

SYDAFRIKANSK DEMOKRATISERING

*mellem vækst og fordelingsproblemer,
protest og ytringsfrihed*

D E N N Y V E R D E N
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2007

Sydafrika – afvikling og udvikling

Sydafrika er Afrikas stærkeste økonomi og rig på naturressourcer. Men det er også et land, der 12 år efter demokratiseringen, stadig rummer store problemer og har fælles træk med andre store udviklings- eller overgangsøkonomier. Der er en højst ulige fordeling af indkomst og levevilkår, høj arbejdsløshed og en eksport, som i høj grad er bundet op på naturressourcer, om end denne afhængighed er mindsket de sidste par år. Størstedelen af befolkningen står stadig over for problemkomplekser, der minder om resten af Afrika. Samtidig findes industrielt højtudviklede områder med indkomstniveauer, forbrugsmønstre, uddannelsesniveau og en videnintensiv forskning og industri, som kan sammenlignes med mange højtindustrialiserede lande. Resultatet er et todelt land. Meget tyder på at todelingen ikke formindskes, selvom de rige og højtudviklede områder indeholder potentialer, som kunne understøtte udviklingen i resten af landet.

Sydafrika afskaffede formelt apartheid i 1990 og har været ledet af en demokratisk valgt regering siden 1994. Overgangen skete forbausende fredeligt, når man sammenligner med situationen i årene inden. Den nye regering overtog ansvaret for et samfund med ekstremt store sociale forskelle, nationaløkonomiske problemer med negativ vækst og en industri, der havde været stærkt beskyttet og subsidieret og ikke var konkurrencedygtig. Apartheidopdelingen og det ekstremt skævvredne samfund med stor ulighed skulle af den nye regering forvandles til et demokratisk, mere lige og multikulturelt 'regnbuesamfund' med bedre økonomisk fordeling med mindre sociale og etniske spændinger. De mange år med apartheid har styrket modsætningerne mellem de etniske grupper og øget etniske spændinger. Opbygningen af en fælles nation har været en vigtig opgave for at forene det stærkt multikulturelle land, apartheid så grundigt havde opsplittet. Forsoningsprocessen for apartheidtidens forbrydelser har været forbilledlig for mange andre lande. I Sydafrika har processen været brobygger for opbygning af tillid i det nye demokratiske samfund.

En ny grundlov blev vedtaget i 1996. Den udførende, den lovgivende og den dømmende magt blev adskilt. Regeringen vedtog ambitiøse love som fastlagde lige rettigheder for alle (Bill of Rights 1996) og programmer



til at styrke industriel udvikling og skabe øget beskæftigelse. Politisk har landet skulle finde sin egen melodi i etablering af et demokratisk samfund, hvor etniske grupperinger og befrielsesbevægelser har dannet baggrund for de første partidannelser, som det har været tilfælde i en række andre afrikanske lande. Landet er i dag internationalt anerkendt som stabilt demokrati. ANC regeringen har udført en 'normalisering' af det sydafrikanske samfund efter apartheidkatastrofen med et konstitutionelt demokrati som den politiske ramme.

Efter et kort forsøg på gennem genopbygnings- og udviklingsprogrammet RDP (Reconstruction and Development Programme) at skabe økonomisk vækst samtidig med en mærkbar velfærdsindsats for de fattigste, besluttede regeringen, at den var nødt til først at skabe økonomisk vækst for at kunne finansiere velfærden. Dette udmøntede sig i det såkaldte GEAR-program (Growth, Employment and Redistribution) for vækst, beskæftigelse og indkomstfordeling i 1996 og i tankegangen, der stadig ligger bag den nuværende økonomiske politik. Sydafrikas samtidige genindtræden på verdensmarkedet øgede presset mod den tidligere beskyttede hjemmeindustri. Det førte i disse første år til mange virksomhedslukninger og generel reduktion i antallet af ansatte, hvilket vanskeliggjorde etablering af hurtig økonomisk stabilitet.

ANC-regeringens udviklingsstrategi kan betegnes som en markedsbaseret vækststrategi i en åben økonomi for at tilvejebringe ressourcer til at mindske socioøkonomisk skævvridninger. Sydafrika lægger sig herved tæt op ad 'Washington Consensus' om hvordan man mest effektivt sikrer national økonomisk udvikling. Den relativt udbredte enighed, nationalt og internationalt, omkring denne grundlæggende tilgang betyder, at megen sydafrikansk politik reduceres til en diskussion af implementeringsteknisk karakter, og hvor målsætninger tages for givet. Politikken kritiseres dog også af flere for svag varetagelse og anerkendelse af sociale problemer (Bond m.fl., se Søren Jeppesen artikel i dette nummer af *Den Ny Verden*). Steven Friedman (2005) peger på, at de store uløste sociale problemer sammen med regeringens ovennævnte forkærlighed for tekniske og ledelsesmæssige løsninger udgør en fare for demokratiet i fremtiden.

De senere år har været kendetegnet ved en stabil, men ikke bemærkelsesværdig økonomisk vækst og mindre end forhåbningerne. Sydafrika har ikke været generator for en stærk økonomisk udvikling i hele det sydlige Afrika, som var håbet i 90erne. Men Sydafrika har en væsentlig økonomisk indflydelse på nabolandene og andre afrikanske lande, som flere af artiklerne i dette nummer påpeger. Selv om arbejdsløsheden stadig er stor, har der været et lille, men synligt fald i de senere år. Det er lykkedes at skabe en jobtilvækst, der overstiger befolkningstilvæksten.

Frem til begyndelsen af 90erne var der udbredt politisk vold i Sydafrika. Denne er nu erstattet af udbredt og voldelig kriminalitet med mange

våben i omløb. Sydafrika har forsøgt at mindske kriminaliteten gennem forskellige tiltag, og det ser ud til at omfanget er stabiliseret, men ikke fjernet. Politisk synes det regerende ANC-parti i dag at have flyttet fokus fra regnbuenationen med formålet at samle de mange kulturer, til en stigende afrikansk orientering, hvor den politiske ligestilling også i højere grad skal udstrække sig til at omfatte økonomisk ligestilling. Meget er stadig under forandring i Sydafrika, samfundet er i økonomisk og social transition. Stabile registrerbare nationale resultater kan ikke forventes på få år, når man tager det vanskelige udgangspunkt i betragtning. Forandring tager tid. De sortdominerede regering har etableret et på mange måder velfungerende samfund. Landet har løst nogle problemer, men står stadig over for en lang række store udfordringer, økonomisk, såvel som socialt og demokratisk.

En metalarbejders situation illustrerer nogle af disse udfordringer: Han arbejder på en fabrik i Durban-området og bor på et lejet værelse i en nærliggende *township*. Hans kone og øvrige familie bor i et af de gamle *homelands*, og han kommer højst hjem engang om måneden, for rejsen er dyr. Han glæder sig til at blive pensioneret om 10 år. Så vil han vende tilbage til sin hjemstavn og gøre noget for at udvikle området. Af hans fire børn går den yngste på universitetet, et af de universiteter der tidligere var forbeholdt ikkehvide. Men han kan desværre ikke bidrage økonomisk til sit barns studier. Hans tilværelse viser at homeland-systemet og dets beslægtede migrantarbejdersystem fortsat deler familier. Økonomisk underudvikling betyder arbejdsløshed i hjemstavnen. Boligmangel, kriminalitet, sundhedsmæssige og sociale problemer betyder, at det er svært at skabe et ordentlig hjem for en familie i en township eller *squatter camp* omkring de industrielle metropoler, hvor der er jobs, selv om sorte i dag har lov at flytte dertil. Hans historie viser også at det er muligt for et barn af en sort arbejder at få en højere uddannelse, om end det ikke er et af de fineste uddannelsessteder. Arbejderen viser også optimisme i forhold til fremtiden og at gøre en forskel i sin hjemstavn på sine gamle dage. Man kan håbe, at han når så langt.

Internationalt og i Sydafrika har mange analytikere og forskere især fulgt landets udvikling efter 1994 og diskuteret, hvorfor det er gået, som det er. Perioden har været lang nok til at man kan evaluere forskellige tiltag og deres virkninger. Hvordan ser samfundet ud i dag, og hvilke problemer står det overfor? Hvilke resultater er opnået, og hvilke opgaver mangler at blive løst? Hvilke politiske og bistandspolitiske løsninger har vist sig at være frugtbare? Også i Danmark har en række forskere fulgt udviklingen. Dette temanummer af DNV forsøger bredt at afspejle både landets situation og problemstillinger og nordisk forskning på området. Nummeret berører såvel økonomiske, politiske som sociale problemerne i landet; det berører privatsektoren og erhvervslivet, såvel som forhold for civilsamfundet. Emnerne tager udgangspunkt i Sydafrika, men problemstillingerne har paralleller og perspektiver, som berører andre afrikanske lande, tredjeverdenslande og overgangsøkonomier.

Artiklerne i dette temanummer

Den nye regering i 1994 forsøgte at imødekomme de store sociale problemer og den høje arbejdsløshed gennem at støtte industriel udvikling for at skabe økonomisk vækst. *Søren Jeppesen* gennemgår den industrielle omstillingsproces og forskellige politikker til fremme af konkurrencedygtigheden. Han diskuterer en række modsætningsforhold mellem lokale og globale forventninger til resultatet af den førte politik, i forhold til arbejdsløshedsbekæmpelse, industriel regulering, omfordeling af økonomisk magt gennem sort økonomisk myndiggørelse, BEE (Black Economic Empowerment), og fremme af små virksomheder frem for de store, veletablerede.

Stefano Ponte, *Simon Roberts* og *Lance van Sittert* påpeger i deres omfattende analyse af regeringens politik til sort økonomisk myndiggørelse, at andelen af sorte i de laveste indkomstgrupper er uændret siden apartheids afskaffelse. Bestræbelserne på økonomisk omstrukturering har ikke forbedret indkomstgrundlag, kompetenceudvikling og andre styrkepositioner for de grupper, som apartheidssystemet stilledes ringest, og *Black Economic Empowerment* levnes i praksis meget lidt plads til omfordeling med regeringens faktiske fokus på markedsvenlige, ikkeindgribende og neoliberale økonomiske politikker.

Nogle af industriens problemer med konkurrencedygtighed skal søges i virksomhedsinterne vanskeligheder med at lære af egne erfaringer. Forældede ledelsesformer, og sociale og etniske spændinger hæmmer innovations og forandringsevnen. *Lise Granerud* illustrerer, hvordan mistillid i traditionelt ledede virksomheder virker hindrende for udvikling. Men enkelte virksomheder har vist, at andre former for ledelse er muligt i Sydafrika, og hvorledes respektfuld behandling af ansatte og adgang til indflydelse på arbejdsforhold øger virksomhedens læreevne og forbedrer anvendelsen af teknologi og virksomhedens produktive ydeevne.

Sydafrika er fortsat et markant klassesdelt samfund. Selvom postapartheid til en hvis grad har haft succes med give et fåtal sorte adgang til de øverste indkomstlag, kendetegnes Sydafrika stadig ved en kolossal, og i visse tilfælde stigende, socioøkonomisk ulighed. *André Sonnichsen* redegør for denne udvikling og modsætningen i forhold til ANC's erklærede mål om at forbedre vilkårene for de fattigste. Selv om der er modsætninger inden for ANCs rækker og nye sociale ekstra-parlamentariske protestbevægelser udtrykker utilfredshed på en række områder, ser det umiddelbart ikke ud til at påvirke ANCs partipolitiske dominans, men udgør en fare for en fortsat demokratisk udvikling.

Jordreformer er et varmt emne i mange afrikanske lande, specielt tænkes her på Zimbabwe. I Sydafrika har jordreformer været på den politiske dagsorden siden 1994. Men implementering af reformerne har været

svag, og heller ikke i Sydafrika har man levet op til intentionerne. Jordfordelingen er først og fremmest et socialt problem, mere end det er et landbrugsmæssigt problem i Sydafrika. *Lisbeth Larsson Lidén* redegør for problemerne knyttet til den manglende indflydelse på jordreformerne fra de primære jorddykere, kvinderne, og trækker paralleller til problemer med lokalbefolkningens brug af naturbeskyttede områder.

Udbredelsen af hiv/aids har ikke bare voldsomme og tragiske følger for den enkelte, det påvirker også hele samfundet. Det belaster sundhedsvæsenet og reducerer den dyrebare uddannede arbejdskraft. *Steffen Jensen* og *Enos Sikhauli* behandler lokale sundhedspraksisser i områder, der grænser op til Mozambique og Swaziland og med stor udbredelse af hiv/aids. De inddrager kulturelle forståelsesformer som bestemmende for syges valg af behandling, sammen med de påtvungne samfundsstrukturelle forhold, begge nødvendige for at forstå effekten af forskellige behandlingsmuligheder.

Det blev lettere at opnå international støtte til forskellige projekter i Sydafrika efter 1994, men samtidig har landet oplevet at mange, specielt højtuddannede, forlader landet. Men hvor alvorlige er problemerne i Sydafrika, hvad er myter og hvad er realiteter? Hvilke problemer skyldes hjerneflugt, og hvilke skyldes andre faktorer? *Niels Jon Mortensen* undersøger konsekvenserne af hjerneflugt inden for hospitalssektoren.

Andelen af sorte, der får mellemlange og lange uddannelser, er steget markant, og læreanstalterne er ikke lige så etnisk opdelt som før. Men uddannelsessystemet er stadig skævt. Både hvid og sort middelklasse og overklasse sender deres børn i private og halvprivate skoler. Uddannelse er i højere grad afledt af forældrenes sociale status end af etnicitet. Dansk bistand har forsøgt at øge kvaliteten i grundskolen gennem at støtte sydafrikansk forskning i matematikundervisningen. *Ole Skovsmoses* artikel belyser problemerne i 90'erne omkring denne forskning, eftersom man ønskede at undersøge idealforhold, som ikke fandtes. Han sætter spørgsmålstegn ved prototypisk forskning i undervisningssektoren, langt fra den sydafrikanske virkeligheds realiteter.

Lise Granerud har skrevet ph.d. om udviklingsproblemer i sydafrikanske virksomheder og er forsker på Det nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA)

Litteratur

Bawa, Ahmed C. 2005. South Africa's young democracy, ten years on: guest editor's introduction. *Social Research* vol. 72, no. 3

Friedman, Steven. 2005 Getting better than "world class". The challenge of governing postapartheid South Africa. *Social Research* vol. 72, no. 3

