

1972

**KRONIEK
VAN
AFRIKA**

in de ecosfeer in Afrika — Eindelijk verlossing voor Ghana? —
Dagels fluiten in Soedan

Reorganisatie in de openbare diensten van West-Afrika
Ghana's economische hervormingen
Weg naar Zulu-onafhankelijkheid?

AFRIKA-STUDIECENTRUM LEIDEN

KRONIEK VAN AFRIKA

1972/1 twaalfde jaargang

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

Kroniek

Om de ecosfeer in Afrika — Eindelijk verlossing van Ghana? — Vogels fluiten in Soedan (inplaats van kogels) 1 - 9

Artikelen

J. Sanpha Koroma — The myths and realities of administrative reorganisation in the public services of West Africa 10 - 19

Bastiaan de Gaay Fortman — Zambia's economic reforms 20 - 29

Vulindlela Mtshali — Rough road to Zulu Independence? 30 - 34

Documenten

Report of the First All-African Seminar on the human environment (Topics III and IV) 35 - 39

Boekbesprekingen

Bruce D. Larkin — *China and Africa 1949-1970* (A.E. Bayer) 40 - 41

A. Bodenstedt, T. Zeuner und V. Kobelt — *Staatlich geplante Produktionsgenossenschaften* (P. J. van Dooren) 42 - 45

J. Suret-Canale — *La République de Guinée*; Cl. Rivière — *Mutations sociales en Guinée* (R. Buijtenhuijs) 45 - 47

Mededelingen

Afrikaanse Bevolkingsconferentie te Accra 48

Redactie:

A. E. Bayer en P. A. Emanuel
Afrika-Studiecentrum Stationsplein 10 Leiden

Administratie

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

Jaarabonnement f 21,00 / studentenabonnement f 16,00 / losse nummers f 6,00

Verschijnt 4 × per jaar.

Om de ecosfeer in Afrika

Ruim drie jaar geleden, in december 1968, besloot de algemene vergadering van de Verenigde Naties tot een wereldconferentie over 'de menselijke omgeving' die in 1972 in Stockholm bijeen zou komen. Een jaar later volgde het nadere besluit dat de conferentie een praktisch doel moest nastreven, namelijk regeringen en internationale organisaties aansporen en richtlijnen tot handelen geven, ontworpen om in internationale samenwerking de menselijke omgeving te beschermen en te verbeteren, zowel als de aantasting ervan teniet te doen en te voorkomen (resoluties 2398 (XXIII) en 2581 (XXIV)). Een formule die er met de tijd alleen maar ambitieuzer op geworden is, want inmiddels zijn omvang en contouren van het vraagstuk ons zoveel scherper voor ogen komen te staan dat wij nu beschermen én verbeteren en tegelijkertijd teniet doen én voorkomen een ideaal moeten noemen. Praktische richtlijnen zouden niet meer kunnen doen dan ons een denkbeeld geven hoe wij naar dat ideaal kunnen toewerken. Meer willen pretenderen zou die richtlijnen weer onpractisch maken. Eveneens in 1968 toch vormde zich de Club van Rome, in 1970 ging in Massachusetts de werkgroep-Meadows voor haar aan de slag met het elektronische reken- en sorteertuig. Totdat het tegendeel bewezen wordt, weten wij nu dat wij bezig zijn de natuurlijke hulpbronnen uit te putten en dat aan herbezinning op het verschijnsel groei, gevolgd door het verzetten van de bakens, niet valt te ontkomen. Op het kapitaal van de ecosfeer blijkt in de westerse wereld al roekeloos ingeteerd, de eerste verplichting die wij op ons zouden moeten nemen is die schulden aan te zuiveren. En dadelijk verrijst de eerste en misschien wel grootste hinderenis: de inmiddels diepgewortelde consumptientaliteit, die Pyrrhus-overwinning van het kapitalisme in welke vorm ook.

Tot de vraagstukken die wij in deze samenhang opnieuw moeten doordenken behoort ook onze verhouding tot de zogenaamde arme landen. Wordt hun armoede niet betrekkelijk wanneer de rijke landen naar hun faillissement koersen? Misschien is het beter, om die betrekkelijkheid voor ogen te houden, de omschrijvingen 'economisch sterker' en 'economische zwakker' te gebruiken. Aan onze verplichtingen doet dat uiteraard niets af, omdat wij, alleen al door onze voorsprong in kennis, nog heel lang de sterkeren zullen blijven. Zijn wij echter sterk genoeg — absoluut sterker dan nu worden wij niet meer — om de consequenties van ons nieuwe en beter weten te aanvaarden? Het moedige voorstel aan de EEG-Commissie van haar vice-voorzitter Mansholt bepleit o.m. een programma voor de ontwikkeling van een SK-productiestelsel, Schoon en gebaseerd op een Kringloop-economie, en denkt daarbij ook aan de economisch zwakkere landen die geholpen zouden moeten worden om een dergelijke SK-productie op te bouwen. Mansholt verwacht dat hun langzame groei dan in het tegendeel zal gaan verkeren en hij acht het ons eigen directe belang, dat zij zo snel mogelijk tot die produktie over gaan. Zeker, maar wie daarover nadenkt en daarbij tracht te verwerken wat dat allemaal inhoudt — en dat is meer dan een herwaardering van rubber, kapok en katoen, dat is ook een bereidheid om wederzijdse afhankelijkheid te aanvaarden die een nieuwe grondslag zou moeten vormen voor economische integratie, waar bijvoorbeeld de EEG en de GASM een begin mee zouden kunnen maken —, moet wel tot de slotsom komen dat die ontwikkeling alleen uit kan lopen op een internationale herverdeling van het

wereldinkomen. Het zou logisch zijn dat wij ons dan ook van meet af aan daarop in zouden stellen en daar planmatig naar toe zouden werken, ware het niet dat met herverdeling van inkomen in de nationale samenlevingen van de westerse landen nog weinig meer dan een begin is gemaakt.

Om tot de orde van ons tijdschrift terug te keren: de slotzin van VN-resolutie 2581 (XXIV) herinnerde aan het bijzondere belang ontwikkelingslanden te helpen aantasting van de ecosfeer te voorkomen. De Economische en Sociale Raad verzocht vervolgens, in juli 1970, bij het opstellen van de agenda voor Stockholm de nodige aandacht te geven 'aan die milieu-problemen die bijzonder acuut zijn in ontwikkelingslanden en op hun noden zijn betrokken' (resolutie 1536 (XLIX)). In november daarop verklaarde de secretaris-generaal, dat om deelneming van de ontwikkelingslanden aan het voorbereidende werk voor de conferentie te verzekeren o.m. vier regionale bijeenkomsten van deskundigen in de Regionale Economische Commissies gehouden zouden worden. En zo besloot de E(conomische) C(ommissie voor) A(frika) bij resolutie 224 (X) van februari 1971 een regionale studiebijeenkomst te houden, waar delegaties uit 29 landen van 23 tot 28 augustus 1971 in Addis Abeba voor bijeen waren.

Deze gang van zaken heeft een andere ontwikkeling doorkruist. Eveneens in februari 1971 had zich immers in Tunis, onder auspiciën van de ECA, een belangrijke ministersconferentie beraden over de strategie voor het tweede ontwikkelingsdecennium van de VN. Daar was de ECA/OAU-conferentie van ministers van industrie in Addis Abeba (3-5 mei 1971) weer op gevolgd, en deze laatste bijeenkomst had als belangrijkste resultaat de verklaring van Addis Abeba over industrialisatie opgeleverd (tekst in KVA 1971/3). Het verslag van die conferentie nu (U.N. ECOSOC, E/CN. 14/525, 18 mei 1971) zwijgt over aantasting van de ecosfeer als een nieuw probleem in de wereld, dat onvermijdelijk ook de economische ontwikkeling van Afrika moet beïnvloeden.

Toch heeft dat probleem zich wel degelijk ook in Afrika al doen voelen. Dat er nog weinig van naar buiten is gekomen, kan men in de eerste plaats toeschrijven aan het feit dat, hoewel erosie en woestijnvorming lang geleden reeds als euvelen gesignaleerd werden, de ecosfeer er nog betrekkelijk beter aan toe zal zijn dan op het noordelijk half-rond met zijn omvangrijke chemische industrieën het geval is. Voorts aan het normale feit dat politici, wanneer zij in termen van achteruitgang of zelfs ondergang denken, die aan ideologie en personen van een tegenpartij plegen te wijten. Maar nu heeft toch in Zuid-Afrika verontrusting ook over de materiële vervuiling de kop opgestoken en waarschuwde president Fouché voor een milieu-crisis; Egyptenaren ontkennen niet dat de nieuwe grote dam bij Aswan ecologische problemen voor de benedenloop van de Nijl heeft geschapen, en president Houphouët-Boigny van Ivoorkust sprak in augustus vorig jaar over 'bruto nationale vervuiling' als keerzijde van het bruto nationaal product.

Dat zijn echter recente geluiden. Een aanwijzing dat het probleem van de ecosfeer de ontwikkeling naar een andere aanpak van de economische ontwikkeling, in de eerste plaats door middel van industrialisatie, inderdaad doorkruist heeft, geeft de ongemakkelijke slotzin die in de Verklaring van Addis Abeba aan punt 3 (c) van het actieprogram is vastgehecht en dat luidt: '(The effective fulfilment of the supple-

mental role of foreign private investment in the 1970s requires that: . . .) Appropriate measures are taken to control the distortion of consumption patterns and maldistribution of incomes among individuals and regions within a country; and to develop measures to control environmental pollution'. De slotzin moet op het laatste moment zijn toegevoegd; de tijd voor stilistische inpassing heeft kennelijk ontbroken. Bovendien is art. 3 geen gelukkige keus, omdat aan buitenlandse particuliere investeringen slechts een aanvullende rol wordt toegekend. Een betere plaats zou het slot van art. 1 (e) zijn geweest, waar de nadruk wordt gelegd op de ontwikkeling van zware en chemische industrie: ' . . . member States should place special emphasis on the development of their heavy (mainly metallurgical) industries, chemical and petrochemical industries, and export-oriented agro-allied industries, to increase the share of value added in exports'; en de beste plaats uiteraard de preambule. De verlegenheid waarin de nieuwe problematiek de Afrikaanse staten gebracht heeft, blijkt vervolgens duidelijk uit het verslag van de reeds genoemde eerste milieu-conferentie van augustus 1971 in Addis Abeba (U.N. ECOSOC, E/CN.14/532, 11 oktober 1971).

Een zekere terughoudendheid bij de 29 deelnemende landen blijkt al uit de samenstelling van de delegaties. Geen minister was aanwezig, zelfs niet in de Ethiopische delegatie, wel hoofdambtenaren en wetenschappers. Dit maakte de discussies theoretisch vrijer, maar ook de algemene voorstellen en aanbevelingen van het verslag — geen resoluties — waar de conferentie zich eenstemmig achter schaarde, tot weinig meer dan een technisch advies, waar bij de voorbereiding voor Stockholm en in Stockholm zelf al dan niet uit geput kan worden.

Wat verder in het verslag opvalt, en dat in tegenstelling tot de Verklaring van Addis Abeba waarin de nadruk op het zelf doen wordt gelegd, is dat voortdurend om hulp gevraagd wordt. In de meeste gevallen gaat het om hulp bij verdere studie, onderzoek, onderwijs en voorlichting, en wordt de hulp ingeroepen van internationale instanties, met een opvallende uitzondering. Bij haar algemene voorstellen noemt de conferentie urgente verbetering van de volksgezondheid ('the urgent improvement of health environment') de voornaamste preoccupatie van de meeste ontwikkelingslanden, in het bijzonder in Afrika en zij beveelt dan ook opstelling van een internationaal ontwikkelingsprogramma aan, dat de noodzakelijke technische en financiële hulp zou verschaffen. Het is de vraag of de Economische en Sociale Raad daar wel op doelde, toen zij om aandacht vroeg voor 'die milieu-problemen die bijzonder acuut zijn in ontwikkelingslanden en op hun noden zijn betrokken'. Dat het niet om een ecologisch probleem gaat, blijkt even verderop in het verslag, waar uiteengezet wordt dat essentiële diensten als het verschaffen van goed drinkwater, een adequate riolering en het ophalen van vuil zo kostbaar zijn, dat de regeringen wordt aanbevolen hiervoor in het bijzonder internationale hulp te zoeken.

De onzekerheid van de deelnemers blijkt verder nog uit de wijze waarop de verschillende onderwerpen zijn behandeld. Zo krijgen bijvoorbeeld 'human settlements' en 'development and industrialization' afzonderlijke aandacht, maar de conferentie komt op beide onderwerpen nog eens terug in andere hoofdstukken. In tegenstelling weer tot de Verklaring van Addis Abeba hadden de delegaties zich niet goed voor kunnen bereiden, moesten zij nog ter conferentie worden voorgelicht

door twee leden van het secretariaat van de komende wereldconferentie, en kregen zij daardoor de problematiek niet in hun greep. De vraag zou natuurlijk gesteld kunnen worden of de inzichten van de VN bij de voorbereiding van Stockholm daar al ver genoeg voor waren ontwikkeld. Dit verslag komt in elk geval nog weinig verder dan een interpretatie in de richting van zorgvuldiger en waar mogelijk verbeterd beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen en de aanpak van sociaal-economische euvels als de niet te stuiten trek naar de stad en onaangepastheid aan industrieel leven.

Omdat wij in ons tijdschrift eerder reeds aandacht schonken aan industrialisatie en aan onderwijs nemen wij onder de rubriek Documenten in dit nummer uit het conferentie-verslag de onderwerpen ('Topics') 'development and industrialisation' en 'manpower and environment' over. Het is te hopen dat Stockholm dieper zal graven dan in 1969 als opzet werd geformuleerd; ook dan echter zullen de Afrikaanse zorgen, zoals zij in de aanbevelingen over deze beide onderwerpen naar voren komen, ons een zorg moeten zijn.

1 maart

pae

Eindelijk verlossing voor Ghana?

Kolonel I.K. Acheampong is ervan overtuigd dat hij een goed bericht had voor de Ghanese bevolking, toen hij op 13 januari j.l. aankondigde dat het leger de leiding van het land had overgenomen van de regering-Busia. De redenen voor zijn actie zouden aan elke 'eerlijke' Ghanees duidelijk zijn, meende hij: de vele kwalijke praktijken, de corruptie, de onrechtvaardige ontslagen en de slechte leiding die aan de economie onder het bewind van Busia werd gegeven, spraken voor zich zelf. Als verdere bijzonderheid voegde hij hieraan toe, dat het leger niet goed meer kon functioneren door het heen zenden van hoge militairen onder het mom van vervroegd pensioen en het aan de militairen ontnemen van allerlei privileges en faciliteiten. De Ghanese bevolking heeft deze coup, waarbij geen druppel bloed vloeide, gelaten over zich heen laten gaan. Het dagelijks leven werd er nauwelijks door verstoord. Alleen in Accra zijn door Makola marktvrouwen en tro-tro chauffeurs enkele demonstratieve betogingen ten gunste van de in het leven geroepen Nationale Verlossingsraad (National Redemption Council) gehouden. Van de grote militaire parade die een paar dagen later werd gehouden was een straat verder niets te merken.

De directe aanleiding voor de coup was de devaluatie van de 'new cedi' met ongeveer vijftig procent (een new cedi is f 1,80 na de devaluatie). De kosten van levensonderhoud stegen daardoor tot ongekende hoogte. Waren de prijsverhogingen van belangrijke levensmiddelen na de indiening van de tweede begroting van de regering-Busia in juli 1971 voor de meeste mensen al ondraaglijk, de nieuwe prijsverhogingen, vooral van geïmporteerde levensmiddelen, maakten de bevolking rijp voor het accepteren van iedere andere regering die hier iets aan zou doen. Een blikje melk steeg van 11 np naar 17 np (een new pesewa is 1,8 cent na devaluatie), een kg suikerklontjes van 27 np naar 40 np, een blikje sardines van 13 naar 16 np en een blikje corned beef kostte na de devaluatie 65 in plaats van 55 np. Ook de

prijzen van lokale voedingsmiddelen hebben hiervan de invloed ondergaan. Hiertegenover stond slechts een geringe en laat doorgevoerde loonsverhoging, die niet meer effect had dan de bekende druppel op de gloeiende plaat.

Tijdens de twee en half jaar dat de regering-Busia aan de macht was, is zij er in geslaagd grote groepen van de bevolking tegen zich in het harnas te jagen. Het begon met de rechterlijke macht, die politieke inmenging in de rechtspraak moest toestaan. Daarna werden 564 ambtenaren ontslagen, waarvan velen het slachtoffer schenen te zijn van tribale en politieke discriminatie en werden aan alle ambtenaren bepaalde privileges zoals een hoge autovergoeding en een lage huishuur ontnomen. De arbeiders gingen de barricaden op vanwege de prijsverhogingen en het heffen van een ontwikkelingsbelasting na de indiening van de tweede begroting. De cacaoberoeren kwamen in verzet omdat de gelden die uitgetrokken werden voor de betaling van hun producten hen niet bereikten. De studenten protesteerden tegen het feit dat hun opleiding van het begin van het academisch jaar '71/'72 voor eigen rekening zou zijn (weliswaar met van de overheid geleend geld). De stemming bij handel en industrie, met name de buitenlandse handelshuizen, industrieën en banken, ten gevolge van de slechte economie laat zich slechts gissen.

Misschien had de straffe tweede begroting van juli 1971 wel een kans gemaakt geaccepteerd te worden als deze twee jaar eerder was geïntroduceerd. Nu had de regering-Busia (en niet alleen zij, maar ook de rijken van Ghana) zich in discrediet gebracht door een onbetamelijk ten toon spreiden van welstand, die in geen enkele relatie stond met de soberheid die van de bevolking gevraagd werd. De regering-Busia gebruikte als argument voor die soberheid de kolossale schuld aan het buitenland. Deze werd na de val van Nkrumah verdubbeld. Vooral het niet kunnen nakomen van de verplichtingen voortvloeiend uit de kortlopende (180 dagen) handelskredieten verleend aan de regering-Busia leek Ghana naar een faillissement te voeren.

Men moet hieruit niet konkluderen dat de op democratische wijze gekozen regering-Busia zich tot een dictatuur had ontwikkeld. De oppositie kreeg nog steeds alle gelegenheid zich te uiten (ofschoon dit niet veel effect sorteerde), er was vrijheid van pers (ofschoon wel een enkele journalist het veld moest ruimen), er was vrijheid van meningsuiting die bijdroeg tot een proces van politieke bewustwording onder de jongere generatie, die bij een volgende verkiezing aan bod had kunnen komen (maar door de huidige ontwikkeling wellicht gefrustreerd wordt), en tenslotte leken de eerste resultaten van een nadrukkelijk agrarische gerichte ontwikkelings-politiek, vooral in Noord-Ghana, zichtbaar te worden.

Zijn hiermee alle factoren vermeld die geleid hebben tot de nieuwe staatsgreep van het leger? Kolonel Acheampong verklaarde dat hij al sinds 1970 met plannen voor interventie rondliep. In die tijd was het echter nog niet duidelijk dat allerlei groeperingen ontevreden zouden zijn of worden. Was het misschien toen al wel duidelijk dat de regering-Busia de macht van het leger (en de politie) wilde breken? Is dit misschien de fundamentele reden voor de coup en was het wachten op een wijdverbreide ontevredenheid onder de bevolking nodig vooraleer deze coup ten uitvoer gebracht kon worden? Was een dergelijk proces ook niet vooraf gegaan aan de val van Nkrumah? Speelden ook nu de buitenlandse handelshuizen, banken en industrieën een belangrijke rol?

De kranten in Ghana staan momenteel vol over prachtige natuurlijke en menselijke hulpbronnen, die beschikbaar zijn. En die zijn inderdaad aanwezig. Als bovenstaande vragen bevestigend beantwoord zouden kunnen worden, kan men zich afvragen of de huidige regeerders, die representatief zijn voor bepaalde gevestigde belangen de juiste weg weten te vinden voor de structurele hervormingen, die nodig zijn voor de ontwikkeling van die hulpbronnen. Tot nu toe wijst niets erop dat deze regering van militairen dergelijke structurele hervormingen wil ontwerpen, laat staan uitvoeren.

5 maart

htmw

Vogels fluiten in Soedan (inplaats van kogels)

Op een persconferentie in Addis Abeba heeft de plaatsvervangend secretaris-generaal van de Organisation of African Unity (OAU), Mohamed Sahnoun, een opzienbarende mededeling gedaan: op 12 maart n.l. zou in Chartoem een overeenkomst worden geratificeerd die een einde zal maken aan een van de bloedigste en hardste oorlogen die op Afrikaanse bodem hebben gewoed. De slepende strijd tussen het leger van Soedan en de Zuidsoedanese verzetsstrijders die zich hebben verenigd in de Anyanya (locale Zuidsoedanese naam voor het gif van schorpioenen of cobra's) een oorlog die naar schatting tussen de 300 000 en 600 000 doden heeft gekost, zal dan — zolang het duurt — voorbij zijn. Het oorlogstoneel omvat ruwweg een derde gedeelte van Soedan, n.l. de zuidelijke provincies Bahr el Ghazal, Upper Nile ten westen daarvan en daaronder dwars over de breedte van heel Soedan, Equatoria (hoofdstad Juba).

In de Zuidelijke Soedan, een gebied van \pm 20 maal Nederland, wonen vier tot vijf miljoen inwoners, ruim een derde van Soedans bevolking.

Het accoord dat in Addis Abeba na moeizame onderhandelingen is bereikt, voorziet in: 1. Een staakt het vuren dat onmiddellijk na de ratificatie — op 12 maart — van kracht zal worden. 2. Een regeling voor een overgangperiode waarin tussen 150 000 en 200 000 vluchtelingen uit Zuidelijk Soedan, die zich op het ogenblik in de buurlanden (Ethiopië, Oeganda, Centraalafrikaanse Republiek en Zaïre) bevinden, zullen worden gerepatriëerd en in eigen land bij hun hervestiging geholpen. Ten derde: een in de constitutie opgenomen wet over de politieke en economische toekomst van Zuidelijk Soedan. Deze wet zal uit politieke en militaire secties bestaan. De militaire clausules komen er op neer dat 6000 leden van de Anyanya de komende vijf jaar de helft zullen uitmaken van de troepen (officieren zowel als manschappen) die in Zuidelijk Soedan worden gestationeerd. De situatie in de drie zuidelijke provincies zal aan het einde van deze overgangperiode opnieuw worden bezien. Een commissie die uit een gelijk aantal noordelijke en zuidelijke officieren bestaat, zal de technische uitvoering van de overeenkomst leiden, zoals het onderbrengen van de manschappen van de Anyanya in het leger en het recruterende van strijdkrachten voor het Zuiden. Alle beslissingen van deze commissie mogen slechts unaniem worden aangenomen. De politie zal onder een autonoom zuidelijk bestuur ressorteren.

De politieke clausules van het accordé behelzen een vereniging van de drie Zuidelijke provincies in één gebied dat Zuidelijk Soedan (Southern Sudan) zal heten. Deze regio zal worden bestuurd door een assemblée door de regionale bevolking gekozen. Het Soedanese staatshoofd zal die regionale premier benoemen, deze benoemt op zijn beurt — in overleg met de assemblée — de leden van zijn kabinet. Zuidelijk Soedan zal de bevoegdheid krijgen zelf leiding te geven aan de economische ontwikkeling en aan ministeries als onderwijs en gezondheidszorg. De overheidsgelden van de autonome regio zullen afkomstig zijn van regionale belastingen en van een speciaal fonds dat de regering te Chartoem in het leven zal roepen. Engels zal in Zuidelijk Soedan als lingua franca worden erkend, maar het Arabisch blijft Soedans nationale taal. Het Zuiden zal een vertegenwoordiging in de nationale assemblée te Chartoem krijgen onder het huidige systeem van algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging. OAU's vice-secretaris Sahnoun heeft zijn waardering uitgesproken over de Wereldraad van Kerken, voor de beslissende rol die deze heeft gespeeld door het bijeenbrengen van de onderhandelaars van beide partijen aan de conferentietafel. Hij heeft ook keizer Haile Selassie van Ethiopië geprezen, wiens interventie in een kritiek stadium van de conferentie — toen de onderhandelingen in een impasse waren geraakt, weer op gang heeft gebracht. Het beraad was midden februari onder auspiciën van de keizer begonnen. Mislukking dreigde al spoedig daar partijen het niet eens konden worden over de garanties voor leven en veiligheid van de Zuidsoedanese onderhandelaars, die onder persoonlijke leiding van Joseph Lagu, de energieke commandant van de Anyanya, naar Addis Abeba waren gekomen. Soedans president Nimeiry wilde op zijn woord geloofd worden, de leiders der Anyanya, na zeventien jaar oorlog, hadden weinig neiging aan welke Noordsoedanese belofte ook, enig geloof te schenken. Het was op dit dode punt dat keizer Haile Selassie de onderhandelaars uitnodigde, de besprekingen in zijn paleis voort te zetten en hij heeft persoonlijk borg gestaan voor de veiligheid van de Zuidsoedanese onderhandelaars, hierin geruggesteund door het onbetwifelbare prestige van de OAU. De partijen zijn overeengekomen repatriëring en hervestiging van vluchtelingen onder beheer te stellen van een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de centrale regering in Chartoem, van autonoom Zuidelijk Soedan en van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR). Deze commissie zal leiding geven aan een uitgebreide organisatie waarin zowel Noord als Zuid zullen zijn vertegenwoordigd. Na november van het vorige jaar, toen de Anyanya — na geruime tijd van betrekkelijk rust — nog eens van zich deed spreken door aanvallen op door militairen bewaakte boten die op de Nijl voeren, is weinig meer van gevechten in Soedan tot de buitenwereld doorgedrongen. Sommige commentatoren hebben dit toegeschreven aan moeilijkheden binnen de Anyanya of aan gebrek aan munitie en materieel aan die kant. Uit andere berichten wordt het waarschijnlijker dat al enige vorm van overleg tussen de strijdende partijen vooraf is gegaan aan de besprekingen, waarvan het resultaat desondanks de meest optimistische verwachtingen overtreft.

Commentaar

In krantenberichten en commentaren over de situatie in Soedan wordt — en in ze-

kere zin terecht — regelmatig gesproken over het 'Arabische Noorden en het Afrikaanse Zuiden van Soedan'. Als hiermee taal en levensstijl worden bedoeld is dit ook juist. De tweedeling brengt echter juist in de Soedan, geen scherpe scheiding mee tussen blank en zwart. Zowel van Oost naar West als van Noord naar Zuid is Soedan ontmoetingsveld, tussenwereld, smeltkroes van rassen vooral. De volkstelling van 1955-'56 heeft aan het licht gebracht dat van de naar schatting 13 miljoen inwoners die het land toen telde, 40% van Arabische komaf was, 30% Zuidsoedanees, 13% afkomstig uit West-Afrika (voornamelijk Nigeriërs).

Er wonen 3% Nubiërs en verder kleinere volken of delen van volken wier territorium door de willekeurige grenslijnen met Oost en Centraalafrikaanse landen wordt doorgesneden. Ongeveer 52% der Soedanezen spreekt Arabisch; de overigen vele andere talen. Als de regering-Nimeiry dan ook Engels als contacttaal naast het Arabisch toelaat, in de toekomst nu ook officieel, is dat niet een ruim gebaar tegenover een onbetekenende minderheid, maar bittere noodzaak. Bovendien zijn de bevolkingscijfers in de laatste 15 jaar ten nadele van het Arabische volksdeel veranderd. En ook de 'Arabieren' zelf zijn typisch Afrikaanse Arabieren, met andere woorden Afrikanen die in de Arabische cultuur zijn opgegroeid.

In afgelopen eeuwen — in feite eigenlijk van de tweede Egyptische dynastie van het Oude Rijk af — was het huidige Zuid-Soedan bovendien het gebied waar slaven werden gehaald wier nakomelingen zich met tal van andere rassen hebben vermengd zodat in het Noorden een waar mengvolk is ontstaan, met alle schakeringen van negroïde tot nagenoeg blank, maar opgenomen in een Islamitische cultuur die de rasverschillen overkoepelt. Ali A. Mazrui* zegt hierover in zijn essay 'The Multiple Marginality of the Sudan': 'Whether we take the Sudan as a dichotomous duality of the kind claimed by Aggrey Jadan, or we take it as an ethnic continuum, or as an inter-racial mixture, the country still emerges as a paradigm case of an Afro-Arab dual identity.'

Hoe een Soedanees politiek leider zich ook keert of wendt, aan deze tweeledige identiteit kan hij niet ontsnappen.

In de lente van '70, kort nadat Nimeiry de opstand van de rechts-religieuze Mahdisten had neergeslagen waren er, zo scheen het, ogenblikken waarop Nimeiry met de gedachte heeft gespeeld, zijn tolerantie voor de communisten te reserveren en zijn zwaard voor het Zuiden. Het was duidelijk dat in behoudende Islamitische kringen Nimeiry niet werkelijk populair was en dat velen van hen die na zijn overwinning op de Ansar-Sekte 'bonne mine à mauvais jeu' moesten maken, stellig geen volgelingen door dik en dun zouden blijven. Van het Zuiden heeft geen enkele Arabische leider in Soedan ooit iets kunnen verwachten. Tenslotte is ook Nimeiry zelf als officier in het leger in het Zuiden actief geweest. Het scheen alsof naast de middengroepen van de voormalige UMA partij, alleen de middelgrote, maar sterke communistische partij hem nog restte als bondgenoot waarvan althans enige stabiliteit te wachten was. Het is echter anders gelopen. De communisten kantten zich fel tegen een samengaan van Soedan met Egypte en Libië. (Zij herinnerden zich het lot van hun partijgenoten onder Nasser en Gaddafi). Na zijn maatregelen tegen de communisten in het begin van 1970 was de verhouding al gespannen. Na de staats-

* Ali A. Mazrui: *Violence and Thought* (Longmans, Londen 1969), pag. 169.

greep en de bijna miraculeuze redding van zijn bewind door diezelfde as Egypte-Libië, na Nimeiry's overreactie tenslotte tegen de communistische leiders, zou het precair voor hem zijn geworden, ook nog eens naar het Zuiden een vuist te maken. Voor zijn — na augustus '70 bijna noodgedwongen — besluit, zich bij Egypte en Libië aan te sluiten was een redelijke verhouding met groepen nodig die belangrijke elementen in de bevolking vertegenwoordigden.

En zo kreeg, door een samenspel van enkele hier aangeduide en misschien nog meer onbekende samenhangen, de Anyanya en daarmee ook Nimeiry zelf een nieuwe kans voor een grondiger aanpak van economische opbouw die al te lang uitgesteld bleef door de chronische Noord-Zuid-troebelen.

5 maart

aeb

J. Sanpha Koroma* | The myths and realities of administrative reorganisation in the public services of West Africa

I. Introduction

In most simple societies, the elders of a clan manage men and materials for the welfare of their communities; be it for protection against aggressive neighbours or otherwise. In such remote communities, the chief is the symbol of authority, and has his will executed by his vassals. This structure is bureaucracy in its entirety; and public bureaucratic organisations for that matter.

It is not my aim to trace the history of public administration as is implied in this context; suffice it to say, however, that it is out of these remote forms of public bureaucracies that West Africa's Empires and Kingdoms such as Songhai, Benin, Ghana, etc., grew, and it was at the latter stages of bureaucratic development that colonialism came to Africa. That public affairs were conducted before colonialism through defined and hierarchical organisations is evident; in what manner and form these bureaucracies would have developed in the absence of colonial rule is impossible to say. But one thing we are certain of, that is, that through time these bureaucracies would have perpetuated themselves, while assuming all those qualities of the so called Weberian 'ideal type'.

One of the very first tasks of the colonialists in Africa was to reorganise the then existing bureaucracies of these Empires and Kingdoms. This was manifested in such administrative ideologies as 'Divide and Rule', 'Indirect Rule', 'Direct Rule', etc. While the scope of this paper does not permit a detailed treatment of these administrative ideologies, I must hasten to point out that administrative reorganisation started at the very advent of the colonialists in Africa; it has been a continuing process for the past one hundred years and today, it presents one of the thorniest problems of African governments. Today, African governments are simply 'muddling through', looking for a middle ground, that is, between the disrupted traditional African bureaucracies and the modern western bureaucracies.

In the search for this middle ground, call it administrative reorganisation or what you will, the West African governments create and operate through myths of reorganisation on the one hand, while the realities of administrative reorganisation, on the other hand, where they are manifest, have come hard. This paper addresses itself to the myths and realities of the reorganisation effort; in other words, the attempt will be made to isolate the impediments, the impracticalities, the successes, and dilemmas of administrative reorganisations in West African countries.

The terms of reference of this paper "West African countries" refers to the English-speaking states of Nigeria, Ghana, Sierra Leone and The Gambia. A task of this type appears rather ambitious considering the vast differences in the environmental settings of these countries. However, their common colonial heritage provides a background of certain common administrative practices which allows some limited comparisons.¹ The independence movement in West Africa affected the constitutional documents of these states, but the administrative foundations of their

* Fourah Bay College, Freetown, Sierra Leone.

government bureaucracies have stayed more or less uniform — administrative reorganisation, that is, has occurred more or less on the same lines. Federalism in Nigeria, for example, while it gave that country five civil services up to 1966, the structures of public bureaucratic organisations retained their bases; the adoption of republic constitutions in Ghana, Sierra Leone and The Gambia, while it changed power relationships, did not radically alter the administrative ideologies.

Since the 1920s administrative reorganisation has been the topic for much practical concern and academic research in North America and Western Europe. Reorganisation however has been attempted through several routes and several theories have been propounded along with the effort. In the United States administrative reorganisation had its genesis in the State Reorganisation (Consolidation) Movement between the 1920s and 1930s. This was evidenced by 'The Reorganisation of Ohio State Government',² the 'State Administrative Consolidation in Maine (1930)', the 'Findings and Recommendations on a Survey of the Administrative Structure of the State Government of Arkansas (1930)',³ etc.

The State Reorganisation Movement prescribed six principles of reorganisation for the forty-eight states. They were: '1) concentration of authority and responsibility; 2) departmentalisation, or functional integration; 3) undesirability of boards for purely administrative work; 4) co-ordination of the staff services of administration; 5) provision for an independent audit; and 6) recognition of a governor's cabinet'.⁴

In the 1930s, Luther Gulick wrote a classic essay on organisation theory.⁵ He asserted that work division is the foundation of organisation, and, indeed, the reason for organisation. For him, work should be divided and co-ordinated; this is the essence of departmentation. Departmentation is a four-facet process: 1) by purpose, 2) by process, 3) by clientèle, and 4) by place. Gulick warns, however, that there is not one most efficient system of departmentation; that the process is influenced by the following factors: a) the dynamic nature of the organisation, b) the stage or technological development, and c) the size of the organisation.

In commenting on the White Paper on the Reorganisation of Central Government in Britain, Nevil Johnson re-emphasized Gulick's principles — reorganisation by client group, area and process.⁶ Johnson maintains that reorganisation should be based on three factors: the functional factor, which means that government reorganisation should reflect the natural relations between groups of policy objectives and options; on the need for improvement of policy analysis and formulation; and on the efficiency theme, i.e., the argument that more effort must be devoted to the development of better methods of determining the cost effectiveness of policies and assessing their relevance to the purposes of government.⁷

When the colonialists came to Africa (and wherever they went, for that matter) they imposed their own principles of government organisation on these different cultures without considering the structure of the society to which they came. This is not surprising since in those days very little work had been done towards understanding social systems. No sooner had they set up their administrative apparatus than they were forced to appreciate that an organisation cannot be isolated from its cultural environment; that the cultural factors explain many of the constraints placed on the organisation by individual competences and capacities, on the one hand, and the constraints upon the individual by the organisation, on the other;

that cultural awareness gives management better understanding, ability to predict behavior, and vicarious experience, and aids in facilitating change.⁸

It is in the awareness of this fact that the British and the French adopted 'Indirect Rule' and 'Direct Rule' respectively. There are two parts of the doctrine of indirect rule as Professor Ward rightly points out. The first is that colonial government would be much more effective and acceptable if the people's natural rulers agreed with what the government proposed, made its proposals their own, and handed them to the people with the backing of their own authority. The second part of the doctrine was that the chiefs and their councils must be taught modern ideas, so that they could develop into efficient organs of local administration.⁹ As would be expected, this attempt was only partly successful; the traditional African bureaucracies were miserably disrupted, a foreign system imposed, the end of whose era, independence that is, left African governments with no fundamental culturally sensitive system of administration. It was in this mid-ground situation, the search for a *civitas Africana*, that the African governments have directed their efforts at reorganising their bureaucracies since independence was attained.

II. The Colonial Bureaucracies

The term 'Colonial Civil Service' referred particularly to the administration of the former British territories in Africa. Other colonial administrations had their distinctive nomenclature, for example the Indian and Pakistani Civil Service, the Malaysian Civil Service, etc. This was characterised by centralisation of authority. In West Africa, for instance, the four territories were administered by a Governor in Freetown, Sierra Leone.¹⁰ Both the 'Central Government' in West Africa and the 'Native Administration' were administered from the Secretariat in Freetown.¹¹

Administrative organisation was very simple. The Governor had Lieutenant-Governors in the other territories. Below the Lieutenant Governors were the Provincial Commissioners, who resided in the Protectorates. The District Commissioner was the third and least senior administrative officer in the Colonial Service. In the absence of representative participation in government, the District Commissioner was the channel of communication between the people of a district and the central government. Even though the system was reorganised to locate a governor in each of the territories, the organisation beneath the governor remained the same. The most effective organisation in the colonial bureaucracy was the treasury, and one would say that one of the primary functions of the District Commissioner was that of financial administrator in the field. Professor Adedeji describes him as 'the agent of the central government with all-embracing responsibility for the district, and he was regarded as the means of access to government authority'.¹²

Another distinctive characteristic of the colonial administration was the conspicuous absence of politics in public administration. In an environment where authority and power are ascribed and particularistic, the colonialists saw no necessity for a struggle for public office. So there was administration without representation, without participation, and thus, government without responsibility to the governed. It was not till the 1920s that Legislative Councils were introduced in West Africa which co-opted a few Africans (mostly from the ruling houses) to implant West-

minster democracy, which, according to Sir Geoffery Vickers, 'is clearly only one among several imperfect ways of governing a society'.¹³

III. *The New Order*

The myth of administrative reorganisation in the 'new' West African public services revolves round what Professor Wraith refers to as 'The Four Dimensional Administration'.¹⁴ This term refers to the four concepts of decentralisation, delegation, deconcentration, and devolution in public bureaucracies. He defines decentralisation as 'the transfer of authority on a geographical basis, whether by *deconcentration* (i.e. delegation) of authority to field agents of the same department or level of government, or by *devolution* of authority to local government or special statutory bodies'. This distinction is of especial importance in this paper because administrative organisation during the colonial era was unidimensional — departmentation by place or geographical division.

In consonance with the above trend of thought, Gulick maintains that 'organization on the basis of place at which the service is performed brings together all those who work in a limited area regardless of the service they are performing or of the techniques they represent'. Gulick maintains that: Even where the home government has separate departments interested in health, education, law enforcement, natural resources, labour relations, and commercial development, it will be found that these departments have no direct representatives within a territory or colony, but there is a single representative of the home government there, under whom are organized separate divisions to deal with health, education, law enforcement, etc.¹⁵

This theory is manifested in the location and functions of the Lieutenant-Governor, the Provincial Commissioner, and the District Commissioner that I mentioned earlier.

After independence, the 'new' African bureaucrats found the set-up inconvenient and unworkable both for the interests of the rural inhabitants and the goals of national development. Attempts at administrative reorganisation are therefore directed at this anachronism. 'Today', Fred Burke observes, 'the concern is less with a static structure aimed at the maintenance of law and order and more with the dynamic administration of development, the management of rapid change, and the evolution of new forms of bureaucratic behaviour'.¹⁶

Africanisation of the public services led the way to administrative reorganisation. 'Africanisation' is a catch-all aphorism explaining local circumstances in a broader context — Ghanaianisation, Nigerianisation, Sierra Leonisation, localisation, etc. Whether these states had prepared competent and skilled manpower to man these services was irrelevant. What was important was that Africans were going to do it their own way regardless of the consequences. In Nigeria, for instance, the *Final Report on the Nigerianization of the Public Service* (August 1959) emphatically maintained that 'all public policy making posts must be Nigerianized *now*, or at least on the attainment of independence; all pensionable posts must be Nigerianized in five to ten years after independence'.¹⁷

One of Africa's most reputable public administrationists, Amishadai Adu, sees Af-

ricanisation as 'policy and programme' of the national governments. He adroitly points out that Africanization '... is usually the subject of intense political activity and it generally evokes so much passionate agitation and discussion as to become sometimes unreasonable'.¹⁸ Africanisation cannot be dismissed as sheer political demagoguery. As Adu himself agrees, the reorganisation had much wisdom: political — nationhood and national civil services; economic — savings on expatriate personnel; administrative — stability in the staffing of government services, the use of, and experience of, retired officials of the state in commissions, boards, etc.; egoism — the management of national internal affairs.¹⁹

The increase in the functions of national governments in West Africa after independence also necessitated administrative reorganisation. One of the firm dogmas of colonial administrative organisation was *excessive* unifunctionalism, to say the least. This is the grouping of activities into a few major departments, each of which is concerned with a single overall objective or general purpose, e.g. public health, law enforcement, etc.²⁰ Today, with the proliferation of government services and institutions, the notion of unifunctionalism needs to be modified. It is not surprising, therefore, that while pre-independence Sierra Leone had six major departments forming the whole government organisation, in 1971 there were twenty three ministries, six deputy ministries, and twelve public Corporations. In Western Nigeria, there were twelve ministries in 1960; by 1966, there were nineteen ministries. In 1965 Ghana had twenty-one ministries and about twenty Presidential Secretariats. The grouping of departments into ministries and the factors determining the creation of public corporations are not uniform in West Africa. This is a function of local circumstances. For example, in Sierra Leone there was one Ministry of Lands, Mines and Labor another for Agriculture and Natural Resources;²¹ in the former Western Nigeria, each of these was a separate Ministry in its own right.

Tremendous efforts have been made in reorganising area administration, but elements of the old system still prevail. In Nigeria the federation had four civil services in 1960 — one federal and three regional. Today there are thirteen civil services — one federal and twelve state. The unitary status of Ghana and Sierra Leone warrants a national civil service, but similar structures have emerged also. In Ghana the theory was expounded that '... greater administrative efficiency was expected by leaving much of the execution of government policy to regional and district authorities'.²² Since independence, therefore, the two Commissions on Administrative Reorganisation — the Mills-Odoi and the Siriboe — reacting to past experience derived from what they termed 'excessive centralization' recommended an about-turn, i.e., the radical decentralisation of many of the functions undertaken by the Central Government'.²³ Nine Regional Authorities with broad executive powers and responsible to Regional Councils, and at the lower level District Authorities responsible to District Councils, were created. Not only were the two Commissions' main terms of reference 'Administrative Reorganisation', the New Constitution of 1968 explicitly provides for extensive administrative decentralisation.

In Sierra Leone, similar trends took place; three resident Ministries were created for the three provinces, while the Provincial Secretaries²⁴ and District Officers were retained. While the Resident Ministers, the Provincial Secretaries, and the

District Officers 'take the Government to the people', there is, in addition, a Minister of Internal Affairs whose function, apart from the National Police Force, overlaps with those of the Resident Ministers.

These efforts at decentralisation (deconcentration and devolution) do not proceed without problems and dilemmas. Professor Adedeji sees three such problems of ministerial or departmental proliferation. He warns that for effectiveness and efficiency, ministerial departments should correspond to distinct functionally defined administrative tasks, otherwise administration would become unnecessarily cumbersome and invariably inefficient. The second danger is that departmental proliferation places a strain on scarce high-level administrative and professional personnel. Finally, proliferation leads to a waste of financial resources; too many resources being absorbed by administrative overhead than is really necessary.²⁵ The creation or division of structures also has the problem of sharing between states the financial and other material resources which formerly belonged to the region from which the states are carved out. Post civil war Nigeria is a case in point. Overlapping and duplication of powers and function is bound to arise where resident ministries and internal ministries co-exist.

In marked contrast to the colonial bureaucracies (at least in West Africa), the modern government bureaucracies are influenced from without and within by intense political activity. Unlike the Western European and North American countries where the controversy on a politics/administration dichotomy also exists, in West Africa (and in the whole developing world, for that matter), one does not have to ponder too long to reach the contrary conclusion. In these States, politics and government are inseparable; the Convention People's Party in Nkrumah's Ghana, the Action Group in Western Nigeria under Chief Obafemi Awolowo, and the Sierra Leone People's Party under Albert Margai, are cases in point. Even more complex situations prevail in the one-party French-speaking States of Guinea, Ivory Coast, Dahomey, etc.

Professor Adedeji has observed that efforts at administrative reorganisation have been stifled and/or redirected by two main factors: the lack of harmony between politicians and administrators and politics within the administration — more specifically, organisation politics.²⁶

The lack of harmony between politicians and administrators stems from two factors. The first is that the politicians, no matter what their educational, social, or professional background, want to mould the administrators into shapes they want them to be. They claim to represent the masses, they have fought hard to attain independence, and now that they are masters of their own houses they have replaced that autohority and myth which symbolised the imperial power. These politicians firmly believe in the notion of 'administration being the servant of politics', to borrow a phrase from Emmette Redford.²⁷ An extreme manifestation of this was the case of the CPP in Nkrumah's days, when District Commissioners, as professional administrators, were subordinated to unelected political sycophants in area administration. There is also the fact, as Burke rightly points out, that in African cabinets, usually ' . . . the minister is a recognised authority in his field, with the consequence that an inversion of the normal situation results (the normal situation being that wherein the minister fulfills a political and his permanent secretary a spe-

According to the administrative philosophy of the United Nations Public Administration Division, 'a sound scheme of administrative reorganization must not only prevent duplication, friction and waste of effort, but must also safeguard constitutional guarantees and encourage flexibility and responsiveness to new policies and programmes'.³² In West Africa, as we have seen, rather than administrative reorganisation preventing friction, it is friction that evokes administrative reorganisation; rather than administrative reorganisation defending constitutional guarantees, it is constitutional crises that necessitate administrative reorganisation. These paradoxes of governmental processes can best be seen as myths whose realities come really hard. West African states have yet to face these realities.

Notes

¹ In the earlier days of colonial rule, all four British territories were administered at a central office under a Governor in Freetown, Sierra Leone.

² W.F. Coker, 'Dogmas of Administrative Reorganisation, as Exemplified in the Recent Reorganisation of Ohio', *American Political Science Review* (1922), Vol. XVI, 393-411.

³ R. Porter, *State Administration* (New York, 1938); also A.E. Buck, *The Reorganisation of State Governments in the United States* (New York, 1938).

⁴ C.S. Hyneman, 'Administrative Reorganisation: An Adventure into Science and Theology', *Journal of Politics* (February 1939), 62-75.

⁵ L. Gulick, 'Notes on the Theory of Organization', *Papers on the Science of Administration* (New York Institute of Public Administration, 1937).

⁶ N. Johnson, 'The Reorganisation of Central Government', Editorial, *Journal of the Royal Institute of Public Administration* Spring 1971, Vol. 49).

⁷ *Ibid.* p. 3.

⁸ J. Pfiffner and F. Sherwood, *Administrative Organization* (New Jersey, 1960), 249.

⁹ W.E.F. Ward, *Government in West Africa* (London, 1965), 243.

¹⁰ For the colonial administrative set-up see D.F. Fage, *History of West Africa* (London, 1964).

¹¹ The term 'Central Governments' crudely refers to governments of the colonies while 'Native Administration' refers to those in the Protectorates.

¹² A. Adedeji (Ed.), *Nigerian Administration and its Political Setting* (London, 1968), 3-5.

¹³ Sir Geoffery Vickers, *Value Systems and Social Processes*, (London, 1968), 69-85.

¹⁴ R. Wraith, 'The Four Dimensional Administration', *Quarterly Journal of Administration* Public Administration Institute, University of Ife (January 1971), 153.

¹⁵ L. Gulick, *op. cit.*, 33.

¹⁶ F.G. Burke, *Public Administration in Africa: The Legacy of Inherited Colonial Institutions* (Brussels, 1967).

¹⁷ Quoted in Kenneth Younger, *The Public Service in New States* (London, 1960), 34-36.

¹⁸ A.L. Adu, *The Civil Service in Commonwealth* (London, 1969), 117.

¹⁹ *Ibid.*, 118-122.

²⁰ Pfiffner and Sherwood, *op. cit.*, 120.

- ²¹ By the time this paper was completed these ministries had been separated; they are now headed by separate Cabinet Ministers.
- ²² D.K. Greenstreet, 'Trends in Decentralization in Ghana', *The Quarterly Journal of Administration*, P.A. Institute, University of Ife (January 1971), 181.
- ²³ *Ibid.*, 169.
- ²⁴ The word 'Commissioner' has been replaced by the word 'Secretary' at the Provincial level and 'Officer' at the District level.
- ²⁵ A. Adedeji, 'The Public Service in Nigeria', *Quarterly Journal of Administration*, P.A. Institute, University of Ife (October 1971), 11-12.
- ²⁶ For the subject of 'Politics and Administration' see, A. Adedeji, (Ed.), *Nigerian Administration and its Political Setting*; also R.S. Jordan, *Government and Power in West Africa*, op. cit.
- ²⁷ Redford, (1969).
- ²⁸ Burke, *op. cit.*, 14.
- ²⁹ *West Africa*, 'Busia's Civil Service', No. 2822, 16.7.71.
- ³⁰ A. Somit, 'Bureaucratic Realpolitik and the Teaching of Administration', XVI, *Public Administration Review* (Autumn, 1956), 292-295.
- ³¹ The legal fault being that on adopting the 1967 Proposed Constitution the clause which provides that the person holding the office of Governor General when the Republic comes to being will assume the Presidency was not amended.
- ³² UNPAD, *United Nations Handbook of Public Administration* (New York, 1961), 15.

Bastiaan de Gaay Fortman * | Zambia's economic reforms

Economists usually study the problem of under-development as a problem of poverty. Developing countries are poor countries. Their national income per capita is low, health facilities are poor, the educational system offers only limited opportunities and living conditions for the people are bad. What should happen, therefore, is a rise in production. And for production to increase one needs the availability of factors of production such as capital and technical and managerial skills. The developing countries lack these but the rich countries could help them in this respect. All that the poor countries would have to do themselves is to create a good climate for foreign private investment.

This type of analysis suggests that it would be most unwise for a developing country to nationalise or semi-nationalise private enterprise. Such measures would deter foreign private investors! Foreign investments should be left untouched and attractive conditions should be created for the expatriation of profits made on such investments.

Of course it cannot be denied that developing countries need capital. But the facts are that they are generally losing more foreign capital than they are gaining. During the period 1950-1968 foreign assets of United States based corporations, for example, rose from \$ 12,000 million to \$ 65,000 million. In that same period net outflow of U.S. direct investment fell short of income by over \$ 15 000 million. In other words, overseas assets rose by \$ 53 000 million, while there was a net flow of money to the U.S. of \$ 15 000 million.¹ In 1967 profits derived by U.S. investors from direct investments in Africa equalled \$ 418 million, of which \$ 364 million was transferred to the U.S.A. But the net flow of capital from the U.S.A. to Africa was only \$ 176 million.² With reference to British private investment in the developing countries, Michael Barratt Brown, writing in the *Spokesman* (May 1970) quotes the following figures from the *Board of Trade Journal*: In 1967 British private investment in the developing countries was £ 60 million whereas Britain's earnings from past investment amounted to £ 140 million in the same year. In this light his conclusion is not surprising: 'It is unlikely if, in the end, we aid the under-developed as much as they do us.'

It is particularly the countries with large primary product export industries which are losing money to the developed countries. One of those countries is Zambia. Zambia has not had any appreciable inflow of foreign equity capital during the last ten years. But the foreign ownership of its copper mines resulted in an outflow of income on investment of approximately \$ 70 million per year.

The effects of colonialism

The foreign-capital-centred approach to the problems of under-development neglects the fact that most developing countries are not only poor countries but also ex-colonies. When the imperialist powers created and maintained colonies, their

* Extra-ordinary Professor of Economics at the Institute of Social Studies, The Hague; formerly Lecturer in Economics, University of Zambia, Lusaka.

driving force was commerce. The primary aim was to acquire the colonies' produce at the cheapest possible cost. A secondary objective was the creation of markets for the colonial power's own manufactures. Both ends were clearly in the interest of the 'mother country'.

As a result of the colonial policies, foreigners with their technical and managerial skills and their capital dominated the colonies' economies. Moreover, foreign immigration resulted in the acquisition of the best land by foreign settlers.

The introduction of capitalist industry in the colonies led to what is called a 'dual economy': the co-existence of two separate economic systems within one country without much inter-action between them. On the one hand there was the traditional economy in which production was mainly for subsistence while the economic order was largely based on a functional concept of property and mutual aid in both production and consumption. On the other hand there was the modern economy with a high degree of specialisation in production and an economic order based on free enterprise, private ownership of resources and the profit motive. To the extent that the advanced economy needed skilled labour, it imported this. It is true that the traditional sector was used for the supply of unskilled labour but the type of work offered to the indigenous population did not teach them skills which they could later use in transforming the subsistence economy. Thence there was no automatic spreading of development.

Attracted by the higher standard of living in the areas in which the foreign or settlers' industries were concentrated, many people left the rural subsistence economy. The advanced economy, however, had only a limited demand for unskilled labour. Thus the 'dual economy' resulted in unemployment in the urban areas.

Economic Development

After independence development and its spreading over the various regions of the country was no longer left to the, at best, slowly working forces of the dual economy but became a national goal. It should be emphasised here that economic development should not be identified with economic growth. *Economic growth* means that people can get more of the goods and services they want. This is usually measured by the growth of output per capita. *Economic development*, on the other hand, signifies progressive change in a country's economic structure. It means a reduction in the tension between society's basic wants (food, clothing, shelter, health) and the structural possibilities (quantity and quality of the land, capital goods, technical and organisational know-how) of satisfying these wants.

President Kaunda has defined Zambia's basic aims in terms of development rather than growth. In his *Guide to the Implementation of Humanism in Zambia* he stated that '... national development is meaningless if it does not develop each one of our four million people in the country', and consequently he summarised the Zambian objectives as follows:

- a Every individual in Zambia should get sufficient food with regard to both quantity (no starvation) and quality (no malnutrition).
- b Every individual in Zambia should have a decent two- or three-roomed Kimberley brick house.

c Every individual in Zambia should have good clothes and foot-wear.

As compared with the objective of an annual growth of national income by at least six percent which the United Nations has stipulated for the Second Development Decade, these seem to be modest objectives. But such a conclusion would be deceptive. Zambia could reach the objective of a six percent annual growth rate of national income purely by a rise in the price of copper, its main export commodity. But President Kaunda's objectives can be achieved only through changes in the economic order which the independent Republic of Zambia inherited from the British protectorate Northern Rhodesia. For, in common with all newly independent countries, Zambia found itself faced at the time of independence with an economic order which hindered economic development, particularly with regard to the under-developed rural areas in which three quarters of the population were living.

Economic Independence

The economic order of colonialism, as we have seen, placed the colonies in a position of economic dependence. Therefore, at the time of political independence a country such as Zambia still found itself dependent on foreign enterprises, established foreign trade partners (Britain, Rhodesia and South Africa), foreign banks, and foreign production techniques. The foreign interests behind all this are not usually attuned to development of the poor country and certainly not to development of its poor rural areas. This situation of political independence but economic dependence is often described by the term 'neo-colonialism.'

Political independence did bring the government of Zambia some degree of economic power in that it was now able to control the national budget. Tax revenues from copper production were no longer used for the development of the Rhodesian settlers' economy — as was the case during the time of the Federation of Rhodesia and Nyasaland — but could be spent on such important things as building an infrastructure in Zambia's large underdeveloped regions and providing education and health facilities all over the country. However, such programmes tend to be insufficient in correcting the distortions of the dual economy as long as the control of the financial, industrial and trade sectors remain in foreign hands. The banks continue to lend only to their established clientèle consisting mainly of foreigners and settlers, while the profits made by the foreign-controlled enterprises are largely expatriated. In this situation the call for economic independence is not surprising.

No country is economically independent in the sense of being completely free from any outside influence over its economic decisions. Relations with the outside world always limit a country's discretion in economic decision-making. But one important difference in the former colonies is that their relations with the outside world had not been voluntarily entered into. In fact the outside world did not just influence their economy but actually controlled it. Therefore, the major aim of economic independence in the former colonies is to bring the locally operating economic institutions under local control.

Zambianisation

In Zambia the drive for economic independence resulted first in a policy of *Zambianisation*. In all kinds of positions in economic life expatriates have been replaced by local citizens. This policy is carried out by applying strict criteria to the issue of employment permits. Work permits for expatriates are issued and renewed only if it has been established that the job concerned cannot as yet be done by a Zambian. Localisation of the trade sector is effected by means of a policy of issuing licenses only to citizens. The reforms announced by President Kaunda at Mulungushi on 19th April, 1968, included the exclusion of resident expatriate unspecialised business from the rural and 'second class' trading areas.³ Speaking in the Mulungushi Hall on 10th November, 1970, the President further announced that as from 1st January, 1972, all general wholesale and retail trade should be Zambianised. In addition, from that date, no expatriates would be allowed in the following categories of specialist trade: Builders' hardware and tools, ammunition and arms, bakery products, furniture and household fittings, curios and antiques, meat, fish and meat and fish products, carpets and linoleum, agricultural supplies and fertilisers, jewellery and watches, and coal and coke. Apart from the obvious political reasons for such measures, localisation of the trade sector has the economic advantage that profits made in this sector might no longer be expatriated.

As far as the industrial and financial sectors are concerned, Zambianisation policies have met with some degree of success as more Zambians are being appointed to positions which were previously occupied by foreigners. But such policies do not lead to a real change in the distribution of economic power. In that respect localisation policies are bound to fail for two reasons.

The first is that, although the foreign firms are ready to co-operate in localising technical and administrative jobs, they are very reluctant when it comes to replacing their management. And the second reason is that if local people get appointed to a firm's management, they tend to continue in the role of ideal representatives of the foreign shareholders after the pattern set by their predecessors. In the rather primitive type of capitalism which has established itself in the developing countries, effective changes in the distribution of economic power can be achieved only through changes in the ownership of the means of production.

Government control of economic life

Since independence the Zambian government has taken various measures to control private enterprise. After Rhodesia's Unilateral Declaration of Independence a Price Control Department was established to check profiteering on the domestic market. This was considered to be necessary because the discontinuation of trade relations with the South resulted in a sellers' market. Expatriation of profits was checked by foreign exchange regulations. The Mulungushi reforms of 1968 limited the proportion of profits which could be remitted abroad to 50% provided that the 50% did not exceed 30% of the company's equity capital. In addition, the use of local capital by foreign companies was checked by regulations limiting the banks' power to lend to resident expatriate enterprise.

However, none of these 'half-way' measures have proved to be very successful. Ef-

fective price control requires a cadre of trained staff which a poor country such as Zambia cannot easily afford to employ on such work. Foreign exchange regulations can be evaded by artificially inflating invoices for imported articles. And limitations on granting credit to foreigners do not automatically result in more credit for local people. In fact the foreign-owned banks in Zambia hardly used their excess liquidity which resulted from the new lending regulations for increasing loans to Zambian entrepreneurs.

Because of the difficulties they have experienced in controlling private enterprise, some developing countries are implementing a policy of taking direct control over their industrial and financial sectors. Some countries — Tanzania, for example — have fully nationalised the major means of production. Others — Zambia among them — have taken a majority interest (at least 51%) in the shares of their key enterprises.

At Mulungushi, 1968, President Kaunda invited 25 enterprises to give the State a 51 percent controlling interest. These firms were of small-to-medium size and all operated on the domestic market. From the President's speech on this occasion two main motives could be derived. First, the President was concerned with profiteering on the Zambian market after the Independence boom (which greatly enlarged the Government's budget).

'All along we were painfully aware that while we were entering into all the most difficult fields, resident expatriate business was taking advantage of the economic boom and making excessive profits . . . They operate price rings with similar companies and create a false monopoly position because of buoyant demand and the difficult supply position. They do not make enough effort to move away from unacceptable sources of supply and outdated management philosophies. They still maintain personnel and training policies which are not in accord with the Nation's present needs. They are failing to reinvest a sufficient portion of their profits for general expansion and development.'

In this connection President Kaunda mentioned the construction industry in particular. Thirteen companies connected with that industry were invited to sell at least 51 percent of their shares to the State. Other companies in which a majority interest was taken by the State were the breweries, the main transport companies, and the large retail trade Corporations.

A second motive for the 51 percent take-over was that the State's own Industrial Development Corporation (INDECO) did not develop quickly enough. INDECO was, for example, trying to establish a fish marketing organisation. The idea was to process, freeze and sell all the fish caught by the peasant fishermen. In order to speed up the implementation of this scheme the President asked the only other fish marketing company, Irving and Johnson Limited, to give the State 51 percent of its shares. As a result the Government could immediately use Irving and Johnson's refrigerated trucks for its own scheme 'designed particularly to assist the rural areas.' Hence Mulungushi, 1968, gave an indication that firms which were profiteering on the domestic market as well as those which could assist more in rural development, could expect a 51 percent take-over. But in August, 1969, it appeared that the Government wanted to go further than this. In a major speech at Matero President Kaunda asked the owners of the Mines to sell 51 percent of their shares to the

State. The mining industry in Zambia contributes about 40 percent to the National Product, 60 percent to the Government's budget and 90 percent to the country's export earnings. The president declared that he wanted 'to set the Nation well and truly towards its economic independence', and he concluded: 'I do not think that this can be achieved without the Nation acquiring full control of the existing mines, as it intends to do for the mines which will open from now on.'

Thus, the mining reforms of 1969 were intended to set Zambia on the road to economic independence. The Government declared that it wanted to control the country's major enterprises. In that light it was not surprising that some other major industrial companies which were still in foreign hands were invited to sell 51 percent of their shares to the State. Shell Company voluntarily entered into negotiations with the Government on a 51 percent take-over. And in a speech delivered at the new Mulungushi Hall in Lusaka on 10th November, 1970 President Kaunda invited Lever Brothers, Refined Oil Products, National Milling Company, Supa Bakeries, Duncan, Gilbey and Matheson (bottlers of spirits), and B.A.T. and Rothmans (cigarette manufacturers) to join the chain of INDECO enterprises by selling 51 percent of their shares.

Another measure announced in Mulungushi Hall, 1970, was the withdrawal of trade licenses from ten companies which had apparently tried to evade the country's exchange control regulations. Eight of the companies concerned have since closed down while two have been taken over by INDECO.

The most important measures of Mulungushi Hall, 1970, lay in the financial sphere. The building societies were taken over entirely, one hundred percent, by the State's Zambia National Building Society. The foreign insurance companies were told to wind up their affairs in Zambia so that the Zambia State Insurance Company would remain as the only insurance company in the country. The insurance brokers are now all dealing only in State Insurance policies.

The foreign-owned banks were taken over 51 percent. In addition, they were directed into mergers so that only two National Banks would result. Unfortunately however, the government did not succeed in carrying out its announced policy towards the commercial banks.

In regard to all the take-overs payment is made out of profits. This, of course, makes it imperative that profits continue to be made. In fact, President Kaunda has always made it clear that he wants INDECO, MINDECO (Mining Development Corporation) and FINDECO (Financial Development Corporation) to be managed 'in a proper commercial and businesslike way'.

If the enterprises continue to be operated on the basis of the profit motive, one wonders, what then might be the reason for State participation? Actually, more than one reason can be observed. First, there is the political motive of resistance to foreign control of the national economy. In Zambia's case this motive was particularly important because many of the foreign-owned companies had interests South of the Zambezi. These companies were reluctant to implement the Government's policy of reducing the country's reliance on Rhodesia and South Africa. Naturally, the Government wanted a controlling interest in these firms.

A second reason for the take-overs was the outflow of foreign exchange. In his speech at Mulungushi Hall, 1970, the President said: 'In fact, all the take-overs

and bank mergers I have announced today are to be made so as to ensure the least possible outflow of foreign exchange.'

A third reason is that without State participation in business a national incomes policy would be impossible. In Matero, 1969, President Kaunda stated: 'It is not the existence of profits that creates capitalism but the use to which they are put. Here in Zambia we are constantly taking steps to ensure that profits do not go into the pockets of a few selfish men. Every day we are making more and more sure that profits either accrue to the State, or a very large proportion is retained in the business for re-investment. The money going to Government as taxes or as dividends is available to be re-invested for more and more development of the economy . . . High wages at the expense of profits mean, therefore, luxury consumption now for the few, as opposed to investment for the future benefit of the mass of our people. It means a reduction in the funds available for the development of the rural areas.'

It should be noted that in Tanzania where the Government fully nationalised the major enterprises, the profit criterion was not abandoned either. But an essential difference between full nationalisation and semi-nationalisation (51 percent take-overs) is that in semi-nationalised firms there remains a large proportion of profits attributable to the minority shareholders (i.e. the capitalists). This part of profits can still be expatriated. Hence, if the Government wishes to save foreign exchange and implement an incomes policy, full nationalisation seems preferable. The reason, however, why Zambia could not do this, is that it lacks the technically and managerially skilled manpower required to run the mines, banks and other major enterprises. But in view of its objectives Zambia should certainly aim for complete nationalisation as soon as it has the ability not only to control but to run its own economy. In this light the following words which the President spoke in the Mulungushi Hall seem a little premature:

'Comrades, this basically completes our economic reforms. I do not think that we shall need to resort to direct political or Government action in this field in the future. Now Zambia is ours and more and more wealth is ours too.'

Unfortunately the time of expatriation of profits and luxury consumption by expatriate managers and technical staff is not yet finished in Zambia. But the economic reforms of Mulungushi, 1968, Matero, 1969, and Mulungushi Hall, 1970, certainly mean a firm step in this direction.

Prices and Incomes Policy

President Kaunda's speech at Mulungushi on 19th April, 1968, was followed by a Speech on the 1st May at which he called for labour discipline. In Matero, August, 1969, the announcement of the mining reforms was followed by the declaration of a wage freeze and an embargo on strikes. And in Mulungushi Hall, November, 1970, the President not only announced the financial take-overs but also a 'Code of Leadership'.

Indeed the take-overs are not in themselves sufficient for reaching Zambia's aim of a society in which every individual can enjoy food, clothing and a decent house. They may, however, function as a basis for the country's 'stay on the land' policy.

The money resulting from Government participation in economic life can be used for investment in a rural infrastructure, farmers' training programmes and rural extension work, an efficient marketing organisation reaching all parts of the country etc. In addition, Government control of retail trade can lead to lower prices in the rural shops while the government-controlled banks may be more inclined to provide credit in the outlying areas than private banks would be. But to ensure that the living standards of the rural peasants keep pace with those of the urban wage earners a fully fledged Prices and Incomes Policy is required.

In Matero, August 1969, President Kaunda declared: 'It is my desire to stimulate rural development by moving the terms of trade in favour of the people in rural areas.' But in April 1970 the President made it clear that so far the trend had been to the reverse: 'The urban areas have not merely been enriching themselves faster than the rural areas; they have been enriching themselves *at the expense* of the rural areas. Farmers (to an increasing extent small-scale family farmers) have been delivering more and more produce, and in return they have been receiving less and less real income.' Indeed it has been calculated that the barter terms of trade (the ratio between prices of agricultural products and manufactured products' prices) which the farmer faced in 1968 were less favourable by about 30 percent than they were in 1964.

For the farmer the agricultural producer prices are the basis of his income. But for the urban consumer a rise in the prices of agricultural products means that his real income decreases. Actually, the agricultural producer prices are determined by the Government. The trend has so far not been very favourable to the rural producers which indicates that the urban consumers can exert more political pressure on the Government.

The rise in prices of manufactured products which has been quite considerable has not hit the urban wage earners to the same degree as it has the rural farmers because it was accompanied by much larger wage increases. High wages, as we observed already, mean low profits and hence less money for the Government which is now the major shareholder. Since the Government could use that money for the development of the rural areas, high wages are earned at the expense of rural development. In this respect President Kaunda likes to speak about 'Workers exploiting peasants'.

In Matero, 1969, the President announced a wage freeze and an embargo on strikes 'until such time as I have had a chance to create a Prices and Incomes Policy.' But since that time many wage increases and illegal strikes have taken place although the Prices and Incomes Policy is still to be created. It is true that a Prices Board was formed but this institution is merely an advisor to the Minister of Trade and has to work in co-operation with the under-staffed Department of Price Control. The 'Industrial Court' and the 'Productivity, Wages and Prices Council' whose establishment President Kaunda announced at the Second National Convention in Kitwe, December 1969, do not as yet appear to be functioning.

The key to a prices and incomes policy is the control of higher incomes. Quite naturally, the workers do not compare their standards of living with those of the rural peasants but with the luxurious kind of life enjoyed by the political elite which profited most from independence.

In Matero, 1969, President Kaunda announced a Leadership Code for all those in senior positions in the Party and the labour movement, the Civil Service, the Army, the Air Force, the Police, the Statutory Boards and the University students. This code was, however, rather unobligatory, containing phrases such as 'I do not want to see lavish consumption', and 'I expect people to save and re-invest'. But in the Mulungushi Hall, November, 1970, a strict and much more defined Code of Leadership was proclaimed in the line of the leadership code contained in Tanzania's Arusha Declaration. The Mulungushi Hall code forbids 'party leaders' and 'senior public servants' to have more than one salary, to let a house while living in a Government house, to be a director of a private company or hold shares in it, and to undertake any individual business venture. At the same time leaders must cultivate at least two acres of land in the rural areas and join a producers' or consumers' co-operative. A Committee consisting only of cabinet ministers (themselves leaders of course) was formed to advise on the implementation of the new code. The country is, however, still awaiting their recommendations. This is regrettable because as long as the political and administrative elite is not checked in its economic aspirations, the workers will definitely continue to resist a wages policy.

Conclusion

It is clear that Zambia's economic reforms as announced by President Kaunda at Mulungushi, April, 1968, Matero, August 1969, and Mulungushi Hall, November 1970, were all made in the country's national interest. They were necessary to remedy the colonial business structures. But it is also clear that other effects of colonialism, such as the highly unequal incomes structure still have to be reformed. Still other institutional problems for which solutions must be found are a land policy and a policy on the institutions or rural development. On all three occasions mentioned President Kaunda also went into the question of land reform and the co-operative question. But a new system of land tenure and a definite policy on co-operatives, state farms and private farms still have to be enacted.

We may suspect that in his attempts to reform the Zambian economy President Kaunda is often hindered by the country's political and administrative elite. Among this elite there seem to be many who have nothing against the type of economic order left by colonialism as long as the colonial rulers themselves have gone. Those, however, who have the biggest interest in structural change, the urban and rural proletariat, unfortunately do not appear to have much political power. Therefore, if President Kaunda is to succeed in his aim of creating a society in which every individual can enjoy good food, clothing and a decent house, it is not only economic reforms but also political reforms which have to be implemented. Zambia seems in need of political structures which would enable the urban and rural proletariat to exert more influence on Government policy.

Notes

¹ See R.D. Wolff, *Modern Imperialism: The View from the Metropolis*, in Papers and

Proceedings of the American Economic Association, *American Economic Review*, May 1970, p. 229.

² See L.V. Goncharov, *On the Drain of Capital from African Countries*, Budapest 1970, p. 8.

³ For President Kaunda's paper on *Humanism in Zambia* and his speech on *Zambia towards Economic Independence* (Mulungushi, 19th April, 1968), see B. de Gaay Fortman (Editor), *After Mulunghushi; the Economics of Zambian Humanism*, Nairobi 1969.

B. Vulindlela Mtshali* | Rough road to Zulu independence?

On January 12, 1972 the Zulu Territorial Authority (ZTA) caused a major political sensation in South Africa. Meeting at Nongoma, the ZTA members unanimously refused to take an oath of loyalty to the Government of the Republic of South Africa.

For white South Africans this was an astounding departure from the normal pattern according to which the political institutions of the Bantustans are expected to evolve. The Transkei, the Ciskei and the Tswana homelands did swear loyalty when their territorial authorities became legislative councils, but the Zulus refused, and by so doing made South Africans wonder whether this act was a resuscitation of that defiance and stubbornness which in its military form almost obliterated the white man from South Africa. Historical memories do not die in the Republic; on the contrary, they are deliberately kept alive to suit political interests. Thus December 16 is a national holiday known as the Day of the Covenant. It is held to commemorate and indeed celebrate the victory of the Boers over the Zulus in 1838 after they had been nearly wiped out. Among the Africans the Zulus were probably the last to submit to white rule. It was only after the Bambada Uprising of 1906 that they finally surrendered. As a result, successive governments treated them with great care because they feared resistance. This explains why the Bantustan scheme, introduced under the Bantu Authorities Act of 1951 and the Promotion of Self-Government Act of 1959, was first tried in the Transkei. The Zulus were the last to be involved because Pretoria hoped that by the time they were approached, they could be more easily persuaded to comply on account of its proven success in other areas.

Even then Pretoria got a surprise. In the other territories the chiefs had accepted Bantustans on behalf of their people in the towns and on European farms. When asked to follow suit, the Zulu king, Ingonyama (literally, the Lion) Cyprian Bhekuzulu refused on the grounds that according to custom such an important decision had to be taken by all Zulus at a national convention. By all Zulus he meant those in the urban areas, on European farms and even those outside South Africa — for example in parts of Mozambique and Swaziland.

Rather than observe this procedure which would have given rise to enormous administrative problems and delays, Pretoria quietly shelved the plan. The Zulus eventually accepted in 1967 when they were told in forceful terms that they had no choice in the matter — government law had to prevail over customary law. Even then there was no unanimity because some of the objections to Bantustans raised in the late 1950's still appeared. However, the vast majority felt that in the absence of any national outlet for political aspirations, the Bantustan scheme provided an alternative which was better than nothing. At this time, September 1968, King Cyprian died. Since the hier-apparent, Prince Goodwill Zwelithini, was still a teenager attending school, a vacuum thus arose in the Zulu leadership group. Gradually, it was filled by one of the younger chiefs, Gatsha Mangosuthu Buthelezi.

* Lecturer in Political Science, University of Zambia. On study-leave at the Afrika-Studiecentrum in Leiden.

Gatsha was born in 1928 and belongs to one of the royal houses. His father Chief Mathole of the Mahlabathini area was a prominent counsellor at the royal court at Nongoma. After his secondary education Gatsha was sent to the University College of Fort Hare, then the centre of African nationalism. There he obtained a B.A. degree in History and Native Administration. These gave him an excellent insight into Government policies affecting Africans. Thus, he is a man whose opinions rest on informed judgement. After succeeding his father, he remained in the background out of deference to the older chiefs. Nevertheless, in the complex discussions on the proposed Zulu self-rule (uzibuse), his advice was often sought by the *Ingonyama*. When the latter died, Gatsha became the spokesman of the Zulus, but not the official leader since this is the function of the *Ingonyama*. His rise to prominence caused anxiety in the ruling circles since he is fearless and forceful in presenting his views. The result was a spate of rumours, intrigues and plots by royal and other elements, all designed to clip his wings.

The first confrontation occurred in 1970 when the Chief Executive Officer of the ZTA had to be appointed. Despite the frantic efforts of these elements the chiefs overwhelmingly elected Gatsha to this post. The Government in Pretoria duly recognised him. Their next attempt to thwart him was to rush the enthronement of Prince Goodwill so as to make him the dominant political force in the more powerful Legislative Council due to succeed the ZTA in 1972. Both moves created resentment since they violated custom. In particular, the second move ran counter to the hallowed custom that Ingonyama as the symbol of unity and as the ultimate peacemaker, should not be involved in political controversies. Fresh from a trip to Europe, including Great Britain, Gatsha had little difficulty in persuading the members of the ZTA that under the constitution of the new council, the King should maintain his traditionally non-political position. Referring to the British monarchy, he pointed out that even in modern times such an arrangement worked well. To the astonishment of observers, they agreed with him and on January 12, 1972, unanimously passed a resolution stating that 'The king as the embodiment of Zulu unity should be above politics'.

Another development which received even greater publicity concerned the oath of loyalty for members of the new Council. At this meeting Gatsha declared that he could not in conscience swear loyalty to the South African Government because he did not agree with many of its laws which imposed hardships on people for example, the pass laws and the influx control regulations. However, he added that he was prepared to swear loyalty to the State President. Again, the ZTA unanimously supported him. The decision caused a consternation because some people interpreted it as a vote of no confidence in Mr. Vorster and his government. But the Minister of Bantu Administration and Development, Mr. M.C. Botha, hastened to point out to *Die Burger* (January 13, 1972) that the decision was illogical since under the oath of the existing ZTA constitution, they undertook 'to be subject to all the laws applying in their territory'. 'Moreover' he continued, 'they have accepted many other points of the Government's declared policy.' But he seemed bewildered, for he added that it was not clear to him whether the Zulus had other things in mind — hence their objecting of the oath.

the Bantustan policy. If the *ZTA* and especially Chief Gatsha are regarded as thorns in the Government's side, one acceptable way of getting rid of them would be to encourage opposition. This is happening. On January 26 a group of wealthy Zulu businessmen in Johannesburg issued a statement in which they disagreed with the *ZTA*'s decision to exclude the Ingonyama from politics. Instead, they proposed the adoption of 'the same system as the Swazis where the king has the final say' (*Die Burger*, 27/1/72). They also announced that they would finance candidates in forthcoming elections. This group may become strong in the urban areas, unless it can be shown that they are financed by non-African interests or that they are agents of such interests.

Much remains to be clarified in the relationship between the Government and the Zulus. Right now, it looks like a rough road for both parties, and perhaps for the whole Bantustan policy.

DOCUMENTEN

Report of the First All-African Seminar on the Human Environment [Topics III and IV]

Economic Commission for Africa E/CN. 14/532 (Addis Ababa, 23-28 August 1971)

TOPIC III - DEVELOPMENT AND INDUSTRIALIZATION

51. Constant with the declared objectives and strategy for Africa's development in the 1970s at the first Conference of Ministers of ECA in Tunis in February 1971, and in line with the Declaration of the Programme of Action on Industrial Development in Africa in the 1970s by ECA/OAU Conference of Ministers of Industry in Addis Ababa in May 1971, the Seminar considers that the human environment in Africa should be conceived within the overall framework of economic and social development and that the welfare of the human being should remain the ultimate goal of all development. The Seminar accordingly recommends the following:

- 1 The attention of governments is drawn to the necessity of adopting an interdisciplinary approach in the planning of new industries or in the expansion of existing ones and in particular of taking the following factors into consideration: the transformation of the landscape, the attitude of the population, the aptitudes of workers, considerations of pollution and nuisance, the availability of resources, the induced effects of the establishment of industries, the establishment of means of transport, public and civic utilities, the accessibility to markets, and above all, to decide on the size of industrial establishments which would allow, within tolerable limits, environmental considerations.
- 2 Governments are requested to study the means of promoting and establishing cottage industries in the rural areas with the view to raising the levels of living of the rural populations.
- 3 African governments are reminded of the advantages of pooling their efforts and resources towards harnessing African water resources for the supply of water to neighbouring arid regions, for hydro-electric power development, the extension of interstate hydro-electric power distribution networks, which are vital to the collective industrial and economic development of the continent.
- 4 Governments are called upon to establish a policy on pollution abatement in the environment and to form national boards for the study and control of pollution.
- 5 It is suggested that exchange of information and technologies be undertaken on a regional scale with the view to lowering the cost of constructing transport and communication networks between the countries of the region.
- 6 Governments are requested to consider according to the situations, the public potentialities of utilizing electric power for urban and interurban transport services.
- 7 Governments are called upon to pay attention to the psychological problems involved in the transformation of rural populations into an industrial way of life, the adaptation of workers to industrial processes and machines, as well as the need for instituting medi-

cal facilities in factories and mines to take care of and protect workers from accidents and other industrial hazards.

8 Governments are called upon to provide for the vocational education and training relevant to existing and future industries as well as the instruction of workers in the field of industrial safety.

9 Action is necessary at the national regional and international levels on ways of improving project design and appraisal so as to preserve the quality of the environment without slowing down the flow of international aid or investment.

10 African countries should guard against the indiscriminate importation into Africa of polluting industries and products. They should also lay down specific environmental standards for new foreign investment projects in their territories.

TOPIC IV - MANPOWER AND ENVIRONMENT

52. A survey of manpower needs

Recognizing that all African States are concerned with urgent needs of economic and social development and that the attainment of environmental goals as part of the development strategy calls for adequate supply of technical and scientific skills and periodic evaluation of such needs,

The Seminar recommends:

- establishment of Manpower Units with the responsibility for carrying out periodic surveys of national needs;
- that where national resources are inadequate for carrying out such surveys assistance be sought at the sub-regional, regional and international levels;
- that the use of consultants be kept to a minimum and that action be taken to ensure that training of local personnel is not neglected.

53. Education

Further noting the failure of many countries to realize the targets set at the Addis Ababa conference in 1960, the growing burden of illiteracy in the region, continuing wastage at various levels of education, the need to make education relevant to the task of development and the urgency of bringing environmental education to the masses,

The Seminar recommends:

- that continuing attention be directed to reform of the curriculum in order to meet the need for more emphasis on environmental education at all levels of education;
- that a Standing Education Reform Committee be established in every country;
- that urgent steps be taken to increase the percentage of compulsory education intake;
- that African countries make every effort to reduce wastage in schools;
- that international assistance be sought for a study of school wastage in Africa;

- that particular attention be paid to replacement of monitored textbooks and provision of documents not suited to African development requirements;
- that attention be paid to traditional sources of education in the task of technological innovation and education in general;
- that particular emphasis be directed towards public education of youths and adults on the conservation and wise use of natural resources, its misuse and remedies;
- that conferences should be organized at regional and sub-regional levels to exchange information on environmental aspects of public education;
- that environmental conservation and improvement should be the basic philosophy of public environmental education;
- that appropriate production units be established to prepare and evaluate materials used for dissemination of information on the environment;
- that in addition to the above goals towards enhancement of environmental education special attention be given to the health aspect including maternal and child welfare especially with emphasis on psycho-social development of the child;
- that improvement in women's education be regarded as one of the major priorities of the second development decade;
- that a variety of practical methods be used including functional literacy to improve the understanding of rural communities and programmes for youth.

54. Human Settlements

Recognizing the demographic basis of rural/urban problems of the African environment and noting the adverse effects of rural/urban migration on the quality of rural manpower, the accelerating deterioration of the quality of existing human settlements and the acute shortage of manpower needed for dealing with the associated problems and the need for more research into existing situation and possible solution,

The Seminar recommends:

- the stepping up of resources in support of rural modernization programmes including the establishment of rural cottage industries as a means of reducing rural/urban exodus;
- that national demographic and other research centres be established to provide facilities and manpower for analyzing and dissemination of information on population aspects of development;
- that attention of national governments be drawn to the need for physical planners and support required to establish and expand professional training institutions at the graduate and postgraduate levels;
- that Technical Institutes be established to provide middle level manpower in the area of Human Settlements;
- that international aid agencies be invited to increase their financial aid to governments in the efforts of the latter in establishing or strengthening such institutions;
- that the training aspects of all manpower in the area of human settlements be geared to each country's needs;
- that urgent attention be given to training and retention of trainers;
- that in view of the importance of health for development African governments

should give greater emphasis to the need for trained personnel in the field of community medicine;

— that in view of the acute shortage of sanitary engineering manpower in the Africa region, African Governments should set up post-graduate schools in order to produce the needed manpower to design and service their water-works and sewage systems;

— that Central Public Health Engineering Research Institutes in the main sub-regions of Africa be established;

— that all existing and new schools of engineering in the region should introduce a programme of Environmental Health in their curricula modifications and that appropriate United Nations agencies should be invited to provide additional assistance required for such programmes;

— that urgent attention be given to the training of sub-professional manpower in the field of Public Health;

— that African Governments be invited to include in investment codes, the obligations of investors to provide urban plans for settlements built for their labour force;

— that special needs of specialized ecosystems, e.g., nomadic populations, be taken into consideration.

— that a re-evaluation of opportunities for regional and inter-regional co-operation in the field of problems of the human settlements be made.

55. Manpower of Natural Resources

Realizing the key role of public education towards a rational management of the natural resources and recognizing that the shortage of scientific personnel at professional and sub-professional levels constitute one of the major constraints towards development of these resources and noting the considerable efforts on the part of the governments to bridge the gaps in these areas,

The Seminar recommends:

— that priority research and teaching manpower be given to:

— identification and assessment of man's actions on the environment and the impact of the environment on man;

— analysis and comparison of the functioning of the natural, modified and managed ecosystems;

— personnel for monitoring and measuring qualitative changes in the environment;

— strengthening the existing national and international efforts towards introduction of more resources studies in the curriculum;

— the publication, storage and exchange of materials and information about material programmes of mass conservation education on a regional scale by means of a centre organized by ECA, OAU or other appropriate agency;

— that urgent attention be given to the establishment of a Cartographic Institute in one or more of the regions of Africa;

— that the objective of the above Institute should be to set up training and research facilities, a documentation centre for maps of Natural Resources and to take advantage of the latest advances in technology towards the preparation of an inventory of African Natural Resources;

- that in recognition of the lack of manpower in the area of wild life conservation, the training of such staff, particularly the middle level and lower level categories, be intensified;
- that such training should preferably be on a national basis and supported by additional funds from international sources;
- that United Nation agencies should sponsor periodic regional and sub-regional seminars in the management of the Human Environment.

56. Industry and Development

Realizing the importance of industrialization in effective use of African resources and in the improvement of the quality of life in the region, and recognizing the present low level of industrialization in the continent and the need for industrialization to avoid creating the adverse effects which are causing concern for human health in the more developed countries,

The Seminar recommends:

- that developed countries expand their facilities to assist in the training of Africa's high level and middle level personnel;
- that urgent attention be given to training teaching and research personnel and the supporting technical staff to prepare an inventory for research in toxicology of industrial wastes, bearing in mind the varied ecological conditions of the continent;
- that an inter-regional research institution be set up to study the effects of pollutive industries in the African region.

ADOPTION OF THE REPORT

57. This report was unanimously adopted by the Seminar on 28 August 1971.

BOEK- BESPREKINGEN

Bruce D. Larkin — *China and Africa 1949-1970. The Foreign Policy of the People's Republic of China.* University of California Press, Berkely 1971. 268 p. \$ 10

Zowel voor China als voor de Verenigde Staten is Afrika nog altijd geen politiek gebied van de eerste orde. China's strategische belangen buiten het eigen land liggen in de eerste plaats in die gebieden waar het aan grenst en van waar uit het kan worden bedreigd (zoals door de onmetelijke Sovjetunie in het westen en noorden), voorts in landen waar het, geografisch gesproken, gemakkelijk handel mee kan drijven en soms ook drijft. Hier horen in de eerste plaats toe: Japan, Zuidoost-Azië, Centraal-Azië en het Zuidaziatische schiereiland. Daarna volgt in belang de groep landen die verder weg liggen, maar die door hun economische en militaire macht zwaar wegen: Europa en Amerika. Afrika behoort, zoals de schrijver in overeenstemming met andere China-kenners vaststelt, tot de derde groep van gebieden, waarmee strategische economische en commerciële banden belangrijk zijn, maar niet beslissend voor het al of niet voortbestaan van de Chinese Volksrepubliek.

Larkins boek behandelt de Sino-Afrikaanse relaties in de periode van 1949-1970. Dit betekent dat het meest recente Chinese diplomatieke en politieke offensief in Afrika er niet meer in is gedocumenteerd. Hoe jammer dit ook is, het grondige werk van de auteur in de beschrijving van de lange periode die eraan vooraf ging, met Chinese successen in de laatste jaren vijftig en de eerste jaren zestig en negatieve Afrikaanse reacties daarna, en zijn theoretische beschouwingen en conclusies geven de lezer een degelijke achtergrond voor inzicht in het 'waarom' van China's doen en laten in Afrika.

Het was een aantal jaren geleden een al bijna vergeten platitude dat de Chinezen voor Westerlingen ondoorgroendelijk zouden zijn. Toch heeft in de laatste jaren, vooral tijdens de culturele revolutie, dit 'Fu-Manchu-aspect' weer opgeld gedaan. Niemand kon een touw vastknopen aan Chinese diplomatieke en politieke acties en reaties, zowel in China als in het buitenland.

Een sterke kant van dit boek is de systematische wijze waarop China's politiek t.a.v. Afrika wordt behandeld. Het geven van een compact historisch overzicht van wat gebeurde zonder een ordening in die gebeurtenissen aan te brengen, moge een veilige weg zijn van wetenschapsbeoefening, immers men loopt dan niet het risico dat de gebeurtenissen de schrijver ongelijk zullen geven, het is tevens een behandeling die de lezer vaak zo wijs laat als voor hij de lezing begon. Hier ontbreken de feiten die tezamen politiek gedrag maken allerminst, maar ze zijn dusdanig gerangschikt, dat een consequent-doordachte ideologische politiek steeds meer duidelijk zichtbaar wordt. Het risico van deze tweede wijze van benadering van het onderwerp is natuurlijk dat de ordening die de schrijver ziet een door hem zelf aangebrachte zingeving zou kunnen blijken, die niet — of maar nauwelijks — in overeenstemming is met de eigenlijke overwegingen van de mensen die worden beschreven. Maar tenslotte is dit de prijs die moet worden betaald voor creatief denken: zelfs als het een duidelijke innerlijk logische lijn volgt is daarmee nog niet gegarandeerd dat het beschrijft, om een woord van Wittgenstein te gebruiken, 'wat het geval is'. Resultaat is in elk geval een memorabel werkstuk, dat de lezer blijft als mogelijke verklaring voor gedragingen die hem voordien onbegrijpelijk toeschenen. Een tegenhanger voor mogelijk subjectivisme is hier een uitgebreide kennis van de Chinese bronnen zelf en blijkens de aanhalingen in dit boek is die ruimschoots aanwezig. Veel

van wat de schrijver onderkent, blijkt hier of daar als bewuste leidraad voor het politieke handelen te zijn uitgesproken of geschreven, zodat de conclusies van de schrijver hoogstens voortborduren in de denkrichting die door Chinese politieke leiders zelf is bepaald.

Het boek is overzichtelijk ingedeeld. In het eerste hoofdstuk geeft de schrijver expliciet de paren van tegenstellingen die de categorieën voor de politieke doeleinden vormen. Hij verdeelt ze n.l. in: politiek op korte en op lange termijn; in binnenlandse en buitenlandse politiek; in *substantive* en *expressive*, in evolutionair en revolutionair en tenslotte in destructief en niet destructief. Dit zijn geen officieel Chinees-ideologische onderscheidingen; de indeling hoort bij het systematische kader waarin de schrijver zijn analyse plaatst.

Een voorbeeld van hoe Larkin van deze categorieën gebruik maakt: If elements of China's African policy were labeled according to the five distinctions just suggested, they would tend to fall into two groups: For the short term, strategies tend to be evolutionary, substantive, nondisruptive and intended to achieve domestic results. There is an important strand in China's policy in Africa which is directed toward revolutionary action in Africa, but it is more expressive than substantive and China does not expect it to yield results in the short term. The second group of strategies is therefore long term, revolutionary, expressive, disruptive and intended primarily to achieve results outside China.

Deze verdeling in doelen op de lange en op korte termijn kan vaak ogenschijnlijke inconsequenties in Chinees beleid t.a.v. Afrika verklaren: met het oog op nabijgelegen doeleinden wordt in land A bijv. een anti-regeringspolitiek bedreven, met het oog op verderaf gelegen oogmerken in land B een politiek van samenwerking met een regering die soms veel minder Chineesgezind is dan die regering van A die sterker werd tegengewerkt.

Het boek wordt dan samengevat als China's politiek in het bereiken van haar doeleinden op korte termijn, de hulp van de volksrepubliek aan revolutionaire nationalistische bewegingen en haar voorbereidingen om haar belofte op lange termijn van sociale revolutie alom in te lossen. Nagenoeg alle elementen van de Chinese politiek t.a.v. Afrika voor zover ze dan zichtbaar kunnen worden gemaakt, komen hier aan de orde. Een belangrijk hoofdstuk is gewijd aan het ideologische model dat de Chinese politici voor ogen staat een model waarin ook de aan te nemen houding bij tegenslagen en niet-bereiken van doeleinden is doordacht en uitgestippeld. Ook de Chinese attitudes tegenover de Afrikaanse bevrijdingsbewegingen worden aan een beschouwing onderworpen. Het laatste hoofdstuk bevat een prognose van China's toekomstig beleid in Afrika. Een uitvoerige index en bibliografische notities zijn in het boek opgenomen.

Voor wie belang stelt in het Chinese aandeel in de beïnvloeding van Afrika door andere werelddelen is lezing van dit boek aan te bevelen. Dat de indelingen vaak niet consequent in de praktijk kunnen worden doorgevoerd weet de schrijver ook en hij verbergt het allermins. *China and Africa* geeft een verhelderend en systematisch overzicht van het voorspel dat aan het laatste Chinese offensief in de wereldpolitiek vooraf is gegaan.

A. Bodenstedt, T. Zeuner en V. Kobelt — *Staatlich geplante Produktions-genossenschaften. Das Tunesische Modell. Reihe AFRIKA-STUDIEN des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung München, Weltforum Verlag, München 1971, 240 blz. DM 48*

Het Tunesische experiment van samenvoeging en hergroepering van kleine weinig productieve, traditionele boerenbedrijfjes rond kernen van modern geleide, genationaliseerde grotere landbouwondernemingen, in door de staat opgerichte productie-coöperaties als middel tot modernisering der sociale structuur, rationeler gebruik van de bodem en produktiviteitsverbetering van de Tunesische landbouw heeft zeer terecht de aandacht getrokken van politici, economen en wetenschappelijke onderzoekers, die zich allen de vraag stelden of dit Tunesische model een voorbeeld ter navolging voor andere ontwikkelingslanden zou kunnen zijn. Vooral na de val van de grote promotor van dit systeem, de minister Ahmed Ben Salah, — eind 1969 op een tijdstip toen praktisch de gehele Tunesische landbouwsector onder staatscontrole gebracht, de traditionele landbouw der kleine boertjes bijna geheel in productiecoöperaties opgegaan en de gehele agrarische productie volledig van de directieven der planners afhankelijk gemaakt was — is het goed om kennis te nemen van de omstandigheden die geleid hebben tot de keuze van speciaal deze collectivistische coöperatieve organisatievorm, evenals van de fouten en moeilijkheden die geleid hebben tot het niet kunnen realiseren van de in het Tunesische planmodel gestelde doeleinden en tot de uiteindelijke beëindiging en verwerping der collectivisering.

Een zodanige mogelijkheid tot evaluatie en realistische beoordeling van het afgesloten experiment wordt ons geboden door de (als no. 63) in de bekende serie Afrika-Studien van het IFO-Institut für Wirtschaftsforschung in München verschenen publicatie 'Staatlich geplante Produktionsgenossenschaften; das Tunesische Modell der Unités Coopératives de Production du Nord'. Deze publicatie bestaat uit twee afzonderlijke studies: deel I 'Die wirtschaftliche und soziale Ausgangssituation bei der Gründung von Produktionsgenossenschaften in Tunesien' van de hand van professor A.A. Bodenstedt, hoogleeraar-directeur van de Forschungsstelle für Agrarstruktur und Agrargenossenschaften der Entwicklungsländer in Heidelberg, en van de wetenschappelijk project-assistent T.H. Zeuner, is gebaseerd op in 1968 in Tunesië verricht onderzoek en omvat een sociaal-economische analyse van de sociale en de agrarische situatie van de kleine boeren en van hun houding tegenover de productie-coöperaties waarvan zij deel moesten gaan uitmaken. Het tweede deel 'Planung und Planrealisierung in der Landwirtschaft Tunesiens' is een in 1967 en 1968 door dr. V. Kobelt voor het Institut für ausländische Landwirtschaft van de Universiteit van Hohenheim uitgevoerde bedrijfseconomische studie, waarin vooral de planning en de oorzaken van het niet voldoende realiseren van die plannen in de Unités Coopératives de Production in Noord Tunesië aan de orde gesteld en gevolgtrekkingen uit dit empirische onderzoek geformuleerd worden.

Zoals uit deze publicatie blijkt, zijn voor de keuze en de planning van het ontwikkelingsmodel der UCP's (Unités Coopératives de Production) naast politieke en sociale doelstellingen ook economische motieven aan te voeren, zoals de ongunstige grondversnippering bij de te talrijke kleine bedrijfjes, een agrarische structuur die niet geschikt was voor het absorberen van investeringen in de landbouw, de te geringe opbrengsten van de traditionele Tunesische landbouw e.d. Het nieuwe van het Tunesische experiment was de po-

ging om de kleine bedrijven van de traditionele sector door middel van samenvoeging met modern geleide en gemechaniseerde bedrijven uit de Europese sector, zodanig te moderniseren, uit te rusten en te organiseren, dat zij eveneens tot het peil van productie en rentabiliteit der voormalige kolonistenbedrijven opgeheven zouden kunnen worden. Deze bedoelingen heeft men echter niet kunnen verwezenlijken.

In deel I wordt als uitgangssituatie bij de oprichting der UCP's een overzicht gegeven van de grondbezitsstructuur, zoals die beïnvloed werd door het Islamitische gewoonterecht, door de gevolgen van Franse kolonisatie sinds 1881 (invoering van een Europees grondenrecht en grondverwerving door de kolonisten) en door de postkoloniale landhervormingen. De schrijvers wijzen erop, hoe door de gecompliceerde en onduidelijke grondbezitsverhoudingen op het einde der vorige eeuw de vorming van grote, gemechaniseerde landbouwondernemingen mogelijk was; hoe dit niet alleen geschiedde via eigendomsverwerving door de colons, maar ook door middel van inhuur en pacht van Tunesische individuele en collectieve gronden, waardoor voor de Tunesische grondgebruikers geen andere mogelijkheden overbleven dan loonarbeid op beperkte schaal op de kolonistenbedrijven of in gebruikname van ongunstiger gelegen gronden (heuvelland en voordien als weidegrond gebruikte arealen).

Ofschoon bij het bodemgebruik een voortdurend onderscheid gemaakt moet worden tussen de traditionele en de moderne sector in de landbouw — waarbij in beide sectoren de graanbouw als monocultuur in Noord-Tunesië overheerste — worden in de koloniale tijd een aantal veranderingen in de graanbouw der Tunesische fellahs geconstateerd, als navolging van de methoden der colons. Dit uitte zich o.a. in een toenemende mechanisatie, ook op de kleinere en middelgrote Tunesische bedrijfjes. Door pacht- en deelbouwverhoudingen en grote mobiliteit in het gebruik van die gronden kwam daarbij de grondgebruiks-(bedrijfs-)structuur in de Tunesische landbouw niet overeen met de grondbezitsstructuur, waarbij vooral opvalt dat méér grond door grote landbouwbedrijven (Tunesische en Europese) in cultuur gebracht werd dan volgens de grondbezitsstatistieken in handen van grootgrondbezitters was.

Na deze uiteenzetting moeten de schrijvers echter constateren dat de voor-coöperatieve grondbezits- en gebruiksstructuur toch niet van invloed geweest is op de bereidheid zich coöperatief te laten collectiviseren. De schrijvers menen daarvoor meer aanknopingspunten te kunnen vinden in de inkomensstructuur en de economische belangen der landbouwers, dus in de sociaal-economische situatie. Hiertoe werd via interviews van leden der later gevormde productie-coöperaties nagegaan de samenhang tussen grondbezit, pacht en inkomen voor verschillende bedrijfsgrootten, met als resultaat de indicatie dat van de families, die geheel of grotendeels voor hun inkomsten van zelfstandige agrarische activiteiten afhankelijk waren, het merendeel geen gegarandeerd bestaansminimum kon verwerven. Het minimum grondbezit dat een voldoende inkomen kon garanderen moest gesteld worden op 20 ha. Tevens werden onderzocht de arbeidsinzet percentages bij eigen bedrijfsuitvoering op eigen grond al dan niet met aanvulling van pacht- en deelpachtarealen, het veebestand, de gezinsgrootte en andere sociale en economische gegevens om hieruit de motivatie der boeren ten opzichte van de oprichting der productie-coöperaties te kunnen afleiden. Deze varieerde — afhankelijk van de sociaal-economische uitgangssituatie — van wantrouwend afwijzen tot hoopvolle instemming met de voorgestelde oprichting der UCP's. Zoals wel te verwachten was kwam de afwijzende houding vooral voor bij die categorie kleine boeren die een redelijk voldoende inko-

men of meer met zelfstandige arbeid op eigen grond konden verdienen en nu hun zelfstandigheid dreigden te verliezen. Ofschoon het nieuwe systeem van bodemgebruik bepaaldelijk voordelen biedt boven de vroegere versnippering en zelfs aansluit bij zeer oude tradities van collectieve bewerking van familiaal grondbezit, dat ook bij vererving niet opgedeeld werd, is de eind-conclusie van beide onderzoekers toch dat de ervaringen — ook in Tunesië, o.a. met de verkavelingen in het Medjerdagebied¹ — aangetoond hebben dat de zelfstandig werkende boeren betere resultaten bereikten dan de collectivistisch werkende productie-coöperaties.

De tweede studie in deze publicatie wil nagaan in hoeverre de Tunesische inspanningen tot hervorming en ontwikkeling van de landbouw een voorbeeld ter navolging voor andere ontwikkelingslanden kunnen zijn. Als beoordelingscriterium wordt daarbij uitgegaan van de realisering der agrarische planning in Tunesie in het algemeen en in de productie-coöperaties in het bijzonder. Dit laatste is des te belangrijker, omdat de UCP's door partij en overheid als het middel bij uitstek voor de doorvoering van een volledige agrarische planeconomie beschouwd worden. V. Kobelt vergelijkt daarom uit een representatieve steekproef van 24 UCP's de in de plannen genoemde streefcijfers met de werkelijk gerealiseerde. Een en ander wordt nagegaan zowel voor de uitrusting der coöperaties met de verschillende productiefactoren, als voor productie- en verkoopsopbrengsten, oppervlakte- en arbeidsproductiviteit. Bij vergelijking der 24 UCP's bleken er grote verschillen in resultaten voor te komen. Slechts 54% der coöperaties maakten 'winst' (hadden een positief bedrijfsresultaat), de overige 46% leden aanzienlijke verliezen. In doorsnee was het grondgebruik 15% minder efficiënt dan gepland was. In een aantal coöperaties kon de leden zelfs niet de helft van het in het vooruitzicht gestelde inkomen uitbetaald worden. Al deze gegevens omtrent de planrealisering worden uitvoerig met tabellen en overzichten geadstrueerd. Heel duidelijk komt daarmee de problematiek van het Tunesische coöperatiemodel naar voren. De relatief slechte rentabiliteit der UCP's was bovendien nog verantwoordelijk voor de ontstane liquiditeitsmoeilijkheden. De praktijk heeft daarmee uitgewezen, dat deze coöperaties geen rendabele ontwikkelingsprojecten werden, uit welke winsten sociale, educatieve en infrastructurale ontwikkelingsactiviteiten bekostigd zouden kunnen worden, zoals met hun planning bedoeld was. Daarnaast wijst Kobelt's studie nog uit, dat de mate van planrealisering verminderde naarmate er meer productie-coöperaties opgericht werden. De auteur spreekt in dit verband van een 'Verdünnung der Betreuungintensität' en trekt daaruit de conclusie dat plannen die in een beperkt aantal gevallen hun juistheid bewijzen, toch niet zonder meer op een veel groter aantal van dergelijke projecten overgedragen kunnen worden. Gebrek aan voldoende geschoold en leidinggevend personeel, geringere zorgvuldigheid bij de selectie van grondarealen en van coöperatielieden, inelastische capaciteit voor bemoeienis met deze projecten op het ministerie van landbouw, spelen hierbij een belangrijke rol. Tevens worden een aantal gebreken in de planning, speciaal in de coöperaties, duidelijk aangetoond. Ook de speciale problematiek van de organisatievorm der productiecoöperatie wordt bij de evaluatie betrokken: de geringe arbeidsefficiëntie, de beperkte mobiliteit der arbeidskrachten, productiviteitsremmingen, de geringe autonomie der coöperaties, het uitdoven van het individuele initiatief en de onvoldoende kapitaalvorming zijn evenvele factoren die de resultaten der UCP's ongunstig beïnvloed hebben.

Met deze auteur ben ik het eens dat — ondanks fouten en mislukkingen — de Tunesische landbouwplanning een waardevolle en te waarderen poging was om de ontwikke-

lingsproblemen van het land tot een oplossing te brengen. Als voorbeeld ter navolging door andere ontwikkelingslanden is zij in deze vorm niet geschikt. Daarvoor was zij te veel door project-vreemde, politieke opvattingen van Ben Salah beïnvloed.²

Het is de verdienste van de Afrika-Studienstelle van het IFO-Institut für Wirtschaftsforschung die beide studies gebundeld en van de 3 auteurs die deze materie zeer conscientieus onderzocht en weergegeven hebben, dat een ieder die zich voor de oorzaken van het mislukken van het Tunesische ontwikkelingsmodel interesseert, van deze ontwikkelingsproblemen op zo duidelijke wijze kennis kan nemen.

P.J. van Dooren

Noten

¹ Zie hiervoor echter ook: P.J. van Dooren, Karakter en Perspectieven der Tunesische Landbouwcoöperaties, *Kroniek van Afrika* VI, maart 1966, pp. 51-89.

² Zelfs Nasser is bij de landhervorming en de herstructurering van de landbouw in Egypte niet zover gegaan, dat alle individueel belang van de boer bij zijn productie en zijn arbeidsinspanning verloren zou gaan. Ondanks een 'Neuordnung der Bodennützung' in Egypte, met inbegrip van het invoeren van een centraal geleid gewaswisselingsstelsel en vele collectieve voorzieningen als aanvulling op de individuele arbeid van de boeren kan aldaar niet van een collectivisering, zoals in de Tunesische Unités de Production, gesproken worden. Ook het gekozen type coöperatie, 'Produktionsförderungsgenossenschaften' in Egypte in plaats van de Tunesische productie-coöperaties wijst in die richting. Ter vergelijking van het Egyptische met het Tunesische model kan worden aanbevolen kennis te nemen van de als no. 36 in dezelfde serie Afrika Studien verschenen dissertatie van El Shagi El-Shagi, *Neuordnung der Bodennützung in Ägypten*, Weltforum Verlag, München 1969.

J. Suret-Canale — *La République de Guinée*. Editions Sociales, Parijs, 1970. Fr. 50.

Cl. Rivière — *Mutations sociales en Guinée*. Marcel Rivière et Cie, Parijs 1971. Fr. 45

Toen Guinee in september 1958, door 'neen' te stemmen tegen de voorgestelde Gaullistische grondwet, als eerste onder de franstalige gebieden van Zwart-Afrika, zijn onafhankelijkheid verwierf, richtten de ogen van de hele wereld zich op dit kleine en op zichzelf weinig betekende land.

Op vele plaatsen in Afrika en ook elders, vooral onder de jeugd en de studenten, was het enthousiasme voor het experiment van Sékou Touré en de zijnen groot en het vertrouwen waarop Guinee zich kon verheugen enorm. Ook in de wereldpers nam Guinee op dat moment een belangrijke plaats in en het was niet al te moeilijk zich althans een oppervlakkig beeld te vormen van wat er zich in het land afspeelde.

Sindsdien is er veel veranderd. Het enthousiasme van de eerste jaren is verdwenen en de

moeilijkheden stapelden zich op voor het volledig van Franse steun verstoken nieuwe regiem. De belangstelling van de internationale pers nam af en wetenschappelijk onderzoek werd door de zeer wantrouwe leiders van Guinee niet of nauwelijks gestimuleerd. De laatste jaren was het dan ook moeilijk er precies achter te komen wat er in Guinee gaande was en vooral wat er onder de oppervlakte gebeurde.

Kort na elkaar zijn er echter twee boeken verschenen, respectievelijk van Jean Suret-Canale (*La République de Guinée*) en van Claude Rivière (*Mutations Sociales en Guinée*), die tot doel hebben de meer recente ontwikkelingen in het land voor belangstellenden toegankelijk te maken. Beide schrijvers hebben met elkaar gemeen dat ze typische Guinee-specialisten zijn, die allebei geruime tijd in het land hebben doorgebracht. Suret-Canale van 1959 tot 1963, met een nieuw verblijf in 1967-68, en Rivière van 1964 tot 1968 als doyen van de Faculté de Sciences Sociales te Conakry. Voor de rest lopen beide auteurs echter sterk uiteen, zowel wat achtergrond en uitgangspunten als politieke opvattingen betreft. Ze overlappen elkaar dan ook praktisch niet en kunnen daarom ook heel goed naast elkaar gebruikt worden.

Suret-Canale is van huis uit geograaf, maar beweegt zich tevens op het gebied van de geschiedenis en de economie. Zijn boek valt duidelijk in twee delen uiteen: een lange geografische en historische inleiding, met vervolgens een uitvoerige analyse van de economische ontwikkeling van Guinee van 1958 tot en met 1968, met slechts zijdelings enkele uitstapjes op sociaal terrein.

Verder is Suret-Canale een uitgesproken marxist, lid van de Franse communistische partij, en door dik en dun aanhanger van Sékou Touré en zijn politiek (Rivière noemt hem dan ook terecht 'l'historien quasi officiel de la jeune Guinée'). Dit betekent echter niet dat hij geheel kritiekloos is. Hij levert wel degelijk kritiek op bepaalde, vaak belangrijke, details (b.v. de inmiddels mislukte politiek van 'investissement humain', de ongelukkige experimenten op het gebied van de boeren-coöperaties), maar in laatste instantie neemt hij het toch altijd weer op voor de Guinese politieke leiders, voor wie hij altijd wel weer excuses weet aan te voeren om het falen der experimenten te verklaren. In zijn slot hoofdstuk gaat hij ook heel duidelijk in op de positieve punten van het nieuwe Guinée, die hij vooral zoekt op het gebied van cultuur en recreatie, onderwijs en sociale politiek. Ook al gaat hij stilzwijgend voorbij aan alle politieke moeilijkheden (b.v. alleen vermeende of echte complotten), toch kan men uit zijn boek aardig wat factoren destilleren die het gedeeltelijke falen van Guinée, vooral op economisch gebied, verklaren. Zijn boek leest gemakkelijk en afgezien van de aardrijkskundige inleiding gebruikt Suret-Canale geen vaktermen of het soort pseudo-philosopherende frasen waar vele Franse schrijvers zo verzot op zijn. Het boek bevat een schat van gegevens en cijfers en hoewel de schrijver zelf geen afgeronde analyse van de grondverschijnselen op economisch gebied geeft, voert hij wel zoveel materiaal aan dat de geschoolde lezer zelf een heel eind kan komen.

Claude Rivière is in de eerste plaats socioloog en pas daarna anthropoloog. Zijn bedoeling is een interpretatie te geven van de sociale dynamiek op langere termijn die op het ogenblik in Guinee werkzaam is. Als uitgangspunt voor zijn beschouwingen neemt hij de verschillende conflicten en tegenstellingen die bestonden in de traditionele maatschappij(-en) van Guinee (ethnische conflicten, scheidingslijn tussen de sexen, en oppositie van de jongere tegenover de oudere generatie) en hij analyseert vervolgens de ontwikkeling van deze conflicten voor en na 1958, onder invloed van de actie van de heersende Parti

Démocratique de Guinée. Ook analyseert hij in het tweede deel van zijn boek de manier waarop de politieke leiders van Guinée getracht hebben, de tegenkrachten te breken die zich binnen de verschillende godsdiensten (animisme, Islam, Christendom) verzetten tegen modernisering, democratisering en sociale gelijkheid. Helaas bewaart Rivière één van de belangrijkste sociologische onderwerpen, de klassevorming in het huidige Guinee, voor een later boek, al schetst hij in het voorbijgaan wel verschillende aspecten van dit

verschijnsel en met name de hoogst interessante wisselwerking tussen de vorming van sociale klassen en de stamtegenstellingen. Hoewel sociologisch onderzoek in Guinee praktisch verboden was — is het Rivière toch door zijn positie aan de Universiteit gelukt om zijdelings aan veel belangrijk materiaal op sociaal gebied te komen. Zijn boek is zowat de enige serieuze studie die er op dit terrein bestaat en daarom alleen al een *must*.

Anderzijds heeft zijn boek ook wel enkele zwakkere punten. Rivière, die in 1964 met veel enthousiasme naar Guinee is vertrokken, is gedurende zijn verblijf in het land wel enigszins gedesillustioneerd geraakt. Hij staat nu dan ook niet meer achter Sékou Touré en hij is op het moment in Guinee *persona non grata*. Hij heeft af en toe felle kritiek op de toestanden in Guinee, maar het is opvallend dat hij in zijn beschouwingen vaak als een kat om de hete brei heen draait en kritische opmerkingen in een volgende paragraaf weer gedeeltelijk terugneemt of ontkracht.

Hierdoor ontstaat een wat aarzelend beeld dat misschien beter met de werkelijkheid overeenstemt dan het enigszins geforceerde optimisme van Suret-Canale, maar dat mij persoonlijk niet helemaal heeft bevredigd omdat men soms de indruk krijgt dat de auteur een slag om de arm houdt om het niet helemaal bij Sékou Touré te verbruïen. Ook de vorm van het boek heeft zwakke zijden. Het is nml. grotendeels een bundeling van enigszins bewerkte, al eerder gepubliceerde artikelen en de eenheid tussen de verschillende hoofdstukken is soms niet helemaal duidelijk. Ook begint de schrijver ieder hoofdstuk weer met een soms erg lange, historische inleiding, wat vermoeiend werkt en enigszins overbodig toeschijnt. Deze bezwaren wegen echter niet op tegen de reeds gesignaleerde positieve kanten van Rivière's boek.

Aan het slot van deze beschouwing kan men stellen dat de objectieve balans van het regiem van Sékou Touré nog steeds niet geschreven is. Door Suret-Canale en Rivière naast elkaar te gebruiken is het voor de kritische lezer echter wel mogelijk om tot een soort tussentijdse balans van het vóór en tegen van het ondanks alles boeiende en belangrijke experiment van Guinee te komen.

R. Buijtenhuijs

Afrikaanse bevolkingsconferentie te Accra

Busia: 'Check birth rate in Africa.'

Deelnemer: 'Some people seem to prefer to prevent the poor population of the world from increasing, instead of preventing them remaining poor.'

Op 9 december 1971 opende de voormalige Ghanese Eerste Minister dr. Busia de 'African Population Conference', eerste regionale Afrikaanse bijeenkomst van demografen, statistici, planners e.d., georganiseerd door de International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP) en de Economic Commission for Africa (ECA) van de Verenigde Naties, met steun van de International Planned Parenthood Federation (IPPF). De conferentie werd bijgewoond door ruim 300 personen uit de gehele wereld, waaronder regeringsafgevaardigden van vrijwel alle Afrikaanse landen.

Diverse demografische aspecten van de Afrikaanse bevolkingen kwamen aan de orde zoals o.a. het gebruik van demografie bij de planning van sociale en economische ontwikkeling en bevolkingspolitiek. Vooral de discussies betreffende de bevolkingspolitiek en 'family planning' waren bijzonder levendig, daar de opvattingen van een aantal aanwezigen hierover vaak lijnrecht tegenover elkaar stonden. Aan de ene kant stond een meerderheid die van mening is, dat de snelle bevolkingsgroei in Afrika het belangrijkste op zich zelf staande obstakel vormt voor de economische en sociale ontwikkeling van het Afrikaanse continent en dat family planning-programma's dus noodzakelijk zijn als aanzet voor die ontwikkeling. Aan de andere kant een groep personen die dit ontkent en die zich op het standpunt stelt, dat de factor bevolking geen op zich zelf staande eenheid is en dat family planning-programma's en een bevolkingspolitiek alleen zinvol zijn in het kader van een op het eigen land gerichte en onafhankelijke ontwikkelingsstrategie. Deze oppositiegroep beschouwt bovendien de geboorteregelingsprogramma's in de Derde Wereld als een poging van de 'ontwikkelde wereld' om de status quo te handhaven en ingrijpende omwentelingen te voorkomen.

Zoals te verwachten is werd men het over dit 'politieke' onderwerp niet eens tijdens deze tien dagen durende conferentie.

In een volgend nummer van de Kroniek zullen we uitgebreid op deze actuele discussie terugkomen.



500 1000 km

