat hierdoor een vreedzame verandering bewerkstelligd kan worden in de binnenlandse verhoudingen in Zuid-Afrika. Maar deze opvatting over dialoog is in tegenspraak met die van Vorster, die de laatste tijd herhaalde malen nadrukkelijk heeft verklaard, dat een dialoog juist geen enkele uitwerking kan en mag hebben op de binnenlandse aangelegenheden van Zuid-Afrika; — volgens Paton's theorie zou hij dit dus herhaaldelijk zo nadrukkelijk stellen op last van de cabal. Het is onwaarschijnlijk, dat Houphouët-Boigny deze tegenstelling niet zou zien (zoals de *Standard* van Tanzania op 30 april hem in krasse bewoordingen verweet). Ook hij zal als het ware doel van de uitwaartse politiek van Zuid-Afrika zien de doorbreking van het politieke isolement door vergroting van Zuid-Afrika's invloed buiten zijn grenzen met als gevolg verzwakking van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid en bemoeienissen daarvan met Zuidelijk Afrika en de bevrijdingsbewegingen. Vorster zoekt bovendien toenadering tot zwart-Afrika om te kunnen profiteren van nieuwe afzetmarkten. Voor een en ander zal Pretoria betalen met 'hulp' in de vorm van kapitaal en deskundigen.

Volgens de Zuidafrikaanse regering zijn deze voorwaarden aantrekkelijk gebleken voor verschillende zwartafrikaanse staten, die dan ook in het geheim toenadering hebben gezocht. Onder hen bevond zich zelfs Zambia, zo maakte Vorster op zijn eerste persconferentie eind maart bekend. Van Zambiaanse zijde werd dit prompt ontkend, hetgeen volgens Vorster betekende dat president Kenneth Kaunda, voorzitter van de OAE, met dubbele tong sprak. Uit de inmiddels gepubliceerde briefwisseling blijkt, dat niet Zambia, maar Zuid-Afrika toenadering heeft gezocht. Krachtens het manifest van Loesaka (van april 1969) is Kaunda wel bereid tot contact

mits dit zou kunnen leiden tot lotsverbetering van de Afrikaanse meerderheid in Zuid-Afrika. Toen een garantie hiervoor niet werd gegeven, maar Pretoria integendeel hooghartig reageerde (*Guardian* 26-4), heeft Kaunda iedere verdere toenadering afgewezen.

Vorsters felle uitval tegen Kaunda wordt uitgelegd als een opzettelijke poging de interne politieke spanningen in Zambia op te voeren. De Zuidafrikaanse pers speculeerde openlijk over mogelijke gevolgen van Vorsters onthulling: 'Zambia faces the possibility of a coup with Pres. Kaunda being put out of power — if not murdered in the process' (*Sunday Times* 25-4). Al in februari had Vorster in de volksraad Kaunda gewaarschuwd, dat hij op moest houden de grote man in de wereld te spelen. '(He) should look after the interests of his own people, otherwise he might find himself in the same aeroplane as Obote.' Bovendien wordt Vorsters onthulling beschouwd als een poging Kaunda, als felle tegenstander van de Britse wapenleveranties aan Zuid-Afrika, in discrediet te brengen door hem het stigma van onbetrouwbaarheid op te drukken. Daartegenover wordt Vorsters oprechtheid als politicus benadrukt — een opstelling, die de Britse conservatieve premier Edward Heath graag gebruikt — om daardoor eventuele verdere Britse wapenleveranties en komende onderhandelingen met de Rhodesische rebellenregering van Ian Smith te vergemakkelijken. Terwijl Kaunda wordt verguisd, heeft Pretoria niets dan lof voor de opvattingen van Houphouet-Boigny, die geprezen wordt voor zijn politieke wijsheid.

Het is de vraag hoeveel effect het regime Vorster met dit laatste diplomatieke offensief zal sorteren. Want er kan bij de Afrikaanse staatslieden geen twijfel bestaan over de ware bedoelingen van Pretoria. Uit verschillende reacties blijkt dat het openbaar maken van vertrouwelijke contacten geen gunstige indruk heeft gemaakt in zwart-Afrika (*Observer* 24-4). Er is zelfs sprake, volgen de *Times* van 23 april, van een duidelijke diplomatieke blunder, waardoor Vorster de voordelen van de geheime diplomatie heeft verbeurd. Ondanks de latere verzekering van geheimhouding kan de openbaarmaking van diplomatieke contacten tussen Zuid-Afrika en Zambia afschrikwekkend werken op nu nog weifelende zwart-Afrikaanse staten. Toch is het niet uitgesloten, dat Vorsters politiek enig succes zal hebben met name bij de francofone landen.⁴ Het is niet aannemelijk, dat de zwarte voorstanders van een dialoog (waarvan de apartheid door Vorster uitdrukkelijk is uitgesloten) onenigheid in de OAE riskeren louter en alleen uit het verlangen tot economische betrekkingen met de rijke zuidpunt van Afrika. Uit het feit, dat die bereidheid tot dialoog zich vooralsnog beperkt tot francofone landen⁵, zou kunnen worden afgeleid, dat de Franse invloed via de machtige directeur van Afrikaanse zaken, Jacques Foccart, hieraan niet geheel vreemd is. Volgens het regeringsblad *Zambia Mail* van 29 april is Houphouet-Boigny's voorstel tot dialoog 'undoubtedly foreign inspired', en misschien zelfs met enige tegenzin gedaan, want Vorsters onbehouden uitval tegen Kaunda heeft w.s. ook zijn Ivoorkuster ambtgenoot voorzichtiger gemaakt (hetgeen zou verklaren waarom de met veel verwachting tegemoet geziene persconferentie niets nieuws opleverde).

Het is niet ondenkbaar dat Frankrijk met een actieve bevordering van de dialoog via zijn vroegere koloniën in Afrika de eigen economische betrekkingen met Zuid-Afrika hoopt te versterken. Vooral nu de Britse regering bereid is tot hervatting

van de wapenleveranties aan Zuid-Afrika (waar volgens de laatste begroting de defensie-uitgaven met R 59,4 miljoen zijn opgevoerd tot R 316,5 miljoen, terwijl het bedrag voor de aankoop van wapens met ruim R 26 miljoen is opgevoerd tot R 108.261.000) is er Frankrijk veel aangelegen zijn eigen wapenleveranties veilig te stellen.⁶ En aangezien de meeste francofone staten afhankelijk zijn van economische en technische hulp van Frankrijk (dat in 1958 in Guinee en dit jaar in Algerije bewezen heeft niet te aarzelen die hulp rigoreus in te trekken) is het niet onredelijk te veronderstellen, dat Parijs inderdaad een actieve rol speelt in de bereidheid tot dialoog, d.m.v. diplomatieke en economische drukmiddelen.⁷

De belangstelling voor de handel met Zuid-Afrika groeit intussen niet alleen in de Westeuropese landen, maar ook in Japan en de VS. Zo heeft Washington belangstelling voor in Zuid-Afrika ontwikkelde wapens, zoals de ground-to-air missile de Cactus, die (in verband met de officieel gehandhaafde wapenboycot) via Frankrijk moet worden geleverd (*Nuus oor Afrika*, jaargang VI, nr. 3 van 22.3.71, p. 7). Een en ander hangt samen met de toegenomen belangstelling voor de Indische Oceaan, waar behalve de SEATO-landen ook de Sovjetunie en China hun invloed uitoefenen. De Indische oceaan wordt steeds meer het ontmoetingspunt van rivaliserende mogendheden en overtreft daarmee misschien de Atlantische oceaan in strategische belangrijkheid. Het regime Vorster probeert in alle toonaarden duidelijk te maken, dat Zuid-Afrika de scharnier is van de Westerse politiek, de sleutel op de toekomst, de dam tegen het communisme, de toegangspoort tot de vrede. De dialoog met Zuid-Afrika, zoals nu voorgesteld door Ivoorkust, heeft dus uiteindelijk tot resultaat dat het blanke minderheidsregime wordt geschraagd als bolwerk, als bruggehoofd van het Westen.

klr

Noten:

¹ dr. J.S. Gericke, moderator van de Nederduits Gereformeerde Synode noemde dit 'een van de verschrikkelijkste misdaden, die christelijke kerken kunnen plegen tegen Gods woord', *Kosmodok*, februari 1971, jaargang 4, nr. 2.

² Volgens Aat Kaptein in *Rapport* van 21 februari gaat het om f 100.000,—, maar volgens Dan van der Vat in de *Times* van 28 april zou het bedrag niet hoger liggen dan duizend gulden. Ook uit andere hoek is terzelfdertijd financiële steun toegezegd voor de bevrijdingsbewegingen. Zo maakte het trustfonds van de chocoladefabrikant Joseph Rowntree bekend, dat \$ 72.000 beschikbaar zal worden gesteld aan het FRELIMO voor onderwijskundig, medisch en sociaal werk in de bevrijde gebieden van Mozambique. Een eventuele blanke boycot van de Rowntree-produkten in Zuid-Afrika zou wellicht kunnen worden gecompenseerd door verhoogde omzet elders in zwart-Afrika.

³ De toenemende sportboycot wordt nauwelijks bestreden door de concessie van 22 april, toen bekend werd gemaakt, dat Zuidafrikanen ongeacht ras in een speciaal te bouwen internationaal stadion zullen mogen uitkomen in internationale ontmoetingen van elke door het IOC erkende sport.

⁴ Hierbij blijft bijvoorbeeld buiten beschouwing, dat ook de Oegandese machthebber Amin heeft aangeboden zelf naar Zuid-Afrika te gaan. Ongetwijfeld zal bij hem ook een

rol gespeeld hebben zijn verlangen de OAE te verzwakken, die de kwestie van de erkenning van zijn regime omzeilt.

⁵ Malawi, Ghana en Oeganda zijn niet in de eerste plaats het doelwit van Houphouët-Boigny's campagne, die zich meer richt op de OCAM.

⁶ Pompidou is, volgens de correspondent van de *Rand Daily Mail* in Parijs, zelf de ontwerper van dit plan om de waardevolle contracten voor wapenleveranties te behouden, nu de wapenhandel de snelst groeiende sector van de Franse economie is (*African Communist*, nr. 45, 2e kwartaal 1971, p. 25).

⁷ Voor een andere opvatting, zie hieronder de kroniek 'Madagascar overstag en overhoop'.

Madagascar overstag en overhoop

Twee jaar geleden had hij aan zijn 'grote broer' Houphouët-Boigny van de Ivoorkust meegedeeld dat Madagascar geen heil meer zag in het gebruik van geweld in de strijd tegen apartheid, wel in de dialoog. Het volgend jaar had Madagascar dan ook daartoe besloten. Hij was verheugd te horen dat de president van Ivoorkust hem nu op die weg wilde volgen. Zo sprak president Tsiranana op 21 november in zijn werkkamer Hilgard Muller toe, de Zuidafrikaanse minister van buitenlandse zaken. De vorige dag had deze laatste in Tananarive een van de vier accoorden ondertekend over economische en technische samenwerking waarbij in totaal een bedrag van FMG 1,5 mld. gemoeid was aan Zuidafrikaanse leningen. Ter bevordering van het toerisme wordt met deze fondsen een groot luxe-hotel (vijf sterren) gebouwd op Nossi Be, 'het geurende eiland' voor de noordwestkust, dat bovendien van een daarbij passende infrastructuur wordt voorzien, waarbij ook een groot vliegveld hoort. In 1973 zal naar verwachting alles gereed zijn. 'Waar onze betrekkingen onder het teken van schoonheid beginnen, zijn wij ervan overtuigd dat dit ook op ander gebied het geval zal zijn', verklaarde de minister van buitenlandse zaken, Jacques Rabemananjara, geestdriftig.

Onder het voorteken van de zakelijkheid had in maart 1969 de firma InterAfrique Services uit Johannesburg, die bemiddelt bij handelstransacties en dienstverlening, een vertegenwoordiging in Tananarive gevestigd. Op uitnodiging van de Madagassische regering stak in dezelfde maand de heer Rautenbach, economisch adviseur van de Zuidafrikaanse premier, een bezoek af om enige regeringsplannen te beoordelen, als gevolg waarvan de keus op het toerisme viel. Op bezoek in Malawi verklaarde daarop in april president Tsiranana in Blantyre: 'Geweldloosheid moet ons wapen tegen rasbevangenheid zijn. Wij moeten de dialoog aangaan met de rasbevangen landen, met alle middelen, door hen zonder haat maar ook zonder schippen tegemoet te komen om te laten zien wat wij kunnen.' Inmiddels vlogen de luchtschippers van Air Madagascar sinds augustus 1967 op Johannesburg, en ook voordien waren er al andere contacten gelegd. De Madagassische minister van buitenlandse zaken wist wat hij zei, toen hij op 1 oktober 1970 scherp reageerde op het bericht uit Brussel, dat de ministerraad van de EEG onder druk van de Geneefse conferentie over handel en economische ontwikkeling (UNCTAD) besloten had de

preferenties voor producten uit de geassocieerde Afrikaanse staten en Madagascar te beperken. Wanneer de associatie met de EEG het eiland niet meer dient, zei de minister, zou Madagascar zijn positie opnieuw bezien en misschien wel elders gaan zoeken wat het niet meer van zijn deelgenoten kreeg. De volgende maand werden de eerste leningen gesloten, en op 23 november nam Rabemananjara in het parlement het woord om de oppositie van repliek te dienen, waarbij hij o.m. het volgende opmerkte.

'Wij stellen het nationale belang boven elke andere overweging. Tien jaar lang heeft Madagascar naïef de meerderheid van de OUA of der VN gevolgd. Naïef, want intussen knipoogden onze critici tegen Zuid-Afrika, vooral wanneer er te handelen viel. Vanwege de ondoelmatigheid van de OUA-besluiten — Madagascar heeft FMG 42 mln. aan de bevrijdingsbewegingen overgemaakt — vinden wij, gezien het ontbreken van strijdkrachten om de rasbevangen blanken op de knieën te krijgen, dat men beter een andere kracht kan aanwenden, die van de overtuiging. In de buitenlandse politiek tellen de geografische imperatieven. Wij kunnen dus niet onverschillig blijven voor alles wat ons omringt.'

De dialoog

Deze gebeurtenissen en uitspraken maken duidelijk, dat voor een land als Madagascar de veelbesproken 'dialoog' zeker drie aspecten heeft.¹

In de eerste plaats de opportuniteit. Had de OUA wel een gecombineerde strijdmacht op de been kunnen brengen, die het met enige kans op succes had kunnen opnemen tegen de Zuidafrikanen, Madagascar had blijkbaar niet gekikt. Het heeft tien jaar in die mogelijkheid willen helpen geloven, en ook contributie betaald voor de vrijheidstrijders, maar vindt het nu dus welletjes.

Vervolgens het eigenbelang, ontdekt als niet te verwaarlozen factor in de internationale politiek. Grasgroen trad de jonge staat in 1960 de internationale samenleving in, waar het veiliger leek niet te ver uit de buurt van Parijs en Brussel te gaan, maar weldra ook bleek, dat trouw aan de verre vrienden steeds duurder kwam te staan. Het is geen toeval, dat Madagascar ten opzichte van Zuid-Afrika overstag ging in 1969, toen op een totale buitenlandse handel van FMG 75 mld. het tekort een dieptepunt van meer dan FMG 17 mld. bereikte. Uiteraard werd ook elders heil gezocht: leningen uit Libanon en Koeweit, een handelsverdrag met Roemenië, toelating van Italiaans en Brits bankkapitaal. Maar Zuid-Afrika heeft wel zoveel te bieden. In november 1970 sloten zich de Franse firma's Le Nickel en Penarroya bij Anglo-American aan voor de ontginning van nikkelertsen, en in april van dit jaar ondertekende de regering met De Beers een overeenkomst tot opsporing en winning van diamanten. En het meest ambitieuze plan is wel de aanleg van een haven en dok in de baai van Narinda, aan de noordwestkust, voor mammoettankers uit de Perzische Golf; een project van vele miljarden, waarvoor op Europees en Zuidafrikaans kapitaal gehoopt wordt en voor de studie waarvan, te zamen met die van nog twee andere, kleine, havenplannen het ontwikkelingsprogram van de VN (PNUD) in december 1970 bijna een miljoen dollar toekende.

Voor zo ver Madagascar aldus traditionele economische vervlechting doorsnijdt, betekent dat een stuk dekolonisatie. Na de OCAM-vergadering van januari 1970

toog minister Rabemamanjara ook nog naar Brussel en Parijs om het nieuwe beleid toe te lichten, restant van de oude trouw. Men toonde daar begrip, zei de minister, wat niet verwondert. Dat op een in Parijs voor hen aangerechte maaltijd enige tientallen Afro-Aziatische ambassadeurs naar Rabemamanjara kwamen luisteren, en begrip toonden, dat de Russische ambassade aldaar begrip liet weten, verwondert evenmin, ook om een andere reden. In april werd met de partijtjes Chinees-Amerikaans ping pong het tikken hoorbaar van de metronoom van het politieke wereldspel, die nu in Azië staat opgesteld. En zoals Rabemamanjara vroeger eens schreef: Madagascar, het rode eiland, ligt als een boei van Azië voor Afrika gemeerd.

Het derde aspect van de dialoog, lotsverbetering voor de gekleurde Zuidafrikanen, is tot dusver wel het meest netelige gebleken. Het overschaduwde de andere twee, dreigt in de OUA na Biafra een nieuwe twistappel te worden en brengt ook buiten Afrika gemoederen in beroering. Om in Afrika en bij één groep bezwaarden te blijven: zeker niet de minste moeite met de dialoog hebben zij die wel beseffen dat *bare vertue can't make nations live*, laat staan *in splendour*, zoals de dichter er nog aan toevoegt omdat hij over Engeland schreef, maar niet dat men om het een het ander niet moet laten. Wat hen des te wreveliger maakt over Ivoorkust, dat tot dusver nog heel wel vaart maar welks president openlijk zijn ambities van grote vrede-stichter belijdt; die wat hem binnenslands gelukte in Afrika wil herhalen, en daarbij, afgezien nog van enige kans op uiteindelijk succes, die van op zijn minst dadelijk nieuwe onvrede niet telt omdat hij het gevoel negeert, zo wijd verbreid toch en zo diep geworteld, dat de tegenstelling tot Zuid-Afrika voor wie zelf rassewaan heeft ervaren niet meer is te overbruggen, en dat het manifest van Loesaka het laatste woord geweest is. Al zou daarbij zijn op te merken, dat slechter presidentiële ambities denkbaar zijn, dat ook Houphouët-Boigny en andere dialoogvoorstanders aan het manifest van Loesaka vast blijven houden, het is een gevoel dat respect verdient.

Zeker in Zuid-Afrika, waar Afrikaners een soortgelijk gevoel heel goed gekend hebben, dat der 'bittereinders'. Anderzijds zouden de blanke Zuidafrikanen zich niet moeten vergissen door alleen aan jonathans en banda's of louter in termen van meer consumenten te denken. Maar wat men Zuid-Afrika bovenal toewenst, is dat de dialoog geen dialectici oplevert maar een werkelijke oppositie, dat de nieuwe roep van buiten de grenzen nieuwe moed aan al die opposanten geeft voor wie *elk Slegs vir Blankes bord is soos een spyker in ons hart*.

Madagascar overhoop

Het boven vermelde economische dieptepunt in 1969 was uiteraard niet alleen het gevolg van een verouderde structuur der buitenlandse economische betrekkingen, maar eenmaal het principiële besluit genomen overstag te gaan, was het aanbren-gen van wijzigingen — die bovendien voorlopig alleen neerkomen op verbreding — aldaar wel zo eenvoudig vergeleken met wat in Madagascar zelf zou moeten gebeuren. In het seizoen dat het eiland onafhankelijk werd, 1960/61, werd voor FMG 20,3 mld. uitgevoerd. Het daarna opgestelde economische plan raamde een verdubbeling van die som in tien jaar, maar over 1969 bedroeg de uitvoer FMG 29,1 mld., een stijging van nog geen vijftig procent, terwijl de invoer daarentegen FMG

47,1 mld. beliep. In 1970 is de economische toestand weer wat verbeterd, maar de beperking van overheidsuitgaven en verhoging van de omzetbelasting hebben de kosten van levensonderhoud sterk opgevoerd en de werkloosheid doen stijgen. Grondige wijzigingen in het politieke bestel bleven echter achterwege, totdat in februari de tweede man in de politiek en secretaris van de heersende Parti Social-Démocrate (PSD), minister André Resampa, zijn sleutelpositie als minister van binnenlandse zaken verloor. Vervolgens brak op 1 april op het platteland in het zuiden van het eiland een 'oproer' uit dat snel onderdrukt werd. Onvermijdelijk lijkt nu dat veel zal moeten worden gewijzigd, radicaal gewijzigd zelfs, zo niet overhoop gehaald.

Dat politieke wijzigingen noodzakelijk zijn is een gevolg van het feit dat sinds de onafhankelijkheid de PSD oppermachtig is geworden, in het parlement niet meer dan een handvol opposanten tegenover zich heeft, in alle steden op de hoofdstad na de dienst uitmaakt en ook het platteland in haar greep houdt. Weliswaar is zij mammoetpartij geworden mede doordat een reeks kleinere partijen, groeperingen en persoonlijkheden zich hebben aangesloten, waarbij ook Rabemananjara en Ravoahangy, twee van de drie leiders van de eerste nationalistische partij, de in 1947 weggevaagde Mouvement Démocratique de la Rénovation Malgache (MDRM).² Dat gebeurde echter zonder enige wijziging in de sleutelposities van het apparaat, dat door de secretaris Resampa, minister van binnenlandse zaken sinds 1958, beheerst werd.

Voornaamste zorg van de PSD is altijd geweest ondermijning van binnen en aantasting van buiten uit te voorkomen, wat mogelijk een gevolg is van het feit dat de partij door het koloniale bestuur in het zadel is geholpen. Van dat bestuur lijkt ook de aanpak van de economische problemen geërfd, waarbij het westerse bedrijf ongemoeid werd gelaten en de aandacht op het platteland gericht bleef, met een voorkeur voor ambtelijke pressie om de economische inspanning niet te doen verslapen.³ Het platteland stagneerde, de ambtenarenstand floreerde, een nieuwe bourgeoisie kwam op. De in november 1970 gehouden synode van de Fiangonan'i Jesosy Kristy eto Madagasikara (FJKM, Kerk van Jezus Christus op Madagascar), een federatie van protestantse kerken zonder de Lutheranen, sprak zich niet alleen uit tegen rasdiscriminatie en neo-kolonialisme en vóór de Afrikaanse onafhankelijkheidsbewegingen, maar stelde ook het inkomstenverschil tussen de Madagassische multimiljonairs en de massa aan de kaak.

De PSD streeft, zoals de president het eens omschreef, naar een specifiek Madagassisch, d.w.z. aan de Madagassische werkelijkheid aangepast, socialisme. Dat is geen eenvoudige zaak gebleken, voor advies en hulp wendde men zich weer tot het buitenland. Weliswaar werd na mei 1958 de band met de SFIO wat losser, maar er zijn sindsdien ook hartelijke betrekkingen aangeknoopt met socialistische partijen elders, de SPD in West-Duitsland en de Mapai in Israël. Raad en daad bleven niet uit, buitenlandse — d.w.z. overwegend Franse — economische machtsposities daarbij buiten beschouwing, evenals die punten uit het partijprogramma die nationalisatie van energiebronnen en de spoorwegen eisten. President Tsiranana liet dat herhaaldelijk weten, en verklaarde in november 1969 in een rede tot het parlement kort en krachtig zelfs: 'Nationalisatie is diefstal'.

Het streven de partij hechter dan hecht te maken, kon uiteraard het ontstaan van

stromingen en leidersrivaliteiten niet tegen houden. Zo roerde zich geregeld een linkervleugel, waar de leiding, in de eerste plaats weer de president, zich niet overmatig druk om maakte. Belangrijker voor de toekomst lijkt de rivaliteit tussen Rabemananjara en Resampa, die echter nooit openlijk gebleken is en daarom moeilijk in het gehele politieke krachtenveld te plaatsen. Tijdens de ernstige ziekte van de president in 1970 werd er echter wel openlijk over gespeculeerd, zodat een officiële ontkenning van Rabemananjara volgde. De president herstelde en keerde terug, maar maakte van de hem bij de grondwetswijziging van oktober 1970 toegekende bevoegdheid meer vice-presidenten aan te stellen gebruik door er drie te benoemen, waarbij Resampa als eerste en Rabemananjara als derde aangewezen werd hem waar te nemen, terwijl hij bovendien zijn vertrouwen in zijn oude strijdmakker Resampa uitsprak. De rust bleek daarmee echter niet hersteld, en de president moest openlijk zijn ministers waarschuwen de eenheid te bewaren. Weer op rondreis over het eiland overtuigde hij zich bovendien persoonlijk van de spanning die op het platteland groeide als gevolg van de slechte economische toestand, wat de positie van de minister van binnenlandse zaken onmogelijk verbeterd kan hebben. Eind januari greep de president opnieuw in door het bevel over de veiligheidspolitie aan de minister van binnenlandse zaken te ontnemen en die onder zijn eigen toezicht te plaatsen. Na intensief overleg met het partijbestuur ontsloeg hij vervolgens op 17 februari de regering, waarin wel Rabemananjara als minister van buitenlandse zaken herbenoemd werd, maar Resampa daarentegen de portefeuille voor landbouw en plattelandsontwikkeling kreeg, terwijl de president zelf binnenlandse zaken overnam. Rabemananjara bleef ook de derde vice-president, Resampa werd nu tweede; eerste, als voor de grondwetswijziging van oktober 1970, weer Calvin Tsiebo.

Na deze politieke aardverschuiving werd het eiland opgeschrikt door het bericht dat op 1 en 2 april in de provincie Tulear in het zuidwesten slag was geleverd met 'partisanen', die aanvallen hadden uitgevoerd op politieposten en andere openbare gebouwen. Dadelijk overgevlogen veldpolitie, die door Franse officieren en onderofficieren gecommandeerd wordt, herstelde snel de orde. In mei was alles voorbij. Weinig valt nog te zeggen over dit 'oproer'. Wat ervan bekend is geworden doet eerder denken aan een wanhoopsdaad, een uitbarsting van de armste en meest weerbarstige Madagassen, die in hun woestijnachtig land na twee dorre jaren en een grote veesterfte geen andere uitweg meer zagen om aan de niet aflatende persie van het bestuur te ontkomen, en naar slinger, speer en jachtgeweer grepen. Een politieke complicatie was de grote aanhang van de Monima (= Madagasikara otronin'ny Malagassy, Madagascar voor de Madagassen), een kleine, echte radicale volkspartij, onder hen. Deze al enige jaren door de PSD hardhandig vervolgde partij werd dadelijk verboden. De leider, Monja Jaona, MDRM-veteraan en oud-burgemeester van Tulear, bleek op 1 april verdwenen, maar gaf zich op 17 april over en nam alle verantwoordelijkheid op zich. De regering sprak van 45 doden, de oppositie van meer dan 1000, tegenover één gesneuvelde en enkele gewonde politiemannen. Wel lijkt de val van Resampa nu onvermijdelijk geworden. Men had van het oud-gemeenteraadslid van Tulear, zelf uit het zuiden afkomstig, meer aandacht voor Madagascars meest misdeelden mogen verwachten.⁴

Noten:

¹ Zie voor een andere opvatting de hieraan voorafgaande kroniek over Zuid-Afrika.

² Zie voor een summier historisch overzicht van de vormen waarin het nationalisme zich gemanifesteerd heeft, van deze schr. het art. Madagassisch nationalisme, *Int. Spectator* XIX 22 (dec. 1965), 1759-1769; een uitvoerig relaas over het politieke leven na 1945 geeft het in dit nr. besproken werk van Spacensky.

³ Aanwijzingen hiervoor passim bij Spacensky.

⁴ Na het ter perse gaan van dit nr. kwam nog het bericht, dat het bestuur van de PSD op 25 mei zijn ontslag bij de voorzitter, president Tsiranana, heeft ingediend. Resampa is dus ook geen secretaris meer.

Dr. Karel Roskam uitgeluid

Op 1 augustus is Dr. Karel Roskam uit de redactie van de Kroniek van Afrika getreden en heeft hij ook het Afrika-Studiecentrum verlaten. De hem toevertrouwde reportage over zuidelijk en West-Afrika heeft hij niet alleen vakkundig maar ook op een hem speciaal eigen wijze verzorgd. Zijn aanpak, uitvloeisel van een sterke betrokkenheid bij het politieke gebeuren in Afrika en van zijn drang kleur te bekennen, zal hem ongetwijfeld in zijn nieuwe functie bij de VARA te stade komen. Onverdeeld prettig was onze samenwerking; wij zien hem node gaan.

redactie

ARTIKELLEN

James H. Mittelman | The development of post-colonial African regionalism and the formation of the OAU*

Beginning with the earliest organisation of man into political community, the scope and size of these communities have taken a variety of forms. Small political units such as local villages and Greek city-states have been absorbed into large empires; fragmented into fiefs, duchies, and baronies; combined into empires once again; and, more recently, unified into the nation-state system. The latter form of political organisation originated in Europe and has encompassed the globe (save the vestiges of colonialism). In post-colonial Africa, some political leaders now question the very relevance of the nation-state system and articulate pan-continental and pan-racial aspirations.

Our purposes are to review the reasons for these aspirations and to analyse patterns of African international relations resulting from and exercising influence upon the unification movement. As the institutional apex of political Pan-African¹ achievement, the Organisation of African Unity (OAU) serves as the focus of analysis. We will present the reasons for the establishment of the OAU: some historical factors, the growth of competitive groupings of African states, as well as the African evaluation of the efficiency of attempts by the United Nations (UN) and other organisations to solve African problems before 1963. In addition, we will review the main features of the OAU: the Addis Charter, the OAU's relationship with member states, and its other distinguishing characteristics. A systematic attempt to review OAU policies and achievements from 1963 to the present is beyond the scope of this study. We will only be concerned with the development of post-colonial African regionalism and the formation of the OAU. Our conclusions will assess the contributions of political Pan-Africanism through the formation of the OAU.

Reasons for the establishment of the OAU

1. *Historical factors, problems, and the rationale for unity.* Historical factors for the establishment of the OAU can be found in the development of Pan African philosophy. The early impetus to Pan-Africanism came from the Black Diaspora in the persons of Edward Blyden, Marcus Garvey, W.E.B. Dubois, and George Padmore. It was at a conference held in London 1900, that Henry Sylvester Williams first used the term 'Pan-Africanism'. It was at this same conference that W.E.B. Dubois issued his prophetic statement: 'The problem of the twentieth century is the problem of the colour line — the relation of the darker to the lighter races of men in Asia and Africa, in America and the islands of the sea.'² Further Pan-African

* This project is a revision of a background paper prepared 6 June-14 August 1969 within the United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) Study on Relations Between the United Nations and the Organisation of African Unity. Berhan Andemicael, Leon Gordenker, Yashpal Tandon, Kenneth Grundy, and Peter Willetts helped clarify and correct many points.

Congresses were to be held at Paris (1919), London and Brussels (1921), London and Lisbon (1923), New York (1927), and Manchester (1945).³

Following the Pan-African Congress at Manchester (1945), the momentum of Pan-African activity was transferred to the African continent itself. The thrust of Pan-African energy was applied to the quest for self-government and independence at the territorial level. In the 1950's five North African states gained independence, and in 1957 Ghanaian independence marked the first twentieth century realization of independence by a sub-Saharan African colony. Pan-Africanists heralded this event as an occasion to hasten liberation in the other colonies and as a stepping stone for greater unity.

In April 1958, Pan-Africanism found its organisational expression on African soil in the form of the First Conference of Independent African States. This Conference was attended by all eight independent African states, that is, excluding South Africa. Only three were sub-Saharan — Ethiopia, Liberia, and Ghana; five were North African — Egypt, Tunisia, Libya, Sudan, and Morocco. The first Conference of Independent African States was followed by a meeting of the All-African Peoples Conference (December 1958), a non-governmental conference of political groups which passed a resolution to support a Commonwealth of Free African States.⁴

Since these initial conferences, Pan-Africanism has had many voices and has taken many forms. Few would argue with Legum's definition of Pan Africanism — 'a movement of emotions and ideas'⁵; however, there is some controversy as to the exact nature of these emotions and ideas. Most Pan-Africanists agree on core goals — the assertion of Africa's role in the international sphere, the claim to dignity and respect, and the demand for a fair share of the world economy. There is a great deal of disagreement, however, on the means of Pan-African unity. 'Federalists' (eg. Nkrumah and Touré) have advocated immediate continental unity before the appearance of further divisions. 'Gradualists' (eg., Tubman and Houphouet-Boigny) have suggested exploration of limited modes of functional unity on the regional level. Recently Nyerere advocated political union preceded by such regional economic groupings as the East African Community, provided they are created 'under the umbrella of the Organisation of African Unity and never include provisions which will block total unity in the future'.⁶ Some African leaders have even displayed displeasure with the very concept of Pan-Africanism. In the words of one African statesman (probably directed at Nkrumah's interference in the politics of neighbouring states), 'Those who talk about it [Pan-Africanism] should start by sweeping up in front of their own hut before thinking of sweeping up before that of their neighbour'.⁷

The problem of divergent concepts of unity is compounded by inevitable clashes of interest, personal as well as national. How will the militants act when confronted by the gradualists? Does the principle of continental unity supersede African notions of self-determination? Will the gradualists ever be able to realize continental unity if they allow national allegiances to ossify? Or perhaps the principle of national self-determination supersedes that of continental unity?⁸ One cannot help a bit of speculation: If the foundations for integration had been laid in pre-independent Africa, would post-independence attempts toward unity have been facilitated?

If the pre-independence foundations had been laid, but unsuccessfully, would the ultimate achievements of Pan-African unity be more difficult?

These problems, of course, are interesting, but hypothetical. More tangible problems exist. The African continent suffers multiple divisions: linguistic, religious, cultural and tribal. These divisions are compounded by personal, national and economic rivalries. Not the least problematic is the third, economic rivalries. From where are the resources for a Pan-African superstructure to come? Some of the wealthier African states (eg. Ivory Coast) have been among the most reluctant to move toward unity. Economic barriers exist in terms of separate currencies, unconnected transport and communications systems, tariff walls, competitive rather than complementary products, as well as rivalry for the same markets, foreign aid, and sources of aid. Finally, there are the divergent ties which the African states have with their former metropolises.

One further problem is the determination of what is African. Is the Sahara a bridge or a barrier between North and sub-Saharan Africa?⁹ Or is the Muslim-Arab north separate from black African culturally?¹⁰ Although both the Arab and the black African share opposition to the inequities of colonialism and to humiliation by Europeans,¹¹ there are certain practical problems in interrelating North Africa with Africa south of the Sahara. Some sub-Saharan African states are reported to resent President Nasser's view of the United Arab Republic's 'mission' in black Africa (which he articulated in his book, *The Philosophy of the Revolution*), tendency to subject sub-Saharan Africa to Middle Eastern political controversies and use of Islamic influence as a lever in East African politics.¹² Further sensitivity has been caused by the legacy of Arab slave traders in sub-Saharan Africa, Morocco's territorial claim to all of Mauritania, and the extended conflict between Sudan's 'Arab North' and 'Black South'.¹³

Although the obstacles to unity are formidable, the logic of the arguments in favor is compelling. African states share a common history in terms of opposition to colonialism. As Africa emerges from the shadow of colonialism, its states share a generally similar position in terms of the international distribution of wealth and power (although in relative terms differences are great, eg., Ivory Coast and Chad). Many African leaders view African unity as the means to a more effective voice in world affairs, as well the answer to the balkanization imposed by the colonial experience (i.e., a territorial mode of organisation and subsequent nation-state system which was superimposed on African irrespective of ethnic distribution and natural boundaries). Today, African states share similar problems of nation-building. In one word: underdevelopment. African unity could bring cooperative exploitation of natural resources, larger and more diversified markets, achievement of regional industrial and agricultural programs for which the capital of single states is insufficient, joint utilization of scarce trained human resources, exchange of information and common experiences, as well as more effective action in one area in which any African states agree — national liberation activities.

2. *The growth of competitive groupings of African states.* After some illusory attempts at regional unity — eg., the 1961 union between Egypt and Sudan, the Mali Federation, and the Guinea-Ghana-Mali Union (UAS), — and immediately prior to

the formation of the OAU, the African system of international relations underwent a gestation period of about six years culminating in a 'protobalance of power'¹⁴, characterized by alliances and counteralliances. During this period, the movement towards African unity expressed itself in many organisational groups. These groups may be classified as political, cultural and historical, and geographic and economic.

Following the Congo crisis of 1960, a cleavage appeared among African states and two competing intergovernmental groups were established, namely the Casablanca and Brazzaville Groups. The Casablanca Group consisted of six North and West African states which claimed to be more militant and radical than the Monrovia Group.¹⁵ The latter group consisted of 20 original members including the 12 French-speaking states of the Brazzaville Group. In addition to these two groupings, some African states were careful to avoid formal associations, and other African states had very brief affiliations. Sudan, for example, did not join either group; Tanganyika and Somalia had a brief association with the Monrovia Group. The Casablanca and Monrovia Groups tended to disagree on (1) the nature of African unity, (2) continued relations with ex-colonial powers, (3) the Congo crisis of 1960, (4) Moroccan claims to Mauritania, and (5) recognition and representation of Algeria in African groupings. The point that there were significant differences within each group deserves emphasis; however, certain generalizations as to the differences between the groups can be drawn. Most members of the Casablanca Group favored a 'maximalist' approach to continental unity; maintained that independence could not be complete until colonial and 'neo-colonial' ties were severed, a view in sharp contrast to that of many Western Powers but similar to that of socialist countries (in the view of some African states, this rationale served as their justification for intervention in the affairs of states favoring allegedly 'neo-colonialist' elements); backed Prime Minister Lumumba in the Congo crisis and were highly critical of UN peace-keeping operations after September, 1960; supported Morocco's claims upon Mauritania; staunchly advanced the position of Algeria versus France, and granted representation at Casablanca meetings to Algeria's Provisional Government. The Monrovia powers referred to unity in only very general terms in the Lagos Charter, while stressing non-interference in internal affairs; desired to maintain good relations with former metropolises; tended to be much less critical on UN efforts in the Congo than the Casablanca Group; advocated that pre-existing colonial boundaries, though superimposed from without, were sacrosanct; displayed much less militance in support of Algerian independence to the point of advocating Franco-Algerian talks, and did not permit Algerian membership in the Monrovia group.

The main element in this second category — groupings based on culture and history — is the French-speaking states of Africa forming the Brazzaville Group,¹⁶ which included most of the former French colonies. Of France's former sub-Saharan dependencies only Guinea, Mali and Togo did not become members. The group was originally founded in 1961 as the Union of African and Malagasy States (UAM), its major purposes being to attempt mediation between France and the Algerian Liberation Movement and to coordinate the policies of its members on the first Congo crisis. In 1961 it formulated objectives which included the construction

of a defence pact, the establishment of a post and telecommunications union, the formulation of common development codes, and the coordination of relations with the European Common Market.¹⁷

Closely related to the UAM is the grouping of 18 African states, former colonies, of France, Belgium, and Italy, which are linked with the European Economic Community (EEC) as associate members.

In contrast to the French-speaking African states, no corresponding links have been established among the former British African territories, although these states have remained within the Commonwealth upon accession to independence.¹⁸

In addition to these arrangements in sub-Saharan Africa, six of the Arab-speaking states in North Africa are joined together as members of the League of Arab States.

Under the final category of groupings — those based mainly on geographic and economic considerations — there are four major sub-continental organisations in Africa: the Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA), the Union Douanière et Economique de l' Afrique Centrale (UDEAC), the East African Community, and the Standing Committee of the Maghreb countries.¹⁹ The first two — UMOA and UDEAC — may be regarded as economic organisations replacing the former federations of French West and Equatorial Africa. The East African Community is the successor to the East African Common Services Organisation (EACSO), and provides for an East African Common Market. The 'Maghreb Committee' can be considered as a modest expression of the aspiration of four North African states for political union.

3. *African evaluation of the efficacy of attempts by UN and other organisations to solve African Problems before 1963.* Another group of reasons for the establishment of the OAU can be found in the African evaluation of the efficiency of attempts by the UN and other international organisations to solve African problems before 1963. Naturally, there are almost as many different evaluations as there are individual African states, as well as differing opinions within various states; however, prevailing African attitudes can be discerned by examining African perceptions of UN efforts to bring about independence and to promote human rights, to resolve the first Congo crisis, to solve African political problems (with special regard to extra-African association), and to tackle African problems of development.

Systematic effort to bring about the complete independence of Africa can be dated from 1960. Prior to that date, the colonial powers had been largely successful in postponing the independence of their colonies. In 1960, the year of accession to independence by 16 new African States, the General Assembly adopted the Declaration on Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples [Resolution 1514 (XV)] by a vote of 89 votes to 0 with 9 abstentions. (The abstaining states were Australia, Belgium, the Dominican Republic, France, Portugal, Spain, the Union of South Africa, U.K., and U.S.A.²⁰ In this atmosphere of increasing anti-colonialism, the intent of the Declaration was to support and even reinterpret the principles set forth in the UN Charter which include, *inter alia*, the development of '... friendly relations among nations based on respect for the principles of equal rights and self-determination of peoples'.²¹ Thus, the Declaration calls for imme-

diate measures to effect the transfer of power to the peoples of trusteeships and non-self-governing territories. From the time of the adoption of the Declaration forward, the Assembly was charged with the responsibility of implementing the Declaration and issuing directives to the colonial powers in an attempt to expedite independence for the remaining colonies.²²

Despite this dramatic flurry of anti-colonial activity and the fact that anti-colonialism had a built-in mechanism of self-extension in the UN (i.e., as each territory became independent and joined the UN, another vote was added to those states voting anti-colonial), there was a growing belief among the new nations that the rate of progress should be accelerated. When the Assembly considered the degree to which the objectives of the Declaration had been achieved, the new nations called for a subsidiary organ of the General Assembly with an anti-colonial orientation, as well as authority and power to implement resolutions. General Assembly Resolution 1654 (XVI) established the Special Committee on the Situation with Regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. The Special Committee, which came to be known as the Committee of Twenty-Four,²³ is particularly significant in terms of its composition; membership reflects the broad composition of the General Assembly rather than the balance between administering and non-administering membership as in the Trusteeship Council.

Although the Declaration and the Committee of Twenty-Four are not necessarily responsible for the independence of African territories, it is safe to say that they are both a reflection of and a forum for larger forces at work in world politics. To what degree have anti-colonial elements been successful in promoting African independence? Prior to 1960, the year of the adoption of the Declaration, there were only nine independent African states.²⁴ Between 1960 and 1963, the year of the formation of the OAU, 25 African states gained independence. Between the formation of the OAU and the present, i.e., between 1963 and 1970, eight more African states became independent. Fourteen African states and territories remain under white minority governments or under colonial rule.

Most of the action taken by the General Assembly and the Committee of Twenty-Four in regard to states and territories under white governments or colonial rule has taken the form of requests, appeals, resolutions, and recommendations. The Assembly and its sub-organs have criticized colonialism, denounced racial discrimination, and condemned *apartheid*.

African states have called for, *inter alia*, member states to refrain from exporting goods to South Africa, enforcement of sanctions, and even the consideration of the expulsion of South Africa from the UN. In order to keep the racial policies of South Africa under constant scrutiny, African states were instrumental in the creation of the Special Committee on the Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa. Significantly, Diallo Telli, the man who was to become the first Administrative Secretary-General of the OAU, was designated Chairman of the Special Committee.

After the Sharpville shootings in March 1960, the Security Council also began to pass resolutions, the scope of which extended to the general situation in southern Africa. (Previous resolutions only dealt with the "Treatment of People of Asian

Chart I – The independence of African states

States Independent Prior to 1960	States Gaining Independence 1960-1963	States Gaining Independence after 1963	Territories under White Minority Governments or Colonial Rule (1970)
Ethiopia Liberia	Cameroon Togo	Malawi Zambia	Angola (Portugal) Azania** (white settler)
Libya	Madagascar	Gambia	Cape Verde Islands (Portugal)
Morocco	Congo (Kinshasa)	Botswana	Comoro Islands (France)
Sudan	Somalia	Lesotho	French Territory of Afars and the Issas (France)
Tunisia	Dahomey	Mauritius	Guinea-Bissau** (Portugal)
Ghana	Niger	Swaziland	Mozambique (Portugal)
United Arab Republic Guinea	Upper Volta Ivory Coast Chad Central African Republic Congo (Brazzaville) Gabon Senegal Mali Nigeria Mauritania Sierra Leone Tanganyika Zanzibar* Burundi Rwanda Algeria Uganda Kenya	Equatorial Guinea	Namibia** (white settler) Réunion (France) São Tomé and Príncipe (Portugal) Spanish North Africa (Spain) Spanish Sahara (Spain) St. Helena (United Kingdom) Zimbabwe** (white settler)

* In April, 1964, Tanganyika and Zanzibar joined to form the United Republic of Tanzania.

** Azania is also called South Africa; Guinea-Bissau, Portuguese Guinea; Namibia, South-West Africa; and Zimbabwe, Rhodesia.

Origin in the Union of South Africa'.) Although pleased by the fact that the UN has become increasingly concerned about southern Africa, African member states stress that they do not want resolutions *per se*. Africans are interested in the implementation of these resolutions.²⁵ Although various organs and sub-organs of the UN have criticized colonialism, denounced racial discrimination, and condemned *apartheid*, African states have come to understand that resolutions are not about to make Portugal recognize that its territories are non self-governing or that reports should be made to the UN; compel South Africa to renounce its policy of separate development and its extension to South West Africa; or make Britain apply force in Rhodesia. In African eyes this lack of implementation of UN resolutions reflects impotence apparently caused by what the OAU would later describe as the 'brazen policy of duplicity' of certain powers who both condemn *apartheid* and racial discrimination in the UN but continue to provide arms and trade.²⁶

In regard to the question of the Mandated Territory of South West Africa, the African states are fully aware that the efforts of the UN organs, including the International Court of Justice, during the 17 years preceding the establishment of the OAU, had not brought about recognition by the Government of South Africa, the Administering Power, of its international responsibilities under the UN trusteeship system.

In the field of human rights, of which the problems concerning *apartheid* and racial discrimination form a part, the African states, as well as other new states, have become concerned about the fact that traditionally the promotion of human rights by the UN had meant the protection of individual dignity and worth against violations from society. The new nations are convinced that the degradations brought about by colonialism should also be treated within the context of human rights violations.²⁷

Thus, the prevailing African attitude is that UN efforts to promote decolonization outside southern Africa have been successful. Africans also realize that they have been successful in directing the UN to focus on *apartheid* as a major problem within human rights. Frustration and a lack of success is felt in regard to UN activities south of the Zambesi.

Whereas theoretical consensus exists among most African states in terms of opposition to colonialism and racial discrimination in southern Africa, the first Congo crisis proved to be the most divisive issue facing Africa since the coming of independence.

On 30 June, 1960, the Congo celebrated independence, and on 4 July the African ranks of the Force Publique mutined. Six days later — 10 July — the first Belgian troops intervened in the Congo. In accordance with a request made by the Government of the Republic of the Congo and signed by President Kasavubu and Prime Minister Lumumba, the UN agreed to dispatch troops to the Congo. The Security Council Resolution of 14 July, 1960,²⁸ authorized the Secretary-General to act 'in consultation with' the central government, providing it with technical and military assistance until 'the national security forces may be able, in the opinion of the government, to meet fully their task'.²⁹

The crux of the problem for the UN in the Congo became disagreement over what constituted the legal government. In addition to the secession of Katanga, the cop-

per-rich province which provided 40 per cent of the country's public revenue, under the leadership of Moise Tshombe, President Kasavubu and Prime Minister Lumumba dismissed each other from office. The UN was attempting to inject stability into a country plagued not by one revolution but by a number of revolutions.

If we turn to the attitudes of African states to UN efforts in the Congo crisis, we find that their attitudes are so complex and their positions so fluid that the way in which these states align is difficult to discern.³⁰

It is safe to say, however, that whereas both conservative and radical African states criticized UN efforts in the Congo, conservatives were critical in the sense that they felt that President Kasavubu should be supported and radicals maintained that Prime Minister Lumumba deserved support as the rightful leader of the Congo. It should not be assumed, however, that there was unity among these groups. Among the radicals, for example, there was a marked difference between states such as Guinea and Mali, which withdrew their troops and attacked the Secretary-General in abusive verbal terms, and Ghana, which criticized the Secretary-General and proposed an all African peace-keeping force but never withdrew its troops.³¹

Matters were complicated by the way in which various governments tended to view the Congo crisis in terms of their own national interests. By way of example, Nkrumah, resolute in anti-colonialism and militant in Pan-Africanism, is believed to have regarded Lumumba as a potential fellow militant who would bring the Congo into a larger Pan-African political federation. Touré of Guinea, a competitor for African leadership, may well have had the same motivation.³² Tunisia and Ethiopia, tending to be moderates, supported policies compatible with those of the United States in the Congo. On the other hand, the policies of the UAR and Morocco, members of the more radical Casablanca Group, coincided with those of the Soviet Union in the Congo.³³

As one might expect, criticism of the UN operation in the Congo tended to be most pronounced by the more radical states. Nkrumah maintained that the UN operation in the Congo was one of 'hesitation, vacillation, inconsistency, and weakness' which serves to impose 'a situation very close to collective colonialism.'³⁴ Mr. Miaga of Mali went so far as to tell the Security Council: 'We no longer have confidence in the Secretary-General, and his resignation will be welcome: we are looking forward to it.'³⁵

Although Mr. Miaga was not expressing the sentiment of the majority of African states, the Casablanca and Monrovia Groups generally agreed that the Congo crisis required an African solution. Attempts to subject the internal affairs of an African state to extra-African settlement would only add confusion.³⁶ African governments agreed that the Congo crisis should neither be made a Cold War issue nor used for the purposes of ideological warfare.

Thus, with the advent of the Congo crisis African statesmen began to be wary of the possibility of the extension of the struggle of the big powers to the African continent. Big power interference would not always be as overt as in the Congo. Some Africans felt that the possibility of more subtle infiltration — neo-colonialism — could also have banal effects on the independence and unity of the African states.

Chart II - Membership on participation of African States in major organizations and conference.

	Algeria	Botswana	Burundi	Cameroon	Central African Republik	Chad	Congo (Brazzaville)	Congo (Dem. Rep.)	Dahomey	Ethiopia	Equatorial Guinea	Gabon	Gambia	Ghana	Guinea	Ivory Coast	Kenya	Lesotho	Liberia	Libya	Madagascar	Malawi
UNITED NATIONS	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
UN Economic Comm. for Africa (ECA)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
Organisation of African Unity	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
African Development Bank*	×			×			×	×	×	×				×	×	×	×		×			×
Cairo Non-Aligned Conference 1964	×		×	×	×	×	×		×	×				×	×		×		×	×		×
Former Casablanca Group**	2 ×													×	×					3		
Former Monrovia Group				×	×	×	×		×	×		×				×			×	×	×	×
Lagos Conference				×	×	×	×	×	×	×		×				×			×			×
Former Brazzaville Group				×	×	×	×		×		×					×						×
Union Africaine et Malgache (UAM)***				×	×	×	×		×		×					×						×
Organisation Commune Africaine Malgache et Mauricienne (OCAM)				×	×	×	×	×	×		×					×						×
(UMOA/UDEAO)****									×							×						
(UDEAC)*****				×	6	7	×				×											
East African Community/East African Common Services Organisation (EAC/EACSO)																	×					
Standing Consultative Committee of Maghreb Countries	×																				×	
League of Arab States	×																		×			
Associate Members of European Economic Community*****			×	×	×	×	×	×	×		×				×	×						×
Commonwealth		×											×	×			×	×				×

Etymologically, neo-colonialism means a new form of colonialism. According to the theory of neo-colonialism, when the imperialist bestows the 'gift' of independence, he changes identity and becomes neo-colonialist; the new identity is described as not being far removed from the old, just a bit more subtle. 'Neo-colonialism . . . is the worst form of imperialism. For those who practice it, it means power without responsibility and for those who suffer from it, it means exploitation without redress.'³⁷ The Nkrumahist prescription advances the claim that the only way to avoid world war between the neo-colonialists and the neo-colonized is through positive action of the neo-colonized in the form of resolute Pan-African unity.³⁸

Naturally, the theory of neo-colonialism is accorded varying amounts of credibility by different leaders and different governments. Some regard it as an accurate mode of interpreting history. For others it is a useful slogan. For still others it bears no relation to reality whatsoever. Yet there is one facet of the argument advanced by proponents of the theory of neo-colonialism (as well as by others) which all African leaders seem to agree upon: While international interdependence increases, the conditions of international interdependence become increasingly less favorable to the developing nations. The price of manufactured goods continues to rise relative to the price of primary products. The gap between rich nations and poor nations becomes wider.

Wary of the intrigue and cabal of 'neo-colonialism', yet seeking to reduce the ever-widening gap between rich nations and poor, African statesmen realize the need for the infusion of economic and technical aid from abroad. The European Economic Community has been one important source of aid. As a condition of French agreement to the Rome Treaty of 25 March 1957, Articles 131 to 136 provide for the association of 'non-European countries and territories which have special relations with Belgium, France, Italy, and the Netherlands'.³⁹

Subsequently, many of the French territories acquired independence in the early 1960's but found themselves in a state of firm dependence of France economically. Their original economic relationship with the ex-metropole was extended as well as facilitated by French assimilationist policy which served to perpetuate cultural and linguistic identification with France.⁴⁰ As a consequence of the British colonial policy, the former British colonies were not as tightly tied to the ex-metropole as were the former French colonies; however, Anglophone Africa maintained ties with Britain through the Commonwealth.

Because of the feeling in Africa that the UN is the least likely to infringe upon African independence, there is a tendency to look to the UN for aid. The UN Economic Commission for Africa (ECA), which was established in 1958, has played a key role in assisting African states in economic planning. It is worth noting that ECA has expressed a feeling shared by many Africans: 'If the associated territories were to try to diversify their economies, by increasing the protection of their local industry against the competition of the EEC, it is doubtful if the EEC countries would continue to offer the same advantage to the export of primary products by the associated countries.'⁴¹ ECA also noted that unless certain precautions are taken 'association with the EEC can easily tend to perpetuate economic dependency and thus turn out to be a long term disadvantage to the country concerned'.⁴²

The ECA, in conjunction with a number of UN specialized agencies, particularly UNDP and World Bank, began to deal with all fields directly related to African development. In the years immediately preceding the formation of the OAU, Africa ranked first among five regions of the world receiving UN aid. Africa received 30 % of UN global assistance for the period 1961-1962. However, given the facts that the total amount of foreign aid is meagre and that bilateral aid to Africa is ten times as great as multilateral aid, one can only conclude that UN efforts provide little headway in the vital area of capital investment and capital formation such that Africa can gain her fair share of the increasing prosperity enjoyed by the developed nations.

Thus, while taking advantage of special groups such as the French Community, Commonwealth, and EEC — at least to the degree possible — and utilizing influence by way of aggregate voting power in the General Assembly, Africans came to understand that the realization of continental equality in extra-African associations required inter-African cooperation. Inter-African cooperation, in turn, required an African regional organization.

Main Features of the OAU

1. *The Charter of the OAU.* In May 1963, the Organisation of African Unity was established at the Summit Conference of Independent African States which convened in Addis Ababa, Ethiopia. This Conference was held in accordance with a recommendation made in December 1962, by the Foreign Ministers of the Monrovia Group of States.

At Addis a variety of proposals ranging from a limited extension of regional subgroupings to close continental unity were set forth. The Ethiopian proposal, drafted with the help of Mr. Truco, Chile's ambassador to the OAS, provided for a loose association of states that would not interfere with existing arrangements. Ghana pleaded for a continental government, which was to include an African Civil Service, an African High Command, a Court of Justice, and other all-African institutions, Nigeria proposed that the OAU Charter should be, basically, an enlargement of the organs provided in the Monrovia (Group) Charter.⁴³

In an atmosphere of heated debate, Algeria which, paradoxically, had been one of the main issues of contention (as a colony) between the Casablanca and Monrovia Groups, served to bring the African states together.⁴⁴ The Algerian statesman, Ahmed Ben Bella, brought the delegates to their feet with an impassioned speech in which he pledged 10,000 Algerian volunteers to free African territories still under colonial rule. Ben Bella pleaded, 'A Charter will be no value to us, and speeches will be used against us, if there is not first created a blood bank for those fighting for independence . . .'⁴⁵ 'We must all agree to die a little . . . so that African unity will not be an empty word.'⁴⁶

In subsequent mood of cooperation, the delegates adopted a version of the Charter which reflected the dominant position of the moderates; however, the radicals were able to gain the inclusion of strong anti-colonial provisions. Thus, the Addis Charter served to establish a working agreement between moderates and radicals. Adherence to the Charter neither endorsed the argument of moderates who want-

ed no interference from supranational organisations nor did it exclude the possibility of continental unity as advocated by radicals.⁴⁷ Rather it produced a compromise on Pan-African principles: equality of sovereign states, territorial integrity of states, non-interference in the domestic affairs of other states, international co-operation, and commitment to national emancipation.

More specifically, the purposes of the Organisation are set forth in Article II: 'a. to promote unity and solidarity . . . ; b. to co-ordinate and intensify . . . co-operation . . . ; c. to defend their sovereignty, their territorial integrity and independence; d. to eradicate all forms of colonialism from Africa; and e. to promote international co-operation, having due regard to the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights.'

The Charter establishes four principal organs: the Assembly of Heads of State and Government, the Council of Ministers, the General Secretariat, and the Commission of Mediation, Conciliation, and Arbitration. In addition, Article xx provides for five Specialized Commissions: Economic and Social Commission, Educational and Cultural Commission, Health, Sanitation, and Nutrition Commission, Defense Commission, and Scientific, Technical, and Research Commission.⁴⁸ Finally, a number of *ad hoc* organs have been established by Assembly or Council resolutions.⁴⁹

The Assembly of Heads of State and Government, which is the supreme organ of the OAU, meets at least once a year in order to co-ordinate and harmonize OAU policy and to 'review the structure, functions and acts of all the organs and any specialized agencies which may be created in accordance with the present Charter' (Article VIII). Decisions require a two-thirds majority except for procedural questions, which require only a simple majority.

The Council of Ministers, which meets at least twice a year, is directly responsible to the Assembly. Its responsibilities include preparing conferences of the Assembly and co-ordinating inter-African co-operation as directed by the Assembly. In the Council, as in the Assembly, each member state has one vote. All resolutions are adopted by a simple majority vote.

Between Assembly and Council meetings the business of the OAU is conducted by the General Secretariat headed by an Administrative Secretary-General who is appointed by the OAU Assembly. The Administrative Secretary-General and his four Assistant Secretaries-General execute decisions, prepare the budget, care for the archives, serve as a link to other international organisations, and prepare special reports. Article XVIII sets out the international character of the OAU secretariat in terms similar to Article 100 of the UN Charter.

The fourth principal organ of the OAU is the Commission of Mediation, Conciliation, and Arbitration, which has 21 judicial representatives from different states. The Commission was established in 1963; however, it was not activated until April 1968 (it was changed into a commission *ad hoc* in september 1970 by the seventh Assembly of Heads of State and Government). If all parties concerned agree, the Commission can act. If one or more parties to a dispute deny the Commission's jurisdiction, the issue is passed on to the Council of Ministers.

The mode of adherence to the tenets of the OAU Charter, as well as the internal consistency or inconsistency of the tenets themselves, remained to be worked out

in the future. In the meantime, the OAU established a limited but in no way limiting compromise on both the divergent approaches to Pan-African unity and on the contemporary problems of African international relations. Thus, the intention was to discourage regional factionalism and to encourage regional cooperation.

2. *The OAU and its member states.* The issue of the relationship between the OAU and its member states involves consideration of the scope of membership, the constitutional relationship of the Organisation with its members, cleavages within the OAU — patterns of interest and power configuration of member states, and the material and political resources available to the OAU.

Membership in the OAU includes all the independent sovereign states of Africa, including islands and archipelagoes lying off the African coast, provided that the respective governments control their territory and are free from colonial rule. Liberation movements are clearly excluded from membership; however, they may send observers to OAU meetings. The OAU Charter makes no provision for associate membership. Rather, it emphasizes absolute equality of all member states.⁵⁰ Any state desiring to renounce membership shall forward written notification to the Administrative Secretary-General. Cessation of membership becomes effective one year from the date of notification. There are no provisions for expulsion.

The Charter establishes a loose international organisation based upon voluntary consensus between states. There are no supranational provisions such that sovereignty or portions thereof are surrendered as in a federal structure. The reason lies in the differing views of political Pan-Africanism (as discussed, *supra*), as well as in the fact that for many Africans the prize of independence was too dear to warrant its relinquishment to any foreign body — African or non-African. Thus, the OAU is mainly a consultative body which serves as forum.

The issue of cleavages within the OAU raises three separate questions: subregionalism within Africa, overlapping regional systems,⁵¹ and the distribution of power within Africa.

The Addis Charter does not deal with the delicate problem of subregionalism. The statements of the various heads of state differ and the records of the discussions of committees of the OAU are vague on this matter.⁵² Whereas the signatories clearly assumed that the Casablanca and Monrovia Groups would be superfluous after the formation of the OAU, there was silence regarding the future of the French-speaking UAM Group.

Ultimately, a compromise resolution entitled 'Regional Groupings' noted 'the need for regional or subregional groupings to evolve with a view to their adaptation to the Charter of the OAU' and recommended that any regional grouping or sub-grouping meet the following criteria:

- (a) Geographic realities and economic, social, and cultural factors common to the States;
- (b) Co-ordination of economic, social, and cultural activities peculiar to the States concerned.⁵³

Subsequently, at the Summit Conference of UAM states meeting in Dakar, March 1964, the UAM transformed itself into the Union Africaine et Malgache de Coopération Economique (UAMCE) with objectives 'exclusivement économiques, tech-

niques, ou culturels'. Similarly, other subregional groupings have either dissolved themselves (e.g. PAFMECSA) or have agreed to work in the spirit of cooperation with the OAU.

Clearly related to the issue of subregional groupings is that of overlapping systems. The League of Arab States includes members in both the African and Middle-eastern subordinate state systems. Some North African states have used their membership in both systems to maximize their influence in foreign affairs,⁵⁵ however, there is no indication that Arab affiliation with the Middle-eastern states is inconsistent with OAU membership.

Despite the creation of a Pan-African superstructure and the submergence of political subgroupings, former ideological proclivities remain. Except in cases where *coups* have produced shifts in foreign policies (eg. Ghana), or where the source of grievance with a neighbour has been resolved or at least relieved (eg. Morocco), radical states retain their radical inclinations and moderate states retain their moderate positions. This is not to say that alignments have consolidated or are even as firm as in the proto balance of power period (roughly 1959-1963). The distribution of power within Africa is highly diffuse rather than hierarchical or polar.⁵⁶ Thus, African power relations are conducted among relative equals, and African international relations are characterized by marked fluidity.⁵⁷

In regard to resources available to the OAU, the budget for the years 1964-1966, the period immediately after the formation of the OAU, was more than twice as large as the present budget.⁵⁸ The current budget is approximately US\$ 2 million. The reduction is due to the merger of specialized commissions, cutting the technical staff, and eliminating certain functions.

The budget is paid by the assessments of member states based on contributions to the UN. Recently, a new scale of assessment has been suggested based on member states' per capita national product. In addition to the regular budget, members are assessed contributions for the African Liberation Committee. No non-African government contributes to the OAU's administrative budget; however, certain non-African organisations have participated in research projects under the OAU's Scientific, Technical, and Research Commission.

Although political resources are less quantifiable, one might say that the OAU is 'richer' in political than material resources. The OAU is composed of 41 independent states, each of which has one vote in the General Assembly. Thus, the African Group comprises the largest aggregate voting potential of any region in the world. Second, although Africa lacks a vast reserve of educated human resources, it does not lack sophisticated leaders. Finally, African political ideology (i.e. themes of *Négritude* and the African Personality, Pan-Africanism, African Socialism, nationalism, anti-neo-colonialism, and neutralism and non-alignment) has been a valuable aid in the interpretation, rationalization, communication, and legitimization of the African cause.

3. Other Distinguishing Characteristics. As a regional international organisation, the OAU can be further characterized as an instrument for conflict settlement among its members, without the possibility of enforcement action against them; as a means for the harmonization of policies concerning African problems; as a vigo-

rous agent in the struggle against colonialism; and as a vehicle for the co-ordination of African policies on global problems, particularly in regard to the policy of neutralism and non-alignment.

Conflict resolution procedure within the OAU is based upon voluntary co-operation. The Charter does not provide for sanctions, disciplinary power, or an international force. The OAU's only disciplinary powers against members are persuasion, opinion, and moral force.

Assessments are binding; however, if payments are not met, there is no provision for the loss of voting rights.

The OAU Charter does not establish an African Court of Justice; however, provisions for mediation, arbitration, and conciliation are spelled out in detail in the 'Protocol of the Commission of Mediation, Conciliation, and Arbitration'. It should be noted that a member state is not obligated to submit a conflict to the jurisdiction of the Commission unless it has filed a statement under the optional clause (Protocol Article 14).

In addition to performing the function of conflict resolution, the OAU serves as an intermediary in the articulation and aggregation of African interests. In effect the OAU is a forum for promoting co-operation among its member states.

The OAU serves as a collective agent vis-à-vis non-member states on problems of special concern to the African states. Maximum benefit from the UN requires that African views are effectively presented. Thus, particularly through the African Group, the OAU can become an alliance in the crucial issue of decolonization whereby the colonialist governments of the non-liberated territories face an organized opposition. The OAU, unlike other regional organisations, is explicitly anti-colonial. The Preamble to the Charter states in no uncertain terms that the Heads of African States and Governments are determined 'to fight against neo-colonialism in all its forms'. In order to further the anti-colonial struggle, the Liberation Committee, based in Dar es Salaam, has been established to harmonize assistance from African states and to manage the special fund for decolonization.

On global issues such as disarmament, the OAU seeks to define the general perspective of the African States within a world-wide framework. In defining the African perspective, the OAU is characterized by an explicit policy of neutralism and non-alignment (OAU Charter, Article III (7)). This is in direct contrast to other regional groupings: The Organisation of American States (OAS), for instance, includes U.S. membership thereby obviating a policy of neutralism and non-alignment.

A definition of neutralism and non-alignment can be found in the criteria used to extend invitations to the Belgrade Conference. A neutralist and non-aligned state exhibits an independent policy based on the co-existence of states with different political and social systems, supports movements of national independence, and renounces military pacts and bases concluded in the context of great power conflicts.

A foreign policy based on the principle of neutralism and non-alignment is not equivalent to non-commitment, except in the sense that the neutral and non-aligned nations are not committed to any of the major powers. In certain respects, in fact, the neutral and non-aligned nations play an enhanced role in world affairs, i.e., as buffer states, mediators, arbitrators, and global policemen.

Impartiality and diplomatic equidistance are explicitly rejected in favour of flexibility. The right to side with one major power on certain issues and the right to side with another major power on other issues is reserved.

Non-neutral behaviour is often times practiced by these states with foreign policies based on neutralism and non-alignment. Such behaviour could be considered inconsistent only if the criteria were strictly rigid. Behaviorally, neutralism and non-alignment can exist on many planes — ideological, political, economic, cultural and military. Frequently states claim ideological neutralism and non-alignment and at the same time are very much dependent on a major power in terms of, say, economic aid. In terms of non-verbal behaviour, states attending neutralist and non-aligned conferences include some which have very strong inclinations to the East and some which have very strong propensities to the West. The primary criteria of a policy based on neutralism and non-alignment are under-development and verbal affirmation of neutralism and non-alignment. The second criterion deserves emphasis. If a state chooses to be regarded as neutralist and non-aligned, verbal behaviour is of primary importance. Moreover, affirmation and re-affirmation of a foreign policy based on neutralism and non-alignment has a mutual re-inforcement effect resulting from the fact that other states proclaim the same policy.⁵⁹ When verbal affirmation is practiced without behavioral support, however, there may be problems in establishing and maintaining the credibility of a foreign policy.

In the final analysis, although the OAU serves as a collective agent for neutralism and non-alignment, the individual member states have the right to practice the degree and direction of neutralism and non-alignment which they so choose. The formulation and potential ossification of a neutralist bloc — whether through the OAU or any other institution — is recognised as offering clear-cut disadvantages for its potential members in that it would entail a measure of sacrifice of independence, a dearly guarded prize by the newly independent states, and perhaps weaken the UN thereby decreasing the influence of the neutralist and non-aligned states.

Conclusions

Due to the impetus of Pan-African philosophy, the dominant sentiment in favour of ending the competitive and spiraling alliance system of the proto balance of power period, and the conviction that Africa must not only work for its goals through the UN but rely increasingly on itself as well, the OAU was established in 1963 so that the habits of regional co-operation would be extended and intensified. Some of the main features of the OAU are: (1) Membership includes all the independent sovereign states of Africa except South Africa. (2) The constitutional relationship of the main organs and the secretariat with member-states can be described as 'consultative'. (3) Primary political loyalty is to be devoted to the continental structure, subregional functional structures, as well as membership in overlapping systems, being permissible. (4) Political resources, i.e., number of votes in the General Assembly, leaders, and ideology, are considerable; however, the OAU requires greater resources in terms of financial and administrative personnel. As a

regional organisation, the OAU can be distinguished by its procedures of conflict resolution which emphasize willing co-operation (rather than) excluding enforcement procedures, its role as an intermediary and collective agent among members and towards outside powers, the political goal of anti-colonialism, and its function as a co-ordinator of African foreign policies based on an explicitly stated policy of neutralism and non-alignment.

Implicit and explicit in the argument thus far has been the importance of the functions which the OAU performs for African states in terms of more effective representation in the UN. The African Group provides the African states, which frequently have extremely small delegations, over-riding financial problems, and a lack of skilled diplomatic personnel, with the informational input necessary to vote on hundreds of issues in dozens of committees each year. The individual African states, which can afford representation to only a few of the capitals of the world, are able to meet and exchange views with diplomats from 126 other states at the UN. The gathering of accurate information, of course, is vital to the formulation of a viable foreign policy. Moreover, the UN supplies the African states with economic aid, technical assistance, and personnel training. African demands (especially international redistribution of wealth and decolonization of southern Africa), however, exceed these system maintenance functions. The African states have been pleading for system transformation rather than system maintenance, and the UN has been the locus of African efforts to transform the international system.

In other words, our argument has come full circle: The OAU acts as a vehicle for system change at the international level thereby providing a potentially effective instrument for increasing systems capabilities at the national level. Moreover, insofar as the OAU is composed of national actors in an international situation, Pan-Africanism often serves as one measure of national development. Development and modernization are not fixed goals, but relative concepts. National actors frequently measure their success in terms of comparison to neighbouring states, as well as by information provided in the pan-national and international context. It is at this point — the junction between international political development and national political development — that the overlap between international organisation theory and developmental theory becomes apparent. These are topics which political scientists all too frequently reserve for their highly compartmentalized sub-disciplines of international relations and comparative government.

Focusing our attention on the African continent, once again, it is important to note that approximately three years following the realization of independence the African states were able to accomplish what has taken well over a century in other regions, i.e., the formation of a regional organisation. Despite multiple divisions, Africa remains a region with one distinct advantage: Building continental identity may be no more of an arduous task than establishing national identity. The OAU represents the structure to prevent the ossification of national allegiances such that national and Pan-African forces become complementary rather than competitive. Although far from an African Leviathan, the OAU provides a spring-board for more comprehensive unity should the member states so desire.

If maximalist continental unity is not on the immediate horizon, what is the con-

tribution of political Pan-Africanism? In addition to providing the sentiment for forging regional and sub-regional co-operation, particularly on a functionalist basis, Pan-African achievement plays an important role in terms of the articulation of the needs and interests of the African peoples. If African governments are to realize their substantive demands of the international community, a necessary first step is to make these demands audible and visible to the world at large. Pan-Africanism has made an important contribution in this direction. The second step — the actual achievement of these demands — may indeed prove to be a more arduous task.

Notes

¹ St. Clair Drake, 'Pan-Africanism, Negritude, and the African Personality,' in William John Hanna (ed.), *Independent Black Africa: The Politics of Freedom* (Chicago: Rand McNally and Co., 1964), pp. 531, 532, distinguishes three aspects of 'The Pan-African Movement': (1) *Racial Pan-Africanism*, the most general form of Pan-Africanism, refers to the efforts of Black peoples throughout the world to struggle against the negative image of African-ness; to coordinate their efforts to end racial discrimination; and to bring about African self-determination. (2) *Residential or continental Pan-Africanism* is the attempt of all Africans in Africa to achieve the goals of independence and unity. (3) *Ideological Pan-Africanism* deals with the liberation and reorganisation of the continent, as well as the way in which Africans should relate to peoples throughout the world. Locksley Edmondson, 'The Internationalisation of Black Power: Historical and Contemporary Perspectives,' *Mawazo*, Vol. I, No. 4 (December 1968), 21, stressing the interrelated nature of pan-African ideas, distinguishes between 'Pan-Africanism' (with a capital 'P') and pan-Africanism (with a lower-case 'p'). The latter refers to the broad syndrome of thought and activity of what Drake terms the 'Pan-African Movement,' whereas the former deals with the specifically political activities leading to the drive for continental African liberation and continental political unity. I am more inclined to make a distinction between racial and cultural Pan-Africanism, on the one hand, and political Pan-Africanism, on the other. Continental Pan-Africanism is one of a variety of approach to political Pan-Africanism. Other approaches include 'gradualist' Pan-Africanism regional Pan-Africanism and 'Pan-African nationalism' for farther discussion, see *infra*.

² Colin Legum, *Pan-Africanism: A Short Political Guide* (London: Pall Mall Press, 1965), p. 24.

³ There is some disagreement about the numberings of these Congresses. Some writers, eg. Legum, consider the Manchester Congress to be the sixth, and others, e.g., Kwame Nkrumah, *Africa Must Unite* (London: Heineman, 1963), consider Manchester to be the fifth, the difference being the inclusion or the exclusion of the London Conference of 1900. Legum is in a distinct minority; W. E. B. DuBois, *The World and Africa* (New York: International Publishers, 1965), and George Padmore, *Pan-Africanism or Communism? The Coming Struggle for Africa* (London: E. Dobson, 1956), agree with Nkrumah's classification.

⁴ Prior to the establishment of the OAU, another Conference of Independent African States

was held at Addis Ababa (1960), and further All-African Peoples Conferences at Tunis (1960) and Cairo (1961).

⁵ Legum, *op. cit.*, p. 14.

⁶ 'Stop Talking, Says Nyerere,' *Uganda Argus*, March 1, 1968, p. 2.

⁷ Abbé Fulbert Youlou, The Ex-President of Congo (Brazzaville), cited by E. Milcent, 'Forces et idées-forces en Afrique Occidentale,' *Afrique Documents*, No. 51, (Mai, 1960), p. 63, and quoted by Rupert Emerson, 'Pan-Africanism,' in Norman J. Padelford, and Rupert Emerson (eds.), *Africa and World Order* (New York: Praeger, 1963), p. 12.

⁸ Some of these points are raised by Alan Rake, 'Is Pan-Africanism Possible?' *Transition*, II, No. 4, (June 1964), 29, 30.

⁹ Discussion of this problem is provided by I. William Zartman, 'Sahara - Bridge or Barrier?' *International Conciliation*, No. 541, (1963), p. 3.

¹⁰ Ezekiel Wahlele, *The African Image* (London: Faber and Faber, 1962), p. 20.

¹¹ Ali Mazrui, *Towards a Pax Africana: A Study of Ideology and Ambition* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1967), p. 3.

¹² Arnold Rivkin, 'Organization of African Unity,' *Current History*, XLVII, No. 284, (April, 1965), p. 195.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ This term is used by I. William Zartman, *International Relations in the New Africa* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1966), and refers to a mobile pattern of alliances in a formative stage whereby no one group of states is able to dominate other states in the system.

¹⁵ For a list of membership in the various groupings, See Chart II. Although not a militant or radical state, Morocco joined the Casaïablanca Group, in an attempt to secure diplomatic support for its border claims against Mauritania.

¹⁶ Strictly speaking, the Brazzaville Group belongs to all three analytical categories of groupings. Since the most important bond affecting this alliance is culture and history, the Brazzaville Group will be treated under this category.

¹⁷ Emerson, *loc. cit.*, pp. 17, 18; E. H. Kloman, Jr., 'African Unification Movements', *idem.*, p. 127. Further development of the UAM will be discussed, *infra*.

¹⁸ Some of the Commonwealth African countries are now contemplating advantages of a relationship with the Six; however, they fear that such a relationship may damage their aid arrangements with Britain. The European Development Fund (EDF) offers the highly favored multilateral aid, the great proportion being outright grants negotiated by discussion between donors and recipients. 'The Changing Pattern of E.E.C. Aid', *Uganda Argus*, June 29, 1970.

¹⁹ OAU Doc. CM/71, p. 16.

²⁰ It has been suggested that President Eisenhower, in response to a personal appeal from Prime Minister Macmillan, made the final decision on this vote against the advice of the entire U.S. delegation. When the Resolution passed, Mrs. Zelma George, the only Black member of the U.S. delegation, stood up and applauded. David A. Kay, 'The Politics of Decolonization: The New Nations and the United Nations Political Process,' *International Organisation*, XXI, No. 4 (Autumn, 1967), 793.

²¹ UN Charter, Article 1 (2).

²² Rupert Emerson, 'Colonialism, Political Development, and the UN', *International Organization*, XIX, No. 3 (Summer, 1965), 490, 491.

²³ December 17, 1962, by Resolution 1810 (XVII) the Assembly enlarged the Special Committee from 17 to 24 members.

²⁴ South Africa is not included. For the dates of accession to independence by African States, see Chart I. Note that entries and figures are computed on the basis of the *year* of independence, the *year* of the Declaration, and the *year* of the formation of the OAU rather than on the basis of the more specific days and months.

²⁵ Romeo Julius Barros, *African States and the UN v. Apartheid: The Efforts of the African States to Affect South Africa's Apartheid Policy Through the UN* (New York: Carlton Press, Inc., 1967), p. 106.

²⁶ OAU CM/186 (Part II), p. 58.

²⁷ The influence of such attitudes on subsequent developments in the UN is examined by David A. Kay, *loc. cit.*, 802.

²⁸ UN SCOR, Fifteenth Year, Supplement for July, August and September 1960, Doc. S/4382.

²⁹ *Ibid.*, Doc. S/4387.

³⁰ Stanley Hoffman, 'In Search of a Thread: The UN in the Congo Labyrinth,' Padelford and Emerson (eds.), *op. cit.*, p. 92.

³¹ Hoffman, *loc. cit.*, p. 93; UN GAOR, Fifteenth Session (Part I) 869th Plenary Meeting, p. 63.

³² Ernest W. Lefever, *Crisis in the Congo: A United Nations Force in Action* (Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1965), pp. 24, 25.

³³ *Ibid.*

³⁴ UN/A/PV. 961, pp. 2, 3.

³⁵ UN SCOR, Sixteenth Year (I), 936th Meeting, p. 15.

³⁶ E.g., see the statement of Mr. Goua (Gabon), UN SCOR, Sixteenth Year (I), 937th Meeting, p. 21.

³⁷ Kwame Nkrumah, *Neo-Colonialism; The Last Stage of Imperialism* (London: Thomas Nelson and Sons, Ltd., 1965), p. xi.

³⁸ *Ibid.*, p. 259.

³⁹ Articles 131 to 136 are reprinted in *Current History*, XXXIV, No. 198 (February, 1958), 111-15.

⁴⁰ Ali Mazrui, *The Anglo-African Commonwealth: Political Friction and Cultural Fusion* (Oxford: Pergamon Press, 1967), p. 67.

⁴¹ 'The Impact of West European Integration on African Trade and Development,' UN ECOSOC Doc. E/CN. 14/72, December 7, 1960.

⁴² *Ibid.* Further discussion of African association with the EEC can be found in Vernon McKay, *Africa in World Politics* (New York: Harper and Row, 1963), especially pp. 147, 148; P.N.C. Okigbo, *Africa and the Common Market* (London: Longmans, Green and Co., Ltd., (1967); and Arnold Rivkin, *Africa and the Common Market: A Perspective* (Denver: University of Denver, 1964).

⁴³ Norman J. Padelford, 'The Organisation of African Unity,' *International Organisation*, XVIII, No. 3 (Summer 1964), 526.

⁴⁴ Zdenek Červenka, *The Organisation of African Unity and Its Charter* (London: C. Hurst and Company, 1969), p. 12.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Zartman, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁸ In 1964 the Transport and Communications Commission and the Commission of Jurists

were established. In 1967 the Commission of Jurists was abolished, and the remaining six specialized functions were grouped in the Economic and Social Commission, the Educational, Scientific, Cultural, and Health Commission, and the Defense Commission.

⁴⁹ OAU *ad hoc* commissions have been established to deal with African Liberation activities, the border dispute between Algeria and Morocco, the refugee issue, and for consideration of special problems concerning Congo (Kinshasa), Rhodesia, Angola, Nigeria, and the mercenaries in Africa.

⁵⁰ The academic literature on the OAU contains some interesting commentary and speculation on the issue of membership. Boutros Boutros-Ghali, 'The Addis-Abeba Charter', *International Conciliation*, No. 445 (January, 1964), pp. 38, 39, points out that, all governments in Africa do not have an equal right to membership in the OAU. According to Boutros-Ghali, it is necessary to consider the 'African concept of legitimacy' and the 'requirements of African ethics' – effective control of African territory, recognition of the right to self-determination, and call for complete eradication of colonialism. T. O. Elias, 'The Charter of the Organisation of African Unity', *American Journal of International Law*, LIX, No. 2 (April, 1965), 250, raises the theoretical question of whether an independent state not under African rule and ruled by a white minority would be eligible for membership. Elias poses the closely related problem of whether an African state ruled by a Premier of non-African descent would be admitted. In commenting on Elias' query, Červenka, *op.cit.*, p. 30, maintains, 'The very raising of this issue suggests that the motive behind it was probably to get international recognition for the rule that only an African can head a truly African state'. Even if Červenka is correct in assessing the motive, the case of Mauritius ('a truly African state?') indicates that this proposition is both dubious and ambiguous.

⁵¹ The term 'overlapping systems' is used by I. William Zartman, 'Africa as a Subordinate State System in International Relations', *International Organisation*, XXI, No. 3 (Summer, 1967), 549, and will be discussed, *infra*.

⁵² Boutros-Ghali, *loc. cit.*, p. 50.

⁵³ OAU CM/Resolution 5 (I), August 10, 1963.

⁵⁴ Červenka, *op. cit.*, p. 68. 13 February 1965, the Organisation Commune Africaine et Malgache (OCAM) succeeded the UAMCE.

⁵⁵ See Nasser's philosophy of the 'Three Circles' – the Arab, African, and Muslim 'worlds' – in *The Philosophy of the Revolution* (Cairo: Government Printing Office, 1958). For an interesting commentary, see Ali A. Mazrui, 'Africa and the Egyptian's Four Circles', *African Affairs*, LXIII, No. 251 (April, 1964), 129-41.

⁵⁶ Zartman, *International Organisation*, XXI, No. 3, 550.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ The regular budget of the OAU for the year 1965-66 was approximately U.S. \$ 4.5 million of which only 3/4 was paid up by February 1966. The OAU also has a working capital fund of U.S. \$ 500,000 (OAU DOC CM/109, pp. 19, 20). In regard to personnel, the 1965-66 budget authorized 76 professional posts; only 27 had been filled by February 1966 (*ibid.*, 14).

⁵⁹ Fayez Sayegh, *The Dynamics of Neutralism in the Arab World* (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1964), p. 37, maintains that cross-fertilization of ideas is one of the principal functions of conferences of neutralist and non-aligned leaders. Since Belgrade, many of the ideas previously associated with particular leaders have become the common property of all.

B. I. Chukwukere | Individualism in an aspect of Igbo religion*

In this paper I want to explain the notion of *chi* (best rendered in English as 'personal god') in the cosmology of the Igbo-speaking peoples and to relate my interpretation to a predominant trait in their social behaviour or attitudes — individualism.

The gist of the argument can be embodied in three main hypotheses. First, underlying Igbo social organisation is an individualistic principle, which is, in fact, a pervasive trait in Igbo culture. This principle is clearly institutionalized in the concept of *chi* or 'personal god', which is a pronounced aspect of Igbo religion. But I am not hereby implying that other Igbo social and cultural institutions do not reveal this fundamental character of individualism; rather it is noteworthy with reference to the religion of a nonliterate people because individualism is contrary to the general notion of 'elementary' religion, brilliantly handed down to sociologists by Emile Durkheim and the adherents of functionalism, as a collectivistic and integrative force. However, the relation of a religious conception or ethos to social organisation and individual attitudes is nothing new. It is the main question raised in Max Weber's classical juxtaposition of Protestantism and (Western) capitalism.

Second, the idea of *chi*, essentially a centrifugal force, has apparently receded in the wake of Igbo adoption of Christianity and allied Western cultural imports into a holistic centripetal force identifiable with the omni-God of Christianity.

Third, despite this apparent fusion of *chi* and God the underlying principle of individualism in the former remains a dominant Igbo motive of action. Here I wish to allude to contemporary Nigerian socio-political events, which constitute in a sense an epitome of the unintended consequences of urbanisation in that country. (Urbanisation lies at the heart of social change in Africa.) The roots of Igbo conflict with some other ethnic groups and peoples of their country — a conflict that goes back to the early years of political nationalism although the series of crises culminating in the recent hostilities seem to have accentuated it — lie deep in the atomistic, competitive and equalitarian features of Igbo culture and temperament. But I shall play down this more or less controversial (narrowly political) aspect of the proposition, for what should interest us here, *qua ad hoc* sociologists of religion, is the simple fact that the above-mentioned socio-cultural traits are well marked in the Igbo picture of the universe, peoples' relationship with its unseen inhabitants and mundane social relationships as well.

A summary of Igbo social structure would be desirable at this juncture. The Igbo-speaking peoples occupy a large portion of land east and west of the great River Niger. Their territory stretches from north of the Niger delta region through a thick belt of tropical rain forest which gradually gives way to a quasi-grassland veg-

* This article is based on a paper first presented at a meeting of the Ghana Sociological Association in Legon Dec. 1967. The general theme of the Symposium was 'West African Traditional Religion and Social Change', and this is reflected in the general structure of this essay.

etation. The Igbo number over 7 million. Agriculture is the basis of the traditional economy.

It is rather difficult for one to treat the Igbo as a unified group, with common traditions, institutions, myths of origin *et cetera*. The main features of the social structure can be very well summarized as 'social fragmentation' and a strong accent on achieved status. By the former we mean, first and foremost, the acephalous, independent village-based political system. Igbo social organization is characterized by a multiplicity of social units, more or less autonomous entities in all aspects of their relationships, which look up to no common higher authority or even symbol of authority as a unifying force. But there are, in addition to a common language, some overt cultural similarities existing between the numerous social units; and in any case behind the welter of socio-cultural differences lie fundamental similarities. The notion of *chi* and the *ofo** symbol, for example, are as universal to the Igbo as the emphasis on achieved as opposed to ascribed status. According to Dr. Uchendu, referring to this aspect of Igbo social organization, 'There are no restraints, human, cultural or supernatural, which cannot, theoretically, be overcome'.

Igbo religion, one of the cardinal principles of which is the concept of *chi*, rationalizes achieved status coupled with its concomitant features of individualism. In Igbo 'society' the largest political unit is a village-group. This comprises a number of villages that can trace real genealogical connections several generations back. A village-group possesses a guardian deity in the same way that each village, family and individual has one. Therefore one would assume that Igbo religion postulates a pantheon of gods. The paradox of this phenomenon, however, is that there is no hierarchical ordering of the pantheon in the 'action sphere' of Igbo peoples' relationship with these gods and other spiritual beings. Here the semblance of religious unity implicit in the fact of a common village-group guardian deity forcefully, as it were, gives way to an atomistic 'organization' of gods, each manipulating its relationship with Igbo mortal beings in order to secure more power and influence in the very same way that the latter themselves manipulate their own social relationships for material and spiritual benefits.

In the above sense Professor Evans-Pritchard's general conclusion from his study of Nuer religion that 'in all societies religious thought bears the impress of the social order' is relevant to our thesis. The author shows that the Nuer conception of a Supreme Spirit whom they invoke as 'Spirit of the universe' (*kwoth ghana*), below whom is a number of hierarchically arranged lesser spirits described by him as 'refractions of spirit by the social order', is a reflection of Nuer politico-lineage fragmentation. A close resemblance exists between aspects of Nuer and Igbo social structures, and Evans-Pritchard's abstraction of spirit-refraction might prove a useful tool in the analysis of Igbo speculation on divinity. But this I would only dare hint in this paper.

* *ofo* (pronounced ɔfɔ) is the Igbo symbol of authority, political and ritual. Usually represented as a short piece of wood its power derives from association with the ancestors. It is the Bible of communal oath taking.

Let us now examine documentary sources for some clarification of the meaning of *chi*. The term can be a rather ambiguous one. Rev. Dr. Basden, a missionary of the '20s, whose two quasi-empirical studies of the Igbo are in a sense exceptional, describes *chi* at length as follows:

(i) A generic term for God i.e. Supreme Being. Later Basden qualifies it as 'almost a generic word for god'.

(ii) Combined with a qualifying attribute *chi* becomes a distinctive god. For example, *Chineke* = *Chi* 'who creates'; *Chukwu* (*Chi-ukwu*) = 'big' *chi* i.e. the great God.

(iii) '*Chi* is a sort of guardian deity deputising for *Chukwu*.' Considered thus it is usually symbolized by a stick or piece of wood cut from a 'sacred' tree, or at times one plants a tree in front of one's house to represent *chi*.

It is in the last form — as a guardian or sort of benevolent ancestral spirit — that the personal nature of *chi* is best exemplified. Thus, every human being has his or her own *chi* although in practice a child, for example, shares his father's *chi* until he is old enough to 'obtain' one for himself.

It quickly dawns on any perceptive student that Rev. Basden is unable to clear the ambiguity around *chi*. At times the reader cannot know precisely which meaning of the term the author intends. For example, he claims that 'there is no form of direct sacrifice to the Supreme Being', and that only 'malevolent spirits' are offered sacrifices. Therefore, he concludes, an annual feast held in honour of *chi* 'is not a proper sacrifice, rather it is a service of penitence for sin'. And, he warns, the *chi* on this occasion is not to be confused with *Chukwu*, the Supreme Being'. In the same breath, however, Rev. Basden claims that *chi* may be 'worshipped' anytime by the sacrifice of a fowl; that people pray to him for their needs, material and spiritual.

I do not intend to go into the controversial distinction which Basden above implicitly makes between 'proper sacrifice' and 'service of penitence for sin'. As I understand it he seems to have been forced to it by the contradictions immanent in the situation in which he erroneously claims that sacrifices are exclusive to 'malevolent spirits'. Hence, following this premise, since *chi* is not in this category an annual feast held in his honour must be a non-sacrifice.

On the contrary I suggest that sacrifices are not the prerogative of evil spirits. Benevolent spirits, including the Supreme Being, *Chukwu*, do welcome sacrifices and in fact may demand them. I further claim that at least one aspect of the annual rite referred to by Basden is a sacrifice, and that *chi* here may be an intermediary between the giver of the sacrifice and another deity (*Chukwu* not excluded). In other words, if what the suppliant asks for is beyond the executive province of *chi* the belief is that the latter will advise his protégé to make a direct appeal to a more relevant (i.e., influential within the context of the request) deity. Therefore, the position here is that since the Igbo do not have a clear-cut picture of an operational hierarchical ordering of deities, the relative proximity of *chi* makes its value as a primary source of knowledge regarding some of the mysteries of the supernatural or invisible world priceless. In this sense *chi* can easily take on the role of *agent provocateur*, thus establishing a relationship of manipulation between itself and its owner. This fits in with our broad picture of Igbo social organization — a

chess-board of manipulatory relationships where men and spirits interact on a theoretically equal basis, each side theoretically motivated by intense self-interest (limited, however, by traditional canons). But although *chi* and the owner can manipulate each other, in theory the Igbo strongly believe that it is they who strike the tune and expect their *chi* to keep time. If the latter fails, inadvertently or otherwise, the Igbo believe they can alter the rhythm by sacrifices or any other prescribed forms of mollifications, depending on the advice or injunctions of diviners or oracles.

My criticism of Basden's interpretation should not be stretched too far, for he is not alone in the frustrating experience of grappling with the 'exact' meaning of the phenomenon of *chi*, which even to the native Igbo could prove enigmatic in the circumstances of a sociological analysis. M.M. Green's later book, which unlike Basden's is based on advanced social scientific (anthropological) research methods, corroborates the ambiguity surrounding the notion. She seems to despair in the following statements: 'It is difficult to know what the real Igbo significance of the word is. *Chi* and *Eke* together create an individual, but each person is thought of as having his own *Chi* and whether, over and above this, there is any conception of a universal *Chi* seems doubtful'. However, as I have already indicated above it is this elusive attribute that makes *chi* a highly characteristic, and therefore very useful, Igbo deity. *Chi* and the owner are responsive to mutual manipulation, a process in which the Igboman is aware that he has the upper hand.

Finally on documentary sources, let us make a brief survey of the most distinctive (in my opinion) element of *chi* — its very personal or individualist nature. Basden rightly comments on the ubiquity of *chi* in the Igboman's daily life and life-cycle — in secular and 'sacred' activities, sickness, adversity, death, etc. Thus Igbo proverbs, microcosms of social morality, emphasize the individualism immanent in *chi*. A few examples will suffice:

1. *Oka onye ka chi ya* = 'if you are greater than one you are also greater than his own god' (*chi*)
2. *Ebe onye dalu ka chi ya kwatuluya* = 'where one falls there his *chi* pushes him'
3. *Ofu nne namu ma ofu chi adieke* = 'children born by the same mother are not created by the same *chi* i.e. every individual has his or her own characteristics.

From Chinua Achebe's fiction we derive a corollary to this individual aspect of *chi* — Igbo ambivalence to the god. (The implications of taking sociological data from fictional works could be inconclusively debated at length. I am not hereby referring to *Things Fall Apart* assuming that its data on *chi* are social facts *per se*. I am encouraged by the conviction that good fiction, especially, the novel, invariably mirrors real life. And *Things Fall Apart* belongs to this good category.)

The fluctuations of the fortunes of Okonkwo, the hero of the story, provide suitable situations for comments on the shifty character of *chi*, and the resultant Igbo ambivalence to it. Okonkwo's phenomenal rise from an obscure and inglorious family background to the revered status of a 'lord' of the clan is explained in terms of the benevolence of his *chi*. But *chi's* role is not absolute, for 'the Igbo people have a proverb that when a man says yes his *chi* says yes also. Okonkwo said yes very strongly; so his *chi* agreed'.

This appears very early in the story. Later, when the hero's ambition to reach the peak of greatness is frustrated by a tragic accident, for which he is forced into exile for 7 years in his mother's hometown, he laments the misfortune in terms of 'his *chi* was not made for great things. A man could not rise beyond the destiny of his *chi*. The saying of the elders was not true — that if a man said yes his *chi* also affirmed. Here was a man whose *chi* said nay despite his own affirmation'. Later still when Nwoye, his eldest son and last hope, gives up 'traditional sanctity' for 'the poetry of the new religion' — Christianity — the hero ruminates over all his calamities thus: 'Why . . . should he, Okonkwo of all people, be cursed with such a son? He saw clearly in it the finger of his personal god or *chi*. For how else could he explain his great misfortune and exile and now his despicable son's behaviour?' Subsequently, towards the end of his long penance when Okonkwo gets very heartening news about his flourishing crop economy at home, he readily affirms that 'his *chi* might now be making amends for the past disaster'.

From this fictional treatment of the notion and role of *chi* — a treatment that is only incidental to the novel, for Achebe was not compiling sociological data on Igbo religion — we can corroborate our postulates above. *Chi* is an Igbo social fact; its dynamics highlight a strong element of individualism, which is a marked feature of Igbo social structure.

The scope of Igbo belief in the manipulatability of their relationship with *chi* is widened to embrace all other supernatural beings or powers, and projected to ordinary social relationships as well. In the words of Dr. Uchendu, 'Not only deities and spiritual forces . . . but human beings and social relations are also subject to manipulation'. In other words, the Igbo people conceive of the relation between their social and spiritual worlds in the idiom of market bargain.

I have so far attempted to paint a broad picture of *chi* against the wider canvas of Igbo social structure. To this end I have concentrated the analysis on the first of the three hypotheses we started with, namely, individualism as a controlling principle of Igbo social behaviour receives most eloquent expression in Igbo cosmology and belief about divinity, the basis of which is *chi* or personal god. By so doing I am conscious of the fact that I have neglected the two other propositions, concerning the impact of Christianity and the disruptive ethnic conflicts endemic to Nigeria. Paucity of empirical data and, (more relevant in the present context), the limitations imposed on us by the conference schedule preclude a comprehensive scientific discussion of the latter.

In spite of this apparent defect in the general approach we would not deny that the exposition so far has made it easy for us to claim that with such a flexible, outward — and forward — looking culture, in which the individual has so much scope to manipulate not only social but also spiritual relationships, Igbo 'receptivity to change', as Ottenberg has put it, is a force to reckon with.

Hence some aspects of colonial rule, the introduction of Christianity and urbanization got quick and zealous responses from the Igbo. These three closely related agencies in African social change provided multiple alternatives to the circumscribed norms and limited occupations characteristic of the traditional social structure. Schools, hospitals, pipe-borne water, large-scale trade and commerce, motor roads and all other observable evidences or symbols of Igbo notion of progress

('things that help a town to get up') became associated — and rightly so — with the white missionaries and their 'brothers' in the government and the commercial houses. Consequently the Igbo revered (as they would in the traditional social set-up) the evidently superior material achievements of the white strangers, whom they in turn tried to emulate. Thus schooling and allied formal training, commercial enterprise and migration into emergent urban centers became popular. The Igbo embraced Christianity, at least its external manifestations, in large numbers. It would be revealing to contrast at this juncture its progress with that of Islam, which came in through the northern part of Nigeria. Whereas the latter has gained considerable ground in Yorubaland, South-western Nigeria, in Igboland South-eastern the gain is geometrical in favour of Christianity. Even in the case of those Igbomen who migrated temporarily or permanently into Northern Nigeria the greater majority have remained staunchly Christian or 'traditional', but *not* muslim. Despite the so-called 'African' texture and flavour of Muslim rituals and beliefs, particularly prescriptive polygyny, the religion hardly appeals to Igbo emotions and intellect because, I think, Islam bears no evident symptoms of material progress and 'modernity' in terms of the emergent 'national' social structure, which is largely a result of African contact with Western rather than Islamic culture.

It is, therefore, understandable that with this malleable attitude to social change, which in this context is largely synonymous with the material aspect of the change, the Igbo have apparently merged their notion and practice of *chi* or individual god with the Christian conception of deity. The fusion is logical in the context of our understanding of Igbo accommodation of change.

Paradoxically, however, despite the apparent recession of *chi* its ethos remains a vital force in Igbo social behaviour, which is characterized by an attitude of 'everyman is the architect of his own fortune'. In the words of Simon Ottenberg (referring to the paradox of Igbo receptivity to change) the Igbo 'have probably changed the least while changing the most. While many of the formal elements of the social, religious, economic and political structure . . . have been modified through culture contact, many of the basic patterns of social behaviour, such as the emphasis on alternative choices and goals, achievement and competition . . . have survived and are part of the newly developing culture'. This comment is in tune with our own observations on the changing notion of *chi* which nevertheless continues to provide a spring of action for the Igbo.

Igbo traditional equalitarian, competitive behaviour is opposed, in varying degrees, to that of other Nigerian ethnic groups the Igbo have been in close contact with: the Hausa, Yoruba, Efik, Ijaw, and Bini. What is worse, this individualistic goal-getting drive is more in tempo with the developing social environment of the towns, the civil service, schools and commercial houses, where the Igbo willy-nilly interact with their fellow countrymen.

Thus, Igbo conflicts with neighbouring ethnic groups can be seen, first and foremost, in terms of the former's relatively high socio-cultural value on individualism, an aspect of which is the reverence for achieved rather than ascribed status. People who go by such competitive, *laissez-faire* standards and values are susceptible to superciliousness in their relation with others who judge mainly by ascrip-

tive criteria and are, by the nature of their own social structure, averse to hot competition.

To conclude, I must stress that I did not aim at making a case of peculiarity for the Igbo people. Rather, I would invite comparisons with aspects of the religions of other societies. In this respect it would be instructive to juxtapose the Igbo with a society that has a similar structure but no institutionalized idea of personal god, and conversely one with a dissimilar social structure but an equivalent of the *chi* phenomenon.

References

- Achebe, Chinua, *Things Fall Apart*, London: Heinemann, 1959.
- Basden, G.T., *Among the Ibos of Nigeria*, London: Frank Cass & Co., Ltd., 1966.
- Niger Ibos*, London: Seeley Service, 1938.
- Durkheim, Emile, *The Elementary Forms of the Religious Life*, New York: The Macmillan Company.
- Evans-Pritchard, E.E., *Nuer Religion*, Oxford University Press, 1956.
- Green, M.M., *Igbo Village Affairs*, London: Frank Cass & Co., Ltd., 1964.
- Ottenberg, S., 'Ibo Receptivity to Change', *Continuity and Change in African Cultures*, Bascom, W.J. and Herskovits, M.J. (eds.) Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Uchendu, V.C., *The Igbo of Southeast Nigeria*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.
- Weber, Max, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York: Charles Scribner's Sons, 1958.

Antony Ellman | Development of Ujamaa farming

1. Introduction

This paper was first presented to a conference on changes in Tanzanian rural society, and their relevance for development planning, which was held at the Afrika-Studiecentrum, Leiden, in December 1970. Many of the papers presented to this conference described the changes which have taken place in particular parts of Tanzanian rural society, in response to economic, socio-political or ecological pressures or incentives. Some of the writers tried to show how those factors which are 'positive to development' can be encouraged, while those which are 'negative to development' can be discouraged by the development planners.

It is not surprising that, in terms of the *socialist* objectives which Tanzania has set herself, many of the changes described have been shown to be negative to the desired targets of development. This is as would be expected. The individualist orientation of the colonial Government in its educational and agricultural strategy is well known, and the influence of cash cropping in breaking down community and extended family ties has been described for many societies.¹ The Tanzanian Government has therefore taken a series of measures since independence, aimed at guiding the country's development in a socialist direction.

In the rural sector these measures have been primarily concerned with encouragement of co-operative forms of production. This paper traces briefly the development of co-operative farming in Tanzania, up to the present stage of 'ujamaa villages'. An attempt is made to analyse the response of the peasant farmer to the Government policies at each stage, to show how deep-rooted the changes induced in the rural society have been, and to describe the subsequent responses of the development planners to these changes.

2. Co-operative farming, 1961-67

There is no need to go at great length into the development of co-operative farming in Tanzania between the gaining of independence (December 1961) and the adoption of the Arusha Declaration (February 1967). An article by the present author in the *East African Journal of Rural Development* (1970) provides a summary of events during this period.² A number of 'village settlement schemes' were set up on the initiative of the Government, mostly between 1963 and 1965. The prime motivation of these schemes was economic, the hope that by grouping people together in large-scale farms, and introducing all modern innovations, rapid increases in productivity would be achieved. The political motivation of creating an egalitarian society was not initially central to the theme, though it became more and more emphasised as 1967 approached. The early village settlements were characterised by heavy capital investment, management supplied by Government and, in general, little dependence on the settlers' initiative or self-reliance.³

Inevitably the impact of these schemes both economically and on the nature of Tanzanian rural society was very small. No complete economic evaluation of the programme has yet been made,⁴ but there is no doubt that with an investment of

more than £ 2 million in only 23 schemes, the rate of return was generally very low. The reasons are those which have been found to be common to most Government-initiated settlement schemes: poor initial planning, overcapitalisation, unsuitable settlers, inadequate management, etc.⁵ From a social viewpoint there seemed to be a danger of creating on the settlement schemes a privileged 'middle-class' of farmers, but the programme scarcely advanced far enough, and was not successful enough, for this to become a reality. From the point of view of organisation and administration on the other hand, the village settlement period was much more productive: a great deal of valuable experience was gained on the practical problems of planning and implementing co-operative farming schemes, and this has stood Tanzania in good stead in her more recent attempts at encouraging group farming.

By the end of 1965 the Government had realised that the more the State was involved in the co-operative enterprises, the poorer was likely to be the response of the farmers. Seeing that the Government was willing to take responsibility for the success or failure of the schemes, the farmers tended to absolve themselves from full involvement in what was meant to be 100% their own affair. So long as this was the case, there was no chance of achieving the real change in society which was the object of the endeavour. Between 1966 and 1967, and even into 1968, some new settlement schemes were started, in which a much higher degree of self-reliance was demanded from the farmers. These schemes were all based on the production of flue-cured tobacco, which had suddenly become a highly profitable crop, and one very suitable for smallholder production. The schemes were economically very successful, leading to an increase in national production of tobacco from 3.9 million pounds in 1964 to 16 million pounds in 1968. But the schemes were not planned with socialist development in mind: the acreage allocated to each farmer was higher than he could manage with his family labour, and the layout of the holdings was such that co-operation between neighbours was difficult. Thus hiring of labour, and the development of class differentiation, was almost inevitable.

Simultaneously with these Government-initiated efforts at developing co-operative farming, a number of spontaneous developments were taking place, particularly in the Ruvuma Region in the south-west of the country. Here a small group of farmers had started a collective farming village as far back as 1960, and the idea had spread until there was an association of some 20 villages by 1967.⁶ These, together with some similar developments in other parts of the country, were the first 'ujamaa villages' (= brotherhood or socialist villages) in Tanzania. They consisted of an average of some 20-30 families in each village, farming the land collectively, and sharing the proceeds equally. The Ruvuma villages did not make dramatic economic progress, although the members probably lived at a higher level of subsistence than the farmers surrounding them. But their significance lay in providing a practical testing-ground for the theories which President Nyerere had begun to develop in his first paper on ujamaa published in 1962,⁷ and in providing valuable experience in the practical problems of collective life and work.

It is against this background that the development of ujamaa farming since 1967, with which this paper is primarily concerned, must be viewed.

3. *Ujamaa villages — The objectives*

It is necessary, before attempting to analyse the extent to which Tanzanian rural society has changed since the adoption of the ujamaa policy, to be quite clear on what the objectives of the policy are. The framework is laid down in the Arusha Declaration, with its emphasis on the absolute equality of human beings, the need for avoiding all forms of exploitation of man by man, the importance of basing development on people's own efforts and not on money, and the need for democratic organisation for real development of the people.⁸ This policy is elaborated in the President's booklet 'Socialism and Rural Development' which states that Tanzania should ultimately become a nation not of individual farmers, but of groups of families living and working together for the good of the village community.⁹ The aim is to reactivate and extend the principles on which the old extended family was based, and to use these as moral guidelines for the society's development. The principles include co-operative production and marketing of crops, livestock, equitable distribution of proceeds among all members of the extended family, and mutual responsibility for welfare within the group.

Tanzania's Second Five Year Plan (1969-1974), of which the ujamaa policy forms the central theme in the rural sector, defines the ujamaa policy as follows: —

To create a society based on co-operation and mutual respect and responsibility, in which 'all members have equal rights and equal opportunities, where there is no exploitation of man by man, and where all have a gradually increasing level of material welfare before any individual lives in luxury'.¹⁰

The Plan makes clear the important point that, to achieve this objective one is not concerned exclusively with ujamaa villages, but with farmers outside the villages as well, and indeed with all aspects of rural development: — credit programmes, marketing, extension and training, crop and livestock production, roads, water, schools, regional planning, and so on. All must be geared to the objective of achieving egalitarian social and economic development in all parts of the country.

The advantages of this policy to the farmers are both economic and socio-political. Economically they can hope for more Government services (schools, water supplies, farmer education, etc.) and for economics of scale in purchasing, marketing, and use of equipment. They have greater scope for adopting technical innovations, through increase in scale, and readier access to credit and technical advice; they can raise the productivity of their labour through specialisation and division of function, and through group organisation under effective leadership.

Socio-politically the farmers can create through ujamaa, self-reliant and self-determining communities, avoiding exploitation and excessive differentiation in wealth, income and power. In the long run they have a chance to raise the status of agriculture, and reduce the gulf between rural and urban life.

4. *Ujamaa villages — The strategy*

There has often been misunderstanding concerning the Government's strategy for achieving the objectives just listed. It is necessary to make three important points in this context:

Firstly, the objective of communal farming villages in which all land is owned and farmed in common is the *ultimate target*, but it is not expected that villages will reach this target in one jump. Rather one should visualise a continuum, between completely individual farming on the one hand, and fully communal farming on the other, with different combinations of co-operation and individualism in between. Each village or group of farmers should move step by step along the continuum, adopting that level of communal activity which the members understand and accept. But the continuum is not a single path between two opposite poles: there are many alternative paths to ujamaa. In *Socialism and Rural Development* the President describes some of the initial steps which may be appropriate in different parts of the country.¹¹ Of course these will vary according to the present stage of development reached, the extent of stratification, the availability of new land, the economic opportunities. The point to be understood is that, while the ultimate goal is clear, it should be reached gradually by a number of steps along a number of paths; and that any step which increases the co-operative organisation and understanding of the people, is a step towards the target of ujamaa.

The second point is that ujamaa villages, or ujamaa activities, must be set up by the farmers of their own free will, and through their own efforts. The assistance and advice of Government, and constant persuasion, education, and encouragement, are essential. But use of coercion, whether in direct or indirect form, is vehemently rejected.¹² Furthermore decision-making within the villages or ujamaa groups must be democratic. The Second Five Year Plan stresses the importance of 'balancing the need for vigorous leadership and official encouragement, against the need to avoid the dangers of bureaucratic control, coercion and over-capitalisation, which would negate the very principles of self-help and co-operation which the villages are intended to embody'.¹³

The third point to note is that, whereas in the First Plan the intention was to establish a few village settlements at strategic points around the country, in the hope that the example set by these would be followed by surrounding farmers, in the Second Plan a more comprehensive attack is visualised. The plan document discusses two alternative strategies for implementation of ujamaa. The '*selective approach*' concentrates attention on limited areas which can move to complete socialist living over a short period of time. This approach is rejected because it could lead to the situation where a few thousand families live, or learn to live, 'kujamaa', while the rest of the rural economy remains basically unchanged.

The strategy which is adopted is the '*frontal approach*', where the 'whole range of governmental and political institutions is mobilised behind the principles of ujamaa, to ensure that some progress is made towards the long-term goal of socialist forms of production and distribution throughout the rural sector'.¹⁴

5. Ujamaa villages — *The farmer's response*

I do not intend in this section to give a detailed account of the progress made and the problems encountered in ujamaa development in Tanzania. This can be found in a paper presented to the conference of the East African Agricultural Economics Society earlier this year.¹⁵ I propose here merely to pinpoint the major develop-

ments which have taken place in the field since 1967, with a view to illustrating the changes which have taken place in Tanzanian rural society as a result of this programme.

a. *Inside ujamaa villages.* At the latest count (September 1970) the total number of ujamaa villages in Tanzania was said to be in the region of 1200. Table I shows how the number and population of the villages has progressed since 1967. These figures give a picture of the progress that has been made, but they should be regarded with some caution, since their significance clearly depends on the interpretation given to the term 'ujamaa village'. Lewin and Cunningham, writing in August 1968, put the number of *real* ujamaa villages existing at that time at no more than twenty.¹⁶ But their definition included only villages which had already reached the final objective of fully communal farming (see 3 above). The figures used here include villages at all stages on the continuum, and with all levels of commitment to the policy, although some of them may as yet have made only a small step on the path to ujamaa.

Table 1. Number of ujamaa villages

Date	Number of villages	Total Population of villages	Total population as percentage of national total
February 1967	48	5,000	0.04%
December 1968	180	58,500	0.5 %
December 1969	650	300,000	2.5 %
September 1970	1,200	500,000	4.2 %

Almost all the 1200 ujamaa villages are in the economically less developed parts of the country, where there is no shortage of new land to develop, few permanent crops, and relatively little social and economic differentiation to act as a barrier to co-operative organisation. More than half of the villages are in the two southern regions which border on Mozambique. Most of these villages have started with a group of farmers deciding to come together to clear some new land, and run it as a communal enterprise in addition to their individual holdings. There are some special cases like the villages along the Mozambique border, where farmers have been brought together for security reasons, or the villages in the Rujiji valley, where farmers have moved to higher ground to escape floods: in varying degrees these farmers have been obliged to abandon their old farms, and have cleared new land together, of which at least a part has remained as a communal farm. In the old established ujamaa villages, of course, the proportion of communal acreage to individual is higher, as the experience and understanding of the farmers increase.

Figures on production in ujamaa villages are as yet hard to obtain, except for a few export crops which are primarily produced by village co-operatives. The example of flue-cured tobacco has already been mentioned in the section on village settlements: these schemes are in the process of converting into ujamaa villag-

es. For most other ujamaa villages it is too early to say how production is going to develop. However three factors give cause for optimism: first the financial investment in the new villages is low, so that even small increases in production will be net gains (this is in contrast to the village settlement experience); secondly additional acreage is being brought into production; and thirdly, technical advice and services are on the whole better utilised now that they are being concentrated in the ujamaa villages, in preference to the scattered farmers outside.

b. *Outside ujamaa villages.* In the more highly developed parts of the country it has, understandably, proved more difficult to convince farmers of the benefits and feasibility of ujamaa. Nevertheless some progress has been made. In the mountainous areas of the north of the country (Kilimanjaro, Meru, Usambaras), a project has been prepared for the introduction of grade dairy cattle as an alternative to coffee, involving a high degree of co-operation over various activities. In parts of Rungwe and Bukoba, tea schemes have been established with groups of farmers holding adjacent fields in a block: a high degree of co-operation between neighbours in these blocks is now being practised, particularly in plucking and transporting of leaf to the factory.

Another area where ujamaa development has been found to be difficult to implement, is in the ranching or nomadic parts of the country: firstly because the ecology makes it difficult to form permanent settlements, so that the advantages of village life are less obvious; secondly because there tends to be wide disparity in stock ownership between families making collectivisation or even co-operative activity difficult. Various methods of risk-spreading by loaning cattle to families in other parts of the district make co-operation still more difficult. Nevertheless progress has been made with development of group ranches (Ranching Associations) in Masailand and Sukumaland, and a plan is on foot for mobilising the whole of Dodoma Region on ujamaa lines. This will be discussed in more detail below.

A final potential growth point for ujamaa development is the marketing co-operative movement, whose network spreads throughout the whole country. There are two ways in which the co-operative movements must serve the development of ujamaa: firstly ujamaa villages, when they reach maturity, should be registered as multi-purpose Co-operative Societies (this step has been taken in some twenty cases); secondly, members of marketing co-operatives should move into group production as well as collective marketing. In this way the members' awareness of their inter-dependence will increase, and the societies will become truly socialist institutions. Unfortunately the cohesion of the Co-operative membership is generally so weak, and the gulf between membership and management is in most cases so wide¹⁷ that there has been little chance of strengthening the bonds between the two. However, the Co-operative advisers continue in their efforts to educate the members and the leaders in this direction.

It will be apparent that less progress has been made in implementation of ujamaa in these more difficult areas, than in those parts of the country where most of the ujamaa *villages* are situated.

Indeed, although a considerable amount of research, planning and education has gone into the difficult areas, it must be admitted that more attention has so far

been paid to the areas where the response of the farmers has been greatest. This might seem to be contradictory to the frontal approach adopted in the Second Plan (see 4 above), but is justified on the following grounds: the ujamaa programme is still in its infancy, and a great deal of experience in the practical problems of implementation is still required, to enable both the farmers and their advisers to gain more confidence in the policy in practice. This experience is best gained in areas where there is a chance of rapid success without disrupting production. Success in these areas will enable a firm base to be built, from which the more difficult areas can be tackled when the time comes. There is no question, therefore, of neglecting the more difficult areas: it is rather a strategy of building up forces in preparation, and meanwhile making plans for the best approach, which will ensure success when the time is ripe.

c. *On a regional basis:* The frontal approach to ujamaa development has been mentioned, but up to now the general tendency has been to regard each ujamaa village independently, rather than as part of the region or district in which it is situated. The ultimate objective, of course, is that whole regions should be organised on ujamaa lines, with a series of inter-related and inter-dependent ujamaa villages. The Government's strategy to date has been to give support and advice to as many individual villages as possible, and to take steps to spread the example of these through the District and Region, by taking parties of farmers to visit the successful villages, and by integrating them in the local Party and Government machinery (representation in Ward Development Committee, TANU branch based in the village, etc.). In Ruvuma Region some twenty of the pioneer ujamaa villages formed themselves into an association in 1962 (the Ruvuma Development Association) which might have formed the basis of a regional ujamaa movement; but unfortunately the Association was not well integrated in the local Party and Government machine, and came to be seen as a dangerous opposition movement. It was disbanded in 1969.

A new approach has been adopted this year in Dodoma Region, to try to hasten the process of regional ujamaa development. Being primarily a cattle-keeping area, very poor, and prone to recurrent famine there is an urgent need for (and a greater chance of acceptance of) a more revolutionary form of change. There are already some forty ujamaa villages in the region, a number of them very successful. But their example is spreading slowly. What is being attempted now is a mass mobilisation of the whole region on ujamaa lines. Research has shown some of the ways in which ujamaa organisation can be economically beneficial, without endangering the delicate balance of the environment: rotational grazing, co-operatively owned bulls for upgrading cattle, co-operative creameries, village grain stores, and so on. The president has made three visits to the region this year, including a two-week stay in the villages during which he explained to the farmers what ujamaa can mean to them and persuaded many to give it a try. This start has been followed up by three Planning Teams (see 7b below) which have been working in the region since June, helping the farmers who have formed villages to plan their activities, and assisting them in developing the organisation needed for ujamaa production. The programme is still in its infancy, and it is too soon to say how much

real change has occurred as yet; but there seems to have been an encouraging response to the President's call, which will be watched carefully and guided over the coming years.

6. *Ujamaa villages — Obstacles and solutions*

The potential advantages of the ujamaa policy have been described in section 3, and it is clear from the last section that in many parts of the country farmers have appreciated these advantages and have acted to gain from them. On the other hand in some parts of the country the response has so far been limited, and even in some of the 1200 ujamaa villages, as has been mentioned, it would be dangerous to assume that the way of life or attitudes of the farmers have been very radically altered. It will be useful to consider those elements of traditional social and economic organisation which might make farmers reluctant to join ujamaa villages or activities, and to see how these conflicts have been overcome in successful villages.

The major problems relate to land tenure, livestock, inheritance, co-operative work organisation, spreading of risk, leadership and authority structure, marriage and the family. I will now examine these one by one.

a. *Land Tenure.* In many countries the prevailing system of land tenure acts as a block to development, through insecurity of tenure, exploitation by landowners, fragmentation of holdings, or traditional attachment to unsuitable land. In Tanzania these are not such large problems as elsewhere, firstly because in most parts of the country there is not real shortage of land, and ujamaa villages can still be established on virgin soil; and secondly because, with few exceptions absentee landlordism and feudal-type tenure systems do not exist. However, a major obstacle to ujamaa development is the resistance which inevitably exists to collective ownership or even co-operative use of land. The farmers fear that they will lose individual rights and prestige, that the rich will be brought down to the level of the poor, that there will be no outlets for individual initiative, and that working collectively with people who may be less energetic than themselves, have different backgrounds, and so on, will quickly lead to conflict.

In most of the old-established ujamaa villages the problem of disparity in land-holding has not arisen, since all the members were equally poor at the outset. The other problems have been overcome by the farmers initially retaining some individually-owned land in addition to their communal farms, and gradually increasing priority on the communal farms as the economic advantages become apparent, and as the social cohesion of the community increases. At Liweta Ujamaa Village in Ruvuma Region, for example, the Village Committee allows members to develop privately a maximum of two acres per family, but this is incorporated in the communal farm after the individual has used it for two years. This system ensures that members do not feel that their initiative is being suppressed, but at the same time prevents excessive economic stratification, and guarantees collective security from the communal farm.

In the more recently established ujamaa villages the major part of the farmland is

still individually owned, but fields are laid out in blocks so that co-operation between neighbours is facilitated. In this way members gain confidence in working together, before moving on to the next step towards full ujamaa.

In areas of heavy population pressure and economic stratification like Kilimanjaro, Iringa or Tukuuyu, the only way to form ujamaa farms would be by consolidation and redistribution of holdings. But this would be likely to necessitate expropriation of some farmers, which is not considered politically or economically desirable at the present stage, though it may become necessary later. A conflict which arose between large and small maize farmers in Iringa over such an issue was discussed in a series of articles in the Government newspaper in July and August of this year.¹⁸ The only solution which has so far been found to problems of this sort, is to start co-operative or collective activities which do not require large amounts of land: marketing, transporting, co-operative shops, intensive agricultural projects, small industries, etc. But these, of course, do not solve the problem of increasing differentiation in land-holdings and other forms of wealth and power.

b. *Livestock.* Many of the problems relating to land tenure in ujamaa villages apply equally to livestock. Cattle in most parts of Tanzanian rural society act as a source of individual wealth and prestige, and as an investment against hard times and for payment of bride-wealth. They are not, therefore, assets which farmers would readily turn over to a co-operative society. Indeed there are as yet no ujamaa villages in which members have contributed any significant number of their own cattle to a communal herd. Most of the ujamaa villages in Sukumaland, for example, are based on co-operative or communal farms of cotton, while ownership and management of the cattle remain unchanged. Kitete Ujamaa Village in Arusha Region, which was initially a village settlement scheme, has a collectively owned and managed herd of more than 600 head of cattle, but this was originally purchased with a loan from the Government, while the members left their own cattle with relatives outside, or else sold them. Experience has shown that it is difficult for peasants to give up ownership rights in their cattle, and that the cattle must be 'depersonalised' if they are to become a productive asset for the community. This can be done either by the village obtaining a loan to buy in cattle from outside, or by individual members selling at least some of their own cattle to a communal herd — a solution which has been proposed and is gaining some acceptance in ujamaa villages in Dodoma Region.

In the Ranching Associations of Masailand, overall stock quotas have been accepted by each Association (ensuring that the total number of livestock on the ranch does not exceed the carrying capacity of the land), but none of the Associations has yet accepted the idea of individuals contributing cattle to a communal herd, or of dividing the quota equally among the individual members.¹⁹ However in one Association (Komolonik) the Government has established a nucleus demonstration herd, and it is hoped that the example of this herd will convince the members of the economic advantages of collective ownership and management.

c. *Inheritance.* The problems relating to land and livestock are not of course limited to the use of the assets during a farmer's lifetime, but include what happens to

them after his death. Many farmers ask the question, 'if everything belongs to the community, what will happen to my children when I die?'

It is too soon, of course, for the problem to have arisen in practice in more than a few cases; but different solutions have been proposed for dealing with it in different villages. At Kitete each member has nominated a single heir (usually the first son) who will inherit his house, private plot, and share of the communal assets and liabilities. The other children may of course receive any of the farmer's private property that he chooses to leave them, but in view of the dire shortage of land in the area, the Village Committee has refused subdivision of land among them: they will be expected either to find alternative non-agricultural employment (small industries, etc.), or to move away from Kitete and start new ujamaa villages elsewhere. At Mbambara Ujamaa Village, which is composed mainly of young Tanu Youth League members, many of them still unmarried, all land is communally owned, and only a farmer's house and personal belonging may be disposed of as he wishes. His share of the communal property will revert to the community on his death; his wife will be catered for by being a member of the villages where this is the case, and his children can similarly apply for membership when they become of age. However, so strict are the rules which the farmers have made for themselves at Mbambara, that anyone applying for membership of the village — and this applies to sons and wives of established members as much as to outsiders — has to pass through a six-month period of probation before he or she can be accepted as a full member.

These two cases are exceptional: Kitete in that it is in a land-hungry area where younger sons of all farmers are having to move out of agriculture or move away when they marry, Mbambara in that in an ideological sense it is one of the most advanced ujamaa villages in the country. Both are significant as pointers to what may emerge in the future, but for the moment in the majority of ujamaa villages the traditional inheritance pattern has not changed greatly: privately owned property passes down in the patrilineal or matrilineal line as before, while any communally owned property remains in the hands of the community. Moreover, most ujamaa villages have ample land for expansion, so that it is expected and hoped that members' children will continue automatically as village members after and even before their father's death. Thus it is ensured that a man's family will be catered for on his death, both by inheritance of his house and private property, and through the insurance scheme provided by the community.

d. *Co-operative work organisation.* In most parts of Tanzania there is a tradition of communal work at the level of the village or clan, on such activities as road-making, rebuilding houses, etc. There is also mutual assistance on individual farms, usually with the reward of beer or food. The main pressure to co-operate in these activities has traditionally come from public opinion, and (in the case of work on a neighbour's farm) the need to be helped in due course on one's own farm. Sometimes a fine of a chicken or goat may also be levied against farmers who do not join in communal activities.

In ujamaa villages where the amount of communal or co-operative work takes on higher proportions, it has generally been found that these informal sanctions

against non-participation are inadequate. In the majority of cases, without an effective system of work organisation farmers tend to give higher priority to their private farms than to the communal property, and often productivity on the communal farms is low, since members tend not to work harder than the laziest or slowest member of the group.

These obstacles can be and have been overcome in successful ujamaa villages by the following means: —

(i) *Dividing into smaller work groups* which can operate as face-to-face communities, and achieve a high degree of solidarity and mutual confidence. Most of the ujamaa villages which started before the Arusha Declaration had less than fifty members; this size facilitated work organisation, but made it difficult for the Government to supply necessary services to each village. With the proliferation of ujamaa villages in 1968 and 1969, many larger villages of 2-300 families appeared, as well as a few — for example some of the villages created in Rujiji District to take the refugees from the flooded river valley — of more than a thousand families. It is here that the problem of work organisation has been most acute. Some villages are on the way to overcoming the problem by subdividing into smaller production units of 50-100 families, each one co-operating with the larger community in use of services, marketing of crops, and some production activities requiring large amounts of capital or labour.

(ii) *Giving tasks to individuals or small work groups*. Traditionally in performing communal works the whole community goes out to work together, and continues until the job is done. With ongoing communal activities, however, this system is unsatisfactory, and many ujamaa villages, apart from dividing into production units of manageable size, assign daily or weekly tasks to individuals or work-groups. The latter are often based on the ten-cell units, the ten-cell chairman being responsible for ensuring that the tasks are completed.

(iii) *Linking reward to work contributed*. The most important thing for the villages is to ensure that the members have as much incentive to work on communal activities, as they have for work on their individual farms. Successful ujamaa villages have achieved this by giving tasks as described above, and ensuring that each member's daily labour contribution is carefully recorded (this is generally the responsibility of the ten-cell leaders and the work committee). Proceeds at the end of the year can then be distributed in proportion to the labour contributed.

The problem of equating jobs which require different amounts of energy, skill or time has begun to arise in a number of villages. At Kitete, where division and specialisation of labour has proceeded further than in any other ujamaa village, the farmers initially regarded all jobs as of equal value per unit of time. Night watchmen, herdsmen, drivers etc. who worked longer hours than the average were compensated in terms of extra leave allowance. But this year, in order to maintain incentive, the farmers have found it necessary to give higher values to certain jobs. They have instituted a system of 'work points', whereby the mechanic (the highest paid job on the farm) receives a maximum of 13 points for a full day's work, the tractor-driver receives 11 points, the field worker (the lowest paid) receives 9 points, and so on. However, mobility between jobs of different categories is maintained, such that the mechanic knows that he may be relegated to a field-worker's

position if he fails to do his job properly, and the field-worker knows that if he shows energy and initiative he can get training for a higher-valued job. Also the total range of rewards (maximum 13 points, minimum 9 points) is not great, so that there is little danger of excessive economic or social stratification developing within the village.

Most villages also employ other sanctions against members who regularly miss work or fail to complete tasks: these may be the traditional fine of a chicken or goat, or the punishment of an additional task to make up for the one not completed, or in the last event, expulsion from the village. But this ultimate sanction has only been used in a few cases, when the offender has been felt to be not just a shirker, but a disruptive influence on the whole village.

e. *Risk-spreading.* The uncertainties of the environment for agriculture in most parts of Tanzania have led farmers to develop different methods of spreading their risks, and ensuring that if the crops fail or disease hits the livestock in one part of the district, they have other assets to fall back on in another part. For example, there are various systems of cattle-loaning, whereby a cattle-owner keeps only part of his herd at his home, and farms out the rest to relatives or friends elsewhere. Similarly farmers can traditionally make demands on their kin in other parts of the district in times of hardship — sources are particularly well-spread in most matrilineal societies, where a man has some rights in the property both of his father and of his mother's brother (as well, of course, as obligations to these kin).

In ujamaa villages maintenance of interests elsewhere, and fulfilment of obligations to distant kin, is more difficult. A member cannot be allowed to leave the village for a month at the busiest time of year, to cultivate his father's field or to collect his cow from an uncle. Many new villages have not yet overcome this problem and live with conflicting allegiances to village and kin. But some advanced villages have reached the stage where their activities are sufficiently diversified for risk-spreading, and the community provides the security for which members previously depended on their kin. In these cases the members who have relatives who are dependent on them, have generally brought them to live with them in the village.

f. *Leadership and authority structure.* Resistance of traditional authority to change is a common obstacle to social and economic development. In the village settlement schemes the membership was in most cases so heterogenous, that except in a few cases a traditional authority cannot really be said to have existed. Furthermore the leadership which did emerge was greatly modified by the superimposition of Settlement Managers and other Government staff.²⁰ In ujamaa villages the problem is different. The ujamaa policy states explicitly that leadership must come from within the society, and that the villages must make their own decisions. But the demands of the new situation often make it difficult for the traditional leaders, generally older men and often not educated, to adjust. Even where they have accepted the idea of change and been able initially to cope, or where (as is more commonly the case) younger and more educated men have been elected to positi-

ons of responsibility in their place, there are urgent needs of leadership training which are often hard to meet.

The authority structure which has developed in the most successful ujamaa villages is as follows: — the General Assembly comprising all members of the village (which constitutes the ultimate authority of the village) elects a Village Development Committee, generally of 10-15 members. Then a number of sub-committees is elected for specific functions: work organisation, finance, education, health, etc. A village constitution is prepared by the VDC (many have based this on a model constitution prepared by TANU), and is adopted by the General Assembly; additional clauses or regulations are added to it as new needs arise.

Cases of infringement of the rules are heard either by the VDC or by an elected 'Committee of Elders', which is often composed of the old leaders of the community who have given way to younger men on more technical matters.

This is the system of internal self-government, and there are many cases where it is working very effectively. Everything depends, however, on the presence of at least a few committed and competent leaders, and shortage of such people still constitutes one of the biggest holdbacks to accelerated development of ujamaa villages. The ways in which the problem of leadership training is being tackled, are discussed in the next section.

g. Marriage and the family. This is another field in which the change to ujamaa living threatens tradition. In *Socialism and Rural Development*, President Nyerere stresses the need for ending the exploitation of women, and the inferior position traditionally assigned to them. The role of bridewealth is central to the argument. Some of the progressive villages say that bridewealth has no place in an egalitarian society; but most rural people still see it as a stabilising force in marriage which must be preserved. The question then arises, if bridewealth continues, who should pay it in an ujamaa village? If all the cattle are ultimately communally owned, clearly the community should bear responsibility for bridewealth payment. This is the system adopted at Mbambara and some other villages (though it has led critics to suggest that not only land and cattle, but even wives are communally owned in an ujamaa village). In some of the Ruvuma villages, a system of exchange of brides between villages began to develop, obviating the need for bridewealth. This could be a transitional phase in the obsolescence of bridewealth, the inter-dependence of the exchanging villages providing the necessary security for the marriage, and the villages at the same time being brought closer together by it. But attitudes towards marriage are slow to change, and argument on the subject continues.

The functions of women in ujamaa villages have received inadequate attention so far. In many cases their position has scarcely been changed, though in an increasing number of villages they are now being accorded full membership, at least in name. Women must play their full part in the society, and share with men the advantages of ujamaa living. They must take part with the men in decision making, must contribute fully to the communal work, and receive their fair share of the proceeds. This does not mean that work tasks should be allocated regardless of sex, but rather that thought should be given to how collective endeavour can light-

en women's load, and enable them to contribute more effectively to the family's and the village's needs. Many ujamaa villages now run day-nurseries, enabling the women to leave their children in good hands when they go out to work. Some women's groups have started communal vegetable gardens, poultry units, and so on. In most villages there is at least one woman and usually more on the Village Development Committee, but it will still be a long time before women can truly be said to play an equal part to men.

It is obvious that ujamaa development is a slow process, and the form of socialisation and education given to the village's children will be a vital factor in its eventual success. The society needs young people who, besides understanding modern agriculture, bookkeeping, etc. appreciate the values of ujamaa living, and want to make their lives nowhere but in the villages. The ideas expressed in 'Education for Self-Reliance' and elsewhere,²¹ together with upbringing in established ujamaa villages, are gradually having an impact in achieving this end.

7. Ujamaa villages — Response of the planners

It can be seen from the above paragraphs, that in some advanced ujamaa villages real change has taken place in the areas of social and economic organisation discussed, but that on the whole Tanzanian rural society is still on the threshold in its development towards ujamaa. This section will discuss how those responsible in Government and Party for development planning have reacted — and how they must further react — to the changes and needs of the ujamaa movement which have so far become apparent.

The specific problem areas discussed in the last section have been tackled by the planners as follows: Research has been done in land-hungry districts, to find opportunities for ujamaa development which do not require large amounts of land. Preliminary legislation has been prepared allowing ujamaa groups to obtain right of occupancy to land. Plans have been drawn up for livestock fattening schemes in ujamaa villages, with credit-purchased cattle which are communally owned. A handbook is under preparation which will assist village committees and advisory staff in questions of farm planning, co-operative work-organisation, village government, etc. Revised Local Government legislation and regional planning procedures are under consideration, which will ensure that ujamaa villages have an adequate degree of autonomy, while being fully integrated in the local Government and Party structures. Seminars have been held at all levels, to explain the meaning of ujamaa to train village leaders.

In more general terms, experience in ujamaa development since Arusha Declaration has shown that there are four main areas in which Government and Party assistance are needed to ensure successful ujamaa development. These are:

- a. Planning to ensure that the activities which the village undertakes are economically profitable;
- b. Provision of technical backing and advice to enable the villagers to implement their plans;
- c. Provision of finance on suitable terms;
- d. Political education and leadership training.

a. *Economic Planning.* Assisting a group of farmers who have decided to start an ujamaa village to draw up a feasible and realistic development plan, is a vital pre-requisite to success. The Ministry of Rural Development, together with the University, has been conducting research into farming systems in different zones of the country, indentifying those areas where co-operative or communal organisation shows the greatest economic advantage and social acceptability, and which should therefore constitute the initial step taken towards ujamaa. Planning Teams have been set up for some twenty districts so far, to assist young villages to plan their activities, incorporating the recommendations of the researchers. These teams are mainly drawn from the regional and district Government officials; each one includes an agriculturalist, livestock specialist, land planner, economist, water engineer, surveyor, town planner, and co-operative officer. The teams work in the ujamaa villages, with the village committees, so that the plans which emerge are not than the planning teams', but those of the villages. The plans include the crops to be grown, acreages over the next five years, cultivation methods, necessary inputs, services required, recommended sources of finance, and so on. They are important not only in giving the ujamaa farmers targets to work towards, but also in alerting the different government departments to the demands that are likely to be made of them.

b. *Technical backing and advice.* There is a move to concentrate technical services in ujamaa villages, not to the exclusion of private farmers, but certainly giving the villages higher priority. This means that agricultural extension workers, rural development workers, co-operative advisors etc. will increasingly be based in ujamaa villages rather than in the divisional or district headquarters. They will continue to serve farmers in the surrounding area, but their main attention will be directed to the ujamaa village, on the grounds that it is more efficient to teach fifty farmers at once rather than fifty scattered individuals, that the ujamaa farmers are in a better position to take advantage of technical innovations, and that being a progressive group they are likely to be more receptive to advice. No evaluation has yet been made of the efficiency of utilisation of extension workers inside and outside ujamaa villages, but judging by the studies which have been made of traditional forms of farmer education in Tanzania,²² there is good reason to suppose that technical staff are more effective in the structured environment of a co-operative farming village, than in the amorphous and uncontrollable environment outside.

c. *Provision of finance.* In view of the unhappy experience of the village settlement era, in overcapitalisation, 'spoonfeeding' of farmers, and overburdening villages with debts, a great deal of thought has been given by the development planners to what constitutes the minimum necessary assistance to ujamaa villages, and how it should be provided. Three stages have been defined in the development of ujamaa villages, with respect to provision of funds:

(i) A formative stage in which the village's social and economic viability is not yet proven. Assistance is needed for long-term improvements such as road construction and water supply, and for immediate inputs such as seed and fertiliser. It has been decided that the long-term items should be provided as a grant by the execu-

tive ministries, supplemented where necessary by a special fund created for assisting locally initiated development projects (the 'Regional Development Fund'); the short-term items should be provided as a loan through the nearest co-operative society. The Co-operative Societies Act (1968) allows societies to advance loans to non members, given the recommendation of the regional authorities, and the approval of the Commissioner for Co-operative Development.

(ii) A second stage where the members have gained experience of living and working together, have a workable constitution, and the village is beginning to reach economic viability. It can now register as an Agricultural Association, and obtain credit from the National Development Credit Agency.

(iii) A final stage where the village has proved its economic viability and social maturity, and can become registered as a multi-purpose Co-operative Society. It now has adequate security to attract commercial credit from any of the normal lending institutions.²³

d. *Political education and leadership training.* These two inter-related subjects are rightly regarded by the Tanzanian development planners as vital inputs to the rural development strategy. Political education is a much misunderstood term, frequently being regarded as a somehow undesirable form of ideological indoctrination. In the Tanzanian context it is used to cover not just the theoretical explanation of the policy, but also practical education on the essentials, in a political sense, for implementation. Broadly it includes the following:

(i) Political mobilisation: explaining to farmers the meaning of ujamaa, its social and economic advantages, and persuading them to give it a try.

(ii) Organisational education: follow-up advice and encouragement to groups of farmers who have decided to start ujamaa activities, to ensure that their endeavours do not collapse through the inability to organise themselves. This includes advice on work organisation as discussed above, assistance in drawing up constitutions; instruction in keeping accounts, running meetings, correspondence, etc. in fact all the requisites of group organisation for plan implementation.

(iii) Training of leaders: there are three ways of doing this. The first is to seek out potential leaders within the ujamaa villages and to give them practical courses in leadership, ideally held in successful ujamaa villages. The problem is that the ujamaa villages can ill afford to lose their most dynamic members for even a short term, during the early stages of development. A longer-term alternative is to train the villages' school-leavers, as the leaders of tomorrow. The third alternative is to train political cadres, who will work in the rural areas as on-the-spot mobilisers, leader spotters, and organisational advisers. Once accepted in the villages such people can hope to inject the necessary enthusiasm as well as know-how, where strong leadership from within is lacking. When the villages are well established, the cadres can move on to other villages, taking with them their increased experience.

Political mobilisation is the responsibility of the Party, which is running seminars to train its workers in the field. Organisational education and leadership training are the functions of Party and Government together: seminars are being held for

the field workers, farmers are being trained at Rural Training Centres, National Servicemen receive instruction in these areas. But this is a field where every worker of Government and Party has a part to play. Agricultural extension workers, rural development officers, teachers, local government officials, Party secretaries — all can help in advising and aiding the farmers, in informal discussion and by example as much as by formal training.

8. Conclusion

This paper has traced the development of ujamaa farming in Tanzania since independence. It has shown how the early attempts at Government-initiated co-operative farms were abandoned in view of the poor response of the farmers. It has shown how the need for backing the farmer's spontaneous endeavour with education, planning, finance and services has been appreciated. It has discussed the extent to which the farmers' attitudes to ujamaa have changed in the direction needed to make ujamaa a genuine mass movement for revolutionising Tanzanian rural society.

The problem that emerges is one of a programme which by its nature depends on spontaneity and self-government at the village level, but which will not become a national movement without initiatives, assistance and services from the Government and the Party. How can the Government be behind the ujamaa movement without appearing to dominate it, and without bureaucratising it?

The success of the programme will be judged not so much by the number of villages established over the next few years (though it may be necessary for the development planners to have an idea of this, in order to gear the extension, training, credit programmes etc. to the expected rate of expansion), but rather by how genuinely and how widely farmers' attitudes to ujamaa living change, and how successful the Government and the Party are in encouraging and responding to these changes.

Notes

¹ See for example, *Schneider and Gough: Matrilineal kinship*, Chapter 16, 1961.

² *A.O. Ellman: Tanzania's attempts at introducing agricultural improvements through co-operative farming* E.A.J.R.D. 1970, Vol. 2.

³ See: Report on the Village Settlement Programme from the inception of the Rural Settlement Commission to 31st December 1965. *Ministry of lands, settlement and Water Development*, Dar es Salaam, 1966.

⁴ For some notes on how such an economic evaluation should be made, see, *P.M. Landell-Mills: On the Economic Appraisal of agricultural development projects, the Tanzanian Village Settlement Schemes*. Agric. Econ. Bull. for Africa, No. 8 (1966). I am at present collecting what figures are available, with a view to making a more detailed evaluation.

⁵ For a study of the hazards facing settlement schemes, and some practical suggestions

on how these can be overcome, see *Chambers: Settlement Schemes in Tropical Africa*. Routledge and Kegan Paul, 1969.

⁶ *R. Ibbott*: Ruvuma Development Association. In: Mbioni Vol. III No. 11, July 1966. Kivukoni College, Dar es Salaam.

⁷ *Hon. J.K. Nyerere*: Ujamaa — The Basis of African Socialism. Dar es Salaam, April 1962.

⁸ *TANU*: The Arusha Declaration. Dar es Salaam, February 1967.

⁹ *Hon. J.K. Nyerere*: Socialism and Rural Development. Dar es Salaam, September 1967.

¹⁰ *Tanzania*: Second Five Year Plan for Economic and Social Development, 1969-1974. Dar es Salaam, May 1969.

¹¹ Socialism and Rural Development. In: *J.K. Nyerere*, Freedom and Socialism (p. 357-8).

¹² See the President's speech introducing the Second Five Year Plan, p. XVII.

¹³ *Ibid.* p. 4.

¹⁴ *Ibid.* p. 26-27.

¹⁵ *A.O. Ellman*: Progress, Problems and Prospects in Ujamaa Development in Tanzania. Re-issued as Economics Research Bureau Paper 70.18. Dar es Salaam, June 1970.

¹⁶ *R. Lewin and G.L. Cunningham*: The Prospects for Ujamaa Villages. In: *Self-Reliant Tanzania*, Ed. Svendsen and Teisen, 1969.

¹⁷ See for example, *J.S. Saul*: Marketing Co-operatives in Tanzania. University of East Africa Social Science Conference, Nairobi. December 1969. Also the same author's contribution to this conference.

¹⁸ 'Ujamaa versus Capitalism', and ensuing articles, by *J.F. Almasi* and others. Tanzania Standard, July 1970. Reissued under the title, 'Socialist Development in Ismani, Rural Development Research Committee, University of Dar es Salaam, 1970.

¹⁹ For the initial regulations proposed for the Ranching Associations, see Range Development and Management Act, 1964 (Act No. 51 of 1964) and the Regulations made under section 55 (1). These, however, are undergoing revision in the light of experience.

²⁰ For a study of the administration of settlement schemes, and the relationship of indigenous to imposed leadership, see *Chambers op. cit.*, especially chapter 8.

²¹ See various articles in *Resnick* (ed.): Tanzania, Revolution by Education. 1968.

²² See for example, *R.G. Saylor*: An Economic Evaluation of Farmer Education in Tanzania. Economics Research Bureau, Dar es Salaam, 1968.

²³ For discussion of policy on rural credit, see Tanzania Second Five Year Plan, p. 36-37. For how this policy applies to ujamaa villages, see: *Tanzania Economic Survey and Annual Plan, 1970-71*, page 24.

BOEK- BESPREKINGEN

P. Robson and D.A. Lury (Ed.) — *The economies of Africa*.
Allen and Unwin, Londen 1969, 528 blz. Sh.80

In de keuze van de Afrikaanse landen zijn de auteurs uitgegaan van de volgende criteria. Zuid-Afrika is buiten beschouwing gelaten, omdat dit land een uitzonderlijk en op zich zelf staand geval was. De landen werden gekozen uit de Engels zowel als Frans sprekende groepen en uit de verschillende geografische milieus.

Aangezien de economieën van de Afrikaanse landen een variatie vertonen van relatief primitief naar relatief ontwikkeld, hebben de auteurs voorbeelden gekozen uit deze scala van mogelijkheden met de beperking dat er een minimum aan statistische gegevens voorhanden moest zijn. Bij de bestudering van de verschillende landen is aandacht besteed aan de benadering van de economische problemen die kan variëren van een *laissez-faire* tot een strakke dirigistische socialistische politiek.

Er is ook aandacht besteed aan de 'settlers' en de mate van afhankelijkheid van buitenlandse werknemers en hulp. Bovendien is studie gemaakt van de pogingen om op nationaal en internationaal niveau te komen tot een economische integratie en federatie.

De titel van het boek nl. de economieën (meervoud) van Afrika, suggereert reeds dat de grootste aandacht gegeven is aan de verschillende economische structuren van de bestudeerde landen afzonderlijk. In de conclusies voor ieder land afzonderlijk wordt op één pagina aangegeven in welke richting de economie gaat en welke ontwikkelingen er zijn te verwachten in de naaste toekomst.

In de behandeling van de economieën van de verschillende landen zijn de auteurs er min of meer in geslaagd om hetzelfde schema te volgen nl.

1. Een fysische, demografische en economische achtergrondsschets, waarin aangegeven wordt welke de hulpbronnen zijn, de produktie-structuur, het bruto nationaal produkt en de besteding daarvan, per regio en per hoofd van de bevolking.
2. De ontwikkelingsplannen en de staatsuitgaven daarvoor.
3. De agrarische ontwikkeling.
4. De industrialisatie.
5. Geld, krediet en bankwezen.
6. (Buitenlandse) handel.
7. Werkgelegenheid.
8. De pogingen tot federale en economische samenwerking.
9. Conclusies en aanbevelingen.

De auteurs hebben zich echter grote moeite getroost om de statistische gegevens over bovenstaande onderwerpen in de bestudeerde landen vergelijkbaar te maken, zodat het mogelijk was om de statistische gegevens in de inleiding naast elkaar te plaatsen, waarbij het de bedoeling was om een inzicht te geven van het type van Afrikaanse economie in haar geheel.

Hoewel het een grote bijdrage is om een inzicht te krijgen in de economie van een deel van het Afrikaanse continent in haar geheel, is het misschien toch belangrijker om de verschillen tussen de diverse landen te benadrukken.

Een studie hiervan kan aan het licht brengen waarom het ene land economisch meer ontwikkeld is dan het andere land, en kan een inzicht geven in de factoren die de ontwikkeling bevorderen en belemmeren.

Hoewel er aandacht besteed is aan de benadering van de economische problemen via een laissez-faire politiek tot een strakke dirigistische socialistische politiek, zou een vergelijkende studie van de invloed van de diverse politieke benaderingen op de economische groei een grote bijdrage geweest zijn.

Er zijn vele onontbeerlijke studies gemaakt van de feitelijke economische situatie in de verschillende Afrikaanse landen, waarvan dit boek een van de betere is doordat een poging ondernomen is om de landen onderling te vergelijken maar er zijn te weinig studies ondernomen om door onderlinge vergelijkingen te achterhalen, welke de oorzaken zijn van de verschillen in economische groei en welke oorzaken er meer of minder invloed hebben. Teveel economische studies beperken zich tot het geven van een inzicht in de feitelijke situaties en de richting waarin deze gaat, waarvan dit boek een goed voorbeeld is, maar geven te weinig aandacht aan het waarom.

J.H. Konter

John H. Orley — *Culture and mental health*. East African Studies No. 36, East African Publishing House, Nairobi 1970, 82 blz. Sh.10,50

In de Westerse landen is het algemeen bekend geworden dat de medische verzorging van Afrikaanse volken moet worden uitgebreid. Dit inzicht is niet in de laatste plaats bereikt door het beroep op financiële steun dat terecht op de economisch meer ontwikkelde landen van het Westen wordt gedaan voor de financiering van medische projecten. Het gebied van Afrika's geestelijke volksgezondheid is daarentegen nagenoeg onbekend terrein gebleven. Misschien is iets blijven hangen van Rousseau's romantische voorstelling dat er bij de 'gelukkige wilde' per definitie niets scheef zou kunnen gaan met diens geestes- en zieleleven. Wie in het heldere en beknopte boekje van Dr. Orley, die medicus is, psychiater en bovendien uitgerust met de nodige theoretische en praktische kennis van culturele antropologie, begint te lezen, krijgt al dadelijk een heel ander beeld. Ook de Afrikaanse psychiater krijgt meer patiënten te behandelen dan hij aan kan. Niet voor niets zijn daar 'medicijnmannen'. Zij zijn het immers die zich traditioneel o.m. hebben bezighouden met psychische storingen. Is er wel een cultuur op deze wereld waarin individuen steeds zo handelen en reageren als van hen wordt verwacht? Vast staat dat men zich in elke samenleving bepaalde voorstellingen vormt over de afwijkingen van het verwachte gedrag die worden aangetroffen, waardoor die afwijkingen op hun beurt in categorieën kunnen worden ondergebracht. Dit gebeurt in het Westen, maar ook bij de Baganda, waar Dr. Orley zijn onderzoek verrichtte. Nog maar enkele decennia geleden behoorde het tot de goede toon, de activiteiten van 'witch doctors' af te doen als alleen maar gebaseerd op wat 'bijgeloof' werd genoemd. Door de meeste westelijke wetenschapsbeoefenaren werd dan ook meestal met een zeker *dédain* over hen gesproken, zoals volwassenen geamuseerd en met de tolerantie van wie zich superieur voelt, over de denkbeelden van een kind spreken. Bij de moderne psychiater die in Afrika werkt is dat vaak anders. Zeker is in het werk van Dr. Orley niets van ethnocentrische arrogantie waar te nemen die Europeanen voor ontwikkelde inwoners van de derde wereld vaak zo moeilijk te verdragen maakt. Ook het andere uiterste is vermeden: het critiekloos aanvaarden van exotische elementen in buiteneuropese opvattingen alleen omdat ze zo exo-

tisch zijn. Hekserij, het geloof aan het occulte en de aanwezigheid van specialisten die op dit gebied hun diensten aan geplaagde medemensen aanbieden zijn of waren in iedere cultuur te vinden. Dat er onder deze heksenvinders en genezers eerlijke mensen zijn zo goed als kwakzalvers en bovendien alle nuances daartussen, is een constatering die ook niet alleen op Afrika slaat. 'His ethos may differ but his role and place in society is not so far removed from the Western priest; nor are his clients so very different in their intentions from the devout Christian seeking relief in catechism, in penance and in the confessional' schrijft G. Allen German, hoogleraar in de psychiatrie te Makerere in zijn voorwoord tot dit boekje over de witchdoctor en diens patiënten Dr. Orley geeft beknopt en zonder veel omhaal van woorden de resultaten van een studie die er op gericht was, de categorieën van de op het land levende Baganda te vergelijken met westerse begrippen omtrent psychische storingen. Daartoe behoren ook de opvattingen omtrent de oorzaken van die storingen zoals ze gemeengoed zijn van hun traditionele genezers. De schrijver heeft daartoe deels gestructureerde, deels open interviews toegepast. Ook werd een onderzoek gedaan naar de sociale achtergrond van patiënten die waren opgenomen in het Butabika-hospitaal, de grote kliniek voor psychisch gestoorden te Kampala, algemeen bekend als 'Butabika'. Voordat de ideeën die de Baganda zich hebben gevormd omtrent geestes- en zielsziekten worden behandeld, geeft de schrijver eerst een overzicht van hun opvattingen t.a.v. de lichaamsfuncties.

Verder zet de schrijver uiteen hoe de Baganda tegenover de medische kennis der Europeanen staan. Hij vertelt dat naar de mening der Baganda Europeanen wel erg goed zijn in het behandelen van hun eigen ziekten, maar dat er ook andere ziekten zijn waar westerse geneesmiddelen niet tegen zijn opgewassen, zoals dat vaak het geval is met geestesziekten, die dan ook als 'sterke ziekten' worden beschouwd en 'Kiganda-ziekten' worden genoemd. Ze geven overigens toe dat ook hun eigen traditionele therapieën daarentegen vaak weinig kunnen uitrichten.

Het is in Buganda algemeen bekend dat Europeanen niet geloven dat ziekten door hekserij worden teweeggebracht. Voorzover het de lichtere ziekten betreft, die de Europese artsen zo goed kunnen genezen, zijn de Baganda het dan ook wel met de Europeanen eens. Voor hen volgt daaruit dat de door hekserij veroorzaakte ziekten dan ook de ernstige aandoeningen zijn, waaronder zij veel geestes- en zielsziekten rekenen. Ook de subtiele onderscheidingen die de Baganda maken t.a.v. ziekte-veroorzakende geesten meldt de schrijver. (zoals helden-goden, vooroudergeesten, natuurgeesten die in rivieren, rotsen en ook in bepaalde dieren wonen.) Het blijkt dat deze begrippen logisch zijn geordend, en dat deze ordening bij vele Baganda staande blijft ondanks het feit dat zij vrijelijk gebruik maken van de hulp van Europese of door Europeanen opgeleide dokters. Daar de schrijver zich veel moeite getroost heeft, de Westerse terminologie tegenover die van de Baganda te plaatsen werkt dit boekje buitengewoon verhelderend. Het belang ervan gaat m.i. dan ook verre uit boven de bescheiden omvang. Een bibliografie, waarin ook zeer recente artikelen van bijv. onze landgenoot de psychiater Giel, die belangrijk onderzoek in Ethiopië heeft gedaan en een bijdrage van de Nigerische psychiater T.A. Lambo zijn opgenomen, wijst erop dat de transculturele psychiatrie als nieuwe, maar voor de hand liggende discipline voor allen die op hun eigen vakgebied niet alleen willen spreken, maar ook kunnen luisteren, in toenemende mate wordt beoefend.

R.E.S. Tanner — *The witch murders in Sukumaland. A sociological commentary.* Crime in East Africa 4, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala 1970, 41 blz. Zw. Kr. 8,25

The setting for this essay is Sukumaland, a vast and arid plain in Tanzania bordering on Lake Victoria. Two aspects of society in Sukumaland are discussed.

The first one is the changing traditional political organization of chiefs, councillors and village headmen. It defines with admirable precision the dual role of the African chief in the colonial administration. These pages also demonstrate how many-sided the influence of the colonial administration on indigenous political systems has been. In the legal sphere, for example, the chief was gradually losing ground while he was increasing his power in the administrative domain 'as the confident and arm of the government . . .' (p.33).

The second theme of the book is witchcraft, its social reality and the significance of this phenomenon for the contemporary African scene. In particular, attention is given to the 'witch-craze' which swept through Sukumaland in the autumn of 1962. From court records a vivid picture is drawn of the horrifying events which surrounded the murder of some women who were suspected of witchcraft. For sociological analysis, however, this material is scanty. Although we are presented with some information of the persons involved, the relevant details are few and the case-material remains shallow. The author also advances some positive statements on witchcraft behaviour for which an empirical basis seems to be lacking, viz. that formerly few persons were convicted and punished for crimes of witchcraft (p.15). Also, one is left to wonder what empirical data made the author formulate the following statement (pp. 21-22): 'The most common person to associate with witchcraft in Sukuma opinion is the cowife in a polygynous household, but it seems that this is the conventional explanation and that in fact this is not common, particularly with the decline in such households and the increasing amount of migration that has occurred in the last decade'. Such statements can only be based on reliable quantitative data concerning witchcraft accusations, and on census data of the composition of households. Are there in fact substantially less polygynous households today than there were a few decades ago? And why should the increasing amount of migration contravene the forming of these types of households?

At the end of his book the author formulates the conclusion that when the indigenous political system began to desintegrate and the administrative structure was overhauled in the days after independence, witchcraft accusations could be voiced with impunity and much greater chance of success. 'In these circumstances the Sukuma fear and hatred of witchcraft which had been controlled traditionally by the chief and, in the colonial period, by administrative action, came to the surface as an expression of local tensions increased by the widening social and political distance between ruler and the ruled' (pp. 39-40). Although it seems highly inaccurate to speak about 'the widening social and political distance between ruler and the ruled', the hypothesis has some credibility. My own experience from another part of Tanzania (Rungwe District) is that lower-level Tanu leaders are under considerable pressure from their constituents to give reign to the witchfinders and eradicate the problem of witchcraft.

H.U.E. Thoden van Velzen

Alain Spacensky — *Madagascar. 50 ans de vie politique* (de Ralaimongo à Tsiranana). Préface de M. Hubert Deschamps. Nouvelles Editions Latines, Parijs 1970, 526 blz. Fr. 50

In deze handelseditie van zijn juridische proefschrift vat de schrijver de opkomst van het nationalisme, met als voorlopige afsluiting de vernietiging van de Mouvement Démocratique de la Rénovation Malgache (MDRM), in een zestigtal bladzijden samen. De volgende twintig jaar behandelt hij in vier perioden: van 1948 tot en met de parlamentsverkiezingen van januari 1956, met de factoren die in die tijd het politieke leven bepaald hebben; de kaderwet van 1956 en het ontstaan van modern politiek leven (1956-1958); van autonomie naar onafhankelijkheid onder de vijfde republiek (13 mei 1958 - 26 juni 1960); en tien jaar van partij-overheersing (door de Parti Social-Démocrate, de PSD) en hardnekkige oppositie. In een slotwoord bespreekt hij ook nog de belangrijke gebeurtenissen van december 1969: ontslag en herbenoeming van het kabinet, met versterking van de posities van president en vice-president, en de vervroegde gemeenteraadsverkiezingen met voor de PSD teleurstellende resultaten in Tananarive en Tamatave. Aan de bibliografie gaan nog vier aanhangsels vooraf, die gedetailleerde verkiezingsuitslagen van 1965 en 1969 geven, voor de hoofdstad ter vergelijking ook nog van 1959, en de samenstelling van de regering na de herbenoeming van december 1969.

De namen in de ondertitel doen al de politieke voorkeur van de schrijver uitkomen voor de randvolken — door de Fransen Côtiers genoemd, ook al wonen zij niet aan de kust — om het hoogland der Merina, wier koninkrijk ten tijde van de Franse verovering meer dan twee derde van het eiland besloeg. Het advies van Gallieni, veroveraar en eerste gouverneur-generaal, door aandacht voor deze randvolken het Merina overwicht te breken en vervolgens een politiek van assimilatie te voeren, vond geen gehoor, tot de nationalistische gloed van de jaren 1945-1947. Daarna is, tot aan de onafhankelijkheid, bewust en niet zonder succes een beleid van steun aan de Côtiers gevoerd, zodat Madagascars politieke samenhang nog steeds te wensen overlaat. Spacensky, die op Madagascar is geboren en er lang gewoond heeft, vindt dat dit beleid het juiste antwoord op de nationalistische aspiraties is geweest, omdat het van een objectief gegeven tegenstelling uit zou zijn gegaan, die hij de voornaamste bepalende factor acht van 'het Madagassische politieke leven'. Al spoedig stuit de lezer dan ook op de stereotiepen die in de bewogen na-oorlogse jaren door de verdedigers van het Franse beleid steeds weer naar voren gebracht werden, en waar in de literatuur voldoende aandacht aan besteed is om die hier verder te laten rusten.

Deze voorkeur verdringt bij de schrijver niet zijn gevoel voor wetenschappelijke verantwoordelijkheid, zodat de critische lezer voldoende feiten worden geboden om tot een andere slotsom te komen. Hij gaat echter te ver wanneer hij voor zijn opvatting dat de MDRM-leiders aan de opstand van 1947 niet helemaal onschuldig waren, steun zoekt bij de uitspraak van de advocaat-generaal Rolland (die naar Madagascar was gezonden om een onderzoek in te stellen naar de onregelmatigheden), 'dat een beklagde mishandeld kan zijn en tegelijkertijd schuldig'. Door moeizaam verworven cultuurbezit, dat een verdachte schuldig kan zijn en bij gebrek aan bewijs toch moet worden vrijgelaten, aldus te grabbel te gooien, hebben de rollands geholpen de weg te banen voor de martelgang van Algerije en vertragen de spacensky's Frankrijks genezing van de dekolonisatie.

Ralaimongo en Tsiranana zijn beiden côtiers. Over de laatste hoeft niet gediscussieerd te

worden. Maar van de onderwijzer, oorlogsvrijwilliger en politieke strijder Jean Ralaimongo (1884-1943) toont de schrijver niet aan dat hij een tijdvak inluidt, noch dat hij een objectief werkelijke en politieke betekenis der randvolken typeert. Hij doet daar ook geen moeite voor en komt niet met nieuwe feiten, terwijl bovendien politiek-historisch ontleden niet zijn sterkste punt blijkt. Het betreft een belangrijk boek dat nadere aandacht hiervoor waard is.

Spacensky stelt dat het Madagassische nationalisme tussen de twee wereldoorlogen een ruk naar links heeft gemaakt en dat Ralaimongo daar de aanstichter van geweest is. Noch echter in het programma van Ralaimongo en zijn medestanders in de jaren twintig, dat gericht was op assimilatie en incorporatie (burgerschap voor alle Madagassen en Madagascar een departement), terwijl positieve economische eisen geheel ontbraken, noch in zijn onvermoeibaar opkomen voor de grieven van ontrechte en verdrukte plattelanders zijn linkse denkbeelden te bespeuren. De beslissende radicale wending in het Madagassische politieke denken, naar onafhankelijkheid voor een Madagassische natie, voltrok zich in de jaren 1929-1934, maar Ralaimongo is dan al uit het verhaal van Spacensky verdwenen, die verderop alleen nog maar zijn dood vermeldt. Inderdaad is Ralaimongo niet meer betrokken geweest bij de vakbeweging, waar de nationalistena na 1934 hun heil in gezocht hebben. Het voorbeeld kwam van Franse ambtenaren, die zich in de crisisjaren organiseerden nog voor de overheid dat toestond.

Spacensky gaat aan die ambtenaren voorbij. In het algemeen neigt hij ertoe het aandeel van bestuur en bevolking in de opkomst van het nationalisme te verkleinen. Ralaimongo's grootheid was, enerzijds, dat hij Madagascar van het koloniale regiem heeft willen bevrijden door openlijke — dit in tegenstelling tot de vvs — politieke actie die erop gericht was uiteindelijk deelnatie van de Franse natie te worden. Een centripetaal nationalisme, als men die term ook al voor deze, jegens de metropool meest grootmoedige, fase in de strijd om bevrijding wil gebruiken en dat van de Madagassen een onmogelijke zelfverloochening gevraagd zou hebben, zoals vandaag de in vergelijking toch zo Franse Franse Antillen bespeuren. Ralaimongo en de zijnen stuitten echter bij het bestuur niet op bezwaren tegen onwerkelijke edelmoedigheid of ongegrond idealisme, maar op botheid en behoudzucht. Van de Fransen buiten het bestuur deed een handvol actief met Ralaimongo mee, en Spacensky vergeet hen uiteraard niet, maar hoe onbegrip en afkeer bij de grote meerderheid tot kleinachting en afweer leidden, laat hij achterwege.

De terugslag bij de nationalistena liet niet lang op zich wachten en werd tot omslag in een centrifugaal nationalisme. In deze constellatie heeft verhoging van de druk op het platteland, als gevolg van de eenzijdige economische belangstelling der Fransen, ook daar radicaliserend gewerkt, wat Spacensky's volle aandacht heeft. De feiten spreken een zo duidelijke taal, dat zij hem zelfs tot aan de rand van een andere geschiedopvatting brengen. 'De onhandigheid van sommige Europeanen' — schrijft hij — 'speelde de nationalistena in de kaart. Er ontstond een klimaat van onbegrip in het land der Merina, der Betsoleo [ten zuiden daarvan] en ook op enkele grote plantages aan de oostkant. Dat bevorderde het nationalisme, dat zich niet meer als de zaak van een kleine minderheid voordeed. Met overschrijding van haar etnische, geografische en sociale beperkingen wist de nationalistische beweging in de kuststreek, waar zeer actieve kolonies Hova [= verouderde naam voor Merina] woonden, ook de kleinste luiden voor zich te winnen. (...) Toch dient hierbij aangetekend, dat de grote massa van het Madagassische volk trouw aan Frankrijk bleef en niet aan onafhankelijkheid dacht.' Inderdaad, en met het bestuur

er nog bij heeft men dan alle elementen bijeen voor een structurele analyse waarvan de betrekking tussen elite en massa het zwaartepunt zou zijn. Een dergelijke analyse zou zich concentreren op de vraag hoe in de jaren dertig een nieuwe elite de weg tot de massa wist te vinden, zonder die nog in beroering te brengen, en hoe dat vervolgens aan de MDRM in 1946 wel zou lukken, mede dankzij de tien jaar eerder gelegde grondslag. Het andere aspect van Ralaimongo's grootheid was, op die weg voor te zijn gegaan door na zijn terugkeer uit Frankrijk, in 1923, zich zonder aarzelen voor de hulpzoekende kleinste man in te zetten. Van deze Ralaimongo, inderdaad een baanbreker, rept Spacensky niet. Zijn kracht ligt in registreren, en wat hij op dat gebied presteert voor de jaren na 1945 maakt zijn boek zo belangrijk en onmisbaar. Geen losse of vaste groepering die zich onder een of andere naam kort of lang geroerd heeft, ontsnapt aan zijn aandacht, geen persoon die daarbij betrokken is geweest blijft onvermeld. Het onvolledige register van alle groeperingen geeft bijna zestig namen, het personenregister telt twaalf bladzijden. Het bezwaar van een dergelijke samenballing en opeenhoping is, dat wie niet al een zekere kennis van en bovendien een brede belangstelling voor Madagascar heeft, voortdurend gevaar loopt in de lectuur te blijven steken omdat de oppervlakte hier belangrijker is dan de diepte, die de lezer er in vele gevallen zelf aan zal moeten geven. In tegenstelling tot deze overvloed is Spacensky karig met zijn voetnoten. Verder had deze bespreker als aanhangsels liever stukken uit politieke documenten gezien, die buiten Madagascar vaak onvindbaar zijn en die Spacensky goed kent en ook gebruikt, maar op enkele uitzonderingen na evenmin in de bibliografie opneemt.

P. A. Emanuel

BOEK~ AANKONDIGINGEN

Law in East Africa. *Afrika Spectrum* 3/69. Deutsches Institut für Afrika-Forschung, Hamburg 1970, 80 blz. DM 8,50

Deze aflevering van het tijdschrift *Afrika Spectrum*, die in juni 1970 verscheen, bevat soms gewijzigde, soms uitgebreide referaten gehouden op colloquia van het Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (31-10-1969) en van het Deutsche Institut für Afrika-Forschung (5-9-1969). Op de eerstgenoemde bijeenkomst kwamen vraagstukken aan de orde van rechtsdualisme en verouderd koloniaal recht in Oost-Afrika (Kenia, Oeganda, Tanzania). Het andere colloquium ging over de bescherming van particuliere investeringen in voormalig Frans-Afrika.

Het tijdschrift opent met een bijdrage van Gerd Spreen, 'Elements of East African Law', waarin achtereenvolgens de verscheidenheid van rechtsstelsels, de verschillende naast elkaar bestaande gerechtshoven, de receptie van het Engelse recht en de invloed daarvan, worden behandeld.

A.N. Allott onderwerpt 'Customary Law in East Africa' aan een historische beschouwing, aanvangend met volksrecht in pre-koloniale tijden. Aangezien de neiging bestaat alle inheemse regels — die overigens algemene overeenstemmende kenmerken bevatten — onder de noemer 'customary law' te brengen, onderstreept schrijver de onderlinge verscheidenheid, even verschillend als de talrijke typen van inheemse gemeenschappen, waarna hij de karakteristieke kenmerken van customary law opsomt. Na beschouwingen over de door hem aanvankelijk minimaal genoemde inwerking van het Britse bewind op dit recht (vanwege bescherming door datzelfde bewind), en over de stand van zaken na het onafhankelijk worden van genoemde oostafrikaanse staten, wordt het artikel besloten met een betoog over de toekomst van het customary law, over pogingen tot unificatie, en de problemen die daarbij opdoemen voor de onderscheidene afdelingen van het civiele recht en het strafrecht.

De derde bijdrage, 'Reflections on the Internal Conflict of Laws in Tanzania — an Outline', van J.F. Akilagpa Sawyerr, gaat over wat elders omschreven wordt als 'private inter-personal law', 'inter-personal conflict of laws' en 'quasi-international law', wat in Nederland intergentioneel en interlokaal recht heet. Een poging tot systematische aanpak van de stof leidt tot enige conclusies en voorspellingen, samengevat in de vorm van 19 stellingen.

S. Thanawalla behandelt, tot slot, onder de titel 'Commercial Law and Foreign Investment', investeringswetten en -waarborgen. Welke bescherming kan de buitenlandse investeerder verwachten? In geval van nationalisatie of onteigening bestaat er internationaalrechtelijk voor de staat verplichting tot compensatie. Het belangrijkste punt is

dus niet of compensatie verschuldigd is, maar hoeveel zij bedraagt en hoe zij berekend dient te worden. Kenia, Oeganda en Tanzania hebben hieromtrent voorzieningen getroffen, andere Afrikaanse landen zijn vager hierover, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Daarom bepleit schrijver standaardisatie van compensaties voor alle landen, een nog ver verwijderd ideaal. Hij verwijst echter naar de in 1964 door juristen uit 61 landen opgestelde en inmiddels in werking getreden Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States, die door Kenia al geratificeerd is.

Ter aanvulling geeft Annegret Risch een 'Selected Bibliography' (blzz. 43-46) van recente (1960-1969) boeken en artikelen over oost-afrikaans recht.

Van het andere colloquium is onder de rubriek Varia slechts een samenvatting opgenomen van de voordracht van prof. D.G. Lavroff, 'Le régime juridique des investissements étrangers dans les états d'Afrique noire', die over het toepasselijke recht en de waarborgen handelt. Onder 'Afrique noire' verstaat hij de met de EEG geassocieerde staten. Bij de bespreking van investeringscodes verwijst hij bovendien naar Algerije en Marokko (dat geen code heeft maar 'mesures d'incitation' voor buitenlandse investeerders, Dahir van 1960).

bja

Xavier Yacono — *Les étapes de la décolonisation française*. 'Que sais-je?' 428, Presses Universitaires de France, Parijs 1971, 128 blz. Fr. 3,70

Luisterrijk werd in 1930 het eeuwfeest van Frans-Algerije gevierd. Op een paniek leek de vlucht uit hetzelfde Algerije in de maanden voorafgaand aan de overdracht van de soevereiniteit op 1 juli 1962. Tussen die twee jaartallen situeert de schrijver 'het drama' van de Franse dekolonisatie, 'dat uitliep op een tragedie'. Na een overzicht van het Franse imperium in 1930 — het geografische en economische kader en de acteurs, in Frankrijk en overzee — behandelt hij eerst de wereldcrisis en de tweede wereldoorlog, en in de tweede helft van het boekje de Franse Unie, de Communauté en het onafhankelijk worden van Algerije. 'Enkele opmerkingen' tot slot gaan over de nationalistische bewegingen, het leger, de kolonisten, en de regeringen van de vierde en de vijfde republiek. Een beknopte bibliografie van ruim twee bladzijden omvat de voornaamste Franse literatuur.

De schrijver, vandaag hoogleraar in Toulouse, heeft naam gemaakt met studies over de kolonisatie van Algerije. Dit overzicht geeft een nadere uitwerking van de drie laatste hoofdstukken van zijn *Histoire de la colonisation française*, dat in 1969 in dezelfde serie verscheen ('Que sais-je?' 452, 128 blz.). De twee delen samen geven een Franse koloniale geschiedenis in kort bestek. Vaart in het betoog maakt van

de nood tot beperking een deugd, moeiteloze beheersing van de stof bepaalt ook het peil, de stijl past bij de visie op het gebeuren. Het zijn niet meer dan schoonheidsfouten dat de schrijver geen 'négritude' als geestelijk crisisverschijnsel signaleert, over de 'oude koloniën' in West-Indië vrijwel zwijgt, de opkomende Europese gedachte blijkbaar niet als mogelijk element ziet, en dat hij bij de bespreking van het referendum van 1958 onvoldoende uit laat komen dat het formeel om 'ja of neen' ging en in feite om 'ja, anders . . .'.

pae

Daniel Vignes — *L'association des états africains et malgache à la C.E.E.* Serie 'Droit des Communautés européennes' onder redactie van P.H. Teitgen. Armand Colin, Parijs z.j. [1970], 224 blz. Fr. 16

De schrijver, hoogleraar aan het instituut voor Europese studies van de ULB, nam als adviseur van de juridische diensten van de Europese gemeenschappen deel aan de associatie-onderhandelingen van 1963 en 1969 en redigeerde verschillende artikelen van de conventies van Jaoundee (verder Conventie genoemd). In dit werkje behandelt hij in een nuttig overzicht van nog geen vijftig bladzijden het ontstaan en de voornaamste juridische trekken van de instellingen en werking van associatie en Conventie. Belangrijker is de verzameling van dertig documenten (blzz. 57-218), verdeeld in zes groepen, voorafgegaan door de associatie-conventie en bijbehorende stukken: teksten m.b.t. de associatie, interne protocollen over de besluitvorming der deelgenoten, teksten m.b.t. instellingen van de Conventie, documenten over de handelspolitiek, teksten over de financiële en technische samenwerking, en teksten m.b.t. associatie-verdragen met landen buiten de GASM. Het onbehagen in de GASM over Jaoundee II wordt aangeroerd in de slot-beschouwing, terwijl bij de documenten ook het tijdens de onderhandelingen in april 1969 overhandigde Aide-mémoire van de OCAM is opgenomen. Andere politieke en economische critiek komt niet ter sprake, noch wordt er naar verwezen in de summiere bibliografie.

pae

Jean-Jacques Waardenburg — *L'Islam dans le miroir de l'Occident.* Comment quelques orientalistes occidentaux se sont penchés sur l'Islam et se sont formé une image de cette religion [:] I. Goldziher, C. Snouck Hurgronje, C.H. Becker, D.B. Macdonald, Louis Massignon. Recherches Méditerranéennes, Etudes III. Mouton, Parijs/Den Haag z.j. [1970], 381 blz. Fl. 45

De schrijver heeft in de eerste plaats na willen gaan: hoe hebben enkele grote islamologen het vraagstuk de islamitische godsdienst te begrijpen gesteld, en welke oplossing hebben zij voorgesteld. Hij deed

dat door het islamologisch onderzoek van de Islam te scheiden en vervolgens de verschillende benaderingen van de vijf in de ondertitel genoemde geleerden te vergelijken. Daarmee was hij echter nog niet tevreden. Hij wilde ook nog, 'na strenge ontleding, voorwaarden formuleren voor een 'approche compréhensive' die in staat zou stellen de Islam te begrijpen als een godsdienst in de volle zin des woords, dat wil zeggen als een sleutel op de ziel en de wereld van de islamiet'. Een dergelijke ontleding acht hij ook 'van belang voor de epistemologie van de godsdienstwetenschap als zodanig' (waarbij dient opgemerkt, dat de door hem geciteerde Kraemer spreekt van 'the epistemology of religion'). De werkwijze die hij daarbij volgt, lijkt hem ook bruikbaar 'om de betrekking te verhelderen tussen subject en object bij elke onderzoeker op het terrein der geesteswetenschappen'. Een preoccupatie die ongetwijfeld samenhangt met de aandrift tot deze studie, die 'ontstaan is uit een intellectuele behoefte antwoord te vinden op bepaalde logische problemen'.

Het door Johs. Pedersen ingeleide werk heeft een welverdiende belangstelling getrokken, zodat deze derde, herziene, druk geen krans van een uitvoerige bespreking meer nodig heeft. In deze aankondiging kan er nog op worden gewezen, dat de schrijver de gelegenheid heeft waargenomen zijn studie over Louis Massignon, overleden in 1962 — verschijningsjaar van de eerste druk — en hier met Macdonald beschreven als onderzoeker van het godsdienstig denken in de Islam, bij te werken.

pae

MEDEDELINGEN

Casha: Een onafhankelijk bureau voor wetenschappelijk onderzoek

Toen in 1961 een aantal wetenschappelijke onderzoekers in het op dat moment nog Franse Algerije overgingen tot de oprichting van het 'Centre Africain des Sciences Humaines Appliquées', stonden hun daarbij twee uitgangspunten voor ogen. In de eerste plaats waren zij tot de overtuiging gekomen dat de sociale wetenschappen, zoals die tot op dat ogenblik onderwezen en beoefend werden, een te uitgesproken academisch karakter droegen en daarom niet in staat waren om de problemen van maatschappelijke verandering in industriële landen en in ontwikkelingslanden in operationele termen te formuleren. In de tweede plaats was het hun duidelijk dat de politici en de beleidvoerders, in hun pogingen om een nieuwe maatschappij te stichten of een nieuwe 'frontier' te openen, hoe langer hoe meer een beroep zouden gaan doen op de mens- en op de maatschappijwetenschappen. De bedoeling van het CASHA was dan ook te komen tot een harmonische ineenvlechting van wetenschappelijk onderzoek en maatschappelijke actie.

Organisatorisch gezien kozen zij voor een bijzonder interessante formule, die veel wordt toegepast in de wereld van organisatie en bedrijfsleven, maar die in de sociale wetenschappen vrij uitzonderlijk is, althans in Europa: het CASHA is namelijk een groep onafhankelijke onderzoekers en adviseurs, die geen subsidies ontvangt van de Franse regering of van Franse universiteiten, maar zijn inkomsten uitsluitend trekt uit onderzoek-scontracten afgesloten, na vrije en open onderhandelingen, met regeringsinstanties, internationale organisaties, publieke instellingen en privé-bedrijven.

Gedurende de eerste periode van zijn bestaan (1961-1969) richtte het CASHA, inmiddels overgeplaatst naar Aix-en-Provence, zich vooral op de ex-Franse gebieden in Afrika. Onderzoek op grotere schaal werd met name uitgevoerd in Algerije, Senegal, Ivoorkust, maar ook onder de gastarbeiders en in de krottenwijken van Zuidoost-Frankrijk. Het in deze periode uitgevoerde onderzoek kan worden samengevat onder de volgende hoofdstukken: urbanisatieproblemen en stadsplanning; algemene en regionale economische planning; vorming en arbeid van hoger en middenkader; publieke administratie en bestuurskunde; sociale structuren en sociale en kulturele verandering; technische vooruitgang en industriële arbeid. In de meeste gevallen ging het hierbij om interdisciplinair onderzoek in teamverband, waarvan de resultaten soms uitsluitend in confidentiële rapporten zijn vastgelegd, maar waarvan toch ook veel in de vorm van boeken, artikelen en rapporten is gepubliceerd, zoals blijkt uit de door het CASHA beschikbaar gestelde lijst van publicaties. Een voorbeeld van het soort onderzoek dat het CASHA verricht heeft en nog steeds verricht, is de 'Etude générale des possibilités de développement du département de l'Aurès', een zeven delen omvattende studie uitgevoerd in opdracht van de Algerijnse 'Direction Générale du Plan' en uitgekomen in 1966.

Nu ongeveer anderhalf jaar geleden besloot de CASHA om tot een enigszins wijdere geografische opzet over te gaan. De naam van het instituut werd dientengevolge gewijzigd in 'Centre des Sciences Humaines Appliquées', met nog steeds als afkorting het reeds ingeburgerde CASHA. Hiermee wordt aangegeven dat het instituut zich thans niet meer uitsluitend op Afrika richt, hoewel dat voorlopig nog wel het belangrijkste interventiegebied zal blijven, maar bereid en in staat is ook elders, in of buiten Europa, toegepast wetenschappelijk onderzoek te verrichten.

Het CASHA, op het ogenblik gevestigd 46 Avenue Paul Cézanne, Aix-en-Provence, be-

schikt over een bibliotheek en over een documentatieafdeling, die ongeveer 100.000 publicaties op fiches heeft staan en is de uitgever van de serie *Collection des travaux du CASHA*, waarin de rapporten van medewerkers worden gepubliceerd. Directeur van het Centrum is, sinds de oprichting in 1961, de heer R. Descloitres.

rb

