

Inhoud

Inhoud	2
Inleiding	4
Deel één	
Het Belgische beleid inzake ontwikkelingshulp: een historisch overzicht	7
Hoofdstuk 1:	
Het begin van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (1959-1968)	7
De eerste mijlpalen in de Belgische ontwikkelingshulp	7
Een eerste aanzet tot een beleid inzake ontwikkelingshulp (1959) ...	10
Een samenwerkingsprogramma voor een onafhankelijk Congo (1960-1961)	12
<i>Van koloniale administratie tot technische steun</i>	13
<i>Van budgettaire autonomie voor de kolonie tot financiële steun</i>	17
<i>Studiebeurzen en stages voor het opleiden van leidinggevenden</i>	19
Het langzame organisatieproces van een ontworpen samenwerkingsverband (1961-1968)	19
Hoofdstuk 2:	
De Belgische ontwikkelingssamenwerking in het kielzog van de internationale samenwerking (1968-2000)	25
De internationale gemeenschap en haar strijd tegen de onderontwikkeling	25
Het voluntarisme van de jaren '70	27
<i>Van technische steun tot projecten</i>	27
<i>Hulp wordt samenwerking</i>	31
Het illusievolle decennium, de jaren '80: op zoek naar een nieuwe weg	35
Op weg naar de Millennium ontwikkelingsdoelstellingen (1990-2000).....	38
De millenniumdoelstellingen onder vuur (2000-...).....	40

Deel twee.

De actoren van de ontwikkelingssamenwerking.....43

Hoofdstuk 3:

De institutionele actoren43

De ministers en staatssecretarissen van Ontwikkelingssamenwerking	43
De samenwerkingsadministratie.....	45
<i>Van de DOS tot het ABOS.....</i>	<i>45</i>
<i>De hervorming van het ABOS.....</i>	<i>47</i>
<i>DGOS en BTC.....</i>	<i>49</i>
Het federale Parlement	51
De niet-gouvernementele organisaties.....	54
De universiteiten.....	58
De wetenschappelijke instellingen.....	61
De nieuwe partners van de Belgische ontwikkelingssamenwerking...63	
De privésector en de ondernemingen	66
De internationale partners	67

Hoofdstuk 4:

De actoren op het terrein: de ontwikkelingswerkers70

Verschillende personeelscategorieën.....	70
Het personeelsbestand van de ontwikkelingssamenwerking.....	72
Enkele bijzondere kenmerken	74
<i>Geografische spreiding van de ontwikkelingswerkers</i>	<i>74</i>
<i>Sectorale spreiding van de ontwikkelingswerkers.....</i>	<i>75</i>
<i>Personeelskosten van de ontwikkelingswerkers.....</i>	<i>75</i>
Tot besluit.....	75

Deel drie.

De ontwikkelingssamenwerking: projecten en cijfers78

Hoofdstuk 5:

Sectoraal beleid en samenwerkingsprojecten78

Besluitvormingsmechanismen en het opzetten van projecten	78
De sectoren van de ontwikkelingssamenwerking en het sectorale beleid	82
<i>Onderwijs: van vervanging tot opleiding van docenten en leidinggevend personeel.....</i>	<i>84</i>
<i>Landbouwkundig onderzoek om de voedselzekerheid te garanderen</i>	<i>92</i>
<i>Toegang tot gezondheidszorg voor iedereen.....</i>	<i>99</i>

<i>Basisinfrastructuur: een waaier aan projecten</i>	105
<i>Mensenrechten, conflictpreventie, democratisering</i>	110
<i>Het informeren en sensibiliseren van de publieke opinie</i>	112
Tot besluit	115

Hoofdstuk 6:

Geografische spreiding en financiering van de Belgische ontwikkelingssamenwerking	119
--	------------

De keuze van de partnerlanden	119
De begroting	120
De uitgaven (1960-2008).....	122
<i>De categorieën en de indeling van de uitgaven</i>	122
<i>De jaarlijkse totaalbedragen</i>	125
<i>Geografische spreiding van de uitgaven voor bilaterale samenwerking</i>	126

Conclusies.....	130
------------------------	------------

Bibliografie	136
---------------------------	------------

Bijlagen.....	141
----------------------	------------

Inleiding

Na het einde van de Tweede Wereldoorlog in 1945 gaan de stichtende landen van de Verenigde Naties, waaronder België, een verbintenis aan: de economische en sociale vooruitgang van alle volkeren bevorderen. Met dat doel voor ogen richten ze gespecialiseerde internationale instellingen op. Er worden fondsen ingezameld en de kolonies zetten hun eerste stappen op de weg naar ontvoogding. In 1957 roept de Europese Economische Gemeenschap een Europees Ontwikkelingsfonds in het leven.

Vanaf 1960 worden de Afrikaanse kolonies onafhankelijk en overal groeit de hoop dat men erin zal slagen de kloof tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden te dichten. De Verenigde Naties roepen de jaren 1960-1970 uit tot het Decennium van de Ontwikkeling.

In 2000 komt de internationale gemeenschap in het Mexicaanse Monterrey tot een bittere vaststelling. Ondervoeding, pandemieën, ongeletterdheid, een enorme schuldenlast en een slecht bestuur: dat is het lot dat miljoenen mensen in talloze – vooral Afrikaanse – landen ten deel valt. Daarom nemen de staten zich voor in 2015 een aantal doelen te halen; het gaat dan grotendeels om dezelfde doelstellingen die ze veertig jaar eerder al hadden onderschreven. En dus rijst de vraag: heeft de ontwikkelingshulp dan helemaal nergens toe geleid? Wat is er gebeurd met al die fondsen en begrotingen waarmee men armoede, onrecht en ongelijkheid uit de wereld wilde helpen? De publieke opinie in België zit met dezelfde vragen. Natuurlijk, de Belgen zijn niet karig met geld en inspanningen om een niet-gouvernementele organisatie te steunen en ze geven graag gehoor aan een noodkreet na een tsunami: dan hebben ze immers een duidelijk doel voor ogen en beschikken ze over begrijpelijke informatie.

Maar wat met de officiële ontwikkelingshulp, die afkomstig is uit de Schatkist en dus bestaat uit de bijdrage van de burgers zelf? Dankzij kranten, radio en televisie is de bevolking relatief goed geïnformeerd over de recente ontwikkelingen in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Ze kunnen meepraten over de steeds grotere budgetten, het verlichten van de schuldenlast, humanitaire hulp en het verlenen van steun aan het democratische proces in Congo. Toch wordt er ook, al dan niet terecht, kritiek geuit aan het adres van de officiële ontwikkelingshulp: men hekelt de al te beperkte budgetten en de dure en nutteloze projecten die ondergeschikt worden gemaakt aan de Belgische economische belangen. De vraag is dus: wie moeten we geloven? En wat moeten we geloven?

België draagt al vanaf het prille begin bij aan de internationale ontwikkelingshulp. Wat lag er de afgelopen zestig jaar (1946-2006) aan de basis van het Belgische beleid en hoe is dat beleid geëvolueerd? Wat werd er bereikt? Welke middelen werden er aangewend en wat zijn de resultaten?

Dit werk probeert een antwoord te bieden op al deze vragen door een balans op te maken van een halve eeuw ontwikkelingssamenwerking. We hebben geprobeerd die balans realistisch en onpartijdig te houden en bieden een overzicht van de conceptuele vooruitgang, de innovatieve methoden en projecten, de plannen die werden gerealiseerd en de voortdurende zorg voor het welzijn van volkeren die het minder goed hebben. Maar we willen ook geen al te rooskleurig beeld schetsen: de betalingen lopen soms enorme vertragingen op. Ook de fouten en de zwakke punten van het weinig stabiele beleid komen hier aan bod.

In ons streven naar objectiviteit hebben we in deze tekst ook een aantal getuigenissen opgenomen, beschrijvingen van projecten en aanvullende verduidelijkingen die een concreet beeld schetsen van de vele facetten van de Belgische samenwerking. De auteurs van deze bijlagen komen uit verschillende milieus. Het spreekt voor zich dat we nog een groot aantal andere voorbeelden van gerealiseerde projecten hadden kunnen aanhalen, maar omdat dit boek gericht is op het grote publiek hebben we het bewust niet te uitgebreid gehouden. Om dezelfde reden kunnen we hier geen uitgebreid overzicht bieden van de Belgische ontwikkelingshulp vandaag en in het verleden: dat is een complex, multidimensioneel thema waar heel veel personen bij betrokken zijn en dat een groot gebied beslaat.

We hebben ons uiterste best gedaan zoveel mogelijk thema's en operatoren in dit boekje op te nemen, maar onze aandacht gaat vooral uit naar de officiële ontwikkelingshulp: het beleid dat werd uitgestippeld door de opeenvolgende regeringen en de acties die door deze regeringen werden ondernomen en gefinancierd. Bijzondere aandacht gaat naar het overleg dat werd gevoerd tussen de Belgische regeringen en de overheden van de ontwikkelingslanden en naar de programma's en de projecten die als gevolg van dit overleg werden opgestart. De hulpprogramma's bestemd voor Centraal-Afrika (Congo/Zaire, Rwanda en Burundi) nemen hierbij een bijzondere plaats in omdat de Belgische samenwerking zich vooral in die gebieden concentreert.

Het boek telt drie delen, die op hun beurt in twee hoofdstukken zijn verdeeld.

Het eerste deel geeft een historisch overzicht. Hoe evolueerde het Belgische samenwerkingsbeleid van 1959 tot vandaag, welke ideeën lagen eraan ten grondslag en hoe werd de samenwerking concreet aangepakt? In deze periode zien we dat er een overgang plaatsvindt van het toekennen van zuiver bilaterale steun naar een wereldwijd samenwerkingsverband voor duurzame ontwikkeling. In het eerste hoofdstuk gaan we op zoek naar de oorsprong van de Belgische samenwerking. Door het aanbrengen van een reeks argumenten proberen we ook enig licht te werpen op een kwestie waar vandaag de dag in België nog steeds over wordt gediscussieerd: we gaan na wat de omstandigheden, de verantwoordelijkheden, de motieven en de

voorwaarden waren die meespeelden bij de oprichting van het samenwerkingsverband met Congo, Rwanda en Burundi in de periode 1960-1968. In dat laatste jaar zien we dat er zich een beleid aftekent dat eindelijk komaf maakt met de gevolgen en de naweeën van een moeilijk dekolonisatieproces. In het tweede hoofdstuk overlopen we dan de evolutie van dit beleid: de beleidslijnen, de verschillende interventietypes en de nauwe samenhang met de doelstellingen onderschreven door de internationale gemeenschap. De meest recente voorbeelden daarvan zijn de 'millenniumdoelstellingen' en de recente initiatieven waar de internationale gemeenschap zich sinds het jaar 2000 voor inzet.

Het tweede deel is gewijd aan de actoren van de Belgische samenwerking. Het derde hoofdstuk behandelt de publieke en private institutionele actoren: dat zijn de beslissende en uitvoerende instanties zoals de ministers en staatssecretarissen, het federale Parlement en de administratie, maar ook publieke en privé-instellingen wier samenwerkingsinitiatieven grotendeels gesubsidieerd worden met publieke gelden. Voorbeelden daarvan zijn niet-gouvernementele organisaties, universiteiten, internationale partnerschappen, de gemeenten en de privésector. In de eerste decennia van haar bestaan wordt de Belgische samenwerking gekenmerkt door de aanwezigheid op het terrein van een groot aantal medewerkers. Het vierde hoofdstuk is gewijd aan deze technische projectmedewerkers. We gaan na onder welke statuten dit personeel aan het werk kan en nemen de situatie onder de loep van de technici die onder de rechtstreekse bevoegdheid van de administratie vallen: wat is hun geografische spreiding en in welke sectoren zijn ze aan de slag? De term 'samenwerking' impliceert dat de lokale actoren nauw met elkaar samenwerken: dat is een essentieel element van een gezond samenwerkingsverband. Dit aspect komt als zodanig niet aan bod, maar in de paragrafen over de programmaonderhandelingen en het projectbeheer, stippen we het wel aan.

De schets van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de laatste vijftig jaar vraagt om een conclusie waaraan een apart hoofdstuk wordt gewijd. Dit afsluitende hoofdstuk is meer dan enkel een samenvatting: we hebben geprobeerd een kwalitatieve balans op te maken waarin de aangereikte hulp wordt geëvalueerd. Wat zijn de successen en waar heeft de hulpverlening gefaald? Ten slotte gaan we ook na wat de toekomstperspectieven van de ontwikkelingssamenwerking zijn en hoe die in verhouding staan tot de verbintenissen aangegaan door de internationale gemeenschap.

Als bijlage vindt u een beperkte bibliografie. De geïnteresseerde lezer kan deze als leidraad gebruiken bij het verdiepen van enkele thema's die in dit boek worden aangehaald.

Deel één

Het Belgische beleid inzake ontwikkelingshulp: een historisch overzicht

Aan het einde van de Tweede Wereldoorlog, in 1945, dringt de noodzaak van een snelle materiële en morele wederopbouw zich op. Ook de onafhankelijkheidsbeweging in de kolonies komt in een stroomversnelling terecht. Zo komt de internationale gemeenschap tot het besef dat een grotere solidariteit tussen de naties noodzakelijk is en dat er bijstand moet worden verleend aan de nieuwe Staten. Deze solidariteit zal een rode draad gaan vormen doorheen de volgende decennia en komt tot uiting in verschillende actieplannen. De manier waarop naar solidariteit gestreefd wordt kent door de jaren heen talloze wijzigingen: soms onder druk van de veranderingen in de internationale context, maar vaak wordt het beleid ook bijgesteld omdat men vaststelt dat de bereikte resultaten niet bevredigend zijn.

Het Belgische samenwerkingsbeleid hoort thuis in die internationale evolutie en wordt er vaak door geïnspireerd. Maar de Belgische samenwerking kent een moeizame start: de onderhandelingen over de onafhankelijkheid van Congo worden op een uiterst onhandige manier gevoerd. Daardoor zal Congo, evenals Rwanda en Burundi, een van de landen worden die later het meeste beroep zullen doen op ontwikkelingsamenwerking.

Hoofdstuk 1: Het begin van de Belgische ontwikkelings-samenwerking (1959-1968)

Hoewel België vanaf het prille begin deel uitmaakt van de internationale instellingen die verbonden zijn aan de Verenigde Naties (VN), begint ons land pas halverwege de jaren '50 echt interesse te tonen voor de ontwikkelingsproblematiek. Van 1961 tot 1968 zoeken de opeenvolgende Belgische regeringen naar een samenwerkingsbeleid dat afstand neemt van de koloniale administratie. Ze slagen niet helemaal in hun opzet: in deze periode neemt de overheid beslissingen die breken met het verleden, zonder helemaal van dat verleden los te komen.

De eerste mijlpalen in de Belgische ontwikkelingshulp

Men zegt vaak dat het begin van de Belgische ontwikkelingssamenwerking samenvalt met de onafhankelijkheid van Congo, op 30 juni 1960. In werkelijkheid begint dit proces veel eerder: al na de Eerste Wereldoorlog, vanaf 1919, sluit België zich aan bij de doelstellingen van de Volkenbond. De landen van de Volkenbond willen vooral hun steun verlenen aan de internationale samenwerkingsverbanden en de gekoloniseerde landen

bijstaan op hun weg naar autonomie en onafhankelijkheid. Er worden internationale instellingen opgericht die instaan voor de technische bijstand aan de administraties verantwoordelijk voor de kolonies of de mandaatgebieden: een voorbeeld hiervan is de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Ook België draagt zijn steentje bij aan de financiering van deze instellingen.

Na de Tweede Wereldoorlog nemen de Verenigde Naties de plaats in van de Volkenbond. Op 26 juni 1945 ondertekent België het Handvest van de VN en verbindt er zich op die manier toe de economische en sociale vooruitgang van alle volkeren te bevorderen door de werking van de internationale instellingen. Als lid van de VN wordt ons land een speler op het steeds groter wordende toneel van de internationale samenwerking. België is ook een stichtend lid van de Wereldbank en van het Internationaal Monetair Fonds en draagt dus met premies en vrijwillige bijdragen bij aan de eerste programma's en fondsen die worden opgericht door de gespecialiseerde agentschappen van de Verenigde Naties. Enkele voorbeelden: de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO), de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO), de Organisatie voor onderwijs, wetenschap, en cultuur (UNESCO) en het Kinderfonds van de Verenigde Naties (UNICEF).

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog heeft de Belgische politiek weinig oog voor de derdewereldproblematiek. De aandacht van de internationale gemeenschap gaat in die periode hoofdzakelijk uit naar Azië, en dan vooral naar China, Korea, India, Pakistan en Indonesië. De Belgische hulp daarentegen richt zich vooral op Congo, om de overdracht van het bestuur daar in goede banen te leiden en de economische en sociale ontwikkeling van het land te versnellen.

In die jaren streeft het westen met zijn internationaal samenwerkingsbeleid drie grote doelen na: de uitbreiding van het communistische regime een halt toeroepen, de economische en sociale ontwikkeling bevorderen en de voedselveiligheid verzekeren. België sluit zich aan bij deze doelstellingen en maakt ze tot hoofdlijnen van de Congopolitiek. Toch weigert ons land, naar het voorbeeld van de andere koloniale grootmachten, elke inmenging van de VN: de relaties met Congo worden beschouwd als een interne kwestie.

Intussen worden de Belgische politici zich wel steeds meer bewust van het probleem van de onderontwikkeling in de wereld. Die mentaliteitswijziging voltrekt zich halverwege de jaren '50 en is het gevolg van verschillende factoren: in de eerste plaats de steeds groeiende invloed van de Sovjet-Unie in de ontwikkelingslanden, maar ook de Afrikaans-Aziatische conferentie van Bandung (1955) in Indonesië. Tijdens deze conferentie maken de derdewereldlanden hun intrede op het internationale toneel en wordt er naar een oplossing gezocht voor een aantal pijnpunten in het onafhankelijkheidsproces van de kolonies. Belgische ministers en

vertegenwoordigingen nemen deel aan internationale vergaderingen. Nieuwe landen zonder koloniaal verleden, zoals Canada en de Scandinavische landen, sluiten zich aan bij de internationale samenwerkingsverbanden.

Een andere, uiterst belangrijke gebeurtenis mag in dit lijstje niet ontbreken. In 1957 wordt het Verdrag van Rome ondertekend en zo is de Europese Economische Gemeenschap (EEG) een feit. Tegelijkertijd wordt het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) opgericht, vooral gewild door Frankrijk en België die dankzij dit fonds bijstand kunnen verlenen aan hun overzeese gebieden.

België heeft dus een duidelijke rol in de multilaterale samenwerking. In 1959 stort ons land een bijdrage van bijna een miljard Belgische frank aan de internationale instellingen, 80% daarvan gaat naar het EOF.

Maar hoe staat het met de bilaterale hulpprogramma's in dit decennium? Die bestaan nog steeds en bloeien als nooit tevoren, maar ze worden vooral gecoördineerd door de privésector. Tot 1958 luidt het standpunt van de overheid dat België zich op de eerste plaats moet richten op bilaterale hulp voor Congo en Rwanda-Urundi. Aan deze gebieden worden vanaf 1952 voorschotten uitbetaald uit de Schatkist (in 1962 zijn die opgelopen tot verschillende miljarden) waarvan nooit terugbetaling wordt geëist. De overige interventies beperken zich tot het toekennen van enkele beurzen en de dringende of humanitaire hulp na natuurrampen.

Heel anders gaat het eraan toe bij de organisaties en verenigingen: daar wemelt het van de hulpprojecten. Zo'n 200 verenigingen interesseren zich op de een of andere manier voor de ontwikkelingslanden. Velen zijn actief in Congo en Rwanda-Urundi, waar ze soms gebruik kunnen maken van staatssubsidies. De organisaties zijn gebonden aan religieuze en politieke bewegingen, universiteiten, vakbonden en vrijwilligersorganisaties. Daarnaast zijn er ook nog de vrijwilligers op het terrein, vooral leerkrachten en het medische personeel. De rest van Afrika trekt weinig hulporganisaties aan, met uitzondering van Marokko. In Latijns-Amerika zijn organisaties aan het werk in Chili, Brazilië, Bolivia en Colombia; in Azië vinden we ze vooral terug in India en Pakistan. Een indrukwekkende golf van internationale hulpprojecten dus, die scherp contrasteert met het gebrek aan interesse van de Belgische politiek voor de derdewereldlanden. De Belgische ontwikkelingshulp beperkt zich vooralsnog tot Congo en Rwanda-Urundi.

De Belgische officiële ontwikkelingshulp in de jaren '50 wordt vooral gerealiseerd via de internationale organisaties. In België zijn er geen politieke richtsnoeren en er vindt geen overleg plaats tussen de verschillende ministeries.

Een eerste aanzet tot een beleid inzake ontwikkelingshulp (1959)

In juni 1958 installeert zich een nieuwe regering. Het regeerprogramma maakt nauwelijks melding van hulp aan ontwikkelingslanden: “de regering neemt zich voor om blijk te geven van haar bezorgdheid over de bevolking in de onderontwikkelde landen”. Maar voor het eerst is een Belgische minister van Buitenlandse Zaken, Pierre Wigny, er zich van bewust dat het onderontwikkelingsprobleem om een stevige aanpak vraagt. In april 1959 verklaart hij in de Senaat: “In Afrika nemen wij onze verantwoordelijkheden op, maar dat betekent niet dat we geen solidariteit hoeven te betuigen met de andere onderontwikkelde gebieden. Mijn ministerie zet alles op alles om een concreet, nauwkeurig en efficiënt plan uit te werken opdat de ontwikkelingslanden kunnen beschikken over het geld, de middelen en de mensen die ze nodig hebben om hun machines weer te laten draaien en om de plannen voor hun industrialisering te realiseren. Wij werken al lang aan deze studie. Het is een van de grootste projecten van mijn ministerie.”

In de loop van dezelfde zitting merkt senator Flamme op dat de hulp geboden aan de ontwikkelingslanden weinig waard is in vergelijking met de middelen die naar de kolonies gaan. Hij zegt: “Wat heeft deze steun te betekenen in vergelijking met de enorme bedragen die elke dag worden uitgegeven aan uitrusting voor het leger? Met onze financiële middelen kunnen we toch wel een paar fondsen oprichten waarmee geen kanonnen worden gekocht, maar waarmee we werkgelegenheid kunnen bieden aan andere volkeren.” Vervolgens richt hij zich tot de minister: “U legt de vinger op de wonde; het Parlement kan een akkoord bereiken over een oplossing. Het is aan u om die oplossing voor te stellen en ervoor te zorgen dat ze wordt uitgevoerd.”

Welk soort hulp moest het worden? Multilateraal of bilateraal? De ambtenaren geven de minister de volgende raad: “Er zijn al talloze internationale instellingen. België kan zich daarom het beste concentreren op de reeds bestaande programma’s, ook omdat ons land beschikt over beperkte financiële middelen. Als er bilaterale programma’s beschikbaar zijn, is het beter dat België zich daarbij aansluit, in plaats van deel te nemen aan nieuwe multilaterale acties.”

In de loop van het jaar worden heel wat concrete stappen gezet. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken richt men de Directie voor Internationale Hulp op. Daarnaast treedt het ‘Permanent Comité voor de Internationale Samenwerking’ in werking, dat de activiteiten van de verschillende ministeries moet coördineren. Er wordt een ‘Beurscomité’ opgericht en men maakt een inventaris op van de Belgische interventies in de ontwikkelingslanden. Er wordt ook een voorbereidend werkdocument opgesteld dat de blauwdruk moet vormen voor een coherent hulpbeleid.

De richtsnoeren die worden voorgesteld houden rekening met de belangen van alle partijen. Ze zijn gebaseerd op de bereidheid van België om fondsen vrij te maken onder de vorm van schenkingen, waarmee de hulpprogramma's voor de ontwikkelingslanden kunnen worden gefinancierd. Er worden twee belangrijke instellingen opgericht: in de eerste plaats het Belgisch Bureau voor Internationale Samenwerking, dat verantwoordelijk is voor het beheer van de toegekende beurzen en voor de beursstudenten. Het Bureau houdt zich ook bezig met de voorbereiding en de organisatie van de projecten en het toezicht, en het is verantwoordelijk voor de Belgische deskundigen die, al dan niet in het kader van een project, naar het buitenland worden gestuurd. Het Belgisch Fonds voor Economische en Sociale Ontwikkeling is dan weer een financieel orgaan dat langetermijnkredieten verleent en investeringen opstart in het buitenland.

In deze vroege fase zijn er verschillende factoren die de vorm van het samenwerkingsbeleid bepalen. Men zoekt vooral naar een manier om de expansiepolitiek van de Sovjet-Unie te counteren en het hoofd te bieden aan de communistische 'ondermijning' in Afrika en Azië. Tegelijk wil men het prestige van België verhogen om zo de exporteconomie weer op gang te brengen. Maar er is ook aandacht voor de ethische kant: door de economische ontwikkeling te stimuleren probeert men mensen uit de armoede te halen. Relaties tussen mensen zijn hierbij erg belangrijk; daarom hecht men er veel belang aan deskundigen naar het buitenland te sturen en beursstudenten te ontvangen in België.

Het samenwerkingsbeleid moet zo efficiënt mogelijk blijven. Daarom neemt België weinig deel aan multilaterale hulpprogramma's, maar gaat de voorkeur uit naar bilaterale akkoorden. Ook worden er geen individuele deskundigen naar de ontwikkelingslanden gestuurd, maar probeert men geïntegreerde projecten op te zetten waarbij gebruik wordt gemaakt van personeel, materiaal en studiebeurzen. Over de niet-gouvernementele organisaties staat niets in het regeerprogramma: de overheid beschouwt hun projecten als privé-initiatieven. Er zijn enkele ngo's actief in Congo en Rwanda-Urundi.

Waarom maken deze gebieden geen deel uit van het ministeriele programma en wordt er zelfs met geen woord over gerept? Dat komt omdat ze buiten de bevoegdheid vallen van de minister van Buitenlandse Zaken, en omdat het ministerie van Belgisch Congo en Rwanda-Urundi zijn beleid geheim houdt, uit vrees zijn voorrechten te verliezen. Congo is een nationale kwestie, geen buitenlandse. Op het moment dat minister Wigny zijn bedoelingen uiteenzet in de Senaat, heeft België Congo net de onafhankelijkheid beloofd: dat kondigt koning Boudewijn aan in zijn toespraak op 13 januari 1959. Van Hemelrijck, de minister van Koloniën, schat dat het nog zo'n 3 tot 4 jaar kan duren voor de onafhankelijkheid van Congo een feit is. Het is dus nog te vroeg om Congo op te nemen in het algemene beleidsprogramma voor officiële ontwikkelingshulp.

Het is duidelijk dat de overheid goede bedoelingen heeft: in deze fase worden de nodige instellingen opgericht en er wordt een begin gemaakt met een functioneel steunbeleid. België zou zo een van de pioniers geworden zijn op het gebied van ontwikkelingshulp. Maar de plannen worden niet uitgevoerd, of tenminste niet meteen. De plotse versnelling van het dekolonisatieproces in Congo zorgt ervoor dat het probleem van de ontwikkelingshulp niet langer onder de bevoegdheid valt van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar onder de bevoegdheid van het ministerie van Belgisch Congo en Rwanda-Urundi. België wijdt nu al zijn aandacht aan de steun voor Congo. De multilaterale hulp moet de plaats ruimen voor bilaterale hulp en vanaf dat moment richt de technische en financiële bijstand en het verlenen van studiebeurzen zich op één land: Congo. Vanaf 1960 krijgt de officiële ontwikkelingshulp in België een aantal specifieke kenmerken. Dat zal vele jaren zo blijven en in het geval van Congo, Rwanda en Burundi blijven deze kenmerken bestaan tot de steun voor deze drie landen tijdelijk wordt stopgezet, in de periode 1990-1994.

Een samenwerkingsprogramma voor een onafhankelijk Congo (1960-1961)

Op 27 januari 1960 komen de Belgische regering en Congolese afgevaardigden in Brussel samen voor de zogenaamde 'Belgisch-Congolese rondetafelconferentie'. De conferentie legt de datum voor de onafhankelijkheid vast op 30 juni 1960 en voor Congo komt dit als een donderslag bij heldere hemel. Door deze beslissing wordt het land op alle gebieden onafhankelijk en is het niet langer een kolonie, maar een republiek – en dat alles moet worden gerealiseerd in nauwelijks vijf maanden tijd. Een hele uitdaging dus, maar de Belgische regering is ervan overtuigd dat ze het onafhankelijkheidsproces tot een goed einde kan brengen. Zo begint een race tegen de klok om ervoor te zorgen dat Congo kan beschikken over alle middelen die nodig zijn om zijn bevoegdheden uit te oefenen en voor een goed bestuur van het land. In die korte tijd moet een enorme hoeveelheid werk worden verzet: er moet komaf worden gemaakt met elke vorm van discriminatie op juridisch en institutioneel gebied, er moet een voorlopige grondwet worden opgesteld en er moeten verkiezingen worden voorbereid en georganiseerd. De economische en financiële middelen uit het koloniale systeem moeten plaatsmaken voor onafhankelijke economische instrumenten. Er moeten samenwerkingsovereenkomsten komen en statuten voor het technische personeel. Bovendien moeten de onderwijsprogramma's voor de lagere en de middelbare scholen worden herwerkt. De Belgische en koloniale administraties wijden zich met veel ijver en loyaliteit aan hun taak. De volledige onafhankelijkheid staat niet langer ter discussie, maar is nu een voldongen feit.

Toch wijken de nieuwe samenwerkingsverbanden tussen de twee staten vaak nauwelijks af van de oude. De Belgische regering beseft dat Congo heel wat

technische en financiële bijstand nodig heeft om zich verder te kunnen ontwikkelen: er zijn nauwelijks elitegroepen die over de nodige technische kennis beschikken en de situatie van de Congolese overheidsfinanciën is belabberd. België neemt dus een ambivalent standpunt in: enerzijds wil ons land de onafhankelijkheid van zijn vroegere kolonie respecteren en de bijstand verlenen die noodzakelijk is voor de verdere ontwikkeling van Congo. Anderzijds is de regering ervan overtuigd dat de koloniale administratie haar werkzaamheden verder moet zetten om het onafhankelijkheidsproces tot een goed einde te brengen. Generaal Janssens, bevelhebber van de Openbare Weermacht, vat het met een beroemde uitspraak samen: "Voor de onafhankelijkheid = na de onafhankelijkheid". België wil graag het overwicht in Congo behouden, zo mogelijk via exclusieve bilaterale betrekkingen om de economische belangen van het land te beschermen. Maar er speelt ook een gevoelsmatig aspect mee: Congo vertegenwoordigt de trots, de grootsheid en de eer van België in de ogen van de andere landen.

Tegen deze achtergrond worden de bilaterale samenwerkingsverbanden met Congo opgesteld. De hulp neemt drie vormen aan: technische bijstand, financiële bijstand en de opleiding van leidinggevenden. Het codewoord is continuïteit. De principes die de Belgische hulp zullen regelen worden in 1960 vastgelegd in de loop van de twee rondetafelgesprekken: in januari wordt de politieke situatie aangekaart, terwijl in april de economie aan bod komt.

Van koloniale administratie tot technische steun

In 1959 wonen er in Congo iets meer dan 88.000 Belgen: ambtenaren van de overheid en semioverheidsinstellingen, zelfstandigen, bedrijfsleiders en werknemers van privéondernemingen, religieuzen en kolonisten. Blank en zwart leven van elkaar gescheiden in totale segregatie, maar over het algemeen tonen de blanken zich welwillend in hun dagelijkse omgang met de Congolezen: ze nemen hierbij een typisch paternalistische houding aan. In januari 1959 wordt aangekondigd dat de onafhankelijkheid van Congo op middellange termijn een feit is en dat wekt bezorgdheid bij de administratieve ambtenaren. De Belgische overheid had hen een volledige loopbaan beloofd van minstens 15 jaar, maar in 1960 had meer dan 90% van de ambtenaren die periode nog niet voltooid.

In het rondetafelgesprek over politiek wordt er over hun lot beslist. Vanaf 30 juni 1960 staan de Belgische ambtenaren in Afrika onder het gezag van het onafhankelijke Congo, dat zich ertoe verbindt hun statuut te respecteren. De Congolese staat kan van hen eisen dat ze een eed afleggen en kan ook enkele van hen met verlof sturen.

Op 1 januari 1960 wonen er in Congo 9.879 administratieve ambtenaren. Daarnaast zijn er nog zo'n 900 leerkrachten uit de gesubsidieerde sector en 2000 functionarissen van semioverheidsinstellingen die actief zijn in beheer

van de watervoorzieningen, het transport of in de sociale sector. Al deze mensen zijn ongerust, ontmoedigd en gedemotiveerd door de plotse koerswijzigingen in het Belgische beleid: eerst aarzelt de regering over het toekennen van de onafhankelijkheid en dan kan het ineens niet snel genoeg gaan. Ze willen de garantie dat ze hun baan in Congo kunnen houden en willen weten of ze, als dat niet kan, in België aan de slag kunnen. Bovendien zijn ze zijn bang om hun pensioenrechten te verliezen.

Hun onrust groeit nog als de Congolese personeelsvertegenwoordigers laten doorschemeren dat slechts een deel van de Belgische ambtenaren na de onafhankelijkheid aan het werk zal kunnen blijven. Velen vrezen dat er massaal ontslagen zullen vallen en zijn ervan overtuigd dat de nieuwe Staat geen lang leven is beschoren. Maar ze moeten zich neerleggen bij hun nieuwe statuut: ze zijn nu adviseurs in dienst van de Congolese overheid, zonder enige hoop op promotie. Ze kunnen elk moment ontslagen worden en verliezen dan ook hun financiële voordelen. De Belgische regering van haar kant toont zich optimistisch over de toekomst van de ambtenaren. In maart 1960 wordt een wet gestemd waardoor de functionarissen die onder het nieuwe bewind moeten afvloeien aan de slag kunnen in de Belgische administratie. De Belgische overheid gelooft overigens dat weinig mensen van die wet gebruik zullen hoeven te maken, maar het tegendeel is waar, zoals blijkt uit de gebeurtenissen van de daaropvolgende maanden.

Op 5 juli 1960 breekt er muiterij uit in de lokale Openbare Weermacht. Dit veroorzaakt onder de blanken een golf van paniek die zich als een lopend vuurtje verspreidt, vooral in de stedelijke gebieden. Als De Schrijver, minister van Congo, op 12 juli een bliksembezoek brengt aan Leopoldstad (vandaag Kinshasa), dwingen de functionarissen hem een protocol te ondertekenen waarin staat dat ze hun functie in Congo niet langer kunnen uitoefenen. Dankzij dit protocol kunnen ze nu allemaal beroep doen op de wet voor wederopnemng op de arbeidsmarkt van maart 1960. Ze gaan er dan ook massaal vandoor: van de 7.697 ambtenaren die in Congo aanwezig zijn op 30 juni 1960 blijven er slechts 855 op hun post. Aangezien het land voordien helemaal bestuurd werd door de Belgen, leidt dit tot een enorme chaos. Het land is op drift.

Hoe valt het gedrag van de Belgische ambtenaren te verklaren? Er zijn verschillende oorzaken voor de massale uittocht: in de eerste plaats de onveilige situatie, die hen ertoe aanzet hun gezin in veiligheid te brengen buiten de landsgrenzen. Daarnaast spelen ook de gunstige voorwaarden mee van de wet voor de wederopnemng op de arbeidsmarkt en het feit dat sommigen ervan overtuigd zijn dat Congo afstevent op de ondergang. Velen kunnen niet loskomen uit de geest van de segregatie en het is voor hen moeilijk om te aanvaarden dat ze nu moeten gehoorzamen aan de bevelen van de Congolezen, die vroeger hun ondergeschikten waren. Diegenen die ter plaatse wilden blijven, ten slotte, voelden zich door België in de steek

gelaten: de nieuwe lokale bestuurders hadden geen richtsnoeren gekregen van de Belgische overheid.

Vanaf juli 1960 komt er in Katanga een tegenbeweging op gang. Katanga roept de onafhankelijkheid uit en slaagt erin de veiligheid op het grondgebied te garanderen. De Belgische regering wil het niet opgeven en verplicht de ambtenaren die naar het nabijgelegen Rhodesië waren gevlucht hun functie weer op te nemen. Weigeren ze, dan worden ze ontslagen. De dreigende taal mist zijn uitwerking niet: kort daarop is in Katanga de helft van de leidinggevenden weer aan de slag, terwijl in Leopoldstad slechts een derde van de ambtenaren terugkeert. Er zijn verschillende verklaringen voor die terugkeer: de dwang die de regering uitoefent in Katanga, maar ook het feit dat in Leopoldstad en in de andere steden de rust is teruggekeerd. Daarnaast begint het schooljaar weer, waardoor veel leerkrachten terugkomen. Daarbij komt nog dat de re-integratiewet niet langer van kracht is: de wet was niet voorzien op zo'n grote toestroom naar België. Tenslotte hadden de meeste ambtenaren ook gewoon een baan nodig om in hun levensonderhoud te voorzien en de individuele oproepen van de Congolese autoriteiten deden de rest. In juni 1960 zijn zo'n 2500 administratieve ambtenaren weer naar Congo teruggekeerd; zij worden de eerste technische assistenten.

Als gevolg van deze gebeurtenissen gaan de personeelssectoren in Congo er helemaal anders uitzien. Deze samenstelling is typerend voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking: tussen 1960 en 1963 stijgt het percentage leerkrachten van 20 tot 60%, met pieken tot 80% aan het einde van het decennium. Die stijging is niet zozeer te wijten aan initiatieven van de Belgische regering, als wel aan het nijpend tekort aan Congolese onderwijzers. Het overwicht van het onderwijzend personeel blijft tot 1990 een van de fundamentele kenmerken van de Belgische ontwikkelings-samenwerking. In twee andere sectoren, de gezondheidszorg en de landbouw, is er dan weer een ernstig gebrek aan personeel: weinig artsen en landbouwkundige ingenieurs hebben na de onafhankelijkheid hun baan in Congo behouden. Op expliciet verzoek van de Congolese autoriteiten en de religieuze ordes verklaart de Belgische regering zich bereid om vanaf begin 1961 een groots opgezette wervingscampagne op te starten. Om kandidaten aan te trekken, worden diegenen die bereid zijn om drie jaar in de ontwikkelingslanden te werken, vrijgesteld van militaire dienstplicht. Er lopen talloze aanvragen binnen maar de meeste zijn afkomstig van jonge afgestudeerden, vooral onderwijzers. Er lijken nauwelijks dokters en landbouwkundigen geïnteresseerd in de overzeese dienstverlening. Van 1961 tot 1965 worden er herhaaldelijk wervingscampagnes uitgeschreven: veel van de ambtenaren in Afrika zijn intussen aan het einde van hun carrière gekomen en gaan met pensioen of ze keren terug naar België, ontmoedigd omdat hun werk in Congo nauwelijks resultaten oplevert. Ook bij deze campagnes melden zich vooral leerkrachten aan. Aangezien er geen enkele vorm van organisatie op het terrein bestaat, komen de leraars-

ontwikkelingswerkers her en der in Congo terecht, verspreid over het hele land. Vaak worden ze aan hun lot overgelaten en krijgen ze noch van België, noch van Congo enige steun. Wat de gezondheidszorg betreft, richten enkele privépersonen het Tropisch Medisch Fonds op (FOMETRO). Zo probeert men vanaf 1961 met financiële steun van België de Congolese gezondheidszorg beter te organiseren. Het fonds verleent wetenschappelijke en materiële steun aan het personeel in de hospitalen en de dispensaria in heel het land.

Van het Koningin Elisabethfonds voor geneeskundige hulp aan de inlanders (FOREAMI) tot het Tropisch Medisch Fonds (FOMETRO)

Jean-François Ruppel, doctor in de geneeskunde, ontwikkelingswerker

Van 1885 tot 1960 bouwde België in de Vrijstaat Congo, en vervolgens in de gebieden die onder haar bestuur stonden, een opmerkelijk goed georganiseerde medisch-sanitaire sector uit waar we terecht trots op mogen zijn. Het netwerk sloot nauw aan bij de koloniale administratie en omvatte infrastructuren en centra voor universitair en operationeel onderzoek, preventieve, curatieve en promotionele geneeskunde, hygiëne en onderwijs. Aangezien de inlanders verspreid woonden over een immens gebied besloot men om mobiele medische teams het binnenland in te sturen die de bevolking konden screenen op endemische ziektes en die preventieve vaccinatiecampagnes organiseerden. Naast deze acties op het platteland zorgde men er ook voor dat er in de districtshoofdplaatsen, en later ook in de hoofdsteden van de gewesten, scholen werden opgericht waar een medische opleiding werd aangeboden.

De kroon op het werk van het koloniale bestuur was de oprichting van het Koningin Elisabethfonds voor geneeskundige hulp aan de inlanders, het FOREAMI, in 1930. Het fonds zou instaan voor medische hulp en de bevordering van een gezond leefmilieu. Dankzij het FOREAMI kon ook medische apparatuur worden aangekocht, eerst in Neder-Congo en dan in Kwango.

De ingrijpende veranderingen na de onafhankelijkheidsverklaring van Congo in 1960 hadden zware gevolgen voor de medische structuren. Dokter Kivits werkte toen als arts aan het ministerie van Afrikaanse Zaken, na een loopbaan als Congofunctionaris. Hij weigert toe te geven dat dit het einde is van de Belgische actie in Congo en samen met prins Stéphane d'Arenberg, eveneens arts, brengt hij aan het einde van juli 1960 een medisch bezoek aan Leopoldstad. Het was zijn bedoeling daar contacten te leggen met de lokale autoriteiten en met de vertegenwoordigers van de Wereldgezondheidsorganisatie, om na te gaan wat de mogelijkheden waren om Belgische dokters te integreren in de centra van de WGO. De WGO wilde deze centra oprichten om ervoor te zorgen dat er toch enige vorm van gezondheidszorg in

Congo bleef bestaan. De prins blijft nog tot januari 1961 ter plaatse en slaagt erin de Belgische ontwikkelingsamenwerking weer een plaats te geven in de medische structuren in Congo. Tegelijk brengt de situatie waarin het land verkeert hem ertoe nieuwe actieplannen voor te stellen: dit leidt tot de oprichting van het Tropisch Medisch Fonds.

Het FOMETRO hield zijn eerste algemene vergadering op 17 april 1961 en werd opgericht als een overlegorgaan van de Belgische administratie voor medische ontwikkelingsamenwerking. Het Fonds bracht vertegenwoordigers samen van verschillende medische en wetenschappelijke organisaties, die hun medische en sanitaire activiteiten weer hadden opgenomen in de door België gesteunde landen. Het Fonds stond in voor de broodnodige coördinatie tussen de activiteiten van de verschillende instellingen.

Tot in 1990 hield het Fonds zich bezig met de verticale organisatie van de sanitaire structuren, het bood hulp in noodsituaties en zette zich in voor het uitroeien van de grote endemische ziekten (ziekte van Chagas, lepra, tuberculose, schistosomiasis...). Het FOMETRO steunde eveneens het programma voor gezondheidsopvoeding en de medische opleidingen, en stond in voor de ontwikkeling van basisstructuren voor de gezondheidszorg. Voor 1990 was men erin geslaagd om meer dan 40 gezondheidszones weer operationeel te maken. Daarna werd FOMETRO een ngo en het zette zijn activiteiten voort, eerst met eigen middelen en vervolgens met de steun van verschillende organisaties en privépersonen.

Van budgettaire autonomie voor de kolonie tot financiële steun

In 1950 ging het eerste tienjarenplan van start en in die periode maakte Congo een opmerkelijke economische en sociale ontwikkeling door. De scholingsgraad (lagere school) was erg hoog. Er werden goede resultaten geboekt in de strijd tegen de endemische ziekten, die steeds zeldzamer werden, evenals in het landbouwkundig onderzoek, de infrastructuur en het transport. Die ontwikkelingen worden voornamelijk gefinancierd met leningen en deviezen in het buitenland, waarvoor België in de meeste gevallen als garant optreedt. In 1960 is de totale schuldenlast opgelopen tot 45 miljard Congolese frank (wat gelijkstaat aan hetzelfde bedrag in Belgische frank): daartegenover staat het Congolese kapitaal, 37 miljard frank. De gewone begroting wordt helemaal gefinancierd met lokale inkomsten. 72% van de uitgaven gaat naar de administratie, naar loonkosten voor de Belgische en de plaatselijke werknemers, en naar materiaal- en werkingskosten. De begroting wordt ook gebruikt voor het terugbetalen van de staatsschulden, voor het bekostigen van het leger, de Openbare Weermacht, en voor de pensioenen. Aan niet-officiële scholen, vaak geleid door religieuzen, worden subsidies toegekend, evenals aan de onderzoekscentra, de culturele centra en aan de

verschillende niet-gouvernementele organisaties (ngo's) in de medische en sociale sector. Op financieel vlak is Congo dus volledig autonoom.

Van 1945 tot 1958 slaagt de kolonie er zo in zijn gewone begroting in evenwicht te houden (investeringen niet meegerekend). De onkosten worden gedekt door fiscale heffingen, invoerheffingen en belastinggelden. Maar daarna komt het financiële systeem in Congo voor steeds grotere moeilijkheden te staan, vooral omdat de economische actoren geen enkel risico willen nemen: de gemaakte winst wordt niet ter plaatse geïnvesteerd, maar teruggesluisd naar het eigen land. Daarbij komt nog dat het onderhoud van de infrastructuur die dankzij het tienjarenplan werden aangelegd, handenvol geld kost en telkens duurder wordt. In 1959 grijpt België voor het eerst in en probeert de begroting in evenwicht te brengen door het toekennen van een staatssubsidie van 500 miljoen Belgische frank. Een studie uitgevoerd door de Nationale Bank van België voorspelt dat het begrotingstekort in 1960 zal opgelopen zijn tot bijna 5 miljard. Door flink te snoeien in de begroting en door het doorvoeren van een fiscale hervorming kan dit verlies worden ingeperkt tot 2,7 miljard en België besluit de Congolese begroting voor 1960 aan te vullen met dat bedrag door de oprichting van een Steunfonds, dat de personeelskosten en de kosten voor de wetenschappelijke instellingen voor zijn rekening neemt. Via een ambitieus Investeringsfonds wordt de begroting aangevuld met een totaal bedrag van één miljard frank per jaar, en dat 15 jaar lang. Het Investeringsfonds heeft tot doel het vertrouwen van de internationale geldschieters te behouden.

Door de steeds toenemende politieke chaos en de rampzalige situatie van de overheidsfinanciën in de jaren 1960-1961 bereikt een groot deel van de hulpfondsen nooit het doel. Het Steunfonds betaalt slechts een derde van de lonen van de 2500 Belgische ambtenaren in Congo volgens plan uit, samen met de subsidies bestemd voor de universiteiten. Het grootste deel van de Belgische financiële hulp gaat naar de pensioenen van de Belgische ambtenaren die daar recht op hebben. Een deel wordt gebruikt om de schuldenlast van de Congolese staat gedeeltelijk af te betalen (hoewel Congo die onkosten oorspronkelijk voor zijn rekening zou nemen). Een ander deel gaat naar de schadeloosstelling voor Sabena, de maatschappij die de ambtenaren naar België had gerepatrieerd, of wordt gebruikt om de uitkeringen te betalen die volgens de re-integratiewet van juli 1961 moesten worden toegekend aan ambtenaren die bereid waren hun baan in overheidsdienst op te geven. Die laatste twee uitgavenposten waren natuurlijk oorspronkelijk niet in de begroting opgenomen. Het Investeringsfonds heeft het moeilijk en zal nooit een cent uitbetalen. In 1961 en 1962 wordt dit fonds in de Belgische begroting opgenomen onder de post 'technische bijstand' en vervolgens wordt het gesloten zonder dat men er ooit gebruik van heeft gemaakt.

Studiebeurzen en stages voor het opleiden van leidinggevenden

België mocht dan in de kolonies zichtbare resultaten hebben geboekt op economisch en sociaal vlak, maar die successen kunnen niet verbloemen dat er een fundamenteel element ontbreekt. In Congo zijn er geen opleidingsmogelijkheden voor een universitaire elite, voor administratief kaderpersoneel en officiers van de Openbare Weermacht. In april 1960 geeft minister van Congolese zaken Scheyven in het Parlement toe dat België een fout heeft gemaakt door niet voldoende Congolese leidinggevenden op te leiden. Verlichte geesten hadden al begrepen dat de onafhankelijkheid van Congo onvermijdelijk was, en nu ontbreken de mensen die in staat zijn om het bestuur van het land weer in handen te nemen. België besluit zijn fout goed te maken en start een ambitieus programma op van studiebeurzen en stages. In 1960 en 1961 stelt de Belgische staat jaarlijks bijna 400 studiebeurzen en 360 stageplaatsen ter beschikking. Congo stelt kandidaten voor die zonder moeilijkheden een beurs toegewezen krijgen en aan de slag kunnen in een instelling dat ze zelf hebben gekozen. Noch Congo, noch België houden zich bezig met de selectie van de kandidaten. Het gevolg is dat niemand zich afvraagt welke opleidingen het meest noodzakelijk zijn: zo studeert een derde van de beursstudenten in België aan een gewone middelbare school, terwijl dezelfde opleiding ook in Congo bestaat. Er is geen sprake van een overkoepelend programma, net zomin als dat voor de technische bijstand het geval is.

Het langzame organisatieproces van een ontwricht samenwerkingsverband (1961-1968)

Van juli 1960 tot oktober 1962 valt de Belgische ontwikkelingssamenwerking ten prooi aan desorganisatie en chaos. Het ministerie van Afrikaanse zaken, de opvolger van het ministerie van Belgisch Congo en Rwanda-Urundi, kiest voor een samenwerking volgens de koloniale schema's. Het ministerie blijft verder werken op de oude manier en slaagt er niet in rekening te houden met de nieuwe Congolese identiteit. In het kader van de ontwikkelings-samenwerking stelt men personeel en beurzen ter beschikking van Congo, maar er is geen sprake van een algemeen overzichtsplan. Als ze dat willen, kunnen de ambtenaren ervoor kiezen om terug te keren naar Congo, waar hen een functie wordt toegewezen door de nieuwe Congolese overheid. Het zijn vaak belangrijke functies, in de ministeriële kabinetten en in de administratie, maar hun nieuwe baan heeft meestal niets te maken met het werk dat ze vroeger deden. De persoonlijke betrekkingen die ze sinds de koloniale periode onderhielden met de Congolese autoriteiten wegen zwaarder door dan deskundigheid en ervaring.

In de dagelijkse praktijk blijft de Congolese staat functioneren als een kolonie, zowel op het administratieve niveau als op het niveau van de semioverheidsinstellingen, die een essentiële rol spelen bij de goede werking en de

ontwikkeling van de maatschappij. Na een lange pauze kunnen die instellingen hun activiteiten zo goed en zo kwaad als het gaat weer opstarten, dankzij de inzet van enkele Congolese en Belgische kaderleden die op het terrein actief zijn en van een paar Belgen die beseffen dat het een kwestie van tijd is voor de moderne, functionele werktuigen waarover Congo beschikt mankementen gaan vertonen. Uit verschillende hoeken komen er initiatieven voor herstelplannen in het landbouwkundig onderzoek, het transport, de medische bijstand en de sociale infrastructuur.

Een vaststelling dringt zich op: de doeltreffendheid van de Belgische hulp aan Congo was in de eerste twee jaar na de onafhankelijkheid vooral te danken aan de goede wil van enkele gemotiveerde individuen. De overheid daarentegen beschikte niet over een coherent beleid.

De regering Lefèvre-Spaak treedt aan in april 1961 en buigt zich over de mislukkingen van het ministerie van Afrikaanse Zaken. De nieuwe regering besluit het ministerie te sluiten om in 1962 een nieuwe instelling te openen: de Dienst voor Ontwikkelingssamenwerking (DOS). Vervolgens moet er overleg worden gepleegd met de partnerlanden over het opstellen van de juridische instrumenten, de algemene samenwerkingsakkoorden: het eerste verdrag werd ondertekend met Rwanda in 1962 en het tweede met Burundi in 1963. Beide landen werden in juli 1962 onafhankelijk en de samenwerking met België gaat er heel wat vlotter van start dan in Congo. Die algemene samenwerkingsakkoorden worden aangevuld met bijzondere verdragen waarin de situatie van de Belgische werknemers wordt vastgelegd en de samenwerking op financieel en technisch vlak wordt geregeld. Als we het Vriendschapsverdrag van 29 juni 1960, dat snel in de vergeethoek geraakte, even buiten beschouwing laten, kunnen we zeggen dat de eerste bilaterale overeenkomst ondertekend werd in 1963. Hoewel daarin alleen de personeelsvoorwaarden zijn opgenomen, kan men dankzij deze overeenkomst een begin maken met de hervorming van gezondheidssector en met het onderverdelen van het onderwijzend personeel in multidisciplinaire teams.

**Van het Fonds voor Inlands Welzijn (FIW)
naar de Internationale Vereniging voor Plattelandsontwikkeling Overzee
(IVPO)**

Aristide Michel

Bij het einde van de Tweede Wereldoorlog maakt de gouverneur-generaal van Congo Pierre Ryckmans zich zorgen over de groeiende ongelijkheid tussen de plattelandsgebieden en de grote steden, die zich snel ontwikkelen en die tijdens de oorlog een spectaculaire industrialisatie hebben gekend. De Belgische overheid beseft dat de levensomstandigheden van de

plattelandsbevolking zo snel mogelijk moeten worden verbeterd. Dit leidt tot de officiële oprichting van het Fonds voor Inlands Welzijn (FIW) op 1 juli 1947. Vanaf zijn oprichting beschikt dit fonds over belangrijke financiële middelen: het put daarvoor uit de herstelbetalingen aan Congo en uit een groot deel van de winst van de Koloniale Loterij. Tussen 1948 en 1963 zullen de bedragen oplopen tot 4,5 miljard Belgische frank.

De middelen van dit fonds worden vooral ingezet in de strijd tegen de ondervoeding en voor de bouw van vele ziekenhuizen, dispensaria en scholen op het platteland. Dankzij dit fonds kan bovendien ingestaan worden voor de drinkwatervoorziening, de organisatie van het platteland en het financieren van aantal specifieke studies. Vanaf 1958 worden de leidinggevendenden vervangen door Afrikanen voert men een vorm van medezeggenschap in, waarbij de Afrikaanse bevolking kan meebeslissen over de ontwikkeling en het beheer van projecten.

Het FIW blijft ondanks alles een koloniale instelling en in 1964 wordt het opgeheven en vervangen door de Internationale Vereniging voor Plattelandsontwikkeling Overzee (IVPO). Het IVPO neemt de teams van het FIW over, en werkt volgens dezelfde methodes en aan dezelfde projecten in Congo, Rwanda en Burundi. Maar dit fonds staat ook open voor andere landen en continenten en werkt samen met internationale instellingen. Het wordt gefinancierd met een deel van de inkomsten van de Nationale Loterij.

In datzelfde jaar probeert de Belgische overheid een kaderregeling op te stellen om de arbeidssituaties van alle ontwikkelingswerkers met elkaar in overeenstemming te brengen. Sommigen van hen hebben nog steeds het oude statuut van administratieve ambtenaren in Afrika, terwijl anderen aan het werk zijn met een bijzonder contract voor ambtenaren die na 1960 zijn aangenomen. Ook de verschillende socialezekerheidsfondsen, een overblijfsel uit de koloniale periode, moeten worden geharmoniseerd. Daarom richt de overheid de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ) op.

Op het vlak van de studiebeurzen komt er vanaf 1963 verbetering in de situatie: er wordt een lijst opgesteld van de studierichtingen die in aanmerking komen voor een studiebeurs. Dat zijn bijvoorbeeld de lerarenopleiding voor studenten die een universitair diploma hebben behaald en medische en technische opleidingen.

In de jaren 1964 en 1965 worden er nieuwe, belangrijke initiatieven genomen. In deze periode breidt de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich uit naar nieuwe landen, waarmee de Belgische staat geen speciale band heeft: in 1964 is dat Tunesië, in 1965 Peru en Marokko. Bij de samenwerking met Marokko denkt men voor het eerst aan een langetermijnprogramma. In dit programma wordt geopteerd voor de opleiding van landbouwkundige

ingenieurs en steun voor de landbouwontwikkeling in een welbepaalde regio. Driekwart van de Belgische bilaterale hulp gaat nog steeds naar Congo, en het is tijd om de administratie daar over een nieuwe boeg te gooien. Er worden polyvalente administratieve teams opgericht en de Belgische overheid detacheert deskundigen uit de openbare sector. Veel aandacht gaat ook naar het landbouwkundig onderzoek en naar het verbeteren van de infrastructuur. Als kers op de taart wordt er in 1964 een regeling voor vrijwilligerswerk uitgewerkt, waardoor het mogelijk wordt steun te verlenen aan ngo's die personeel naar de ontwikkelingslanden sturen.

Van 1964 tot 1967 houdt de administratie zich vooral bezig met personeelsbeheer, met het vastleggen van de statuten van de ontwikkelingswerkers en met aanwerving, opleiding, begeleiding, toezicht en vergoeding. De rol van België bij de aanwervingen is beperkt: sinds 1960 reageert de overheid alleen op de aanvragen van de partnerlanden. Ze gaat de kwalificaties van de kandidaten na, neemt nieuwe personeelsleden in dienst met een contract en stuurt hen ter plaatse. In principe is het dan de taak van de lokale overheid, hun werkgever, om hen verder te begeleiden, maar in werkelijkheid worden ze, vooral in Congo, aan hun lot overgelaten, zonder enige vorm van begeleiding of toezicht. Er worden geen opleidingen georganiseerd en er is geen enkele voorafgaande ervaring vereist. Her en der neemt men maatregelen, in afwachting van een volwaardig Belgisch juridisch statuut: de basis daarvoor wordt goedgekeurd in 1965. De onderhandelingen tussen het kabinet van de minister, de administratie en de organisaties die de ontwikkelingswerkers vertegenwoordigen nemen enkele maanden in beslag, maar op 10 april 1967 wordt het statuut bij Koninklijk Besluit vastgelegd: de ontwikkelingswerkers worden zo Belgische overheidsambtenaren. Ook de hiërarchie en de aanwervingsvoorwaarden worden in detail geregeld in het KB. Vanaf 1964 moesten kandidaten al een opleiding in België volgen om in aanmerking te komen voor een contract, een opleiding die erg theoretisch was – en dat nog steeds is. In 1965 probeert men in Congo voor het eerst een ambtenarenhiërarchie in te stellen. Er worden leidinggevenden aangeworven en een Belgische samenwerkingsafvaardiging, die onafhankelijk van de ambassade handelt, ziet het levenslicht.

Vanaf 1960 uit de Belgische hulp zich vooral in bilaterale samenwerkingsprojecten, maar de multilaterale projecten die sinds 1945 werden opgestart blijven bestaan. België blijft steun verlenen aan de internationale instellingen van de Verenigde Naties door het storten van vaste bijdragen, deelname aan bijzondere projecten en programma's en het ter beschikking stellen van stagiairs, jonge deskundigen en gedetacheerden. Tussen 1960 en 1968 gaat zo'n 16% van de Belgische overheidssteun naar internationale organisaties. Daarmee doet België het beter dan alle andere oude koloniale grootmachten, maar een stuk slechter dan de Scandinavische landen en Nederland, waar het totale bedrag schommelt tussen de 30 en de 60%. De Belgische overheid neemt actief deel aan de internationale onderhandelingen over ontwikkeling

en ontwikkelingssamenwerking, zoals de onderhandelingen over de eerste overeenkomst van Yaoundé die in 1963 gesloten wordt tussen de Europese Gemeenschap en achttien Afrikaanse landen. In 1964 wordt de Conferentie van de Verenigde Naties voor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD) opgericht. België is ook stichtend lid van het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC), opgericht in het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO): de OESO ontvangt ieder jaar een gedetailleerd rapport van DAC-activiteiten. België levert ook een belangrijke bijdrage aan het Europees Ontwikkelingsfonds.

Tegen het einde van 1967 tekenen de contouren van de Belgische officiële ontwikkelingshulp zich duidelijk af. De hulp gaat vooral naar Congo, Rwanda en Burundi (meer dan 80%), maar breidt zich langzaam uit naar andere landen. In plaats van multilaterale actieplannen geeft men de voorkeur aan rechtstreekse bilaterale hulp, waarover de twee regeringen rechtstreeks onderhandelen. De indirecte financiële hulp via subsidies aan de ngo's is verwaarloosbaar (minder dan 5%). De ontwikkelingshulp neemt twee vormen aan: personeel wordt ter beschikking gesteld van de ontwikkelingslanden en er worden beurzen toegekend. Vooral technische hulp dus, om het gebrek aan lokale leidinggevenden deels op te vangen. De ontwikkelingswerkers zijn actief in verschillende sectoren: het grootste deel van hen zijn leerkrachten, maar in mindere mate zien we ook artsen, landbouwkundigen, burgerlijk ingenieurs en technici. Programma's en samenwerkingsprojecten blijven een administratieve utopie: de Belgische ontwikkelingssamenwerking beschikt nu wel over een eigen administratie, maar blijft functioneren zoals in de koloniale tijd. De reden daarvoor is eenvoudig: zowel in de centrale administratie als op het terrein werken nog heel wat ambtenaren uit de koloniale periode.

De politieke overheden proberen de ontwikkelingshulp dus te rationaliseren en tegelijkertijd gaan ze ook nadenken over de raadgevingen van de internationale instellingen. In het begin van 1968 wordt een politiek programma over ontwikkelingssamenwerking gepubliceerd en daarmee breekt een nieuwe fase aan: de Belgische hulp moet haar plaats vinden in de internationale ontwikkelingen.

De administratieve teams in Congo (1964-1968)

Jacques Brassinne de La Buissière, toenmalig kabinetschef van Ontwikkelingssamenwerking, initiatiefnemer van de polyvalente teams.

In 1964 viel Congo ten prooi aan onlusten en in een groot deel van het land heerste chaos. De eerste minister Moïse Tshombé had er al een paar keer bij de Belgische overheid op aangedrongen om de Belgische ambtenaren in Congo meer speelruimte te geven: hun rol moest zich niet langer beperken tot

het geven van advies, maar ze moesten een uitvoerende functie krijgen met meer verantwoordelijkheden in het binnenland.

Zo werden dan administratieve teams opgericht die vooral actief waren in de gebieden die het hardst getroffen waren door de onlusten, in een poging om de economie en de administratie daar nieuw leven in te blazen. De teams werden opgericht in september 1964 en geleidelijk gestationeerd in die gebieden waar het weer veilig was.

Hun samenstelling was polyvalent: elke ploeg bestond uit een of twee administratief bedienden, een ambtenaar van openbare werken, een boekhouder, een landbouwkundige, een politiecommissaris, een werktuigkundige en een arts of een gezondheidswerker. Alle medewerkers moesten het land en de taal van de regio kennen. De teams kregen steun van de privésector, dankzij de bemiddeling van de Fédération des Entreprises du Congo. Ze stonden ter beschikking van de hoogste lokale autoriteiten - meestal was dat de provinciegouverneur - en stonden administratief onder de bevoegdheid van de Congolese eerste minister. Ze genoten een grote vrijheid en beschikten over logistieke steun en over eigen middelen.

In een eerste fase wilde de overheid hiervoor 62 ambtenaren beschikbaar stellen, maar het werk van de teams werd zo'n groot succes dat er beslist werd het project te verlengen en begin 1966 werd het aantal medewerkers uitgebreid tot 100. Ze waren ingedeeld in 11 teams, actief in 6 provincies, die meer dan de helft van het Congolese territorium besloegen.

De teams kregen subsidies van de Verenigde Staten en van de Verenigde Naties en werkten aan een reeks projecten voor openbare werken. De prioriteit was het weer operationeel maken van de verbindingen (wegen, dijken, bruggen, veerboten), maar ze hielden zich ook bezig met het herstel van de landbouw en zorgden voor medische bijstand.

Aan deze initiatieven kwam een einde toen generaal Mobutu steeds meer macht naar zich toe trok, omdat de teams vooral actief waren in de provincies en zo de indruk konden wekken zich te willen onttrekken aan het centraal bestuur.

Hoofdstuk 2: De Belgische ontwikkelingssamenwerking in het kielzog van de internationale samenwerking (1968–2008)

De internationale gemeenschap en haar strijd tegen de onderontwikkeling

België kan zich maar met moeite bevrijden uit de wirwar van problemen die de dekolonisatie van Congo met zich meebrengt en het vastleggen van de krachtlijnen voor ontwikkelingssamenwerking verloopt erg moeizaam. De ontwikkelingshulp vanuit de internationale gemeenschap komt daarentegen vanaf 1960 in een stroomversnelling terecht. Een overzicht van de voornaamste initiatieven die genomen worden tussen 1960 en 1969: in 1961 roept de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de jaren '60 uit tot 'Eerste VN-decennium van Ontwikkeling'. Daarbij stellen de ontwikkelde landen een duidelijk doel: 1% van hun rijkdom vrijmaken voor ontwikkelingshulp (zowel in de publieke- als de privésector). In 1960 richt de OESO het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) op. Hoewel de DAC oorspronkelijk bedoeld was als een forum voor het uitwisselen van informatie, wordt het comité al snel het belangrijkste referentiepunt op het vlak van concepten en methodologie van de ontwikkelingshulp. In 1962 voert de DAC een jaarlijkse controle van de hulpfondsen in, die een bron van wedijver vormt tussen de donorlanden, en vanaf 1965 worden er studies uitgevoerd uit naar de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp. De DAC legt ook een definitie van 'officiële ontwikkelingshulp' vast: daaronder vallen schenkingen en leningen (als ten minste 25% daarvan niet hoeft te worden terugbetaald) van de publieke sector aan de ontwikkelingslanden, die tot hoofddoel hebben de economische ontwikkeling en de welvaart te stimuleren. Schenkingen en kredieten voor militaire doeleinden zijn dus uitgesloten.

De Europese Economische Gemeenschap ondertekent in 1963 de eerste Yaoundé-overeenkomst (1963-1969), een associatieovereenkomst tussen de zes leden van de EEG en de 18 Geassocieerde Afrikaanse staten en Madagaskar (GASM). Ze doet hiervoor een beroep op haar eerdere ervaringen met de steunprogramma's van het Europees Ontwikkelingsfonds voor de onafhankelijk geworden Franse en Belgische kolonies. De overeenkomst worden in 1969 vernieuwd voor de periode 1969-1975 (Yaoundé II).

Ook de Verenigde Naties doen een duit in het zakje: in 1964, na de eerste vergadering van de UNCTAD, gaat hun aandacht vooral uit naar de internationale handel. Er worden opnieuw internationale instellingen opgericht: de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA) in 1960, het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) in 1965, de Organisatie van de Verenigde Naties voor industriële ontwikkeling (UNIDO) en

het Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties (UNFPA) in 1967. In hetzelfde jaar spoort paus Paulus VI in zijn encycliek 'Populorum progressio' de internationale gemeenschap aan om passende maatregelen te nemen voor een betere verdeling van de rijkdom in de wereld.

Al deze initiatieven ten voordele van de derdewereld staan vermeld in het rapport 'Partners in Development' uit 1969 van Lester Pearson, voormalig eerste minister van Canada. Daarin heeft hij het over de steeds groeiende kloof tussen de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden en roept hij de donorlanden uit die tijd op om tegen het einde van het volgende decennium 0,7% van hun bnp vrij te maken voor officiële ontwikkelingshulp. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ziet het nut van dit voorstel in en roept dadelijk daarop een 'Tweede VN-decennium van Ontwikkeling' uit.

Vanaf de jaren '60 stelt de internationale gemeenschap buitengewoon veel middelen ter beschikking van de minder ontwikkelde landen. Als lid van de DAC en van de VN-organen deelt ook België deze internationale visie en hoewel ons land nog steeds worstelt met de problemen van de dekolonisatie, slaagt de overheid erin een langetermijnbeleid voor ontwikkelings-samenwerking uit te stippelen in een document getiteld 'Regeringsprogramma inzake ontwikkelingssamenwerking', gepubliceerd op 8 december 1967. Daarin staan in detail de grote principes beschreven die de leidraad zullen vormen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de volgende drie decennia. De samenwerking berust op drie pijlers die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: de technische, de financiële en de commerciële pijler. De financiering (zowel publiek als privé) moet 1% van het bnp bedragen, een percentage dat België op dat moment al bereikt. De belangrijkste aandachtspunten zijn de landbouwproductie, de organisatie van de gezondheidszorg en van opleidingen op alle niveaus, de grote infrastructuren en technische bijstand voor de instellingen en ministeries. Een groot deel van de middelen gaat nog steeds naar Congo, Rwanda en Burundi, maar het regeringsprogramma bepaalt dat er ook overeenkomsten zullen worden gesloten met "een beperkt aantal andere landen, geselecteerd op basis van objectieve criteria", waarvan een lijst is opgenomen in de tekst. Minstens een derde van het budget moet naar deze landen gaan. De Belgische en internationale hulpprogramma's moeten beter op elkaar aansluiten en om dat mogelijk te maken moeten bilaterale en multilaterale hulp worden gelijkgeschakeld. Een derde van de totale overheidssteun moet gaan naar het financieren van multilaterale programma's, in de eerste plaats het Europees Ontwikkelingsfonds en de regionale organisaties. Technische bijstand blijft noodzakelijk, maar de nadruk moet liggen op bekwaamheid en ervaring: daarvoor moet er vooral een beroep worden gedaan op de ambtenaren van de ministeries en op de privésector. In het programma lezen we tenslotte: "De Belgische staat mag geen enkele vorm van technische, financiële of commerciële steun of subsidies verlenen aan een ander land zonder dat er eerst een project wordt opgesteld dat rekening houdt met het benodigde

personeel, uitrusting en studiebeurzen, en zonder dat er over het project een specifieke overeenkomst werd gesloten op basis van een voorafgaande studie en een duidelijk dossier”.

Wat de begunstigde landen en het personeel betreft, blijft het Belgische beleid de sporen dragen van zijn verleden. Het sluit aan bij de grote richtsnoeren van de internationale instellingen. In het kader van het nieuwe beleid wordt Raymond Scheyven in 1968 aangesteld als minister van Ontwikkelings-samenwerking. Scheyven is bekend bij de internationale instellingen omdat hij in de jaren '50 voorzitter was van de Economische en Sociale Raad van de VN. In 1960 was hij ook minister van Congo en Economische zaken en hij kent de problemen van Centraal-Afrika beter dan wie ook. Hij is de eerste minister die zich voltijds met ontwikkelingssamenwerking gaat bezighouden, een teken dat de regering een nieuwe impuls wil geven aan het samenwerkingsbeleid.

Het voluntarisme van de jaren '70

Van technische steun tot projecten

Op basis van de ervaringen van de voorgaande jaren gaat de overheid zich in de jaren '70 richten op de realisatie van grote projecten, de enige projecten die de modernisering van de economie en van de maatschappij kunnen bevorderen. Het idee is dat de minst ontwikkelde landen een ontwikkelingsverloop volgen dat identiek is aan dat van de geïndustrialiseerde landen. De ontwikkelingsprojecten hebben vooral tot doel de onderwijssystemen te moderniseren en bij te dragen aan het verbeteren van de gezondheidszorg, de infrastructuur, de industrie en de staatsstructuren. Ze moeten ook het gebrek aan spaargelden opvangen dat typisch is voor de onderontwikkelde economieën: de lokale bevolking beschikt niet over voldoende middelen om in het eigen land te investeren. Eén ding is zeker: de groeiende aandacht voor ontwikkelingshulp zal zowel de ontwikkelde als de minst ontwikkelde landen ten goede komen.

Thee doet zijn intrede in Rwanda en Burundi

Emile Adriaensens, ministerraad ontwikkelingssamenwerking

In 1961 verscheen de *Etude globale de développement du Ruanda et du Burundi*. De publicatie stelde aan die twee landen een tien jaar durend ontwikkelingsprogramma voor, in het kader van hun naderende onafhankelijkheid. De auteurs waren internationaal gerenommeerde deskundigen in ontwikkelingssamenwerking: René Dumont, onder andere bekend voor zijn boek *Valse start in Afrika*, en Jan Tinbergen die in 1969 de Nobelprijs voor economie zou krijgen.

Tot dat moment was koffie zowat het enige exportproduct, naast - in mindere mate - katoen en pyrethrum. In de studie raadde men de betreffende landen met klem aan zich te concentreren op de theeproductie en -handel: "De theeteelt is een prioritaire, fundamentele teelt die voorrang moet krijgen op alle andere teelten, zelfs op die van koffie als beide gewassen even belangrijk zouden worden. Als het nodig is moeten de bossen van de Congo-Nijl kam gedeeltelijk gekapt worden om het verbouwen van thee mogelijk te maken."

Het INEAC, het centrum dat toen belast was met landbouwkundig onderzoek, krijgt de opdracht om zo snel mogelijk na te gaan wat de mogelijkheden zijn. Zo worden er 22.000 hectaren thee aangeplant, waarvan 13.000 in Rwanda en 9.000 in Burundi. De plantages liggen verspreid rondom 15 theefabrieken, 10 in Rwanda en 5 in Burundi. Rondom de huizen van de boeren worden kleinere percelen met theeplanten aangelegd die voor extra inkomsten kunnen zorgen.

Het project werd grotendeels gefinancierd door het Europees Ontwikkelingsfonds en in mindere mate door de Europese Investeringsbank. Daarnaast leverden ook de Afrikaanse Ontwikkelingsbank, Koeweit en België een bijdrage. In Kitabi (Rwanda) zorgde België ook voor de aanplanting van 1000 hectaren thee en voor de bouw van een theefabriek, terwijl in Kisozi (Burundi) 700 hectaren theeplantages werden aangelegd.

In 2002 was de theeproductie goed voor 28% van de totale inkomsten. In Burundi vormt thee het tweede belangrijkste uitvoerproduct, na koffie. In Rwanda komt thee zelfs op de eerste plaats, met 35% in 2003.

Overeenkomstig de krachtlijnen van het beleid vastgelegd in 1968 besluit België steun te verlenen aan min of meer grootschalige projecten die gericht zijn op het verbeteren van landbouw, gezondheidszorg, onderwijs en infrastructuur van algemeen belang (wegen, elektriciteitsnetwerken en watervoorziening) en op het stabiliseren van de staatsstructuren in de begunstigde landen. De projecten omvatten concrete initiatieven die effect moeten hebben op korte termijn. In bepaalde gebieden probeert men nieuwe teelten in te voeren, in andere wil men de werking van de gezondheidszorg verbeteren. Er worden nieuwe scholen gebouwd of reeds bestaande scholen worden gerenoveerd en voorzien van nieuw materiaal. De meest ambitieuze projecten zijn die voor de aanleg van havens en wegen, drinkwatervoorzieningen en elektriciteit. Men probeert ook de werking van de overheidsdiensten te verbeteren.

Deze projecten worden zelden goed gepland. De deelname van de lokale bevolking is beperkt of onbestaande en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de projecten ligt meestal alleen in de handen van de buitenlandse deskundigen. Meestal worden de projecten wel opgestart op

verzoek van de lokale overheden (al worden die ook vaak ingefluisterd door buitenlanders), maar het is de Belgische overheid die nagaat wat de behoeften zijn, bepaalt welke middelen er zullen worden aangewend en het project leidt. De voorgestelde oplossingen vereisen vaak specifieke kennis en vaardigheden waarover de lokale deelnemers aan het project zelden of nooit beschikken.

Vanaf 1968 worden er op die manier honderden projecten opgestart. Het grootste deel daarvan sluit aan bij bestaande acties, waarvoor nu extra middelen worden vrijgemaakt. Er zijn duidelijke doelstellingen aan verbonden die in een bepaalde periode moeten worden gehaald. Enkele van de nieuwe projecten uit dit decennium zullen bekendheid verwerven over de grenzen heen, omdat de werkmethodes bijzonder origineel zijn of omdat er uitstekende resultaten werden behaald. Bij wijze van voorbeeld verwijzen we naar Cajamarca in Peru (rehabilitatie van de bossen), Fretissa in Tunesië (proefboerderijen voor de tarwe- en veeteelt), het invoeren van de theeteelt in Burundi en Rwanda, het Candip in Bunia (projecten voor kinderen in Ituri, Zaïre), het Pedagogisch Bureau in Kigali (onderwijsprogramma's en schoolboeken), Pikine in Senegal (basisgezondheidszorg) en Cenetrop in Bolivia (strijd tegen tropische ziekten). Andere projecten mislukten jammerlijk omdat de voorafgaande studies niet goed waren uitgevoerd, omdat ze te nauw aanleunden bij de Belgische economische belangen of, in sommige gevallen, omdat de politieke omstandigheden ongunstig waren: dat gebeurde bij de Kaniama-Kaseseprojecten in Zaïre (extensieve maïsteelt), in Natitingou in Benin (waar een modulair ziekenhuis werd gebouwd) en bij het Cilegonproject in Indonesië (waar werktuigmachines werden vervaardigd).

Kaniama-Kasese: het grootste project voor landbouwontwikkeling in Centraal-Afrika ooit gefinancierd door België (1971-1981)

Eric Tollens, professor-emeritus aan de Katholieke Universiteit Leuven

Tegen het einde van de jaren '60 hadden de mijnbouwbedrijven in Katanga en Kasai jaarlijks een tekort van zo'n 200.000 ton maïs voor hun personeel. Het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking (ABOS) komt met een voorstel, dat in bepaalde kringen van de Congolese overheid wordt gesteund: naar het voorbeeld van de Verenigde Staten moet er in een recordtempo 50.000 ton maïs worden geproduceerd, een project op industriële schaal.

Men vindt een stuk braakland, een boerderij uit de koloniale periode, in Kaniama-Kasese, in Katanga op de grens met Kasai. Het is een dunbevolkt gebied en daarom zal het hele productieproces worden gemechaniseerd. Het proefproject moet als voorbeeld dienen voor gelijkaardige projecten in de toekomst.

In 1971 wordt met de productie gestart. Tien jaar later wordt het project

stopgezet: het had bijna een miljard Belgische frank gekost. Op een bepaald moment omvatte het 15 Belgische ontwikkelingswerkers, 500 arbeiders, 60 tractoren, 36 auto's, 9 vrachtwagens, 12 maaidorsmachines, 2 vliegtuigen en een enorme drooginstallatie.

Het 'domein' werd bezocht door zowat alle Belgische deskundigen op het gebied van tropische landbouw. Ze schreven er rapporten over en vroegen de overheid om steun. Toch werden er nooit meer dan 3000 hectaren maïs en soja aangeplant en de maïsoogst, die oorspronkelijk op 5 ton per hectare was geschat, kwam nooit boven de 4 ton uit.

Wat waren de oorzaken van dit debacle? In de eerste plaats het gebrek aan ervaring: noch België, noch Congo of de andere landen in Centraal-Afrika hadden ooit op grote schaal en met mechanische middelen maïs verbouwd. De 2000 hectaren grond moesten elk jaar voor 1 november worden omgeploegd en ingezaaid, wat slechts met de grootste moeite lukte. Vaak ontbraken de reserveonderdelen of de benzine voor de machines en de meststof bleef staan in de haven van Matadi. Het eerste zaad voor hybride maïs, ingevoerd uit Zimbabwe, werd onbruikbaar verklaard toen verschillende ziekten opdoken. Elke centimeter grond moest worden bemest, bijvoorbeeld met fosfor en sporenelementen. Men ging al snel over op andere maïsvariëteiten en alterneerde de teelt van maïs en soja, terwijl op de onbebouwde terreinen rundvee werd gehouden. Om insecten en onkruid te verdelgen en ziekten tegen te gaan, moesten de gewassen bespoten worden vanuit een vliegtuig. De maïs was zo vochtig dat er een grote drooginstallatie moest worden gebouwd die aangedreven werd door diesel. De landbouwmachines bleken op hun beurt ongeschikt voor gebruik op de roodachtige tropische grond en moesten aan een stuk door gerepareerd worden.

Het oorspronkelijke dossier had de technische problemen erg onderschat, maar toch konden deze beetje bij beetje worden opgelost dankzij de opgedane ervaring. De economische problemen, daarentegen, waren ernstiger: jaar na jaar bleek dat de variabele kostprijs van de maïs die in deze omstandigheden werd geteeld veel hoger lag dan de prijs van de maïs ingevoerd uit Zimbabwe of Zuid-Afrika. Ook een aantal onvoorziene gebeurtenissen droegen daartoe bij: zo brak er in Angola oorlog uit, waardoor de aanvoer van materiaal via het spoor uit Benguela onmogelijk werd. Er moest een omweg worden gemaakt via Matadi, wat hogere kosten met zich meebracht. In 1973 brak de eerste oliecrisis uit en de brandstofprijs werd vier keer zo hoog. In datzelfde jaar werd de economie ontwricht door de 'zaïrisering'. De prijzen van de Zuid-Afrikaanse maïs daalden, en ten slotte kwam Zaïre de gemaakte afspraken over de financieringen in de lokale munt niet na.

Vanaf 1975 wordt het project onder vuur genomen door de Belgische pers, die

het omschrijft als 'een witte olifant' en 'een bodemloze put'. Het krijgt een aantal negatieve beoordelingen en gaat steeds verder op in verschillende kleinere landbouwprojecten van kmo's in het gebied. Het wordt opgesplitst in verschillende componenten: de productie van maïs- en soja zaad en dienstverlening aan de landbouwsector in Katanga en Kasai. In 1979 vragen de Zaïrese leiders België om een nieuwe investering van meer dan 200 miljoen Belgische frank en bij die gelegenheid besluit men het project definitief te sluiten. Vandaag blijft er bijna niets meer over van het bedrijf in Kaniama-Kasese.

Toch blijkt de ervaring heel leerzaam. Men weet nu dat de gemechaniseerde voedselproductie op grote schaal in Centraal-Afrika onvoorziene technische problemen met zich meebrengt, dat ze niet duurzaam is en vooral economisch niet winstgevend. Aangezien 80% van de variabele kosten naar de invoerkosten gaan, kan men niet de rentabiliteit halen van de kleinschalige familiebedrijfjes, die gebruik maken van lokale productiefactoren.

De klassieke ontwikkelingshulp neigt naar paternalisme, maar wordt ook gemotiveerd door geopolitieke overwegingen. In de context van de Koude Oorlog wordt de ontwikkelingshulp gebruikt om landen aan zich binden en een 'eerlijke' strijd te leveren. Driekwart van de Belgische bilaterale hulp tussen 1970 en 1975 gaat naar Congo, Rwanda en Burundi (de helft is enkel voor Congo bestemd), en dit verzekert het westerse kamp van de Congolese steun. Ook de ontwikkelingslanden putten voordeel uit de situatie. Ze laten hun bevolking zien dat het gelobby bij de donorlanden vruchten afwerpt, in de vorm van concrete en materiële schenkingen: ziekenhuizen, dammen of elektriciteitsvoorziening. Deze regimes azen op een zo groot mogelijke zichtbaarheid en ze vinden enkele donorlanden bereid om dure en vaak overbodige prestigeprojecten te bekostigen, zoals de bouw van voetbalstadions, gespecialiseerde ziekenhuizen, enorme gebouwen voor de administratie en andere megaprojecten.

Hulp wordt samenwerking

Het uitroepen van het 'Tweede decennium van de Ontwikkeling' had een solidariteitsgolf met zich meegebracht, die nu getemperd wordt door een ernstige economische crisis. In het Midden-Oosten bracht de Jom Kipoeroorlog (1973) de Arabische landen ertoe hun aardolie als wapen te gebruiken en de prijs per vat steeg tot ongekende hoogten. De derdewereldlanden van hun kant vragen om een nieuwe internationale economische orde en ze voeren de druk op door de eis te herhalen die ze tijdens de eerste vergadering van de UNCTAD in 1964 al hadden gesteld: "Trade, not Aid" (geen hulp maar handel). Hun roep gaat niet ongemerkt voorbij: 150 landen hebben zich verenigd en de derdewereldlanden zijn nu de grootste groep binnen de instellingen van de Verenigde Naties. De

donorlanden worden geconfronteerd met een interne recessie en zijn niet langer bereid om gulle schenkingen te doen. De verhoudingen tussen Noord en Zuid zijn gespannen, wat negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkelingshulp, maar toch vraagt men zich af of de ontwikkelingshulp in zijn huidige vorm wel doeltreffend genoeg is. Intussen sporen zowel de Wereldbank als de Internationale Arbeidsorganisatie de ontwikkelde landen ertoe aan om meer aandacht te schenken aan de fundamentele behoeften van derde wereld. De 'derdewereldbewegingen', waarin de meest radicale hulporganisaties zich verenigen, krijgen steeds meer invloed in de westerse landen en pleiten voor een grotere autonomie en voor een grotere participatie van de lokale bevolking.

Het 'PIKINE-project' in Senegal

Daniel Grodos, arts, professor aan de Universit  Catholique de Louvain

In 1975 vraagt Senegal aan de Belgische ontwikkelingssamenwerking een bijdrage voor het verbeteren van de basisgezondheidszorg in Pikine, een voorstad van Dakar. Er worden drie bijzondere overeenkomsten gesloten die een aantal keren worden verlengd: zo ontstaat een medisch langetermijnproject tussen België en Senegal. De einddatum van het project wordt vastgelegd op 30 april 1996. In die periode stijgt de bevolking van Pikine van 100.000 inwoners tot bijna een miljoen in 1995. De stijging is vooral te wijten aan de instroom van mensen uit de sloppenwijken van Dakar.

Van 1975 tot 1993 wordt het project uitbesteed aan de ngo Medicus Mundi Belgium. Het basisidee is bescheiden: het opstarten van twee gezondheidscentra waar ook verplegers kunnen worden opgeleid. De hoofdgeneesheer van het district en de projectleider renoveren het centrum, in samenwerking met districtleider. In het wijkcentrum voor de gezondheid van moeder en kind worden vaker raadplegingen gehouden en er komt een centrale inkoopdienst voor geneesmiddelen, zodat het mogelijk wordt om die tegen een redelijke prijs ter beschikking te stellen van de patiënten. In principe zijn de overheidsdiensten gratis, maar op deze manier lukt het te komen tot een systeem van kostendekking. De lokale gemeenschap wordt bij het project betrokken: de terugbetaling van de kosten wordt geregeld door gezondheidscomit s. De bevolking neemt deel aan het project door de vereniging van beheerscomit s en een Vereniging ter Bevordering van de Gezondheid (APS) die officieel erkend wordt in 1980.

Het project wordt een succes. In 1980 voert de minister van Gezondheid het Pikine-systeem van kostendekking en lokale participatie in het hele land in. In de tien jaar na de start van het project kan men dankzij het *cost-recoverysysteem* meer hulpverleners aannemen. De inkoopdienst krijgt de steun van de APEFE-economen en verzekert zo de beschikbaarheid van de

geneesmiddelen, terwijl er ook voor wordt gezorgd dat ze uit financieel oogpunt toegankelijk blijven voor de lokale bevolking. Zo'n 60 tot 70% van de dagelijkse kosten kan worden terugverdiend, de lonen niet meegerekend.

Het 'Pikine-project' is dus in zijn oorspronkelijke opzet geslaagd: de toegang tot gezondheidszorg voor de bevolking verzekeren en medische opleidingen aanbieden. Het gaat verder dan dat: het project draagt bij aan de organisatie van het gezondheidszorgbeleid in Senegal. Uit deze en andere ervaringen komt in 1987 het Bamako-initiatief voort, gericht op het recupereren van kosten in de medische sector.

Onder invloed van verschillende factoren verandert de ontwikkelingshulp stilaan in ontwikkelingssamenwerking. Ideeën als het aangaan van partnerschappen en samenwerking op gelijke voet winnen stilaan veld. Een goed voorbeeld daarvan is de Overeenkomst van Lomé, die in 1975 ondertekend werd door de 9 lidstaten van de EEG en de vroegere kolonies in Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Oceaan (ACS). De dialoog tussen de EEG en de ACS-landen vormt een belangrijk onderdeel van de samenwerkingsregelingen. In de Overeenkomst zijn niet alleen de beschikbare middelen opgenomen, maar ook interessante handelsmaatregelen. Voorrang gaat naar projecten en programma's die, althans in theorie, 'dicht bij de bevolking staan' en vooral gericht zijn op voedselbehoeften en de verbetering van het onderwijs en de medische zorg. Sommigen bevelen een 'integrale' of 'intersectorale' aanpak aan.

De stijgende voedselproductie moet ook de gezondheid van de bevolking ten goede komen. Medische hulpverleners komen naar de dorpen om aan de moeders uit te leggen wat de voedselbehoeften van hun kinderen zijn. Een goed voorbeeld van deze nieuwe vorm van samenwerking is het Centrum voor Integrale Ontwikkeling (CDI): een Congolese vereniging zonder winst-oogmerk met zetel in Bwamanda, in de Evenaarsprovincie van Zaïre. Het is een groots project dat opgestart werd in 1968 met steun van België, vooral gericht op het begeleiden van de boeren en het op de markt brengen van koffie. Daarnaast staat het in voor de verbetering van gezondheidszorg en onderwijs, de drinkwatervoorziening, het onderhoud van wegen en de organisatie van het platteland.

De multisectorale projecten opgestart door België kunnen rekenen op de medewerking van de lokale autoriteiten, de bevolking en de deskundigen ter plaatse. Er zijn heel wat projecten van dit type, maar we halen hier twee voorbeelden aan: het medische project van Pikine in Senegal en het project voor landbouwontwikkeling van Kibungo in Rwanda.

Het project voor landbouwontwikkeling Kibungo II in Rwanda

Marc Denys, attaché internationale samenwerking

Decennialang emigreerden vele jonge gezinnen afkomstig uit de vruchtbare maar overbevolkte hoogvlakten in het noorden en het centrum van Rwanda naar de prefectuur Kibungo in het zuidwesten van het land. Voor de onafhankelijkheid werd de immigratie georganiseerd door de Belgische overheid met het systeem van de 'boerenstand': elk gezin kreeg een stuk grond toegewezen niet ver van een begaanbare weg. Daarop moesten ze verplicht bepaalde gewassen kweken, zoals koffie, bananen en maniok, om te zorgen voor financiële- en voedselzekerheid. Op elke heuvel van het gebied was er een sociale voorziening.

Van 1966 tot 1975 legde de Internationale Vereniging voor Plattelandsontwikkeling (IVPO) in die streek met Belgisch geld een uitgebreid waterleidingnet aan en bouwde er lagere scholen. Er werden ook handelscoöperaties opgericht voor landbouwgewassen zoals koffie en pindanoten: zo kregen de boeren een hogere prijs die bovendien niet aan schommelingen onderhevig was.

Op verzoek van Rwanda zette het ABOS het project verder. Het werd uitgebreid onder de naam Kibungo II en begeleidde de boeren bij het op de markt brengen van de geproduceerde gewassen, zodat ze een hogere prijs konden krijgen en droeg zo in grote mate bij aan de verbetering van de voedselsituatie van de bevolking. In september 1980 ging de tweede fase van start, die doorliep tot april 1994. Het was een geheel geïntegreerd project dat voor zijn uitvoering gebruik maakte van verschillende activiteiten: de landbouwdiensten, veeteelt en bosbouw in de gemeenten en de landbouwcoöperatieven. 5 Belgen en 15 Rwandezen werkten eraan mee, evenals ingenieurs, dierenartsen, bosbouwers en veldwerkers.

Het project omvatte talloze initiatieven: zo werden er zaden en pootgoed van bonen, pinda's, soja, maïs, sorgho, zonnebloemen, bananen, maniok, zoete aardappelen en ananas geproduceerd en verkocht. Daarvoor werd gebruik gemaakt van een vijftiental zaadbomen. Kleine winkeltjes verkochten het zaaigoed vervolgens door aan de boeren, die er ook groentezaad konden kopen, kleine werktuigen, meststof, producten voor het bespuiten van planten en geneesmiddelen voor het vee. Een team van ontwikkelingswerkers leerde de boeren gebruik te maken van betere, goedkope landbouwtechnieken. Er werden greppels gegraven en op de heuvels werd gras geplant om erosie tegen te gaan. Elk jaar werden er anderhalf miljoen bos- en fruitbomen aangeplant, goed voor een jaarlijkse herbebossing van 600 hectaren heuvelland. Dankzij kruisingen met melkrassen, via kunstmatige inseminatie, werden de runderrassen veredeld en er werden bokken ingevoerd om de vleesproductie op te voeren. Ook werden er leg- en vleeskuikens uitgebroed

die vervolgens werden verkocht aan kleine kippenkwekerijen. Er kwamen opleidingen voor dierenartsen en extra materiaal; er werden kleine slachthuizen gebouwd; moeraslanden werden drooggelegd. Men bouwde kleine betonnen bruggen en markten om de handel van landbouwproducten te stimuleren, terwijl in elk dorp een opleidingscentrum voor de boeren werd geopend.

Het illusieloze decennium, de jaren '80: op zoek naar een nieuwe weg

In 1982 kondigt Mexico aan dat het niet langer in staat is zijn schulden af te betalen. Dit veroorzaakt een golf van paniek binnen de internationale organisaties, de donorlanden en de schuldeisers. Door de schuldenlast die moet worden terugbetaald, de daling van de grondstofprijzen en de economische recessie in de geïndustrialiseerde landen staan de derdewereldlanden er economisch slecht voor. De staten beven op hun grondvesten.

Dit luidt een nieuwe fase van de ontwikkelingssamenwerking in, waarbij een stuwende rol is weggelegd voor het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Zij vragen om draconische maatregelen en leggen strikte beperkingen op voor het toekennen van nieuwe leningen. De begunstigde landen moeten structurele aanpassingsmaatregelen doorvoeren. Ze moeten nu eigenlijk een heel andere koers gaan varen: in plaats van hun binnenlandse markten te ontwikkelen, zoals ze tot dan toe hadden gedaan, moeten ze hun uitvoercapaciteit verhogen. Ze kunnen niet langer protectionistische maatregelen nemen maar moeten hun markt openstellen. De economie was steeds in handen geweest van de staat met een belangrijke rol voor de overheidsondernemingen, maar nu moeten die het veld ruimen voor de privésector.

Hoewel de structurele aanpassingsprogramma's (SAP) voor ieder land verschillend waren, kunnen we er toch een aantal gemeenschappelijke elementen in terugvinden: men moet selectiever zijn in de overheidsuitgaven, gezondheidszorg en onderwijs mogen niet langer gratis ter beschikking worden gesteld, er moeten fiscale hervormingen worden doorgevoerd, het handelsverkeer en de directe investeringen uit het buitenland moeten worden geliberaliseerd en de overheidsbedrijven moeten worden geprivatiseerd.

Een deel van de steun wordt nu toegekend onder de vorm van programmahulp, verschillend van de projecthulp, die populairder is. Het gaat om een reeks maatregelen van technische bijstand, schenkingen en vooral leningen die de betalingsbalanstekorten moeten opvangen of die moeten dienen om structurele hervormingen door te voeren.

Die radicale herziening van de hulpprogramma's zaait verwarring in het beleid

voor ontwikkelingssamenwerking van de meeste Afrikaanse landen en lost de problemen niet op. Om niet in de neerwaartse spiraal van een algemene recessie terecht te komen, stelt de Wereldbank in 1987 het Speciaal Programma voor Afrika (SPA) op als antwoord op de moeilijkheden en de aanpassingsbehoeften van die landen. Dankzij het programma kunnen er sneller aanvullende financiële middelen ter beschikking worden gesteld (de bijdrage van België bedraagt 1,5 miljard Belgische frank voor de eerste vijf jaar). Daarna verandert het geleidelijk aan in een forum waar de donorlanden, waaronder België, informatie kunnen uitwisselen over de voorwaarden van hun respectieve hulpprogramma's. Op die manier kan men de hulp aanpassen aan de behoeften van de begunstigde landen: er worden leningen toegekend aan lagere rentevoeten en de begunstigde landen zijn niet langer verplicht om goederen en diensten aan te kopen in de donorlanden in ruil voor ontwikkelingshulp. Het SPA ligt ook aan de basis van een hele reeks vernieuwingen en proefmodellen. De donorlanden beginnen hun acties op elkaar af te stemmen en zetten zich in voor dezelfde programma's. Zo zal België, dat tijdens het opstellen van het SPA zelf zijn begunstigde landen heeft geselecteerd, een deel van zijn bijdrage in het gemeenschappelijke fonds van de Wereldbank storten. Vele landen zijn ook bereid om een gemeenschappelijk sectoraal steunprogramma uit te werken en begrotingssteun te geven aan de begunstigde landen. Op die manier komt er wat meer ruimte in de begrotingen voor onderwijs en gezondheidszorg van het betreffende land, en ook in de algemene begroting.

De structurele aanpassingsprogramma's kregen vaak heel wat kritiek en afkeuring over zich heen. Ook België was er niet onverdeeld blij mee en verleende gedurende vele jaren steun aan SAPRIN, een internationaal netwerk van meer dan 1500 verenigingen en ngo's die de structurele aanpassingsprogramma's aan een nauwkeurig en kritisch onderzoek wilden onderwerpen. Die aanpassingsprogramma's zorgden inderdaad voor het versterken van de economieën van enkele landen op middellange termijn, maar de economische groei bleef meestal uit. De corruptie voerde daarentegen hoogtij. Privémonopolies namen de plaats in van overheidsmonopolies en de investeringen uit het buitenland beperkten zich tot de – dure - exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. De werkloosheid steeg, de levensstandaard daalde. De diensten van algemeen belang die voorheen gratis waren, zoals onderwijs en gezondheidszorg, stonden plots enkel open voor wie het zich kon veroorloven.

In de loop van die jaren heeft België, net als de andere donorlanden, bijgedragen aan het vergroten van de schuldenlast van de ontwikkelingslanden door steeds meer leningen van land tot land toe te staan (hoewel de leningsvoorwaarden erg gunstig waren) en door via privébanken krediet te verlenen aan projecten die soms steunden op al te oppervlakkige studies of plannen, of die niet gerechtvaardigd waren. Voor deze kredieten stond de Nationale Delcrederedienst garant. Een aantal projecten slaagde,

bijvoorbeeld de aanleg van de tramlijnen in Manilla in de Filipijnen. Hiervoor gaf België een staatslening uit van een miljard Belgische frank tussen 1980 en 1983. Het tramnet, dat in 1985 in gebruik werd genomen, was een zegen voor de mobiliteit in de binnenstad en hoewel het biljet maar weinig kost, zijn de inkomsten toch ruimschoots voldoende om de exploitatiekosten te dekken. Een project dat helaas mislukte was dat voor de lood- en zilvergieterij van Karachipampa in Bolivia. De kosten voor dit project werden te hoog, deels omdat de risicostudies vooraf niet goed waren uitgevoerd, deels omdat het project beschouwd werd als een bijdrage aan de uitvoer van Belgische goederen en niet zozeer als een kans voor de ontwikkeling van Bolivia. De gieterij, gebouwd tussen 1980 en 1987, was veel te groot. Toen de prijs van de grondstoffen daalde, werden de exploitatiekosten te hoog en het bedrijf werd zelfs nooit in gebruik genomen. Toch hield Bolivia er een schuld van meer dan 3,5 miljoen frank aan over, het bedrag dat de Staat en de Belgische financiële instellingen in het project hadden geïnvesteerd.

België heeft wel uitgebreid gebruik gemaakt van het systeem van tegenwaardefondsen. Daarbij voert een ontwikkelingsland producten in die gefinancierd worden door een donorland. Die producten worden op de lokale markt verkocht en het geld dat daaruit voortvloeit, kan gebruikt worden voor sociale projecten gericht op de lokale bevolking. Het systeem van tegenwaardefondsen werd vastgelegd in een van de richtlijnen van het IMF.

De tegenwaardefondsen: het voorbeeld van Bolivia

Véronique Staes, gewezen deskundige bij DGOS

Vanaf de jaren '80 steunde België in Bolivia een belangrijk tegenwaardefonds. Het land ging dan gebukt onder zijn schuldenlast en het kon de ingevoerde producten niet langer betalen. Het gebrek aan invoerproducten dreigde op zijn beurt fataal te worden voor de Boliviaanse industrie, want de noodzakelijke goederen konden niet meer worden aangekocht. De Belgische ontwikkelings-samenwerking werkte daarop naar het voorbeeld van andere donorlanden een steunprogramma uit voor de betalingsbalans, door deviezen uit te geven aan de Centrale Bank van Bolivia. De bank verkocht de deviezen door aan kandidaat-importeurs die op hun beurt aan de bank de tegenwaarde in de lokale munt stortten: ook dat bedrag kwam terecht in het tegenwaardefonds. Tegelijkertijd verkocht België aan Bolivia een deel van zijn buitenlandse schuld en de opbrengst van deze transactie ging eveneens naar het tegenwaardefonds.

Tussen 1992 en 2004 inde het fonds meer dan 17 miljoen dollar, die geïnvesteerd werden in lokale projecten. Drie miljoen dollar gingen naar het ontwikkelen van een systeem van microkredieten: zo konden privépersonen die niet bij een bank terechtkonden kleine geldsommen lenen. Het systeem

kende een groot succes. Vanaf 1996 gingen negen miljoen dollar naar het aanleggen van infrastructuur in de armste gebieden. Zo ving men twee vliegen in één klap: er werden wegen aangelegd en gebouwen opgetrokken en tegelijkertijd werd er gezorgd voor werkgelegenheid. Vanaf 2001 werden 5 miljoen besteed aan een programma voor ongeschoolde arbeiders.

Dit tegenwaardefonds bestaat nu niet meer: het ontstond als onderdeel van een steunmechanisme voor de betalingsbalansen, maar die steunmechanismen zijn nu opgeheven en hebben plaatsgemaakt voor begrotingssteun.

Op weg naar de Millennium ontwikkelingsdoelstellingen (1990-2000)

Vanaf de jaren '90 vestigen de Verenigde Naties de aandacht op een aantal onrustwekkende gebeurtenissen: milieuvervuiling, de demografische explosie, de sociale achteruitgang, de steeds snellere verstedelijking en, in het algemeen, de steeds groeiende kloof tussen de rijke en de arme landen. Een nieuw idee wint veld: misschien is ontwikkeling méér dan enkel economische groei en moet het ontwikkelingsproces eerder worden beschouwd als het vergroten van het menselijke potentieel en de keuzemogelijkheden van het individu. Men raakt er steeds meer van overtuigd dat het mogelijk is om te streven naar economische groei zonder de natuurlijke hulpbronnen uit te putten. Duurzame ontwikkeling betekent dat de strijd tegen de armoede en het duurzame gebruik van het milieu gelijke tred moeten houden. Daarom worden er steeds meer beleidslijnen uitgewerkt die op een evenwichtige manier rekening houden met economische, sociale en milieufactoren.

De internationale agenda voor ontwikkelings samenwerking geeft verder de voorkeur aan thema's als gedeelde verantwoordelijkheid en de samenwerking tussen de regeringen van de donorlanden en die van de ontwikkelingslanden. Zo worden de ontwikkelingslanden gestimuleerd om maatregelen te nemen die in overeenstemming zijn met het ontwikkelingsbeleid van de internationale gemeenschap en om te streven naar doelen als de creatie van een rechtsstaat, respect voor de mensenrechten, goed bestuur, dialoog met de bevolking en het bestrijden van corruptie. Als de regering van een ontwikkelingsland zich bereid verklaart om zich hiervoor in te zetten, kunnen de donorlanden meer financiële middelen vrijmaken voor dat land.

Dit decennium wordt beheerst door een immens probleem: de soms enorme schuldenlast die drukt op de schouders van de derdewereldlanden en die elke poging tot ontwikkeling in de kiem smoort. Een oplossing dringt zich op. Dankzij het Initiatief voor arme landen met een zware schuldenlast (HIPC), opgestart in 1996, krijgen landen die aan armoedebestrijding doen schuldvermindering en soms worden de schulden zelfs kwijtgescholden. Daarom stellen de regeringen samen met de economische en sociale actoren

strategische plannen voor armoedebestrijding op, die voor de donorlanden de belangrijkste referentieteksten worden. Sinds 1990 neemt België actief deel aan internationale programma's rond dit thema. In de Belgische samenwerkingsbegroting wordt een bedrag opgenomen dat bestemd is om een deel van de schuld van de ontwikkelingslanden te compenseren.

Met de Millenniumverklaring wordt de armoedebestrijding de grootste uitdaging voor de hele internationale gemeenschap. Tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 2000 heeft België zich er samen met 190 andere leden toe verbonden om tegen 2015 acht doelstellingen te bereiken. Alle doelstellingen richten zich op het uitbannen van vele soorten armoede en het bereiken van duurzame menselijke ontwikkeling. Ook België stelt meer middelen ter beschikking voor ontwikkelingshulp en probeert de hulp doeltreffender te maken: zo draagt ons land zijn steentje bij aan de achtste doelstelling (een wereldwijde samenwerking voor ontwikkeling). Om deze doelstellingen te halen, moet België samenwerken met andere donoren en bepaalde nationale beleidslijnen aanpassen, bijvoorbeeld de bepalingen in verband met schuldregeling en de organisatie van de handel en investeringen.

In dit decennium doet ook een nieuw vredes- en veiligheidsbeleid zijn intrede, omdat een aantal landen bijna voortdurend in een oorlogs- of crisissituatie leven. Er wordt heel wat geïnvesteerd in voorwaarden die verbonden zijn met de economische en sociale ontwikkeling: conflictpreventie, verbetering of herstel van goed werkende staatsstructuren of de ontwikkeling van een rechtsstaat. De Belgische interventies nemen verschillende vormen aan en zijn vooral gericht op kwetsbare staten die net een conflict achter de rug hebben: vooral Rwanda, Burundi en de Democratische Republiek Congo. In die landen steunt België het democratische proces en draagt het bij tot het herstel van een goed werkend rechtssysteem, toegankelijk voor alle burgers. De Belgische steun aan het versterken van de rechtsstaat in Centraal-Afrika in de periode 1995-2004 wordt geraamd op meer dan 50 miljoen euro. Op dit gebied heeft België een pioniersrol gespeeld: ons land heeft de internationale gemeenschap gewezen op de noodzaak om op te treden tegen de verspreiding van lichte wapens in Afrika.

Het versterken van de rechtsstaat in Rwanda

Marc Van Wijmeersch, gewezen projectleider bij DGOS

Na de genocide in Rwanda, van april tot juli 1994, komt de ontwikkelingshulp vanuit België weer op gang. Die steun gaat vooral naar het verwezenlijken van een rechtsstaat en naar de rechtspraak, bijvoorbeeld naar initiatieven van de Rwandese autoriteiten ten voordele van de traditionele rechtspraak (gacaca) voor de processen van diegenen die beschuldigd waren van deelname aan de genocide. Het Rwandese ministerie van Justitie ontvangt financiële en technische bijstand en ook het 'Centre National pour la formation juridique et à l'adaptation de la législation' krijgt middelen voor de opleiding van magistraten en ander rechterlijk personeel. Materiaal en documentatie worden ter beschikking gesteld van de parketten en de gerechtelijke politie. Steun gaat ook naar het Internationaal Straftribunaal voor Rwanda.

Belgische en Rwandese ngo's ontvangen subsidies voor hun activiteiten op het gebied van de rechtspraak: een voorbeeld daarvan zijn de 'Advocaten zonder grenzen', die de verdediging van de verdachten van de genocide op zich nemen. Ze beschermen de rechten van aanklagers en slachtoffers en zorgen voor een snelle opleiding van assistent-advocaten. Ook het burgersnetwerk 'Gerechtigheid en Democratie' krijgt steun voor de opleiding van magistraten, inspecteurs, gevangenisdirecteurs en ander personeel voor de gerechtelijke sector.

De millenniumdoelstellingen onder vuur (2000-...)

Het is nog te vroeg om een veelbetekenende balans op te maken van het Belgische antwoord op de doelstellingen die in 2000 in Monterrey werden vastgelegd, maar ons land heeft blijk gegeven van een duidelijke inzet door een voortdurende samenwerking met de Verenigde Naties, de groep van de Wereldbank en de Commissie voor Ontwikkelingsbijstand. België levert, net als in het verleden, een dynamische bijdrage aan de discussieforums van de donorgemeenschap, en heeft in enkele gevallen zelf het initiatief daartoe genomen. België heeft de internationale gemeenschap ertoe gebracht zich op een positieve manier in te zetten voor het vredesproces in Centraal-Afrika.

Een bijzondere vermelding gaat naar de Verklaring van Parijs, die in maart 2005 werd ondertekend door iets meer dan honderd landen, zowel donorlanden als ontwikkelingslanden. In deze verklaring werden de beginselen vastgelegd die aan de basis liggen van elke vorm van ontwikkelingshulp. België heeft een belangrijke bijdrage geleverd bij het opstellen ervan. De verklaring heeft als doel de ontwikkelingshulp

doeltreffender te maken en de invloed ervan te vergroten. Alle landen die de verklaring hebben ondertekend, verbinden zich ertoe de volgende vijf beginselen nauwgezet te volgen. De zuidelijke landen krijgen systematisch het voortouw in de beslissingen over de steunprogramma's ('ownership'). De donoren moeten zich inschakelen in de nationale strategieën, de lokale beheersystemen en de procedures van de zuidelijke landen ('alignment'). De procedures moeten worden *geharmoniseerd* en vereenvoudigd om een betere samenwerking tussen de donorlanden mogelijk te maken. Er moet gestreefd worden naar een *resultaatgericht beheer* om het besluitvormingsproces te optimaliseren, zodat er betere resultaten kunnen worden behaald. De ondertekenende landen nemen ten slotte *wederzijds de verantwoordelijkheid* op zich om volledige en transparante informatie te voorzien over de ontwikkelingsprojecten. Ook de bevolking en de verkozen vertegenwoordigers van de bevolking moeten toegang krijgen tot deze informatie.

In september 2008 vond in Accra een ontmoeting op hoog niveau plaats, waar de toepassing van de beginselen uit de Verklaring van Parijs voor het eerst werd beoordeeld. De balans was niet onverdeeld positief: de deelnemers betreurden vooral het gebrek aan coördinatie tussen de veel te talrijke agentschappen die zich met ontwikkelingssamenwerking bezighouden. Dit maakt het uiteraard moeilijk om het beleid te verbeteren en doeltreffender te maken. Ook België gaat niet vrijuit: in een recente studie heeft de DAC erop gewezen dat er veel te weinig coherentie bestaat tussen de verschillende kanalen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Alle betreffende actoren moeten dus samenwerken om een oplossing te vinden voor dit zwakke punt: een belangrijke uitdaging voor de toekomst.

Een hele tijd lang werd met vallen en opstaan gezocht naar een samenwerkingsbeleid dat niet beïnvloed werd door de nasleep van de kolonisatie. In die periode ging de hulp bijna uitsluitend naar Congo, Rwanda en Burundi, onder de vorm van technische bijstand die in de plaats trad van lokale inzet. Vanaf 1968 vergrootte België zijn inzet, in het kielzog van de internationale veranderingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De voorrang ging nog steeds naar de drie landen in Centraal Afrika, waarbij gerekend kon worden op de hulp van een groot aantal ontwikkelingswerkers, maar tegelijkertijd breidde België zijn ontwikkelingshulp uit naar de andere werelddelen. De interventies werden doeltreffender: doelgerichte projecten als antwoord op specifieke behoeften. De projecten werden uitgewerkt op basis van goed onderbouwde dossiers en geleidelijk aan verfijnd in samenwerking met de lokale autoriteiten. Daarnaast gaf België ook meer financiële steun aan de internationale organisaties. Ons land leverde een bijdrage aan het opstellen van richtlijnen en aanbevelingen van de internationale organisaties, en hield daar vervolgens rekening mee. Zo werkte België in de loop der jaren een ontwikkelingsbeleid uit dat verschillende vormen van ontwikkelingshulp omvat, met actoren op verschillende niveaus. Wie het korte verslag

doorneemt van de jaarrapporten van de ontwikkelingsadministratie, kan zelf de voortdurende evolutie vaststellen die de Belgische overheidshulp doormaakt en kan zich een beeld vormen van de uiteenlopen projecten, maar de lezer beseft ook hoe complex het ontwikkelingsvraagstuk is: de hele mensheid is erbij betrokken.

Deel twee.

De actoren van de ontwikkelingssamenwerking

Hoofdstuk 3: De institutionele actoren

Bij de ontwikkelingssamenwerking zijn talloze actoren betrokken: de ministers, de samenwerkingsadministratie, het federale parlement, ngo's van uiteenlopende strekkingen, universiteiten en wetenschappelijke instellingen of nieuwe partners als de vakbonden, de steden en gemeenten en natuurlijk ook de internationale partners.

De ministers en de staatssecretarissen van Ontwikkelingssamenwerking

De minister of de staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking geniet een grote vrijheid: het toezicht van het parlement en de regering zijn niet erg strikt. Het politieke belang van de portefeuille is niet erg groot en de interesse van de publieke opinie is vaak lauw, maar uit menselijk oogpunt is de functie cruciaal. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking is een van de grootste waar een regeringslid over kan beschikken en de minister kan die naar eigen goeddunken aanwenden, al moet daarbij natuurlijk wel rekening gehouden worden met de algemene lijnen van het Belgische buitenlands beleid. Het doel van de samenwerking is een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de armste landen en er bestaan vele manieren om dit te realiseren. Elke minister ontwikkelt zijn eigen visie op armoedebestrijding en sommigen werken zelfs een heuse doctrine uit, die vervolgens op grote schaal bekendheid verwerft.

Aan welke minister of staatssecretaris de portefeuille Ontwikkelingssamenwerking wordt toegewezen, hangt grotendeels af van het politieke overleg na de regeringsvorming, maar over het algemeen is het niet de portefeuille die de partijen het liefst naar zich toe trekken. We zien dan ook vaak dat de bevoegdheid wordt toegewezen aan partijen die maar weinig politiek gewicht in de schaal leggen. Ook wordt in het regeringsprogramma vaak niet meer dan een zin, of hoogstens een paragraaf, aan ontwikkelingssamenwerking gewijd.

Van 1960 tot 2007 volgden 26 ministers of staatssecretarissen van Ontwikkelingssamenwerking elkaar op (zie de lijst in bijlage 1). Van 1972 tot 1988 waren er maar liefst elf ministers, waarvan er twee minder dan zes maanden op hun post bleven. Dit zorgde in bepaalde periodes voor een grote instabiliteit in het beleid en voor een zeker gebrek aan coherentie bij het opstellen van de programma's. Elke minister wilde graag zijn eigen stempel drukken op het beleid van zijn voorganger, waarbij hij soms dit beleid zeer grondig wilde veranderen. Nu eens werden er wijzigingen aangebracht in de

beschikbare instrumenten, dan weer in de lijst met partnerlanden. Enkele keren werden de ontwikkelingshulp en de belangen van de buitenlandse handel met elkaar vermengd. Toch heeft men in de laatste vijftien jaar geprobeerd het beleid te rationaliseren en een zekere continuïteit aan te brengen in de richtsnoeren. In de loop der jaren is de ontwikkelingssamenwerking uitgegroeid tot een middel om invloed uit te oefenen in de internationale betrekkingen, en tot een geloofwaardig antwoord op de armoede en het onrecht waar een groot deel van de wereld onder gebukt gaat.

Na de onafhankelijkheid lag de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingssamenwerking enkele jaren lang bij het ministerie van Afrikaanse Zaken. Na deze korte overgangperiode ging de bevoegdheid naar de minister van Ontwikkelingssamenwerking (in die tijd 'minister van Technische Assistentie' genoemd), die tegelijkertijd ook minister van Buitenlandse Handel was, van 1961 tot 1966. Sommigen zagen in de combinatie van deze twee functies een collusie tussen de ontwikkelingssamenwerking en de buitenlandse handel, en het lijkt geen twijfel dat de verdeling van de regeringsbevoegdheden in verband met het buitenlands beleid niet altijd op een transparante manier gebeurde. Minister Pierre Harmel was de eerste die de titel 'minister van Ontwikkelingssamenwerking' droeg, maar hij was tegelijkertijd ook minister van Buitenlandse Zaken. Vanaf 1968 kwam er een minister of staatssecretaris die zich voltijds met ontwikkelingshulp bezighoudt.

Als we nagaan tot welke partijen de ministers behoren, zien we van 1960 tot 1972 een duidelijk overwicht van de Christelijke Volkspartij (PSC-CVP). Daarna gaat de portefeuille ongeveer even vaak naar christelijke, socialistische en liberale partijen. FDF, Volksunie en Agalev maken de lijst compleet met ieder één vertegenwoordiger. Op enkele uitzonderingen na hebben de ministers slechts een beperkte kennis van de derdewereldproblematiek, al kunnen ze meestal wel bogen op een goede kennis van de internationale vraagstukken. De meesten onder hen gaan zich pas in het onderwerp verdiepen op het moment van hun aanstelling.

Als we het hebben over de actoren van de ontwikkelingssamenwerking speelt er ook een ander element mee, met verstrekkende politieke gevolgen. Van 1958 tot 1974 stond aan het hoofd van het ministerie van Belgisch Congo (later ministerie van Afrikaanse Zaken genoemd en daarna ministerie van Ontwikkelingssamenwerking) een Franstalige minister. Ook de ambtenaren van de administratie en de ontwikkelingswerkers spraken Frans, en de algemene samenwerkingsovereenkomsten werden gesloten met landen die over het algemeen Franstalig waren. Het is dus begrijpelijk dat de Vlaamse publieke opinie zich niet zo prettig voelde bij deze samenwerking. Het taalprobleem werd een bron van conflicten en onenigheid en het hoeft dus geen verwondering te wekken dat er vanuit Vlaamse hoek stemmen opgingen voor een grotere invloed van Vlaanderen op het samenwerkingsbeleid. Later

zal men zelfs eisen dat de ontwikkelingssamenwerking een bevoegdheid wordt voor de gewesten en de gemeenschappen. In de jaren '70 verhinderde de taalkwestie de goede werking van de administratie. Elke taalregelgeving ontbrak en daarom konden er geen ambtenaren worden benoemd. Tussen 1974 en 1985 wisselden Nederlandstalige en Franstalige ministers elkaar af en vervolgens ging de bevoegdheid 19 jaar lang naar een Vlaming. Dit leidde ertoe dat er tot op vandaag in bepaalde Franstalige kringen stemmen opgaan voor een volledige regionalisatie van de sector.

De samenwerkingsadministratie

Het is de taak van de administratie om de minister advies te geven en ervoor te zorgen dat het door hem uitgewerkte beleid wordt toegepast. De administratie moet ook zorgen voor de uitvoering van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking en voor de aanwerving van deskundigen voor de projecten in de ontwikkelingslanden. Ze werd oorspronkelijk opgericht om de hulp aan Congo te coördineren, maar vandaag speelt ze een belangrijke rol in vele partnerschappen en werkt ze mee aan de maatregelen inzake ontwikkelingshulp die op internationaal vlak worden genomen. Natuurlijk kwam deze verschuiving er niet in één dag. De administratie heeft met vallen en opstaan een lange weg afgelegd en hervormingen doorworsteld.

Vlak na de onafhankelijkheid van Congo lag de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de hulp alleen bij het ministerie van Afrikaanse Zaken. De structuur en het personeel van het ministerie zagen er nog net zo uit als in de koloniale periode en al gauw bleek dat diepgaande hervormingen onmogelijk waren. Daarom besloot de regering Lefèvre-Spaak in april 1961 om het ministerie te sluiten. Het werd op 15 januari 1962 opgevolgd door de Dienst voor Ontwikkelingssamenwerking (DOS).

Van de DOS naar het ABOS

De DOS stond in voor de aanwerving en de opleiding van Belgische deskundigen en technici. Het moest ook zorgen voor de selectie, de opvang en de begeleiding van beursstudenten en voor de concrete uitwerking van de projecten in de partnerlanden, door materiaal en uitrusting ter beschikking te stellen van die landen.

De DOS was geen ministerieel departement en ook geen semi-overheidsorgaan. In de praktijk ging het om een administratieve dienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, hoewel het geen deel uitmaakte van het ministerie. Maar vanaf het begin klaagden de ambtenaren (die voor het merendeel afkomstig waren uit de Belgische en koloniale administratie) over het gebrek aan een hiërarchische structuur. Dit zorgde voor bevoegdheidsconflicten die de goede werking van de DOS belemmerden: elk bestuur werkte zijn eigen beleid uit, afhankelijk van de beschikbare middelen.

Tot zijn verontschuldiging moeten we aanvoeren dat er een groot gebrek was aan personeel. In 1962 werkten er op de DOS 89 ambtenaren, waarvan er slechts 28 een universitaire opleiding hadden genoten. In 1965 werd het kaderpersoneel uitgebreid tot 170 medewerkers maar toch zag de dienst zich verplicht om 'contractuelen' aan te nemen, wat zorgde voor nog meer onregelmatigheden in de procedures. Dit leverde in 1969 een strenge berisping van het Rekenhof op. In 1970 waren er 282 ambtenaren, waarvan er slechts 115 tot het kaderpersoneel behoorden.

Deze problemen overtuigden minister Scheyven ervan dat er nood was aan een diepgaande hervorming. Daarom werd de DOS in april 1971 vervangen door het Algemeen Bestuur van de Ontwikkelingssamenwerking (ABOS). Het ABOS werd een onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de naam 'ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking' kreeg. Het ABOS genoot een grote administratieve autonomie: de administrateur-generaal werkte onafhankelijk van de secretaris-generaal van het ministerie, maar viel onder de rechtstreekse bevoegdheid van de minister van Ontwikkelingssamenwerking. In theorie bood de hervorming een antwoord op de problemen: er werd gezorgd voor een duidelijke structuur, waardoor de samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus beter verliep. Maar het ABOS had bijna al het personeel van de DOS overgenomen, en de meeste belangrijke functies werden bekleed door ambtenaren die nog uit de koloniale periode stamden. In het dagelijkse bestuur veranderde er dus maar weinig, al zien we wel dat er verbeteringen optraden in de voorbereiding en de uitvoering van de projecten.

Vanaf 1970 werden 'geïntegreerde projecten' uitgewerkt. Met dit begrip worden projecten bedoeld waarvan de verschillende aspecten (technisch personeel, uitrusting en opleidingbeurzen) in een enkel dossier worden behandeld. Op die manier hoopte men de samenwerking efficiënter te maken, maar de geïntegreerde projecten werden al gauw de schrik van de administratie. Na 1972 volgden de ministers elkaar snel op, iedere minister met zijn eigen gevoeligheden en prioriteiten. Het aantal begunstigde landen nam snel toe, en bij het aantreden van de gemengde commissies ging men gebruik maken van de zogenaamde *shopping list*-methode. Er was geen sprake van enig beleid op lange termijn. Al deze elementen zorgden ervoor dat de stapel projecten snel aangroeide, en de administratie kon de werkdruk niet langer aan. Een algemeen directeur vatte de situatie samen met de woorden: "Het ABOS wordt ziek van zijn eigen projecten".

De noodzaak voor een langetermijnplanning en een goed systeem voor de beoordeling van de projecten drong zich op. Er werd gezocht naar nieuwe samenwerkingsvormen zoals cofinanciering van projecten met andere donoren, terwijl de al bestaande vormen, zoals de universitaire samenwerking, verbeterd werden. Door de eerste oliecrisis kreeg de bedrijfswereld steeds meer interesse in de ontwikkelingssector en daarom

overwoog men om mechanismes voor exporthulp in de begroting op te nemen. Al deze elementen zorgden ervoor dat een nieuwe beoordeling van de ontwikkelingsdoelstellingen noodzakelijk werd, evenals een nieuwe hervorming van de samenwerkingsadministratie.

De hervorming van het ABOS

In 1976 bracht minister Van Elslande wijzigingen aan in de structuur van de administratie. Het ABOS kreeg een aantal nieuwe taken mee: de planning van projecten en de coördinatie tussen de verschillende ministeriële departementen onderling en tussen de departementen en de internationale instellingen, het stimuleren van Belgische privé-investeringen in de ontwikkelingslanden, de overdracht van overheidskapitaal, het sensibiliseren van de Belgische bevolking en de systematische evaluatie van al deze activiteiten. Het ABOS kreeg een nieuw algemeen bestuur dat moest instaan voor de voorbereiding en de beoordeling van de beleidslijnen. Maar als we het organigram goed bekijken, wordt duidelijk dat het nieuwe bestuur heel wat meer verantwoordelijkheden toegewezen kreeg dan de andere directies. De hervorming en de uitbreiding van de dienst tot 367 ambtenaren leidden tot een reeks benoemingen die sterk beïnvloed waren door de politieke situatie. Dat alles zorgde voor conflicten en geruzie die de goede werking van de administratie belemmerden en de uitvoering van de projecten vertraagden. Daar komt nog bij dat de hoeveelheid samenwerkingsovereenkomsten enorm toenam (elf in zeven jaar) en dat de ministers en staatssecretarissen elkaar snel opvolgden (zes in negen jaar). In het begin van de jaren '80 stond het ABOS aan de rand van de afgrond.

Ondanks al deze problemen mogen we niet uit het oog verliezen dat er enorme vooruitgang werd geboekt in de loop van het decennium. Het ABOS stond open voor nieuwe vormen van financiële samenwerking, versterkte zijn aanwezigheid bij de internationale instellingen en verbeterde zijn werkmethodes. Er werden prognosestudies uitgevoerd en het ABOS slaagde erin een wet door te drukken die leidde tot de oprichting van een Samenwerkingsfonds: op die manier kreeg het meer flexibiliteit in de programmatie van de begroting.

De problemen in de administratie waren zo groot dat in het begin van de jaren '80 een nieuwe hervorming onvermijdelijk leek. De staatssecretaris vroeg een rapport aan dat gepubliceerd werd in 1982, met verpletterende resultaten. Het rapport stelde de onnauwkeurige en grillige beleidslijnen aan de kaak, de veel te grote hoeveelheid aan projecten en de politieke benoemingen. Er werd veel te vaak een beroep gedaan op de Raad van State. De verantwoordelijkheden waren versnipperd en overlaptten elkaar vaak, wat leidde tot voortdurende conflicten: zo werd de dominante positie van het eerste algemene bestuur nog versterkt. Het zal tien jaar duren voor de voorgestelde hervorming een feit

is, omdat het proces steeds verstoord wordt door problemen van politieke aard.

In 1984 verklaarde de Raad van State de benoeming van de administrateur-generaal uit 1977 inderdaad ongeldig. Daarop volgde een politiek imbroglio voor het benoemen van een opvolger: die werd pas aangewezen in 1991. In de tussentijd werd het ABOS geleid door vier waarnemend administrateurs-generaal.

Na de hervorming van 1992 kreeg de nieuwe structuur nauwelijks de tijd om aan zijn proeftijd te beginnen. Meteen kreeg het ABOS af te rekenen met nieuwe problemen, deze keer van buitenaf. In de drie Afrikaanse landen (Zaire, Rwanda en Burundi) waar in 1989 nog steeds bijna de helft van de totale ontwikkelingshulp naartoe ging, was de situatie woelig. Tussen 1990 en 1994 werden alle samenwerkingsprogramma's met die landen stopgezet. Voor de administratie betekende dit het einde van een samenwerkingsvorm die zijn wortels had in de koloniale periode. Voor de politiek betekende het dat de hele Belgische ontwikkelingshulp opnieuw moest worden bekeken. De zware crisis leidde tot een afname van het budget bestemd voor ontwikkelingshulp: dat bedroeg in 1989 nog 0,46% van het bnp, maar kwam plots niet meer boven de 0,35% uit.

De moeilijkheden bleven zich maar opstapelen. In 1995 vestigde een campagne in de pers de aandacht van het publiek op een tiental groots opgezette, megalomane projecten die weinig of niets bijdroegen tot de ontwikkeling van de desbetreffende landen. Er werd met een beschuldigende vinger naar de administratie gewezen, hoewel het al snel duidelijk werd dat de beslissingen over die projecten elders werden genomen. Maar iedereen wist dat het ABOS interne moeilijkheden had, en dat maakte het nog verleidelijker om de schuld daar te leggen.

De Kamer was van mening dat deze onthullingen onrustwekkend waren en richtte een Kamercommissie op belast met de opvolging van het ABOS. In 1997 publiceerde die commissie haar rapport, waarin vijf belangrijke problemen werden vastgesteld: de doelstellingen waren niet nauwkeurig genoeg vastgelegd en de structuur en het personeel van het ABOS waren niet opgewassen tegen de grote hoeveelheid taken. De structuren waren niet efficiënt genoeg en er was geen goede methode voor de controle en de beoordeling van de projecten. Ten slotte bestond er confusie tussen de 'ontwikkelingssamenwerking' en 'buitenlandse handel'. Staatssecretaris Moreels bestudeerde de vaststellingen van de commissie en stelde een hervorming op grote schaal voor. Het voorstel werd door de regering goedgekeurd in juli 1997.

In haar aanbevelingen had de opvolgingscommissie ook voorgesteld om een organieke wet aan te nemen betreffende de Belgische internationale samenwerking, om zo de continuïteit van het beleid te garanderen. De

regering stelde een ontwerp tekst op die werd goedgekeurd door het Parlement. Op die manier ging België deel uitmaken van het kleine kringetje van OESO-landen waar de doelstellingen, de criteria en de prioriteiten van de ontwikkelingssamenwerking bij wet worden vastgelegd. In het geval van België is dit de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking.

DGOS en BTC

Het rapport van de opvolgingscommissie en de wet betreffende de internationale samenwerking maakten een structurele hervorming van de administratie noodzakelijk. Met deze hervorming, die doorgevoerd werd in 1999, kwam er definitief een einde aan het systeem dat vorm kreeg tussen 1960 en 1968. De samenwerkingstaken werden nu verdeeld over twee organen: enerzijds de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS), die deel uitmaakt van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en anderzijds een naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk, de Belgische Technische Coöperatie (BTC). De betrekkingen van de BTC met de federale staat liggen vast in een beheerscontract.

DGOS staat in voor de voorbereiding van strategieën en programma's, voor de coördinatie van de niet-gouvernementele samenwerking en voor het beheer van de multilaterale samenwerking.

De BTC is samen met de begunstigde landen verantwoordelijk voor de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's van de overheid. De begunstigde landen zijn daarbij verantwoordelijk voor de identificatie van de noden en de programma's. Zowel de BTC als DGOS voeren zelf evaluaties uit, maar complementair werd een bijzondere evaluatiedienst opgericht die afhangt van de secretaris-generaal van het departement. Bij de hervorming wilde men ook het toepassingsgebied van de ontwikkelingssamenwerking uitbreiden door het begrip 'internationale samenwerking' in te voeren, een begrip dat sinds 2000 weer is opzij gelegd.

Zoals dat vaak het geval is na een hervorming, was het erg moeilijk om een evenwicht te vinden tussen DGOS, waarvan het personeel afkomstig was uit de oude structuur, en de BTC die op zoek was naar een eigen identiteit. In de loop der tijd werden de positieve gevolgen van de hervorming duidelijk. De aanwervingscriteria voor vertegenwoordigers van de BTC in het buitenland en voor de deskundigen die aan de slag gaan in de ontwikkelingslanden zijn aangescherpt. De methoden voor de voorbereiding en uitvoering van de projecten werden opnieuw bestudeerd om ze zo doeltreffend mogelijk te maken. Bij de ambassades werd de functie van 'attaché voor ontwikkelings-samenwerking' gecreëerd, om de lokale toepassing van het partnerschaps-principe te verstevigen. Er werd een externe evaluatiedienst opgericht, zoals

in de aanbevelingen van de wet inzake de internationale samenwerking stond. Op die manier werd er eindelijk gevolg gegeven aan een behoefte die al sinds de tijd van het ABOS bestond, maar al te lang onderschat was.

De samenwerkingsadministratie legde dus een moeilijke weg af, maar kon dankzij competente en gemotiveerde personeelsleden toch goede resultaten boeken. Toen de functionarissen van het ministerie voor Ambtenarenzaken het ABOS in 1999 doorlichtten, stonden ze versteld van de kwaliteit van het personeel. Ze verbaasden zich erover dat 300 ambtenaren in staat waren om zo'n 600 projecten en programma's op te volgen. Niettegenstaande de interne conflicten, de politieke benoemingen, de plotse koerswijzigingen in het beleid en de verbintenissen met de partnerlanden die halsoverkop gesloten werden, was de administratie erin geslaagd het werk voort te zetten en projecten uit te voeren, en ze stelde zich open voor de internationale samenwerking en voor nieuwe samenwerkingsstypes en -methoden. Er werden goede resultaten behaald, onder andere op het vlak van universitaire samenwerking, de cofinanciering van ngo-projecten, het toekennen van studiebeurzen, de introductie van systemen van medebeheer en doelgerichte planning van de interventies. Er werden studies uitgevoerd naar de problemen waar de ontwikkelingssamenwerking mee af te rekenen krijgt en er werden grote stappen vooruit gezet op het vlak van elektronische informatieverwerking.

Toch moeten hier drie kanttekeningen bij worden geplaatst. In de eerste plaats wisselden de leidinggevenden en de diensthouders elkaar veel te snel af, en vaak werden de belangrijke functies bekleed door mensen die de deskundigheid daarvoor misten. Er werd veel te weinig beroep gedaan op externe deskundigen, ook als er voor bepaalde taken een expertise vereist was die de ambtenaren zelf niet bezaten. Een derde opmerking gaat in dezelfde richting: de administratie had moeite met het delegeren van taken en de ontwikkelingswerkers, zowel de Belgen als de lokale medewerkers, kregen maar een beperkte autonomie. Bij de hervorming besliste men daarom de partnerlanden zoveel mogelijk zelf verantwoordelijk te stellen bij het opstellen en het uitvoeren van de programma's en projecten, en dit betekende een grote stap vooruit.

De Belgische Technische coöperatie (BTC)

Carl Michiels, voorzitter van de Raad van Bestuur van de BTC

De Belgische Technische Coöperatie (BTC) werd in 1998 opgericht in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk. De betrekkingen tussen de BTC en de Belgische federale overheid zijn vastgelegd in een beheerscontract. De meeste samenwerkingsprojecten worden uitgevoerd en opgevolgd in opdracht van de overheid, via de Directie-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking (DGOS). Daarnaast doet de BTC

aan openbare dienstverlening: de vennootschap voert prognosestudies uit voor nieuwe projecten, organiseert expertise- en beoordelingsmissies en verleent nood- en rehabilitatiehulp. Er worden ook projecten uitgevoerd voor rekening van internationale donors, zoals de Europese Unie en de Wereldbank.

De BTC beheert 250 projecten in 21 landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika en heeft een eigen vertegenwoordiging in 19 landen. Ten slotte beheert de vennootschap circa 1300 studie- en stagebeurzen die door de Belgische overheid worden toegekend en organiseert ze de *Algemene Informatiecyclus*, waaraan jaarlijks 900 mensen deelnemen. Er zijn twee bewustmakingsprogramma's voor jongeren: *Kleur Bekennen* en *Annoncer la Couleur*. En ten slotte is de BTC ook belast met de uitvoering van het programma 'Fair Trade Centre' voor de bevordering van de eerlijke handel in België.

In 2008, heeft de BTC een bedrag van 217,6 miljoen euro bereikt.

Het federale Parlement

Op de jaarlijkse discussie over de begroting na, bleef tot 1995 de belangstelling van het Parlement voor de ontwikkelingssamenwerking beperkt tot een korte uiteenzetting van de bevoegde minister over zijn beleid. Dit gebrek aan interesse kwam ook op andere manieren tot uiting: zo had het samenwerkingsbeleid geen eigen commissie, maar werd het behandeld samen met Buitenlandse Zaken. De oprichting van de DOS en het ABOS werden vastgelegd in een Koninklijk Besluit en niet in een wet. De algemene samenwerkingsovereenkomsten hoefden niet door het Parlement geratificeerd te worden: het zijn nochtans internationale verdragen (op de eerste twee na, die gesloten werden met Rwanda en Burundi). Het Parlement heeft trouwens nooit om overdracht van de verdragen gevraagd.

Ook de parlementaire vragen die gesteld werden over de ontwikkelingssamenwerking waren tekenend: de meeste van die vragen hadden te maken met het statuut van de ontwikkelingswerkers of met het taalkundige evenwicht binnen het departement, terwijl er nauwelijks vragen werden gesteld over essentiële punten zoals de beleidskeuzes van de minister, de samenwerkingsbegroting en bilaterale, multilaterale of ongebonden hulp.

Af en toe barstten er discussies los over de ontwikkelingssamenwerking: dat gebeurde voor het eerst in 1960, na de onafhankelijkheid van Congo en de daaropvolgende gebeurtenissen. Maandenlang werd er gedebatteerd over de evolutie van de situatie in Congo en over de houding die België het beste kon aannemen tegenover de ex-kolonie. In 1964 brak er een groot debat uit ter gelegenheid van de voorbereiding van de eerste vergadering van de UNCTAD, maar men had toen meer oog voor de internationale handel dan

voor de ontwikkelingshulp. In datzelfde jaar kwam er een wet die leningen tussen staten onderling mogelijk maakte, een financieringsmiddel dat erkend werd als overheidshulp. Een tweede wet bepaalde dat alle winst van de Nationale Loterij naar ontwikkelingssamenwerking moest gaan. In 1971 kwam er een wetsontwerp over de financiering van de universitaire samenwerking, maar daarover werd nauwelijks discussie gevoerd. Des te meer werd er gediscussieerd over het wetsontwerp van 1981: in het Parlement werd er toen gestemd over de oprichting van een Samenwerkingsfonds, dat de financiering van de projecten eenvoudiger moest maken. Het ontwerp stamde al uit 1968, maar werd nooit door de uitvoerende macht weerhouden.

In 1982 nam het Parlement voor het eerst een belangrijk initiatief. Er werd een wetsvoorstel gedaan voor de oprichting van een Overlevingsfonds, nadat 77 Nobelprijswinnaars het westen hadden opgeroepen om de honger in de wereld te bestrijden en een einde te maken aan de vreselijke hongersnood in de Hoorn van Afrika. Op 3 oktober 1983 werd de wet van kracht: de Nationale Loterij zal door jaarlijkse stortingen 10 miljard Belgische frank ter beschikking stellen van het Overlevingsfonds. De wet van 9 februari 1999 bevestigde de voortzetting van dit fonds, dat de naam 'Belgisch Overlevingsfonds' meekreeg. Dezelfde wet zorgde voor de oprichting van een overlegorgaan dat aanbevelingen kan richten aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking. Het Parlement wordt er vertegenwoordigd door leden uit verschillende politieke fracties van de Kamer.

In 1995 richtte het Parlement een bijzondere opvolgingscommissie op die belast werd met het onderzoek naar de problemen binnen het ABOS. Deze commissie hield maandenlang hoorzittingen en schreef vervolgens een indrukwekkend rapport waarin de slechte werking van de administratie en het gebrek aan een beoordelingssysteem aan de kaak werden gesteld. Zoals we eerder al opmerkten, zal dat leiden tot de belangrijkste structurele hervorming van de ontwikkelingssamenwerking sinds de oprichting van de DOS, en tot de aanneming van een organieke wet over de internationale samenwerking. Die wet werd uitgevaardigd op 25 mei 1999 en somt de belangrijke principes van de Belgische ontwikkelingssamenwerking op. Het Parlement nam de gelegenheid te baat om erop te wijzen dat het een grotere betrokkenheid wilde bij het vastleggen en uitwerken van het ontwikkelingsbeleid.

Sinds het jaar 2000 toont het Parlement inderdaad meer belangstelling voor de ontwikkelingssamenwerking: dat heeft zonder twijfel ook te maken met de huidige internationale situatie en met het afkondigen van de millennium-doelstellingen voor ontwikkeling. Elke politieke fractie duidt nu een of meerdere leden aan die het samenwerkingsbeleid moeten volgen. De parlementaire vragen gaan nu vaker over de kern van de zaak en niet langer over administratieve problemen, en de parlementaire commissie Globalisering bestudeert van dichtbij de invloed van de globalisering op de ontwikkelingslanden.

De wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking

Doelstellingen: duurzame menselijke ontwikkeling realiseren door de strijd tegen armoede en elke vorm van discriminatie, het respecteren van de menselijke waardigheid en van de rechtsstaat met inbegrip van het principe van goed bestuur.

- Strategieën: voor elk partnerland, elke samenwerkingssector en elk transversaal thema zal een strategienota het ontwikkelingsbeleid nader bepalen. De strategienota's worden met het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling voorgelegd aan het Parlement.
- Criteria voor ontwikkelingsrelevantie: de ontwikkelingsrelevantie wordt gemeten met behulp van de volgende criteria: economische en sociale impact, versterking van de institutionele en beheerscapaciteit, technische en financiële leefbaarheid, efficiëntie van de geplande uitvoeringsprocedure, aandacht voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, respect voor bescherming of vrijwaring van het leefmilieu.
- Geografische concentratie: de internationale samenwerking richt zich op maximaal vijftintig landen, op basis van de volgende zeven criteria: graad van armoede van het partnerland; inachtneming van het principe van goed bestuur door het partnerland; inspanningen die het partnerland levert met het oog op zijn ontwikkeling; graad van regionale integratie; aanwezigheid van een beleid ter wegwerking van discriminatie; aanwezigheid van een crisissituatie; en ervaring van de Belgische internationale samenwerking in dat land.
- Sectorale concentratie: basisgezondheidszorg, onderwijs en opleiding, landbouw en voedselveiligheid, basisinfrastructuur, conflictpreventie en maatschappijopbouw.
- Thematische concentratie: gelijke kansen aan vrouwen en mannen, zorg voor het leefmilieu en sociale economie zijn de thema's die in elk ontwikkelingsinitiatief aanwezig moeten zijn.
- Multilaterale samenwerking: de ontwikkelingssamenwerking concentreert zich op een twintigtal internationale organisaties, volgens een programma in overeenstemming met de voorgaande criteria.
- Niet-gouvernementele hulp: de niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die in aanmerking kunnen komen voor subsidies worden geselecteerd op basis van negen criteria, waaronder een nuttige en actuele ervaring, een planmatige aanpak, het uitvoeren van activiteiten overeenkomstig de criteria en doelstellingen die bij wet

zijn vastgelegd en een transparante boekhouding.

- De federale samenwerking: de ontwikkelingssamenwerking bevordert de synergie met de samenwerking door publiekrechtelijke instellingen (gewesten, gemeenschappen) of ook met privaatrechtelijke instanties die beantwoorden aan de criteria die bij wet zijn vastgelegd.
- Aan deze wet werden twee wijzigingen aangebracht: in 2001 werd er een woord aan toegevoegd om het mogelijk te maken projecten uit te werken in andere sectoren dan die vermeld in de wet ('De Belgische internationale samenwerking richt zich *hoofdzakelijk* op de volgende vijf sectoren'). In 2005 werd een vierde sectoroverschrijdende thema ingevoerd: het respect voor de kinderrechten.

De niet-gouvernementele organisaties

De ngo's spelen een belangrijke rol bij het behoud, de uitbreiding en de versteviging van de fundamenteën van de Belgische ontwikkelings-samenwerking. Met hun campagnes, tijdschriften en bewustmakingsacties bereiken ze een groot deel van de Belgische bevolking. De ngo's komen voort uit uiteenlopende filosofische stromingen en ze ontstaan op verschillende momenten, en daarom is hun aanpak en gezichtspunt onderling erg verschillend. Toch maakten een aantal van hen een grote ontwikkeling door in de loop der tijd.

De eerste stroming heeft haar wortels in de koloniale periode. In die tijd werkten lekenvrijwilligers mee aan overheidsprojecten die meestal werden uitgevoerd door de Katholieke Kerk. Deze projecten leidden tot de oprichting van ngo's zoals Coopibo en Withuis. In dezelfde periode waren andere vrijwilligers actief in het onderwijs, de gezondheidszorg en de administratie en daarom werden er gespecialiseerde organisaties opgericht zoals het Damiaanfonds, Medicus Mundi, de medische afdeling van de Universiteit van Leuven in Congo (FOMULAC) en het Centrum voor Wetenschappen en Geneeskunde van de Vrije Universiteit Brussel (CEMUBAC).

De tweede stroming ontstond in het interbellum. In 1932 werd Caritas Catholica Belgica opgericht door de Belgische bisschoppen, terwijl de Belgische Arbeiderspartij in 1936 Entraide Socialiste - de Socialistische Hulp in het leven riep. In een eerste fase boden beide instellingen hulp aan de Europese oorlogsslachtoffers, maar vervolgens gingen ze zich bezig houden met noodhulp in de derdewereldlanden.

Een derde stroming wordt gevormd door een aantal (meestal katholieke) ngo's die in de jaren '60 werden opgericht om het ontwikkelingswerk in de ex-kolonies verder te zetten en om te vermijden dat de contacten met de

plaatselijke groepen en organisaties verloren gaan. Voorbeelden daarvan zijn Broederlijk Delen (1961), een initiatief van de Belgische bisschoppen, en Vredeseilanden, opgericht in 1962 door broeder Dominique Pire. In de loop van het decennium kreeg elke politieke en sociale stroming zijn eigen ontwikkelingsorganisatie: zo richtte de Christelijke Arbeidersbeweging in 1968 Wereldsolidariteit op, terwijl de liberalen vanaf 1962 drie organisaties samenbrachten onder de noemer *Partenaires pour le développement*. Het *Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking* ten slotte hoort tot de socialistische stroming.

Iles de Paix

Luc Langouche, algemeen secretaris Iles de Paix

Iles de Paix is een ngo opgericht in 1962 door broeder Dominique Pire, die in 1958 de Nobelprijs voor de vrede in ontvangst had genomen. Voor Iles de Paix is de ontwikkeling geen wetenschap, geen filosofie en ook geen ideologie; de ontwikkeling is niet verplicht en ook niet onvermijdelijk.

Iles de Paix heeft een rijke en gevarieerde ervaring met het steunen van boerenfamilies in Azië, Afrika en Latijns-Amerika. Dit is mogelijk dankzij het werk van talloze lokale en internationale actoren, publiek en privé, in het Noorden en het Zuiden, die zich samen met de boeren inzetten voor de verwezenlijking van hun economische, sociale, educatieve en culturele projecten.

In Timboektoe (Mali) konden er tussen 1975 en 1986 dankzij een systeem van totaal waterbeheer zeshonderd hectaren grond worden geïrrigeerd in de vlakte van Korioumé. Hierdoor kon men vermijden dat de inwoners hun stad moesten verlaten. Dit technische hoogstandje was het resultaat van een samenwerking tussen de privésector en de landbouwkundige ingenieurs van de ngo, met de financiële steun van de Belgische ontwikkelings-samenwerking. Vandaag de dag worden er in de regio Timboektoe, op de oevers van de Niger, meer dan tienduizend hectaren grond bebouwd. Het systeem werd een voorbeeld voor andere projecten en het werd overgenomen door verschillende andere samenwerkingsorganisaties, zoals de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de Verenigde Naties.

De vierde stroming ontwikkelde zich uit de studenten- en jongerenbewegingen en was gebaseerd op de overtuiging dat de ontwikkelingslanden arm worden gehouden en in een afhankelijkheidspositie worden gedwongen door het westerse kapitalisme. Deze stroming heeft geleid tot de oprichting van nieuwe ngo's zoals SAGO en Oxfam-België, maar werkte ook de radicalisering in de hand van de ngo's die kritisch staan

tegenover de Noord-Zuidverhoudingen. In 1966 werd het Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking (NCOS) opgericht, de organisator van de 11.11.11-campagne, dat zich ontwikkelde tot een secretariaat voor de toen nog jonge federaties van ngo's. Het NCOS, later omgedoopt tot 11.11.11 houdt zich bezig met het inzamelen van fondsen voor projecten en met het informeren van de Belgische bevolking. Het groeide ook uit tot een middel om politieke druk uit te oefenen bij de Belgische en buitenlandse autoriteiten. Zo namen de Belgische ngo's 'Broederlijk Delen' en '11.11.11' in de jaren '90 deel aan internationale solidariteitscampagnes ten voordele van de Nationale Confederatie van Gemeenschappen die geschaad worden door de Mijnbouw (CONACAMI) in Peru. Dankzij die steun slaagde de CONACAMI (vertegenwoordigd door 1650 leden, afgevaardigden van de geschade boerengemeenschappen) erin de zaak onder de aandacht te brengen van de Peruaanse autoriteiten. Zo kon men een escalatie van de sociale conflicten vermijden en een milieuwetgeving afdwingen.

De vijfde stroming legt het accent op het recht op humanitaire bijstand en zoekt concrete oplossingen voor de weinig efficiënte staatsstructuren in ontwikkelingslanden. In plaats van te kiezen voor de alternatieve emancipatieprojecten, bieden organisaties als Artsen zonder Grenzen, Advocaten zonder Grenzen en Handicap international vooral technische hulp. Tegelijkertijd organiseren ze groots opgezette campagnes voor politieke bewustwording. In de afgelopen jaren heeft Handicap international een campagne gelanceerd tegen de antipersoneelsmijnen, terwijl Artsen zonder Grenzen twee programma's heeft gestart: het eerste programma draait om de beschikbaarheid van antivirale middelen, het tweede om kosteloze gezondheidszorg.

Het Centre national de Coopération au Développement (CNCD) en 11.11.11

De Belgische ngo's en vzw's die zich bezig houden met ontwikkelingssamenwerking en ontwikkelingseducatie worden gegroepeerd in twee overkoepelende organisaties: het CNCD (Centre national de Coopération au Développement) in Wallonië en 11.11.11 in Vlaanderen. Die organisaties werden opgericht als reactie op een oproep van de FAO in 1966 tegen de honger in de wereld.

De campagne 11.11.11 wordt elk jaar georganiseerd op 11 november, de dag van de wapenstilstand: op die manier willen de organisatoren eraan herinneren dat ontwikkeling nauw samenhangt met collectieve veiligheid en vreedestichting. Al 40 jaar lang organiseert deze ngo een jaarlijkse fondsenwerving voor de financiering van een 60-tal ontwikkelingsprogramma's die uitgewerkt en gerealiseerd worden door verenigingen uit het Zuiden in samenwerking met de organisaties die lid zijn van de koepel.

Het CNCD en 11.11.11 willen ook de aandacht van de Belgische publieke opinie vragen voor de problemen van de Noord-Zuidverhouding. Daarom voeren ze druk uit op de Belgische en internationale overheden. Ze wijzen op het belang van respect voor de mensenrechten in al hun vormen en voor het milieu, om een betere toekomst te kunnen bieden voor de huidige en de toekomstige generaties. De koepelorganisaties vragen ook meer overheidsmiddelen voor ontwikkelingssamenwerking en eisen de kwijtschelding van de schuldenlast in de derde wereld en een hervorming van de regels van de Wereldhandelsorganisatie en de internationale financiële instellingen. Ze pleiten voor de toepassing van extra maatregelen op het gebied van ontwikkelingsfinanciering, zoals het invoeren van globale heffingen op internationale financiële transacties, wapenhandel en CO₂-uitstoot.

In 1996 veranderde het NCOS zijn naam in 11.11.11. Met het handvest 'Mijn gemeente is niet het einde van de wereld' wil het CNCD de Waalse gemeenten uitnodigen om een actieve rol te gaan spelen bij de ontwikkeling.

11.11.11 heeft de campagne "2015, de tijd loopt" gelanceerd. Daarmee wil de organisatie duidelijk maken dat het internationale beleid zich niet mag beperken tot het halen van de millenniumdoelstellingen, maar dat er ook radicale wijzigingen nodig zijn in het huidige beleid op het gebied van schuldkwijtschelding voor de derdewereldlanden, handel en financieel verkeer.

Vandaag telt België ongeveer 115 ngo's die erkend worden door de overheid. Dankzij het systeem van cofinanciering, dat in 1976 werd ingevoerd, kunnen de ngo's bij de overheid subsidies aanvragen voor hun projecten en programma's. In 1976 werd daarvoor 113 miljoen frank beschikbaar gesteld, terwijl het budget in 1997 2,1 miljard frank bedroeg. In 2008 werden er voor 99 miljoen euro (4000 miljoen BF) subsidies uitgegeven, wat gelijk staat aan 6% van de totale uitgaven van DGOS.

In 1997 ging men dankzij een nieuw Koninklijk Besluit over van de projectmatige aanpak van de ontwikkelingssamenwerking naar een programma-aanpak en dit betekende meer flexibiliteit en vrijheid voor de ngo's. In 2004 werd deze nieuwe aanpak onderworpen aan een externe beoordeling en in 2005 werkte de minister van Ontwikkelingssamenwerking een nieuw cofinancieringssysteem uit om het aanvragen van subsidies nog eenvoudiger en doeltreffender te maken en de financiële zekerheid van de ngo's te verhogen. Zij moeten sindsdien meerjarenplannen opstellen: op basis van die documentatie kan de overheid besluiten al dan niet subsidies toe te kennen. In 2008 werden 56 programma's uitgewerkt.

Dankzij dit systeem genieten de ngo's een grote autonomie. Ze kunnen cofinanciering aanvragen voor projecten in zowat alle ontwikkelingslanden

(terwijl de overheidshulp beperkt moet blijven tot 18 landen) en in een onbeperkt aantal sectoren. De programma's betreffen voornamelijk het onderwijs de gezondheid en de. De activiteiten van de ngo's die in aanmerking komen voor cofinanciering liggen vooral op het vlak van onderwijs en opleiding, gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling. Tot 80% van het totale budget van het project wordt door de overheid gefinancierd.

De universiteiten

De universitaire ontwikkelingssamenwerking, een belangrijke pijler van het Belgische samenwerkingsbeleid, dateert uit de laatste jaren van de koloniale periode. In 1954 richtte de Katholieke Universiteit Leuven haar zusterdepartement Lovanium op in Leopoldstad (Kinshasa) en in 1956 opende in Elisabethstad (Lubumbashi) de Officiële Universiteit van Belgisch Congo zijn deuren. Na de onafhankelijkheid werd de samenwerking tussen de Belgische en de Congolese (vervolgens Zairese) universiteiten voortgezet en er werden contacten gelegd met universiteiten in andere landen en regio's in het Zuiden.

De Franstalige universiteiten in België hebben een lange traditie en grondige expertise op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, vooral in Franstalig Afrika. Al in 1926 had de Universiteit van Leuven een medisch departement geopend in Congo, het FOMULAC, dat moest instaan voor de opleiding van medisch hulp personeel. Het bouwde ziekenhuizen, zorgde voor het beheer ervan en zette projecten op in een gebied dat reikte van Bas-Zaïre tot Zuid-Kivu. Na de onafhankelijkheid zette de universiteit zich in voor het behoud van een gezondheidszorgsysteem in die regio, waar vandaag nog bijna een half miljoen mensen gebruik van maken.

In 1938 richtte de Vrije Universiteit Brussel een Wetenschappelijk en Medisch Centrum op, het CEMUBAC, dat basiszorg moest bieden aan de Congolese bevolking. Na de onafhankelijkheid zette het Centrum projecten op rond gezondheidszorg voor moeder en kind, het voorkomen van jodium-, zink- of vitamine A-gebrek en de strijd tegen tuberculose en ondervoeding. Op dit moment houdt het CEMUBAC zich, in samenwerking met de lokale instellingen, bezig met het probleem van ondervoeding en aids in Noord- en Zuid-Kivu. Er wordt ook gewerkt aan de ontwikkeling van een inspectiesysteem voor de gezondheidszorg en een medisch informatie-systeem in Kinshasa. Bovendien organiseert het CEMUBAC opleidingen volksgezondheid aan de Universiteit van Lubumbashi.

De Stichting van de Universiteit van Luik voor wetenschappelijk onderzoek in Centraal-Afrika (FULREAC) werd opgericht in 1956, om interdisciplinaire wetenschappelijke missies voor de studie van de regio Haut-Katanga mogelijk te maken. Met de medewerking van de landbouwfaculteit van Gembloux ontstond daar een eerste centrum voor landbouwstudies en -projecten. In

dezelfde periode werden er banden gesmeed tussen de Universiteit van Luik en de pas opgerichte Universiteit van Elisabethstad. In 1977 werd de FULREAC omgedoopt tot het Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking van de Universiteit van Luik (CECODEL) dat de activiteiten van de universiteit coördineert in verschillende sectoren: de strijd tegen hiv, de stadslandbouw, de veeteelt en gezondheid van de veestapel, de metaalnijverheid en sociale wetenschappen.

In 1971 vroeg de Belgische overheid aan de universiteiten om zich te organiseren in een interuniversitaire vereniging voor de ontwikkelings-samenwerking, in een poging om de universitaire samenwerking te rationaliseren. De vereniging kreeg de vrije hand in de uitwerking van de universitaire projecten waarover in het kader van de bilaterale samenwerking werd beslist.

Vanaf de jaren '80 werd deze interuniversitaire opdracht overgedragen naar twee overkoepelende universitaire organisaties: de Conseil interuniversitaire de la Communauté française (CIUF) en de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR). De koepels moesten zich houden aan de algemene overeenkomsten die gesloten werden met het ABOS (sinds 2000 DGOS), maar kregen een grotere autonomie voor het beheer van de samenwerkingsfondsen. Ze spelen een bemiddelingsrol tussen de organen die subsidies verstrekken en de universiteiten die van deze subsidies gebruik maken.

In 2008 konden de CIUF en de VLIR beschikken over een gemeenschappelijke overheidssubsidie voor ontwikkelingssamenwerking van meer dan 53 miljoen euro, en ongeveer een derde van dat bedrag was bestemd voor de institutionele interuniversitaire samenwerking. Deze vorm van interuniversitaire samenwerking is erop gericht de academische kwaliteiten van de universiteiten in het Zuiden te verbeteren, zodat die kunnen uitgroeien tot ontwikkelingspolen op het vlak van onderwijs, onderzoek en dienstverlening aan het maatschappelijke middenveld. In 1997 startten de CIUF en de VLIR een vijfjarig programma op met 27 universiteiten in 25 ontwikkelingslanden, waarbij de meeste aandacht ging naar de behoeften van de partneruniversiteiten en de lokale bevolking. Als voorbeeld kunnen we het samenwerkingsverband aanhalen tussen de CIUF en de Universiteit van Abomey-Calavi (UAC) in Benin, dat van start ging in 1997. De samenwerking is gebaseerd op zes actielijnen die onderling verbonden zijn: de opleiding van leerkrachten door steun aan de masteropleidingen en aan de doctoraatsonderzoeken, het verbeteren van de universitaire pedagogie, het stimuleren van werkcolleges in geneeskunde en wetenschappen, het aangaan van interuniversitaire betrekkingen op internationaal niveau en steun aan de administratie. Op deze zes pijlers steunen de twee belangrijkste prioriteiten van de UAC: de opleiding van nieuw academisch personeel en het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. De universiteit van Abomey

stelt ook een regionale leerstoel ter beschikking van buitenlandse studenten uit Togo, Burkina Faso en Mali.

Zo'n 220 studenten uit het Zuiden komen elk jaar naar Vlaanderen om er een internationaal opleidingsprogramma te volgen of voor de stages die georganiseerd worden door een van de zes Vlaamse universiteiten. Elk jaar volgen 16 van hen samen met meer dan 50 andere Belgische en buitenlandse studenten de *Master of Science in Biostatistics* aan de Universiteit van Hasselt (UHasselt). Deze opleiding in biostatistiek is uniek in België. Het accent ligt er op de statistische toepassingen op het vlak van epidemiologie en geneeskunde, die erop gericht zijn ziekten op een gepaste manier te bestrijden en de landbouwopbrengst te verhogen. Dankzij de opvolgactiviteiten in Kenya en Ethiopië kunnen academici hun kennis verdiepen, ervaringen uitwisselen en een Belgische expertise opbouwen in de materie.

De Belgische universiteiten ontwikkelen ook eigen initiatieven om de samenwerking tussen het Belgische academisch personeel en hun collega's in het Zuiden te stimuleren en om de opleiding van universitair personeel ter plaatse te steunen. Zo werken de VLIR en de CIUF samen met Belgische en internationale fondsenverstrekkers aan een nationaal ontwikkelingsbeleid voor de Democratische Republiek Congo. Dit project werd opgestart omwille van de historische banden tussen de twee landen, maar ook omdat er onder de professoren, ook die van de jongere generaties, nog steeds een grote interesse leeft voor Congo.

Sinds 2004 werkt DGOS samen met de Belgische universiteiten, zodat die laatste hun steentje kunnen bijdragen aan het uitwerken van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Daarvoor steunde de overheid de universiteiten op een andere manier, door het aanvragen van kleinschalige studies over welbepaalde onderwerpen. Bij deze nieuwe aanpak richten de universiteiten universitaire onderzoeksgroepen op, die vijf jaar lang moeten werken rond een specifiek ontwikkelingsthema. De CIUF heeft al drie onderzoeksgroepen voor ontwikkelingssamenwerking opgericht (de zogenaamde GRAP (*Groupes de recherche en appui aux politiques de coopération*) die onderzoek verrichten naar de modaliteiten en de middelen van de samenwerking op het gebied van gezondheidszorg, vredesbeleid en de organisatie van het maatschappelijke middenveld in de partnerlanden. De VLIR koos er dan weer voor om de samenwerking tussen het beleid en de onderzoekswereld te bevorderen d.m.v. zogenaamde O-platforms. Zo doet het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid aan de Universiteit van Antwerpen onderzoek naar de strategieën voor armoedebestrijding.

De wetenschappelijke instellingen

Het onderzoek van de VLIR en de CIUF in het kader van de institutionele universitaire samenwerking is niet het enige in zijn soort in België. Twee wetenschappelijke instellingen die zich vanaf het eerste uur toededen op Midden-Afrika houden zich al lang bezig met ontwikkelingssamenwerking: het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika in Tervuren (KMMA), opgericht in 1898 door Leopold II onder de naam 'Congomuseum', en het Prins Leopold Instituut voor Tropische Geneeskunde Antwerpen (ITG), gesticht in 1906 onder de benaming 'School voor Tropische Geneeskunde'. Beiden verwierven ze internationale faam door hun onderzoeken, publicaties en opleidingen van hoog niveau. De overheidsdiensten belast met ontwikkelingssamenwerking hebben vaak een beroep gedaan op hun kennis en ervaring voor het realiseren van projecten en het onthaal van beursstudenten. Sinds midden jaren '90 werd de samenwerking intenser en werd ze officieel vastgelegd met de ondertekening van telkens vijf jaar durende overeenkomsten. Dankzij deze samenwerking ontvangen de twee wetenschappelijke instellingen heel wat subsidies voor projecten en programma's rond sensibilisering, opleiding en onderzoek die ze opzetten in samenwerking met hun tegenhangers in de ontwikkelingslanden.

Het Prins Leopold Instituut voor Tropische Geneeskunde Antwerpen is een van de meest vooraanstaande instellingen op het vlak van onderwijs en onderzoek naar ziekten en gezondheid in de ontwikkelingslanden. Op wereldvlak is het Instituut een belangrijke referentie voor het onderzoek in tropische geneeskunde en hiv/aids. Gelegen in Antwerpen, vlakbij de kaaien waar vroeger de schepen uit Congo aanmeerden, leidde het honderden dokters en verpleegsters op die naar de kolonie vertrokken. Na de onafhankelijkheid van Congo werd het een internationaal opleidingscentrum voor medisch personeel en het houdt zich vooral bezig met de strijd tegen tropische ziektes en het uitwerken van een gezondheidsbeleid. Als onderzoekscentrum geniet het Instituut internationale faam dankzij de ontdekking van het ebolavirus en zijn bijdrage in de strijd tegen aids in Afrika. Het Instituut voor Tropische Geneeskunde werkte steeds nauw samen met het ABOS. Uit hun veelzijdige samenwerking vermelden we hier enkele belangrijke projecten: de wetenschappelijke ondersteuning van bilaterale projecten op het vlak van gezondheidszorg en de veeteelt, de realisatie van proefprojecten zoals het instellen van systemen en –zones voor basiszorg in de regio van Kasongo-Kindu in Zaïre, de oprichting van een laboratorium voor parasitologisch onderzoek en een opleidings- en onderzoeksproject rond tropische ziekten in Cochabamba in Bolivia. In 1995 werd de coherentie en efficiëntie van de samenwerking nog versterkt door de ondertekening van een akkoord waarin de samenwerking en de financiering werd vastgelegd voor een periode van vijf jaar. Deze uitbreiding van de samenwerking liet toe het onderzoek en de opleidingsmogelijkheden van gelijkaardige wetenschappelijke instellingen in het Zuiden te verzekeren. Vandaag genieten tien

instituten in Azië, Afrika en Latijns-Amerika van deze steun en werden reeds twaalf gezamenlijke onderzoeksprojecten opgestart. Het Instituut voor Tropische Geneeskunde ontwierp tevens een vernieuwende methode voor het afstandsonderwijs.

Het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika speelt als museum én onderzoekscentrum een belangrijke rol. Als museum vormt het een onmisbare bron van informatie dankzij het grote aantal unieke collecties en archieven die het bezit. Als onderzoekscentrum is het Koninklijk Museum gespecialiseerd in verschillende onderzoeksgebieden: zoölogie, geschiedenis, etnografie, bosbouw en geologie. Oorspronkelijk moest het museum vooral de schatten uit Congo conserveren en de kennis over deze Belgische kolonie bewaren. Deze taak heeft plaats gemaakt voor een nieuwe opdracht: vandaag houdt het museum zich bezig met de bevordering van de interdisciplinaire kennis over de Afrikaanse samenlevingen en hun natuurlijke omgeving. Via partnerschappen kan het ook een bijdrage leveren aan de duurzame ontwikkeling van Afrika.

Ook het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika werkt nauw samen met de administratie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (de programma's voor geologische stages worden al meer dan 30 jaar financieel gesteund door de overheid). Sinds de jaren '90 ontvangt het museum subsidies voor de uitbreiding van zijn educatieve activiteiten door diverse tijdelijke tentoonstellingen en in 1998 mocht het instaan voor de organisatie van de jaarlijkse Prijs Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Sinds 1999 krijgt het museum structurele financiële steun van DGOS, waardoor het een belangrijke rol kan spelen bij de bewustmakingscampagnes over Afrika. Een deel van deze subsidies gaat ook naar steun aan een twaalfstal Afrikaanse partnerorganisaties: zo draagt het museum bij aan de duurzame ontwikkeling van Midden-Afrika. Het KMMA is zelf ook erg actief op vlak van opleiding en onderwijs: het biedt Afrikaanse wetenschappers stageprogramma's en werkbezoeken aan rond thema's waarin het museum is gespecialiseerd of die te maken hebben met een van de rijke collecties.

Vandaag heeft het Koninklijk Museum samenwerkingsprojecten lopen in 22 Afrikaanse landen, vooral in Midden-Afrika. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking met het Nationaal Museum van Lubumbashi in Congo: het KMMA zorgt daar voor de informatisering van de etnografische collecties en voor extra opleiding van het personeel. Een ander belangrijk project loopt in het Onderzoekscentrum voor geologie en mijnbouw in Kinshasa en situeert zich in het vakgebied van de geo-informatie. Er wordt onderzocht hoe het personeel en de wetenschappelijke en materiële capaciteiten op het lokale niveau ten volle benut kunnen worden om beter te kunnen inspelen op de vereisten van de economische sector. Andere aspecten van dit project zijn de creatie van databanken die via het internet geraadpleegd kunnen worden en waarin geologische gegevens en informatie over de mijnbouw worden

gecentraliseerd en het conserveren en reconstrueren van documenten die beschikbaar zijn in Congo.

Sinds kort neemt ook een derde wetenschappelijk instituut deel aan de Belgische ontwikkelingssamenwerking: het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN), dat in 1999 een door de overheid gesubsidieerd programma rond biodiversiteit in de ontwikkelingslanden heeft opgestart. Het Instituut ondertekende in 2003 een akkoord met DGOS voor een periode van 5 jaar, dat kadert in een internationaal verdrag over biodiversiteit. Dankzij deze samenwerking verwerven de betrokken landen een beter inzicht in hun eigen biodiversiteit. Het Koninklijk Instituut zorgt ervoor dat de gegevens over de nationale parken in Congo consulteerbaar zijn via het internet en zorgt voor opleidingen voor de kandidaten uit het Zuiden.

De nieuwe partners van de Belgische ontwikkelingssamenwerking

We stellen vandaag de dag vast dat er steeds meer niet-traditionele partners deelnemen aan de ontwikkelingssamenwerking, zoals de mutualiteiten en vakbonden, de steden en gemeenten en migrantengemeenschappen, maar ook individuen of kleine groepen die zich inzetten voor het Zuiden. De laatste jaren besteedt de Belgische ontwikkelingssamenwerking veel aandacht aan deze nieuwkomers in de sector, waarnaar verwezen wordt als de 'vierde pijler' van de ontwikkelingssamenwerking.

De *Belgische vakbonden* werpen zich sinds de jaren '50 op als voorvechters van de sociale rechten, die bepalend zijn voor de economische en sociale ontwikkeling. De vakbonden onderhielden nauwe contacten met hun zusterverenigingen in Congo en Rwanda-Urundi en boden hen naast financiële steun ook technisch advies. Na de onafhankelijkheid zetten ze in vele landen de samenwerking verder met de overheidsvakbonden die onder de controle stonden van de politieke regimes, maar ze steunden ook de niet-erkende vakbonden.

De twee grootste Belgische vakbonden hebben samen met andere arbeidersorganisaties hun eigen ngo gecreëerd: *Wereldsolidariteit* werd opgericht door het ACV en het ACW en het *Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking* door het ABVV. Beide ngo's willen de vakbondsleden bewustmaken van de Noord-Zuidproblematiek en houden zich bezig met fondsenwerving. Ze oefenen ook invloed uit op het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid. Sinds de jaren '90 verleent de Belgische samenwerking steun aan de vorming van leidinggevend personeel voor de vakbonden in het Zuiden, en sinds 2002 en financiert de overheid driejaarlijkse programma's voor de institutionele ondersteuning van de partnervakbonden.

Ook *de steden en gemeenten* hebben aangegeven een belangrijkere rol te willen spelen in de ontwikkelingssamenwerking door stedenbanden met zustersteden en -gemeenten in het Zuiden.

Oorspronkelijk was de samenwerking erop gericht projecten te steunen die door lokale missionarissen en ontwikkelingswerkers waren opgestart en stedenbanden te creëren, maar vandaag de dag voeren de steden en gemeenten een ontwikkelingsbeleid met een eigen schepen en een ambtenaar die hiervoor bevoegd zijn, en er wordt een bepaald budget ter beschikking gesteld. In 2005 had 87% van de Vlaamse, 15% van de Waalse en alle Brusselse gemeentes een schepen voor ontwikkeling of internationale solidariteit. Er kwamen steeds meer adviesraden voor ontwikkelings-samenwerking, die uitgroeiden tot overlegplatforms voor lokale ngo's en gemeentelijke autoriteiten. De verschillende activiteiten worden gecoördineerd door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Zij sturen gemeentelijke medewerkers naar de ontwikkelingslanden die hun collega's ter plaatse advies moeten geven. Ze financieren stages en steunen kleine projecten en bewustmakingscampagnes in België. Net zoals de Belgische overheid kennen de Vlaamse en Waalse Gemeenschap al enkele jaren financiële steun toe aan deze vorm van gedecentraliseerde ontwikkelings-samenwerking.

Luik en Lubumbashi: een voorbeeld van internationale ontwikkelingssamenwerking tussen steden

Carmen Fernandez, Dienst Buitenlandse Betrekkingen van de Stad Luik

Sinds 2001 bestaat er een samenwerkingsproject tussen Luik en Lubumbashi om de lokale administratie te verbeteren en bij te dragen tot de verdere ontwikkeling van de rechtsstaat in de Democratische Republiek Congo.

Deze samenwerking heeft zijn vruchten afgeworpen, en de beste resultaten werden behaald door de burgerlijke stand. Dankzij de samenwerking is deze dienst erin geslaagd de archieven opnieuw samen te stellen en de inschrijvingsmethode te verbeteren. Er werd ook een bevolkingsregister geopend. Daarvoor was het nodig een volkstelling te houden en er moest een voorbeeld worden opgesteld voor de geboorteakte, in overeenstemming met de Congolese wetgeving. Er moest een bevolkingsregister komen en er moesten huwelijks- en overlijdensaktes worden opgesteld. Er moest een bruikbare software worden ontworpen voor het beheer van de burgeradministratie en het bevolkingsregister, en er moest een identificatie-document voor gezinnen worden opgesteld en verstrekt.

De inspanningen werden beloond met internationale erkenning: de Europese Unie, de Verenigde Naties en de *Organisation internationale de la Francophonie* deden al een beroep op de stad Luik voor informatie en advies.

Mol en Santo Tomas (Nicaragua) vieren 20 jaar stedenband

Betty De Wachter, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

In 1985, na de val van het dictatoriale regime in Nicaragua, startte Mol een samenwerkingsproject op met de gemeenschap van Santo Tomas met als doel de bevolking en de nieuwe gemeentelijke administratie te ondersteunen. In het Nicaragua-comité zetelen zowel de schepen van Ontwikkelings-samenwerking als de Noord-Zuidambtenaar. Het heeft een tweeledig doel. Het comité zorgt er samen met de gemeente voor dat de stedenband een ruim draagvlak heeft onder de Molse bevolking. In Santo Tomas verzekeren verschillende lokale organisaties de betrokkenheid van de plaatselijke bevolking. Deze aanpak biedt mogelijkheden om projecten te realiseren, bijvoorbeeld een sociale kredietinstelling voor huizenbouw en kleine economische initiatieven. Een tweede belangrijk project is een diensten-centrum voor kinderen dat bestaat uit een eetzaal waar dagelijks maaltijden worden voorzien, een kleuterschool, een bibliotheek, een bakkerij en een groentetuin. 200 kinderen maken dagelijks gebruik van het centrum. Vanuit Mol wordt dit project ondersteund door de verschillende vrouwenbewegingen en de gemeentelijke buitenschoolse kinderopvang van de gemeente Mol.

Beide gemeenten investeren samen nog in enkele projecten voor duurzame ontwikkeling en voeren een bewustmakingscampagne rond het zuinig gebruik van water, afvalverwerking en het plaatsen van vuilnisbakken in de straten van Santo Tomas. En dit alles met de steun van de gemeente Mol.

Sommige *migrantengemeenschappen* onderhouden goede contacten met hun land van herkomst. Het geldt dat ze naar hun thuisland sturen, is van cruciaal belang voor de economische ontwikkeling van het land. België erkent de migranten al lang als actoren in de ontwikkelingssamenwerking en ons land maakt deel uit van een eerste groep landen die met 1 miljard euro het programma *Migratie voor de ontwikkeling van Afrika* steunen. Het programma werd opgestart door de International Organization for Migration (IOM) en biedt Afrikanen afkomstig uit Congo, Rwanda en Burundi die in België of Europa wonen de kans deel te nemen aan socio-economische ontwikkelingsprojecten in hun thuisland die 6 weken tot een jaar duren. In 2002 kwam er een nieuw begrotingsonderdeel, Migratie en Ontwikkeling, om het migratie- en het ontwikkelingsbeleid beter op elkaar af te stemmen.

De privésector en de ondernemingen

De rol van bedrijven in de ontwikkelingssamenwerking is steeds het onderwerp geweest van kritiek, vooral in de jaren '90. Toen bleek dat een deel van de financiële middelen van de Belgische ontwikkelingsamenwerking, voornamelijk staatsleningen, jarenlang waren aangewend voor de kortetermijnbelangen van bedrijven. Als reactie hierop besloot de Belgische overheid in de toekomst over te gaan op ongebonden hulp, die volledig losgekoppeld is van alle Belgische economische belangen. Daarnaast moedigde de overheid investeringen aan in het Zuiden. Dit initiatief vertaalde zich in 2001 in de oprichting van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO). Deze maatschappij wilde de privésector stimuleren om te investeren in kleine en middelgrote privé-ondernemingen in de ontwikkelingslanden, via participatie in lokale en regionale financiële structuren. Dergelijke interventies moesten zich houden aan het principe van ongebonden steun - de enige vorm van steun die België nog mag geven, volgens de wet van 1999 over de internationale ontwikkelingshulp. De grote meerderheid van de investeringen vonden hun weg naar ontwikkelingssamenwerking via private investeringsmaatschappijen. In 2003 werd de BIO aandeelhouder van European Financing Partners (EFP), een onderneming die bedrijven in het Zuiden steunt. In 2008 bedroegen de verbintenissen van de BIO bijna 173 miljoen euro.

Op 19 maart 2004 keurde de Ministerraad de beleidsnota 'Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling' goed die voorgesteld werd door de minister van Ontwikkelingssamenwerking. De nota beschrijft een aantal manieren om een gunstig klimaat te creëren voor de uitbouw van de privésector in ontwikkelingslanden, en om het investeren in die regio te vereenvoudigen. Als gevolg van die nota worden er nieuwe middelen beschikbaar gesteld om bewustmakingscampagnes te organiseren in Belgische bedrijven.

De Belgische ontwikkelingssamenwerking steunt ook initiatieven op vlak van eerlijke handel. Door haar steun aan privéondernemingen wil België ook de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling helpen realiseren. Ons land sluit zich ook aan bij de conclusies van de conferenties van de Verenigde Naties van 2000 in Monterrey (over de financiering van de ontwikkelingsamenwerking) en van Johannesburg in 2002 (over duurzame ontwikkeling).

De Koning Boudewijnstichting en de ontwikkelingssamenwerking

Luc Tayart de Borms, afgevaardigd bestuurder

De Koning Boudewijnstichting is ervan overtuigd dat men moet investeren in solidariteit op wereldschaal. Sinds 1978 reikt de stichting de Internationale Koning Boudewijnprijs voor ontwikkelingswerk uit. Vandaag is de prijs (die elke twee jaar wordt uitgereikt) een van de belangrijkste manieren om projecten te erkennen die een positief voorbeeld vormen binnen de ontwikkelingssamenwerking. De prijs werd al toegekend aan een waaier aan initiatieven, bijvoorbeeld de Grameen Bank van Bangladesh, de Aids Support Organization in Uganda, de Beweging van de Landloze Boeren in Brazilië, de Mensenrechtencommissie in Pakistan en de Malinees Ousmane Sy, om zijn krachtige visie en zijn moedige ideeën over het bestuur in Afrika. In 2006-2007 ging de Prijs naar Front Line, een Ierse mensenrechtenorganisatie.

In 2002 riep de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, stichtingen wereldwijd op om hun inspanningen in de strijd tegen aids te versterken. De Stichting heeft gehoor gegeven aan die oproep stelt een budget van 1 miljoen euro ter beschikking voor projecten die aids bestrijden in Rwanda, Burundi en de Democratische Republiek Congo.

Af en toe werkt de Stichting samen met de overheid voor de organisatie van bewustmakingscampagnes in België.

De internationale partners

De multilaterale samenwerking is door de jaren heen steeds belangrijker geworden in de Belgische ontwikkelingssamenwerking; vandaag is ze goed voor een derde van de officiële ontwikkelingshulp. Als lid van de internationale organisaties stort België de overeengekomen bedragen. Anderzijds geeft ons land op vrijwillige basis financiële bijdragen aan een aantal projecten en programma's van internationale organisaties. Deze vrijwillige bijdragen verschenen voor het eerst in de jaren '70, in het kader van een internationale actie ten voordele van de Sahel, en namen zeer sterk toe in de jaren '80: ze werden toen gebruikt om prognosestudies voor investeringen uit te voeren. Men hoopte dat de investeerders op basis van die studies materiaal zouden bestellen, waardoor de overheid het geld terug kon verdienen. Deze commerciële aanpak heeft vandaag plaatsgemaakt voor een ontwikkelingsbeleid waarin vernieuwende methoden en proefprojecten van partnerorganisaties centraal staan.

Het beleid voor ontwikkelingssamenwerking voorziet, in navolging van de wet betreffende de ontwikkelingssamenwerking van 1999, in een beperkt aantal internationale organisaties die door België worden gesteund. 23 organisaties werden bijgevolg geselecteerd en vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 2 april 2003. In 2008 selecteerde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking 21 internationale organisaties waar België in eerste instantie mee zou samenwerken (zie bijlage 4).

De lidstaten van de *Europese Unie* vormen samen op wereldvlak de grootste groep van donorlanden. Samen zorgen ze voor 55% van de officiële ontwikkelingshulp in de wereld (de steun van de Europese Commissie inbegrepen). Het Europese ontwikkelingsbeleid werd door de jaren heen uitgewerkt en in 1993 werd het vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. Op basis van dit verdrag zijn zowel de Europese Commissie als de Europese lidstaten bevoegd voor de coördinatie van het ontwikkelingsbeleid. Volgens het Verdrag moeten de Commissie en de lidstaten een gemeenschappelijk beleid uitstippelen, maar tot op heden is het zo dat elke lidstaat zijn eigen beslissingen neemt. In vergelijking met andere donorlanden maakt de Europese Unie aanzienlijk meer middelen vrij voor onderwijs, gezondheidszorg, sociale voorzieningen en de verlichting van de staats-schuld. Ze kent tevens een groter deel van haar financiële hulp toe aan de minst ontwikkelde landen.

De bijdrage van België aan het Europees Ontwikkelingsfonds bedroeg in 2008 133 miljoen euro, hetzij 28% van de begroting van DGOS voor de multilaterale ontwikkelingssamenwerking.

Op de tweede plaats komen de bijdragen die België levert aan de fondsen en programma's van de Verenigde Naties. De millenniumdoelstellingen vormen een belangrijk kader voor het samenwerkingsbeleid. België dringt bij de Algemene Vergadering en de verschillende organisaties van de Verenigde Naties aan op extra aandacht voor de regio van de Grote Meren en meer specifiek voor het overgangsproces dat zich vandaag afspeelt in de Democratische Republiek Congo. Het grootste deel van de Belgische bijdragen gaat naar het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) en naar een internationaal hulpprogramma ter ondersteuning van parlementen in het Zuiden: op die manier steunt ons land ook het democratiseringsproces.

België levert al jaren bijdragen aan de Wereldbank door het beschikbaar stellen van leningen, van politiek advies, van technische hulp en financiële garanties. In 1980 ging meer dan de helft van de Belgische multilaterale samenwerking naar de Wereldbank, vandaag nog meer dan een derde. Daarnaast investeert België jaarlijks nog een aanzienlijk bedrag in het Afrikaans Ontwikkelingsfonds (AfDF).

Sinds 2004 vallen alle bijdragen aan internationale financiële instellingen onder de noemer 'officiële ontwikkelingshulp' en ze behoren nu tot de begroting voor ontwikkelingssamenwerking.

Door de bijdragen aan de internationale instellingen is België ook een groot aantal partnerschappen aangegaan.

Zo werkt ons land bijvoorbeeld samen met de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) voor het opstarten van een belangrijk wereldwijd programma rond armoede, 'Strategieën en technieken tegen sociale uitsluiting en armoede' (STEP). Het programma spitst zich toe op twee domeinen: enerzijds de uitbreiding van de sociale bescherming, hoofdzakelijk op het gebied van gezondheidszorg, en anderzijds het verbeteren van de levensomstandigheden van mensen die geen sociale bescherming genieten: dat is zo'n 90% van de Afrikaanse bevolking. Dit vertaalt zich in de oprichting en de ondersteuning van ziekenfondsen en de invoering van een systeem van microverzekeringen. De resultaten voor de eerste fase (1998-2003) van dit vernieuwende programma waaraan België voor 10,3 miljoen euro heeft bijgedragen, zijn indrukwekkend. Het aantal ziekenfondsen is vooral in Afrika dankzij STEP aanzienlijk toegenomen. 8 jaar geleden waren er een paar tientallen kleine ziekenfondsen, maar nu zijn er enkele duizenden verspreid over 21 landen. De uitbreiding van de sociale zekerheid heeft een vaste plaats verworven in de debatten over de strijd tegen de armoede. De tweede, vier jaar durende fase van het programma werd opgestart in 2004.

Hoofdstuk 4: De actoren op het terrein: de ontwikkelingswerkers

Een professioneel persoon die zijn kennis betaald of vrijwillig ter beschikking stelt aan een land, een bevolking, een instelling of een gemeenschap in een ontwikkelingsland wordt gewoonlijk 'ontwikkelingswerker' genoemd.

Verskillende personeelscategorieën

De ontwikkelingswerkers kunnen op verschillende manieren in categorieën worden ingedeeld, afhankelijk van de gehanteerde criteria (kwalificaties, diploma's, leeftijd...). Aangezien we ons in dit werk richten op de officiële ontwikkelingshulp van België, beginnen we met een eerste selectie op basis van de herkomst van de financiering van het personeel: de begroting van de Belgische staat of van andere publieke of particuliere fondsen.

De Belgische ontwikkelingswerkers die niet onder de begroting van de Belgische staat vallen, vormen een zeer gevarieerde categorie: deskundigen die door internationale organisaties zijn aangeworven, technici die rechtstreeks door de lokale overheid in dienst zijn genomen, medewerkers van ngo's die geen vrijwilligersstatuut hebben, leden van religieuze ordes en seculiere missiemedewerkers, deskundigen en technici van privé-ondernemingen die zich inzetten voor de uitvoering van projecten en personen die uit idealisme of zin voor avontuur zelf naar een ontwikkelingsland zijn gereisd. Deze verscheidenheid aan 'statuten' maakt een grondige studie van deze categorie lastig.

Twee personeelsgroepen worden betaald met overheidsgeld: de ambtenaren die rechtstreeks door de overheid worden betaald en de werknemers van een vereniging of onderneming die door de staat wordt gesubsidieerd.

De eerste groep, de ontwikkelingswerkers die rechtstreeks door de staat worden betaald, bestaat uit verschillende ambtenarencategorieën. Allereerst de ontwikkelingswerkers die sinds 1967 het statuut van ambtenaar van de Belgische Staat hebben: zij worden onderverdeeld in bilaterale ontwikkelingswerkers (die onderworpen zijn aan de goedkeuring van het partnerland) en ambtenaren van de afdelingen Ontwikkelingssamenwerking van de Belgische ambassades. Leerkrachten in scholen waar een Belgisch programma wordt onderwezen in Congo, Rwanda en Burundi vallen bij uitbreiding onder hetzelfde statuut uit 1967 en zij zijn ook opgenomen in deze categorie, hoewel ze strikt genomen geen ontwikkelingswerkers zijn. De hervorming van 1999 heeft een einde gemaakt aan dit stelsel: er worden geen statutaire medewerkers meer aangeworven en in plaats van ambtenaren van de afdeling Ontwikkelingssamenwerking worden er attachés voor

ontwikkelingssamenwerking aangesteld, ambtenaren van de Belgische overheid met een diplomatenstatuut. Ten slotte horen in deze categorie nog enkele deskundigen thuis die verbonden zijn aan internationale en regionale organisaties, evenals junior deskundigen die voor maximaal drie jaar ter beschikking van een internationale organisatie worden gesteld en de (weinig) vrijwilligers van de Verenigde Naties.

In de tweede groep vallen enerzijds de ambtenaren die sinds 1999 door de Belgische Technische Coöperatie (BTC) met een arbeidsovereenkomst zijn aangeworven voor de uitvoering en het beheer van projecten en acties waartoe DGOS opdracht heeft gegeven (eind 2008 waren er 257 zulke ambtenaren ter plaatse actief, 184 senior assistenten en 73 junior assistenten aangeworven in het kader van het Juniorprogramma dat in 2006 werd opgericht); anderzijds de ambtenaren die sinds 1980 in dienst zijn genomen door de Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE) en door de Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB), organisaties die respectievelijk door de Franse en de Vlaamse gemeenschap zijn opgericht en beide door de staat worden gesubsidieerd. Zij zijn actief in de sectoren opvoeding, onderwijs en opleiding (ongeveer 150 ambtenaren in 2008, voor het grootste deel leerkrachten). Daar komen nog de deskundigen van privéverenigingen en vzw's bij die projecten uitvoeren voor de administratie van de ontwikkelingssamenwerking.

Tot deze categorie worden ook de universitaire ontwikkelingswerkers gerekend (CTU), die rechtstreeks door de Belgische universiteiten worden aangeworven, maar onderworpen zijn aan de goedkeuring van het partnerland. Sinds 1971 hadden zij een bijzonder statuut waardoor ze verbonden waren aan hun universiteit. Dit systeem werd in 1995 opgeheven bij de hervorming van de universitaire ontwikkelingssamenwerking, toen het beheer van deze vorm van ontwikkelingssamenwerking werd overgedragen aan de overkoepelende universitaire organisaties VLIR en CIUF.

De ngo-medewerkers, vroeger vrijwilligers genoemd, vormen verreweg de grootste groep. Ze worden rechtstreeks aangeworven door de ngo's, maar ze zijn in theorie niet onderworpen aan de goedkeuring van het gastland. In 1964 werd dit stelsel vastgelegd in een Koninklijk Besluit, dat een juridisch kader schept: het belangrijkste deel daarvan gaat over de toekenning van een maandelijkse toelage, inschrijving bij de sociale zekerheid en betaling van kinderbijslag. Deze regeling werd grondig herzien in 1991 en 1997, en vooral in 2006 toen de ngo's en hun medewerkers verder geprofessionaliseerd werden.

Ten slotte moeten we de militaire ontwikkelingswerkers nog noemen. Zij vallen onder het Belgische ministerie van Defensie en zijn alleen in Congo, Rwanda en Burundi actief geweest in de opleiding en de logistiek. De grootte van deze groep varieert sterk naargelang de periode en de toestand van de bilaterale betrekkingen: na van de Congocrisis (1960-1965), toen er 400 medewerkers waren, werd het maximum bereikt in 1970 met 280 teams verspreid over de drie landen. De militaire ontwikkelingssamenwerking werd in 1972 afgeschaft in Burundi en in de jaren '90 in Zaïre en Rwanda, maar wordt nu hervat in deze en in andere landen, maar eerder in de vorm van korte en middellange missies dan als permanente aanwezigheid en bij voorkeur in een internationaal kader.

Het personeelsbestand van de ontwikkelingssamenwerking

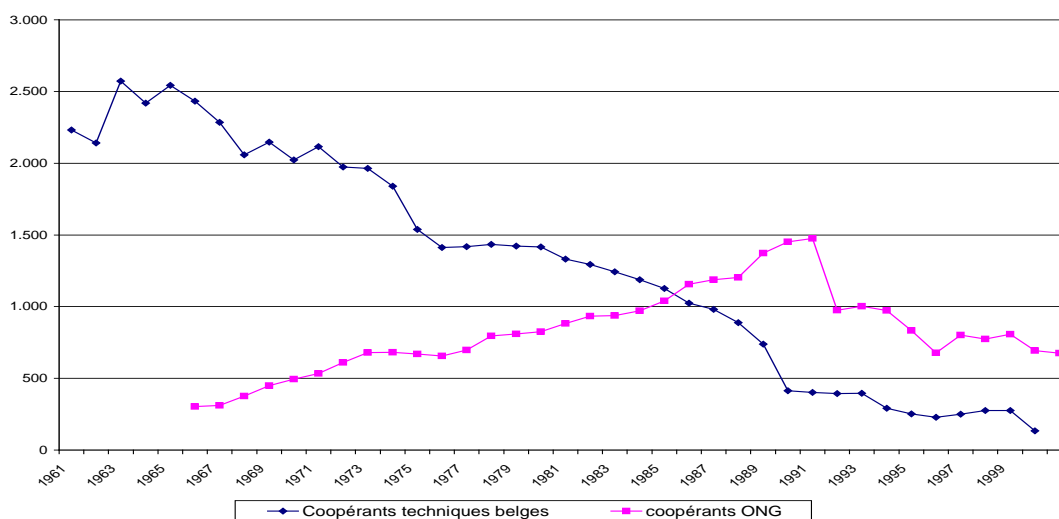
Wat het personeel betreft dat rechtstreeks door de overheid wordt aangeworven, waren er tussen 1960 en 2000 zo'n 8000 tot 9000 ontwikkelingswerkers actief. Iets meer dan een kwart van hen zijn ambtenaren die deel hebben uitgemaakt van het koloniaal bestuur in Congo en Rwanda-Urundi. Vanaf 1961 kwamen er nieuwe medewerkers bij, vooral jonge afgestudeerden, omdat heel wat ambtenaren van de administratie van Afrika waren vertrokken. Er werden toen massaal mensen aangeworven, 300 per jaar tot in 1966, vooral leerkrachten. Velen werden aangenomen voor een periode van drie jaar, de minimale duur om vrijgesteld te kunnen worden van militaire dienst. Toch bleef de meerderheid van hen langer dan drie jaar ter plaatse. Pensionering, vrijwillig vertrek, personeelsinkrimping en nieuwe behoeften aan deskundigen leidden tot grote verplaatsingen van personeel. Het statistische jaarboek van het personeel in de ontwikkelingssamenwerking telt tussen 1973 en 1999 2147 aanwervingen, terwijl 4443 ambtenaren vertrekken; dit zijn voor het grootste deel voormalige ambtenaren van de administratie van Afrika, die aan het einde van hun carrière waren gekomen.

Het personeelsverloop binnen deze twee grote groepen, de ontwikkelingswerkers en de medewerkers van ngo's, is interessant en laat een duidelijk uiteenlopende beweging zien.

De eerste groep bereikt in 1963 zijn hoogste personeelsbezetting: 2543 ambtenaren die rechtstreeks door de overheid worden betaald. Daarna volgt een langzame daling en tussen 1990 en 1995 lijkt de groep wel te verdwijnen als gevolg van het bijna stopzetten van de ontwikkelingssamenwerking met Zaïre, Rwanda en Burundi: in 1996 zijn er nog maar 228 ambtenaren over. De daling van het aantal personeelsleden raakt vooral de leerkrachten, die geleidelijk aan worden vervangen door autochtone collega's. Deze afname van het personeel komt ook voort uit de veranderingen in het ontwikkelingsbeleid, dat steeds meer een beroep doet op de aanwezige lokale capaciteit en

daar in toenemende mate vertrouwen in heeft. Sinds 2000 verminderde het aantal beambten met het statuut van 1967 geleidelijk tot er in 2008 slechts enkelen meer waren. Ze werden vervangen door werknemers met een contract bij BTC (257 in 2008, waarvan 73 juniors).

Grafiek: ontwikkeling van het aantal ontwikkelingswerkers en de medewerkers van ngo's



Bronnen: statistische jaarboeken van het ABOS en jaarverslagen

Tijdens deze periode kent het aantal medewerkers van door de Belgische ontwikkelingssamenwerking erkende ngo's juist een stijging: in 1964 zijn er enkele tientallen vrijwilligers, vervolgens blijft het personeel toenemen om in 1990 een hoogtepunt te bereiken met 1476 vrijwilligers. De stijging van het aandeel van dit personeelstype is te danken aan de opmerkelijke dynamiek waarvan de ngo's in de jaren '80 blijk gaven. De hervormingen van de subsidiëring van ngo's en de tijdelijke onderbreking van de samenwerking met Zaïre, Rwanda en Burundi zorgen vervolgens voor een snelle afname van het grote vrijwilligersbestand, en sinds 2000 blijft het aantal ontwikkelingswerkers van de ngo's stabiel rond de 500 schommelen.

Wat de universitaire ontwikkelingswerkers betreft: tussen 1971 en 1995 werden er 870 medewerkers in dienst genomen. In 1979 bereikt hun aantal een hoogtepunt met 221 medewerkers, 108 voor Zaïre alleen al. Naast Zaïre hebben vijf andere landen deelgenomen aan een universitaire samenwerking waarbij relatief veel personeel betrokken was: Marokko, Algerije, Burundi, Senegal en Niger.

Enkele bijzondere kenmerken

Het zou interessant zijn geweest om een sociologische analyse te maken (sociale afkomst, opleiding, motivatie, gezinssituatie, rol van de vrouw...) van het personeelsbestand dat onder het statuut van 1967 valt, maar een dergelijke studie vergt natuurlijk erg veel compilatiewerk en is er tot nu toe niet gekomen. De administratie voor ontwikkelingssamenwerking heeft echter statistieken gepubliceerd waaruit we enkele algemene gegevens kunnen afleiden over de geografische en sectorale indeling van de ambtenaren. We kunnen ook nagaan wat het aandeel van hun lonen was in het totaal van de uitgaven van het departement Ontwikkelingssamenwerking.

Geografische spreiding van de ontwikkelingswerkers

De geografische versnippering van het personeel werd veroorzaakt door de vele algemene samenwerkingsovereenkomsten met de partnerlanden. Soms is ze ook het resultaat van eenmalige voorvallen naar aanleiding van bepaalde gebeurtenissen, zoals het herstel van door oorlog verwoeste gebieden of beloftes van een minister tijdens een bijzonder hartelijk officieel bezoek.

Twee periodes verdienen bijzondere aandacht: de eerste loopt van 1960 tot net voor de onderbreking van de samenwerking met Zaïre in 1989. Tijdens die periode wordt de grote meerderheid van de Belgische ontwikkelingswerkers uitgezonden naar Zaïre, Rwanda en Burundi: 99% in 1963, en nog 70% in 1989 (op een totaal van 738 ambtenaren). De helft van hen gaat naar Congo. De Maghreb komt op de tweede plaats met een piek van 13% in 1975, het percentage daalt naar 6% in 1989. In datzelfde jaar halen de andere landen van Afrika 13%: de ontwikkelingswerkers bevinden zich vooral in West-Afrika, met name in Senegal, Ivoorkust, Niger en Kameroen, terwijl ze nauwelijks actief zijn in Azië en Amerika.

In de tweede periode (1991-1999) verandert de situatie volledig. In 1999 is de verdeling evenwichtiger. Afrika komt nog steeds op de eerste plaats met 67% (op een totaal van 232 medewerkers), maar slechts 25% daarvan gaat naar Congo, Rwanda en Burundi.

De verdeling heeft sindsdien nog wijzigingen ondergaan. Op internationaal niveau heeft de ontwikkelingssamenwerking met Afrika sinds 2000 de prioriteit, wat wordt weerspiegeld in de huidige samenstelling van de groep deskundigen van de BTC: van de 236 medewerkers op het terrein eind 2008 bevond 85% zich in Afrika, met een duidelijk herstel voor Congo, Rwanda en Burundi (55%). België zet zich dus bijzonder in voor die drie landen, die een absolute prioriteit vormen in het beleid.

We kunnen ontegenzeggelijk spreken van een versnippering van het personeelscontingent, tenminste voor de veertig eerst jaren. Bij voorbeeld, van 1991 tot 1999 werden de 200 tot 300 Belgische ontwikkelingswerkers verspreid over gemiddeld 35 landen. In 1997 waren de 70 medewerkers in Azië en Amerika actief in 15 landen. Daarentegen, worden de bilaterale ontwikkelingswerkers van de BTC nu over de 18 partnerlanden verdeeld, gevolg van de geografische concentratie sinds 2000 uitgevoerd.

Sectorale verspreiding van de ontwikkelingswerkers

De verspreiding van de Belgische ontwikkelingswerkers over de verschillende sectoren weerspiegelt de veranderingen in het ontwikkelingsbeleid. Het onderwijzend personeel domineert tot in de jaren '80 en neemt vervolgens zeer snel af om in 1999 vrijwel te verdwijnen. Het aandeel van de sectoren 'gezondheid' en 'landbouw' neemt toe, hoewel het aantal ingezette personeelsleden langzaam afneemt. Dat betekent niet dat België zijn belangstelling voor het onderwijs verliest – integendeel, want België onderschrijft een van de belangrijkste doelstellingen uit de millenniumverklaring van de Verenigde Naties volledig: onderwijs voor iedereen – maar de verandering wordt teweeggebracht door het feit dat de ontwikkelingswerkers in deze sector sneller vervangen konden worden door lokaal personeel.

Personeelskosten

De loonkosten van de Belgische ontwikkelingswerkers met een statuut hebben in het verleden aanleiding heeft gegeven tot enkele discussies. Men verweet de Belgische politiek dat een te groot deel van de begroting naar de lonen van de ontwikkelingswerkers ging, en niet gebruikt werd om te voorzien in de materiële behoeften van de bevolking in ontwikkelingslanden.

Hoe zit het precies met de cijfers? In de periode van 1961 tot 1999 ging 50% van de totale uitgaven van het departement ontwikkelingssamenwerking naar de betaling van ontwikkelingswerkers, met een piek van 55% in 1965. Twintig jaar later was dat nog maar 41% en in 1994, na de tijdelijke onderbreking van de ontwikkelingssamenwerking met Zaïre, Rwanda en Burundi, slechts 16%. In 2008, wordt 18% van de omzet van de BTC besteed aan de salarissen van het personeel op het terrein.

Tot besluit

We kunnen dit hoofdstuk niet afsluiten zonder te vermelden dat er enorm veel werk is verricht door de duizenden mensen die hun vaardigheden in dienst van de ontwikkelingssamenwerking hebben gesteld. Het volgende hoofdstuk

geeft een overzicht van de vele aspecten van hun werk. Uiteraard waren niet alle projecten die door de Belgische ontwikkelingssamenwerking werden uitgevoerd succesvol, integendeel, maar we mogen de schuld van de mislukkingen zeker niet alleen bij de ontwikkelingswerkers leggen. Het is een feit dat sommige projectverantwoordelijken niet aan de verwachtingen beantwoordden, omdat ze niet genoeg ervaring hadden of door een gebrek aan diplomatieke handigheid ten opzichte van hun lokale collega's, maar vele mislukkingen waren gewoonweg te wijten aan het feit dat de projecten in kwestie niet relevant waren, dat het technisch dossier te vaag was of (in de meeste gevallen) dat de politieke of sociale situatie van de begunstigde landen plotseling radicaal veranderde.

De meeste ontwikkelingswerkers bezitten een aantal gemeenschappelijke kwaliteiten: hun toewijding, hun ondernemingsgeest en hun empathie met de lokale bevolking. Ze zijn vaak belast met zware verantwoordelijkheden en dit in moeilijke omstandigheden en in een onstabiele sociale en politieke context. Dat is vooral het geval wanneer ze in afgelegen gebieden werken, buiten de grote steden, geïsoleerd, zonder begeleiding, zoals het geval was en nog steeds is in Congo. Aan jonge artsen wordt opeens het reilen en zeilen van een heel ziekenhuis toevertrouwd, landbouwkundigen vechten voor het opzetten van landbouwproefstations, docenten moeten honderden lokale werknemers opleiden en bijscholen in een gebied dat even groot is als België of ze moeten technische scholen draaiende houden met verouderd materiaal. Ingenieurs krijgen de verantwoordelijkheid over werven die in ontwikkelde landen door een heel team aangestuurd zouden worden, en we kunnen nog veel meer voorbeelden aanhalen uit andere sectoren. En dan zijn er nog de partners: de autoriteiten waarmee men moet samenwerken en de bevolking. Die laatste moeten overtuigd worden van het belang van het project, ze moeten daarvoor soms andere vaardigheden aanleren. Dat is de taak van de ontwikkelingswerkers, en ze hebben geestkracht, bekwaamheid, ervaring en energie nodig om die tot een goed einde te brengen.

Getuigenis: Michel Carlier, voormalige Belgische ontwikkelingswerker in Congo

September 1965. De vijfde verjaardag van de onafhankelijkheid van de Democratische Republiek Congo is net achter de rug. Ik ben net tweeëntwintig en heb een contract ondertekend als leraar-ATB (Assistant technique belge). Vroeg in de morgen kom ik aan in Leopoldstad, met een Sabenavlucht. Geen onderdak! Alleen een kamer bij de 'Bons Pères'. Wat maakt het uit! Alle jonge docenten gaan aan het werk. Wij moeten lesgeven. Een zware en nobele taak. Onderwijs is een absolute prioriteit. Het was de hoogste tijd om daaraan te denken, want tijdens de kolonisatie werd het

onderwijs verwaarloosd. Om kandidaten te vinden, heeft de overheid jonge docenten aangeboden om onder de militaire dienst uit te komen in ruil voor drie jaar onderwijzen in een 'onderontwikkeld' land, zoals dat toen genoemd werd.

Het Congo waarin ik aankom lijkt redelijk goed te functioneren. De bloedige opstanden van de voorbije jaren zijn al lang verleden tijd. De spanningen in de relaties tussen Leopoldstad en Brussel lijken gelukkig bedaard. Paul-Henri Spaak verklaart in ieder geval dat hij "gematigd optimistisch" is. Alleen de binnenlandse politieke situatie blijft chaotisch. Op 25 november 1965 verjaagt Generaal Joseph Désiré Mobutu opeens iedereen en grijpt hij de macht... voor vijf jaar, terwijl hij de bevolking aanspoort om "de handen uit de mouwen te steken". De vreugde duurt niet lang. Met Pinksteren 1966 laat hij vier tegenstanders ophangen op de markt van Kinshasa (vroeger Leopoldstad) op beschuldiging van samenzwering. Het land verzinkt meteen weer in onzekerheid en onrust. Ik weet nog dat wij, jonge ontwikkelingswerkers, dit alles toen verbijsterd en ongerust volgden. Maar wie kon het wat schelen! Wij vervulden onze missie, zoals het hoorde en zo goed als we konden. In 1967 krijgen de Belgische ontwikkelingswerkers van de regering van Pierre Harmel het cadeau waar ze op wachtten: een officieel statuut.

Na veertig jaar kan ik terugkijken op dit verre verleden. Ik herinner me die Congolese leerlingen en studenten die elkaar 's avonds op straat ontmoetten, om in het licht van de straatlantaarns schoolboeken te lezen of in gelinieerde schriften te schrijven. Jaren later werd ik in Brussel of elders nog wel eens aangesproken door Congolezen die het gezicht van hun vroegere leraar herkenden. Ik was verbaasd. Er was zoveel veranderd!

Nu, veertig jaar later, is het duidelijk dat onderwijs weer op de eerste plaats moet komen bij onze samenwerking, in Congo en elders. Overal zien we kindsoldaten en 'enfants-sorciers', er valt geen tijd meer te verliezen. We moeten teruggrijpen naar het beleid van de jaren zestig en het onderwijs zijn plaats teruggeven in onze ontwikkelingssamenwerking met Congo. Zo kunnen we de nodige basis bieden voor de overdracht van knowhow en kennis. Er zit niets anders op dan alles (weer) op te bouwen, en als we niet oprecht bereid zijn om de ketens van armoede en geweld af te schudden, is er geen enkele hoop op slagen. Op los zand kunnen we niet bouwen. Daarom moeten we de moed hebben om terug te keren naar het verleden, al was het maar om er stevige, betrouwbare richtsnoeren voor het heden te vinden.

Deel drie

De ontwikkelingssamenwerking: projecten en cijfers

Hoofdstuk 5: Sectoraal beleid en samenwerkingsprojecten

Bijna alle acties van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, die meestal met de algemene benaming 'projecten' worden aangeduid, komen voort uit bilaterale of multilaterale onderhandelingen tussen regeringen, tussen niet-gouvernementele organisaties of tussen regeringen en internationale organisaties waaraan België actief deelneemt. Sinds 1960 zijn duizenden projecten in ontwikkelingslanden gefinancierd of gesubsidieerd door de publieke of de privésector. In dit werk kunnen we onmogelijk al deze acties doornemen, en we beperken ons dan ook tot de analyse van het sectorale beleid van de bilaterale samenwerking waarover de regeringen onderling onderhandelen (directe bilaterale samenwerking). Daarvan zullen we een aantal voorbeelden geven. Verschillende projecten die in dit hoofdstuk genoemd worden, werden ook al beschreven in hoofdstukken twee en drie.

Besluitvormingsmechanismen en het opzetten van projecten

Er is directe bilaterale samenwerking tussen België en landen waarmee de regering een akkoord heeft afgesloten over de uitvoering van een project of een algemeen samenwerkingsprogramma. In het laatste geval wordt er onderhandeld over een algemene samenwerkingsovereenkomst in de vorm van een internationaal verdrag dat vervolgens ondertekend wordt door de Belgische regering en die van het ontwikkelingsland. Soms wordt een 'intentieverklaring' gebruikt als algemene overeenkomst, vooral met Zuid-Afrika, de Filipijnen en Uganda: dat is een minder uitgebreid document dat ook niet dezelfde rechtskracht heeft. Het is ook mogelijk dat er een samenwerkingsprogramma wordt opgezet zonder dat er sprake is van een verdrag, zoals met Kenya.

De algemene overeenkomsten worden geregeld door een uitvoerend orgaan, de Algemene Gemengde Commissie, die regelmatig bijeen moet komen om de beleidslijnen voor de middellange termijn en het samenwerkingsprogramma voor de volgende drie tot vijf jaar vast te leggen. In deze commissie komen vertegenwoordigers (in principe zijn dit ministers) uit België en uit het partnerland bij elkaar. De vergadering wordt voorbereid door sectorale afvaardigingen van de overheid en door vertegenwoordigers ter plaatse die verbonden zijn aan de Belgische ambassades. In landen met een aanzienlijk programma zoals de Democratische Republiek Congo, Rwanda en Burundi, wordt er jaarlijks of iedere twee jaar een Algemene Gemengde

Commissie gehouden. In de tussentijd vinden er ook sectorgebonden subcommissies plaats voor onderwijs en gezondheid.

De voorbereiding en het verloop van de Gemengde Commissies zagen er in de praktijk heel anders uit dan in de geformuleerde principes. Tot in de jaren '80 was het gebruikelijk dat men aan de partner vroeg om zijn voorstellen kenbaar te maken, zijn 'shopping list', zoals dat bij de overheid werd genoemd. België maakte een keuze uit die lijst naar gelang de beschikbare begroting, de reactiecapaciteit of het belang van de voorstellen. Er moest bovendien een evenwicht in acht genomen worden tussen de verschillende sectoren van de ontwikkelingssamenwerking, want elke minister van het begunstigde land pikte graag een graantje mee van het begrotingsgeld. Hierdoor nam het aantal kleine projecten en beloftes steeds toe en werden bestaande projecten verlengd zonder dat daar strikt genomen redenen toe waren. Daarnaast steeg het aantal partnerlanden en de overbelaste overheid kon de werkdruk niet langer aan, wat de doeltreffendheid niet ten goede kwam. In de jaren '80 werd de indicatieve begrotingsenveloppe op meerjarenbasis ingesteld, de Belgische prioriteiten werden strikter afgelijnd, de wet betreffende internationale samenwerking van 1999 verplichtte de overheid om voor ieder land een strategie op te stellen en het aantal partnerlanden werd teruggebracht van 25 tot 18. Dit leek overtuigende resultaten op te leveren: het aantal uit te voeren projecten nam aanzienlijk af en de projecten werden geïntegreerd in een duidelijker beleid. De BTC, die nu verantwoordelijk is voor de uitvoering van de projecten, hecht bijzonder veel belang aan de naleving van de timing zoals die bepaald is in de teksten, om verlenging te voorkomen.

De projecten en acties die door de Gemengde Commissies worden goedgekeurd, liggen in de lijn van het nationale en lokale ontwikkelingsplan en vallen binnen de grenzen van het sectorale beleid dat door de Belgische regering is opgesteld. Ze worden uitdrukkelijk geformuleerd in de bijzondere overeenkomsten, die door beide partners ondertekend moeten worden. In de overeenkomsten worden ook de doelstellingen van het project bepaald, het personeel en de middelen die aangewend moeten worden en de opleiding van het lokale personeel.

Vervolgens beginnen de lange uitvoeringsprocedures: de kredieten worden vastgelegd, deskundigen worden aangeworven, er komen overheidsopdrachten voor de aanschaf van het materiaal, het partnerland moet zijn verplichtingen nakomen. Eventueel hoort ook de bewustmaking van de lokale bevolking thuis in deze fase. Behalve in noodgevallen duurt het één tot drie jaar voor een project uit de startblokken komt.

Tot in 2000 zorgden de afdelingen Ontwikkelingssamenwerking van de ambassades voor de opvolging van de projectuitvoering en het verloop van

het programma, en voor de lopende betrekkingen tussen de twee partnerlanden. Vervolgens werden die taken overgenomen door de attachés voor ontwikkelingssamenwerking van de ambassades en door de permanente vertegenwoordigingen van de BTC.

Vanaf 1970 werd er geleidelijk een nieuwe formule toegepast in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg en landbouw om de samenhang van de ontwikkelingsacties die sinds 1960 werden uitgevoerd te verbeteren: de zogenaamde 'geïntegreerde projecten'. Dat zijn projecten waarin verschillende aspecten worden samengevoegd: de deskundigen, de uitrusting en de opleiding van lokaal personeel. Een tiental jaar later werd deze methode geëvalueerd, en uit de evaluatierapporten bleken twee zwakke punten. Ten eerste ontbrak een geijkte methodologie in de technische dossiers en door de onduidelijkheden met betrekking tot doelstellingen en werkwijze konden de resultaten moeilijk objectief beoordeeld worden. Ten tweede lag de verantwoordelijkheid voor de projecten en het beheer van de financiële middelen voor een te groot deel in handen van de Belgische experts. De overheid loste dit enerzijds op door de DIP (doelgerichte interventieplanning) in te voeren, wat leidde tot een duidelijke verbetering van de technische dossiers (heldere vermelding van de beoogde resultaten en een analyse van het risico op mislukking), en anderzijds door het systeem van medebeheer in te stellen. Dat laatste was een originele, Belgische aanpak die zorgde voor een compleet nieuw gezichtspunt: de verantwoordelijkheid voor de projecten lag voortaan bij het lokale bestuur, evenals het beheer van de financiële middelen. De Belgische projectleider werd een externe raadgever. Deze nieuwe beleidslijnen werden gesterkt door de ontwikkelingen in het internationale gedachtegoed over ontwikkelingssamenwerking: men raadde aan om projecten op te nemen in het sectorale beleid van de partnerlanden en om die landen de volledige verantwoordelijkheid te geven over hun ontwikkelingsbeleid. De landstrategieën die door de Belgische overheid zijn opgezet sluiten aan bij de richtlijnen van de internationale gemeenschap.

Het 'geïntegreerde project' blijft in veel gevallen een doeltreffende manier van ontwikkelingssamenwerking, net zoals de technische bijstand (het gaat dan over zeer gespecialiseerde expertise in de verschillende sectoren van het staatsbestuur). In de loop der jaren werden echter ook andere actievormen ontwikkeld. Sommige werden al sinds het prille begin van de ontwikkelingssamenwerking toegepast, ruim voor 1960, zoals voedselhulp, noodhulp, subsidies voor projecten van ngo's (gesystematiseerd in een wet uit 1976) en universitaire samenwerking (die werd eerst gesubsidieerd en vanaf 1971 geïntegreerd in de directe bilaterale samenwerking, om in 1984 uiteindelijk autonoom te worden).

Van de talrijke vormen van hulp die vanaf de jaren '60 in zwang zijn gekomen, zijn in het bijzonder de financiële steun, de steun aan de privésector en de medefinanciering met multilaterale organisaties van belang. Financiële hulp kwam er doordat men constateerde dat de 'projectmatige' aanpak niet volstond: die werkte slechts als lapmiddel voor losstaande behoeften. Door de economische achteruitgang en de oliecrises in de jaren '70 drong een globale benadering (structurele aanpassingen) van ontwikkelingssamenwerking zich op. De fondsen zouden ook op wereldschaal ter beschikking worden gesteld. De projecthulp werd toen aangevuld met programmahulp, waarbij men aan het land in moeilijkheden studiefondsen, knowhow en later ook rechtstreekse begrotingssteun bood. Sinds het einde van de jaren '80 is de financiële hulp vooral gericht op het verlichten van de schuldenlast van ontwikkelingslanden: het is nu een van de grootste posten van de officiële ontwikkelingshulp van België.

Ontwikkelingsproblemen zijn grensoverschrijdend: ze moeten op grote schaal bestreden worden, met veel grotere financiële middelen dan de bijdrage die de Belgische begroting kan leveren. Daarom heeft België een groot deel van zijn steun toegekend aan gezamenlijke fondsen waar verschillende landen aan bijdragen. Over het algemeen worden ze beheerd door internationale instellingen, en ze zijn bestemd voor het uitvoeren van grote regionale projecten. Tientallen projecten worden zo door België gefinancierd. De driepartijenprojecten (tripartite projecten) horen tot dezelfde categorie: het gaat dan om samenwerkingsprojecten van België met een internationale organisatie ten gunste van een ontvangend land. Deze vorm van hulp wordt vooral door het Belgisch Overlevingsfonds gebruikt, in samenwerking met het IFAD. Aan het begin van de jaren '80 probeerde men deze vorm van samenwerking toe te passen met rijke Arabische ontwikkelingsfondsen, maar de resultaten waren teleurstellend.

De samenwerking met de privésector nam verschillende vormen aan. Kenmerkend hiervoor is dat er evenzeer rekening gehouden wordt met het economische belang van de particuliere deelnemers als met de behoeften van de begunstigde landen. De overheid moest natuurlijk een beroep doen op de privésector voor de uitvoering van projecten waarvoor ze zelf niet de nodige expertise bezat, maar ten opzichte van initiatieven van andere Europese landen op het gebied van buitenlandse handel met ontwikkelingslanden was de Belgische situatie verschillend. België was verplicht om de exporterende ondernemingen te steunen, en daarom werd er in 1964 een systeem van staatsleningen opgezet met voorwaarden voor terugbetaling die lager waren dan de marktvoorwaarden. Vanaf 1974 werden er pre-investeringsonderzoeken uitgevoerd met de uitdrukkelijke bedoeling om het voor de ondernemingen gemakkelijker te maken contracten te krijgen, er werden industriële proefprojecten gefinancierd en men nam deel aan de

uitvoering van industriële of infrastructurele projecten door expertise en/of opleiding te schenken in ruil voor een leveringsovereenkomst. Deze laatste vorm van ontwikkelingssamenwerking werd niet meer opgenomen in de nieuwe prioriteiten van 2000, maar in 2001 werd een nieuw financieel orgaan opgericht dat we al vermeld hebben in hoofdstuk 3: de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden, bekend onder de naam BIO. De BIO heeft niet langer de taak de Belgische ondernemingen te steunen (de staatsleningen blijven het belangrijkste instrument op dat gebied), maar beoogt de ontwikkeling van de lokale kmo's door belegging in aandelen of door leningen.

Alleen al de ontwikkeling van de vormen van Belgische steun zou een veel gedetailleerdere beschrijving en analyse waard zijn, want ze weerspiegelt het algemene en sectorale beleid dat in de loop der jaren door de regeringen gevoerd werd.

De sectoren van de ontwikkelingssamenwerking en het sectorale beleid

De Belgische ontwikkelingssamenwerking zette zich vanaf het begin van haar activiteiten (in Congo in 1960 en vanaf 1962 in Rwanda en Burundi) voor vrijwel alle sectoren in. Net als in de koloniale periode bestond die hulp vooral uit technische bijstand: onderwijs en opleiding, gezondheidszorg, landbouwkundig onderzoek en landbouwproductie, verschillende infrastructuurdomeinen (water, energie, vervoer, communicatie) en het staatsbestuur (financiën, economie, justitie).

In elke sector lag er één doel, één gedachte, aan de basis van het te voeren beleid: de overtuiging dat de verworvenheden van het koloniale werk behouden moesten blijven en – indien mogelijk – verder ontwikkeld moesten worden. Dat hoeft geen verbazing te wekken: van de 2400 ambtenaren die Congo aan het begin van 1962 telde, waren er meer dan 2000 voormalige ambtenaren van de administratie van Afrika. Sinds tien jaar werden hun activiteiten uitgevoerd in het kader van een tienjarenplan voor ontwikkeling dat doelstellingen, een sectoraal beleid en goed uitgewerkte methoden omvatte. Bovendien wijdde het koloniale bestuur zich sinds 1958 aan de uitwerking van een tweede tienjarenplan dat gericht was op de sociale sectoren (scholing, gezondheidszorg, huisvesting) en op de landbouwproductie, met voedselonafhankelijkheid als doel. De lokale gezagdragers stemden zelf in met de grootse opzet van het plan en ze namen het voorgestelde beleid aan. Hetzelfde gold voor Rwanda en Burundi. In deze drie landen zou de alomtegenwoordige Belgische ontwikkelingssamenwerking (op enkele wijzigingen na) ongeveer twintig jaar lang de structuur en de indeling in sectoren uit de koloniale periode behouden, maar zonder afbreuk te doen aan de nationale soevereiniteit.

Ook in de andere landen die vanaf 1964 Belgische steun ontvingen, omvatten de samenwerkingsprogramma's verschillende sectoren, hoewel de nadruk daar vooral lag op opleiding, gezondheidszorg en landbouw. Deze programma's vielen echter meestal uiteen in geografisch versnipperde projecten van beperkte omvang. Het eerste programma van Belgisch-Indonesische ontwikkelingssamenwerking is hier een voorbeeld van. Er liep een belangrijk project in de metaalindustrie (MIDC), maar afgezien daarvan gingen de beslissingen van de twee Gemengde Commissies van 1970 en 1973 over uiteenlopende onderwerpen, zoals de vleesbevoorrading van Jakarta, de oprichting van een centrum voor kunstmatige inseminatie, sociale huisvesting, stadsontwikkeling en de vervaardiging van draaibanken (werktuigmachines). Pas in de jaren '80 werd er met de opkomst van het concept 'geïntegreerde plattelandsontwikkeling' een multisectorale programmering ontwikkeld die gericht was op een bepaalde streek: dit was bijvoorbeeld het geval in het gebied rond Maroua, in het noorden van Kameroen, en in het district Oubritenga in Burkina Faso.

Van 1960 tot 1975 gingen bijna alle beschikbare middelen naar vier sectoren: onderwijs en opleiding, basiszorg en de strijd tegen endemische ziektes, landbouw en voedselhulp en infrastructuur. Langzamerhand deden vervolgens nieuwe sectoren hun intrede in de samenwerkingsprogramma's. Meestal staan die in verband met gebeurtenissen op internationaal niveau (grote mondiale conferenties, jaren of decennia gewijd aan een specifiek thema). Het ontwikkelingsbeleid begon werk te maken van thema's als vrouwenemancipatie (met het 'decennium van de vrouw' en de conferentie van Mexico in 1975), habitat (conferentie van Vancouver in 1976), waterbevoorrading (conferentie van Mar del Plata in 1977), aangepaste technologieën (aanbevelingen van de DAC in 1977), nieuwe en hernieuwbare energiebronnen (1981), milieu (1982) en schuldverlichting (1988). In de jaren '90 kwamen daar nog mensenrechten en maatschappijopbouw bij, twee thema's die onmisbaar geworden zijn door de vele conflicten en burgeroorlogen op alle continenten.

In de wet betreffende ontwikkelingssamenwerking van 1999 staan de vijf belangrijkste sectoren aangeduid: de eerste vier werden in de vorige alinea genoemd. Daarnaast hebben maatschappijopbouw (democratisering, justitie, goed bestuur, respect voor de mensenrechten) en landbouw en voedsel-onafhankelijkheid de absolute prioriteit. Bovendien moet elk project dat tot deze sectoren behoort in de mate van het mogelijke de emancipatie van de vrouw en een sociale economie bevorderen, rekening houden met de gevolgen voor het milieu en toezien op de eerbiediging van de rechten van het kind.

De sectoren van de ontwikkelingssamenwerking hebben in een halve eeuw tijd heel wat ontwikkelingen gekend: dat heeft te maken met de vooruitgang van de ontwikkelingslanden, de opgedane ervaring en de studies die uitgevoerd werden naar de doeltreffendste manieren van optreden. Een onderzoek naar de initiatieven in de vijf prioritaire sectoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking weerspiegelt deze ontwikkelingen. Aan het einde van dit hoofdstuk zal er wat informatie volgen over de campagnes van de Belgische overheid voor de bewustmaking van de Belgische bevolking.

Onderwijs: van vervanging tot opleiding van docenten en leidinggevend personeel

Steun aan het onderwijs is al meer dan twintig jaar de belangrijkste sector van de Belgische ontwikkelingssamenwerking: het grootste deel van het personeel en de begroting gaat naar deze sector. In de jaren '80 werd er minder belang gehecht aan onderwijs. Pas aan het einde van de jaren '90 won de sector weer aan belang, omdat de internationale gemeenschap op wereldniveau de verbintenis aanging om massaal te investeren in basisonderwijs.

Tijdens het eerste decennium was er een gebrek aan lokale afgestudeerde leerkrachten. Daarom werden er Belgische docenten ter beschikking gesteld van de middelbare scholen en de gewone basisscholen in Congo, Rwanda en Burundi, net zoals dat in de koloniale periode het geval was. Naast het lesgeven hielden sommigen zich bezig met de aanpassing van de schoolboeken. De bijeenkomst van een groep pedagogen in Bujumbura in Burundi in 1969 was een interessant initiatief op dit gebied, waarbij men voor het eerst probeerde om een stap verder te gaan dan het eenvoudig vervangen van de lokale leerkrachten. De pedagogen wilden een leer-methode voor het Frans schrijven (*Le français sans frontières*), gebaseerd op onderzoek van taalkundigen gespecialiseerd in Afrikaanse talen en op moderne methodes voor het leren van talen. De opvallendste gebeurtenis in deze eerste periode was de oprichting van een opleidingscentrum voor administratieve leidinggevendenden in de drie landen. Het centrum van Murambi in Rwanda, opgericht in 1963 en nog steeds in gebruik, heeft honderden ambtenaren opgeleid voor verschillende ministeries door middel van lange stages (van 1 tot 3 maanden). De lessen werden gegeven door Belgische ontwikkelingswerkers die bij Rwandese ministeries werkten.

Halverwege het decennium studeerden de eerste onderwijzers af aan de pas opgerichte normaalscholen, klaar om voor de klas te staan in het lager middelbaar onderwijs. Daardoor overwoog België om een aantal ontwikkelingswerkers die geen functie meer hadden terug te trekken en om bij

voorkeur docenten aan te werven met een licentiaatsdiploma in de wetenschappen.

Tegelijkertijd kregen de technische- en beroepsopleidingen, toch van groot belang voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de drie landen, niet de aandacht die ze verdienden. Dat was tenminste het geval in Congo: er waren te weinig docenten en zij moesten bovendien werken met versleten en verouderd materiaal. Er was echter een uitzondering: de middelbare technische school van Kicukiro in Rwanda, opgericht in 1958, die opgeknapt werd dankzij Belgisch-Nederlandse ontwikkelings-samenwerking.

Wat de drie universiteiten van Congo betreft (Kinshasa, Lubumbashi, Kisangani) beperkte België zich tot het toekennen van subsidies en de aanstelling van enkele professoren, net als in de tijd van de kolonie. Ons land speelde daarentegen wel een grote rol bij de ontwikkeling van de Universiteit van Burundi, waar een landbouwfaculteit werd opgericht. In samenwerking met de Universiteit van Gent steunde de Belgische overheid de opening van een faculteit geneeskunde in Rwanda.

Tussen 1971 en 1973 vond er een eerste grote ontwikkeling plaats in alle richtingen van het onderwijs. Het gemeenschappelijke kenmerk daarvan is een standaardisering in de vorm van projecten. In 1971 werd de Universitaire Technische Samenwerking (UTS) opgericht, een systeem dat op alle partnerlanden kon worden toegepast: Belgische universiteiten werden betrokken bij de uitwerking van een beleid op dit gebied en ze kregen de verantwoordelijkheid voor het beheer van de projecten en voor de aanwerving van het academische personeel. Er werden doctoraatsbeurzen toegekend voor de opleiding van toekomstige professoren. Direct daarna werden vijftien projecten ondertekend, waarvan tien alleen al voor Zaïre, die duidelijk gericht waren op de exacte wetenschappen en op de opleiding van ingenieurs. In 1976 voegde België daar voor Belgische universiteiten de mogelijkheid aan toe om eigen initiatieven te ontplooiën in ontwikkelingslanden en internationale stages te organiseren.

In 1972 was het algemeen middelbaar onderwijs aan de beurt voor een grondige reorganisatie, waarbij de nadruk gelegd werd op de opleiding van docenten aan een Institut supérieur pédagogique (ISP) in de provinciehoofdsteden. De ISP's beschikten allemaal over een veelzijdig team van ervaren ontwikkelingswerkers. In de buurt van de instituten werden praktijk-scholen geopend waar eveneens ontwikkelingswerkers onderwezen, vooral in de wetenschappelijke vakken. Tussen 1972 en 1976 kreeg het personeel dus te maken met een dubbele beweging: de ISP's trokken mensen aan, terwijl andere leerkrachten, van wie de kwalificaties niet meer pasten bij de studieprogramma's, zich terugtrokken. In de loop der jaren (deze evolutie ging

door tot in 1990) werden de Belgische leerkrachten in de praktijkscholen geleidelijk aan vervangen door lokale docenten en de rol van de Belgische ontwikkelingswerkers in de ISP's beperkte zich nu tot bij- en nascholing. Tegelijkertijd werd er een nieuw element ingevoerd: in Rwanda en Burundi werden 'nationale pedagogische bureaus' voor het middelbaar onderwijs opgericht. Deze bureaus moesten leerplannen en opleidingsprogramma's opstellen voor alle studierichtingen. Ze publiceerden schoolboeken, testten die en verzorgden de bij- en nascholing. In deze bureaus werkten tot twintig ontwikkelingswerkers. Ze vervulden een belangrijke taak, waardoor het onderwijs in Rwanda en Burundi een zeer goed niveau kon handhaven.

Er is een pedagogisch project uit deze tijd dat een bijzondere vermelding waard is, omdat het ontstond uit een initiatief van het ISP van Bunia in Ituri en gestimuleerd werd door de Belgische ontwikkelingswerkers: het 'Centre d'Animation et de Diffusion Pédagogique' (CANDIP), dat uitgerust is met een radiostation. Dit had en heeft nog steeds, zij het in mindere mate, een grote invloed op de lokale bevolking, dankzij zijn educatieve programma's.

Het *Centre d'Animation et de Diffusion Pédagogique* 'CANDIP' van Bunia

Het CANDIP werd in 1974 opgericht door het ISP van Bunia in Ituri, als hulpmiddel voor de scholen in dat gebied. In de loop van de eerste drie jaar leidde de intensieve samenwerking tussen het ISP en het CANDIP tot heel wat nieuwe initiatieven in de onderwijssector. Deze initiatieven gingen vooral uit van een team van een tiental Belgische ontwikkelingswerkers. De docenten van het ISP produceerden massa's pedagogisch materiaal dat vervolgens verspreid werd door het personeel van het CANDIP. De reputatie en resultaten van het centrum waren zo indrukwekkend dat de minister van Onderwijs er een speciaal budget toekende aan het CANDIP, om nieuwe gebouwen te bouwen en een radiostation aan te kopen dat in 1977 voor het eerst uitzond. De belangstelling van België voor dit originele project leidde in 1979 tot een samenwerkingsovereenkomst met als doel het CANDIP te professionaliseren: daarvoor werd er gebruik gemaakt van gespecialiseerde radiopresentatoren, er werd kwaliteitsmateriaal geleverd en er werden stagebeurzen toegekend om lokaal personeel op te leiden.

Het doel van het CANDIP was tweeledig: enerzijds wilde het pedagogische en didactische documenten en materiaal verspreiden voor basisscholen en middelbare scholen in het gebied, anderzijds wilde het de bevolking via de radio bewust maken van de ontwikkelingsproblemen. Zo leren de inwoners hun eigen behoeften kennen, ze kunnen oplossingen voorstellen en ze leren wat hun rechten en plichten zijn.

Op zijn hoogtepunt, halverwege de jaren '80, telde het CANDIP iets meer dan 100 medewerkers, van wie vijf Belgische ontwikkelingswerkers. Het centrum beschikte over een radiostation dat in de hele provincie te ontvangen was, een drukkerij, een fotolaboratorium en een wagen voor de bezoeken ter plaatse.

Tot 70 uur per week werden er programma's uitgezonden over ontwikkelingsproblemen, het gezin en de rol van de vrouw, en alfabetisering. Het CANDIP presenteerde ook interactieve programma's (met brieven van luisteraars) en ontspannende uitzendingen. De programma's werden in 11 talen uitgezonden.

De politieke problemen in Ituri sinds de jaren '90 hebben geleid tot een geleidelijke afname van de activiteiten van het CANDIP. Vandaag is het centrum nog maar een schim van zijn oude zelf: het materiaal is gestolen of beschadigd, de medewerkers worden niet meer betaald en gaan weg. De radio is nog een paar uur in de ether, maar de uitzendingen kunnen enkel nog beluisterd worden in de omgeving van Bunia: Bovendien azen verschillende lokale partijen die met elkaar strijden om de macht, op de zender.

Vanaf 1973 kwam de nadruk in het onderwijs te liggen op technische- en beroepsopleidingen in de landbouw- en de industriële sector. Om de falende economie nieuw leven in te blazen, was er behoefte aan leidinggevenden die een technische opleiding hadden genoten en aan goed geschoolde arbeiders. Tussen 1973 en 1975 gingen de technische- en beroepsopleidingen een steeds grotere rol spelen in het samenwerkingsbeleid: er werden 34 bijzondere overeenkomsten gesloten en er werden tientallen ontwikkelingswerkers aangenomen die konden beschikken over nieuw materiaal. De belangstelling voor technische opleidingen bleef bestaan en er werden programma's opgezet in zowat alle landen waar de Belgische samenwerking actief was, te beginnen met Zaïre en Tunesië, en zelfs in landen waar je dat niet zou verwachten, zoals Korea en Sudan.

In Zaïre waren de staatsstructuren en vooral het onderwijs volledig in het slop geraakt. België beschikte niet over de middelen om iets te doen aan die rampzalige situatie, maar ons land bleef steun geven aan het Hoger Pedagogisch Instituut voor de opleiding van leerkrachten en toonde zich in 1985 ook bereid om steun te verlenen aan drie nationale projecten. Eén daarvan is een pedagogisch project rond de nationale opleidingsdienst Sernafor (Service national de formation), die instaat voor de publicatie van schoolboeken en voor het bijscholen van het onderwijzend personeel. De twee andere diensten zijn van administratieve aard: het Ceredip (Centre de recherche et de diffusion de l'information pédagogique) en het Secope

(Service de contrôle et de paiement des enseignants). Het Ceredip staat in voor onderzoek en informatieverspreiding voor leerkrachten, terwijl het Secope zorgt voor het toezicht op de leerkrachten en de uitbetaling van hun lonen.

In 1990 werd de bilaterale samenwerking met Zaïre stopgezet. De politieke chaos in Burundi en Rwanda tussen 1993 en 1994 maakten definitief een einde aan de vormen van bilaterale ontwikkelingssamenwerking die al dertig jaar lang het grootste deel van het personeel en een groot stuk van de beschikbare financiële middelen opslochten. De ontwikkelingshulp kende na 2000 een kleine opflakking in de vorm van steun aan technische- en beroepsopleidingen (in Congo openden 20 technische scholen opnieuw hun deuren, in Rwanda en Burundi waren dat er twee). Er ging ook steun naar lagere scholen en (door toedoen van de VLIR en de CIUF) naar de universiteiten.

Het accent ligt daarbij op de bouw en de renovatie van schoolgebouwen en werkplaatsen, op de opleiding en de bijscholing van het onderwijzend personeel en het beheerpersoneel en op het opstellen en verspreiden van onderwijsprogramma's en educatief materiaal.

Ook in heel wat andere partnerlanden, vooral de Franstalige, liepen er Belgische bilaterale projecten rond onderwijs en opleiding. In sommige landen maakten onderwijs en opleiding zelfs het grootste deel van de samenwerking uit, zoals in de Maghreb, Ivoorkust, Niger en Senegal. Omdat het gaat over een klein aantal projecten verspreid over heel wat landen, is het moeilijk om algemene kenmerken aan te wijzen. De projecten kwamen er hoofdzakelijk op verzoek van de partnerlanden, die vroegen om technische bijstand en knowhow in de gebieden waarin België uitblinkt (opleidingen in de wiskunde in Senegal en Ivoorkust, televisiestudies in Ivoorkust, onderwijs op afstand in Vietnam). Wat het technisch- en beroepsonderwijs betreft, zorgde België voor de uitrusting van drie technische scholen (in Peru, Korea en Soedan). Ons land steunde ook twee landbouwscholen (in Marokko en Senegal) en een opleiding textiel (Marokko), en leverde 15 mobiele scholen voor beroepsopleidingen op het platteland (Marokko). Op het project in Tunesië na zijn dit de enige min of meer grootschalige acties uit de periode 1960-2000.

Wat hield het Tunesische project precies in? In 1968 werd daar gestart met het aanbieden van een zeer breed gamma aan beroepsopleidingen. Het project liep door tot het begin van deze eeuw, en laat dus duidelijk zien hoe de sector in die periode evolueerde. Het programma was gevarieerd en omvatte een groot aantal klassieke industriële opleidingen, maar ook een paar bijzondere studierichtingen zoals hotelschool, leerbewerking, textiel, machineonderhoud voor bouwterreinen, metrologie, verwarming en

onderhoud. Elke studierichting werd aangeboden op basis van een progressieve aanpak, met drie opleidingsniveaus (zo konden studenten na de module 'besturen van bouwmachines' ook de module 'mechanisch onderhoud van machines' volgen, en daarna 'elektronisch en hydraulisch onderhoud van machines'). Het studieprogramma sloot nauw aan bij de nationale economie en leverde arbeiders af met vakkennis waar veel vraag naar was bij bedrijven. Daarnaast werden er onderhoudscentra gebouwd en energiebesparingsprogramma's uitgewerkt. Een opvallend origineel project was de lokale productie van wisselstukken voor de uitrusting van beroepsscholen en technische centra, een idee dat vervolgens werd overgenomen door de Wereldbank en door andere landen.

Sinds het jaar 2000 stellen we vast dat de onderwijsprojecten het voorbeeld van Congo, Rwanda en Burundi volgen en zich vooral toespitsen op twee sectoren, in overeenstemming met de millenniumdoelstellingen: enerzijds de basiseducatie, wat zich vertaalt in steun aan de basisscholen (er lopen projecten in Niger, Burkina Faso, Mali, Cambodja en Vietnam), en anderzijds de beroepsopleidingen, voor het opleiden van geschoolde arbeidskrachten (projecten in Algerije, Marokko, Laos, Cambodja, Benin en in de Palestijnse gebieden). Het geld daarvoor is afkomstig uit projecten in medebeheer, begrotingssteun (waarbij een totaalbedrag wordt gestort in de onderwijsbegroting van het partnerland) en vrijwillige bijdragen die voortkomen uit de initiatieven van internationale organisaties (UNICEF, UNESCO, Wereldbank). De instrumenten van de internationale samenwerking maakten dus een evolutie door, en ook België paste zich aan. Er werd een nieuwe vorm van ontwikkelingssteun aangewend, waarbij het partnerland meer verantwoordelijkheid kreeg bij het ontwikkelen en het uitvoeren van een nationaal onderwijsbeleid. In Uganda kwam er een origineel initiatief op het vlak van vrede- en ontvoering: in Gulu werd een school voor jonge oorlogsslachtoffertjes geopend.

We hebben het al gehad over de universitaire samenwerking in Congo, en de situatie is analoog voor de andere begunstigde landen. Behalve de drie landen in Midden-Afrika waren er nog een tiental andere partnerlanden waar universitaire hulpprojecten liepen, waaronder Marokko, Algerije en Senegal. De nadruk lag er vooral op de ingenieursopleidingen (voor landbouwkundige en burgerlijke ingenieurs) en ook op de wetenschappelijke studierichtingen. In 1981 en 1985 werden er algemene overeenkomsten gesloten met de Vlaamse interuniversitaire Raad (VLIR) en de Conseil Interuniversitaire de la Communauté française (CIUF). Hierdoor konden de universiteiten steeds vaker zelf beslissingen nemen over de programma's en het beheer van de universitaire projecten. Dit heeft ervoor gezorgd dat er een einde kwam aan het systeem van 'Universitaire Technische Samenwerking' (UTS) dat werd aangewend sinds 1971, en anderzijds heeft het nieuwe systeem een wildgroei

in de hand gewerkt van kleine projecten die niet altijd veel bijdragen aan de ontwikkeling van de partnerlanden. In 1995 werd besloten dit probleem aan te pakken en er werden nieuwe overeenkomsten gesloten. Nu is men overgegaan op een programma-aanpak waarbij de universiteiten vijfjarenplannen moeten voorleggen.

Een voorbeeld van een project uit de Universitaire Technische Samenwerking: het Instituut voor Milieuwetenschappen in Dakar

Pierre Pol Vincke, adviseur Internationale Ontwikkelingssamenwerking

De oprichting van het Instituut voor Milieuwetenschappen was een project van de Luxemburgse Universitaire Stichting (FUL). Het ging van start in 1980 aan de faculteit wetenschappen van de Universiteit Cheikh Anta Diop in Dakar. Het doel van het project was het aanbieden van een hogere opleiding in de milieuwetenschappen, en tegelijkertijd was het een antwoord op het verzoek van president Senghor, die de wens had geuit om meer universitaire opleidingen aan te bieden voor Afrikanen in eigen land. De opleidingen moesten aansluiten bij de lokale ontwikkelingsproblemen.

Samen met hun Senegalese collega's pasten de Belgische ontwikkelingswerkers de visie van de 'Nieuwe Alliantie' van de Nobelprijswinnaar Ylia Prigogine toe door het creëren van een opleiding gebaseerd op de wisselwerking tussen de natuurwetenschappen en de menswetenschappen, die bovendien nauw aansloot bij de realiteit op het terrein. Het Instituut neemt elk jaar zo'n vijftien universitaire afgestudeerden in de mens- en de natuurwetenschappen in dienst, die in West-Afrika aan de slag gaan.

In het begin van elk academisch jaar komt een 'conseil de perfectionnement' samen, waarin vertegenwoordigers zetelen van de technische ministeries. Zij selecteren de onderzoeksthema's die dat jaar door de studenten behandeld zullen worden en die steeds gelijke tred houden met de ontwikkeling van het land. Het Instituut geeft *Masters of Advanced Studies* af (MAS) en doctoraats- en postdoctoraatsdiploma's in de milieuwetenschappen. Tot 1986 ontving het Instituut voor Milieuwetenschappen Belgische steun, vervolgens werden er verschillende partnerovereenkomsten ondertekend met Belgische en buitenlandse universitaire centra. Het Instituut bestaat nog steeds en is een referentiepunt voor Senegal en de hele regio.

Studiebeurzen, steun voor vorming

Jacqueline Massaut, coördinatrice van de afdeling 'beurzen' van de BTC

De studiebeurzen vormen een belangrijk element van de ontwikkelings-samenwerking, tenminste wat hun aantal betreft: België reikt heel veel studiebeurzen uit, wat ons land een uitstekende reputatie oplevert. Wat de kosten betreft, maken de studiebeurzen slechts een heel klein deeltje uit van de samenwerkingsbegroting: er is nooit meer dan 4% van de begroting aan gewijd, en vandaag is dat 1,8%.

In 1960 werden er al enkele beurzen toegekend aan studenten uit Congo, Rwanda en Burundi. Het aantal beurzen steeg steeds meer en in 1967 bereikte het aantal Afrikaanse beursstudenten in België een piek van 1887 personen. Meer dan de helft van hen was afkomstig uit Midden-Afrika. In het begin was er geen enkele vorm van selectie, maar langzamerhand werden er beperkingen gesteld wat betreft de opleidingstypes die in aanmerking kwamen voor een beurs. Vervolgens werden de beurzen een onderdeel van projecten die erop gericht waren deskundigen op te leiden die op termijn de Belgische ontwikkelingswerkers konden vervangen. Heel wat beurzen gingen daarom naar de opleiding van leerkrachten voor het middelbaar onderwijs of van technici.

In de jaren '80 deed een ander soort studiebeurs zijn intrede: naast de beurzen die gebonden waren aan projecten werden er in het kader van de universitaire samenwerking studiebeurzen toegekend voor doctoraats- en masterstudies aan de universiteiten. In die periode voerde men het systeem van de lokale studiebeurzen in: dat zijn beurzen voor opleidingen ter plaatse die beantwoorden aan de specifieke behoeften van het land. Er ging meer aandacht naar de selectieprocedures en dit leidde ertoe dat de beschikbare beurzen niet elk jaar werden uitgereikt, omdat er niet genoeg kandidaten waren die aan de vereisten beantwoordden.

Vandaag (cijfers van 2008) komt bijna de helft van de beursstudenten uit Franstalig Afrika (44%), en dan vooral uit de Democratische Republiek Congo, Rwanda en Burundi. 17% komt uit de Maghreb/Palestina, 21% uit de Engelstalige delen van Afrika, 8% uit Azië en 7% uit Latijns-Amerika. De belangrijkste opleidingsgebieden zijn geneeskunde en volksgezondheid (34%), landbouwkunde (12%), economie (16%), wetenschappen (14%), psychologische, pedagogische en sociale wetenschappen (13%), milieuwetenschappen (4%) en rechten (5%), met een bijzondere aandacht voor de mensenrechten. Ongeveer een kwart van de studiebeurzen gaat naar vrouwen.

In 2008 ging 6,2 miljoen euro naar studie- en doctoraatsbeurzen (812 dossiers), 2 miljoen naar stagebeurzen (380 dossiers) en 7,3 miljoen naar de lokale beurzen die al twee jaar een steeds groeiend succes kennen, dankzij een origineel computersysteem voor het financiële en het technische beheer (ongeveer 2000 beurzen).

Landbouwkundig onderzoek om de voedselzekerheid te garanderen

Het Belgische landbouwbeleid in Afrika heeft zich, zowel in de koloniale periode als na 1960, ontwikkeld volgens enkele hoofdlijnen: landbouwkundig onderzoek, landbouw en veeteelt om voedselzekerheid te garanderen, het aanbieden van landbouwopleidingen op het platteland (maar ook in technische scholen en op universitair niveau), het verbeteren van de landbouwopbrengst voor de plattelandsbevolking door het ontwikkelen van de teelt van industriegewassen en het verbouwen van landbouwproducten. Sinds de ernstige voedselcrisis in het Sahelgebied in 1973 beschouwden de Belgische verantwoordelijken de landbouw als het allerbelangrijkste element van de ontwikkelingssamenwerking. Tegelijkertijd won bij de internationale gemeenschap het concept van 'geïntegreerde plattelandsontwikkeling' steeds meer veld: men zag namelijk in dat landbouw alleen niet voldoende was om te zorgen voor de ontwikkeling van een gebied, maar dat de landbouwprojecten deel moesten uitmaken van een waaier aan acties op het gebied van gezondheidszorg, plattelandsontwikkeling, goed bestuur, opvoeding en communicatie. Naar aanleiding hiervan zal de Belgische samenwerking steeds verder evolueren naar een projectmatige aanpak, waarbij in één regio projecten in verschillende sectoren worden opgestart. Tekenend hierbij is dat de overheid het erg moeilijk had om ervaren ingenieurs te vinden, zodat de uitvoering van de projecten vaak heel wat vertraging opliep.

Hoewel we het eerder al hebben gehad over de landbouwopleidingen, willen we er nog even op wijzen dat er veel belang werd gehecht aan het bieden van degelijke steun aan de lokale landbouwfaculteiten (dat gebeurde door landbouwkundig ingenieurs op te leiden) en aan de samenwerking met de faculteiten in België (door doctoraatsstudenten de gelegenheid te bieden om in België te studeren en door het aanbieden van internationale cursussen op hoog niveau en het uitwerken van projecten). De twee belangrijkste verwezenlijkingen waren de oprichting van een landbouwfaculteit in Burundi in 1962 en het verlenen van technische steun aan het Instituut Hassan II in Rabat, vanaf 1966. In 1974 liep er in Zaïre een project om de landbouwfaculteit in Yangambi weer te openen, waaraan België, Duitsland en Canada deelnamen. Het project viel echter in het water, deels door

problemen in de binnenlandse politiek en deels omdat de donoren hun beloftes niet nakwamen.

In 1960 genoot België wereldfaam op het vlak van de tropische landbouw en de landbouwontwikkeling, dankzij het Nationaal Instituut voor de Landbouwkunde in Belgisch Congo (INEAC) en de koloniale administratie, die had gezorgd voor een uitstekende organisatie van de landbouwdiensten.

Het INEAC werd opgericht in 1933. De raad van bestuur zetelde in Yangambi, midden in de Evenaarswouden. In 1960 bestond het instituut uit 37 onderzoekscentra en proefstations (waarvan 5 in Rwanda-Urundi) die verspreid lagen over verschillende ecologische zones. Er werkten 412 personeelsleden, waarvan er 263 een universitaire opleiding achter de rug hadden (de meesten waren landbouwkundige ingenieurs). De resultaten waren spectaculair, vooral op het vlak van de voedselproductie, waar men erin slaagde een opbrengst te halen die vijf keer zo hoog was als voor de start van het project. Ook in de industriële teelten (palmolie, hevearubber, katoen, koffie en thee) werden er goede resultaten geboekt: deze teelten zorgden voor extra inkomsten voor de boeren, terwijl ook de lokale industrie een voordeel bij had. Uitstekende resultaten waren er ten slotte ook in de zoötechniek, door betere zorgen aan de veestapel en diergeneeskunde, en in de bosbouw door planmatige herbebossing. Het Instituut voorzag de boeren van geselecteerd zaaigoed, kleine werktuigen en geschikte meststof. Men werkte volgens het principe van de 'paysannats', een nieuwe manier om de rurale ruimtelijke ordening te organiseren en die erop gericht was een boerengemeenschap te ontwikkelen die gebruik maakt van moderne landbouwmethodes. Dit droeg bij tot de geïntegreerde ontwikkeling van het platteland, omdat elke boerengemeenschap moest kunnen beschikken over een vermeerderingsbedrijf, een irrigatie- en watertoevoersysteem, een coöperatie, medische diensten en scholen. Het werk geleverd door het INEAC werd over het hele platteland verspreid dankzij de landbouwdienst van de koloniale administratie, die bestond uit 830 ambtenaren, waaronder meer dan 200 landbouwkundige ingenieurs en een honderdtal Congolese assistent-agronomen.

In die context ging de Belgisch-Congolese landbouwsamenwerking van start. Tot dan toe waren de resultaten uitstekend geweest, en het leek dus logisch om dezelfde koers te blijven varen.

In 1960 lanceerde de overheid een tweede tienjarenplan voor de ontwikkeling van Congo. Ook deze keer lag de nadruk op de landbouw, maar door de woelige politieke situatie was een groot deel van het personeel uit Congo weggevlucht en België was niet meer in staat om een georganiseerd beleid voor landbouwontwikkeling te voeren. Tot in 1990 werden er heel wat

pogingen gedaan om de situatie weer in de hand te krijgen en enkele daarvan hadden ook succes, maar de projecten bloedden dood door de afwezigheid van bruikbare richtsnoeren en middelen en door het gebrek aan politieke wil van de lokale overheden. Een aantal projecten mislukten: het meest flagrante voorbeeld daarvan is wel het instorten van de gemechaniseerde maïsteelt in Kaniama-Kasese (zie hoofdstuk 2). Er werden verschillende pogingen ondernomen om het landbouwkundige onderzoek weer op te nemen in samenwerking met de internationale onderzoeksinstituten, maar die mislukten jammerlijk, ondanks de aanstelling van een Belgische Algemeen Directeur van het Nationaal Instituut voor Landbouwkundige Studies en Onderzoek (INERA) van 1970 tot 1973.

Door de stopzetting van de samenwerkingsverbanden tussen België en Zaïre in 1990 kwam er een einde aan de ontwikkelingshulp in de landbouwsector. Dat was vooral jammer omdat men in 1960 al een erg hoog niveau had bereikt, en uitgaande van die resultaten leken de mogelijkheden in de sector veelbelovend. In de laatste jaren van de vorige eeuw maakte de landbouwsamenwerking plaats voor voedselhulp. Pas onlangs zijn de betrekkingen met Congo weer opgenomen en is België weer actief in deze sector met steun aan het INERA, projecten rond stadslandbouw en vooral door het opstellen van een programma voor het behoud van de Congolese bossen en de herbebossing in de provincie Bas-Congo.

Ten slotte moeten we ook de belangrijke rol vermelden van de vele ngo's in Congo die zich bezighouden met plattelandsonwikkeling. Op kleine schaal zijn die er vaak in geslaagd het gebrek aan overheidssteun voor de landbouwontwikkeling tot op zekere hoogte op te vangen.

In Rwanda en Burundi leidde de Belgische steun tot betere resultaten. Er werden enkele belangrijke projecten opgestart of voortgezet. Op het vlak van onderzoek konden het ISABU en het ISAR de traditie van het INEAC voortzetten, dankzij de toelevering van personeel en materiaal uit België (bij het ISAR waren er 21 Belgische landbouwkundige ingenieurs actief). De projecten voor de vermeerdering en de distributie van zaden liepen zonder onderbreking door. Vele projecten draaiden ook rond de oprichting van nieuwe boerengemeenschappen (Imbo in Burundi), belangrijke initiatieven voor landbouwontwikkeling (in de provincie Kibungo in Rwanda en Bututsi in Burundi), bodemcartografie (pedologische kaart van Rwanda), herbebossing en irrigatie. Er werd een begin gemaakt met industriële teelten (koffie, thee, katoen, pyrethrum) en waar deze gewassen al verbouwd werden, werden de projecten voortgezet: dit werd een bron van extra inkomsten voor de boeren. De ministeries van Landbouw in Rwanda en Burundi kregen ononderbroken technische bijstand voor het bestuderen en het uitwerken van hun beleid. De hulp uitte zich in verschillende soorten projecten die zonder onderbreking

doorliepen en waar flinke bedragen in werden geïnvesteerd. De ontwikkelingshulp wierp vruchten af: ondanks de stijgende demografie en de intensieve bodemexploitatie hebben Rwanda en Burundi nooit voedsel-schaarste gekend. Sinds een paar jaar heeft België de ontwikkelings-samenwerking weer opgenomen die was stopgezet na de tragische ontwikkelingen in het midden van de jaren '90. De aandacht gaat nu vooral naar het weer bruikbaar maken van de getroffen zones, maar ook naar onderzoekssteun, de distributie van geselecteerd zaad en naar de aanleg van watertoevoersystemen en elektriciteitsnetten op het platteland.

De landbouwprojecten vormen een rode draad in de samenwerkings-programma's met de begunstigde landen. In de vorige paragraaf hebben we de projecten in drie landen besproken, en daaruit kunnen we drie algemene kenmerken afleiden: de actiepunten van elk project zijn verschillend, naargelang de specifieke problemen van elk land. Er is sprake van wetenschappelijke samenwerking met de Belgische universiteiten en de laatste jaren zien we dat de overheid steeds vaker gebruik maakt van cofinancieringen met internationale organisaties voor het realiseren van belangrijke projecten.

Vanaf het midden van de jaren '60 startte België een belangrijk programma op ten voordele van Tunesië en Marokko. Dat programma bestond enerzijds uit steun aan de universitaire landbouwopleidingen, anderzijds uit het opstarten van een langetermijnproject in Marokko. Dat project was gericht op de ontwikkeling van de landbouw in een bergachtige streek waar het verbouwen van gewassen moeilijk was: de oostelijke Rif (in de Taza-regio). In Tunesië streefde het programma drie doelen na: de tuinbouw verbeteren (met projecten in Medjerda en Nebhana), de veestapel verbeteren door nieuwe veeteelttechnieken en de opbrengst van de graanoogsten verhogen, in het bijzonder in het noorden van het land waar tarwe wordt verbouwd. Die twee laatste projecten werden toevertrouwd aan de proefboerderij van Fretissa. Het project duurde vijftien jaar (1968-1983) en er werden goede resultaten behaald die vervolgens verspreid werden in de hele regio door een team van Belgische agronomen. Vandaag is het Fretissa-model in heel de Maghreb bekend. Vanaf 1990 evolueerde de landbouwsteun in Tunesië naar technische bijstand aan de grote landbouwbedrijven, terwijl in Marokko de aandacht vooral gaat naar waterbeheer en naar de geïrrigeerde gebieden in de halfwoestijnzone van Ouarzazate.

Het Tunesisch-Belgische project 'Model- en proefboerderij van Fretissa'

Gaston Rondia, projectleider, landbouwkundig ingenieur en consultant

Met dit project had men vier doelstellingen op het oog:

- het uitvoeren van een studie ter verbetering van de lokale rundveestapel, op het vlak van melk- en vleesproductie;
- het toepassen van moderne methodes voor de veeteelt en de landbouw (veevoeder en granen), zonder een beroep te doen op irrigatie;
- een studie naar de algemene rentabiliteit van de vlees- en landbouwproductie van een gemengde boerderij (vee- en graanteelt);
- verspreiding van de resultaten.

De proefboerderij strekte zich uit over een gebied van 800 hectaren. Het project werd geleid door de Faculteit voor Agronomische Wetenschappen van Gembloux, die ook de technische en wetenschappelijke verantwoordelijkheid droeg, en besloeg twee luiken: akkerbouw (vooral granen, peulvruchten, voedergewassen, industriële teelten en zaadproductie) en veeteelt (meer dan 750 runderen en 650 fokschapen).

Na enkele jaren zorgden de uitstekende resultaten van het project voor een positieve evolutie in de hele regio. Zo geloofde men tot het einde van de jaren '60 bijvoorbeeld dat men in het noorden van Tunesië van een goede oogst kon spreken bij een opbrengst van 2 ton graan per hectare, verbouwd zonder irrigatie. Enkele jaren later waren oogsten van 4 of zelfs 5 ton per hectare niet zeldzaam. Vandaag de dag beschouwt men een opbrengst van 3 ton als een slecht jaar, en dat hoeft geen verwondering te wekken: tenslotte werd deze streek ooit de graanschuur van het Romeinse Rijk genoemd! Ook in de veeteelt werden goede resultaten behaald.

De impact van dit project bleef niet beperkt tot Tunesië. Er werden heel wat projecten en programma's ontwikkeld die steunden op deze resultaten of ernaar verwezen, vooral in Marokko, waar die verworven kennis nu deel uitmaakt van de dagelijkse landbouwmethodes.

Ook in vele andere landen nam landbouwhulp het leeuwendeel van de Belgische ontwikkelingssamenwerking voor zijn rekening: er liepen projecten

in Peru (vanaf 1971), Ecuador (1977), Niger (1980), Kameroen (1980) en de laatste jaren ook Benin, Mali, Vietnam, de Filipijnen en vooral Bolivia. De ontwikkelingshulp beslaat verschillende sectoren, van technische bijstand aan het ministerie van Landbouw over het telen van kleinvee en grootvee (de Azawak-zeboe en Maradi-geit in de Sahellanden), tuinbouw (Senegal), industriële teelten (koffie en cacao in Kameroen) en voedselgewassen (rijst in Niger), tot het steunen van landbouwhervormingen (de Filipijnen).

Wat het landbouwkundige onderzoek betreft, geeft België nu de voorkeur aan studies op internationale schaal. Sinds de jaren '80 stort ons land jaarlijks een belangrijke financiële bijdrage (vandaag is dat zo'n 6 miljoen euro) aan de Adviesgroep Internationaal Landbouwonderzoek (CGIAR).

De Belgische knowhow speelt ook een grote rol in twee bijzondere sectoren: enerzijds waterbeheer en irrigatiesystemen, waarrond vooral in Azië belangrijke projecten lopen in Indonesië, Thailand en Vietnam, en anderzijds de bosbouw en de herbebossing van gebieden die bedreigd worden door de verwoestijning (in Peru, Ecuador, Kaapverdië en Kenya). Een bekend ontwikkelingsproject in deze laatste sector werd opgezet in de Cajamarca-regio in Peru. In 1971 werd een begin gemaakt met de herbebossing van dat gebied, een proces dat zo'n 30 jaar duurde. Dankzij dit project zullen de kleine handwerkslieden in de regio het bos kunnen gebruiken als primaire grondstof.

Als we de strategie bekijken die in 1997 werd vastgelegd voor de landbouwsector, dan zien we dat de voorstellen vooral teruggrijpen naar de doelstellingen en de interventiemethodes die toegepast werden sinds 1960. Toch zijn er enkele aspecten waar de recente voorstellen rekening mee moeten houden: de projecten moeten worden geïntegreerd in de nationale planning van het begunstigde land, de doelgroep moet meer betrokken worden bij de uitwerking ervan, het project moet nog meer een verband leggen tussen de verschillende factoren van de ontwikkeling en moet aandacht hebben voor het milieu en voor het behoud van natuurlijke bronnen. De belangrijkste doelstelling blijft het verzekeren van de voedselzekerheid in de meest getroffen landen. Dat heeft zich onlangs vertaald in de lofwaardige beslissing om een bilateraal samenwerkingsakkoord aan te gaan met de hoogvlakten van Bolivia, een streek waar België tot nu toe enkel vertegenwoordigd werd door de ngo's.

Een overzicht van de Belgische ontwikkelingssamenwerking op het vlak van de landbouw zou niet volledig zijn zonder het Belgisch Overlevingsfonds te vermelden. Dit fonds werd opgericht in 1983 door het federale Parlement, als antwoord op het Manifest tegen de Honger in Ethiopië en haalt zijn middelen uit de Nationale Loterij. Het Fonds richt zich vooral op Zwart Afrika en is actief in twintig landen, waarvan er tien partners zijn van de Belgische

ontwikkelingssamenwerking. Het financiert programma's die erop gericht zijn de voedselzekerheid te verbeteren in landen en gebieden die bedreigd worden door hongersnood en ondervoeding. Het Fonds verstrekt geen voedsel- of noodhulp, maar dient om langetermijnprojecten te financieren die de problemen van de voedselzekerheid aan de wortel aanpakken en tegemoetkomen aan de behoeften van de zwakste bevolkingsgroepen. De programma's beslaan vele sectoren, maar zijn in de eerste plaats gericht op de plattelandsontwikkeling door de ondersteuning van acties ter verbetering van de landbouw- en voedselproductie, maar ook van de drinkwatervoorziening, basiszorg en sociale voorzieningen. De middelen uit het Overlevingsfonds dienen ook om de oprichting van kleine ondernemingen te stimuleren en ze maken het makkelijker voor de lokale bevolking om leningen aan te gaan. Sinds zijn oprichting financierde het Fonds al zo'n 150 projecten waarvan er momenteel 75 lopen. Deze projecten hebben te maken met voedselzekerheid (zoals de opslag van voedselvoorraden voor perioden van schaarste en de aanleg van kleine irrigatiesystemen) en zijn bedoeld om de gezondheid en de voedingsgewoontes van de bevolking te verbeteren.

De laatste jaren neemt Centraal-Afrika in het kader van de programma's een steeds belangrijkere plaats in, in overeenstemming met de huidige beleidslijnen van de Belgische ontwikkelingsamenwerking. De projecten worden uitgevoerd door organisaties van de Verenigde Naties, door Belgische ngo's en de Belgische Technische Coöperatie.

Een project van het Belgische Overlevingsfonds: geïntegreerde plattelandsontwikkeling in de Oromo-regio in Ethiopië

Patrick Van Durme, Solidarité Mondiale-Wereldsolidariteit

Dit project van de ngo Solidarité Mondiale-Wereldsolidariteit werd door het Belgisch Overlevingsfonds gefinancierd voor de periode 1999-2002. De uitvoering van het project werd toevertrouwd aan twee lokale ngo's. De resultaten zijn uitstekend, en het project inspireert ook de bevolking van omliggende gebieden. Sinds 2003 lopen er in die regio soortgelijke initiatieven, die gefinancierd worden het BOF en Wereldsolidariteit.

Er werden 3 pompen geïnstalleerd, waardoor in de dorpen nu naar schatting 20.000 mensen en 30.000 dieren beschikken over drinkwater. 8500 gezinnen hebben toegang gekregen tot microkredieten, met de bedoeling de graanreserves te verhogen en de voedselzekerheid te verbeteren. In de dorpen werden 14 graanbanken opgericht, beheerd door een coöperatie. Tijdens het droge seizoen hebben de dorpsbewoners daardoor toegang tot betaalbaar voedsel en kan men paal en perk stellen aan de praktijken van woekeraars, terwijl de boeren hun vermogen verder kunnen opbouwen. Momenteel halen 4000 gezinnen rechtstreeks voordeel uit de graanbanken. Meer dan 2000 mensen volgden korte landbouwopleidingen. Ook werd er werk gemaakt van herbebossing en aanplanting van gewassen.

Speciale aandacht gaat naar de situatie van de vrouwen: door hen te informeren over vrouwenrechten, eigendoms- en erfenisrechten is hun positie in de lokale samenleving verbeterd.

Toegang tot gezondheidszorg voor iedereen

De geschiedenis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking op het vlak van gezondheidszorg wordt gekenmerkt door drie belangrijke momenten: de onafhankelijkheid van Congo in 1960, de internationale conferentie van Alma Ata (USSR) in 1978 en de aanneming van een toekomststrategie in 1997.

Bij zijn onafhankelijkheid beschikte Congo over een medische organisatie die berustte op vijf pijlers. De eerste pijler werd gevormd door de studie en het wetenschappelijk onderzoek naar tropische ziektes, met het Instituut voor Tropische Geneeskunde in Antwerpen (ITG) als excellentiecentrum. De tweede pijler was de hiërarchische structuur, zowel horizontaal (van het dispensarium op het platteland, over het medisch-chirurgische centrum dat

een groter gebied bedient, tot het belangrijkste ziekenhuis in de provinciehoofdplaats) als verticaal, in de vorm van mobiele medische teams die afhingen van de centrale administratie en die de bevolking moesten screenen op endemische ziekten. De infrastructuur die goed verspreid was over het hele land vormde de derde pijler. De vierde pijler werd gevormd door het grote aantal personeelsleden, zowel buitenlandse als lokale, die over heel wat ervaring beschikten. En ten slotte waren er de opleidingsinstituten, twee faculteiten geneeskunde en scholen voor de opleiding van verpleegsters en medisch hulppersoneel. Enkele cijfers die de omvang van de bereikte resultaten illustreren: er waren 422 ziekenhuizen, klinieken en kraamklinieken, 2100 dispensaria-eerstehulpstellen, 2560 medische hulpstellen in de buitenwijken en 90 gespecialiseerde centra voor de behandeling van bepaalde ziektes. In die structuren werkten 480 buitenlandse artsen, 150 Congolese doktersassistenten en 470 buitenlandse gezondheidswerkers, verpleegsters en vroedvrouwen. Een ander belangrijk feit: al voor 1960 paste Congo een regelgeving toe die beschouwd kan worden als een voorafspiegeling van de aanbevelingen van de WGO in 1977. Die aanbevelingen werden vastgelegd in de 'tien geboden' van de slotverklaring, algemeen bekend als de 'Verklaring van Alma-Ata' uit 1978. Volgens deze Verklaring lag de sleutel tot het succes in de medische ontwikkelings-samenwerking in de 'basisgezondheidszorg', die ook voor de zwakste bevolkingsgroepen verzekerd moest worden. De einddoelstelling, 'gezondheidszorg voor iedereen', moest tegen het jaar 2000 worden bereikt.

Als we nu, veertig jaar na de onafhankelijkheid van Congo, de strategienota van de overheid over ontwikkelingssamenwerking bekijken, dan valt het op dat daarin dezelfde doelstellingen, methodes en actielijnen zijn opgenomen die gangbaar waren aan het einde van de koloniale periode. Toch zijn er een aantal thema's bijgekomen, vooral als gevolg van de bewustwording van nieuwe problemen en omdat men vaststelde dat de situatie van de gezondheidszorg in Afrika steeds verder in het slop raakte. Daarom verleende de Belgische ontwikkelingssamenwerking haar steun aan de hervorming van het nationale beleid in Congo op het vlak van volksgezondheid en organiseerde ze de gezondheidszorg in zones of districten, waarbij de lokale bevolking steeds meer werd betrokken bij het beheer ervan. Er werd gezocht naar manieren om de gezondheidszorg te financieren (voor 1960 was de zorg gratis) en er werd extra aandacht besteed aan de rol van de vrouw, vooral wat betreft het moederschap. Twee nieuwe thema's werden steeds belangrijker: gezinsplanning (sinds 1972), naar aanleiding van het demografische probleem, en vooral de strijd tegen seksueel overdraagbare ziektes en aids. De snelle verspreiding van deze ziekte wekte vanaf 1980 de onrust van de wereldleiders. Ook de toegang tot drinkwater en riolering winnen al een paar jaar aan belang, hoewel dat thema niet nieuw is. De doelstellingen zijn dus dezelfde gebleven, maar dat betekent natuurlijk niet dat de medische sector

van de ontwikkelingssamenwerking geen evolutie heeft doorgemaakt. In Congo stortte de gezondheidssector enkele maanden na de onafhankelijkheid in. Het aantal buitenlandse personeelsleden liep terug van een duizendtal tot minder dan 200 personen, al werden de rangen wel aangevuld door WGO-personeel. Tot 1970 probeerde men koste wat het kost dokters aan het werk te houden in de ziekenhuizen en de opleidingen in de medische scholen en aan de universiteit te verzekeren, maar België slaagde er niet in om de medische voorzieningen in het hele gebied levend te houden. Een groot deel van de dispensaria kon de basiszorg niet langer verstrekken, ook omdat de nationale begroting voor gezondheidszorg teruggebracht was tot een fractie van de middelen die voor de onafhankelijkheid beschikbaar waren. Een groot deel van de bevolking, vooral op het platteland, moest het zonder medische zorg stellen en er gaapte een kloof tussen de mensen die gebruik konden maken van een ziekenhuis en zij die dat niet konden. Hoewel het medische personeel ook in Rwanda en Burundi een grote terugval kende, bleef de eerstelijnszorg daar verzekerd. Dat was mogelijk omdat het gebied erg klein is, waardoor het eenvoudiger was de gezondheidszorg te regelen, en omdat er een dicht netwerk bestond van missieposten die ieder over minstens één dispensarium beschikten. Door de oprichting van het Tropisch Medisch Fonds (FOMETRO) werd de Congolese gezondheidszorg van de ondergang gered. FOMETRO was een vzw die haar middelen haalde uit de begroting van de ontwikkelingssamenwerking, en die als doel had de medische activiteiten van België in Midden-Afrika te coördineren en medisch personeel, apparatuur en medicijnen te leveren (zie hoofdstuk 1).

In dat eerste decennium moest de medische ontwikkelingssamenwerking opereren in een noodsituatie. Daarnaast kon ze nauwelijks gebruik maken van de richtsnoeren die de internationale gemeenschap had vastgelegd, want diezelfde internationale gemeenschap beschouwde de gezondheidszorg niet als een eerste vereiste voor ontwikkeling. In 1969 stelde Lester Pearson in opdracht van de Wereldbank een 280 bladzijden tellend rapport op over de toekomstperspectieven van het samenwerkingsbeleid, en in dat rapport werd niet meer dan anderhalve bladzijde gewijd aan de gezondheidszorg.

In de loop van een paar jaar kreeg de Belgische medische ontwikkelings-samenwerking een nieuwe, meer internationale en vernieuwende uitstraling, dankzij individuele initiatieven en een meer voluntaristische koers: De eerste pogingen om basiszorg te verzekeren voor iedereen vonden plaats in Zaïre, in Kisantu et Kasongo (1969) en in Bwamanda (1970), op initiatief van Belgische artsen-ontwikkelingswerkers. Zij hadden iets gemeen: ze verlieten hun ziekenhuis om naar de lokale bevolking toe te gaan en de dispensaria weer op te starten. Ze deden dat door een operationele structuur te creëren binnen een goed afgebakend gebied, dat 'gezondheidszone' of 'gezondheidsdistrict' werd genoemd. Vervolgens probeerde men hetzelfde te doen in andere zones

en zo kon de Zairese minister van Volksgezondheid in 1977 een officieel beleid bekendmaken waarin eerstelijnsgezondheidszorg de prioriteit was. Op die manier testte de Belgische samenwerking een zorgmodel uit dat enkele jaren later zou uitgroeien tot een internationaal model, aanbevolen door de WGO. De overeenkomsten met het koloniale model zijn talrijk, maar toch zijn er ook twee fundamentele verschillen: de gemeenschap wordt nu betrokken bij de omschrijving van de behoeften en de uitvoering van de projecten, en de gezondheidswerkers in de dispensaria in de provincie krijgen meer verantwoordelijkheden.

Na de ervaringen met de landen in Midden-Afrika ging België dit model ook toepassen in andere landen. Het eerste project werd opgestart in 1970 in Tunesië: het was een project voor de integratie van gezondheidszorg-structuren in Kaap Bon. Daarna volgden initiatieven in West-Afrika: in Niger (1973) met het medisch-sanitaire hulpproject van Dosso, in Ivoorkust (1975) en in Senegal (1975) waar het 'Pikine'-project in de buitenwijken van Dakar uitgroeide tot een van de internationale standaarden op dit gebied (zie hoofdstuk 2). Het model werd vervolgens systematisch uitgebreid naar het grootste deel van de partnerlanden. In 1989 werden ongeveer 70 sanitaire districten gesteund door België. Vandaag de dag draagt de bilaterale samenwerking bij aan de eerstelijnsgezondheidszorg in het grootste deel van de Afrikaanse partnerlanden, en ook in Bolivia, Ecuador, Vietnam en Cambodja.

Omdat dit soort acties in hoofdzaak gericht zijn op de armste en vaak ook de minst geschoolde bevolkingsgroepen, kunnen ze alleen op lange termijn duurzame resultaten opleveren. Daarom worden de projecten gerealiseerd in verschillende opeenvolgende fasen, waarbij elke fase verder bouwt op de resultaten die in de voorgaande fasen werden behaald. Het gevolg daarvan is dat de projecten twintig jaar of nog langer duren. In Bolivia bijvoorbeeld werden de eerste initiatieven rond het organiseren van de eerstelijnsgezondheidszorg in de plattelandsgebieden van Santa Cruz al opgezet in het begin van de jaren '80 door het departement volksgezondheid, met de steun van België. Die initiatieven groeiden in 1987 uit tot een bilateraal project voor basisgezondheidszorg dat steeds belangrijker werd. In 1993 werd het de Belgisch-Boliviaanse interventie 'SILOS', die gericht was op de versterking van het lokale gezondheidssysteem in het hele departement van Santa Cruz. In 2006 liep dit project nog steeds.

De praktijkervaring van de Belgische artsen-ontwikkelingswerkers heeft op grote schaal bijgedragen tot de aanpassing van het zorgstelsel en tot het uitstippelen van nieuwe beleidslijnen rond gezondheidszorg. Het nieuwe beleid was onder andere gebaseerd op de introductie van het begrip 'operationele eenheid' (gezondheidszone of gezondheidsdistrict): zo'n

eenheid bestond uit een centraal ziekenhuis en verschillende gezondheidscentra in de provincie die onderling samenwerkten. Dit beleid werd gepromoot door de WGO en UNICEF en in 1978 werd in Alma Ata die organisatievorm overgenomen door alle landen ter wereld. De Verklaring van Alma Ata onderstreepte dat de toegang tot de basisgezondheidsdiensten een fundamenteel mensenrecht is. De verklaring werd bevestigd in 2001 tijdens de Conferentie 'Gezondheidszorg voor Allen' die DGOS samen met het ITG organiseerde en waaraan ministers van volksgezondheid en directeurs uit 15 Afrikaanse landen deelnamen.

De Belgische samenwerking was ook actief op een ander belangrijk gebied van de medische sector, de strijd tegen de grote tropische ziektes: slaapziekte, malaria, schistosomiasis, onchocerciasis of rivierblindheid, kropgezwollen en lepra. Al ten tijde van het koloniale regime in Congo waren er uitstekende resultaten behaald in de strijd tegen deze ziektes, vooral in de behandeling van slaapziekte. Na de onafhankelijkheid zorgde de onstabiele binnenlandse situatie ervoor dat de projecten enigszins verwaarloosd werden, wat ertoe leidde dat de aanwezigheid van de verschillende ziektes steeg. Daarom werden er vanaf 1969 mobiele teams het binnenland in gestuurd, terwijl de referentieziekenhuizen in de gezondheidsdistricten een preventieve en curatieve behandeling garanderen.

Naast de klassieke acties in Midden-Afrika op het gebied van de gezondheidsdistricten, werden er ook specifieke projecten op touw gezet in de strijd tegen bepaalde ziekten: slaapziekte in Soedan (1979) en in Angola (1998), malaria in Vietnam, Laos (1995) en Mali (2001), en endemische krop in Ecuador (1984). De strijd tegen lepra werd traditioneel gevoerd door gesubsidieerde ngo's (vooral *Damiaanactie*). De Belgische medische samenwerking heeft zich lange tijd en in veel verschillende landen ingezet voor de opsporing en behandeling van de endemische ziektes, en verleent nog steeds actieve steun aan het onderzoek ernaar: projecten in onderaannesteding gaan naar het ITG, het FOMULAC en het CEMUBAC. Er werden onderzoekscentra opgericht in Bolivia (1974), Bangladesh (1994) en Ivoorkust.

Er is nog een ander thema dat nu veel aandacht en middelen naar zich toe trekt: de strijd tegen aids en seksueel overdraagbare aandoeningen (soa's). In het begin van de jaren '80 erkende de medische wereld aids als een potentieel gevaarlijke infectieziekte. Er werden verschillende gevallen ontdekt in Zaïre en in 1985 startte het ITG in samenwerking met de Verenigde Staten een eerste onderzoek op naar een behandeling voor de ziekte. Van 1985 tot 1995 werden er verschillende anti-aids campagnes georganiseerd in Burundi, Kenya en Rwanda. Daarnaast ging de aidspreventie deel uitmaken van de projecten voor eerstelijnsgezondheidszorg. Van 1987 tot 1995 droeg België

financieel bij aan het wereldwijde programma van de WGO tegen aids. Vanaf 1996 kregen de preventie van en de strijd tegen aids de absolute prioriteit en werden een terugkerend thema bij het opstellen van de samenwerkingsprogramma's met de partnerlanden. Op internationaal vlak is België steeds een vurige voorstander van het ter beschikking stellen van therapeutische middelen aan de landen die het ergste door de ziekte getroffen worden. Het thema is tot op zekere hoogte verbonden met alle samenwerkingssectoren en werd ook het voorwerp van een beleidsnota. Er komt heel wat hulp: specifieke bilaterale projecten, initiatieven van ngo's en universiteiten, samenwerking van het ITG, projecten uitgewerkt met andere internationale organisaties en de kaderovereenkomst gesloten met UNAIDS in 1996. Er wordt jaarlijks heel wat geld vrijgemaakt voor dit thema: zo'n 6 miljoen euro voor de periode 2000-2005. De WGO heeft in 2005 ook een aidsambassadeur benoemd.

Zonder in detail te treden, willen we hier toch herinneren aan enkele bijzondere interventies: in Zaïre werd een studiebureau opgericht en een afdeling waar opleidingen rond gezondheids promotie worden georganiseerd. Deze laatste zorgde (en zorgt nog steeds) voor de publicatie van een grote hoeveelheid didactisch voorlichtingsmateriaal dat naar vele Afrikaanse landen werd gestuurd (1969). Tussen 1973 en 1978 werden er semi-industriële eenheden opgericht voor het produceren en verpakken van eerstelijns-geneesmiddelen in Bangladesh, Zaïre, Rwanda en Burundi. In Burundi en Rwanda werden er projecten uitgewerkt rond geestelijke gezondheidszorg die vervolgens werden uitgevoerd door ngo's.

Het meest recente thema is reproductieve gezondheidszorg, een belangrijk onderwerp dat zijn intrede deed na de conclusies van de Internationale Conferentie over Bevolking in Caïro (1994). De reproductieve gezondheidszorg is vooral gericht op vrouwen en kaart problemen aan die te maken hebben met seksuele gezondheid, gezinsplanning, zwangerschap en alles wat in het algemeen te maken heeft met de voortplanting. Ook de strijd tegen aids hoort daarbij. Op het vlak van de bilaterale samenwerking was er slechts één project rond reproductieve gezondheidszorg, in Kenya. Dat betekent niet dat er geen interesse voor bestaat: het thema maakt nu integraal deel uit van elk hulpproject in de gezondheidszorg. België draagt ook heel wat bij aan de programma's van het Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties (UNFPA), dat ook een deel van zijn activiteiten wijdt aan de reproductieve gezondheidszorg. In 1969 deden thema's rond de ongecontroleerde groei van de wereldbevolking en rond gezinsplanning hun intrede in het gedachtegoed van de internationale ontwikkelingssamenwerking. België heeft zich terughoudend getoond omtrent het aangaan van bilaterale acties op dit vlak: we kunnen slechts één kleinschalig project noemen in Tunesië in 1972. Verder heeft België ervoor gekozen de multilaterale programma's van het UNFPA te steunen.

Op het vlak van de gezondheidszorg spelen de ngo's een fundamentele rol dankzij hun werk op het terrein. Artsen zonder Grenzen is veruit de grootste Belgische ngo op dit gebied en kon in 2006 gebruik maken van een budget van 128 miljoen euro, waarvan 20% afkomstig was uit de Belgische privé-sector onder de vorm van schenkingen. Damiaanactie en Handicap International maken ook deel uit van de groep van grote ngo's actief op medisch vlak. In de Democratische Republiek Congo speelt de ngo Memisa een essentiële rol bij het bieden van dringende medische hulp en bij het onderhoud van de medische basisinfrastructuren. De christelijke en socialistische vakbonden werken samen met de ngo's Solidarité mondiale-Wereldsolidariteit en Socialistische solidariteit-FOS om een pioniersrol te bekleden in de solidaire ziekteverzekering. Deze organisaties ontvangen overheidssubsidies uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking en de overheid maakt vaak gebruik van hun deskundigheid.

Basisinfrastructuur: een waaier aan projecten

De wet over de ontwikkelingssamenwerking van 1999 vermeldt de infrastructuur als prioritaire sector van de Belgische ontwikkelingshulp. Daarbij moeten we wel voor ogen houden dat het alleen gaat om basisinfrastructuur, dus niet over prestigieuze infrastructuren die weinig bijdragen aan de ontwikkeling. Toch blijft de definitie van het concept enigszins ambigu. De wetgever heeft het vooral over infrastructuur die ter beschikking wordt gesteld van de armste bevolkingsgroepen: drinkwatertoevoer, elektriciteit, het bouwen van scholen, ziekenhuizen en dispensaria, wegeaanleg op het platteland... In die zin is de infrastructuur eerder een transsectoraal aspect: een onmisbaar element dat bijdraagt tot de resultaten in andere sectoren (onderwijs, plattelandsontwikkeling en gezondheidszorg). De laatste jaren wordt het begrip wat ruimer opgevat en is men de infrastructuur gaan beschouwen als een sector die onontbeerlijk is voor de ontwikkeling in al zijn facetten: op economisch en sociaal vlak en op vele andere vlakken. Daarom moet er ook rekening worden gehouden met de zogenaamde 'zware' infrastructuur, die noodzakelijk is voor de economische ontwikkeling (binnenlands vervoer, havens, telecommunicatie...). Onlangs werden er projecten opgestart die te maken hadden met het herstel en het efficiënter maken van de havens van Matadi en Kinshasa in Congo en dit weerspiegelt deze recente interpretatie van het begrip 'basisinfrastructuur'.

Net zoals in de andere sectoren houdt de analyse van de Belgische samenwerking in de infrastructuursector alleen rekening met de projecten die helemaal gefinancierd worden met begrotingsgeld. Daarbij horen dus niet de multilaterale projecten waartoe België een financiële bijdrage levert, en

evenmin de projecten die gefinancierd worden met staatsleningen, want dan gaat het eerder om exportsteun dan om ontwikkelingshulp.

Wat meteen in het oog springt, is de grote verscheidenheid aan projecten (meer dan 250 bijzondere overeenkomsten gesloten sinds 1960). Die projecten beslaan alle sectoren: bouw, aanleg van waterleidingen en elektriciteitsnetten, telecommunicatie, energie, vervoer en het boren van waterputten. De acties nemen vele vormen aan: technische bijstand, studies, werkzaamheden en opleidingen. Die grote variatie maakt het moeilijk om een rode draad aan te wijzen in het beleid op lange termijn.

Maar als we de chronologische lijst van infrastructuurprojecten bekijken, kunnen we toch een aantal tendensen onderscheiden die nu eens veroorzaakt worden door de economische situatie van het land, dan weer van door de politieke gevoeligheden van de verantwoordelijke voor de ontwikkelingssamenwerking. Een aantal van deze projecten hadden zelfs duidelijk de bedoeling om de Belgische bedrijven in het buitenland te promoten, wat niet noodzakelijk betekent dat het geen ontwikkelingsprojecten waren: ze kaderden in het zoeken naar een 'wederzijds belang'.

Van 1960 tot 1973 bleef de hulp in de infrastructuursector beperkt tot Congo, Rwanda en Burundi. De middelen werden verdeeld over drie informele programma's: het voortzetten van de acties en programma's uit de koloniale periode, het opzetten van nieuwe programma's waarvan de meeste geregeld werden door de tweede tienjarenplannen voor ontwikkeling, en het opknappen van de infrastructuur die in verval was geraakt. In Congo werd er ontwikkelingshulp verleend in de vorm van transfer van knowhow op het gebied van openbare werken, vervoer en communicatie (daar waren in 1963 168 ambtenaren bij betrokken en in 1973 waren dat er nog 80, voor het merendeel ex-ambtenaren uit de koloniale administratie). Alle technische diensten van de desbetreffende ministeries maakten gebruik van die Belgische expertise: bruggen en wegen, telefonie, luchthavens, meteorologie, binnenwateren enz.

Deze deskundigen ondersteunden hun Congolese collega's en zorgden ervoor dat de werktuigen in goede staat bleven, tenminste in de hoofdstad, waar de meeste van hen aan het werk waren. In die periode werd slechts één project tot een goed einde gebracht: het weer operationeel maken van de Rijksdienst voor transport. Ook in Burundi en Rwanda waren tal van deskundigen aan de slag in de ministeries en bij de technische diensten: als het nodig was konden zij ook opereren in de provincie.

Oude programma's werden afgewerkt: de luchthavens van Kigali en Bujumbura, het ziekenhuis van Kigali, de bouw van scholen, de aanleg van

watervoorzieningen in de boerendorpen en het onderhoud van de wegen. Er werd onderhandeld over nieuwe programma's: de bouw van sociale woningen, de universiteitsgebouwen in Bujumbura, hydraulische systemen voor het platteland en een waterleiding in Kibungo. Ook vandaag blijft de technische bijstand in deze sector een vorm van samenwerking die onontbeerlijk is voor uiterst technische projecten. In 1980 werden er in Rwanda en Burundi studiebureaus opgericht voor de subsector bouw, bestaande uit Belgische en nationale deskundigen. Sindsdien beschikken deze landen over genoeg knowhow en moeten ze niet meer systematisch een beroep te doen op buitenlandse consultants.

In 1974 kondigde de minister aan dat de ontwikkelingssamenwerking een nieuwe richting uit zou gaan, die bepalend bleef tot in de jaren '90. Er was sprake van een steeds toenemende samenwerking met de privésector (vooral met de studiebureaus) een grotere geografische spreiding. Die samenwerking kwam er door de toename van hoogtechnologische projecten, waarvoor het overheids personeel niet over de juiste vaardigheden beschikte. De projecten besloegen een beperkt aantal sectoren: stadsplanning (Indonesië, Marokko, Kameroen), een studie voor transafrikaanse wegen (Midden-Afrika), de aanleg van havens (Banana aan de Zaïrestroom, Kigoma aan het Tanganyikameer, Mwanza aan het Victoriameer, Villaroel in Bolivia, Beira in Mozambique), het opknappen van spoorwegen (Vietnam, Maleisië, Zaïre) en de aanleg van elektriciteitsnetten (Zaïre, Ecuador). Omdat deze projecten tot het domein van de gebonden hulp behoorden, werden de studies uitgevoerd door grote Belgische bureaus. Veel van deze projecten kwamen in de vergeethoek terecht, niet omdat ze niet interessant waren, maar omdat ze niet erg dringend waren en meestal heel duur. Het was daarom vaak moeilijk, zo niet onmogelijk, om er middelen voor vrij te maken.

In 1978-1980 werd België getroffen door de recessie en ondernemingen vroegen om extra financiële middelen voor de uitvoer. In 1981 gaf de staatssecretaris gehoor aan die oproep en hij stelde vast dat de ontwikkelingshulp ook "meer inspanningen voor de infrastructuur" moest gaan leveren. Vanaf dat moment kwamen er naast de studies en de interventies die te maken hadden met infrastructuurprojecten in andere sectoren, ook steeds meer schenkingen van materiaal. Het gaat dan vooral om spoorwegmaterieel, maar ook om uitrusting voor de aanleg van een telefoonnet, voor het bouwen van luchthavens, geneeskundig materiaal, materiaal voor radiocommunicatie en materieel voor de scheepvaart.

De eindbeslissing voor veel van deze interventies lag bij de politiek. Er was geen sprake van enige planning of voorafgaande evaluatie, en soms ging het over projecten voor landen waar de Belgische ontwikkelingssamenwerking helemaal niet actief was. Een goed voorbeeld daarvan is de levering van

spoorwegmaterieel: vanaf 1978 werden er hierover bijzondere overeenkomsten gesloten met Vietnam, Angola, Marokko, Gabon, Zambia, Malawi, Ivoorkust, Mali, Algerije, Tanzania en Burkina Faso. Deze interventies beantwoordden inderdaad aan reële ontwikkelingsbehoeften, maar als je de dossiers doorneemt wordt het meteen duidelijk dat ze sterk beïnvloed werden door instanties van buitenlandse handel en de privésector. In België werden er internationale groepsstages georganiseerd die bedoeld waren om de Belgische technologische knowhow te promoten. Er werden ook opleidingen aangeboden en technische assistentie die kaderden in commerciële contracten. Zo kwamen er extra middelen vrij voor de expansie van de buitenlandse handel, maar het geld daarvoor kwam uit de begroting van de ontwikkelingssamenwerking. Dit samenwerkingstype werd gemeengoed in het midden van de jaren '80 (tussen 1988 en 1990 werden er een vijftigtal van zulke overeenkomsten ondertekend). Daar moest uiteraard wel reactie op komen, want over het algemeen kreeg het aspect 'buitenlandse handel' dan vaak de overhand op het aspect 'ontwikkeling' en dat strookte niet met het internationale beleid, dat de nadruk legde een totale ontbinding van de hulp. Geleidelijk aan maakte België dus een einde aan dit soort praktijken. De wet van 1999 bepaalt dat de ontwikkelingshulp zich moet concentreren op basisinfrastructuur en vanaf dat moment beperkten de projecten in die sector zich bijna uitsluitend tot bouw en renovatie (wegen, scholen, dispensaria...) en over watervoorziening, waarover we het verder nog zullen hebben.

De 'sleutel op de deur'-projecten, gefinancierd met geld dat niet hoefde te worden terugbetaald, waren zeldzaam: in die categorie vallen de aanleg van de elektriciteit voor de havenkranen in Matadi (1978), de aanleg van middenspanningslijnen in Rwanda (1982), de bouw van waterkrachtcentrales in Mobayi (Zaire, 1988), Natitingou (Benin, 1994) en Bangladesh, de aanleg van een stadsviaduct in Bangkok (1987), een fabriek voor de verwerking van thee in Kitabi (Rwanda, 1981), een fabriek voor het ontzilten van zeewater (Kaap Verde, 1990), de bouw en de uitrusting van een toeristisch hotel in het Akagera-park in Rwanda in het kader van een project voor de promotie van het toerisme in samenwerking met Sabena (1981) en de aanleg van een elektriciteitsnet voor de dorpen in de Palestijnse Gebieden (1996).

In 1979 brak de oliecrisis uit. De Belgische regering was ongerust en werkte een beleid uit voor de ontwikkelingshulp in de energiesector: de eerste conferentie van de Verenigde Naties over nieuwe en hernieuwbare energiebronnen zou pas twee jaar later plaatsvinden. Het programma voor ontwikkelingshulp bestond uit voorafgaande studies over de verschillende energiebronnen (waarbij rekening werd gehouden met de specifieke omstandigheden van elke regio), het voortzetten van projecten rond traditionele energiebronnen, een bijzondere aandacht voor waterkracht

opgewekt door kleine centrales en proefprojecten die opgezet werden met de hulp van de privésector en de universiteiten.

Het duurde een hele poos voor de theorieën op het vlak van de alternatieve energiebronnen werden omgezet in concrete maatregelen. In 1980 werd er een studie uitgevoerd naar de mogelijkheden voor de ontginning van methaangas in het Kivumeer, maar daar werd verder niets mee gedaan. Pas in 1986 werd er een eerste project op touw gezet rond windenergie in Kenya. In deze sector werden er heel weinig projecten uitgevoerd: drie projecten rond windenergie (in Kenya, Bangladesh en Marokko) en zes rond fotonvoltaïsche energie, waaronder het leveren van elektriciteit aan de gezondheidscentra in Rwanda, de telefooncentrales in Zaïre en Kameroen, de watervoorziening in Indonesië en in 2001 de elektriciteitsvoorziening op kleine schaal in 11 dorpen in Mali, het laatste project tot nu toe.

Eén sector is sinds 2000 wel flink uitgebreid: de aanleg van drinkwatervoorzieningen en riolering, infrastructures die ook een grote rol spelen in de medische sector. De drinkwatervoorziening vormde al in de tijd van Belgisch Congo een belangrijk probleem. Het Fonds voor Inlands Welzijn had belangrijke werken uitgevoerd in de steden en de boerengemeenschappen, en na 1960 werden die werkzaamheden voortgezet door de IVPO (AIDR). Daarna kwamen er geen andere initiatieven meer, behalve in de landen die vroeger onder Belgisch bestuur hadden gestaan. In 1977 vond in Mar del Plata de Conferentie van de Verenigde Naties inzake Water plaats. Deze conferentie schijnt geen enkele invloed te hebben gehad op de Belgische ontwikkelingssamenwerking uit die tijd. De ngo's hadden meer aandacht voor het probleem dan de directe bilaterale samenwerking.

Pas rond 1985 kwam de sector van de grond met een reeks projecten voor het boren van waterputten in de Sahellanden en Kenya. In 1988 werd het internationale decennium van het drinkwater uitgeroepen en naar aanleiding daarvan richtte de overheid een 'Strategische Cel Water' op. Deze cel publiceerde een rapport dat als volgt kan worden samengevat: projecten rond het oppompen van grondwater genieten de voorkeur; de lokale bevolking moet bij de projecten betrokken worden; er moet een cost-recoverysysteem worden voorzien; men moet rekening houden met de milieu-impact van de projecten; de projecten moeten gepaard gaan met maatregelen in de gezondheidssector.

Vanaf dat moment werden de aanleg van drinkwatervoorziening en afwateringssystemen belangrijke sectoren in de ontwikkelingssamenwerking. Tussen 1988 en 2000 werden er niet minder dan 38 projecten opgestart, waarvan enkele op grote schaal: het voortzetten van de boringen in de Sahel, de watertoevoer verzekeren in de steden Ouarzazate, Tiznit en Tarfaya in

Marokko en de bouw van de ontziltingsinstallatie voor zeewater in Kaap Verdië die we al eerder vermeldden. Andere projecten werden opgestart in Indonesië, de Filipijnen, Thailand en Egypte. In de steden Zaghuan en Kef (Tunesië) werd riolering aangelegd en in Hô Chi Minhstad (Vietnam) liep er een voorbeeldproject rond het aanleggen van afwateringskanalen.

In 2000 kreeg deze sector een nieuwe boost, omdat de toegang tot zuiver drinkwater opgenomen werd in de millenniumdoelstellingen: "In 2015 is het aantal mensen zonder duurzame toegang tot schoon drinkwater en sanitair gehalveerd." België heeft op dit gebied een voluntairstisch beleid gevoerd. In 2005 liepen er 17 projecten die specifiek te maken hadden met watervoorziening, en 7 projecten rond de aanleg van riolering en afwateringskanalen. Daarnaast zijn de toegang tot zuiver water en de afwatering meestal wel opgenomen in de projecten voor de plattelandsontwikkeling in een gebied. Ook de projecten die gerealiseerd worden door het Overlevingsfonds horen in deze categorie thuis, want toegang tot drinkwater voor iedereen is een van de doelstellingen van het Fonds. Eigenlijk is het drinkwater nu in zekere zin een op zichzelf staand thema geworden waar veel aandacht aan wordt besteed; zeker in het huidige decennium (2005-2015), het 'decennium van het water'.

Mensenrechten, conflictpreventie, democratisering

Dit thema heeft pas onlangs een plaats gekregen bij de belangrijke sectoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Het vindt zijn oorsprong in de internationale situatie aan het einde van de jaren '80, een periode vol onzekerheid en nieuwe dreigingen: het is de tijd van de val van het communisme en het mislukken van de programma's voor structurele aanpassingen die opgelegd waren door het IMF en de Wereldbank. In de meeste Afrikaanse landen, van Zuid-Afrika tot Senegal, over Zaïre, Gabon, Mali en andere landen, verlangden de mensen wanhopig naar democratie. Tot op dat moment wilden de democratische donorlanden, die fondsen gaven voor ontwikkeling, vooral de communistische invloed indijken. Dat betekende uiteraard niet dat ze in het geheel geen aandacht besteedden aan het respect voor de mensenrechten, maar de strijd tegen het communistische regime kwam op de eerste plaats. De staatsstructuur en het bestuur in de begunstigde landen waren van ondergeschikt belang, volgens het principe dat men zich niet mocht mengen in de binnenlandse aangelegenheden van die landen.

De internationale politiek moest zich aanpassen aan deze plotse ommekeer in de verhoudingen tussen de landen in het Noorden en in het Zuiden. Deze nieuwe situatie wordt gesymboliseerd door een bijzonder voorval: de toespraak van de Franse president Mitterand bij de opening van de zestiende

Top van de Franse en Afrikaanse staatshoofden in La Baule in 1990. In duidelijke termen legde hij een verband tussen democratie en ontwikkeling. Zo confronteerde hij de Afrikaanse leiders met hun eigen verantwoordelijkheden voor de rampzalige toestand waarin de meeste Afrikaanse staten zich bevinden. Hij stelde een nieuwe benadering voor, gebaseerd op respect voor de mensenrechten, vrije verkiezingen, een meerpartijenstelsel, persvrijheid, een onafhankelijke magistratuur en de afwezigheid van censuur. Om zijn woorden kracht bij te zetten voegde hij eraan toe dat Frankrijk voortaan bij het uitkeren van ontwikkelingshulp rekening zou houden met de inspanningen van de begunstigde landen op dit gebied.

België voert een gelijkaardig beleid. In 1990 verklaarde de minister van Ontwikkelingssamenwerking: "België houdt nu bij het uitvoeren van zijn samenwerkingsprogramma's rekening met het respect voor de fundamentele rechten van de mens en gaat na of het begunstigde land de essentiële regels van goed bestuur naleeft." Twee jaar later wijdde de staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking een hoofdstuk van zijn algemene beleidsnota 'Van kwantiteit naar kwaliteit' aan het probleem van de democratisering. In plaats van strafmaatregelen stelde hij positieve maatregelen voor, zoals de financiering van programma's die te maken hebben met de mensenrechten en de steun aan organisaties uit het maatschappelijk middenveld, waaronder de vakbonden. De politieke situatie in Rwanda en Burundi was op dat moment woelig, in Zaïre faalde het staatsstelsel, en in vele andere landen werden er verkiezingen voorbereid. Dit zorgde ervoor dat de minister meteen de daad bij het woord kon voegen: er werd een begroting opgesteld om de projecten te financieren.

In 1995 werd er een nieuwe belangrijke doelstelling geformuleerd: herstel van vrede, conflictpreventie en preventieve diplomatie. Voor de landen die verwickeld zijn in een conflict betekent dit dat er eerst noodhulp wordt verleend. Vervolgens, als het vredesproces eenmaal op gang is gebracht, wordt het land gesteund in zijn ontwikkeling naar een rechtsstaat door het stimuleren van verzoeningsinitiatieven, de opbouw van het juridische systeem en het voeren van ontwapeningsacties, gekoppeld aan maatregelen die de soldaten moeten overtuigen om terug te keren naar een burgerlijk leven. In de stabiele landen is het beleid preventief, door middel van steun aan de overheidsdiensten en aan lokale organisaties die zich inzetten voor de vrede en discriminatie bestrijden. Tegelijkertijd wordt er aandacht besteed aan sociale, economische en politieke rechten voor vrouwen. De problemen zijn enorm en om doeltreffend te zijn, kan de ontwikkelingssamenwerking het beste terugvallen op multilaterale hulp. Een goed voorbeeld daarvan is Congo, waar België als belangrijkste donor de rol van leidend land op zich neemt.

Het Parlement hecht veel belang aan deze sector van de ontwikkelingssamenwerking. In 1994 werd er een wet gestemd waardoor de administratie ertoe verplicht wordt elk jaar een rapport op te stellen over het respect voor de mensenrechten in de landen waarmee België een algemene overeenkomst heeft gesloten. Er wordt flink wat begrotingsgeld uitgetrokken voor deze sector (140 miljoen euro in 2005): dat gaat naar directe bilaterale hulpprojecten en naar subsidies voor onafhankelijke organisaties. Dat beleid leidt tot versnippering: er zijn te veel organisaties om hier een kort overzicht te kunnen bieden van hun activiteiten. De bilaterale steun ging eerst naar de verkiezingsprocessen (in Senegal, Djibouti, Niger, Ethiopië en Congo). In de afgelopen vijftien jaar werden er ook vele projecten opgestart rond steun aan de justitie en de gerechtelijke structuren: publicatie van wetboeken (Burundi en Burkina Faso), opleiding van juridische kaderleden (Rwanda, Algerije), technische bijstand aan de ministeries (Benin, Thailand) en materiaal voor de rechtbanken (Rwanda, Burundi). In de conflictpreventie lopen er projecten tegen de verspreiding van wapens (Mali) en ontminningsprojecten (Laos en Cambodja). Wat de consolidering van de staatsstructuren betreft, vermelden we de samenwerking tussen de Belgische en de Zuid-Afrikaanse politiediensten en de samenwerking van het Rekenhof met de Algemene Inspectiedienst voor Financiën in Bolivia. In vele landen van Latijns-Amerika steunt de Belgische ontwikkelingssamenwerking organisaties die opkomen voor de boeren.

Het overzicht zou niet volledig zijn zonder het te hebben over de talloze initiatieven van de ngo's en de steun van de universiteiten aan vele rechtenfaculteiten (Burundi, Ethiopië, Burkina Faso). We mogen ook de tientallen ontwikkelingswerkers niet vergeten die actief zijn bij de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën en Planning en die zich sinds 1960 hebben ingezet voor het behoud of de bevordering van goed bestuur: in 1970 bijvoorbeeld waren dat er 89 in Congo en 25 in Burundi. De thema's 'sociale rechtvaardigheid', 'goed bestuur' en 'vrouwenemancipatie' waren overigens al lang vóór 1990 verankerd in de projecten voor plattelandsontwikkeling.

Het informeren en sensibiliseren van de publieke opinie

De vijf prioritaire sectoren die vastliggen in de wet betreffende de ontwikkelingssamenwerking verwijzen alle vijf naar acties in de ontwikkelingslanden. Maar vanaf het begin in 1962 was er voor de ontwikkelingsadministratie ook een taak weggelegd in het eigen land: de Belgische bevolking te informeren en bewust te maken van de ontwikkelingsproblematiek. Vandaag zetten ook de ngo's zich in op dat gebied.

De Dienst voor Ontwikkelingssamenwerking beschikte niet over veel middelen, maar wijdde zich aan deze taak door de publicatie van een jaarlijks Vademecum, een soort van jaarrapport van de activiteiten van de Belgische samenwerking (1963-1968) en door de uitgave van een driemaandelijks informatietijdschrift vanaf 1968. Daarnaast werden er een aantal televisie-reportages gemaakt over Belgische ontwikkelingsprojecten en in 1970 verscheen een reeks monografieën over de landen waarmee een samenwerkingsovereenkomst was gesloten.

In 1975 besloot de minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking om de bevolking op een meer systematische wijze te informeren. Daarom werd op 15 mei 1975 in het Egmontpaleis in Brussel het eerste nummer voorgesteld van het tweemaandelijks tijdschrift van het ABOS. Het droeg de titel *Dimensie 3* die verwees naar de derde wereld, de derde dimensie en de internationale solidariteit. "Deze nieuwe publicatie moet ervoor zorgen dat het grote publiek zich meer bewust wordt van wat misschien wel het allergrootste probleem van deze tijd is: de onpeilbare kloof tussen het arme en het rijke deel van onze planeet. Het is dus ook niet meer dan normaal dat we onze bevolking informeren over hoe het Belgische overheidsgeld in de derde wereld wordt aangewend." zei de minister tijdens zijn presentatie aan de pers.

Dimensie 3 gaf het startsein voor de realisatie en de distributie van een hele reeks informatiebrochures over de belangrijkste thema's van de ontwikkeling. Oorspronkelijk waren die publicaties vooral gericht op de schoolgaande jeugd. In 1981 werd een eerste stripverhaal gepubliceerd, *Bingo in de stad*, over de plattelandsvlucht in Afrika. Deze publicatie paarde het nuttige aan het aangename en kende zo'n groot succes bij leerkrachten en leerlingen dat de reeks in het midden van de jaren '90 verder werd gezet met nieuwe albums die telkens rond een ander onderwerp draaiden, zoals plattelandsontwikkeling, de verhoudingen tussen Noord en Zuid, de verwoestijning, Latijns-Amerika, straatkinderen, kinderrechten, milieu enz. Er verschenen twee nieuwe uitgaven, speciaal voor het lager onderwijs: *Samen spelen* voor de kleintjes van 5 tot 8 jaar en *Bestemming: de hele wereld* voor kinderen van 9 tot 12 jaar. Deze boeken verschenen tussen 1988 en 1997 en behandelen heel wat verschillende thema's: het water, de chocolade, de inheemse volkeren, de rol van de vrouwen en de moeders, en de kunst in Afrika. Net als de stripverhalen werden ze verschillende keren herdrukt.

Ook de programma's voor mondiale vorming oogstte veel bijval: van 1988 tot 2003 werd het gebruikt om op een dynamische manier uitleg te geven over de ontwikkelingssamenwerking in de lagere en middelbare scholen. Intussen is die taak toevertrouwd aan de BTC, die de educatieve programma's 'Annoncer la Couleur/Kleur Bekennen' beheert.

Om de bevolking te betrekken bij de activiteiten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking werd er op het einde van de jaren '80 een reizende tentoonstelling gemaakt. Die wordt regelmatig geüpdatet en is te zien in scholen, in educatieve en culturele centra, in gemeentehuizen, op opendeurdagen, op markten, boekenbeurzen en andere evenementen.

Om jongeren te confronteren met de realiteit op het terrein organiseerde het ABOS in 1976 en 1987 een schrijfwedstrijd voor de leerlingen uit het laatste jaar van de middelbare school. Een tiental laureaten wonnen een reis naar Rwanda en Burundi, waar ze Belgische projecten bezochten. In 1996 werd er een gelijkaardige wedstrijd gehouden. De Belgische studenten woonden toen de wereldvoedseltop in Rome bij en reisden vervolgens naar Senegal om er projecten rond voedselzekerheid te bezoeken.

Vanaf 1989 kwam er een nieuw instrument voor het informeren van de burgers: de nieuwsbrief *InCom*, die later *ABOS-info* en ten slotte *DGOS-info* zou gaan heten. Daarin staan aankondigingen van evenementen en van nieuwe publicaties, rapporten en werkaanbiedingen. Sinds 2001 heeft DGOS een eigen website: www.dgos.be.

In de loop van de jaren '90, ten gevolge van de media-aandacht, ontwikkelde DGOS een echte communicatiestrategie. Het werkterrein voor de activiteiten werd gevoelig uitgebreid, en voor de realisatie werd er een beroep gedaan op ngo's en andere verenigingen die door DGOS worden gesubsidieerd. Die samenwerking werd geconcretiseerd in de vorm van coproducties voor radio- en tv-programma's, documentaires en films die gaan over actuele ontwikkelingsproblemen. DGOS sponsort ook filmfestivals in België (met steun voor films die gemaakt zijn in het Zuiden), concerten, tentoonstellingen en theatervoorstellingen en staat in voor het cofinancieren van wereldmuziekfestivals (Couleur Café, Manu Mundo...) en het financieren van de jaarlijkse campagne voor eerlijke handel.

In 2005 heeft DGOS zijn bewustmakingscampagne over de acht Millennium ontwikkelingsdoelstellingen gelanceerd met de slogan 'De brug van solidariteit. Samen bouwen aan een toekomst voor iedereen'. Daarbij hoort een reizende interactieve tentoonstelling, radio- en televisiespots, een campagne in de geschreven pers en een informatiebrochure voor jongeren.

Een enquête uit 2004 heeft uitgewezen dat veel mensen nog steeds niet weten wat DGOS precies is en wat de dienst doet, ondanks de waaier aan bewustmakingsactiviteiten die worden georganiseerd.

Tot besluit

Het uitgebreide overzicht van de directe bilaterale ontwikkelings-samenwerking dat beschreven wordt in de voorgaande pagina's behandelt niet alle facetten van de ontwikkelingshulp. Veel andere sectoren zijn ook een analyse waard, maar daar biedt deze publicatie geen ruimte voor.

Een van die sectoren is de voedselhulp, een sector waar heel wat middelen naartoe gaan, een van de sleutelementen van de voedselzekerheid, die ook deel uitmaakt van de grote millenniumdoelstellingen. De voedselzekerheid maakt integraal deel uit van het samenwerkingsbeleid en kreeg vanaf 1961 een plaats in de begroting, onder de vorm van een bijdrage aan het Wereldvoedselprogramma (WVP). In 1967 namen de westerse ontwikkelde landen het 'Voedselhulpverdrag' aan dat voorziet in een complementaire bijdrage op bilaterale basis. Van 2001 tot 2005 heeft België zo'n 150 miljoen euro gewijd aan voedselhulp, voor de aankoop van tarwe en ander basisvoedsel.

Een andere sector is eerder technisch: het probleem van de verlichting of de kwijtschelding van de schuldenlast van de minst ontwikkelde landen. De voorwaarden daartoe werden bij consensus vastgelegd op internationaal niveau. België nam voor het eerst een beslissing over de schuldenlast in het kader van de samenwerking met Bolivia in 1988. Drie jaar later besloot de Belgische regering om een bedrag van 137 miljoen euro aan de begroting voor ontwikkelingssamenwerking toe te voegen, gespreid over een periode van tien jaar. Die som moest ter beschikking moeten worden gesteld van de Delcrederedienst om de schuldvorderingen af te kopen die ontstaan waren door commerciële transacties waarvoor de staat garant stond. Na 2001 werden de schulden afgekocht met begrotingsgeld voor een totaalbedrag van 1610 miljoen euro, in het kader van het initiatief van de Wereldbank en het IMF ten voordele van de arme landen met een hoge schuldenlast (HIPC)

Ook de zogenaamde 'transversale' thema's zijn erg belangrijk bij het uitwerken van het samenwerkingsbeleid en het vaststellen van de projecten. Het promoten van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en de vrouwenemancipatie maken deel uit van een andere millenniumdoelstelling, maar aan die thema's werd al aandacht besteed in de eerste projecten in de jaren '70. In 1981 richtte de overheid de cel 'Vrouwen en Ontwikkeling' op, die in 1993 omgevormd werd tot een pluralistisch samengestelde commissie. De problematiek van de vrouwenemancipatie werd zoveel mogelijk geïntegreerd in sectorale projecten en soms worden er ook specifieke projecten rond dat thema voorgesteld: dat is bijvoorbeeld het geval in Algerije, waar België steun verleent aan het ministerie van Vrouwenzaken. Ook de bescherming van het milieu (biodiversiteit, strijd tegen de verwoestijning, klimaat...), eveneens een

van de millenniumdoelstellingen, werd pas laat een prioriteit in de Belgische hulp. België verleent die steun vooral onder de vorm van een aanzienlijke financiële bijdrage aan internationale organen waarvan het belangrijkste het Global Environment Facility (FEF) is. De problemen die om een oplossing vragen zijn zo enorm, dat multilaterale financiering hier de beste keuze is. Er worden overigens ook bilaterale projecten uitgevoerd, bijvoorbeeld rond stadssanering. Sinds kort steken er nog twee andere thema's de kop op in de Belgische samenwerking: de sociale economie (sociale bescherming en verzekeringen, oprichting van ziekenfondsen en steun aan microkredieten) en het verdedigen van de kinderrechten (strijd tegen het inzetten van kinderen als kindsoldaten en de seksuele en economische uitbuiting van kinderen). We moeten eerlijkheidshalve vaststellen dat de ngo's het een stuk beter doen dan de overheid op al deze terreinen: ze slagen er sneller in om de thema's te integreren in het beleid, en ze lanceren vernieuwende projecten.

Wie de verwezenlijkingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking bekijkt, moet wel onder de indruk zijn. Dit hoofdstuk biedt daarvan meer dan genoeg voorbeelden. Naast de projecten van de directe bilaterale samenwerking moeten we ook rekening houden met de honderden projecten uitgevoerd door de ngo's, de tientallen initiatieven van de universiteiten en alle multilaterale projecten waar de overheid desalniettemin een grote rol bij speelde. Een immense en gevarieerde verzameling projecten, die getuigt van een grote deskundigheid en heel wat ontwikkelingen doormaakte.

Het is bijna onmogelijk om een algemene evolutie in de projecten aan te wijzen, omdat we te maken hebben met veel verschillende geografische contexten, culturen, onverwachte politieke gebeurtenissen en sociale omwentelingen op wereldschaal. Maar het is ook – en misschien wel vooral – moeilijk omdat de projecten na hun verwezenlijking nauwelijks werden beoordeeld door de administratie: er zijn bijna geen evaluatiedossiers beschikbaar. Pas in de loop van de jaren '90 krijgt de overheid een dienst die zich speciaal daarop zal toeleggen. In het rapport over de publieke ontwikkelingshulp in België (2005) merkt de DAC op: “De Belgische samenwerking geniet een goede reputatie en onderhoudt goede contacten met zijn partnerlanden. Zij hecht vooral belang aan de continuïteit van de betrekkingen en aan de kwaliteit van de dialoog met het partnerland, dankzij competente, gemotiveerde teams.” Deze goedkeurende vaststelling heeft betrekking op de periode 2000-2004, maar is over het algemeen ook van toepassing op de voorgaande periodes.

Als we de projecten een voor een beschouwen, zien we immers dat de grote meerderheid ervan tot positieve resultaten leidde – tenminste zolang ze konden gebruik maken van Belgische financiering en Belgische technische bijstand. Natuurlijk hadden de projecten in veel gevallen efficiënter gekund.

Waar de goede werking van de projecten in het gedrang kwam of waar ze faalden, kwam dat meestal door de complexiteit van de procedures, het feit dat er deskundigen bij betrokken waren die soms niet over de noodzakelijke knowhow beschikten voor het werk dat ze moesten doen, of omdat er overhaast beslissingen werden genomen voor projecten die niet goed bestudeerd waren. Maar in verhouding met de hoeveelheid uitgevoerde projecten, waren er weinig die flagrant mislukten.

We wezen er al op dat in een vrij groot aantal gevallen, de resultaten op lange termijn uitbleven. Dit wordt vaak gezien als een aanwijzing dat de samenwerking weinig efficiënt zou zijn. Het is waar dat vele projecten in het slop raken of zelfs helemaal vastlopen omdat er geen Belgische hulp meer beschikbaar is of ten gevolge van politieke problemen. Maar kunnen we daaruit afleiden dat deze projecten geen of weinig impact hebben gehad? In dat opzicht is het voorbeeld van de onderwijssector tekenend: het is waar dat deze sector er slecht aan toe was in het midden van de jaren '90 in Congo, Rwanda en Burundi, maar dat doet niets af aan de waarde van het pedagogische materiaal dat in de voorgaande jaren was opgesteld, en ook niets aan de opleiding van honderden leerkrachten, ingenieurs en technici.

De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft er vele jaren over gedaan om de paternalistische houding van zich af te schudden die kenmerkend was voor de koloniale administratie. In die tijd had de samenwerking de lijfspreuk van de verlichte vorsten uit de 18^e eeuw kunnen overnemen: "Alles voor het volk, niets door het volk". De uitwerking van de projecten en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan bleef in Belgische handen tot in het midden van de jaren '80, tenminste waar het Centraal-Afrika betreft. Die methode had een voordeel: de projecten werkten naar behoren. De keerzijde van de medaille was echter dat de lokale overheden niet betrokken werden bij het beheer en de financiering ervan. Het wekt dan ook geen verbazing dat de projecten die niet meer beschikten over steun uit het buitenland, langzaam doodbloedden. Het gezondheidsproject in Pikine, Senegal heeft aangetoond hoe belangrijk het was om ervoor te zorgen dat de lokale bevolking medezeggenschap kreeg in het beheer van een project. Hetzelfde geldt voor de landbouwprojecten, waar de tradities hardnekkig zijn, of voor de infrastructuurprojecten die snel in verval raken als de begunstigen niet betrokken worden bij het onderhoud ervan.

Vaak heeft men het departement Ontwikkelingssamenwerking verweten ten dienste te staan van de Belgische economische belangen en vooral van de exporterende bedrijven. Zo'n vijftien jaar lang (1975-1990) ging de begroting van de ontwikkelingssamenwerking ook deels naar de financiering van projecten voor de uitvoer van goederen en diensten. Het gevolg was een spijtige verwarring tussen de doelstellingen van het departement Buitenlandse

Handel en het departement Ontwikkelingssamenwerking.

De overheid heeft geleidelijk aan lessen getrokken uit deze hiaten en fouten en ze heeft altijd veel aandacht geschonken aan de aanbevelingen van de internationale gemeenschap. Vandaag de dag zijn de bilaterale interventies inderdaad geïntegreerd in het macro-economische kader van de nationale ontwikkelingsplannen. De begunstigde landen krijgen de verantwoordelijkheid voor het selecteren en het uitvoeren van de projecten, en de lokale bevolking wordt bij de uitvoering betrokken.

Hoofdstuk 6: Geografische spreiding en financiering van de Belgische ontwikkelingssamenwerking

De ontwikkelingshulp van de overheid wordt gefinancierd uit verschillende budgetten die besteed worden om de begunstigde landen en bevolkingen te helpen. De budgetten worden geselecteerd op grond van criteria die vastgelegd zijn in de wet betreffende de internationale samenwerking.

De keuze van de partnerlanden

België biedt directe of indirecte ontwikkelingshulp aan vrijwel alle landen die op de lijst van ontwikkelingslanden staan, dat zijn er meer dan honderd. In meer dan de helft van de gevallen neemt die hulp de vorm aan van ngo-projecten, noodhulp, humanitaire hulp of, minder vaak, de toekenning van beurzen. Om het proces doeltreffend en zichtbaar te laten verlopen, concentreert België ongeveer een derde van zijn hulp op ontwikkelingslanden waarmee het een partnerschap heeft gesloten in de vorm van een algemene samenwerkingsovereenkomst. Het gaat dus om directe bilaterale steun, ook wel 'hulp van staat tot staat' of 'gouvernementele hulp' genoemd.

België heeft tussen 1962 en 2005 algemene overeenkomsten ondertekend met 39 partnerlanden (zie de lijst in bijlage 2). Tot 1990 bestond er geen duidelijk beleid met objectieve criteria voor de selectie van die partnerlanden: ieder geval werd apart beoordeeld. Er werd wel een internationaal principe toegepast: de verplichting om de armste en minst ontwikkelde landen te steunen. De meeste landen die een algemene samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten met België horen of hoorden bij de groep die het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO aanwijst als de 'minst ontwikkelde' landen. Maar vaak speelden (al dan niet onderhuids) andere criteria mee: nationale of internationale politieke belangen en overwegingen van economische, humanitaire en historische aard.

Het is duidelijk waarom de keuze valt op de Democratische Republiek Congo, Rwanda en Burundi: die landen hebben nauwe historische banden met België. Vaak speelt ook de persoonlijke verhouding van de Belgische politieke autoriteiten met een bepaald land mee: de minister van Ontwikkelings-samenwerking ziet hierin vaak een manier om zich te distantiëren van zijn voorgangers. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Chili, de Seychellen, Thailand, Mozambique, Ethiopië en Cambodja. Bij de keus voor Maleisië, Algerije, Vietnam, Gabon, Angola en China was het voornaamste criterium duidelijk het economische belang voor België. Op internationaal niveau werden er in overleg met de VS landen gekozen die een buffer konden vormen tegen het oprukkende communisme en de USSR: in deze categorie horen Sri Lanka, Bangladesh en Thailand thuis. Het akkoord met Indonesië werd gesloten op

uitdrukkelijk verzoek van Nederland, dat in de jaren '70 een groot herstelplan had opgezet voor dat land. Er werden ook humanitaire redenen aangehaald met het oog op het herstel van een rechtsstaat: dat is het geval voor de Filipijnen, Zuid-Afrika, Uganda en Palestina. Ook de taal van het land speelde een rol: tussen 1962 en 1972 werden er twaalf overeenkomsten gesloten, waarvan zeven met Franstalige landen, voormalige Franse koloniën (naast Congo, Rwanda en Burundi). Dat komt omdat de Belgische ontwikkelingshulp in het begin bijna helemaal in handen was van de Franstaligen. In het geval van Marokko en Tunesië speelden eerder politieke en economische redenen mee, de banden tussen België en deze twee landen dateren van na 1960. Vanaf 1975 herstelde het evenwicht zich geleidelijk en er werd gekozen voor Engelstalige Afrikaanse landen en voor Suriname en Zuid-Afrika vanwege hun taalverwantschap met Vlaanderen. Ook militaire overwegingen zijn van belang geweest in de ontwikkelingssamenwerking met bepaalde landen van West-Afrika: die landen konden een potentiële logistieke uitvalsbasis vormen voor het Belgische leger voor interventies in Centraal-Afrika.

Door het stopzetten van de samenwerking met Congo kwamen er aanzienlijke bedragen vrij. Tegelijkertijd ging men in politieke kringen de noodzaak inzien van een centralisatie van de ontwikkelingssamenwerking, die steeds meer versnipperd werd. De beleidsmakers stelden een geografische herverdeling voor en legden een aantal criteria vast. Aan de hand daarvan kon een 'objectieve' lijst worden opgesteld van kandidaat-landen voor ontwikkelingshulp. De wet betreffende internationale samenwerking van 1999 stelt het aantal partnerlanden vast op 25 en bepaalt de criteria waarmee men rekening moet houden: het moet gaan om weinig ontwikkelde landen waarmee België al lange tijd samenwerkt. De landen moeten zelf inspanningen doen op het gebied van goed bestuur of moeten zich in een crisissituatie bevinden, en ze moeten door België gesteund kunnen worden in internationale fora.

Door het regeerakkoord van 2003 wordt de geografische concentratie van de Belgische samenwerking duidelijker: het aantal partnerlanden wordt teruggebracht tot 18. Vijf landen die van de lijst geschrapt zijn behoren tot de groep van minst ontwikkelde landen en één land valt in de categorie van landen met een laag inkomen. De zeven landen die daarentegen op de lijst van landen met een gemiddeld inkomen staan (en dus relatief rijker zijn) blijven partnerlanden. We kunnen ons dus afvragen of de wettelijke criteria hier wel werden nageleefd.

De begroting

De begroting is het totaal aan financiële middelen die jaarlijks ter beschikking worden gesteld van een instelling of een organisatie, en die door de instelling of organisatie kunnen worden aangewend voor haar functioneren en

expansie. Binnen de ontwikkelingssamenwerking maken we onderscheid tussen enerzijds hulp vanuit de privésector en anderzijds de officiële ontwikkelingshulp (ODA: *official development assistance*): de financiële middelen die de verschillende Belgische overheidsinstellingen ter beschikking stellen voor ontwikkelingshulp. De belangrijkste bron van ODA (tussen de 60 en 70%) is de begroting van het departement Ontwikkelingssamenwerking, waarover het federale Parlement jaarlijks stemt. Daarna komen de bijdragen van verschillende ministeries. De belangrijkste bijdrage, ongeveer 20%, is die van het ministerie van Financiën, dat de leningen tussen staten beheert en bedragen overmaakt aan internationale instellingen. De Nationale Loterij, die vroeger Koloniale Loterij en vervolgens Afrikaanse Loterij heette, levert nu de derde grootste bijdrage: tussen 1965 en 2004 zorgde ze maar liefst voor 10% van de ODA (2,2 miljard euro). Sinds 1984 worden de budgetten voor ontwikkelingssamenwerking in twee delen verdeeld: het eerste deel heeft geen specifieke bestemming en gaat deel uitmaken van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking, waarbij het gebruikt wordt voor verschillende projecten. Het tweede deel gaat helemaal naar het Overlevingsfonds.

De gemeenschappen, de gewesten, de provincies en veel gemeenten besteden een deel van hun begroting aan ontwikkelingssamenwerking.

Het Parlement heeft vaak gewezen op deze versnippering van de middelen en stelde meermaals voor om de verantwoordelijkheid voor de begroting alleen aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking toe te wijzen. Daarover is nu na lange tijd een consensus bereikt: sinds 2004 valt vrijwel het totale ontwikkelingssamenwerkingsbudget onder de begroting van de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Het begrotingsgeld mag in principe uitgegeven worden, maar dat gebeurt zelden voor de volle 100%. Dit geldt vooral voor het Departement Ontwikkelingssamenwerking. Hiervoor bestaan interne Belgische redenen, zoals de door een regering opgelegde grenzen aan de uitgaven of de lange periodes van regeringsvorming waarin de uitgaven beperkt blijven omdat geen of weinig beslissingen worden genomen. De lokale partners zorgen overigens vaak ook voor vertraging omdat ze te veeleisend of te nalatig zijn of een beperkt absorptievermogen hebben. In de periode van 1995 tot 2006 werd 92% van de budgetten benut, wat als een bevredigend cijfer wordt beschouwd, maar in de jaren '80 lag dat percentage rond de 80%. De inkorting van de uitbetalingstermijnen is het gevolg van een strenger beheer, maar ook van de invoering van nieuwe vormen van samenwerking, zoals de toekenning van begrotingssteun, die zeer snel uitbetaald wordt.

De uitgaven (1960-2008)

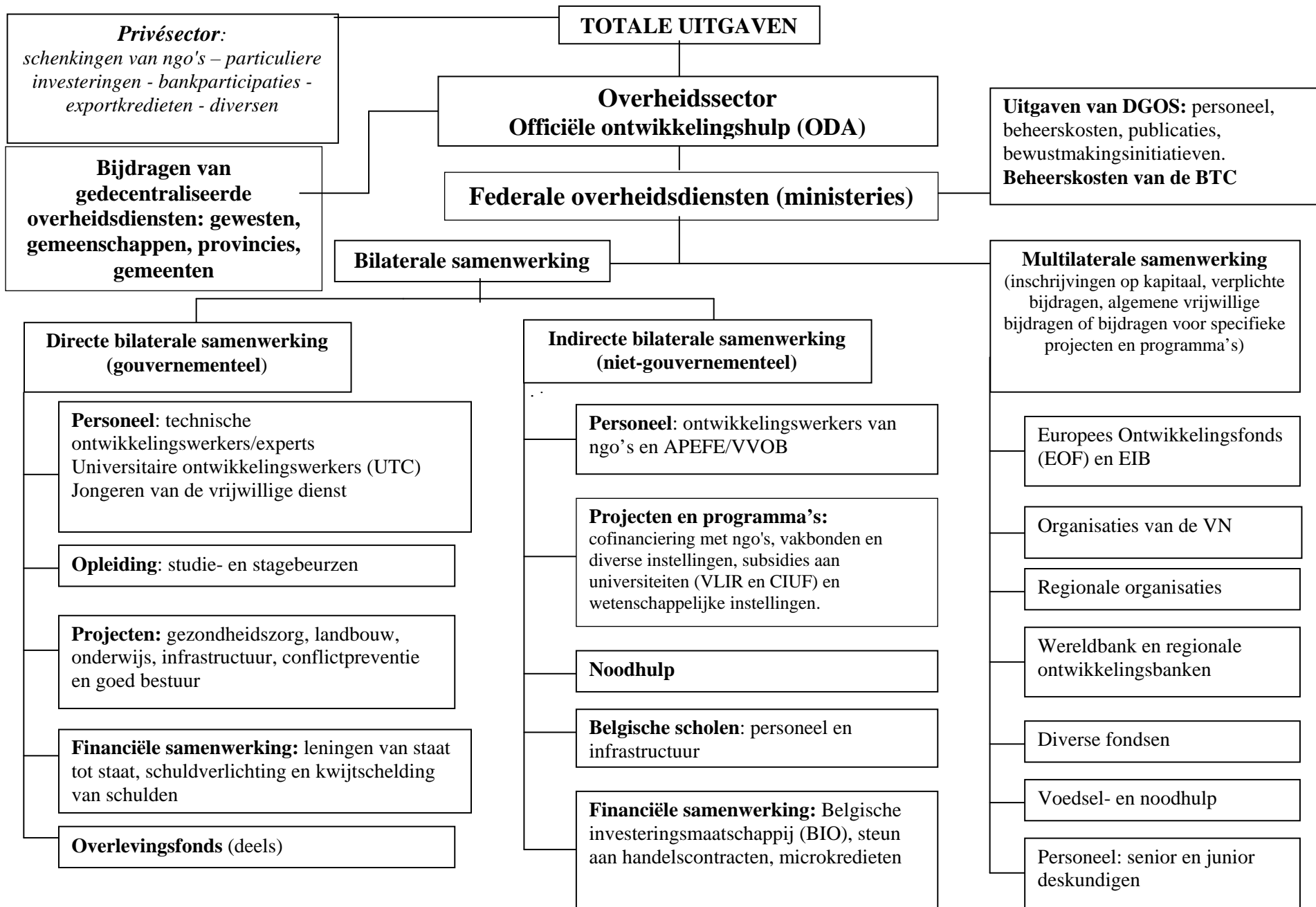
In de presentatie van de jaarlijkse uitgaven aan officiële ontwikkelingshulp maakt de overheid een onderscheid tussen de uitgaven uit haar eigen budget en die van andere overheidsdepartementen. Samen vormen die de totale uitgavenpost voor ontwikkeling.

De categorieën en de indeling van de uitgaven

De Belgische ODA-uitgaven vallen uiteen in drie grote categorieën: gouvernementele samenwerking, niet-gouvernementele samenwerking en multilaterale samenwerking. De administratie- en beheerskosten van de BTC komen hier nog bij. Het schema op de volgende pagina geeft de inhoudelijke details weer van deze categorieën.

Dat schema geeft een kort overzicht van alle Belgische bijdragen aan ontwikkelingshulp. In alle drie de categorieën werden de voornaamste interventiebijdragen aangegeven.

Onder gouvernementele samenwerking vallen alle interventies waarover van regering tot regering onderhandeld is. Bij de indirecte samenwerking worden de interventies uitgevoerd door Belgische en internationale publieke of privé-instellingen die subsidies ontvangen: over deze interventies wordt zelden of nooit rechtstreeks onderhandeld met de plaatselijke regering. Onder de uitgaven voor multilaterale samenwerking verstaan we bijdragen van verschillende aard die ter beschikking worden gesteld van internationale organisaties. Ongeveer een derde daarvan is bestemd voor de ondersteuning van specifieke projecten in een bepaald land.



TOTALE UITGAVEN

Privésector:
schenkingen van ngo's – particuliere
investerings - bankparticipaties -
exportkredieten - diversen

Overheidssector
Officiële ontwikkelingshulp (ODA)

Uitgaven van DGOS: personeel,
beheerskosten, publicaties,
bewustmakingsinitiatieven.
Beheerskosten van de BTC

**Bijdragen van
gedecentraliseerde
overheidsdiensten: gewesten,
gemeenschappen, provincies,
gemeenten**

Federale overheidsdiensten (ministeries)

Bilaterale samenwerking

Multilaterale samenwerking
(inschrijvingen op kapitaal, verplichte
bijdragen, algemene vrijwillige
bijdragen of bijdragen voor specifieke
projecten en programma's)

**Directe bilaterale samenwerking
(gouvernementeel)**

**Indirecte bilaterale samenwerking
(niet-gouvernementeel)**

Personeel: technische
ontwikkingswerkers/experts
Universitaire ontwikkelingswerkers (UTC)
Jongeren van de vrijwillige dienst

Personeel: ontwikkelingswerkers van
ngo's en APEFE/VVOB

Europees Ontwikkelingsfonds
(EOF) en EIB

Opleiding: studie- en stagebeurzen

Projecten en programma's:
cofinanciering met ngo's, vakbonden en
diverse instellingen, subsidies aan
universiteiten (VLIR en CIUF) en
wetenschappelijke instellingen.

Organisaties van de VN

Projecten: gezondheidszorg, landbouw,
onderwijs, infrastructuur, conflictpreventie
en goed bestuur

Noodhulp

Regionale organisaties

Financiële samenwerking: leningen van staat
tot staat, schuldverlichting en kwijtschelding
van schulden

Belgische scholen: personeel en
infrastructuur

Wereldbank en regionale
ontwikkelingsbanken

Overlevingsfonds (deels)

Financiële samenwerking: Belgische
investeringsmaatschappij (BIO), steun
aan handelscontracten, microkredieten

Diverse fondsen

Voedsel- en noodhulp

Personeel: senior en junior
deskundigen

De volgende tabel laat de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking zien, zonder de bijdragen van andere ministeries. Hoewel het overzicht niet volledig is, geeft het een goed beeld van de manier waarop de middelen worden besteed.

Tabel: Verdeling van de uitgaven over de verschillende categorieën (1966-2005)

Jaren	66-70	81-85	86-90	91-95	96-00	01-05
	%	%	%	%	%	%
Administratiekosten	2,3	4,6	5,8	5,9	6,6	6,9
Gouvernementele samenwerking	74,1	38,6	39,1	34,2	23,0	22,6
Indirecte samenwerking	3,9	27,0	25,0	27,5	31,2	30,8
Multilaterale samenwerking	19,7	29,8	30,1	32,6	39,2	39,7

Bronnen: jaarverslagen en statistische jaarboeken van het ABOS/DGOS; verslagen van de DAC

Als we de tabel bekijken kunnen we twee dingen besluiten. Ten eerste zien we een aanzienlijke daling van de gouvernementele samenwerking, wat betekent dat er minder projecten zijn waarover rechtstreeks is onderhandeld met lokale regeringen, en dat er minder Belgische deskundigen ter plaatse zijn. Hoewel er geen exacte cijfers beschikbaar zijn over de periode voor 1980, schat men dat het aandeel van de gouvernementele samenwerking in de totale uitgavenpost in de jaren '60 tussen de 70 en 80% ligt. Tussen 1996 en 2002 is er een sterke daling merkbaar: in die periode werd dit type samenwerking met Congo, Rwanda en Burundi bijna volledig stopgezet.

De tweede vaststelling heeft daarmee te maken: de indirecte en de multilaterale samenwerking namen gestaag toe, omgekeerd evenredig met de daling van de directe gouvernementele samenwerking. De groei van de niet-gouvernementele samenwerking kunnen we toeschrijven aan de stijging van het aantal ngo's. Sinds de invoering van cofinanciering krijgen die meer invloed en kunnen ze beschikken over meer subsidies. Ook de toename van de humanitaire hulp draagt bij tot deze groei. Het grote aandeel van de multilaterale samenwerking is het resultaat van een bewust beleid van de opeenvolgende ministers sinds de jaren '80 (zie hoofdstuk 2). Zij gaven gehoor aan de aanbevelingen van internationale instanties en bedachten dat deze vorm van samenwerking beter is voor het ontwikkelingsland, omdat men op die manier kan beschikken over veel hogere bedragen. De evolutie is duidelijk: tijdens de eerste twee decennia lag het zwaartepunt bij de gouvernementele steun omdat die doeltreffender leek, en vooral omdat het imago van België zo flink werd opgepoetst. Daarna zetten de geleidelijke mondialisering, het scherpere besef van ontwikkelingsproblemen en de grote

internationale VN-conferenties het Belgische beleid ertoe aan om haar acties meer en meer te verleggen naar het internationale niveau.

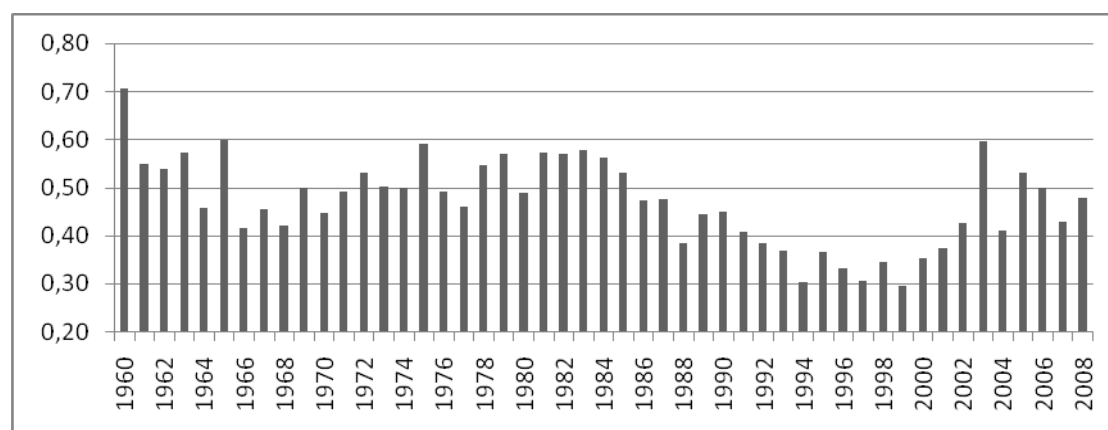
De uitgaven voor de administratie en het beheer van de BTC (personeel en functioneren) vormden sinds de jaren 2000 ongeveer 7% van het budget van het ABOS/DGOS. dat is een bescheiden percentage, vergeleken met dat van internationale instanties.

De jaarlijkse totaalbedragen

Volgens de Commissie voor Ontwikkelingsbijstand (DAC), die de gegevens van de OESO-landen centraliseert, bedroegen de uitgaven in de periode 1960-2008 28,8 miljard euro (1.164 miljard Belgische frank). De Belgische ODA bedraagt na inflatiecorrectie (er werd rekening gehouden met de geleidelijke waardevermindering van de munt) dus 48,0 miljard euro, ofwel 1.937 miljard Belgische frank. Hiermee komt België tussen de 10e tot de 15e plaats op de ranglijst van donorlanden van de OESO.

De beste graadmeter voor de reële inspanning van België op het gebied van ontwikkelingshulp is de verhouding tussen de ODA en het BNI (bruto nationaal inkomen) van het land.

Grafiek: verhouding in procenten tussen ODA en BNI (1960-2008)



Bronnen: verslagen van de administratie aan de DAC

In 1970 stemde België in met de aanbeveling van de Verenigde Naties om 0,7% van het BNI te besteden aan ontwikkelingshulp. Dat doel heeft België decennialang gehandhaafd en ons land heeft zich er enkele jaren geleden nog toe verbonden dit percentage te bereiken in 2010. Al in 1970 had de regering daarvoor een vijfjaarlijks begrotingsplan opgesteld, maar ze slaagde er niet in dit uit te voeren vanwege de economische recessie die het land vanaf 1972 trof. Toch heeft België zijn bijdrage tot 1985 bijna constant tussen de 0,50 en 0,60% gehouden, goed voor een vijfde plaats op de lijst van de

donorlanden van de OESO, na de Scandinavische landen en Nederland (de enige landen die de drempel van 0,7% overschreden).

In de jaren '90 vertoonden de jaarlijkse percentages voor ontwikkelingshulp een abrupte daling. Er zijn drie redenen hiervoor: enerzijds de tijdelijke stopzetting van de samenwerking met Zaïre en vervolgens met Rwanda en Burundi; anderzijds de reorganisatie van het ABOS in 1992 en de hervorming ervan vanaf 1997, waardoor de administratie niet goed functioneerde. Daarnaast zien we ook dat er in die periode wereldwijd een stuk minder enthousiasme is voor ontwikkelingshulp, en de magere resultaten zijn daar niet vreemd aan. Desalniettemin lag de ODA van België altijd ruim boven het gemiddelde van de OESO-landen, dat tussen de 0,20 en 0,35% schommelde.

Sinds 2000 zijn de jaarlijkse percentages aanzienlijk gestegen en bereikten ze weer het niveau van de jaren '70 (zesde plaats op de lijst van de donorlanden). En nu komt de laatste uitdaging: 0,7% van het BNI halen in 2010. Een interessant detail: België haalde al twee keer 0,60%, beide keren door een financiële operatie in verband met de schuldenlast van Congo. Dat gebeurde in 1965 toen achterstallige betalingen van de koloniale schuld werden vereffend en in 2003, door de kwijtschelding van een aanzienlijk deel van de Congolese schuld.

Geografische spreiding van de uitgaven voor bilaterale samenwerking

Onder 'bilaterale samenwerking' verstaan we alle acties waarbij vertegenwoordigers van twee bepaalde landen betrokken zijn. De begunstigden van deze uitgaven zijn perfect te lokaliseren.

Door de bilaterale uitgaven per continent te bekijken, wordt duidelijk hoe belangrijk het aandeel van Afrika is: het bedraagt nooit minder dan twee derde van het totaal. Dit is niet verrassend, want dertig jaar lang ging minstens de helft van de uitgaven naar Congo, Rwanda en Burundi. De stopzetting van de samenwerking met deze landen in de jaren '90 verklaart de stijging van de percentages voor de andere delen van de wereld, zonder dat de financiële middelen significant gestegen waren. De chaos in Afrika brengt dus een positief element met zich mee: is een betere spreiding van de uitgaven over de verschillende continenten.

Tabel: verdeling in percentages van de bilaterale ODA per continent (1961-2005)

Jaren	Congo	Rwanda	Burundi	Midden-Afrika	Noord-Afrika	Rest van Afrika	Totaal Afrika	Totaal Amerika	Totaal Azië
61-65	76	11	11	98	1	0	99	1	0
66-70	54	17	15	86	6	2	94	4	2
71-75	52	14	10	76	8	7	91	4	5
76-80	41	13	9	63	11	12	86	5	9
81-85	31	10	8	49	5	28	82	8	10
86-90	28	10	8	46	3	32	82	11	9
91-95	5	11	9	25	7	34	66	18	16
96-00	8	7	2	17	6	43	67	17	16
01-05	13	5	3	21	4	43	68	14	17

Bronnen: ABOS (DGOS), verslagen aan de DAC, jaarverslagen en statistische jaarboeken

NB: gezien het belang van de ontwikkelingssamenwerking met Afrika, is het interessant om specificaties per regio te geven. De percentages van Midden-Afrika zijn het totaal van de drie landen die de grootste ontvangers waren van Belgische ontwikkelingshulp (de eerste drie kolommen).

De analyse van de jaarlijkse uitgaven per ontvangend land bevestigt wat we al verwachtten: Congo, Rwanda en Burundi bezetten altijd de eerste drie plaatsen (op enkele zeer zeldzame uitzonderingen na voor Burundi), ondanks hun zwakke percentages in de jaren 1990-2000. De rest van de ranglijst is minder eenduidig: een land kan plotseling op de vierde plaats terechtkomen om vervolgens weer diep te dalen in het klassement, omdat het in de loop van een jaar een aanzienlijke staatslening heeft gekregen, vrijgesteld werd van schulden (bij voorbeeld Irak die in 2008 de tweede plaats neemt), of omdat het een financiering ontvangen heeft voor een levering van zwaar materiaal.

Als we de bilaterale uitgaven per land in de hele periode 1961-2005 optellen, bevestigt het resultaat de eerder vermelde vaststellingen. Daarnaast krijgen we een aantal aanvullende gegevens (zie de tabel van bijlage 3). Ook hier zien we weer het absolute overwicht van Congo dat bijna 40% van de financiële middelen naar zich toe trekt, en met Rwanda en Burundi erbij wordt dit meer dan 50%. We constateren ook een zeer grote versnippering van de hulp (een tiental landen ontvangt jaarlijks 1 tot 2% van de Belgische steun): dat bewijst dat een radicale geografische concentratie absoluut noodzakelijk was. Zoals we eerder al opmerkten, werd in 2000 een eerste stap in die

richting ondernomen. Een tweede fase ging van start in 2003, toen het aantal partnerlanden werd teruggebracht tot 18. Nu denkt de minister van Ontwikkelingssamenwerking erover dit aantal nog verder te beperken.

In het eerste deel van de tabel vinden we de landen die veel personeel hebben ontvangen. Dit zijn ook de landen waarmee de periode van samenwerking het langst was. Veel landen hebben hun plaats op de lijst niet te danken aan de uitvoering van projecten maar aan financiële samenwerking, zoals staatsleningen (Indonesië, Turkije, India en Pakistan) en schuldverlichting (Tanzania, Bolivia, Vietnam, China, Algerije en Irak). Brazilië heeft nooit gouvernementele samenwerkingssteun gekregen, maar heeft toch een goede plaats omdat er in dat land veel ngo's actief zijn. Een laatste opmerking: het feit dat er een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten met een land betekent niet noodzakelijk dat er meer geld naar dat land vloeit, vooral als de toegekende bedragen niet rechtstreeks worden aangewend voor ontwikkelingsprojecten (zoals in Colombia, Suriname, Gabon, Maleisië en op de Seychellen). Anderzijds kunnen er in een land heel wat projecten worden uitgevoerd, ook al bestaat er geen overeenkomst met dat land. Dit is bijvoorbeeld het geval in Kenya.

Getuigenis: Pierre Pol Vincke, voormalig technisch en universitair ontwikkelingswerker

Monseigneur Roelens, kapitein Joubert, priester Stefano: legendarische personages die sinds 1946 hun stempel hebben gedrukt op mijn kindertijd. Ik bracht mijn jeugd door in Mpala en Kalemie, ergens op de oevers van het Tanganyikameer, tussen een veldhospitaal en een zendingspost van Witte Paters. Na een verblijf van een aantal jaren in België kon ik vanaf 1971 aan de slag in de ontwikkelingssamenwerking. Ik had een licentiaatsdiploma in de zoölogie behaald aan de Universiteit van Kinshasa en een doctoraat in de zoölogie aan de Katholieke Universiteit Leuven, en ik had het geluk dat ik kon deelnemen aan belangrijk ontwikkelingsonderzoek en les kon gaan geven aan de universiteiten van Kinshasa en Dakar. Uiteindelijk heb ik me gespecialiseerd in het onderzoek naar de milieugevolgen van irrigatievoorzieningen in de landbouw.

Door mijn regelmatige verblijf in de dorpen of zelfs in afgelegen regio's kwam ik in contact met verschillende volkeren: animistische, christelijke of islamitische volkeren, met een sedentaire levenswijze of nomaden, landbouwers of herders, levend in de bossen, de savanne of op de steppen van de Sahel. Er komen nu allerlei herinneringen in me op: gezichten, muziek, gebruiken en gewoonten die soms onverwacht waren en altijd zo verrassend, regenmakers en dergelijke. Wat me opviel was de grote en oprechte gastvrijheid, die ik altijd gevoeld heb, waar ik ook was en de levensvreugde, het geluk om samen te zijn en vol vertrouwen samen te werken voor

gemeenschappelijke doelen, vaak in moeilijke of zelfs onmogelijke omstandigheden.

Deze voortdurende confrontatie met de ander, zowel in de eenvoudigste alledaagse handelingen als bij de ingewikkeldste professionele taken, was voor mij het wonderbaarlijkst. Ik merkte dat wij mensen zoveel met elkaar gemeen hebben dat we geen woorden nodig hebben om elkaar te begrijpen. Ik heb het tot nu toe niet over ontwikkelingssamenwerking gehad, daar kunt u in dit werk alles over lezen, en evenmin over mijn carrière want die is alleen voor mij van belang. Maar de boodschap die ik na al deze jaren graag wil overbrengen aan mijn jongste lezers is deze: "Geloof in jezelf!" Maak ten volle gebruik van je mogelijkheden. Vertrek naar een ander land, leer andere mensen kennen, vergelijk je eigen situatie met die van de anderen en geef zo een extra dimensie aan je leven. Niet je diploma is belangrijk om het ver te brengen in het leven, maar wel je eigen mogelijkheden. Als je naar het buitenland vertrekt, is het of er een kooi opengaat, waarin je zonder het te beseffen opgesloten hebt gezeten: eindelijk kan je je talenten de vrije loop laten. Door aan ontwikkelingswerk te doen kom je in aanraking met de mensen en al hun tegenstellingen, maar juist die tegenstellingen maken de mens zo'n boeiend wezen. Door aan ontwikkelingswerk te doen geef je een extra betekenis aan je leven.

Conclusies

De Belgische ontwikkelingssamenwerking zet zich al 50 jaar in voor een van de grootste (of misschien wel dé grootste) uitdagingen van de vorige en de huidige eeuw: het gevecht tegen armoede.

Een positieve balans...

Tijdens deze periode hebben zich in de ontwikkelingslanden zonder enige twijfel enkele positieve ontwikkelingen voorgedaan. Levensbedreigende ziektes zoals de pokken en polio werden op een doeltreffende manier bestreden en overwonnen. Het sterftecijfer onder zwangere vrouwen en kinderen daalde, dankzij medische zorg, betere voeding en toegang tot zuiver water. Ook de levensverwachting nam aanzienlijk toe. Onder 'extreme armoede' verstaan we de mensen die moeten overleven met één dollar per dag: in 1981 viel 40% van de wereldbevolking in deze categorie. Twintig jaar later is dit percentage met de helft gedaald en schommelt het rond de 20%.

... maar ook duidelijke mislukkingen

Er werden dus positieve resultaten geboekt, maar we mogen de realiteit niet uit het oog verliezen. In 1981 leefde 42% van de Afrikaanse bevolking in uiterst moeilijke omstandigheden, en twintig jaar later is dit percentage gestegen tot 46%. Recente studies, uitgevoerd door onder andere de Wereldbank, wijzen erop dat de ongelijkheid op wereldschaal nog steeds toeneemt. Het zijn de armste bevolkingsgroepen die de zwaarste prijs betalen voor het beleid van de afgelopen 15 jaar en voor de liberalisering van de wereldhandel. Als we realistisch zijn, kunnen we voorspellen dat een groot aantal landen niet in staat zal zijn om tegen 2015 de millenniumdoelstellingen te halen.

Een belangrijke, maar bescheiden bijdrage

Het grootste deel van de wereldbevolking voert al jaren een verbeterde strijd tegen armoede en onderontwikkeling. Een hele uitdaging, waaraan de Belgische ontwikkelingssamenwerking al 50 jaar lang haar steentje bijdraagt. Tussen 1960 en 2005 gaf de Belgische regering bijna 40 miljard euro uit aan ontwikkelingshulp. Het jaarbudget evolueerde, na inflatiecorrectie, van 500 miljoen euro in de beginjaren naar meer dan 1,5 miljard euro in 2006. Maar als we rekening houden met de algemene levensstandaard zien we dat dit bedrag slechts 0,5% van ons bnp vertegenwoordigt: in de jaren '90 was dit zelfs maar 0,35%. Na de verregaande hervormingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in 1999 gaat ons land langzaam maar zeker meer investeren in ontwikkeling. België hoort tot de middenmoot van donorlanden: we komen na de Scandinavische landen en Nederland, maar vóór landen als Frankrijk, de Verenigde Staten en Japan. Een laatste opmerking: de toename van de middelen bestemd voor ontwikkelingshulp

houdt geen gelijke tred met de stijgende levensstandaard in België: die is in de afgelopen vijftig jaar bijna drie maal zo hoog geworden.

Van hulp naar internationale samenwerking

Tussen 1960 en 2000 wordt het aantal deskundigen en ontwikkelingswerkers met een vast statuut geschat op 10.000. Er zijn ongeveer evenveel Belgische vrijwilligers aan de slag in het ontwikkelingswerk, en dan hebben we het nog niet eens gehad over de honderdduizenden die zich via een waaier aan ngo's en ondersteunende comités inzetten voor bewustmakingscampagnes en fondsenwerving.

Maar wat zijn nu precies de specifieke kenmerken van de Belgische ontwikkelingssamenwerking? In de eerste plaats kunnen we stellen dat de ontwikkelingssamenwerking een voortdurende evolutie doormaakt. Na de Tweede Wereldoorlog deed België vooral aan ontwikkelingswerk via de nieuwe internationale organisaties opgericht door de Verenigde Naties. Deze organisaties wierpen zich op als een tegengewicht voor de snelle uitbreiding van het communisme, maar anderzijds wilden ze ook iets doen aan het voedseltekort in de derde wereld en wilden ze bijdragen aan de algemene, sociale en economische ontwikkeling van deze regio's. In de jaren '50 waren er in België honderden organisaties die zich interesseerden voor de problematiek van de ontwikkelingslanden.

Na de onafhankelijkheid van Congo, en twee jaar later die van Rwanda en Burundi, concentreerde de Belgische ontwikkelingshulp zich op deze drie landen. Het grootste deel van de hulp ging naar technische ondersteuning van de onderwijssector en in mindere mate naar de gezondheidszorg en de landbouw. Daarnaast werd een financiële samenwerking opgezet voor de jonge staten: zo kregen honderden Afrikanen de kans een opleiding te volgen in België dankzij studiebeurzen en stages. Geleidelijk aan zocht de Belgische ontwikkelingssamenwerking naar een grootsere aanpak: de economische ontwikkeling van de partnerlanden versnellen via groots opgezette projecten. Deze projecten bleken later echter niet allemaal even nuttig te zijn.

In de jaren '70 had men het niet langer over 'bijstand' en 'hulpverlening', maar over 'samenwerking'. België sloot daarmee aan bij de internationale invulling van het concept 'ontwikkelingssamenwerking' waarbij de nadruk lag op dialoog en samenwerking met de doelgroep. Ngo's konden financiële steun van de overheid aanvragen voor hun projecten in de derde wereld en voor de sensibilisering van de Belgische bevolking. De projecten kregen een multi- en intersectoraal karakter. Eenzelfde project intervenieerde in verschillende domeinen: landbouw, gezondheid, onderwijs en infrastructuur.

In de jaren '80 bleef België de evolutie van de ontwikkelingssamenwerking op internationaal niveau volgen. Er werden structurele aanpassingsprogramma's opgezet om de kwetsbare economieën in het Zuiden weer op weg te helpen.

In de jaren '90 werden er vragen gesteld bij de doelstellingen en de middelen van de ontwikkelingssamenwerking. In navolging van de wet van 1999 met betrekking tot de internationale samenwerking werd besloten de officiële ontwikkelingssamenwerking te beperken tot een aantal welomschreven thema's en een bepaald aantal landen. Naast DGOS richtte men de Belgische Technische Coöperatie op, die moest zorgen voor de uitvoering van projecten. In 2000 onderschreef België de millenniumdoelstellingen, en ons land streeft nu naar een betere coördinatie tussen de eigen projecten en die van de andere donorlanden. Daarnaast probeert de overheid ervoor te zorgen dat er geen nationale belangen meespelen in de strijd tegen armoede. Het ultieme doel is nu duurzame ontwikkeling.

De prominente plaats van Centraal-Afrika in de Belgische ontwikkelingssamenwerking

Een ander specifiek kenmerk heeft te maken met het geografische aspect van de ontwikkelingssamenwerking. België heeft altijd al veel aandacht gehad voor de Centraal-Afrikaanse landen, meer bepaald de ex-kolonie Congo en de andere gebieden die vroeger onder Belgisch bewind stonden, Rwanda en Burundi. In de jaren '90 maakten de relaties tussen België en deze landen een ernstige crisis door, maar tot op heden zijn het de belangrijkste partners binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Sinds 1960 gaat meer dan de helft van de officiële ontwikkelingshulp naar die landen. Deze concentratie gaat gepaard met een verregaande versnippering van de hulp aan andere landen. Men besepte al snel dat deze situatie verholpen moest worden, en door de wet van 1999 werd er flink gesnoeid in het aantal landen dat aanspraak kon maken op Belgische ontwikkelingshulp. In 2000 waren dat er nog 25, in 2003 lag het aantal vast op 18 landen.

Steeds meer instellingen en organisaties zijn betrokken bij de ontwikkelingssamenwerking

Een ander kenmerk van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is dat er zoveel organisaties, instellingen en partners in investeren. De overheid speelde daarin steeds een centrale rol: de DOS in de jaren '60, daarna het ABOS en nog later DGOS. In 1999 kwam daar nog de BTC bij, die belast was met de uitvoering en opvolging van de gouvernementele ontwikkelingssamenwerking. Naast deze diensten spelen ook tal van andere administraties een rol: Buitenlandse Zaken, Financiën, de Delcrederedienst. Ook de gemeenschappen en gewesten zijn bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking. De publieke sector is de eerste pijler van de ontwikkelingssamenwerking in België, maar een belangrijke rol is ook weggelegd voor de internationale organisaties (de tweede pijler) en de ngo's (derde pijler). Meer dan 130 ngo's zijn erkend door de overheid en ontvangen financiële steun voor hun projecten. De universiteiten en wetenschappelijke instellingen zoals het Instituut voor Tropische Geneeskunde en het Koninklijk Museum voor

Midden-Afrika zijn ook belangrijke actoren. Recent werden nieuwe partners als vierde pijler geïntroduceerd: de steden en gemeenten, de vakbonden en de migrantengemeenschappen. Deze worden voortaan door de Belgische overheid erkend als partners in de ontwikkelingssamenwerking. Dit is nog niet het geval voor de vele stichtingen, mutualiteiten, sportclubs, ziekenhuizen, verenigingen en de talloze mensen die op gedecentraliseerde manier samenwerken met gemeenschappen en partners in het Zuiden.

Een dergelijke toename van het aantal actoren roept natuurlijk vragen op over de efficiëntie van de ontwikkelingshulp: die vragen komen dan ook ter sprake in de Verklaring van Parijs uit 2005. België heeft de maatregelen voorgesteld door de internationale gemeenschap zonder voorbehoud onderschreven. Met de Assisen van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking die gehouden werden in 2008 zijn de politieke autoriteiten een denkoefening opgestart met alle betrokken partners. De beslissingen worden echter maar langzaam omgezet naar concrete maatregelen. Vraagstukken als de toenemende geografische en sectorale concentratie van de hulp, de verdeling van de taken tussen de donoren, de responsabilisering van de partnerlanden, een resultaatgerichte benadering, vragen om moedige antwoorden die leiden tot een compleet andere aanpak. De administratie heeft niet zelden aangestipt dat er een zekere terughoudendheid bestaat om indirecte partners te betrekken bij de opstelling van bilaterale samenwerkingsprogramma's. Het zou een belangrijke stap voorwaarts betekenen als zij als volwaardige partners hun bijdrage zouden kunnen leveren bij het uitwerken van een langetermijnstrategie waarin elke pijler een eigen rol speelt, met eigen kenmerken en vaardigheden.

Een eerste stap in deze richting is in de loop van 2009 gezet. Met een groot aantal indirecte actoren werden afspraken gemaakt over de geografische concentratie van hun projecten en programma's, een betere rapportering van hun resultaten en de coherentie van hun werking met het officiële ontwikkelingsbeleid. Voor het eerst werden de indirecte actoren, die actief zijn in een partnerland, betrokken bij de voorbereiding van de Gemengde Commissies van de directe bilaterale samenwerking.

Een contract tussen de staat en de partners

Een ander kenmerk van onze ontwikkelingssamenwerking heeft te maken met de contractuele relatie tussen de overheid en haar partners. Sinds de beginjaren van de ontwikkelingshulp kent de overheid subsidies toe aan ngo's en andere instellingen. Oorspronkelijk werd deze financiering toegekend op projectbasis, waarbij ieder dossier apart werd bestudeerd. Vanaf de jaren '70 werden organisaties en universiteiten erkend als institutionele actoren van de ontwikkelingssamenwerking, en later gebeurde dat ook voor de gemeentes en de vakbonden. Dankzij deze erkenning kunnen ze subsidies aanvragen voor een groot deel van hun internationale activiteiten: daartoe moeten ze een meerjarenplan opstellen, waarvan de projecten een deelaspect vormden. De

professionalisering van deze actoren bevorderde het wederzijdse vertrouwen: dialoog en evaluatie vormen vandaag de basiselementen in de beoordeling van de uitvoering van de voorgestelde projecten.

België imiteert en innoveert

De Belgische ontwikkelingssamenwerking was steeds langzaam in het overnemen van nieuwe methodes en instrumenten voor ontwikkeling. België beperkte zich lang tot het imiteren van andere landen en de Belgische bijdrage bestond lange tijd hoofdzakelijk uit technische ondersteuning. Het duurde lang voor België bereid was om de lokale bevolking en overheden een zekere vorm van inspraak te geven in de projecten. Het systeem van medebeheer kwam er pas in de jaren '90, en dan nog slechts in enkele partnerlanden. De meest recente methodes, zoals begrotingssteun en de ondersteuning van nationale programma's voor armoedebestrijding, veroverden maar moeizaam een plaatsje in de Belgische ontwikkelings-samenwerking. Toch past ook de Belgische samenwerking zich langzaam maar zeker aan, door de richtsnoeren en de methodes over te nemen die in andere donorlanden in zwang zijn.

Maar ondanks de aanpassingen en de modernisering is het Belgische ontwikkelingsbeleid trouw gebleven aan de oorspronkelijke invalshoek. De samenwerking blijft over het algemeen beperkt tot de drie traditionele sectoren: onderwijs, landbouw en gezondheidszorg. In Midden-Afrika bleef het ontwikkelingswerk gedurende minstens twee decennia de invloed ondergaan van het koloniale verleden.

Toch heeft België zich niet altijd beperkt tot het overnemen van de ideeën van anderen landen. Ons land speelde een pioniersrol bij de organisatie van de basisgezondheidszorg en bij het wetenschappelijke onderzoek in de tropische gebieden, vooral op het vlak van geneeskunde en landbouw. België was ook in belangrijke mate de drijvende kracht achter de groeiende belangstelling die de internationale gemeenschap de laatste jaren toonde voor de ontwikkeling van Midden-Afrika.

Een bijzonder kenmerk: de wet op de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking

Eén opvallend element onderscheidt België van de andere donorlanden: het is een van de weinige landen waar het Parlement, na een diepgaand debat met de nationale gemeenschap, een wet heeft goedgekeurd waarin een duidelijk kader wordt geschetst voor de ontwikkelingssamenwerking. De beginselen die verankerd liggen in die wet zijn: duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding, respect voor de menselijke waardigheid, het behouden van een rechtsstaat en goed bestuur. De wet voorziet ook dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich verder aanpast aan de internationale criteria,

om de coherentie en de continuïteit van het beleid te bevorderen. Om dit te realiseren is een duidelijke taakverdeling noodzakelijk: het beleid wordt bepaald door de overheid, terwijl autonome organisaties zorgen voor de uitvoering van de projecten. Hierbij wordt natuurlijk nauw samengewerkt met de partnerlanden. Daarnaast worden er strenge limieten opgelegd wat betreft het aantal partnerlanden, terwijl de projecten zich moeten beperken tot vijf sectoren: basisgezondheidszorg, onderwijs en opleiding, landbouw en voedselveiligheid, basisinfrastructuur en conflictpreventie. Ook het aantal grensoverschrijdende thema's is beperkt: gelijke kansen voor mannen en vrouwen, milieubescherming en bevordering van de sociale economie. Ook worden er beperkingen opgelegd in het aantal internationale organisaties waarmee samengewerkt wordt (dat zijn er een twintigtal), en in het aantal ngo's, die overigens blijf moeten geven van een professionele aanpak. De wet legt ten slotte ook een externe beoordeling op, waarna het evaluatierapport toegelicht wordt in de Kamer en de Senaat. In 2005 werd er een ander heel belangrijk thema in de wet opgenomen: de kinderrechten.

Het maatschappelijke middenveld vraagt om aandacht

Een laatste kenmerk van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is het ontbreken van een publiek en parlementair debat over vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking. Dat is vreemd: het gaat hier toch om een belangrijke taak voor de samenleving, waarbij een groot deel van het maatschappelijke middenveld (verenigingen, privépersonen...) betrokken is. Jammer genoeg wordt er niet genoeg aandacht geschonken aan deze actoren, en komt het thema 'ontwikkelingssamenwerking' pas in de belangstelling te staan als er iets bijzonders gebeurt. Dit was bijvoorbeeld het geval in de jaren '80, toen men overwoog om de ontwikkelingssamenwerking met Zaïre stop te zetten, of bij de extreme hongersnood in de Sahel en de Hoorn van Afrika in de jaren '70 en '80, of ook nog midden jaren '90 toen de pers de aandacht van het publiek vestigde op een aantal nutteloze, mislukte projecten die de bijnaam 'witte olifanten' kregen. In de afgelopen vijftig jaar werden honderden projecten, programma's en initiatieven opgezet, waarbij sommige projecten succesvoller waren dan andere. Maar de reactie van het publiek was zo goed als nihil, en dat komt ongetwijfeld omdat de burgers veel te weinig afweten van het beleid, de strategieën en programma's van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De auteurs hopen dan ook dat dit overzicht van vijftig jaar Belgische ontwikkelingssamenwerking de aanzet zal vormen voor een debat waaraan de hele Belgische samenleving deelneemt.

Bibliografie

Over de ontwikkelingssamenwerking is heel wat geschreven. De onderstaande bibliografie is uiteraard niet volledig: we willen hier alleen enkele basiswerken vermelden. U vindt hier documenten en publicaties over de Belgische ontwikkelingssamenwerking die de auteurs als bronmateriaal hebben gebruikt voor dit werk.

Documenten

- Het is niet eenvoudig om toegang te krijgen tot de *openbare archieven* die rechtstreeks te maken hebben met de ontwikkelingssamenwerking. In de archieven van de FOD Buitenlandse Zaken kunnen alleen de stukken die meer dan 50 jaar oud zijn geraadpleegd worden. Om andere documenten te raadplegen hebt u een bijzondere toestemming nodig. De documentatie van de ontwikkelingsadministratie wordt bewaard in de archieven, maar er is geen inventaris van opgemaakt.
- De *privéarchieven* bevatten een schat aan informatie, maar ze zijn niet altijd even gemakkelijk op te sporen. We vermelden het KADOC-documentatiecentrum van de Katholieke Universiteit Leuven, waar interessante archiefstukken te vinden zijn in verband met de samenwerking. Hetzelfde geldt voor het Afrikamuseum in Tervuren (afdeling Eigentijdse Geschiedenis, vroeger Afrikaans Instituut/Cedaf).
- *Mondelinge bronnen*: interviews met ministers, kabinetchefs, ambtenaren en ontwikkelingswerkers zijn altijd interessant omdat daarin vaak extra informatie naar voren komt over bepaalde elementen die niet in de documenten voorkomen.
- De *officiële documenten*: deze zijn bijzonder talrijk en bevatten veel gegevens. We hebben er dan ook veelvuldig gebruik van gemaakt.
 - Wetgevingsdocumenten: wetteksten, Koninklijke Besluiten, ministeriële besluiten.
 - Parlementaire documenten: verslagen van commissies over de samenwerkingsbegroting, parlementaire vragen.
 - Kamer van Volksvertegenwoordigers: Verslag van de bijzondere *commissie* belast met de opvolging van de problemen van het ABOS, 1997.
 - Overheidsrapporten gericht aan de DAC (1960-2008) en verslagen van de DAC over de Belgische ontwikkelingshulp.
 - Jaarlijkse overheidsverslagen (Vademecum van 1963 tot 1967, jaarverslagen van 1968 tot 1972 en van 1980 tot 2008).
 - Personeelsstatistieken (1973-1999), jaarlijkse statistieken over de uitgaven (1980-2008).

- Jaarrapporten van de *Conseil Consultatif de la Coopération au Développement* (1962-1972).
- De reeks 'Congo' van het CRISP (1960-1967).
- Verslagen van studiebureaus over de werking van de administratie.

Publicaties

Pers en tijdschriften:

- Pers: persoverzicht van het ABOS en van de FOD Buitenlandse Zaken (1980-2008).
- Driemaandelijks tijdschrift van de DOS en van het ABOS (*Bulletin d'information de la coopération au développement*, 1964-1969, en *Coopération au Développement*, 1970-1974).
- Tweemaandelijks nieuwsbrief 'DGOS-Info' (1990-2009), ABOS/DGOS
- Driemaandelijks tijdschrift *Dimensie-3* (1975-2009), ABOS/DGOS.
- *Teksten en Documenten* (1960-2000), een publicatie van de FOD Buitenlandse Zaken,
- Folders van het ABOS/DGOS over verschillende thema's (zie hoofdstuk 5).

Boeken en artikelen:

BARREZ D., *De val der engelen*, in Het Orkest van de Titanic, VUB Press en Student Aid Leuven, 1993.

BANSART A., *Coopération Belgique-Tiers-Monde. Annuaire de la coopération au développement*, Centre de documentation internationale, 1962.

BOUTMANS E., *La qualité dans la solidarité. Partenariat pour un développement durable*, DGOS, Brussel, 2000.

BRASSINNE J., *L'assistance technique belge au Congo, juillet 1960-juin 1968*, IRRI, chronique de politique étrangère, vol 21, nr. 3-4, 1968.

BRASSINNE J., *La coopération belgo-zaïroise 1960-1985*, wekelijkse nieuwsbrief van het CRISP, 1099-1100, 29/11/1985.

CNCD – 11.11.11., *Pile et Face. Bilan de la coopération belgo-zaïroise*, 1989.

- COENS D., VAN DEN BOSCH T. & VAN DIJK C., *Verre Buren. Ontwikkelingssamenwerking in crisis*, De Nederlandse Boekhandel, Antwerpen/Amsterdam, 1983.
- COOLSAET R., *België en zijn Buitenlandse Politiek 1830 – 2000*, Van Halewijck, Antwerpen, 2001.
- DE CONINCK D., *Witte Olifanten. De Miljardenschandalen van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking*, Uitgeverij Van Halewijck, Leuven, 1996.
- DELOITTE & TOUCHE, *Analyse van de Belgische ontwikkelingshulp op het vlak van flow back en binding*, Deloitte & Touche Management Solutions, Diegem, 1999.
- DEVELTERE P., *De Belgische ontwikkelingssamenwerking*, Davidsfonds, 2005.
- DEVELTERE P., *De vrije markt van de ontwikkelingssamenwerking*, Davidsfonds, Leuven, 2009.
- DEVELTERE P. & STESENS J., *Le Centre de développement intégré en République démocratique du Congo. Cheminement d'un projet vers l'économie sociale*, HIVA, Leuven, 2005.
- DEVELTERE P. & STESENS J., *De vierde pijler van de ontwikkelingssamenwerking; de opkomst van de levensverbeteraars*, HIVA, Leuven, 2006.
- DE VILLERS G., *Belgique/Zaire, une histoire en quête d'avenir*, L'Harmattan, Parijs, 1994.
- DRACHOUSSOFF V, FOCAN A., HECQ J., *Le développement rural en Afrique centrale 1908-1960/1962*, Koning Boudewijnstichting, 1991.
- GALAND P. & LEFEVRE G., *La coopération belge au développement: aide ou business*, EVO, Brussel, 1996.
- HOLVOET N. & RENARD R., *Breaking with the Past: Belgian Development at the turn of the Century*, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en Management, Antwerpen, 2002.
- JANSSENS P.G, KIVITS M., VUYLSTEKE J., *Médecine et hygiène en Afrique centrale de 1885 à nos jours*, Koning Boudewijnstichting, 1992.

MOLENAERS N. & RENARD R., *Ontwikkelingshulp faalt. Is participatie het redmiddel?*, ACCO, Leuven, 2007.

MOREELS R., *Plan de politique pour une coopération internationale*, Brussel, 1998.

MULIER F., *Evolution budgétaire de l'aide publique belge au développement, 1969-1979*.

NATIONAAL CENTRUM VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *De Wereld van de Ontwikkelingssamenwerking*, NCOS, Brussel, 1996.

PIRET B. & GALAND P., *L'aide de la Belgique aux pays en développement*, Contradictions et Vie Ouvrière, Brussel, 1983.

RENARD R., *De geografische spreiding van de Belgische Ontwikkelingshulp*, ABOS, 1980, 3 delen.

RENARD R. & VLEUGELS W., *Ontwikkelingshulp in theorie en praktijk: een kritische studie van de Belgische hulp aan de Ontwikkelingslanden*, Dosfelinstituut, Leuven, 1973.

RENARD R., *L'aide au développement: une arme politique?*, in de Villers G. (dir.), *Belgique/Zaire: Une histoire en quête d'avenir*, L'Harmattan, Parijs, 1994.

Santé et maladies au Rwanda, gemeenschappelijk werk opgesteld door het departement Epidemiologie en Sociale Geneeskunde - UIA, de Faculteit Geneeskunde van de Nationale Universiteit Rwanda, het ministerie van Volksgezondheid, Rwanda, en het ABOS, Brussel, 1982.

STANGHERLIN G., *Les organisations non gouvernementales de coopération au développement*, CRISP, Brussel, 2001.

VAN BILSEN J., *Kongo 1945-1965, het einde van een kolonie*, Davidsfonds, Leuven, 1993.

VANDEPITTE M., *De Kloof en de Uitweg – Een dwarse kijk op ontwikkelingssamenwerking*, Epo, Berchem, 2004.

VANDOMMELE M., *Zaire – Zaire-België, onze eigen Noord-Zuidrelatie*, NCOS/EPO, Brussel/Berchem, 1981.

WALGRAVE S., *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen – een sociologische verkenning van de milieubeweging, de derde wereldbeweging en de vredesbeweging*, SOI-KULeuven, Leuven, 1994

WILLAME J-C., *Eléments pour une lecture du contentieux belgo-zairois*, Les cahiers du CEDAF, nr. 6, Brussel, 1988.

Bijlage 1

**Tabel: Lijst van ministers en staatssecretarissen voor
Ontwikkelingssamenwerking van 1960 tot 2007**

Datum	Verantwoordelijke(n) voor Ontwikkelings- samenwerking	3	4	5	Minister van Buitenlandse Zaken	7	Regering
04/09/59	De Schrijver/Scheyven	M	C	F	Wigny P.	C	Eyskens G.
03/09/60	d'Aspremont-Lynden H.	M	C	F	Wigny P.	C	Eyskens G.
25/04/61	Brasseur M.	M	C	F	Spaak P-H.	S	Lefèvre Th.
15/04/65	Spaak P-H.	M	S	F	Spaak P-H.	S	Lefèvre Th.
28/07/65	Adam E.	S	C	F	Spaak P-H.	S	Harmel P.
19/03/66	Harmel P.	M	C	F	Harmel P.	C	Van den Boeynants P.
17/06/68	Scheyven R.	M	C	F	Harmel P.	C	Eyskens G.
21/01/72	Harmegnies L.	S	S	F	Harmel P.	C	Eyskens G.
26/01/73	Pétry I.	S	S	F	Van Elslande R.	C	Leburton Ed.
24/10/73	Cudell G.	M	S	F	Van Elslande R.	C	Leburton Ed.
25/04/74	Van Aal H-F.	S	C	F	Van Elslande R.	C	Tindemans L.
12/06/74	Van Elslande R.	M	C	N	Van Elslande R.	C	Tindemans/VdBoeynants
03/06/77	Outers L.	M	F	F	Simonet H.	S	Tindemans L.
04/04/79	Eyskens M.	M	C	N	Simonet/Nothomb.	S	Martens W.
22/10/80	Coens D.	M	C	N	Nothomb Ch-F.	C	Martens W/Eyskens M.
17/12/81	Mayence J.	S	L	F	Tindemans L.	C	Martens W.
09/06/83	de Donnée F-X.	S	L	F	Tindemans L.	C	Martens W.
28/11/85	Kempinaire A.	S	L	N	Tindemans L.	C	Martens W.
09/05/88	Geens A.	M	V	N	Eyskens M.	C	Martens W.
29/09/91	Derycke E.	S	S	N	Claes W.	S	Martens W./Dehaene J-L.
24/06/95	Moreels R.	S	C	N	Derycke E.	S	Dehaene J-L.
12/07/99	Boutmans E.	S	A	N	Michel L.	L	Verhofstadt G.
12/07/03	Verwilghen M.	M	L	N	Michel L.	L	Verhofstadt G.
20/07/04	De Decker A.	M	L	F	De Gucht K.	L	Verhofstadt G.
12/07/07	Laruelle S.	M	L	F	De Gucht K.	L	Verhofstadt G.
21/12/07	Michel C.	M	L	F	De Gucht K./ Leterme/Vanackere.	L/ C	Verhofstadt/Leterme/ Van Rompuy/Leterme.

*Nota: kolom 3: M = minister; S = staatssecretaris - kolommen 4 en 7: partij:
C = christelijk; S = socialistisch; L = liberaal; F = FDF; V = Volksunie; A = Agalev.
Kolom 5: F = Franstalig; N = Nederlandstalig.
Lijst is bijgewerkt tot 31/12/2008.*

Bijlage 2

Tabel: De algemene samenwerkingsovereenkomsten (1962-2009)

Algemene overeenkomsten 1962-1999				
Rwanda	13/10/62		Vietnam	11/10/77
Burundi	29/07/63		Suriname	31/07/79
Tunesië	15/07/64		Thailand	23/11/79
Peru	22/01/65		Ecuador	10/03/80
Marokko	28/04/65		Sri Lanka	23/01/81
Maleisië	02/12/66		Bangladesh	22/05/81
Ivoorkust	07/06/68		Gabon	25/01/82
Senegal	01/07/68		Angola	26/07/83
Congo (Zaïre)	23/08/68		China	14/11/83
Indonesië	24/06/69		Tanzania	03/01/84
Chili	24/06/69		Filipijnen	15/09/94
Kameroen	24/02/70		Republiek Zuid-Afrika	16/03/95
Niger	10/05/71		Uganda	23/03/95
Colombia	19/10/71		Bolivia	12/10/95
Algerije	30/06/72		Burkina Faso	06/01/97
Sudan	04/02/76		SADC	20/05/97
Seychellen	05/09/77		Benin	25/01/99
Partnerlanden 2000-2009				
Afrika		Zuid-Amerika		
Republiek Zuid-Afrika	<u>08/07/02</u>	Bolivia	20/05/09	
Algerije	<u>10/12/02</u>	Ecuador	27/06/06	
Benin	<u>25/04/02</u>	Peru	15/10/02	
Burundi	<u>07/03/08</u>	Azië - Midden-Oosten		
Congo (Dem. Rep.)	<u>27/03/90</u>			
Mali	<u>28/02/03</u>			
Marokko	26/06/02	Palestijnse Gebieden	12/11/01	
Mozambique	<u>11/05/01</u>	Vietnam	11/10/77	
Niger	<u>26/03/03</u>			
Uganda	01/02/05	<i>In 2003 werd de lijst van landen die in 2000 werd aangenomen verminderd met 6 landen, namelijk de Afrikaanse landen Burkina Faso, Ivoorkust en Ethiopië, de Aziatische landen Bangladesh, Cambodja en Laos. Ook de regionale organisatie SADC (South African Development Community) werd van de lijst gehaald.</i>		
Rwanda	18/05/04			
Senegal	19/10/01			
Tanzania	16/10/02			

Opmerking

Voor 16 van de 18 landen wordt de samenwerking geregeld door algemene overeenkomsten die na 2000 werden ondertekend. Ter herinnering: in 2001 waren eveneens algemene overeenkomsten getekend met Ethiopië, Cambodja en Laos en met Burkina Faso in 2003.

Bijlage 3

Tabel: Totaalbedrag van de overheidsuitgaven voor bilaterale ontwikkelingsamenwerking per land, na inflatiecorrectie (1961-2008)

	LAND	In duizenden euro's	%		LAND	In duizenden euro's	%
1	Congo*	10.541.856	39,78	26	Ethiopië*	168.703	0,64
2	Rwanda*	2.049.367	7,73	27	Benin*	147.452	0,56
3	Burundi*	1671138	6,31	28	Chili**	143.049	0,54
4	Indonesië**	580.267	2,19	29	Palestina*	131.180	0,50
5	Marokko*	524.372	1,98	30	Brazilië	115.212	0,43
6	Tunesië**	485.066	1,83	31	Thailand**	111.719	0,42
7	Kameroen**	467.732	1,77	32	Uganda*	111.189	0,42
8	Tanzania*	456.093	1,72	33	Zambia	109.439	0,41
9	Bolivia*	390.629	1,47	34	Mozambique*	107.449	0,41
10	Vietnam*	353.380	1,33	35	Haïti	93.595	0,35
11	Senegal*	347.037	1,31	36	Rep. Zuid-Afrika*	92.341	0,35
12	India	341.315	1,29	37	Colombia**	90.351	0,34
13	Ivoorkust*	338.635	1,28	38	Cambodja*	85.005	0,32
14	Irak	323.955	1,22	39	Pakistan	75.874	0,29
15	Niger*	311.112	1,17	40	Angola**	74.023	0,28
16	China**	237.285	0,90	41	Zimbabwe	63.719	0,28
17	Peru*	235.894	0,89	42	Sudan**	72.577	0,27
18	Ecuador*	226.769	0,86	43	Suriname**	60.845	0,23
19	Algerije*	213.610	0,81	44	Gabon**	60.153	0,23
20	Burkina*	196.323	0,74	45	Guatemala	55.619	0,21
21	Filipijnen**	190.253	0,72	46	Congo Brazza.	46.509	0,18
22	Turkije	188.342	0,71	47	Maleisië**	45.337	0,17
23	Kenya	187.993	0,71	48	Laos*	38.707	0,15
24	Mali*	183.950	0,69	49	Sri Lanka**	19.936	0,08
25	Bangladesh*	176.938	0,67	50	Seychellen**	15.877	0,06

Bron: verslagen van de samenwerkingsadministratie aan de DAC en jaarstatistieken van de overheid

Nota: de lijst omvat alle landen waar het percentage boven de 0,2% ligt (van 1 tot 45), de landen die dat percentage niet halen, maar waarmee België een algemene samenwerkingsovereenkomst heeft ondertekend (47-50) of waarmee een samenwerkingsopdracht loopt (46).

Deze 50 landen zijn samen goed voor 90% van de bilaterale uitgaven.

De landen met een sterretje maken deel uit van de lijst met partnerlanden die behouden bleven volgens het Koninklijk Besluit van 26 juni 2000. De landen met twee sterretjes zijn andere landen die een algemene samenwerkingsovereenkomst met België hebben ondertekend.

Bijlage 4

**Tabel: Financiële bijdragen van België aan de internationale organisaties
2001-2008 (in duizenden euro's)**

Partnerorganisaties van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (K.B. van 9/5/2008)		
Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties	UNDP	197 954
Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties	FAO	109 132
Kinderfonds van de Verenigde Naties	UNICEF	81 133
Wereldvoedselprogramma	WVP	68 822
Wereldgezondheidsorganisatie	WGO	63 851
Wereldfonds voor de bestrijding van hiv/aids, tuberculose en malaria	GFATM	63 805
Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen	UNHCR	60 452
Wereldbank	IBHO	58 719
Internationale consultatieve groep inzake internationaal landbouwonderzoek	CGIAR	44 981
Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties	UNFPA	42 748
Internationaal Comité van het Rode Kruis	ICRK	41 448
Internationale Arbeidsorganisatie	IAO	38 114
Organisatie van de Verenigde Naties voor onderwijs, wetenschap en cultuur	UNESCO	36 282
Aidsprogramma van de VN	UNAIDS	34 405
VN-Agentenschap voor hulp aan de Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten	UNRWA	32.295
Milieuprogramma van de Verenigde Naties	UNEP	25 967
Kapitaalontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties	UNCDF	24 940
Internationale organisatie voor migratie	IOM	18 238
Bureau van de Verenigde Naties voor de coördinatie van humanitaire zaken	OCHA	16 407
Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten	OHCHR	8 307
Ontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties voor vrouwen	UNIFEM	7 863
Andere belangrijke bijdragen		
Begroting van de EU (ontwikkelingsprogramma's)		1 500 433
Internationale Ontwikkelingsassociatie	IDA	700 305
Europees Ontwikkelingsfonds	EOF	673 093
Afrikaans Ontwikkelingsfonds	ADF	129 841
Wereldmilieufonds	WMF	77 204
Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling	FIDA	51 944
Aziatisch Ontwikkelingsfonds	AzDF	33 508

Dankbetuiging

Voor de redactie en de uitgave van dit boek hebben de auteurs uit diverse hoeken veel steun gekregen. Ze willen op de eerste plaats de ministers Armand De Decker en Charles Michel bedanken voor hun steun en vertrouwen, en ook de leden van hun beleidsploegen en de ambtenaren van DGOS die betrokken waren bij dit project. Ook dank aan de vele mensen die een getuigenis gegeven hebben en illustraties geboden hebben van concrete samenwerkingsprojecten. De auteurs willen speciaal melding maken van ridder Jacques Brassinne de la Buissière wiens ervaring in de Belgische ontwikkelingssamenwerking zeer nuttig was bij de bespreking van bepaalde aspecten; Nadine Wampach die veel tijd gestoken heeft in het lezen van de teksten en het verbeteren van haar stijl.

De auteurs

Patrick Develtere is reeds meer dan 25 jaar betrokken bij de ontwikkelingssamenwerking. Hij is algemeen directeur van het HIVA, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (K.U.Leuven). Hij publiceerde ondermeer “De Belgische Ontwikkelingssamenwerking” (Davidsfonds, 2005) en “De vrije markt van de ontwikkelingssamenwerking” (Davidsfonds, 2009). Hij doceert o.a. het vak “Internationale ontwikkelingssamenwerking” aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de K.U.Leuven.

Aristide Michel, licentiaat in de geschiedenis, begon zijn loopbaan als technisch coöperant in Burundi in 1963 als leraar in het secundair onderwijs. Hij was assistent van professor Vellut voor de geschiedenis van Afrika aan de UCL van 1973 tot 1975. Vervolgens oefende hij directiefuncties uit in de Samenwerkingssecties van de Belgische ambassades van Kinshasa, Kigali en Tunis. Hij was adjunct-kabinetschef van staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking Reginald Moreels en was eveneens lid van de beheerraad van BTC.

**FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking**

Dienst Communicatie
Karmelietenstraat 15
B-1000 Brussel
België

www.diplomatie.be
www.dg-d.be