

ACADEMISCHE ZITTING
OVER HET THEMA

ZELFBEHEERDE ONTWIKKELING EN MENSENRECHTEN

INGERICHT TER GELEGENHEID VAN DE TOEKENNING VAN DE
INTERNATIONALE KONING BOUDEWIJNPRIJS VOOR ONTWIKKELINGSWERK

AAN DE
KAGISO TRUST
(Brussel, 6 december 1990)

SÉANCE ACADÉMIQUE
SUR LE THÈME

DÉVELOPPEMENT AUTOGÉRÉ ET DROITS DE L'HOMME

ORGANISÉE À L'OCCASION DE L'ATTRIBUTION DU
PRIX INTERNATIONAL ROI BAUDOUIN POUR LE DÉVELOPPEMENT

AU
KAGISO TRUST
(Bruxelles, 6 décembre 1990)

KONING BOUDEWIJNSTICHTING

EN



FONDATION ROI BAUDOUIN

ET

KONINKLIJKE ACADEMIE
VOOR
OVERZEESE WETENSCHAPPEN



1991

ACADÉMIE ROYALE
DES
SCIENCES D'OUTRE-MER

ACADEMISCHE ZITTING

OVER HET THEMA

ZELFBEHEERDE ONTWIKKELING EN MENSENRECHTEN

INGERICHT TER GELEGENHEID VAN DE TOEKENNING VAN DE
INTERNATIONALE KONING BOUDEWIJNPRIJS VOOR ONTWIKKELINGSWERK

AANDE

KAGISO TRUST
(Brussel, 6 december 1990)

SÉANCE ACADÉMIQUE

SUR LE THÈME

DÉVELOPPEMENT AUTOGÉRÉ ET DROITS DE L'HOMME

ORGANISÉE À L'OCCASION DE L'ATTRIBUTION DU
PRIX INTERNATIONAL ROI BAUDOUIN POUR LE DÉVELOPPEMENT

AU

KAGISO TRUST
(Bruxelles, 6 décembre 1990)

KONING BOUDEWIJNSTICHTING

EN



FONDATION ROI BAUDOUIN

ET

KONINKLIJKE ACADEMIE

VOOR

OVERZEESE WETENSCHAPPEN



1991

ACADÉMIE ROYALE

DES

SCIENCES D'OUTRE-MER

Deze aflevering werd gepubliceerd
in de Mededelingen der Zittingen van
de Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
36 (1990, Supplément n° 1)

Le présent fascicule a été publié
dans le Bulletin des Séances de
l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer
36 (1990, Supplément n° 1)

KONINKLIJKE ACADEMIE
VOOR
OVERZEESE WETENSCHAPPEN

Defacqzstraat 1 bus 3
B-1050 Brussel (België)

Tel. (02)538.02.11
Fax (02)539.23.53
Postrekening 000-0024401-54

ACADÉMIE ROYALE
DES
SCIENCES D'OUTRE-MER

Rue Defacqz 1 boîte 3
B-1050 Bruxelles (Belgique)

Tél. (02)538.02.11
Fax (02)539.23.53
C.C.P. 000-0024401-54

D/1991/0149/9

INHOUDSTAFEL - TABLE DES MATIÈRES

Voorwoord / Avant-propos	4 ; 5
Notulen van de academische zitting van 6 december 1990 / Procès-verbal de la séance académique du 6 décembre 1990	6 ; 7
J.-J. SYMOENS. — Voorstelling van de Kagiso Trust / Présentation du Kagiso Trust	9 ; 11
A. S. NKOMO. — Kagiso Trust's contribution to the development process in South Africa	13
P. BOUVIER. — Démocratie et développement	19
J. MATON. — Opleiding en ontwikkeling	29
M. LECHAT. — Santé et développement	39
M. BOSSUYT. — Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten	45

Voorwoord

De Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk werd in 1978 ingesteld om alle twee jaar personen of organisaties, zonder onderscheid van nationaliteit, te belonen, die een belangrijke bijdrage hebben geleverd tot de ontwikkeling van de Derde Wereld, of die de solidariteit en de goede betrekkingen tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden en tussen de volkeren van deze landen, hebben bevorderd.

Bij de selectie wordt vooral belang gehecht aan activiteiten met een multiplicatoreffect en die de Derde Wereldbevolkingen in staat stellen zelf in te staan voor hun ontwikkeling.

Onder de zeer talrijke en vaak uitstekende voorstellen om de Koning Boudewijnprijs voor 1990 toe te kennen, werd er uiteindelijk één weerhouden voor zijn onpartijdige steun aan projecten ten voordele van de minder begunstigten in Zuid-Afrika: de Kagiso Trust. De uitreiking van de Prijs heeft plaatsgehad in aanwezigheid van Z.M. de Koning op woensdag 5 december 1990 tijdens een plechtigheid in het Concert Noble te Brussel.

Ter gelegenheid van de toekenning van de Prijs heeft de Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen een academische zitting georganiseerd met als thema: «Zelfbeheerde ontwikkeling en Mensenrechten».

Deze zitting werd gehouden in het Paleis der Academiën te Brussel op donderdag 6 december 1990, in aanwezigheid van talrijke leden van de Academie en uitgenodigde personaliteiten.

De Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen dankt van harte de Koning Boudewijnstichting, die haar een bestendige hulp verleende op alle gebied voor de organisatie van deze zitting en de publikatie van onderhavige aflevering.

J.-J. SYMOENS
Vast Secretaris
van de Koninklijke Academie
voor Overzeese Wetenschappen

Avant-propos

Le Prix International Roi Baudouin pour le Développement a été instauré en 1978 pour récompenser, tous les deux ans, les personnes ou organismes, sans distinction de nationalité, qui ont apporté une contribution importante au développement du Tiers Monde ou à la solidarité et aux bonnes relations entre les pays industrialisés et les pays en développement ainsi qu'entre les peuples de ces pays.

Lors de la sélection, une importance particulière est attachée aux activités ayant des effets multiplicateurs et à celles qui permettent aux populations du Tiers Monde d'assurer elles-mêmes leur développement.

Parmi les très nombreuses et pour la plupart excellentes propositions d'octroi du Prix Roi Baudouin pour 1990, l'une d'elles a finalement été retenue pour son soutien impartial à des projets au profit des plus défavorisés en Afrique du Sud : le Kagiso Trust. La remise du Prix a eu lieu, en présence de S.M. le Roi, le mercredi 5 décembre 1990, lors d'une cérémonie au Concert Noble à Bruxelles.

À l'occasion de l'attribution du Prix, l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer a organisé une séance académique sur le thème : «Développement autogéré et Droits de l'Homme».

Cette séance a eu lieu au Palais des Académies, à Bruxelles, le jeudi 6 décembre 1990, en présence de nombreux membres de l'Académie et personnalités invitées.

L'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer remercie vivement la Fondation Roi Baudouin qui lui a apporté une aide constante dans tous les domaines pour l'organisation de cette séance et la publication du présent fascicule.

J.-J. SYMOENS
Secrétaire Perpétuel
de l'Académie royale
des Sciences d'Outre-Mer

Academische zitting
over het thema «Zelfbeheerde ontwikkeling en Mensenrechten»
ingericht ter gelegenheid van de toekenning van de
Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk 1990
aan de Kagiso Trust

(Brussel, 6 december 1990)

De H. J. Semal, voorzitter van de Academie, opent de zitting te 15 h 00 en verwelkomt de aanwezige personaliteiten.

De H. J.-J. Symoens, vast secretaris van de Academie, stelt de Kagiso Trust voor, aan wie de zesde Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk werd toegekend.

De H. A. S. Nkomo, voorzitter van de Kagiso Trust, houdt een lezing getiteld : «Kagiso Trust's contribution to the development process in South Africa».

Daarna worden vier wetenschappelijke mededelingen voorgelegd, achtereenvolgens door Mevr. P. Boelens-Bouvier, de HH. J. Maton, M. Lechat en M. Bossuyt.

De zitting wordt besloten met een receptie in de Marmeren Zaal van het Paleis der Academiën.

Séance académique
sur le thème «Développement autogéré et Droits de l'Homme»,
organisée à l'occasion de l'attribution du
Prix International Roi Baudouin pour le Développement 1990
au Kagiso Trust

(Bruxelles, 6 décembre 1990)

M. J. Semal, président de l'Académie, ouvre la séance à 15 h 00 et souhaite la bienvenue aux personnalités présentes.

M. J.-J. Symoens, secrétaire perpétuel de l'Académie, présente le Kagiso Trust à qui a été attribué le sixième Prix International Roi Baudouin pour le Développement.

M. A. S. Nkomo, président du Kagiso Trust, fait une lecture intitulée «Kagiso Trust's contribution to the development process in South Africa».

Ensuite sont présentées quatre communications scientifiques, successivement par Mme P. Boelens-Bouvier, MM. J. Maton, M. Lechat, et M. Bossuyt.

Une réception dans la Salle de Marbre du Palais des Académies clôture la séance.



Cape Town. — Centrum voor Beschutting en Pre-schoolese Vorming
 Cape Town. — Centre de Protection et de Formation pré-scolaire
 (Project : Early Learning Resource Unit)



Port Elizabeth. — Bouw-coöperatieve van Arbeiders
 Port Elizabeth. — Coopérative ouvrière de Construction
 (Project : Unemployed Self-Help Cooperative Block and Brick Manufacturers)

*Foto's Ridder Brassinne
 Photos Chevalier Brassinne*

Voorstelling van de Kagiso Trust *

door

J.-J. SYMOENS **

Op voorstel van haar Selectiecomité voorgezeten door Prof. Dr. L. Eyckmans, werkend lid van de Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen en directeur van het Prins Leopold Instituut voor Tropische Geneeskunde, heeft de Koning Boudewijnstichting de Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk 1990 toegekend aan de Zuid-Afrikaanse niet-gouvernementele organisatie Kagiso Trust, omwille van zijn bijdrage aan de ontwikkeling, het onderwijs en de verbetering van de levensomstandigheden van de minder begunstigde bevolkingsgroepen van zijn land.

De Kagiso Trust werd in mei 1986 opgericht om aan de ontwikkelingsbehoeften van Zuid-Afrika te beantwoorden. Uitgedacht door personaliteiten die tot de verschillende etnische groepen behoren, is de Kagiso Trust een plaats voor multiraciale ontmoetingen. Zijn raad van beheer, voorgezeten door Dr. A. S. Nkomo, is samengesteld uit eminente personaliteiten, zonder onderscheid van ras noch godsdienst, en die behoren tot de voornaamste organisaties die geweldloze acties tegen de apartheid uitvoeren. Onder hen, Mgr. Desmond Tutu, Nobelprijs voor de vrede, Mgr. D. Hurley, katholiek aartsbisschop van Durban, Dr. C. F. Beyers Naude, gewezen secretaris-generaal van de South African Council of Churches, de H. Yunus Mohamed van de National Association of Democratic Lawyers, de H. Eric Molobi, voorzitter van het National Education Co-ordination Committee, Dr. Max Coleman, lid van de Human Rights Commission.

Ter plaatse is de Kagiso Trust de voornaamste onderhandelingspartner van het «Speciale Programma voor Hulp aan de Slachtoffers van de Apartheid», in 1985 gelanceerd door de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen en waarvan de uitvoering aan het Directoraat-Generaal Ontwikkeling (DG VIII) werd toevertrouwd.

* Voorgesteld op de academische zitting georganiseerd ter gelegenheid van de toekenning van de Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk 1990 aan de Kagiso Trust (Brussel, 6 december 1990).

** Vast Secretaris van de Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen, Defacqzstraat 1 bus 3, B-1500 Brussel (België).

De Kagiso Trust helpt de slachtoffers van de apartheid, steunt en financiert honderdtallen ontwikkelingsprojecten ten voordele van de armsten, zonder enige vorm van interferentie door de Zuid-Afrikaanse overheid.

De projecten gaan meestal uit van de plaatselijke gemeenschappen. Ze worden door de Regionale Comités bestudeerd, thans vier in aantal (Eastern Cape, Natal, Transvaal, Western Cape), samengesteld zowel uit deskundigen als uit vertegenwoordigers van de verschillende strekkingen.

Van juli 1986 tot juli 1989 bedroeg het bedrag van de steun aan de projecten die door Kagiso goedgekeurd werden, 35 miljoen ECU's.

De tussenkomsten van de Kagiso Trust zijn voornamelijk georiënteerd op het onderwijs dat de meerderheid van de gefinancierde projecten vertegenwoordigt: alfabetisering op het platteland en in de «townships», uitvoering van elementaire pedagogische projecten, onderwijs van het Engels, toekenning van studiebeurzen. De rest van de tussenkomsten, waarvan sommige de eerbied van de mensenrechten beogen, gaat naar de jeugd, de opvoeding van vrouwen, de gezondheidszorgen, de cultuur, de sociale en syndicale acties. De Kagiso Trust heeft voor de komende jaren besloten zijn acties toe te spitsen op domeinen zoals het basisonderwijs voor de bevolking en de vorming van kaderleden; hij zal eveneens meer pogingen doen om de plaatselijke gemeenschappen te helpen hun eigen ontwikkeling voor te bereiden en te beheren.

In deze hoedanigheid speelt de Kagiso Trust een vooraanstaande rol om de aangevatte maar moeilijke overgang te verzekeren naar een multiraciale, geweldloze maatschappij. De Koning Boudewijnstichting heeft hierin een originele formule voor ontwikkeling gezien die als voorbeeld kan dienen voor andere landen, ondanks het feit dat zij ontstaan is in een discriminerende en repressieve context. Zogenaamde ijzeren gordijnen zijn tijdens het afgelopen jaar in de wereld ineengestort. Zelfs in Zuid-Afrika kondigt de ontmoeting van Frederick Willem de Klerk en Nelson Mandela de onafwendbare val aan van de scheidsmuren die opgericht werden door een onderdrukkend systeem en in stand werden gehouden door verouderde vooroordelen. Wij hopen dat de acties van de Kagiso Trust de ontwikkeling aankondigt van een volk in een gewijzigde wereld, die aan al zijn burgers zonder onderscheid de vrije uitoefening van hun rechten zou verlenen.



De Heer J.-J. SYMOENS
Vast Secretaris van de Koninklijke Academie
voor Overzeese Wetenschappen

M. J.-J. SYMOENS
Secrétaire Perpétuel
de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer

Présentation du Kagiso Trust *

par

J.-J. SYMOENS **

Sur proposition de son Comité de Sélection, présidé par le professeur L. Eyckmans, membre titulaire de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer et directeur de l'Institut de Médecine tropicale Prince Léopold, la Fondation Roi Baudouin a attribué le Prix International Roi Baudouin pour le Développement 1990 à l'organisation non gouvernementale sud-africaine Kagiso Trust, pour sa contribution au développement, à l'éducation et à l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées de son pays.

Le Kagiso Trust a été fondé en mai 1986 en réponse aux besoins de développement dans la situation particulière de l'Afrique du Sud. Imaginé par des personnalités appartenant aux différents groupes ethniques, le Kagiso Trust est un lieu de rencontres multiraciales dont le conseil d'administration, présidé par le Dr Abraham Sookaya Nkomo, est composé de personnalités éminentes, sans distinction raciale ou religieuse, appartenant aux principales organisations menant des activités non violentes d'opposition à l'apartheid. Parmi elles, Mgr Desmond Tutu, Prix Nobel de la Paix, Mgr D. Hurley, archevêque catholique de Durban, le Dr C. F. Beyer Naude, ancien secrétaire général du South African Council of Churches, M. Yunus Mohamed de la National Association of Democratic Lawyers, M. Eric Molobi, président du national Education Co-ordination Committee, le Dr Max Coleman, membre de la Human Rights Commission.

Le Kagiso Trust est le principal interlocuteur local du «Programme Spécial d'Assistance aux Victimes de l'Apartheid» lancé en 1985 par le Conseil des Ministres des Communautés européennes et dont l'exécution a été confiée à la Direction Générale du Développement (DG VIII).

Le Kagiso Trust apporte son soutien aux victimes de l'apartheid en appuyant et finançant, en dehors de toute interférence des autorités sud-africaines, des centaines de projets de développement en faveur des plus démunis.

* Présentation faite à la séance académique organisée à l'occasion de l'attribution du Prix International Roi Baudouin pour le Développement 1990 au Kagiso Trust (Bruxelles, 6 décembre 1990).

** Secrétaire perpétuel de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, rue Defacqz 1 boîte 3, B-1050 Bruxelles (Belgique).

Les projets émanent le plus souvent des communautés locales. Ils sont étudiés par les Comités régionaux, actuellement au nombre de quatre (Eastern Cape, Natal, Transvaal, Western Cape), composés à la fois de professionnels et de représentants des diverses tendances.

De juillet 1986 à juillet 1989, le montant de l'aide affecté aux projets approuvés par le Kagiso Trust a été de 35 millions d'ÉCUs.

Les interventions du Kagiso Trust sont principalement orientées vers l'éducation qui représente la majorité des projets financés : alphabétisation dans les campagnes et les «townships», mise en œuvre de projets pédagogiques élémentaires, enseignement de l'anglais, octroi de bourses d'étude. La jeunesse, l'éducation féminine, les soins de santé, la culture, les actions sociales et syndicales se partagent le solde des interventions dont certaines visent à assurer le respect des droits de l'homme. Le Kagiso Trust a décidé, pour les années à venir, d'accentuer ses actions dans les domaines de l'éducation de base des populations et de la formation des cadres, et d'accroître ses efforts pour aider les communautés locales à préparer et à gérer leur propre développement.

À ce titre, le Kagiso Trust joue un rôle primordial pour assurer la transition, entamée mais difficile, vers une société multiraciale non violente. La Fondation Roi Baudouin y a vu une formule originale de développement qui, bien que née dans un contexte discriminatoire et répressif, est susceptible de servir d'exemple pour d'autres pays.

Depuis un an, des barrières réputées de fer se sont effondrées dans le monde. En Afrique du Sud même, la rencontre de Frederick Willem de Klerk et de Nelson Mandela annonce la chute inéluctable des barrières créées par un système oppressif et entretenues par des préjugés surannés. Puisse l'action du Kagiso Trust être annonciatrice du développement d'un peuple dans une société transformée, accordant indistinctement à tous ses citoyens le libre exercice de leurs droits.



De H. A. S. Nkomo
Voorzitter van de Kagiso Trust

M. A. S. Nkomo
Président du Kagiso Trust

Kagiso Trust's contribution to the development process in South Africa *

by

A. S. NKOMO **

KEYWORDS. — Apartheid ; Development ; Kagiso Trust ; Self-reliance.

SUMMARY. — During the past three hundred years, South Africa has experienced the worst racial discrimination, which culminated in the apartheid system. Black people have been gradually dispossessed of their land, destroying traditional economy. Today, the consequences are disastrous : unemployment at a rate of 60%, under-education, and an expensive bureaucracy to keep the apartheid system going. The Kagiso Trust tries to meet these enormous difficulties by funding local, non-governmental actions and by stimulating a culture of self-reliance through sustained education programmes.

RÉSUMÉ. — *Contribution du Kagiso Trust au processus de développement en Afrique du Sud.* — Pendant trois siècles, l'Afrique du Sud a connu la pire discrimination raciale, qui culmine dans le système d'apartheid. Les populations noires ont été progressivement dépossédées de leurs terres, ce qui a détruit l'économie traditionnelle. Aujourd'hui, les conséquences sont désastreuses : un taux de chômage de 60%, une éducation très insuffisante, et une bureaucratie coûteuse pour maintenir le système d'apartheid. Le Kagiso Trust tente d'apporter des remèdes à ces énormes problèmes en finançant des projets locaux non gouvernementaux et en stimulant une culture d'autosuffisance grâce à des programmes soutenus d'éducation.

SAMENVATTING. — *Bijdrage van de Kagiso Trust tot het ontwikkelingsproces in Zuid-Afrika.* — De laatste driehonderd jaar heeft Zuid-Afrika de ergste vormen van rassendiscriminatie gekend, dat een toppunt bereikt in het apartheidssysteem. De zwarte bevolkingen werden geleidelijk aan van hun gronden onteigend, wat de traditionele economie vernietigd heeft. Vandaag zijn de gevolgen rampzalig : een werklozencijfer van 60%, een zeer onvoldoende opleiding, en een dure bureaucratie om het apartheidssysteem in stand te houden. De Kagiso Trust poogt iets te doen aan deze enorme problemen door lokale, niet-gouvernementele projecten te financieren en door een eigenbeheerde kultuur te stimuleren dank zij gestage opleidingsprogramma's.

* Lecture read at the Academic Seminar associated with the award of the International King Baudouin Price for Development 1990 to the Kagiso Trust (Brussels, 6 December 1990).

** Chairman of the Board of Trustees of the Kagiso Trust.

1. Background, South Africa's history of dispossession

To fully appreciate the many dilemmas, challenges and opportunities that South Africans face in developing our country, it would be useful to briefly examine the history of South Africa.

During the past 300 years, this country has experienced all the ills that humans seem capable of imposing on each other. This country has experienced slavery, racial discrimination and racial exploitation, the near genocide of an entire people such as the Khoi, and the balkanisation of an entire sub-continent to the designs of the major European colonial powers of the 19th and 20th centuries.

In later years, these historical forces, fuelled by an unrelenting, bitter racial nationalism, demeaned and diminished the language and culture of indigenous peoples, creating a polarisation of culture, race and class that will haunt us for a great many years.

It can be said that «apartheid», as a formal concept, was merely the legal and institutionalised culmination of a process that unfolded over 300 years. South Africans today have not only the legacy of the past 40 years to overcome, but, in a sense, 300 years of systematically created dichotomies to undo and eradicate.

It is within this context that South Africa and the question of development must be looked at.

2. The effects of colonialism and apartheid

The first, and possibly most far-reaching consequence of the ancient process described above, was the removal of people from traditional land and the destruction of traditional economic and social practice. The process of making substantial land tenure and economic use of such land impossible for black people, began long before the 1936 Land Act was passed. This act dispossessed African people of the right of land ownership, except in small, prescribed tribal areas. The visible fact of dispossession is quoted in the statistic that 80% of the people own only 13% of the land. What is not «visible» and has a possibly more devastating effect, is the fact that African people in particular were being driven off agricultural and pastoral land for at least 100 years before 1936.

What was being destroyed was traditional economy, no matter how small and frail. From a society that had at least some capacity to sustain itself and, indeed, replicate the best facets of its endeavours, most black communities were forced to become dependent upon an economic and social system that saw them as expendable tools. Indeed, the very concept of «community» as a uniting, sustaining entity was nearly destroyed. It can be said that the

«struggle» for the past 40 years was to maintain and build this societal form that helped people resist the worst impositions of formal apartheid.

Today, with the apartheid economy failing, and unemployment as high as 60% in rural areas, few people have any agricultural or pastoral refuge to return to. The economy of South Africa turned people into mere units of labour. It deprived them of the ability to be anything else.

A second, and equally monstrous consequence of, in particular, the policies of the last 40 years, is apartheid education. The notorious Verwoerdian dictum of «educating Black people to do black work» has created an entire generation of under-educated, under-skilled young people. It is almost conventional wisdom now that the main hope of regenerating the South African economy is through the massive creation of jobs.

To overcome the existing resource gap, the economy will have to grow at the miraculous rate of 5% per annum. To meet the needs of the future, with millions of unemployed and near unemployable youth joining their ranks, the miracle will have to be doubled. South Africa will have to create additional and new wealth, make more effective use of existing resources, while the economy continues to shrink.

The process of regeneration will need people with innovative and entrepreneurial skills. Apartheid education has precisely deprived millions of young people of those skills.

Thirdly, and this is not to be underestimated, there is the web of political structures, based on the ideology of ethnicity, that apartheid has spawned. Vast central government and homeland bureaucracies have grown up that govern, or mis-govern, the lives of people at all levels. Billions of dollars are poured into maintaining these structures, which at best are obstructive to genuine development processes because such processes threaten their fragile legitimacies. At worst, they are deliberately destructive, sometimes violently so. And all the while they consume scarce resources, on a vast scale, that should be deployed to develop the economy.

Given therefore the state of the economy, the devastating social conditions that prevail and the complex web of illegitimate political structures that prevent any coherent policies and programmes for economic regeneration, it would be fair to say that the present regime will hand, sometime in the future, to a new and hopefully democratic government, a poisoned economic and social chalice.

3. Options for the future, and Kagiso Trust's rôle

Whether or not the above analysis is agreed with, it must be conceded that the problems are so huge, that a future government, no matter how representative, will not be able to satisfy the needs of all the people, especially with the heightened expectations among the majority. Indeed, such a

government's first priority may well and legitimately be to maintain «a central stability» which implies meeting the aspirations of the relatively sophisticated urban masses (relative to the even worse conditions of the rural poor) and so be forced to ignore the most marginalised.

This group of people, marginalised from the central and urban-driven economy, is already a visible and growing factor comprising women and youth in rural areas, the newly urbanised living in squatter camps on the periphery of major urban centres. It is to this constituency that Kagiso Trust will increasingly address itself. Like other indigenous NGO's, Kagiso Trust is free of burdens of governing and is structuring itself to deliver resources to people in a flexible and decentralised manner.

One of the key strategies of Kagiso Trust is to help such communities to improve their capacity for self-organisation and to enable them to harness existing resources more effectively. The path towards increased self-reliance is critical, since external funding, wrongly targeted and inappropriately used, can create destructive dependencies. Indeed, external funding is also not guaranteed or sustainable in the long term.

The Trust recognises that if additional wealth is to be created, especially in forms that the most marginalised will have access to, the Trust will have to stimulate the growth of the alternate economic sector. This means encouraging and supporting small income generating programmes on a scale of volume and quality sufficient to have significant impact on those communities and, ultimately, on the economy as a whole.

The Trust recognises the following obstacles :

(a) At present most of the activity in the alternate and informal sector is characterised by welfarism that merely sustains people against the most impoverished circumstances ;

(b) Most income generating activity, even where successful within its own right, is an «enclave» in nature in that it benefits only immediate targets groups ; there is no wider impact on the economy ;

(c) The so-called informal sector is vastly over-rated in its potential and at present can only generate one third of the wealth that the formal sector does ; the informal sector is therefore a «survivalist» pursuit.

The Trust has initiated studies to find ways of bringing these activities more centrally into the economy, to help the informal sector break out of its «survivalism». A fundamental strategy is to help train a corps of development workers at local level. The role of such people would be to help local communities identify development opportunities, locate appropriate technical and financial assistance and assist the process of self-organisation.

There is also a need to help people starved of resources for so long to resist developing a culture of expectation based upon external funding and build a culture of self-reliance instead. This requires continuous and sustained

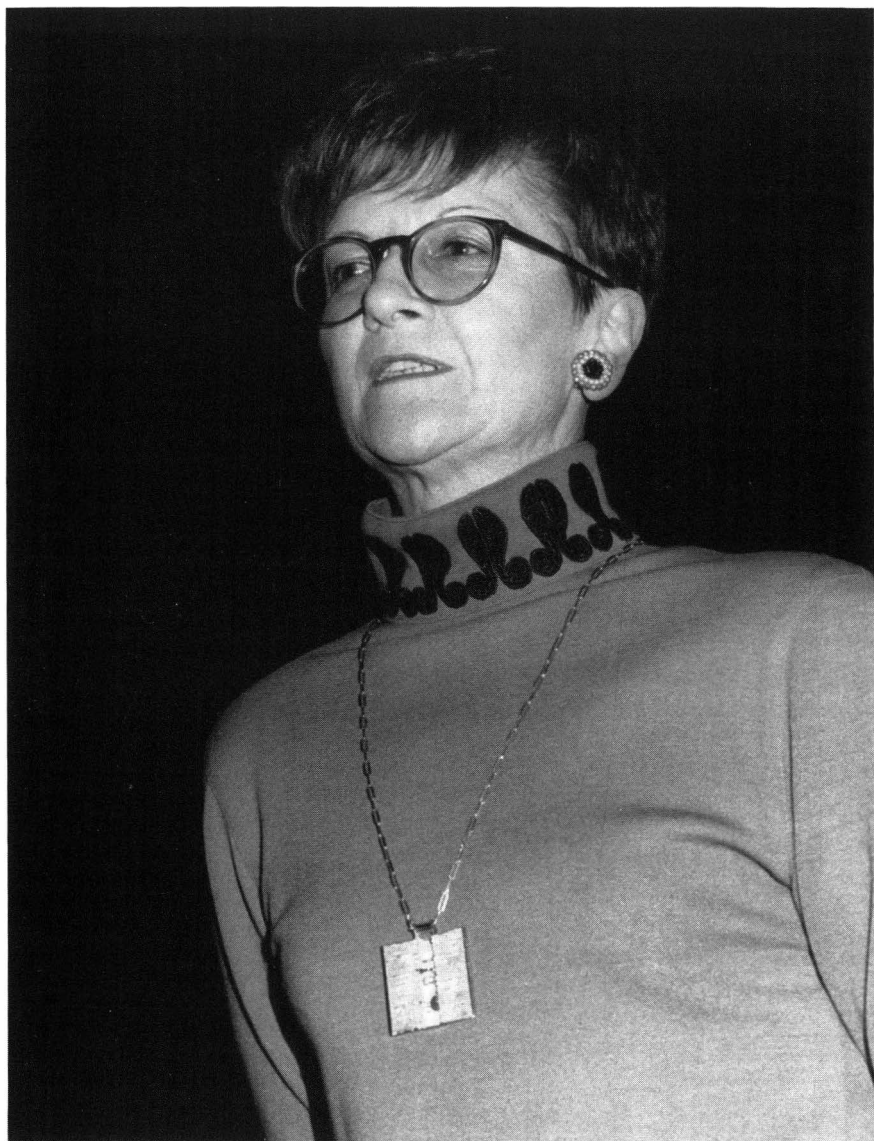
community education programmes that emphasise such basic elements as the setting of realistic goals, the need for efficiency and innovative use of existing technology and resources.

4. Conclusion

Kagiso Trust has only been in existence for 4 years and is therefore very young in developmental terms. In this short time it has recognised the need not only to transform itself, but to help the transformation of many community-based organisations and to help them to grapple with the challenges of reconstruction.

If we had to identify the single most important contribution we have made to the development process in South Africa, it would be the impact we have had on the development thinking, especially on the 300 grassroots organisations whom we fund and work with. Concepts such as «civil society», which is desperately needed if those who most need resources are going to learn how to organise for it, and the need for the existence of a viable, independent, non-governmental sector, are now almost cliché in South Africa.

These are healthy clichés though and, in development terms, worthy of support.



Mevr. P. BOELENs-BOUVIER
Professor aan de «Université Libre de Bruxelles»
Werkend lid van de Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen

Mme P. BOELENs-BOUVIER
Professeur à l'Université Libre de Bruxelles
Membre titulaire de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer

Démocratie et développement *

par

P. BOUVIER **

MOTS-CLÉS. — Afrique ; Démocratie ; Développement.

RESUMÉ. — Au départ du constat opéré à partir de nouveaux pays industrialisés ou d'États démocratiques n'ayant pas réussi à décoller économiquement et selon lequel la démocratie n'est ni la clé, ni la condition du développement, une autre question est posée : quelle serait la forme de la démocratie qui pourrait propulser une dynamique de croissance ? Car, en effet, divers exemples passés et actuels, situés dans diverses régions du monde, montrent que les formes démocratiques sont multiples. L'étape suivante de la réflexion porte, dès lors, sur l'essence même des systèmes démocratiques qui leur permettent d'assurer leur fonction de sécurisation et de stabilisation malgré les rotations et l'apparente précarité : articulation micro-politique et macro-politique, intercommunication gouvernant-gouverné, adhésion à la notion de *res publica*, pluralisme socio-politique, mécanisme de régulation des divergences et des oppositions. L'Afrique subsaharienne se trouve ainsi confrontée, sur la voie de la démocratisation, à la nécessité de créer de telles articulations, de mettre en place des réseaux de communication, de susciter des contre-pouvoirs, d'instaurer des mécanismes de contrôle, de redonner une conscience identitaire aux sociétés traumatisées. Or, le Sénégal, pays pionnier sur le plan du retour à la démocratie en Afrique, n'est pas pour autant arrivé à ce que les institutions créées soient pleinement opérationnelles. Si la démocratie et le développement économique, impliquant la participation des populations aux divers stades des actions à entreprendre, doivent aller de pair, il n'est pas sûr que les modèles démocratiques occidentaux soient les plus performants, et il est peut-être utile d'explorer quelles pourraient en être des formes mieux adaptées.

SAMENVATTING. — *Democratie en ontwikkeling*. — Uitgaande van de vaststelling dat democratie noch de sleutel tot, noch de voorwaarde voor ontwikkeling is in nieuwe geïndustrialiseerde landen of democratische staten die geen economische bloei gekend hebben, wordt de volgende vraag gesteld : welke vorm van democratie zou een groeidynamiek kunnen tweegbrengen ? Verscheidene vroegere en actuele voorbeelden, in verschillende gebieden van de wereld, tonen inderdaad aan dat er vele vormen van democratie bestaan. Vervolgens wordt aldus onderzocht wat het wezen is van de

* Lecture faite à la séance académique organisée à l'occasion de l'attribution du Prix International Roi Baudouin pour le Développement 1990 au Kagiso Trust (Bruxelles, 6 décembre 1990).

** Membre titulaire de l'Académie ; Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, avenue Jeanne 44, B-1050 Bruxelles (Belgique).

democratische systemen dank zij dewelke ze hun veiligheids- en stabilisatirol kunnen vervullen ondanks de omwentelingen en de schijnbare onzekerheid : micro- en macropolitieke banden, intercommunicatie tussen bestuurders en bestuurden, instemming met de notie van *res publica*, socio-politiek pluralisme, regelingsmechanisme voor verschillen en tegenstellingen. Zo wordt Subsaharisch Afrika op de weg naar de democratie genoodzaakt zulke banden te scheppen, communicatienetten, oppositiekrachten op te wekken, controle-mechanismen in te stellen, een identiteitsgevoel aan getraumatiseerde volkeren terug te geven. Senegal, een pioniersland op het vlak van de terugkeer tot de democratie in Afrika, is er nochtans niet in geslaagd de opgerichte instellingen volledig te laten werken. Indien democratie en economische ontwikkeling, die een participatie van de bevolking tot de verschillende stadia van de te ondernemen acties veronderstellen, moeten samengaan, is het niet zeker dat de Westerse modellen van democratie de meest doelmatige zijn en loont het wellicht de moeite naar betere vormen te zoeken.

SUMMARY. — *Democracy and Development*. — Starting from the observation that newly industrializing countries or democratic states that have not yet succeeded in taking off economically and thus that democracy is neither the key nor the condition for development, another question is asked : what would be the form of democracy which could motor a dynamic of growth ? For, in effect, different past and present examples from different areas of the world show that democracy has many forms. The following section bears on the essentials of democratic systems which allow them to ensure their function of securisation and stabilization despite rotations and apparent precariousness : micro- and macro-political articulation, intercommunication between the governing and the governed, adhesion to the notion of the *res publica*, socio-political pluralism, regulatory mechanisms for differences and oppositions. Sub-Saharan Africa, on its path to democracy, is thus confronted by the necessity to create such articulations, to put into place communication networks, to raise opposition forces, to install control mechanisms and to give a sense of identity to traumatized societies. Senegal, a pioneer in the return to democracy in Africa, has not, for all that, reached the point where created institutions are fully operational. If the democracy and economic development must go together, implying the participation of populations at different stages of readiness for taking action, it is not sure that Western models of democracy are the most performing, and it is perhaps useful to explore which forms of democracy would be best adapted.

Démocratie : la voie du développement ?

Le thème : il n'est pas de développement sans démocratie de même qu'il n'est pas de démocratie sans développement est, certes, fort séduisant. Mais, à l'analyse, il apparaît davantage comme un vœu d'ordre politique ou comme un scénario résolument optimiste de la prospective du développement. Car, force est de constater qu'un pays rangé aujourd'hui par la Banque Mondiale parmi les pays industrialisés (Singapour) [1] * et d'autres classés parmi les

* Les chiffres entre crochets [] renvoient aux notes et références, p. 27.

N.P.I. (nouveaux pays industrialisés), Taïwan, la Corée du Sud, etc., ont enclenché, puis propulsé leur processus de développement sous la houlette de systèmes politiques qui n'étaient, en aucune manière, des régimes de type démocratique.

À l'inverse, le Sénégal, qui figure parmi les pays pionniers en matière d'ouverture démocratique, bien antérieurement aux mouvements qui se sont déclenchés en Europe de l'Est, a connu une évolution économique qui aboutit aux mêmes conclusions. Le mouvement de libéralisation entamé en 1974 par la reconnaissance du P.D.S. (Parti démocratique sénégalais), poursuivi en 1978 par la réforme constitutionnelle instaurant une démocratie contrôlée sur base de trois partis et mené à terme, en 1981, grâce à la mise en œuvre d'un système pluraliste intégral, n'a pas pour autant mené le Sénégal sur la voie du développement économique ou tout au moins d'un développement économique auto-entretenu, loin s'en faut.

De là, ce constat obligé que la démocratie n'est ni la condition, ni la clé du développement. Faut-il, dès lors, en ce domaine, la reléguer aux «poubelles de l'histoire», ou plus précisément aux poubelles de l'histoire économique? Ce que, d'ailleurs, certains ne manquent pas de faire, persistant à prôner, pour les pays en développement, des régimes qui, compte tenu du vent de démocratie qui souffle actuellement, ne sont plus qualifiés d'autoritaires mais, plus pudiquement sans doute, de forts ou de musclés.

Enfermée dans une telle perspective, la réflexion aboutit rapidement à une impasse. Puisque, à l'opposé des exemples qui viennent d'être cités, certains pays tels l'Ile Maurice, ont mis en œuvre des stratégies de développement et ont atteint le stade d'une dynamique auto-cumulative dans le cadre de systèmes politiques démocratiques.

La question qui mérite d'être posée paraît ainsi à la fois plus vaste et plus nuancée et devrait, dès lors, s'énoncer ainsi : quelle démocratie pour quel développement? Car, en effet, la démocratie n'est pas une, pas plus que le développement n'est univoque.

La pluralité des systèmes démocratiques

Les quelques exemples qui suivent, parmi de nombreux autres, permettent d'illustrer la diversité du fait démocratique.

Dans le monde occidental, les référents historiques de la démocratie se fondent, le plus souvent, sur le modèle athénien pour aboutir aux systèmes parlementaires classiques. Mais il s'agit en fait d'une vision profondément réductrice qui occulte la réalité beaucoup plus diverse de la démocratie vécue.

En outre, la démocratie athénienne apparaît comme fort éloignée des conceptions actuelles. Elle se caractérisait, en effet, par des bases élitistes voire racistes et par un mode de participation directe, mais limité, qui en faisaient un système axé sur l'exclusion et non sur l'intégration et l'égalisation des

statuts. Après que Périclès lui eût donné ses traits quasi définitifs, elle s'organise, faut-il le rappeler, sur base d'un pouvoir de décision appartenant à l'«*ekklesia*», l'assemblée du peuple, les prérogatives de la «*boulè*» se limitant à la préparation des propositions à lui soumettre et les «*magistrats*» en charge de l'exécutif agissant par délégation et non en tant que fonctionnaires de l'État. Mais seule la qualité de citoyen permettait de jouir des droits politiques, ce statut étant lié à la propriété immobilière et à la richesse mobilière, toutes les autres catégories sociales : esclaves, affranchis, étrangers (sauf dans certaines conditions) en étant exclues.

Bien que plus rarement évoqué, le modèle scandinave de type communautaire n'est pas sans avoir exercé une certaine influence en Europe occidentale. Avant de se constituer en royaumes au *ix^e* siècle, les différentes subdivisions constituaient autant de sociétés de droit dont les coutumiers (non écrits, dans un premier temps) étaient gérés par le peuple lui-même au travers d'assemblées populaires («*ting*» ou «*thing*»), regroupant tous les hommes libres et dirigées par un homme éminent pour son savoir juridique. De telles assemblées existaient à la fois à l'échelon local et régional, et elles pourvoyaient non seulement à l'application du droit mais aussi à son actualisation.

En Afrique, le système traditionnel des Ibos (Est du Nigéria) a été qualifié de démocratie participatoire. Dans cette société essentiellement familiale, vivant en entités socio-économiques isolées, il n'existe pas virtuellement d'autorité hiérarchique. Chaque village était dirigé par un conseil d'anciens, sorte de gérontocratie à base consensuelle. La fonction de ce conseil consistait davantage, cependant, en une capacité consultative qu'en une autorité de type gestionnaire. Les questions d'ordre législatif, étaient, en effet, discutées ouvertement par des assemblées comprenant l'ensemble des hommes adultes. Après que ces questions aient été suffisamment débattues, le conseil des anciens se retirait aux fins de concertation. Au terme de cette consultation, un porte-parole choisi pour ses qualités oratoires venait annoncer la proposition émanant du conseil. Celle-ci était soit acceptée par acclamation, soit repoussée par des cris et des signes de dérision. Mais, en tout état de cause, le pouvoir de décision final appartenait à l'assemblée populaire du village [2].

En Mélanésie, plus précisément en Papouasie-Nouvelle Guinée, à Vanuatu, à Salomon, en Nouvelle-Calédonie et, en partie, à Fidji, le mode de fonctionnement de l'autorité politique, largement étudié par les anthropologues, a été interprété, en des termes modernistes, de la façon suivante [3]. L'exercice du pouvoir s'y fonde à la fois sur l'aptitude du chef, la compétition permanente pour l'exercice de l'autorité, le consentement du peuple et la redistribution égalitaire des richesses. Tous ceux pouvant prétendre à assumer la fonction politique se devaient, grâce aux alliances qu'ils étaient capables de nouer avec leurs parents, leurs alliés, leurs amis..., de réunir la plus grande quantité possible de biens alimentaires. Ils fournissaient ainsi la preuve de leur compétence gestionnaire. Ces biens étaient consommés par la population lors

de cérémonies festives, ce qui assurait ainsi la fonction de redistribution. Résultat de la mise en concurrence capacitaire, le vainqueur était consacré chef par la population.

Plus récemment, les élections qui se sont déroulées en 1989, en Ouganda, pour la constitution du Conseil de Résistance national (N.R.C.), c'est-à-dire le Parlement, ont été organisées selon un scrutin public et non partisan. Ces premières élections pacifiques en vingt-huit ans réalisent ainsi, selon la volonté des dirigeants, une sorte de «grass roots democracy». Les candidats n'ont pas été présentés par leurs partis respectifs (au nombre de quatre) mais bien à l'intermédiaire des Comités de résistance créés par Museveni après son accession au pouvoir en 1986. Ces comités eux-mêmes avaient été élus dans les villages et les quartiers urbains selon les modalités suivantes : les candidats se présentant aux suffrages des électeurs avaient chacun cinq minutes pour leur présenter leur programme. Ces comités de résistance, seul échelon faisant l'objet d'une élection directe (au niveau du comté et du district, le scrutin s'effectue au second degré) ont pour fonction d'assurer la gestion administrative sur le plan local et d'établir une liaison institutionnelle entre les communautés de base et le gouvernement national. Ce sont donc ces comités de résistance qui ont été investis du pouvoir de présenter les candidats aux élections parlementaires, les meetings étant interdits et le vote n'étant pas secret.

Ces quelques exemples illustrant le fait que le moule démocratique n'est pas unique, il convient de se demander quelle pourrait être la forme de la démocratie la mieux adaptée aux pays en développement. Cette nouvelle interrogation se limitera toutefois au contexte de l'Afrique sub-saharienne.

Quelle démocratie en Afrique subsaharienne?

Si l'on entend répondre de façon adaptée à cette question, il convient, tout d'abord, de rappeler quelle est l'essence des systèmes démocratiques puisqu'il vient d'être montré que les modalités de la démocratie sont plurielles.

Or, il apparaît que, quelles que soient les formes des régimes démocratiques : parlementaire, présidentiel, indirect, participatoire..., quelles que soient les modalités des scrutins : partisans - non partisans, directs-médiatisés, secrets-publics, de listes ou à la représentation proportionnelle..., quelles qu'en soient les normes de fonctionnement : appareil bureaucratique d'État central, gestion décentralisée dans le cadre unitaire, fédéralisation plus ou moins accomplie des pouvoirs étatiques..., leur commun dénominateur est d'établir une articulation opératoire entre le niveau micropolitique : le citoyen, l'individu, le gouverné, et le niveau macropolitique : l'institution gouvernementale, l'appareil gestionnaire au sommet, quel que soit le niveau de formalisation de l'État lui-même.

Cette intercommunication gouvernant-gouverné est l'axe fondamental des systèmes démocratiques qui permet à ceux qui exercent le pouvoir, au nom

et pour compte des gouvernés, de gérer les contradictions et les conflits par des compromis ou des arbitrages entre les intérêts en présence ou par des alternances entre ceux qui représentent ces intérêts, ces tendances divergentes. Or, de façon pluri-sectorielle, les systèmes occidentaux ont effectivement institutionnalisé de telles liaisons. Les scrutins, la presse d'opinion, les courriers des lecteurs, les droits de réponse dans la presse, les débats contradictoires organisés par les médias... dans le domaine politique entre autres, les grèves, les manifestations, les mêmes recours aux médias... dans l'ordre social, les associations de défense des consommateurs en matière économique sont autant de formules grâce auxquelles les citoyens peuvent envoyer des «messages» aux détenteurs non pas «du» pouvoir mais bien «d'un» pouvoir dont seul l'exercice leur a été confié par voie électorale, pour des tâches déterminées et pour un laps de temps limité.

En outre, quel que soit l'agencement institutionnel, l'adhésion à la notion de *res publica*, qui d'ailleurs pose problème aujourd'hui dans les démocraties occidentales, est une des valeurs essentielles sur laquelle reposent les comportements démocratiques. Mais le maintien et le respect de telles valeurs ne peuvent être assurés que grâce à des contrôles et/ou des contre-pouvoirs institutionnalisés ou non.

Enfin, la société plurale est la seule qui permette aux individus de se reconnaître et de se réaliser dans leurs spécificités propres, la démocratie étant le mode de régulation des divergences et des oppositions, l'instrument de neutralisation des tendances centrifuges et anarchisantes qu'entraînent ces spécificités. Au-delà de la rotation des responsables politiques, et par là de l'apparente instabilité de l'État démocratique, tel est le mécanisme qui lui confère, grâce à cette régulière remise en question, sa fonction de sécurisation et de stabilisation.

Les démocraties naissantes ou renaissantes en Afrique sub-saharienne paraissent dès lors confrontées à trois impératifs essentiels :

— Créer les articulations indispensables entre le niveau micro-politique et le niveau macro-politique, c'est-à-dire instaurer des créneaux de communication capables de faire passer, d'une manière ou d'une autre, les messages entre gouvernants et gouvernés ;

— Organiser dans des formes adéquates les contrôles, les contre-pouvoirs qui permettent d'enrayer les dérives centralisatrices et autoritaires tout en évitant les débordements anarchiques ;

— Redonner une conscience identitaire à une société traumatisée par les crises diverses qu'elle a eu à affronter et au sein de laquelle le réflexe «tribaliste» apparaît souvent davantage comme un refuge existentiel que comme un système de référence sociologique, face à la faillite de l'État incapable d'assumer sa fonction de stabilisation et de sécurisation.

Or, que constate-t-on en Afrique sub-saharienne aujourd'hui?

Au Sénégal, quasi seule démocratie africaine sur laquelle il soit possible de raisonner, jusqu'à présent, les autres étant trop jeunes ou en voie de se faire, il apparaît que la population a cherché, non dans les créneaux officiels ou institutionnels la solution des problèmes auxquels elle est confrontée, mais bien en dehors de ceux-ci. La population sénégalaise a effectivement créé des réseaux parallèles à l'appareil d'État. Sur le plan politique, dans le cadre des fraternités musulmanes, les marabouts ont été les médiateurs entre les «talibés» et le pouvoir central. Mais, ce faisant, ils ont détourné, déformé, dévié les messages envoyés par lesdits «talibés» vers le pouvoir central, en fonction de leurs intérêts personnels [4]. Dans l'ordre économique, les sociétés d'épargne nées spontanément, les «tontines» répandues en Afrique occidentale entre autres, ont été une manière de mobiliser des capacités financières, des potentialités d'épargne, en dehors des institutions financières publiques ou privées. En matière sociale, les rapports clientélistes ont été un moyen de court-circuiter les modalités officielles de recrutement et de promotion.

Ainsi, en dépit de l'appareil démocratique mis en place, il apparaît que la césure entre la structure formelle du pouvoir et la population demeure. Celle-ci se constitue, en fait, en sous-systèmes autonomes par rapport aux constructions institutionnelles dont ils confisquent les fonctions à leur profit.

Une des raisons de cet état de fait est liée à la façon dont s'est déroulé le mouvement de décolonisation qui se situe en 1960 ou autour de cette année charnière. L'indépendance acquise à ce moment par nombre de pays africains n'a constitué, de fait, qu'une façade démocratique, les leaders politiques de l'époque ne l'acceptant que forcés et contraints par le colonisateur d'une part, ne l'envisageant qu'en tant qu'accélérateur des voies menant à la souveraineté pleine et entière d'autre part. Mais, étant donné le passé colonial et l'abrégement de la phase historique de la décolonisation, les systèmes mis en place ne pouvaient se fonder sur aucune culture démocratique appropriée, assimilée en profondeur, ni dans le chef des élus, ni dans le chef des opposants, ni dans le chef des électeurs. Depuis, une telle culture n'a pu se forger puisque des régimes autocratiques, civils ou militaires, ont pris la relève des éphémères systèmes démocratiques instaurés au moment des indépendances. Il faut, dès lors, se demander comment peut s'effectuer la transition entre des comportements anti- ou adémocratiques et des attitudes ouvertes au pluralisme et conformes aux règles du jeu démocratique. Il apparaît, à cet égard, que si les trois impératifs évoqués plus haut doivent être rencontrés dans un tel contexte, des formules nouvelles et adaptées devront être imaginées.

Cette exigence renouvelle la question posée ci-avant : quelle démocratie pour l'Afrique? Et cet axe de réflexion se doit d'être relié à la problématique du développement. Car, ainsi qu'il vient d'être montré à propos des modalités des systèmes démocratiques, les stratégies de développement, elles aussi, plongent leurs racines dans le substrat culturel dans lequel elles se greffent. La question suivante est donc : comment interconnecter démocratie et développement?

De la démocratie au développement

Un des maîtres-mots du développement aujourd'hui est incontestablement la participation des populations-cibles aux actions à entreprendre à cette fin et ce quel que soit le stade dont il s'agisse : identification, conception, instruction, réalisation, entretien, évaluation des projets et programmes à réaliser sur le terrain. Tel est, par exemple, l'esprit qui préside aux perspectives de coopération et de développement tracées par la nouvelle Convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989.

L'économie rejoint donc ici le politique, puisqu'il s'agit bien de redonner aux individus, aux communautés de base, la maîtrise de leur environnement et de leur avenir.

Mais il n'en demeure pas moins que, pour bénéfiques qu'elles soient, les microréalisations de portée limitée, spécifique et locale, sont, comme telles, insuffisantes et inappropriées à entraîner des dynamiques globales de développement. À défaut d'être intégrées dans des stratégies d'ensemble plurisectorielles et nationales, voire régionales, leurs effets demeureront purement ponctuels. Des articulations doivent donc, en ce domaine également, être instituées, concrétisées entre le niveau micro-économique et macro-économique. Ici aussi, des créneaux de communication horizontaux et verticaux doivent être créés de façon opérationnelle. Dans son étude consacrée à l'Afrique subsaharienne, la Banque Mondiale souligne, à ce sujet, que «la nécessité de passer des paroles aux actes ne diminue pas l'importance des paroles» et que «les programmes d'action ne peuvent être poursuivis que s'ils sont le fruit d'un consensus résultant d'un dialogue dans chaque pays» [5].

Cette nécessaire harmonisation au sein d'un schéma global ne doit cependant pas camoufler les options fondamentales qui interpellent les pouvoirs dans une perspective développementaliste : rythme, couverture sociale, aménagement spatial, approche sectorielle, polarisée ou équilibrée, finalité introvertie ou ouverte sur l'extérieur... Il s'agit de choix essentiels qui ne peuvent être tranchés qu'au plan macro-économique.

Dans le continent africain, en proie à des difficultés économiques et financières dramatiques, ces enjeux et ces défis sont d'autant plus importants mais aussi plus difficiles. Ils rendent, quelles que soient les orientations adoptées, indispensable cette fonction d'écoute que les détenteurs du pouvoir à l'échelon central se doivent d'exercer envers les collectivités locales. Les trois impératifs, évoqués au paragraphe précédent, auxquels ont à faire face les nouvelles démocraties africaines, ne pourront être rencontrés efficacement que si cette exigence première est réalisée.

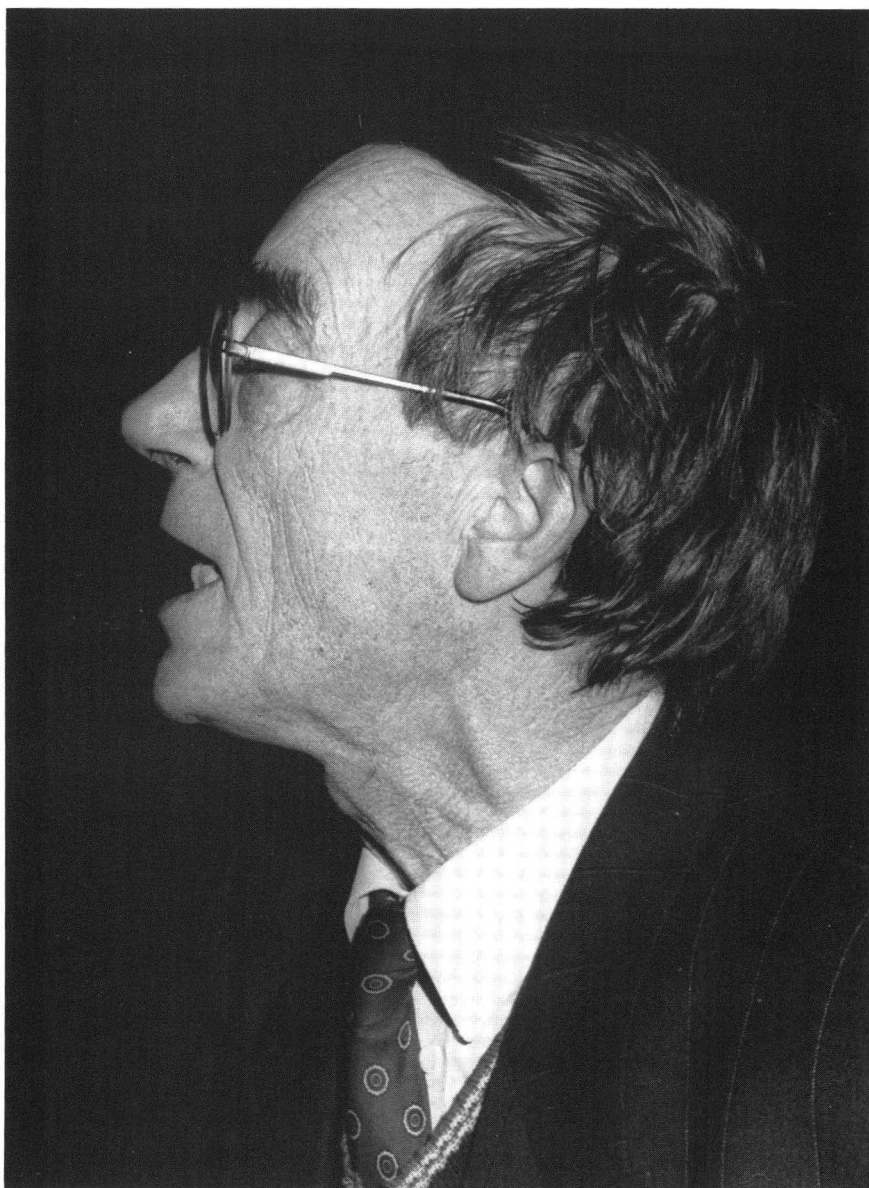
Conclusion

En conclusion, la crise que traversent aujourd'hui de nombreux pays en développement et l'Afrique sub-saharienne en particulier, qui est non seulement

économique mais aussi politique et identitaire, impose qu'ils se repositionnent sur l'échiquier international selon des normes propres à leurs univers culturels respectifs. Il n'est pas certain, à cet égard, que les appareils d'État omniprésents géographiquement et sectoriellement, caractéristiques des pays industrialisés, soient, pour eux, un mode de gestion de la chose publique supportable économiquement et acceptable sociologiquement. D'autres voies associant des substrats culturels locaux plus légers, plus souples, à une structure centrale de type moderne sont, en ce domaine, des voies qui mériteraient, sans doute, d'être explorées. Cette inventivité, qui pourrait être, en même temps, un ressourcement dans des valeurs anciennes sauvegardées et ainsi réactualisées et un renouvellement des structures actuelles, est-elle la clé d'un développement démocratique ou d'une démocratie développementaliste? Seul l'avenir permettra, peut-être, de répondre à cette dernière question. Mais il reste à espérer que le chemin du développement à la démocratie, qui s'est révélé souvent long, quelquefois dramatique, dans certains cas aléatoire, fasse place demain à un parcours plus rapide, plus cohérent, plus harmonieux qui conduise de la démocratie au développement.

NOTES ET RÉFÉRENCES

- [1] Rapport sur le développement dans le monde 1990, La pauvreté, indicateur du développement dans le monde. — Banque Mondiale, Washington, D.C., p. 209.
- [2] UCHENDU, V. C. 1965. The Igbo of Southern Nigeria. New York, pp. 39-41-42, cité par CHUKWUEMEKA ONWUBU. 1975. Ethnic identity, political integration and national development : the Igbo Diaspora in Nigeria. — *J. of Modern Afr. Stud.*, 13 (3), p. 410.
- [3] DE DECKKER, P. 1986. Le Pacifique comme espace régional autonome, Australie, Nouvelle-Zélande, États insulaires. — *Bull. Soc. Études océaniques* (Papeete), n° 236, 20 (1) : 11-46.
- [4] COULON, Ch. 1984. Senegal : the development and fragility of semi democracy. — In : DIAMOND, L., LINZ, J. J. & LIPSET, S. M. (eds.), *Democracy in Developing Countries*, 2, Africa. Lynne Rienns Publ., Boulder, Colorado ; Adamantine Press Ltd., London, p. 168.
- [5] L'Afrique sub-saharienne, De la crise à une croissance durable, Étude de prospective à long terme. 1989. — Banque Mondiale, Washington, D.C., p. 229.



De Heer J. MATON
Professor aan de Rijksuniversiteit Gent

M. J. MATON
Professeur à la «Rijksuniversiteit Gent»

Opleiding en ontwikkeling *

door

J. MATON **

TREFWOORDEN. — Ontwikkeling ; Opleiding.

SAMENVATTING. — Strukturele veranderingen hebben de laatste jaren diepgaande gevolgen gehad op het probleem van de opleiding en haar relatie met de economische ontwikkeling. Het Noorden heeft een nieuwe industriële revolutie gekend, gekenmerkt door de spitstechnologie waarvoor menselijk kapitaal belangrijker is dan fysisch kapitaal. De grondstoffen, die dikwijls de voornaamste bronnen van inkomsten zijn voor de ontwikkelingslanden, worden minder belangrijk ten opzichte van de nieuwe materialen. In het Noorden zijn interne aanpassingen noodzakelijk, in het bijzonder wat de opleiding betreft. Maar externe aanpassingen aan de veranderingen in het Zuiden zijn even noodzakelijk, want deze veranderingen hebben gevolgen voor de landen van het Noorden (b.v. immigratie, vluchtelingen). Er werden echter weinig inspanningen geleverd voor een beter begrip voor de niet-Europese culturen. De kennis van de Bantoe-filosofie, bijvoorbeeld, is onmisbaar voor een doeltreffende overdracht van technologie. Deze overdracht van technologie, door middel van de opleiding van volwassenen en de communautaire ontwikkelingsprogramma's, is nodig om de landbouwproblemen op te lossen en een moderne industrie te ontwikkelen. Grote produktie-eenheden zouden de bevolking in de eerste levensbehoeften moeten kunnen voorzien. Ook zouden gemanufactureerde goederen geëxporteerd kunnen worden, zodat de inkomsten van deze landen minder afhankelijk zouden zijn van enkele mijnprodukten.

RÉSUMÉ. — *Éducation et développement.* — Les dernières années, des changements structurels ont eu des répercussions profondes sur le problème de l'éducation et sa relation avec le développement économique. Le Nord a connu une nouvelle révolution industrielle, marquée par la technologie de pointe qui nécessite un capital humain plutôt qu'un stock en capital physique. Les matières premières, souvent source principale de revenus pour les pays en développement, perdent de l'importance face aux matériaux nouveaux. Pour le Nord, ces changements nécessitent des ajustements internes, en particulier dans le domaine de l'éducation. Mais des ajustements externes, face aux changements dans le Sud, sont tout aussi nécessaires, car ces changements

* Lezing gehouden op de academische zitting georganiseerd ter gelegenheid van de toekenning van de Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk 1990 aan de Kagiso Trust (Brussel, 6 december 1990).

** Professor aan de Rijksuniversiteit Gent ; Seminarie voor Ontwikkelingseconomie en -planning, Universiteitstraat 8, B-9000 Gent (België).

ont des répercussions dans les pays du Nord (p.ex. immigration, réfugiés). Mais peu d'efforts ont été consacrés à la compréhension des cultures non européennes. Par exemple, la connaissance de la philosophie bantoue est indispensable pour effectuer un transfert de technologie efficace. Ce transfert de technologie par l'éducation des adultes et par des programmes de développement communautaires, est nécessaire pour résoudre le problème de l'agriculture, ainsi que pour le développement d'une industrie moderne. De grandes unités de production devraient permettre d'approvisionner les masses populaires en produits de première nécessité et d'exporter des biens manufacturés, afin de diminuer la dépendance des revenus de ces pays de l'exportation de quelques produits miniers.

SUMMARY. — *Education and development.* — In recent years, structural changes have had profound repercussions on the problem of education and its relation to economic development. The North has known a second industrial revolution, marked by advanced technology which needs human rather than physical capital. Raw materials, often a main source of revenue for developing countries, have become less important than new materials. For the North, these changes call for internal adjustments, especially in the field of education. But external changes, in reply to changes in the South, are just as necessary, for these changes have repercussions in the countries of the North (e.g. immigration, refugees). But little effort has been devoted to the understanding of non-European cultures. For example, the knowledge of Bantu philosophy is essential for carrying out a useful technology transfer. This transfer of technology, adult education and programmes of community development is necessary for resolving the problem of agriculture, as well as for the development of a modern industrial base. Large production units should allow supplying the people with basic necessities, while exporting manufactured goods, in order to diminish the dependence of the revenues of these countries on the export of a few mineral products.

*
* *

Ik ken Centraal-Afrika, maar niet Zuid-Afrika. Als jonge onderzoeker in het Research Department van het Internationaal Arbeidsbureau kreeg ik in 1964 een rapport te lezen over de discriminatie in Zuid-Afrika op het vlak van de arbeidsverhoudingen en ik vond dat zulks ethisch niet kon. Ik ben dan ook nooit ingegaan op uitnodigingen vanwege Zuid-Afrikaanse universiteiten om nader met dit land kennis te maken. Als ik iets zeg over Zuid-Afrika, spreek ik derhalve steeds in termen van analogie met situaties die ik ken. Dit belet mij uiteraard niet hierbij, namens de Universiteit van Gent, mijn gelukwensen aan de Kagiso-Stichting over te brengen bij de toekenning van de Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk.

Wij beleven als wetenschapslui en beleidsverantwoordelijken, gewild of ongewild, moeilijke maar ongemeen boeiende tijden omwille van de doorslaggevende veranderingen die zich op het politieke wereldtoneel afspelen en die hun onmiddellijke weerslag hebben op de politiek van opleiding, onderwijs en cultuur, zowel in Europa als in Afrika. Binnen het kader van dit kort

exposé naar aanleiding van deze viering zal ik het niet uitsluitend — en zelfs niet in de eerste plaats — hebben over techniek en technologie-overdracht, maar over het bredere culturele kader waarin technische veranderingen optreden. Vanuit ontwikkelingsstandpunt uit lijken mij de grote blocage-mechanismen niet te liggen op technisch, maar wel op cultureel vlak. Wanneer wij als Europeanen een nieuwe technologie trachten in te voeren, bijvoorbeeld het gebruik van meststoffen of nieuwe variëteiten van bonen in Rwanda, dan botsen wij telkens weer op misverstanden en weerstanden, die hun oorsprong vinden in het feit dat de Rwandese boer een andere perceptie heeft van de realiteit, een andere filosofie, een andere logica. Hij is perfect logisch binnen het kader van zijn visie op zichzelf, zijn gezin, zijn hoeve, de omgeving en de metafysica waarin dit geheel gevat zit. Maar het is een andere logica, waarvan wij de regels onvoldoende kennen. Zijn kennis en de wijze waarop hij met deze kennis omgaat, bepaalt op zijn beurt zijn waarden en waardebeweringen of strevingen. Voor zover deze denkpatronen en deze strevingen bepaald zijn door de grotere groep, waarin de Rwandese boer zich beweegt, noemen wij zulks cultuur. Deze cultuur is mede bepalend voor zeer fundamentele noties en percepties, zoals deze over de tijd, de rol van de vrouw, de fertiliteit, de dood, enz. Eigenlijk weten wij als Europeanen weinig over hoe de Afrikaan denkt. En wij doen ook weinig inspanning, en geven ook weinig geld uit, om het te leren. Zo geven wij honderden miljoenen uit om in expert-systemen de mentale reactie-ketens van wevers, spinners en hoogovenarbeiders te simuleren in computer-programma's. Maar om de Bantoe-filosofie te verstaan moeten wij nog steeds teruggrijpen naar het werk van Pater Tempels als basiswerk. Wij geven miljarden uit aan biotechnologisch onderzoek, maar zeer weinig aan onderzoek over de wijze waarop de landbouwers van Centraal-Afrika deze zullen toepassen. Alhoewel deze stap even belangrijk is als het bedrijfsklaar maken en patenteren van wetenschappelijk onderzoek. Met de ellebogen voelen wij aan dat zulks ethisch eigenlijk niet verantwoord is en dat de economische calculus en onderlinge machtsverhoudingen tussen staten en machtsblokken niet alleen kunnen bepalen op welke wijze de kosten van onderwijs en onderzoek dienen gefinancierd te worden en de overeenkomstige baten verdeeld.

Culturele betrekkingen van hun kant steunen in wezen op wederzijdse wil tot begrip en verstandhouding, en worden als dusdanig verondersteld losser te staan van ruiltransacties en machtsverhoudingen. Met andere woorden, cultuur en cultuurpolitiek zijn op directere wijze vatbaar voor ethische overwegingen.

Ik weet wel dat de cultuur, bijna per definitie, bewarend is omdat cultuur het «ik» en het «wij» van gisteren poogt te overbruggen met dat van nu en morgen. Cultuur is derhalve weerspannig en het is goed dat wij ons daarvan bewust zijn om te vermijden dat averechtse reacties en afweermechanismen worden opgeroepen, die hun oorsprong vinden in de angst en die kunnen

uitgroeien tot moeilijk geneesbare kankergezwellen in de geest. Angst, die de andere doet aanvoelen als gevaar, bedreiging en vijand.

Maar deze angst om te veranderen en het creëren van vijandbeelden bestaat zowel aan Europese als aan Afrikaanse zijde. Cultuuranthropologen hadden het in het verleden over acculturatie als een eenmalig transitie-proces van een primitieve maatschappij naar de alleenzalmakende moderne, Europese cultuur. De benaming van deze vakdiscipline en de overeenkomstige literatuur is in dubbel opzicht misleidend. Vooreerst is de Europese cultuur niet alleenzalmakend en vervolgens is ook de Europese cultuur aan een voortdurende acculturatie toe. *Cultural adjustment* zou men dit kunnen noemen.

Reeds Hegel heeft er op gewezen dat er een *lag* bestaat tussen onderbouw en bovenbouw, tussen materiële en geestelijke ontwikkeling. Marx heeft er aan toegevoegd dat deze dialectische interactie tussen geest en materie *in se* conflictueel is en gepaard gaat met spanningen, zich zeer traag ontlaadt in buitensporig, maar onvermijdelijk geweld. Maar zowel Hegel als Marx zagen de fasen tussen opeenvolgende revoluties als zeer lang. De technische veranderingen, waaraan de cultuur zich moet aanpassen, volgen zich in ons tijdperk echter zeer snel op en zijn een bijna permanent aanwezig gegeven. Bovendien staat de geest en cultuur van de vorige fase niet in conflict met de materie van een nieuwe fase of generatie, maar met de geest en cultuur van een nieuwe fase. Deze laatste, eerder kryptische uitspraak of bewering zal ik pogen in het verder verloop van mijn betoog te argumenteren.

Tenslotte nog een aantal daaraan verbonden bemerkingen. Ten eerste, vond in de geest van Hegel en Marx de conflictuele dialectiek zijn oorsprong in het centrum van de wereld en niet in de periferie. Voor hen was dit hun vaderland Duitsland. De periferie werd enkel in de revolutie medegesleept. Nu ligt de bron van het conflict zowel in de periferie, waar zich een bevolkingsexplosie voordoet, als in het centrum, waar zich een explosieve groei van de welvaart voordoet, die zijn oorsprong vindt in een explosieve ontwikkeling van de techniek. Ten tweede, zo de bronnen van conflicthaarden territoriaal aanwijsbaar zijn, dan zijn zij niet meer territoriaal begrensaar. Zij kunnen niet meer ingedijkt worden door territoriale afbakening en afscherming. Alle externe veranderingen leiden onmiddellijk tot onontbeerlijke en onvermijdelijke interne veranderingen. Zo leidt de bevolkingsexplosie in Afrika of de oorlogen in Vietnam-Cambodja onmiddellijk tot migratiestromen van vluchtelingen en bezitslozen, die ons dwingen tot aanpassingen in de cultuur en de cultuurpolitiek. Ten derde, de toekomst is, in tegenstelling met wat Hegel en Marx dachten, niet voorspelbaar. Dit verhoogt het gevoel van onzekerheid en angst. De revolutie die Marx voorspelde was in wezen nog geruststellend. Zij was immers niet enkel voorspelbaar maar leidde bovendien binnen in een utopische wereldgemeenschap. Nu weten wij dat zulks niet juist is. Alle ontwikkeling is contingent. Iets kon en kan zijn zoals het was of is, maar het kon of kan evengoed anders zijn. Om het in termen van logica uit te drukken : alle oordelen kunnen waar of onwaar zijn.

Als het voorgaande juist is dan zal België, meer bepaald de cultuurgemeenschappen in dit land, veel meer aandacht moeten besteden aan de buitenlandse politiek en de ontwikkelingssamenwerking, wat vermoedelijk inhoudt dat aan de Gemeenschappen en Gewesten staatsrechtelijk een deel verantwoordelijkheid en bevoegdheid op dit vlak wordt toegewezen. Waarom, bijvoorbeeld, het gat tussen de .30 en de .70 niet laten opvullen door Gemeenschappen en/of Gewesten in vooraf met de Centrale overheid afgesproken concentratiegebieden? Ten tweede, zal België, het land dat bij uitstek de kunst verstaat om sociale en culturele conflicten door overleg en aanpassing van politieke structuren aan de bron te ontmijnen, ook voor materies als vluchtelingen en migranten, aangepaste en geëigende overlegstructuren en politieke instellingen moeten uitdenken. Het verbaast mij dan ook dat België, dat zo ingenieus is in het bedenken van aangepaste structuren op sociaal en communautair vlak, zo amateuristisch tewerk gaat waar het, bijvoorbeeld, het vluchtelingen- en migrantenvraagstuk betreft.

Het menselijk kapitaal

Ik kom nu eerst even terug op begrippen verband houdend met de factor menselijk kapitaal. Zoals reeds gezegd is de term «opleiding» te beperkt : het refereert al te uitsluitend naar beroepsopleiding. Het begrip *human capital* of «menselijk kapitaal» is ruimer : naast het beroepsvormend onderwijs is er het algemeen vormend onderwijs. In beginsel wordt algemeen vormend onderwijs gedefinieerd als de cycli, die voorbereiden op een daarop volgende cyclus, terwijl beroepsvormende opleiding bestaat uit de cycli, die een onmiddellijke voorbereiding zijn op de intrede in het beroepsleven na de beëindiging van de studies. Algemeen vormend onderwijs laat meer plaats en speelruimte voor vakken uit de humane wetenschappen. Beroepsvormend onderwijs besteedt meer tijd aan technische vakken en bekwaamheden.

Als dusdanig is het universitair onderwijs steeds beroepsvormend, maar in hoeverre deze opleiding een pakket aan vakken uit de humane wetenschappen dient in te sluiten, zal wel steeds een twistpunt blijven. Overigens is het als discussiepunt ook niet onbelangrijk in het licht van hetgeen ik over het verband tussen techniek en cultuur heb gezegd.

De lagere cyclus van het secundair onderwijs is in België per definitie algemeen vormend, gezien de schoolplicht toelaat een hogere cyclus van het secundair in te richten, die ofwel beroepsvormend ofwel algemeen is. In Afrika kan deze cyclus, gezien de lage participatiegraad van de jeugd op het lager secundair niveau, enkel voor een beperkte groep algemeen vormend zijn.

Ook over de kwalificatie en inhoud van het lager onderwijs in de ontwikkelingslanden kunnen vragen worden gesteld, omdat de meeste kinderen na de voltooiing van het lager onderwijs zoeken een beroep uit te oefenen in een of andere bedrijfstak. Vijftien-twintig jaar geleden was dit bijna

uitsluitend de landbouw, wat aanleiding gaf tot een levendige redetwist over de zogenaamde ruralisatie van het onderwijs.

De term «ruralisatie» is echter te beperkt, eerder ongelukkig gekozen en niet zo erg geschikt om het achterliggende probleem juist te stellen. Hij is te beperkt wat betreft de soort die hij omspant. Immers, veel van de leerlingen of oud-leerlingen van de plattelandsscholen verhuisden en verhuizen naar de stad om er in de informele sector terecht te komen. Deze stedelijke informele sector is in de economische ontwikkeling buitengewoon belangrijk geworden en vergt een aangepast onderwijs, dat gericht is op activiteiten in de handel en artisanat, en eigenlijk onder de koepel van de volwassenvorming valt, waarbij geëigende technieken van kennisoverdracht moeten worden toegepast.

De term «ruralisatie» is ongelukkig gekozen. De ruralisatie beoogde immers niet enkel aan de plattelandskinderen een meer praktische opleiding te bezorgen, die overigens van nutte zou zijn bij de ontwikkeling van de landbouw, maar wou tevens de kloof tussen gezinsmilieu en schoolmilieu, tussen school en lokale gemeenschap, overbruggen door de taal en het ideeëngoed, die binnen de school werden gehanteerd, dichter te laten aansluiten bij de cultuur van de lokale gemeenschap. Eigenlijk is dit een breder en overigens interessanter probleem dan dat van de ruralisatie. Het betreft, enerzijds, de verhouding tussen onderwijs en cultuur, anderzijds, de verhouding tussen nationale staat als politieke instelling en de regionale culturen, al dan niet territoriaal omgrensbaar, al dan niet als politiek bestuursniveau erkend.

Hierbij is er een wezenlijk onderscheid tussen stad en platteland. Op het platteland, waartoe ook de regionale ontwikkelingspolen behoren, speelt de afbakening en toewijzing van land, ruimte en territorium een grotere rol. Verder is de cultuur, nog meer dan in de stad, gericht op bewaring en niet op verandering. De stedelijke cultuur is in wezen anders dan de landelijke : zij is pluri-cultureel, heeft gedeeltelijk met de culturele tradities en de sociale structuren van de streek van herkomst gebroken, is meer gericht op aanpassing. Zij heeft als *melting pot* voor de communicatie tussen groepen nood aan een *lingua franca*, die hetzij een autochtone, hetzij een internationale taal kan zijn. Wat de economische activiteit betreft, valt zij uiteen in een moderne sector en een informele sector. Maar deze informele sector is minder en minder traditioneel. De term *informal* is dan ook juister dan de term *traditional*. Wat burgerrechten, politieke en mensenrechten betreft, primeert in de metropolis in beginsel niet het criterium van het territorium en de cultuur van afkomst of herkomst, maar de persoon ongeacht zijn streek, staat of cultuur van herkomst. Het is niet onmogelijk dat één van de fouten die het Zuid-Afrikaanse regime gemaakt heeft ligt in het feit dat zij het wezenlijke verschil tussen de politieke organisatie van stad en platteland niet heeft onderkend. Misschien had het zoals België moeten pogen een onderscheid te maken tussen persoonsgebonden en territoriaal gebonden materie. In de praktijk werd in de Lage Landen dit onderscheid reeds in de Middeleeuwen toegepast als middel

van conflictregeling en bevoegdheidsafbakening. Het is de toehoorder onder-tussen misschien opgevallen dat ik angstvallig het woord «ras» of «etnie» vermijd. De reden daartoe is eenvoudig. Ik vind de opdeling van de menselijke soort in rassen een classificatie, die leidt tot een *non-solution* op het vlak van de interne politieke ordening van landen zoals België, Rwanda, Zaïre en Zuid-Afrika.

Onderwijs op academisch niveau kan niet losgekoppeld worden van het wetenschappelijk onderzoek, vroeger een bijna uitsluitend academische bezigheid, heden niet meer denkbaar zonder de samenwerking met de industrie. En wie in de huidige constellatie het woord privé-sector gebruikt, kan niet om de transnationale ondernemingen heen, die op het vlak van de nieuwe technologieën en de transfer van deze technologieën een doorslaggevende rol spelen.

Het belang van wetenschappelijk onderzoek en de toepassing van nieuwe technologieën

De *stationnary state* die Ricardo als evenwichtsmodel beschreef is logisch en wiskundig slechts toepasbaar als de bevolking zich via hoge sterfte, epidemieën en oorlogen aan een constante of stagnerende voedselvoorraad aanpast. Bovendien impliceert dit model dat het overgrote deel van de bevolking rond het subsistentieniveau blijft hangen.

Vermits wij om ethische redenen de premissen van deze evenwichtssituatie verwerpen, is de wereldeconomie verplicht te blijven groeien aan een tempo dat minstens de bevolkingsgroei overtreft. Dit kan slechts door een onafgebroken stroom van innovaties op technologisch vlak en een voortdurende aanpassing op politiek en cultureel vlak. Voor de wetenschap is deze uitdaging een wedloop tegen de tijd. De metafoor, die toepasselijk is op onderwijs en onderzoek, is niet meer de marathon, maar de estafette-koers, waarbij de wetenschapper tot zijn, laten we zeggen, 35ste, zijn aanloop neemt, enkele jaren aan de spits loopt om daarna de fakkel door te geven aan de eerstvolgende generatie. Vandaar dat generaties zich steeds sneller opvolgen of zouden moeten opvolgen. Zoals reeds aangestipt schakelt de cultuur zich hier veel trager om dan de techniek. Zelfs de onderwijswereld heeft het moeilijk de tred van de technische vooruitgang bij te houden. Het vergt vanwege het onderwijzend personeel een voortdurende omscholing en bijscholing.

Een ander uiterst belangrijk verschijnsel in de recente ontwikkeling is het feit dat de mens in deze technische vooruitgang ten overstaan van de machine een steeds doorslaggeven-der rol is gaan spelen. Lange tijd werd de machine aanzien als verstolde technische vooruitgang (*embodied technical change*), als duurzaam drager van vooruitgang. Vroeger kon een land met een hoge fysische kapitaalgoederenvoorraad per inwoner zich zeker voelen gedurende lange tijd

welwend te zullen zijn. Dit is niet meer het geval. De levenscyclus van een machine is immers zeer kort geworden. Ook machines volgen zich op in steeds sneller opeenvolgende generaties of «vintages». En op het domein van machines is alleen de laatste «vintage» goed. Wie de technologie van de machine niet beheerst, staat in tien jaar met een verouderd machinepark, waarvan de produkten niet meer verkoopbaar zijn en de sociaal-economische waarde negatief.

Dit geldt voor de industrie, maar evenzeer voor de mijnbouw. Bovendien is de mijnbouw een al te smalle basis voor de uitbouw van een welvaartsstaat. Het aandeel van de waarde van grondstoffen zoals ruwijzer, onbewerkt koper, aluminium, hout, enz., in de eindwaarde van een produkt daalt alsmaar tegenover het aandeel van de veredeling en de verhandeling. Alleen al een analyse van de betalingsbalans van de grondstofproducerende landen in Zwart Afrika leert ons dat zij verliezen op de dienstenbalans wat zij aan overschot hebben op de handelsbalans. Bovendien wordt de link tussen ontginning en verwerking steeds losser. Deze tendenzen zullen zich verder doorzetten naargelang het onderzoek op het domein van de nieuwe materialen vruchten aflevert en in industriële projecten wordt vertaald. Dit houdt in dat een land met een comparatief voordeel in de ontginning van een grondstof niet meer noodzakelijkerwijze een comparatief voordeel heeft in de industriële verwerking, wat een van de premissen was van de UNCTAD-resoluties in verband met het tweede luik van het ICP. Hetzelfde geldt, *mutatis mutandis*, voor de landbouwgrondstoffen en voedingswaren. Als Malesië, behorend tot de ontwikkelingspool van de Pacific Rim, er in geslaagd is competitief te blijven op het domein van de rubber en Zwart Afrika gedeeltelijk heeft weten te verdringen op het domein van de palmolie en de cacao, dan is dit omdat onderwijs- en onderzoekscentra op de voor hen kritische vakdomeinen evenwaardig zijn aan de Europese en Amerikaanse instellingen, en dit land verkoopsnetten heeft uitgebouwd die competitief zijn met de onze. Als economen zich zorgen maken omtrent de mogelijk al te lange stilstand in de verdere uitbouw van fysisch en menselijk kapitaal in Zuid-Afrika, dan is dit niet noodzakelijkerwijze ingegeven door het egoïsme van de *homo economicus*, maar omdat wij vrezen dat deze langdurige stilstand de potentiële rol van dit veelbelovend land als ontwikkelingspool voor het geheel van Zuidelijk Afrika in het gedrang zou kunnen brengen.

Zoals ik reeds heb aangestipt, lijkt het mij onredelijk dat de financiering van de kosten van onderwijs en onderzoek en de verdeling van de baten van de technische vooruitgang uitsluitend zou gebeuren op grond van bestaande ruiltransacties en politieke machtsverhoudingen, zoals dit, bijvoorbeeld, gebeurt in de GATT-onderhandelingen. Kan de dimensie cultuur hier gemakkelijker elementen uit de ethische dimensie van de mens ondervangen en expliciteren? Ik geloof van wel en zal dit in het laatste deel van mijn exposé trachten te verduidelijken.

De overdracht van nieuwe waarden door middel van cultuurpolitiek

Zoals reeds gezegd in de inleiding, is het bredere referentiekader, waarbinnen een technologie zijn plaats vindt, de cultuur. Deze cultuur omvat een geheel van geëxpliciteerde en niet-geëxpliciteerde oordelen, vooroordelen, veronderstellingen en vooronderstellingen omtrent verschijnselen en gebeurtenissen, die zich voordoen, *primo*, in de mij omringende natuur en kosmos, *secundo*, in mijn ik als singulier subject, *tertio*, in de groep waartoe ik behoor. Elke «ik» is element van een deelverzameling, die ik kan aanduiden als micro-groep, meso-groep en macro-groep. In het kader van dit betoog zal ik de macro-groep situeren op het niveau van de wereldstreek, meer bepaald het oude Europa en het jonge Zwart Afrika. Het micro-niveau situeer ik op het vlak van de cultuurgemeenschappen en taalgroepen, het meso-niveau op het niveau van de nationale staten, zoals wij deze uit het toevallige en grillige verloop van de geschiedenis als erfenis hebben ontvangen. De unie van alle elementen op elk van de niveau's is telkens de universele gemeenschap of de menselijke soort. Zoals mijn «ik» singulier is, is ook elke groep singulier en uniek. Bovendien is elke groep contingent in de filosofische betekenis van het woord, d.w.z. dat hij evengoed anders had kunnen zijn. Ware de algemene leerplicht voor het lager onderwijs, zoals deze door Maria-Theresia bij ordonnantie van 1763 in de Zuidelijke Nederlanden bij wet werd opgelegd, in 1830 door het jonge, unionistische België overgenomen met het Frans als voertaal, dan hield ik mijn tussenkomst van vandaag nu waarschijnlijk in het Frans, dan had geen enkele aanwezige nood gehad aan simultaanvertaling en moesten de aanwezige zwarte Afrikanen uit Zuid-Afrika niet de emotieve remmingen overwinnen, die zij tegen het Nederlands hebben omdat deze taal geassocieerd is met de apartheidspolitiek van de Afrikaanse Boers en de Nederduits Gereformeerde Kerk. Het is echter zinloos de geschiedenis anders te willen zien dan zij in werkelijkheid is verlopen. Wij moeten derhalve de uitkomst van de geschiedenis aanvaarden zoals zij is verlopen. Dit impliceert dat wij onszelf en de anderen, zowel als persoon dan als groep, aanvaarden als existentieel gegeven. Slechts dan kunnen wij uit de veelheid van toekomst-mogelijkheden, die zich als haalbare potenties aftekenen, deze kiezen en nastreven die ons het meest billijk en rechtvaardig voorkomen en deze dan ook als waarden doorgeven in het onderwijs en de opvoeding. De socialisering of internalisering van waarden en gedragspatronen tegenover anders-zijnden en anders-denken op deze planeet, die ons dorp is, lijkt mij even belangrijk zoniet belangrijker dan de kennis omtrent boekhouding en commercie. Dit moet in de eerste plaats gebeuren op het tijdstip van de levenscyclus waarop waarden worden geïnternaliseerd en dat is de jeugdperiode. Maar ook de volwassenvorming mag niet worden verwaarloosd, precies omdat de snelle ontwikkeling leidt tot een juxtapositie van oudere en jongere generaties, die

sterk van elkaar verschillen, maar samen leven en elkaar beïnvloeden. In een tijdperk waarin de beeldcultuur overwegend is, spelen de audiovisuele media in deze volwassenvorming ongetwijfeld een grote rol.

Tot daar enkele summiere beschouwingen in verband met het ongemeen brede probleem van onderwijs en ontwikkeling.



De H. M. LECHAT

Professor aan de «Université Catholique de Louvain»
Geassocieerd lid van de Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen

M. M. LECHAT

Professeur à l'Université Catholique de Louvain
Membre associé de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer

Santé et développement *

par

M. LECHAT **

MOTS-CLÉS. — Développement ; Santé.

RÉSUMÉ. — La Stratégie de la Santé pour Tous, telle que préconisée par l'OMS, vise à répondre à la situation, plus dramatique de jour en jour, des populations des pays pauvres. Concept de solidarité collective, cette stratégie procède d'un idéal démocratique. La mise en œuvre de cette stratégie, basée sur les soins de santé primaires, se heurte à une série de difficultés : approche multisectorielle, engagement politique sans réserve, mobilisation des ressources locales, participation des populations, coût. La situation est aggravée par le problème du remboursement de la dette. On essaie aujourd'hui de recentrer les soins de santé primaires dans trois directions : renforcement des soins de référence, rôle donné à la famille et surtout aux femmes, diversification des ressources de financement. Les perspectives de succès à long terme ne sont pas encourageantes.

SAMENVATTING. — *Gezondheid en ontwikkeling*. — De «Strategie van de Gezondheid voor Allen», zoals ze door de WGO aanbevolen wordt, heeft als doel te verhelfen aan de situatie van de bevolkingen van de arme landen, die elke dag dramatischer wordt. Deze strategie, opgevat als een gemeenschappelijke solidariteit, ontstond uit een democratisch ideaal. De uitvoering van deze strategie, gebaseerd op de primaire gezondheidszorgen, stoot op verschillende moeilijkheden : multi-sectoriële benadering, volledig politiek engagement, mobilisatie van de lokale middelen, deelneming van de bevolking, kostprijs. De aflossing van de schuld verergert de situatie nog. Men tracht vandaag de primaire gezondheidszorgen terug te brengen tot drie gebieden : versterking van de referentiezorgen, rol van de familie en vooral van de vrouw, verscheidenheid van financieringsmiddelen. De succespectieven zijn, op lange termijn, niet rooskleurig.

SUMMARY. — *Health and Development*. — The health situation in the poor countries of the World is increasingly deteriorating. The Strategy of Health for All advocated by WHO aims at correcting the situation in a general vision of human solidarity

* Lecture faite à la séance académique organisée à l'occasion de l'attribution du Prix international Roi Baudouin pour le Développement 1990 au Kagiso Trust (Bruxelles, 6 décembre 1990).

** Membre associé de l'Académie ; Département d'Épidémiologie et de Médecine préventive, École de Santé publique, Université Catholique de Louvain, Clos Chapelle-aux-Champs 30, B-1200 Bruxelles (Belgique).

and democracy. The implementation of this strategy is meeting with a number of difficulties : multisectoral approach, firm political commitment, mobilization of local resources, community participation, cost. The situation is even made worse by the debt. It is now considered essential to refocus the effort by strengthening the intermediate reference level for health care, increasing the participation of the family, especially the women, and diversifying the sources of financing. The perspectives of success in the long term are questionable.

*
* *

On dit parfois que le concept de développement, d'origine récente, n'a fait que remplacer d'autres termes, tout aussi respectables en leur temps : évangélisation, civilisation, colonisation. Appréciation un peu brutale, injuste aussi. Les missionnaires, les soldats et les ingénieurs remplacés par des experts. Le concept de développement est cependant neuf en ceci qu'il globalise les problèmes. Il reflète une préoccupation pour le bien commun, pour l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble. Le développement doit répondre à l'acquis historique, aux soucis actuels, et aux aspirations vers l'avenir des individus concernés, dans le respect de leur propre culture. Il surgit du «dedans» et n'est pas imposé du «dehors». À cet égard, le développement me paraît indissociable, sinon dans les faits, tout au moins dans son inspiration, de l'idée démocratique.

Le concept de santé, tel que nous l'entendons aujourd'hui — santé pour tous — est nouveau, lui aussi. Traduction de la charité individuelle en solidarité collective, il procède également de l'idée démocratique.

Développement et Santé? Développement du Tiers Monde, où vivent 75% de la population de la planète, avec 86% des naissances? Santé pour tous? Dans ces pays dits en développement, 100 millions d'enfants en dessous de 5 ans souffrent de malnutrition protéino-calorique. Selon le Dr Mahler s'adressant à l'Assemblée générale des Nations Unies, lorsqu'il était directeur général de l'Organisation Mondiale de la Santé : «Chaque année, 5 millions d'enfants meurent de diarrhée». En Afrique subsaharienne, la probabilité qu'un enfant n'atteigne pas son cinquième anniversaire est 25 fois plus élevée que dans les pays industrialisés. Le risque qu'une femme meure en couches y est 100 à 500 fois ce qu'il est en Europe Occidentale.

Bon an, mal an, dans le Sud-Est Asiatique, 500 000 enfants développent, faute de vitamine A, des troubles oculaires graves, prélude à la cécité. Deux milliards six cent millions d'hommes sont exposés à la malaria, deux cent millions souffrent de schistosomiase. Ajoutons-y la lèpre, la trypanosomiase (maladie du sommeil), certaines graves maladies épidémiques autrefois jugulées, et demain le SIDA. Devant ce tableau funèbre, que faire?

Les stratégies du passé, campagnes de masse concentrées sur une ou plusieurs maladies considérées comme fléaux sociaux, pour efficaces qu'elles aient été,

sont aujourd'hui périmées. Basées dans une certaine mesure sur la contrainte, elles sont qualifiées, péché suprême, de stratégies «verticales», ce qui les rend anathèmes. Par nécessité, devant l'urgence, on y reviendra peut-être.

L'approche, aujourd'hui, est horizontale. La santé, la mauvaise santé, fait partie de ce que l'on a nommé le «système social de la pauvreté» caractérisé par une constellation de facteurs interdépendants parmi lesquels :

1. La pauvreté extrême de la majorité de la population ;
2. Le souci dominant de la survie quotidienne et la malnutrition ;
3. La diffusion des maladies transmissibles ;
4. Le faible niveau d'alphabétisation et l'absence de personnel qualifié ;
5. Les structures administratives déficientes ;
6. La résistance au changement, liée à l'absence d'éducation et à des facteurs démographiques ;
7. La diversité ethnique et l'instabilité politique.

La gestion de la santé est dès lors une affaire multisectorielle, car une mauvaise santé est tout autant le résultat du sous-développement qu'un facteur de ce sous-développement. Dans le cadre d'une philosophie sociale du développement, dite des besoins élémentaires («strategy of basic needs»), la santé pour tous devient à la fois un effet en soi et un instrument du développement.

L'époque était mûre. Vint 1978, et l'énoncé par l'OMS et l'UNICEF, lors de la conférence historique d'Alma-Ata, de la Stratégie de la Santé pour Tous, basée sur les soins de santé primaires : volonté participative des individus, engagement de la communauté, intersectorialité, accent sur la prévention, technologie appropriée, respect de la culture, dans une formule fort bien étudiée, qui devait allier l'efficacité et l'équité.

Les soins de santé primaires sont dès lors bien davantage qu'une stratégie de la santé, ils sont une philosophie ainsi qu'en témoigne leur définition : «(Ils sont) le facteur-clé de l'instauration dans un avenir prévisible d'un niveau de santé acceptable à travers le monde entier dans le cadre du développement social et dans un esprit de justice sociale». Tout ceci s'inscrit dans l'optique du respect des Droits de l'Homme.

La Déclaration d'Alma-Ata a donné une impulsion considérable à l'objectif dit de «La Santé pour Tous». Les gouvernements du monde entier l'ont ratifiée en 1981, en promulguant la «Stratégie globale de la Santé pour Tous en l'An 2000».

Le concept est admirable. Il procède d'une grande et juste vision, en accord avec la définition bien connue de la santé proposée par l'OMS : «Un état de complet bien-être physique, mental et social, et non seulement l'absence de maladie ou d'infirmité». Le but est ambitieux. Les théologiens ont un mot pour qualifier un but aussi impalpable — ils appellent cela de l'eudémonisme.

Certains écueils, et non des moindres, sont toutefois apparus chemin faisant dans la mise en œuvre de cette stratégie. L'approche des soins de santé primaires suppose un engagement politique sans réserve. Basée sur la prise de conscience du droit à la santé par les masses, elle met l'accent sur le contrôle, par celles-ci, des services de santé, et devient ainsi un facteur de démocratisation. C'est sans doute le cas pour les réseaux de soins de santé primaires mis en place en Afrique du Sud sous l'égide de NAMDA (National Medical and Dental Association). Il y a toutefois loin de la coupe aux lèvres, d'une résolution en séance plénière, à Genève, à l'application réelle sur le terrain. Les gouvernements ont parfois baptisé à leur guise de soins de santé primaires ce qu'ils ont bien voulu.

L'aspect multisectoriel aussi est gênant. Voilà la santé devenue une affaire d'irrigation et de cultures, d'écoles, de logement, d'éducation féminine, d'emploi, de salaires, de media, et j'en passe. Feu sur tous les fronts. Et rien n'est plus vrai, c'est ainsi qu'il faut agir. Hélas, pour la plupart des gens, responsables politiques y compris, la médecine consiste à soigner des malades, tout au plus à vacciner. Qu'est-ce que cette santé, sommaire à première vue dans ses aspects tangibles, mais complexe dans ses exigences, qui tout à coup rejette son côté magique et rassurant pour en appeler à la responsabilité de chacun? Par surcroît, pour l'«establishment» médical formé à l'occidentale et imbu de technologie, cette médecine-là n'est qu'une parodie mettant en péril sa raison d'être, son prestige et son pouvoir.

Même là où la politique des soins de santé primaires a été loyalement appliquée, des difficultés ont été rencontrées. L'initiative doit venir de la base. Les acteurs principaux sont les agents de santé communautaires et la communauté. Que n'a-t-on pas écrit sur les agents de santé communautaires, inspirés des médecins chinois à pieds nus, sur leur sélection, leur motivation, leur formation, leur rémunération, leur supervision : version occidentale d'un scénario extrême-oriental aux lendemains incertains. Quant à la participation de la communauté, pour qu'elle soit réelle, elle ne peut être imposée, dirigée, soufflée ni même chuchotée du sommet. La participation de la communauté porte en elle-même sa propre contradiction lorsqu'elle devient un paramètre supplémentaire et abstrait dans le processus de la planification. La seule réelle participation de la communauté, ce n'est ni en Corée du Nord ni à Cuba que je l'ai vue, c'est en Afrique du Sud, dans les «townships». C'est là où il n'existe rien, ni discours ni programmes, que l'on voit éclore des initiatives, jamais tout à fait innocentes à vrai dire, de tous genres, maternités, dispensaires, crèches, soins d'urgence, manifestations de collaboration et de solidarité. C'est, parmi d'autres, l'un des grands mérites du Kagiso Trust, d'avoir su présider à l'éclosion de ces initiatives, et d'avoir pu les regrouper. La participation de la communauté devient réellement authentique, apparaît à l'état pur, lorsqu'elle est le fruit de la frustration et de la nécessité.

Modèle idéal, certes, les soins de santé primaires se sont révélés malaisés à instaurer sur une grande échelle, d'autant que les conditions institutionnelles, géographiques et politiques varient grandement selon les pays. Les prototypes dont on s'était inspiré — toujours les mêmes, répétés à satiété dans la littérature — avaient bénéficié de circonstances particulières, souvent au départ l'ardeur d'une personnalité charismatique. Mais les leaders charismatiques ne peuvent être clonés, multipliés à l'infini.

À cet égard, j'aimerais formuler une remarque en passant : si la santé est interdisciplinaire, il est en tout cas une contribution qui fait singulièrement défaut, celle des anthropologues. Et par anthropologue je n'entends pas ceux qui sont habiles à démêler la pensée sauvage, mais aussi ceux — ils n'existent guère — qui étudieraient l'écologie bureaucratique, les économies et les structures parallèles, et aussi les fétiches, les slogans — les paradigmes, pour employer un langage sérieux — des uns et des autres, au Nord comme au Sud.

Les soins de santé primaires sont aussi coûteux, fort coûteux. L'illusion fut de croire qu'on eût pu à la fois atteindre à la plus grande efficacité dans la plus grande équité. Or, il n'est jamais possible en mathématiques de maximiser simultanément deux fonctions indépendantes.

Malgré l'élan formidable donné par la Déclaration d'Alma-Ata, et la justesse des vues exprimées, on perçoit aujourd'hui un certain découragement. On doute. On cherche des aménagements. On voit même pointer une théorie nouvelle, une tentative un peu diabolique de récupération, celle dite des «Soins de Santé sélectifs», qui sacrifierait l'équité à l'efficacité. À chacun selon ses moyens et les priorités. C'est l'équité statistique, et les soins selon les catégories prioritaires de maladies, oubliant que priorité ne signifie pas exclusivité.

La situation est aggravée par le problème de la dette. Il faut d'urgence trouver des solutions qui minimisent les coûts.

La tendance qui se dessine à présent est de recentrer les soins de santé primaires dans trois directions. D'abord, en renforçant le système au niveau secondaire, celui des soins de référence, trop négligé jusqu'à présent (les «soins de santé de district»). Ensuite, en octroyant un rôle prédominant à la famille, et surtout aux femmes, considérées à tort ou à raison comme les principaux agents de changement social. Enfin, en diversifiant les sources de financement, par la mobilisation des ressources informelles ou cachées, par la privatisation, et par un appel plus large au secteur non gouvernemental.

En attendant, il reste 463 semaines jusqu'à l'an 2000, échéance de la Santé pour Tous.

Il est à craindre qu'avec le remboursement de la dette, la crise de l'énergie, l'accroissement démographique, les catastrophes naturelles et l'instabilité politique, la situation ne soit alors guère différente de celle prédite par Robert Mac Namara en 1978 :

Some 600 million individuals at the end of this century will remain trapped in absolute poverty, a condition of life so characterized by malnutrition, illiteracy, disease, high infant mortality and low life expectancy, as to be beneath any reasonable definition of human decency.

Comment dès lors préparer le futur? Quelle sera alors la philosophie en cours, il est trop tôt pour le dire. Elle est peut-être déjà en route, cette philosophie, pas encore mûre pour entrer dans des formules et remplacer notre discours par un autre, mais déjà profilant l'avenir. Je voudrais toutefois souligner trois éléments qui se dégagent à l'horizon.

D'abord la contribution de la recherche et de la technologie : nouvelles méthodes de prévention et de traitement des maladies, y compris développement des systèmes de support, logistique, informatique et services. On assiste aujourd'hui à une explosion des connaissances scientifiques, accompagnée de la mise au point de techniques qui peuvent être modelées à tous les usages, y compris à celui des pays dits du Tiers Monde. La stratégie des soins de santé primaires a entraîné, sans doute à tort, un certain dédain non dénué de misérabilisme envers la technologie. On a mis l'accent sur la technologie appropriée («Small is beautiful») en oubliant qu'il y a aussi une technologie de pointe appropriée. Après tout, depuis un siècle, dans les confins les plus perdus, le microscope, technologie hautement de pointe, s'est révélé parfaitement approprié. Il y a là pour les scientifiques une piste de réflexion à explorer, et une mission à accomplir.

Ensuite, le développement soudain, voire fulgurant, d'une conscience écologique au niveau planétaire. Cette prise de conscience favorisera peut-être, même si l'on ne voit pas encore trop de quelle manière, une prise en charge de la santé dans une perspective plus large d'«Écologie de la Santé», respectant davantage les besoins perçus, les cultures et l'équilibre entre l'homme et l'environnement.

Enfin, mais ceci pourrait être un leurre tout autant qu'un espoir, la participation plus grande des organisations non gouvernementales, surtout locales, et de l'initiative privée aux efforts menés pour protéger et améliorer la santé. Cette approche de privatisation est très perceptible déjà, elle est même galopante dans le milieu international. Le danger est que, portée par les médias et débordée par l'opinion, une telle approche, si elle n'est pas maîtrisée, ne mène au rejet des actions réfléchies et à un sans-frontiérisme sauvage qui, en dépit d'une efficacité caritative ponctuelle indubitable, ne serait en fin de compte qu'un gigantesque alibi.

En tout état de cause, quel que soit l'avenir, la vision des soins de santé primaires restera, sinon comme une réalisation immédiate, tout au moins comme une inspiration, comme le but à atteindre à long terme dans l'optique de la Santé pour le Développement.



De H. M. BOSSUYT
Professor aan de Universitaire Instellingen Antwerpen

M. M. BOSSUYT
Professeur aux «Universitaire Instellingen Antwerpen»

Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten *

door

M. BOSSUYT **

TREFWOORDEN. — Mensenrechten ; Ontwikkelingssamenwerking.

SAMENVATTING. — De laatste jaren wordt in de Verenigde Naties meer en meer belang gehecht aan de mensenrechten, getuige het aantal belangrijke procedures waarmee men druk uitoefent op Staten die de mensenrechten schenden. Ook op Derde Wereldlanden wordt nu druk uitgeoefend, waardoor er een steeds grotere spanning ontstaat tussen ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. De schending van de mensenrechten op zichzelf mag echter geen reden zijn om ontwikkelingsprojecten stop te zetten. Een goedgerichte ontwikkelingssamenwerking die aan de basisbehoeften van de bevolking voldoet heeft immers een positieve invloed op de eerbiediging van de rechten van de mens. In geval van mensenrechtenschendingen moet de ontwikkelingssamenwerking herzien, maar niet opgeschort worden, want daardoor zou de bevolking tweemaal het slachtoffer zijn. Wel moet de ontwikkelingsbijstand meer gericht zijn op de bevordering van de burger- en politieke rechten, omdat deze aan een goede economische ontwikkeling ten grondslag liggen. Een land moet kunnen beschikken over bekwame en onafhankelijke juristen en rechtbanken en een politie die de mensenrechten verdedigt. Dikwijls is deze minimale infrastructuur onvoldoende aanwezig. Daarom zou meer bijstand moeten geleverd worden aan de rechtsfaculteiten, waar de toekomstige rechters, advocaten en politici gevormd worden. Ook moeten regionale mechanismen zoals de Afrikaanse Commissie voor de mensenrechten versterkt worden.

RÉSUMÉ. — *Coopération au développement et droits de l'homme.* — Ces dernières années, les Nations Unies attachent une importance grandissante aux droits de l'homme, comme en témoignent les nombreuses procédures avec lesquelles on fait pression sur les pays négligeant les droits de l'homme. On fait également pression sur les pays en développement, ce qui crée une tension de plus en plus forte entre la coopération au développement et les droits de l'homme. Le non-respect des droits de l'homme ne peut pourtant pas être une raison pour arrêter des projets de développement. Car une coopération au développement bien ciblée, qui répond aux besoins fondamentaux de la population, a une influence positive sur le respect des

* Lezing gehouden op de academische zitting georganiseerd ter gelegenheid van de toekenning van de Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk 1990 aan de Kagiso Trust (Brussel, 6 december 1990).

** Professor aan de Universitaire Instellingen Antwerpen ; Universiteitsplein 1, B-2610 Wilrijk (België).

droits de l'homme. Au cas où ces droits seraient bafoués, il faut revoir la coopération, mais pas la supprimer, car cela pénaliserait doublement la population. L'aide au développement doit bien être plus axée sur la promotion des droits civiques et politiques, ceux-ci étant à la base d'un véritable développement économique. Un pays doit pouvoir disposer de juristes et de tribunaux aptes et indépendants, ainsi que d'une police qui défend les droits de l'homme. Cette infrastructure minimale fait souvent défaut. Pour cette raison, il faudrait accorder une aide plus importante aux facultés de droit, où les futurs juges, avocats et politiciens sont formés. Des mécanismes régionaux tels que la Commission africaine pour les droits de l'homme devraient être renforcés.

SUMMARY. — *Development cooperation and human rights.* — In recent years the United Nations have attached increasing importance to human rights, as witnessed by many procedures putting pressure on countries neglecting human rights. Equally, pressure is put on developing countries, which creates more and more tension between cooperation and human rights. However, the non-respect of human rights cannot be made a reason for stopping development projects, as well-aimed development cooperation responding to the basic needs of the population has a positive influence on the respect of human rights. In the case where human rights are trampled underfoot, cooperation should be examined, but not cut off, as that would penalise the people twice over. Development aid should be aimed much more at promoting civic and political rights, these being the basis of real economic development. A country needs to have lawyers and competent and independent courts, as well as a police force which defends human rights. This minimum infrastructure is often absent. For these reasons, more aid should be given to the law faculties, where future judges, lawyers and politicians are formed. Regional mechanisms such as the African commission for human rights should be reinforced.

*
* *

Onder de objectieven van de Verenigde Naties worden zowel de bevordering van de economische ontwikkeling als de bevordering van de eerbied van de mensenrechten vermeld. Beide zijn uiteraard belangrijk en inspanningen moeten worden gedaan om zowel het ene als het andere te bevorderen. Soms — en ik zou zelfs durven zeggen vaak — ontstaat er evenwel een spanningsveld tussen beide objectieven, waarbij de vraag wordt gesteld of dan de voorrang moet worden toegekend aan het ene of het andere.

In de laatste jaren wordt gelukkig steeds meer belang gehecht in de internationale betrekkingen aan de mensenrechtendimensie. Traditioneel werden de internationale betrekkingen beheerst door overwegingen inzake vrede en veiligheid en inzake handelsbetrekkingen. De mensenrechten werden lange tijd verwaarloosd zowel in de multilaterale als in de bilaterale betrekkingen.

Daarin is geleidelijk aan verandering gekomen. Een grote stap vooruit werd gezet toen de leider van de belangrijkste wereldmogenheid — President Carter — de bevordering van de rechten van de mens tot een belangrijk objectief

van zijn buitenlands beleid uitriep. Ook in de Verenigde Naties zijn de mensenrechten een belangrijker plaats beginnen in te nemen. In de tachtiger jaren werd er aanzienlijke vooruitgang geboekt inzake de ontwikkeling van allerlei procedures, waardoor de internationale statengemeenschap mensenrechten pootte te bevorderen door druk uit te oefenen op Staten die zich aan schendingen bezondigen.

Het volstaat hier te verwijzen naar de ontwikkelingen zowel van procedures op conventionele grondslag (mensenrechtenverdragen) zoals het Comité van de rechten van de mens, het Comité inzake rassendiscriminatie en het Comité tegen foltering, als van de bijzondere procedures van de VN-Commissie voor de rechten van de mens zoals de «landgerichte» rapporteurs voor landen zoals Guatemala en El Salvador, Iran, Afghanistan en Roemenië — om er maar een paar te noemen — of de zogenaamde thematische procedures inzake onvrijwillige verdwijningen, willekeurige en standrechtelijke terechtstellingen, folteringen en godsdienstige onverdraagzaamheid.

Ook op het bilaterale vlak spelen de mensenrechten een steeds belangrijker rol. Mensenrechtenbekkernissen hebben een vooraanstaande rol gespeeld in de recente ontwikkelingen in Oost-Europa. Bovendien is het onmiskenbaar dat deze ontwikkelingen ook een weerslag hebben op de toestand in de Derde Wereld. Landen die zich vaak verscholen achter de brede rug van de Sovjetunie om een gebrek aan democratie en eerbiediging van de mensenrechten te pogen te verantwoorden met de verwijzing naar hun soevereine keuze van een éénpartijstaat naar Sovjetmodel, voelen zich nu verzwakt door het wegvallen van Sovjetsteun terzake.

Het wordt moeilijker aan de eigen bevolking voor te houden dat schendingen van de mensenrechten nu eenmaal noodzakelijk zijn om de economische ontwikkeling te bevorderen, terwijl onomstootbaar werd bewezen dat regimes die de persoonlijke vrijheid fnuiken daardoor juist een remmende invloed uitoefenen op deze belangrijke motor van economische ontwikkeling.

Ook de Westerse landen, die lang gehandicapt bleken door hun koloniaal complex en zich vaak verplicht achtten weerstand te bieden tegen Sovjetopbod, durven nu meer dan voorheen zich kritisch op te stellen tegenover de Derde Wereld aan wie zij bijstand verleenden die niet altijd doeltreffend aangewend wordt, terwijl deze zelfde landen zich vaak schuldig maken aan grove mensenrechtenschendingen.

In deze context ontstaat er een steeds grotere spanning tussen ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten die meer aandacht verdient teneinde ontsporingen en vergissingen te vermijden. Maar al te vaak wordt aandacht voor mensenrechten aanzien als een factor die de mate waarin ontwikkelingsbijstand wordt verleend negatief kan beïnvloeden, terwijl de noodzaak van een positieve benadering onvoldoende wordt onderkend.

Er mag nochtans niet uit het oog worden verloren dat goede ontwikkelingssamenwerking op zichzelf een positieve invloed uitoefent op de eerbiediging

van de rechten van de mens, weze het vooral op het domein van de zogenaamde economische, sociale en culturele rechten. De meeste ontwikkelingssamenwerking beoogt rechtstreeks de materiële behoeften van de bevolking te voldoen. Door bijstand in het onderwijs wordt het recht op onderwijs mede gerealiseerd. Door bijstand in de medische sector wordt bijgedragen tot de realisatie van het recht op gezondheid. Door het medewerken aan het scheppen van woongelegenheid en het uitwerken van urbanisatieplannen wordt het recht op woning gerealiseerd. Door het investeren in industriële projecten wordt werkgelegenheid geschapen die het recht op arbeid helpt realiseren.

Door samenwerking in het domein van de landbouw en, zo nodig, door het verlenen van voedselhulp, wordt gepoogd het recht op voedsel te verzekeren. Hierbij dient misschien wel opgemerkt te worden dat een verbetering of een herstel van de vervoersinfrastructuur in vele landen een blijvender positief effect met zich meebrengt dan voedselhulp die soms de plaatselijke landbouw alleen maar verder ontredert.

Samenvattend kan worden gezegd dat goede ontwikkelingssamenwerking die economische welvaart bevordert de voorwaarden schept die toelaten een sociaal zekerheidsstelsel uit te bouwen dat voor een zo groot mogelijk aantal mensen een zo groot mogelijke bevrediging van hun basisbehoeften moet mogelijk maken.

Het spreekt vanzelf dat alleen goede ontwikkelingssamenwerking, die de bevrediging van de basisbehoeften bevordert, verantwoord is. Ontwikkelingssamenwerking die alleen ten goede komt aan de machthebbers en een aantal bevoorrechte groepen is onverantwoord. Verkeerd aangewende ontwikkelingssamenwerking die nieuwe kunstmatige behoeften schept waaraan niet kan worden voldaan of die een land opzadelt met schulden wiens aflossing alleen maar ondraagbare lasten op de bevolking legt is nefast. Men vergeet soms dat er zogenaamde ontwikkelingssamenwerking is die een land verder in de onderontwikkeling duwt.

Ontwikkelingssamenwerking is evenwel een relatie tussen partners: een donorland en een ontvangend land. Het spreekt vanzelf dat alleen met de instemming van het ontvangende land ontwikkelingssamenwerking kan worden verstrekt. Het is echter het donorland dat er moet op waken dat alleen bijstand wordt verleend voor zover deze minstens onrechtstreeks het welzijn van de noodlijdende bevolking ten goede komt.

Projecten die geenszins de bevolking ten goede komen moeten worden afgewezen. Indien de bevolking evenwel voordeel haalt uit de bijstand dient deze — voor zolang het ontvangende land het mogelijk maakt — verder te worden gezet. Schendingen van mensenrechten door het ontvangend land zijn op zichzelf geen voldoende reden om de ontwikkelingsprojecten stop te zetten. Wel zal in geval van mensenrechtenschendingen de ontwikkelingssamenwerking met het betrokken land nauwkeurig gereëvalueerd moeten worden om na te gaan of sommige projecten niet eerder regime-ondersteunend zijn dan wel de bevolking ten goede komen.

Het is dus niet uitgesloten dat, in geval van mensenrechtenschendingen, sommige projecten zullen moeten worden opgeschort of dat althans de modaliteiten volgens dewelke de bijstand verleend wordt, zullen moeten worden herzien. Een vermindering van de ontwikkelingssamenwerking verleend door officiële organismen en een verschuiving naar niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking zal vaak voor de hand liggen.

In uitzonderlijke gevallen kan het onderbreken van bepaalde vormen van samenwerking een groot symbolisch belang hebben en een nuttig drukkingsmiddel zijn om wijzigingen in het mensenrechtenbeleid van het betrokken land te stimuleren. Er moet hiermede echter voorzichtig worden omgesprongen opdat de bevolking zelf niet het voornaamste slachtoffer zou worden. Het is immers niet verantwoord dat de bevolking aldus tweemaal gestraft zou worden : een eerste maal door de eigen regering die hun mensenrechten schendt en een tweede maal door de donor-regeringen die hen bovendien nog van bijstand zou beroven.

Soms wordt er wel eens verkeerdelijk van uitgegaan dat, wanneer de bevolking zou merken dat een verkeerde regeringspolitiek inzake mensenrechten ook nadelige gevolgen zou hebben voor de ontwikkelingssamenwerking, de bevolking aldus nog meer druk zal uitoefenen om deze regering of althans deze regeringspolitiek te wijzigen. Regeringen die de mensenrechten schenden zijn evenwel bijna steeds ondemocratische regeringen, waarop de bevolking dus gewoonlijk zeer weinig vat heeft. Deze regeringen trekken zich meestal weinig of niets aan van de nadelen die hun politiek voor de bevolking heeft. Hopen dat door een steeds verder gaande verslechtering van de levensvoorwaarden de bevolking dan wel zo erg geprikkeld zal zijn dat zij desnoods pogingen tot gewelddadige regimewijzigingen zal ondernemen, getuigt bijna steeds van gebrek aan realiteits- en verantwoordelijkheidszin. Om al deze redenen blijft het dus in de regel aangewezen om, in geval van mensenrechtenschendingen, ontwikkelingssamenwerking weliswaar te herzien, maar niet stop te zetten of zelfs maar op te schorten.

Dit wil geenszins zeggen dat mensenrechtenoverwegingen geen belangrijke rol dienen te spelen inzake ontwikkelingssamenwerking, wel integendeel. Dat ontwikkelingssamenwerking moet worden opgezet op een wijze die veelal de verwezenlijking van de economische, sociale en culturele rechten van de bevolking bevordert, werd reeds gezegd.

Meer aandacht moet evenwel worden gevraagd voor ontwikkelingsbijstand die ook de eerbiediging van burgerlijke en politieke rechten bevordert. Het is niet omdat mensen in economische onderontwikkeling leven dat zij willekeurig van hun leven en hun vrijheid mogen worden beroofd, dat zij mogen worden gefolterd, dat zij om hun politieke of godsdienstige overtuiging mogen worden vervolgd, dat hen moet worden verhinderd hun mening te uiten, verenigingen op te richten of er lid van te worden, of vreedzame vergaderingen te organiseren of bij te wonen.

Trouwens, meer en meer wordt men er zich van bewust dat een grotere vrijheid de mensen ertoe aanzet om economisch productiever te handelen en dat meer democratie een politiek leiderschap voortbrengt dat meer oog heeft voor de essentiële behoeften van de bevolking.

Opdat burgerrechten en politieke rechten zouden worden geëerbiedigd, moeten de voorwaarden worden geschapen die dit mogelijk maken. Essentieel hierbij is een minimale infrastructuur die onontbeerlijk is opdat een Rechtsstaat behoorlijk zou functioneren.

Opdat burgerrechten en politieke rechten zouden worden geëerbiedigd moeten er wetten zijn opgesteld door bekwame juristen, moeten er rechtbanken zijn bemand door bekwame en onafhankelijke rechters die ook over de materiële voorwaarden moeten beschikken om behoorlijk recht te kunnen spreken. Ook het politiekorps moet goed opgeleid zijn om schendingen van mensenrechten en allerlei vormen van corruptie te bestrijden.

Deze minimale infrastructuur is in heel wat ontwikkelingslanden onvoldoende aanwezig. Er moet onder meer bijstand worden verleend aan rechtsfaculteiten die niet alleen de toekomstige rechters en advocaten opleiden, maar ook vaak de toekomstige ambtenaren, diplomaten en politieke leiders die het ontwikkelingsbeleid van het land zullen bepalen.

Al het werk dat gedurende jaren verricht werd door ingenieurs, agronomen, wetenschappers, medici en leraars kan op korte termijn worden vernietigd wanneer het land inefficiënt bestuurd wordt. Heel vaak zijn het oud-studenten van rechtsfaculteiten die zoniet zelf de politieke leiders van het land worden, dan toch vaak behoren tot hun voornaamste raadgevers. Door zich voortijdig terug te trekken uit de juridische opleidingen werden er kansen verkeken om de gebrekkige werking van vele ontwikkelingslanden — vaak de voornaamste factor die de ontwikkeling belemmert — tegen te gaan.

Juridische bijstand kost nochtans bijzonder weinig. Geen dure apparaten, laboratoria en materiaal worden vereist. Alleen een behoorlijke bibliotheek, het verlenen van een aantal studiebeurzen en het zenden van een aantal permanente en visiting professoren. Voor weinig projecten valt de kosten/baten analyse zo gunstig uit. Alleen moet men soms wat verder durven zien dan de neus lang is.

Ook aan de training van rechters en hun materiële uitrusting, en de publicatie van wetgeving en rechtspraak dient meer bijstand te worden verleend. Hoe kan worden verwacht dat de wetten worden nageleefd als het voor bijna niemand mogelijk is er kennis van te nemen omdat er enkel een paar gestencilde kopieën van bestaan?

Dit alles wil natuurlijk niet zeggen dat het volstaat om juridische bijstand te verlenen opdat van vandaag op morgen de mensenrechten beter zouden worden geëerbiedigd. Trouwens ook in andere ontwikkelingsprojecten zijn de effecten niet altijd onmiddellijk meetbaar en automatisch verzekerd. Zonder deze bijstand is de hoop op de ontwikkeling van een Rechtsstaat evenwel

utopisch en hoe meer een deel van de plaatselijke elites met een juridische cultuur vertrouwd wordt, hoe groter de kans is dat er geleidelijk meer rekening zal worden gehouden met de vereisten van de werking van een Rechtsstaat.

Ook door een versterking van regionale mechanismen ter bescherming van de mensenrechten kan worden bijgedragen tot eerbiediging van de mensenrechten. Begin deze week was ik in Dakar op een colloquium over de werking van de Afrikaanse Commissie voor de mensenrechten. Het verhaal dat ik te horen kreeg was schrijnend. Na drie jaar in werking te zijn getreden is de Afrikaanse Commissie nog maar nauwelijks van de grond gekomen en gebrek aan financiële middelen en infrastructuur zijn er de voornaamste redenen van.

Nu men er in geslaagd is de Afrikaanse landen er toe te brengen in grote meerderheid partij te worden bij een Afrikaans Handvest voor de rechten van de mens en de volkeren, moet deze gelegenheid worden aangegrepen om het instrument dat door het Handvest werd opgericht — de Afrikaanse Commissie — de mogelijkheid te geven behoorlijk te functioneren.

Mensenrechtenbelangstelling uitgedrukt in andere organen werd vaak beschouwd als ongezonde inmenging door vroegere koloniale mogendheden in de binnenlandse aangelegenheden van hun vroegere kolonies. Door de werking van de Afrikaanse Commissie kan deze belangrijke psychologische handicap worden vermeden.

Wie enigszins vertrouwd is met de financiële situatie van de Organisatie van de Afrikaanse Eenheid zal niet verwonderd zijn te vernemen dat het verschaffen van de nodige financiële middelen voor de goede werking van de Afrikaanse Commissie geen hoge prioriteit krijgt. Ook van de meeste Afrikaanse landen zelf kan moeilijk worden verwacht dat zij hiervoor — voor hen relatief gezien — grote inspanningen zullen leveren.

Alle hoop is dan ook gericht op de Westerse geïndustrialiseerde landen, die er vaak vlug bij zijn om zich te beklagen over de erbarmelijke situatie van de mensenrechten in heel wat Afrikaanse landen, maar de kans laten liggen om daadwerkelijk bijstand te verlenen aan het regionaal orgaan dat bij uitstek geschikt is om effectief er iets aan te verhelpen.

Ook in het kader van de Verenigde Naties blijven de Westerse geïndustrialiseerde landen hopeloos in gebreke om door vrijwillige bijdragen een fonds te spijzen dat technische bijstand inzake mensenrechten aan ontwikkelingslanden moet verstrekken. Veel verder dan een aantal symbolische bedragen, die de organisatie van een of ander seminarie mogelijk moet maken, komt men niet. Niet te verwonderen dat velen zich afvragen of de vaak uitgedrukte bezorgdheid over de mensenrechtenschendingen in ontwikkelingslanden wel gemeend is.

Deze uiteenzetting wil ik dan ook besluiten met een oproep voor meer aandacht voor de mensenrechten in de ontwikkelingssamenwerking. In vele landen is de onderontwikkeling geen louter economisch of technisch probleem,

maar vooral een menselijk probleem. Al te vaak wordt het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid beheerst door personen die alleen oog hebben voor economische doelstellingen en zich niet bewust lijken te zijn dat de mens zowel het uiteindelijke doel is van deze economische ontwikkelingsprogramma's als het middel waardoor ze moeten worden verwezenlijkt.

Gedrukt op 22 december 1991
door drukkerij
Universa B.V.B.A., Wetteren

Achevé d'imprimer le 22 décembre 1991
par l'imprimerie
Universa B.V.B.A., Wetteren