

Situations- og perspektivanalyse

SYDAFRIKA



Udarbejdet af
Finn Tarp
Økonomisk Institut
Københavns Universitet
for Danida

Februar 1993

Danida

Synspunkter, der kommer til udtryk i situations- og perspektivanalysen, er ikke nødvendigvis sammenfaldende med Udenrigsministeriets.

Danida, februar 1993

Situations- og perspektivanalyse

SYDAFRIKA

Udarbejdet af
Finn Tarp
Økonomisk Institut
Københavns Universitet
for Danida
Februar 1993
Danida

INDHOLDSFORTEGNELSE

	side
Forord	v
Forkortelser	vi
Kapitel 1. INDLEDNING	1
1.1 Geografi og naturressourcer	1
1.2 Regering, forfatning og regional administration	2
1.3 Infrastruktur	2
1.4 Befolkning og sociale forhold	3
Kapitel 2. POLITISKE FORHOLD	5
2.1 Baggrund	5
2.2 Forhandlingsprocessen og forfatningsspørgsmål	6
2.3 Menneskerettigheder, kvindernes situation og volden	7
2.4 Fremtidsperspektiver	8
Kapitel 3. ØKONOMISKE OG SOCIALE FORHOLD	10
3.1 Makroøkonomisk situation	10
3.2 Socio-økonomi og regionale uligheder	11
3.3 Vigtige sektorer	13
3.4 Sammenfatning	14
Kapitel 4. UDVIKLINGSPERSPEKTIVER OG ØKONOMISK POLITIK	15
4.1 Indledning	15
4.2 Hovedaktører	15
4.3 Centrale udviklingsproblemer	19
4.4 Konsekvenser og fremtidsperspektiver	21

Kapitel 5. INTERNATIONALE FORHOLD OG UDENLANDSK BISTAND	23
5.1 Udenrigspolitiske forhold	23
5.2 Udenlandsk bistand	24
5.3 Vurdering	25
 Kapitel 6. DANSK BISTAND OG HANDEL	 26
6.1 Baggrund	26
6.2 Perspektiver for dansk bistand	27
6.3 Overordnede rammer og prioriteringer	30
6.4 Overgangsprogrammets gennemførelse	32
 Kapitel 7. AFSLUTNING	 36
 Litteratur	
Kort over Sydafrika	
Statistisk appendix	

FORORD

Jeg er taknemlig for den tillid, Udenrigsministeriet (S.7) har udvist ved at bede mig udarbejde nærværende situations- og perspektivanalyse for Sydafrika. En særlig tak rettes til kontorchef Torben Brylle og souschef Carsten Nilas Pedersen for råd og vejledning. Følgende medarbejdere i S.7 er jeg også tak skyldig: Erik Boel, Anne Ehrenreich, Tom Østergård, Birger Lehman Nielsen og Lone Spanner.

Herudover skal Nordisk Afrikainstitut have tak for invitationen til Afrikadagene i Uppsala i maj 1992. Seminaret om det sydlige Afrika efter apartheid organiseret af Bertil Odén var yderst nyttigt. Jeg vil desuden gerne takke sektionschef Lars Olav Jansson for den række møder, han arrangerede ved SIDA's hovedkvarter i midten af juni 1992. De to Sydafrika dage, som henholdsvis Dansk Industri og en række danske NGO'er afholdt i juni 1992, bør også nævnes, da de gav mange gode baggrundsoplysninger om den komplicerede situation i Sydafrika og danske synspunkter herpå.

Jeg har i mange år været optaget af kampen mod apartheid og havde et ganske godt kendskab til landet, inden jeg påtog mig at udarbejde denne analyse. Arbejdet ville imidlertid have været umuligt at gennemføre uden den fremragende hjælp, som ministerråd Peter Lysholt Hansen og korrespondent Dorte Mikkelsen fra den danske ambassade i Pretoria ydede under mit besøg i Sydafrika fra 12. juli til 2. august 1992. De havde desuden forberedt et glimrende program, og det lykkedes mig på den relativt korte tid til rådighed at møde ca. et hundrede repræsentanter fra et bredt spektrum af det sydafrikanske samfund. Notaterne fra disse møder har været af uvurderlig betydning i mit skrivearbejde.

Hertil kommer det gode humør, jeg blev mødt med på ambassaden trods det meget ekstra arbejde, mit besøg forårsagede. Dette var meget inspirerende, og jeg håber, resultatet lever op til forventningerne. I denne sammenhæng skal fru Karin Lysholt Hansen også have tak for lån af Peter til mange udbytterige diskussioner og for den hyggelige sociale ramme herom.

Alle de nævnte har sammen med stud. polit. Henrik Baun (tidligere student i Udenrigsministeriet), stud. polit. Marie Kruse (studerende ved University of Witwatersrand) og stud. polit. Karsten Strøbæk hver på deres måde bidraget til denne rapport. Jeg bærer imidlertid det fulde ansvar for alle de udtrykte synspunkter samt eventuelle fejl og mangler. Et mere detaljeret baggrundsstudie på engelsk er under udgivelse og kan fås ved henvendelse til Danida.

Finn Tarp
København
11. februar 1993

FORKORTELSER

AET	Den Afrikanske Uddannelsesfond
ANC	Den Afrikanske Nationalkongres
AWB	Afrikaner Weerstandsbeweging
BLNS	Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland
BNP	Bruttonationalprodukt
CBM	Rådgivende Bevægelse for Forretningslivet
CBO	Organisationer med Base i Lokale Samfund
CMA	Fælles Møntområde
CODESA	Konventet for et Demokratisk Sydafrika
CONSAS	Konstellation af Stater i det Sydlige Afrika
COSATU	De Sydafrikanske Fagforeningers Kongres
CP	Det Konservative Parti
DANIDA	Danish International Development Agency
DBSA	Udviklingsbanken for det Sydlige Afrika
DP	Det Demokratiske Parti
ECA	FNs Økonomiske Kommission for Afrika
ECU	Europæisk Møntenhed
ESCOM	Kommissionen for Elektricitetsforsyning
FABCOS	Organisation af Afrikanske Forretningsfolk og Forbrugere
FN	Forenede Nationer
GATT	Generel Aftale om Told og Handel
HNP	Herstigte National Party
IBEC	Uafhængigt Center for Fremme af Forretningslivet
IBIS	International Bistand og Solidaritet
IDAF	Den Internationale Fond for Juridisk og Anden Bistand
IDASA	Instituttet for et Demokratisk Alternativ for Sydafrika
IDT	Den Uafhængige Udviklingstrust
IFP	Inkatha Frihedspartiet
IFU	Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene
IIE	Instituttet for International Uddannelse
IMF	Den Internationale Valutafond
KT	Kagiso Trust
LHR	Sagførere for Menneskerettigheder
LWF	Det Lutherske Verdensforbund
MS	Mellemfolkeligt Samvirke
NACTU	Det Nationale Fagforeningsråd
NAFCOC	Det Nationale Afrikanske Handels- og Industri-kammer
NDF	Nationalt Udviklingsforum
NGO	Ikke-Statslige Service Organisationer
NP	Nationalistpartiet
OAU	Den Afrikanske Enhedsorganisation
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
PAC	Pan-Afrikanske Kongres
PS	Danidas Program for Støtte til den Private Sektor
PVO	Private Frivillige Organisationer

PWV	Pretoria/Witwatersrand/Vereeniging
RAC	Landbrugsrådgivningscenter
SAA	Sydafrikas Flyselskab
SACBC	Katolske Biskoppers Konference i det Sydlige Afrika
SACC	Det Sydafrikanske Kirkeråd
SACCOLA	Sydafrikanske Arbejdsgiveres Rådgivende Komité om Arbejdsmarkedsforhold
SACOB	Det Sydafrikanske Handelskammer
SACP	Det Sydafrikanske Kommunistparti
SACU	Toldunionen for det Sydlige Afrika
SADCC	Koordinerende Konference for Udvikling i det Sydlige Afrika
SARB	Den Sydafrikanske Nationalbank
SBDC	Udviklingsselskabet for Små Virksomheder
SIDA	Swedish International Development Agency
TBVC	Transkei, Bophuthatswana, Venda and Ciskei
TEC	Regerende Overgangsråd
UF	Urban Foundation
UNDP	FNs Udviklingsprogram
USAID	United States Agency for International Development
WCC	Kirkernes Verdensråd

Kapitel 1. INDLEDNING

1.1 Geografi og naturressourcer

Den Sydafrikanske Republik er med et areal på ca. 1.220 tusinde km² (eksklusive Walvis Bay i Namibia) det fjerdestørste land i Afrika syd for Sahara. Sydafrika er altså 30 gange så stort som Danmark og større end Frankrig, Tyskland og Storbritannien tilsammen. Det meste af Sydafrika består af et højtliggende plateau, der ligger mere end tusinde meter over havet, omkranset af bjergkæder (Drakensberg- og Capebjergene) og et smalt kystbælte. Plateauet, der er højest i øst og syd-øst, dykker mod nord-vest, og omfatter den såkaldte PWV (Pretoria-Witwatersrand-Vereeniging) region, et område omkring Johannesburg på blot 75 gange 100 km, der er Sydafrikas helt dominerende industrielle centrum.

Sydafrika er opdelt i fire provinser (Cape, Transvaal, Orange Free State og Natal) og har i hovedsagen et tempereret/sub-tropisk, varmt og solrigt klima. Det er dog præget af regionale, højdebestemte forskelle i såvel temperatur som nedbør. Temperaturerne fra syd til nord er ensartede omkring et årligt gennemsnit på ca. 17°C i såvel Cape Town som Johannesburg; men temperaturen falder fra f.eks. 24,4°C i Durban på østkysten i januar til 15,6°C i Port Nolloth på vestkysten. Kun den østlige del af landet og relativt små områder i Cape har en nedbør på over 650 mm om året, og næsten hele den vestlige del af landet får mindre end 250 mm nedbør om året. De vigtigste landbrugsområder ligger derfor i den centrale del af Sydafrika (Orange Free State, det syd-vestlige Transvaal og det nordlige Natal).

Sydafrika landbrugspotentiale er imidlertid begrænset og meget sårbart. Næsten al dyrkbar jord, der udgør mindre end 15% af det samlede areal, er i brug, og landets øko-system er meget udsat på grund af befolkningspres og overgræsning. Et lavt bonitets-niveau, en ujævn topografi og betragtelige svingninger i nedbøren er blandt de naturlige årsager hertil. Skæve bosætningsmønstre bestemt af apartheid er menneskeskabte grunde til de aktuelle vanskeligheder. Vandforsyningen er også knap, og en farlig mangel på balance er under udvikling mellem ressourcer og forbrug med PWV som det vigtigste underskudsområde.

Sydafrika er kendt for sine mineralressourcer, og de er enestående i enhver henseende. De eneste betydende mineraler, der mangler, er olie og bauxit, og reserveerne udgør i flere tilfælde langt over halvdelen af de samlede kendte reserver i verden. Sydafrika kan derfor kun karakteriseres som et potentielt uhyre rigt land, og landet vil uden tvivl bevare sin strategiske betydning på grund af sine mineralforekomster, omend de igangværende ændringer i den globale verdensorden selvfølgelig har modificeret Sydafrikas geopolitiske situation.

Britiske selskaber udøvede stor indflydelse på Sydafrikas udvikling fra midten af 1800-tallet, og det var diamant- og guldudvinding, der omdannede Sydafrika til en industriøkonomi. Byområderne på Witwatersrand blev bogstaveligt talt bygget op omkring minedriften. Siden 1950'erne har sydafrikansk og amerikansk indflydelse også påvirket udnyttelsen af landets mineralrigdomme, men guld forbliver den vigtigste eksportartikel, mens kul er fundamental på det indenlandske marked.

1.2 Regering, forfatning og regional administration

Sydafrikas regeringsstruktur er opbygget på basis af den totale dominans, den hvide minoritet har udøvet over andre befolkningsgrupper af afrikansk, asiatisk (især indisk) og blandet oprindelse. Udover de fire provinser (og 266 kommuner på lokalt niveau) er der 10 såkaldte 'hjemlande'. Fire af disse (Transkei, Bophuthatswana, Venda og Ciskei - ofte omtalt som TBVC staterne) opfattes af apartheid regimet som selvstændige udlande, men anerkendes ikke som sådan af det internationale samfund. De øvrige 'selvstyrende hjemlande' omfatter Gazankulu, Kangwane, KwaNdebele, KwaZulu, Lebowa og QwaQwa.

De 10 'hjemlande', som ligger i en stor hesteskoform omkring PWV, blev etableret efter 1959 ud fra den antagelse, at den hvide race er andre racer overlegen. Kultur blev anset for genetisk bestemt, så 'blanding' burde undgås. 'Hjemlandenes' geografiske udstrækning blev i store træk allerede afgrænset med jordlovene af 1913, og trods mindre ændringer i 1936 dækker de fortsat kun ca. 13% af Sydafrikas samlede areal. De besidder desuden ingen vigtige industrielle centre og mineraler, og deres økonomiske infrastruktur er uhyre sparsom. 'Hjemlandene' har derfor i realiteten aldrig været andet end spredte arbejdskraftsreservater uden selvstændige økonomiske overlevelsese- og udviklingsmuligheder.

Sydafrika en republik, og landet er siden 1948 blevet ledet af en præsident fra Nationalistpartiet (NP). Den lovgivende magt ligger i parlamentet, som består af tre kamre for henholdsvis hvide, farvede og asiater, idet den reelle magt som nævnt har ligget i hænderne på de hvide. De sidste 'valg' fandt sted i september 1989, og nyvalg skal ifølge forfatningen fra 1984 senest udskrives i løbet af 1994. Kabinettet har den udøvende magt over 'almindelige anliggender' (dvs. udenrigspolitik, forsvar, sikkerhed mv.) og udpeges af præsidenten.

Herudover er der ministerråd (et for hver kammer i parlamentet), der er ansvarlig for 14 forskellige 'home affairs' områder. Der er første-ministre (hver med deres ministerråd) i hvert af de 'selvstyrende hjemlande', hvortil kommer de fire 'uafhængige hjemlande' med egne præsidenter og ministerråd. Komplexiteten i denne særegne regeringsstruktur kan illustreres med, at der er ikke mindre end 19 adskilte undervisningsministerier. NP har altså som en del af apartheid skabt et kaotisk regeringsbureaukrati med overlappende ansvarsområder og finansiering, i hvilket alle aktiviteter gentages på tre-kammer/provins og 'hjemlande' niveau. Et nyt Sydafrika vil med andre ord overtage et vidt forgrenet og meget ineffektivt statsapparat.

1.3 Infrastruktur

Der er fortrinlige vej-, jernbane- og flyforbindelser mellem de største byer i Sydafrika og nabolandene såvel som til andre verdensdele. Der er ingen sejlbare floder, men derimod seks veludviklede ind- og udskibningshavne (Durban, Cape Town, Port Elizabeth, Richard's Bay, Saldanha og Mosselbai). Sydafrika har også sin egen handelsflåde, og luftfartsselskab (SAA) har ikke mindre end 80 større fly. Der er 765 brugbare lufthavne i landet, hvoraf ca. 150 er asfalterede, og også telekommunikationssystemet er veludviklet. Endelig er der omkring 20 større aviser med en gennemsnitlig oplagsstørrelse på over 1 million.

Energiforbruget per capita (3.340 kilowatttimer om året) ligger på højde med lande i Europa. Hovedparten af elektriciteten fremstilles af det statskontrollerede ESCOM, som i øjeblikket har en betragtelig overkapacitet. Næsten halvdelen af kulproduktionen går til elektricitet, og på grund af de lave kulomkostninger er elprisen blandt de laveste i verden. Alvorlige miljøproblemer er en af konsekvenserne heraf, og alternative energikilder vil blive nødvendige på i al fald lidt længere sigt.

Trods ESCOMs overkapacitet har to-tredjedele af boligerne i de sorte byområder ingen elektricitet, og næsten alle sorte landområder er uden el. Al den nævnte infrastruktur er desuden kraftigt koncentreret omkring de største by- og industrielle centre, hvor al økonomisk udvikling af betydning har fundet sted. Betingelserne på landet i Sydafrika er faktisk i mange henseender sammenlignelige med tilstandene andre steder i Afrika. Det sekundære (for slet ikke at nævne det tertiære) vejnet er f.eks. ringe og præget af dårlig vedligeholdelse.

Johannesburg, der ligger midt i PWV, er med sine mere end 4 millioner mennesker Sydafrikas største byområde. Mere end halvdelen af den industrielle produktion og handel foregår i PWV. Pretoria, som ligger bare 50 km fra Johannesburg, har mere end 1½ million indbyggere. Det er landets administrative center og provinshovedstad i Transvaal. Cape Town på Afrikas sydspids har også over 1½ million indbyggere. Denne by, der huser parlamentet, er desuden et vigtigt industrielt center og har den næststørste havn i landet. Durban på Natal's østkyst er den vigtigste havneby med næsten 1 million indbyggere, men hovedstaden i Natal er Pietermaritzburg. Hovedstaden i Orange Free State er Bloemfontein, der er såvel landbrugscenter som hovedsæde for Sydafrikas højesteret. Andre vigtige byer er Port Elizabeth, East London og Kimberley, alle i Cape provinsen.

1.4 Befolkning og sociale forhold

Sydafrikanske befolkningsdata er notorisk upålidelige, og sammenligninger over tid påvirkes af de kunstigt skabte grænser og massive befolkningsflytninger, apartheidstyret har gennemført. Det mest anvendte skøn viser imidlertid, at der var 38,4 millioner sydafrikanere i 1991, hvoraf 17 millioner (44%) boede i 'hjemlandene'. Den raceopgjorte fordeling var følgende: hvide (13,3%), farvede (8,6%), asiater (2,6%) og sorte (75,5%).

Den afrikanske befolkning består af et stort antal etniske grupper, hvoriblandt Zulu, Xhosa, Nord-Sotho, Syd-Sotho, Tswana og Shangaan/Tsonga er de største i nævnte rækkefølge. Den hvide befolkning er efterkommere af især hollandske og engelske nybyggere samt franske hugenotter, tyskere og i de senere år immigranter fra Europa og tidligere afrikanske kolonier. De vigtigste sprog i denne gruppe er afrikaans og engelsk, som begge er officielle sprog i Sydafrika. Religionen har spillet en vigtig rolle i Sydafrikas historie, og de mange forskellige kirker har bevaret stor indflydelse på landets sociale og politiske liv bl.a. gennem organisationer som Det Sydafrikanske Kirkeråd (SACC) og De Katolske Biskoppers Konference for Det Sydlige Afrika (SACBC).

Ca. 65% af den sydafrikanske befolkning opholder sig i byområderne (metropoler eller mindre byer), men mere end halvdelen af den sorte befolkning bor på landet. De er samtidig langt de fattigste. Selvom Sydafrika har en høj urbaniseringsgrad, forbliver landbrugsspørgsmål derfor af stor betydning. Dette understreges af, at medens den gennemsnitlige befolkningstæthed ligger på godt 30 indbyggere per km², er tætheden i de fire

TBVC stater helt oppe på henholdsvis 71, 48, 71 og 97. De største befolkningskoncentrationer i 'hjemlandene' findes i KwaZulu, Transkei, Bophuthatswana og Lebowa, som repræsenterer næsten 80% af 'hjemlandenes' befolkning. Derimod lever mindre end 60 tusinde hvide, asiater og farvede i 'hjemlandene'.

Det kan desuden bemærkes, at vandringer mod de fire største industriområder (PWV, Durban-Pinetown-Pietermaritzburg, det syd-vestlige Cape og Port Elizabeth-Uitenhage) er ved at antage faretruende dimensioner. Dette sættes yderligere i perspektiv af, at mens 80% af bybefolkningen bor i disse fire områder, udgør de kun 4% af det samlede sydafrikanske territorium.

Den samlede befolkning vokser med 2,6% om året, så fordoblingstiden er på 27 år; men mens den sorte befolkningsgruppe vokser med 3%, er den årlige vækst for de hvide helt nede på 0,7%. Befolkningssammensætningen er derfor under kraftig ændring. Dette har en række vigtige konsekvenser for fremtiden, især fordi den hvide 'befolkningspyramide' er rektangulær, mens strukturen i den afrikanske befolkning er pyramideformet med mange under 15 år. Husholdningernes størrelse varierer også ganske betragteligt. En kernefamiliestruktur med tre medlemmer er karakteristisk for de hvide. Derimod antager de afrikanske familier, som i gennemsnit har op mod seks medlemmer, en række forskellige former. Over 20% af disse husholdninger 'ledes' af kvinder, og på landet er tallet helt oppe på 60%. Mange mænd arbejder på kontrakt langt fra 'hjemmet', som kun sjældent besøges.

Racebestemte forskelle er også iøjnefaldende i forbindelse med såvel sundheds- som uddannelsesmæssige indikatorer. Spædbørnsdødeligheden var helt oppe på 66 per tusinde levendefødte i 1990. Dette er for det første meget højt i betragtning af Sydafrikas status som mellem-indkomstland. Men hertil kommer at denne indikator er fem gange så høj for sorte som for hvide, og der er også stor forskel mellem land og by. En børnedødelighed på 130 per tusinde er derfor blevet fundet i Transkei i 1980'erne. Dette svarer til niveauet i Etiopien i 1990. Hertil kommer f.eks. at den forventede levetid for hvide er 14 år længere end for sorte.

Trods meget betragtelige naturressourcer og betydelig økonomisk infrastruktur samt en årlig gennemsnitsindkomst på mere end 2.500 US\$, er Sydafrika således et dybt splittet land - af såvel politiske årsager som på grund af økonomiske og sociale uligheder. Sydafrika rangerer faktisk lavere end Mongoliet og Nicaragua ifølge UNDPs 'human development' indeks, og skønt Sydafrika ligger relativt højt sammenlignet med andre afrikanske lande, skyldes dette udelukkende de hvides meget høje købekraft. Den fysiske levestandard for millioner af sydafrikanere kan kun karakteriseres som trøstesløs.

Kapitel 2. POLITISKE FORHOLD

2.1 Baggrund

De første hvide kolonialister ankom til Cape Town i 1652, og samtidig med at de udviklede deres egen karakteristiske 'boer-identitet', bredte de sig efterhånden nordpå til det indre af det vestlige Cape. Her undertrykte de nemt det svage Khoisa folk, som blev udnyttet på det groveste. Cape Town blev imidlertid erobret af englænderne i 1795, og efterhånden som flere og flere englænderne ankom, rykkede boerne i en række store folkevandringer ('trek') ind i de centrale og østlige dele af landet. Her stødte de sammen med de magtfulde Bantu-folk (specielt Xhosaer og Zuluer), og en række blodige slag blev udkæmpet, inden boerne etablerede sig i Transvaal og Orange Free State.

Opdagelsen af diamanter og guld i PWV i henholdsvis 1867 og 1886 øgede spændingerne mellem boerne og englændere. En bitter krig blev resultatet, og efter englændernes sejr i 1902, blev de to boer-stater forenet med de to engelske kolonier (Cape og Natal). Sydafrika blev uafhængigt i 1910 under en forfatning, som gav de hvide næsten komplet politisk kontrol, og allerede i 1912 blev den Afrikanske Nationalkongres (ANC) grundlagt for med ikke-voldelige midler at arbejde for en forbedring af forholdene for den ikke-hvide befolkning.

Mange afrikanere blev i 1913 via lovgivningen forment adgang til jorden og tvunget ud i lønarbejde på usle betingelser. Yderligere forringelser af den ikke-hvide befolknings situation fandt sted i 1930'erne, og i 1948 overtog Nationalistpartiet regeringsmagten med udgangspunkt i et valgprogram, hvor apartheid var det centrale tema. Apartheid står for racemæssig adskillelse. NP 'opfandt' ikke hele det umenneskelige, diskriminerende sæt af bestemmelser, som udgjorde lovgrundlaget for apartheid; men deres gennemførelse blev strammet betydeligt, og en række nye love som bl.a. befolkningsregistreringsloven fra 1950 kom til. Fra 1959 begyndte desuden apartheids territoriale planer at tage form. 'Hjemlandene' blev etableret, og millioner af sorte blev tvangsforflyttet mellem 1960 og 1984.

I 1955 mødtes en række oppositions-grupper i Klipton og formulerede en Frihedserklæring, som blev grundlaget for den demokratiske kamp for et nyt Sydafrika. Apartheid-regimet reagerede skarpt, og i 1961 efter bl.a. en grusom masseakre i Sharpeville opgav ANC sammen med den mere yderliggående Panafrikanske Kongres (PAC) håbet om en fredelig overgang til demokrati og gik under jorden. ANC's leder Nelson Mandela blev imidlertid fanget og sad fængslet indtil den 11. februar 1990.

NP forsøgte uden held at indføre forskellige mindre reformer efter 1978. Samtidig blev det meget højre-orienterede Konservative Parti (CP) dannet, og det fascistiske Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB) gik frem. Et forbund af sydafrikanske fagbevægelser (COSATU) blev dannet i 1984, og COSATU indgår sammen med ANC og det Sydafrikanske Kommunistparti (SACP) i den massedemokratiske alliance, der har været i front i kampen mod apartheid i 1980'erne. I det politiske centrum blev det Demokratiske Parti (DP) dannet i 1989 for at fjerne apartheid med lovlige midler. En anden fagforening af en vis betydning er NACTU, og blandt andre politiske bevægelser kan nævnes det stærkt Zulu-etnisk

orienterede Inkhata Frihedsparti (IFP) under ledelse af Mangosuthu Buthelezi og en række mindre partier med basis i farvede og asiatiske befolkningsgrupper.

2.2 Forhandlingsprocessen og forfatningsspørgsmål

Efter en krise i NP i 1989 overtog F.W. de Klerk præsidentembedet og ledelsen af partiet. Han bekræftede straks Nationalistpartiets opbakning til princippet om racebestemt repræsentation i parlamentet; men efter internationalt pres og en serie forhandlinger med den endnu fængslede Nelson Mandela blev denne frigivet efter de Klerks historiske åbningstale i parlamentet den 2. februar 1990, hvor over 30 politiske organisationer (inklusive SACP) blev lovliggjort. De centrale apartheidlove blev også ophævet i 1991; men forhandlingerne om et nyt Sydafrika tog først for alvor fart, da ANC foreslog en fler-parti konference.

Disse såkaldte CODESA-forhandlinger om et demokratisk Sydafrika startede derfor i december 1991 med underskrivelsen af en fælles hensigtserklæring, der dog ikke kunne accepteres af IFP og Bophuthatswana. Desuden boykottede yderligtgående partier på højre- og venstrefløjene CODESA. Det var med denne baggrund og på grund af vanskeligheder ved forskellige suppleringsvalg til parlamentet, at de Klerk i marts 1992 udskrev en 'hvid' folkeafstemning om forhandlingsprocessen. Han fik klar støtte til den førte reform-politik, men kunne så ikke modstå fristelsen til at overspille sine kort. CODESA II brød derfor sammen i maj på trods af, at der var blevet opnået enighed om grundlaget for bl.a. et regerende overgangsråd (TEC). TECs opgave skulle efter planen have været at kontrollere regeringsarbejdet i den første overgangsfase og at forberede og gennemføre frie og demokratiske valg til en grundlovsgivende forsamling. Efter endnu en tragisk massakre i Boipatong i juni besluttede ANC desuden at ty til strejker og masseaktioner for at understrege alvoren i sine krav, og den politiske kamp mellem NP og ANC skærpedes.

CODESA IIs sammenbrud vakte dyb skuffelse såvel indenlands som internationalt. Tilbageslaget var dog set i tilbageblik en logisk konsekvens af de modsatrettede interesser, ANC og NP repræsenterer. De to parter forfatningsforslag, som blev fremlagt i henholdsvis april og september 1991, afspejler dette. Der er især to grundlæggende områder, som skiller parterne. Det drejer sig for første om graden af centralisering i et nyt Sydafrika og for det andet om mindretalsgruppers beskyttelse og indflydelse. ANC ønsker i princippet en stærk enhedsstat baseret på flertalsstyre, som betragtes som en forudsætning for stabilitet og nødvendig for på effektiv måde at rette op på apartheids økonomiske og sociale arv. Et yderligere perspektiv på det regionale spørgsmål er, at det vedrører reintegrationen af 'hjemlandene' i et nyt, forenet Sydafrika. Dvs. det drejer sig om hele magtgrundlaget for despotiske 'hjemlande-ledere' som Mangosuthu Buthelezi i KwaZulu og Lucas Mangope i Bophuthatswana.

NP fortolker demokrati-begrebet anderledes end ANC og har hidtil stræbt efter grundlovssikret magtdeling og en betragtelig decentralisering til regionalt og lokalt niveau for derigennem at sikre den hvide gruppes fortsatte kontrol. ANC har på sin side gentagne gange understreget, at det ikke ønsker sort dominans af hvide. Mindretalsbeskyttelse opfattes som en grundlæggende menneskeret, der skal sikres i forfatningen og gennem en adskillelse af den udøvende, den dømmende og den lovgivende magt.

2.3 Menneskerettigheder, kvindernes situation og volden

De grundlæggende love, på hvilke apartheid blev bygget, står i skærende kontrast til de principper, som udtrykkes i FN-pagterne om borgerlige, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder samt konventionerne om kvinde- og racediskrimination. Manglende respekt for menneskerettighederne har altså været en del af det 'retslige' system i Sydafrika. Det er imidlertid ikke kun på dette principielle plan, at åbenbare brud på menneskerettighederne har fundet sted.

Drabet på den fængslede studenterleder Steve Biko vakte det internationale samfunds afsky og vrede i 1976; men han var, som dokumenteret af f.eks. Amnesty International, blot én ud af mange, som apartheid udsatte for systematisk tortur og vold med døden til følge. Det er i denne sammenhæng betegnende, at Sydafrika ifølge det såkaldte 'human freedom index', som UNDP offentliggjorde i 1991, kun opfyldte tre ud af de 40 anvendte indikatorer. Det kan desuden bemærkes, at der foreligger solid dokumentation for, at brud på menneskerettighederne er fortsat efter februar 1990. De politiske fanger og sikkerhedsstyrkernes fremfærd har f.eks. været meget følsomme emner i forhandlingsprocessen.

Nationalistpartiet har kraftigt understreget, at det ønsker at begrænse det offentliges ansvar i et nyt Sydafrika til et minimum, og at den private ejendomsret skal beskyttes. ANC har et langt bredere syn på menneskerettighederne og mener, at statens ansvar for dets borgere ikke blot bør omfatte politiske, men også sociale og økonomiske rettigheder. ANC ønsker herudover indført særlig lovgivning for at beskytte kvindernes rettigheder i det sydafrikanske samfund, som er ualmindelig patriarkalsk i enhver henseende.

Kønsrelationer og kvindernes situation i Sydafrika blev diskuteret i en særlig arbejdsgruppe under CODESA. Det fremgik, at lovgivningen blev forbedret noget i 1980'erne, men de fleste ændringer gælder ikke med tilbagevirkende kraft. Dvs. mange sydafrikanske kvinder er endog meget langt fra ligestilling. De kan ikke selvstændigt underskrive kontrakter eller købe og sælge ejendom uden deres mands tilladelse, og en stor - omend faldende - andel af de afrikanske kvinder er gift efter traditionel skik, hvilket medfører yderligere diskrimination. Seksuel vold er også udbredt. Lovmæssige forandringer er således nødvendige, men det må huskes, at det fundamentale problem forbliver at forandre herskende holdninger og værdinormer, som henviser kvinderne til en underordnet stilling, og som ofte gør ægteskab til den eneste mulighed for at få adgang til status og ressourcer.

Politisk inspireret vold i Sydafrika kostede fra 1985 til 1989 ca. 5.400 mennesker livet. Volden har været udbredt i Natal siden midten af 1980'erne, og i 1989 fandt mere end 90% af dødsfaldene sted i denne provins, der er hjemsted for Inkatha. I 1990 spredte volden sig imidlertid til Witwatersrand, som følge af IFPs ønske om at udvide sin magtbasis, og mens der i Transvaal kun døde 54 personer som følge af politisk vold i 1989 voksede tallet i 1990 til ikke mindre end 1.500. Samtidig tog volden til i Natal, så det samlede antal døde i 1990 kom helt op på 3.700. Efter et fald i 1991 forværredes billedet igen i begyndelsen af 1992 og bidrog på afgørende vis til CODESAs sammenbrud.

Årsagerne til volden er mange og komplicerede, og selve volden tager mange former. Den har endog fået etniske overtoner med IFPs bitre beskyldninger om, at ANC er en Xhosa-domineret bevægelse, drevet af had til Zuluerne. Politisk kamp finder naturligvis sted mellem det progressive ANC og den konservativt orienterede IFP bevægelse; men det ville være en misforståelse at fortolke en af voldens konkrete udtryksformer som en fundamental årsag. De egentlige grunde ligger primært gemt i de økonomiske og politiske uligheder, som apartheid har skabt. Sociale spændinger og vold er en logisk - og uundgåelig - konsekvens af økonomisk forarmelse, stigende arbejdsløshed og en pinefuld kamp om knappe ressourcer og jobs.

Hertil kommer at den hvide minoritet i Sydafrika i årtier har anvendt statsmagten aktivt til at undertrykke andre befolkningsgrupper. Politiet og hæren er blevet mobiliseret mod 'de sorte' og trænet i at udnytte sociale spændinger. Apartheid regimet etablerede særlige kommandogrupper og bidrog på afgørende vis til den herskende voldsmentalitet og mangel på respekt for liv. Staten har også medvirket til at nedbryde familiestrukturen blandt afrikanerne og forvredet såvel adfærds- som bosætningsmønstre. For at overleve har sorte i stort antal - specielt unge mænd - været nødt til at vandre fra landet og søge arbejde i byerne. Her er de blevet tvunget til at bo i bl.a. de såkaldte 'herberger' kun for mænd, som ligger klods op ad mere etablerede bymæssige bebyggelser, hvor befolkningen har andre sociale normer end de tilflyttende.

Fjendtlighed - mord, voldtægt og andre kriminelle handlinger - kan uafhængigt af etniske tilhørsforhold nemt bryde ud i lys lue under betingelser som de ovennævnte, og modsætningerne behøver kun ringe manipulation for at komme ud af kontrol. Apartheid regimet og dets politi- og sikkerhedsstyrker har sammen med IFP udnyttet dette for at afspore reformprocessen. Kun en koncentreret indsats kan derfor dæmme op for volden. På trods af dette har de Klerks regering været tøvende overfor at gribe ind, og aktive skridt i den rigtige retning er kun kommet efter stort pres fra interne såvel som internationale aktører.

2.4 Fremtidsperspektiver

Det dødvande, i hvilket Sydafrika befandt sig efter CODESAs sammenbrud, var uhyre farligt. Mødet i FNs Sikkerhedsråd i juli 1992, det efterfølgende besøg i Sydafrika af Generalsekretærens særlige udsending, placeringen af freds-observatører i landet og internationale eksperters bidrag til arbejdet i den såkaldte Goldstone kommission har derfor været positive og konstruktive udtryk for verdenssamfundets bekymring over forholdene i Sydafrika. Denne internationalisering bør fortsætte for at sikre, at forhandlingerne bringes til en fornuftig afslutning, og volden begrænses.

Der har i hele perioden siden midten af 1992 været bilaterale kontakter mellem ANC's og NP's forhandlere, og med en aftale fra 26. september lykkedes det at genskabe en vis forståelse og basis for et forbedret forhandlingsklima mellem de to parter. September-aftalen understregede for det første behovet for en demokratisk valgt grundlovsgivende forsamling, og der udtrykkes også enighed om behovet for mekanismer til at bryde ud af fastlåste situationer. Aftalen viser endvidere, at der fortsat er en relativ høj grad af enighed om overgangsarrangementets mere tekniske udformning, omend der hersker en vis uenighed, om dette råd skal have udøvende eller blot rådgivende magt. Dette er positive faktorer, som sættes i relief af, at de to parter er opmærksomme på, at de behøver hinanden. Det erkendes,

at det langsommelige politiske spil ikke kan sammenlignes med et nul-sumsspil, hvor parterne vil blive enten tabere eller vindere. Alle vil tabe, hvis en acceptabel kompromis-løsning ikke findes.

Håbet om en lysere fremtid fik desuden fornyet næring omkring årsskiftet 1992-93. Præsident de Klerk, som i anden halvdel af 1992 mistede meget af sin troværdighed på grund af de fortsatte sikkerhedsskandaler, opgav ideen om at skabe et alternativt flertal udenom ANC og erkendte nødvendigheden af en fast plan for overgangen til demokrati. En anden positiv faktor er ANC's stigende erkendelse af, at en vis involvering af det hvide mindretal er nødvendig på regeringsniveau for at sikre et effektivt overgangsarrangement. ANC kan ikke uden videre overtage magten og regere alene, dertil er det sydafrikanske samfund for sammensat og kompliceret. De to hovedaktører kan altså i en vis forstand siges at være rykket hinanden nærmere, og forhandlingsklimaet er nu positivt.

Det er på denne baggrund ikke ubegrundet at være forsigtig optimist, og de seneste meldinger tyder da også på, at flerpartiforhandlinger snart kan indledes med henblik på etablering af et TEC lignende overgangsråd omkring midten af 1993. Herefter skulle det være muligt at afholde valg til en grundlovsgivende forsamling og et overgangsparlament enten inden udløbet af 1993 som krævet af ANC eller i starten af 1994 som foreslået af NP. Når dette er på plads, skulle der være åbnet op for en ny grundlov, en ny regering, der eventuelt i starten vil blive en national samlingsregering, og forhåbentlig en ny og bedre fremtid.

Simple forudsigelser bør imidlertid undgås. Mange fundamentale spørgsmål forbliver ubesvarede, og det er oplagt, at reformprocessen under alle omstændigheder vil blive vanskelig. Politiske fremskridt kommer ikke automatisk, og en varig løsning på den vold, som har sine rødder i kampen for at overleve, forudsætter en kombination af økonomisk vækst og passende socio-økonomisk politik. At nå til enighed om en sådan politik, som tager højde for Sydafrikas helt særlige økonomiske og sociale forhold, vil blive svært.

Kapitel 3. ØKONOMISKE OG SOCIALE FORHOLD

3.1 Makroøkonomisk situation

Sydafrika er, som det fremgik af kapitel 1, geografisk set et stort land. Det samme gælder ikke for økonomien, når bruttonationalproduktet (BNP) anvendes som målestok. Faktisk er det sydafrikanske BNP på kun godt US\$ 90 milliarder om året. Det er mindre end Danmarks. Sydafrika er dog en regional sværvægter. Sydafrikas BNP er ca. tre gange så stort som SADCC landes samlede BNP. Sydafrika er desuden registreret i Verdensbankens gruppe af højere mellem-indkomstlande med en gennemsnitsindkomst på godt US\$ 2.300.

De vigtigste sektorer målt ved deres bidrag til BNP er forarbejdningsindustrien på ca. 25%. Herefter følger finansielle tjenesteydelser mv. samt offentlig administration og forsvar med hver 15%. Endelig udgør handel, minedrift samt landbrug, skovbrug og fiskeri henholdsvis 14%, 10% og mindre end 5% af BNP. Minedriften og landbruget er dog meget vigtigere for økonomien, end BNP indikatoren angiver. De to sektorer dominerer landets eksport og leverer råvarer til forarbejdningsindustrien. Desuden er en meget stor del af arbejdsstyrken beskæftiget med landbrug.

Import og eksport svarer til mere end halvdelen af BNP. Guld udgjorde næsten en tredjedel af den samlede eksport i 1991, og andre mineralske produkter, metaller og kemiske produkter bidrog med over 30%. Andre varer repræsenterede derfor mindre end en tredjedel. Maskiner er den vigtigste importartikel med 29%, efterfulgt af transportudstyr (13%) og kemikalier (11%). Den sydafrikanske økonomi kan altså karakteriseres som lille og åben, og den er meget afhængig af en konjunkturfølsom råvareeksport. Desuden er importerede kapitalgoder af afgørende betydning for det indenlandske aktivitetsniveau.

Den sydafrikanske økonomi var fuld af dynamik i 1950'erne og 1960'erne. Væksten lå på ca. 5% om året; men i 1973-74 skete et skift. Væksten nåede i slutningen af 1980'erne helt ned under 2% om året, og tages der højde for befolkningsvæksten, er produktionen faktisk faldet med 1,5% om året i det sidste tiår, og gennemsnitsindkomsten er i dag 15% mindre end i 1975. Hvad værre er - nedgangen fortsætter, og der er ingen umiddelbare tegn på forbedring. De seneste opgørelser viser, at der var tale om nul-vækst i 1992, og udviklingen er blevet langt mere påvirkelig overfor den internationale økonomis stød. En ny regering vil derfor stå overfor den vanskelige opgave at skulle reaktivere en stagnerende økonomi.

Der er flere kilder til de økonomiske problemer, som kommer tydeligt til udtryk i den indenlandske opsparring, investeringerne, beskæftigelsen og produktiviteten. Disse økonomiske indikatorer viser bl.a., at hverken kapitalapparatet eller arbejdsstyrken udnyttes i blot rimelig grad. Kapitalapparatet blev desuden både mindre og ældre i 1980'erne, og forbruget steg mere end BNP, så de fremtidige vækstmuligheder blev undergravet. Desuden har sammensætningen af den indenlandske opsparring ændret karakter, så den nu stort set stammer fra nogle få store privat selskaber, som uden tvivl vil modsætte sig en ny regerings forsøg på indblanding i deres dispositioner.

Samtidig hermed er Sydafrika i en voksende arbejdsmarkedskrise. Ca. 40% af arbejdsstyrken er nu uden beskæftigelse i den formelle, etablerede sektor, sammenlignet med 19% i 1970, og kun én ud af hver 10 nyankomne til arbejdsmarkedet finder beskæftigelse. De eneste

moderne sektorer, hvor beskæftigelsen er steget siden midten af 1970'erne, er de centrale regeringskontorer, den lokale administration i 'hjemlandene' og den finansielle sektor. Opbygningen af apartheid-regimets administrative kontrolsystemer har altså skabt flere jobs, men denne stigning er blevet mere end ophævet af kraftige fald i de direkte produktive sektorer. En ny regering skal altså ikke blot skaffe beskæftigelse til de mange nye, som vil komme ind på arbejdsmarkedet i takt med den relativt høje befolkningsvækst, men også til dem der blev efterladt med beskæftigelsesproblemer af apartheid.

Den offentlige sektors budgetter har konstant været i underskud siden 1970, og ekspansionen på udgiftssiden har især omfattet de løbende udgifter, som steg fra 19% af bruttonationalproduktet i 1980/81 til over 30% i 1989/90. Den allerede omtalte øgning i antallet af offentligt ansatte er ét aspekt heraf, men hertil kommer stigende rentebetalinger og militærudgifter. Sidstnævnte er faldet på det seneste, men det bør ikke overses, at de steg fra 2% af bruttonationalproduktet i 1970 til ca. 4% i 1980'erne. Dette medførte bl.a., at de offentlige investeringer blev beskåret kraftigt op gennem 1980'erne. Det gik ud over infrastrukturen, som ikke blev vedligeholdt. Realiseringen af apartheid-regimets nationale og regionale politiske og militære mål har altså været med til at underminere det fremtidige vækst-grundlag.

Hertil kommer dels at den sydafrikanske inflation, der var på 4% om året i 1960-73, siden da har ligget på ca. 15%, og at det fremtidige skattegrundlag vil blive klemmt sammenlignet med tidligere som følge af problemer i guldminesektoren. Guldproduktionen har vist faldende tendens siden 1970, og mens denne sektor bidrog med over 27% af den offentlige sektors indtægter i 1980/81, var denne andel i 1989/90 faldet til godt 2%. En fremtidig regering vil derfor arve en økonomi med indbyggede inflationære tendenser, hvor de offentlige udgifter må udvides med forsigtighed, hvis negative effekter på de makroøkonomiske balancer og landets konkurrenceevne skal undgås.

3.2 Socio-økonomi og regionale uligheder

Det er ikke blot den makroøkonomiske situation, som giver anledning til bekymring. Sydafrika har en af de mest ulige indkomstfordelinger. Den gennemsnitlige månedlige indkomst for hvide husholdninger lå på omkring 3.300 rand (dvs. ca. 6.600 kr.) i 1990, mens en typisk sort husholdning kun tjente ca. 15% af dette beløb. Desuden er den 'rige' gruppe relativt større i Sydafrika end i andre u-lande (ca. 20-25% mod normalt kun nogle ganske få procent). Der bliver derfor endnu mindre tilbage til de fattigste. Indkomstulighederne er desuden stigende indenfor de forskellige racegrupper. Både de fattigste sorte og de fattigste hvide er blevet yderligere marginaliserede i 1980'erne, og voksende uligheder mellem den formelle og den uformelle sektor bærer kimen til fremtidige kriser i sig.

Indkomstulighederne er dels et resultat af race-bestemt offentlig indgriben i faktorprisdannelsen, og det forhold at mange jobs har været forbeholdt de hvide. Men hertil kommer den ekstremt ulige fordeling af indkomstskabende aktiver. Apartheid regimet gennemtvang med magt en jordfordeling, hvor blot 50.000 hvide farmere kontrollerer næsten 70% af jorden, mens 1,3 millioner afrikanske farmere må nøjes med godt 13%. De hvide farmere ejer desuden langt den bedste jord, og modtager ca. 50 gange mere i offentlig støtte end de sorte. Den ulige jordfordeling har bidraget til den allerede omtalte overbefolkning i

'hjemlande' som Venda, Transkei og Ciskei. De miljømæssige konsekvenser heraf omfatter truende jorderosion, overgræsning og vandforurening.

Ikke blot jordfordelingen, men også magten over de private virksomheder er meget koncentreret. Blot seks selskaber (Anglo American, Rembrandt, South African Mutual, Sanlam, Liberty Life og Anglovaal) kontrollerer ikke mindre end 86% af de aktier, der er registreret ved Johannesburgs børse. De private selskabers stigende kontrol over den indenlandske opsparing blev omtalt ovenfor, men hertil kommer at de administrerer betragtelige formuer og finansielle ressourcer. Denne magtkoncentration er overvældende i enhver international sammenligning.

Apartheidstyrets offentlige sektor har gennem sammensætningen af sine udgifter på afgørende vis bidraget til at etablere, fastholde og uddybe ulighederne i Sydafrika. I midten af 1980'erne lå de sociale udgifter for en hvid på mere end tre gange gennemsnittet for hele befolkningen. Hvide børn går i gennemsnit i skole i 12 år, men det tilsvarende tal for sorte er på kun fem år. Der var én lærer for hver 17 hvide børn i 1989, men kun én lærer til hver 39 sorte børn. Dette har på afgørende vis været med til at underminere apartheid-regimets stabilitet og legitimitet.

Udover de racebetingede uligheder vil en kommende demokratisk valgt regering blive konfronteret med betragtelige regionale skævheder. De fattigste områder ligger i det nordlige Transvaal, KwaNatal, det østlige Cape og i Orange Free State, hvorimod Witwatersrand og det vestlige Cape ligger i toppen. Under normale omstændigheder må en vis regional ulighed naturligvis forventes, da ressourcerne sjældent er ligeligt fordelt. Det problematiske i Sydafrikas tilfælde er, at absurde racebaserede love har begrænset folks bevægelsesfrihed og ført til såvel ekstraordinært høj ulighed som en økonomisk set særdeles uhensigtsmæssig fordeling af arbejdskraften.

Når ulighederne i det sydafrikanske samfund analyseres, må det understreges, at forskellene mellem land og by er om muligt endnu mere iøjnefaldende end mellem de forskellige administrative regioner. Kun 5-10% af BNP kommer fra 'hjemlandene', hvor den gennemsnitlige årlige indkomst ligger på et beløb svarende til ca. 750 kr. Faktisk har over 80% af den sorte landbefolkning en indkomst, der ligger under den officielle fattigdomsgrænse med kvinder, børn og gamle som de klart mest udsatte grupper. Hvis denne gruppes indkomst blev lagt til grund, ville Sydafrika altså høre til blandt de fattigste u-lande. Til sammenligning kan nævnes, at gennemsnitsindkomsten i de fire metropoler ligger på ca. 13.000 kr.

Den faretruende vandring til byerne, der er en følge af de umenneskelige levevilkår på landet, og som løber op i hundreder af tusinder om året, vil blive et stort problem for en ny regering. Byerne er nemlig slet ikke indrettet på at absorbere så mange tilflyttere, da den herskende politik gennem årtier har været baseret på en antagelse om, at de sorte hører til i 'hjemlandene'. Vandringsproblemetets nøjagtige omfang kendes ikke, men det kan bemærkes, at over 7,5 millioner sydafrikanere allerede nu lever i 'shacks' af helt uacceptabel standard i byområderne, og der etableres næsten 160.000 nye 'shacks' om måneden. Dette sammenholdt med Sydafrikas allerede høje urbaniseringsgrad er en eksplosiv arv efter apartheid.

3.3 Vigtige sektorer

En af nøglerne til at forstå Sydafrikas vækstforløb skal søges i landets guldindtægter. Disse muliggjorde nemlig et storstilet forsøg på at opbygge en indenlandsk forbrugsindustri til fordel for det hvide befolkningsmindretal. Denne strategi blev allerede igangsat i midten af 1920'erne ved hjælp af import-substituerende økonomisk politik. Hjemmemarkedet blev beskyttet med kvantitative indgreb og told, og industriproduktionen voksede som følge heraf voldsomt efter 2. verdenskrig. I 1970'erne begyndte kapitalintensiteten imidlertid at stige kraftigt. Dette skyldtes for det første faldende effektivitet i udnyttelsen af kapitalapparatet i lyset af den manglende konkurrence fra udlandet, men hertil kom en politisk motiveret (strategisk) begrundet udvidelse af den meget kapitalkrævende produktion af våben, jern og stål samt petro-kemiske produkter mv. Det er på denne baggrund ikke overraskende, at væksten i BNP og stigningen i beskæftigelsen i den formelle sektor måtte gå i stå, specielt når der tages hensyn til den ulige fordeling af formuer og indkomster, der effektivt begrænsede de sortes købekraft. Industrien er derfor i krise, og kun papir, drikkevarer og tobak havde årlige vækstrate på over 2,5% mellem 1981 og 1989.

De vigtigste forarbejdede varer i 1991 var fødevarer og kategorien 'andre kemiske produkter', som begge udgjorde 14% af den totale produktion. Biler, jern og stål, metalvarer, papir, drikkevarer og elektrisk udstyr spillede også en vigtig rolle med ialt 43%, mens de resterende ca. 30% af industriproduktionen var fordelt på ikke mindre end 18 forskellige varekategorier. Den store koncentration i industrien kan illustreres med, at ca. 40% af arbejdskraften er ansat i blot 10 virksomheder.

Det er ikke kun i den moderne industrisektor, at Sydafrika står overfor store strukturelle vanskeligheder. Det samme er tilfældet for landbrugssektoren. Denne sektors makroøkonomiske betydning faldt fra 20% af BNP i 1920 til 9% i 1965, og ligger nu som nævnt på ca. 5%. Et sådant fald behøver ikke i sig selv være udtryk for problemer, da det er almindeligt, at landbrugssektorens relative betydning falder i udviklingsprocessen. Men i Sydafrika er dette meget langt fra hele forklaringen, og forskellene mellem den traditionelle, tilbagestående del af økonomien og den moderne sektors produktionsstruktur og -niveau er om muligt endnu mere udpræget end i andre u-lande.

Apartheid har på den ene siden ganske enkelt undermineret produktionen i de 'traditionelle hjemlande', og de massive folkeflytninger har på drastisk vis ændret befolkningens tilhørsforhold til jorden. Stort set ingen lever mere af landbrug alene. De fattigste 10% af Sydafrikas befolkning får f.eks. ca. 40% af deres indkomst via overførsler fra familiemedlemmer i byerne. Hertil kommer at mens den største del af arbejdsstyrken befinder sig i 'hjemlandene', kommer den største del af landbrugsproduktionen fra relativt moderne, kommercielle farme, der ejes af hvide. På deres farme produceres en lang række varer, specielt kvæg og kvægprodukter, men også majs, frugt, sukker, grøntsager og hvede. Kvæg- og kvægprodukter har fået stigende betydning, mens majs og andre kornafgrøder er gået tilbage de sidste 10 år.

Den kommercielle landbrugssektor er også ude i sin dybeste krise siden 1930'erne. Denne kommer til udtryk i landmændenes stigende gældsproblemer, stagnerende produktivitet og manglende konkurrencedygtighed. Dertil kommer at sektoren ikke har vedligeholdt sit kapitalapparat de sidste to årtier på trods af betragtelig statsstøtte. Krisens rødder skal dels søges i tidligere tiders uøkonomisk høje investeringsniveau, som apartheid-styret fremmede

gennem sin landbrugspolitik. Lav (negativ) realrente og nem låneadgang var blot to af midlerne hertil. En ufavorabel udvikling i bytteforholdet og en gradvis formindskelse af statsstøtten gennem højere rente mv. har i 1980'erne i stigende grad udsat farmerne for markedskræfternes indflydelse og igangsat store strukturelle ændringer. Men disse er langt fra overstået. En fremtidig regering vil desuden komme til at stå overfor et magtfuldt system af 'marketing boards' og private firmaer.

Minedrift er som allerede påpeget af central betydning i Sydafrika, men produktionen af guld lå i 1991 på kun 60% af niveauet 20 år tidligere. Mange miner er om ikke tømte, så dog fuldt udnyttet ved de aktuelle priser, og faldet i den internationale guldpris har ramt industrien hårdt. Produktionen af diamanter er også faldet, så trods minesektorens strategiske betydning, tyder alle prognoser på, at det i de kommende år vil blive nødvendigt at fyre flere hundrede tusinde minearbejdere.

3.4 Sammenfatning

Import-substituerende industrialisering koblet med udnyttelsen af billig sort arbejdskraft var kernen i apartheid-systemets økonomiske plan. Det var samtidig hensigten, at Sydafrika skulle udvikle sig til et politisk og økonomisk magt-centrum i det sydlige Afrika. Strategiske snarere end økonomiske overvejelser kom derfor i første række. Absurde racebaserede love hindrede en effektiv brug af landets økonomiske ressourcer, og 'dampen gik af lokomotivet' allerede i begyndelsen af 1970'erne. I stedet for at koncentrere sig om at vende denne tendens og udvikle landet, besluttede apartheid-regimet at forstærke sin undertrykkelse af den sorte befolkning og at anvende store ressourcer på et destruktivt, militær-engagement i regionen. Konsekvensen blev social og økonomisk stagnation og sammenbrud, ikke blot i nabolandene, men også for Sydafrika selv.

Sydafrika lider derfor i dag ikke blot af forbigående økonomisk tilbagegang, men af fundamentale strukturelle skævheder, som vil blive en alvorlig hæmsko for en fremtidig regerings muligheder for at manøvrere. På trods af den fulgte import-substitutionsstrategi forbliver Sydafrika en meget åben økonomi, og landet er uhyre afhængig af vestlig teknologi som en direkte konsekvens af det produktions- og efterspørgselsmønster, den ulige indkomst- og formuefordeling har givet anledning til. En lille minoritet nyder en materiel levestandard på linie med de mest udviklede lande i verden, mens resten af befolkningen lever i meningsløs fattigdom, uden andel i økonomien og adgang til selv de mest grundlæggende sociale ydelser.

En ny regering vil altså overtage en tung arv efter apartheid, hvis enkelte elementer bl.a. omfatter (i) en industrisektor som ikke er internationalt konkurrencedygtig; (ii) en udslidt kapitalbeholdning, som ikke umiddelbart er teknologisk egnet til at gøre brug af de mange arbejdsløse eller til at producere de varer, som befolkningens flertal behøver; (iii) et landbrug i dyb krise; (iv) en ineffektiv og fjendtligt indstillet offentlig administration; (v) en alvorlig mangel på veluddannet arbejdskraft som følge af apartheids bevidste underudvikling af de menneskelige ressourcer; og (vi) en koncentration af økonomisk magt og kapital, der er så overvældende, at en ny regering ikke kan undgå at komme til at tage stilling til, hvorledes kontrollen med 'big business' kan demokratiseres, uden at det påvirker investeringslysten. Apartheid har med andre ord bragt Sydafrika på randen af sammenbrud, hvor sociale uligheder og ustabilitet truer med at underminere grundlaget for økonomisk fremgang og vice versa.

Kapitel 4. UDVIKLINGSSTRATEGI OG ØKONOMISK POLITIK

4.1 Indledning

De politiske ændringer, der er i gang i Sydafrika, er blevet fulgt op af en kontroversiel debat om fremtidens økonomiske politik og udviklingsstrategi. Umiddelbart efter Nelson Mandelas løsladelse blev der næsten udelukkende fokuseret på fordele og ulemper ved henholdsvis privatisering og nationalisering. Men det er nu almindeligt accepteret, at de centrale emner i virkeligheden drejer sig om, hvorledes vækst- og fordelingsmæssige målsætninger kan bringes i overensstemmelse med hinanden. Alle aktører fremhæver, at vækst er nødvendig; men der er ikke enighed om, hvorledes en vedvarende vækstproces, der tager såvel interne som eksterne begrænsninger i betragtning, skal fremmes.

Der kan identificeres tre overordnede tilgange til denne problemstilling: (i) vækst med 'nedsivning', (ii) vækst med omfordeling, og (iii) vækst gennem omfordeling. De to første synsvinkler, der lægger vægt på økonomiens udbudsside, afspejler henholdsvis den nuværende regerings og erhvervslivets opfattelser. 'Vækst gennem omfordeling', der lægger større vægt på økonomiens efterspørgselsside og de fattiges behov, dækker derimod meninger, som kan siges at have sit udspring i den massedemokratiske bevægelse i bred forstand. De nævnte udviklingsperspektiver afspejler ikke blot det sydafrikanske samfunds meget splittede natur. Forskellige opfattelser af økonomiens virkemåde spiller også ind.

Sydafrikas udviklingsmæssige situation er desuden præget af en intens strid om kontrollen over ressourcerne og selve udviklingsprocessens natur, og der hersker en iøjnefaldende grad af uafklarethed på alle niveauer. Apartheids strukturer og institutioner er enten på sammenbruddets rand eller er allerede holdt helt op med at virke, og alle aktører higer efter at skabe et ståsted for sig selv i det fremtidige Sydafrika. De midler, der bringes til anvendelse for at realisere dette mål er ofte af tvivlsom art, og muligheden for totalt kaos truer i baggrunden.

4.2 Hovedaktører

Statsmagten

Den nuværende regering har ikke offentliggjort en samlet udviklingsplan, men det er klart, at det grundlæggende synspunkt er, at der ikke er noget fundamentalt galt med økonomien. Den aktuelle krise opfattes som midlertidig, og i hovedsagen forårsaget af internationale sanktioner og en utilstrækkelig økonomisk politik. Det argumenteres, at afviklingen af apartheid som politisk system vil føre til en genetablering af væksten, der gradvis og automatisk vil komme de fattige befolkningsgrupper til gavn. Særlige indgreb til fordel for de fattige betragtes som stort set unødvendige. Den sydafrikanske Nationalbank (SARB) har f.eks. klart understreget behovet for at tage udgangspunkt i filosofien om det frie markeds fordele, og der lægges vægt på finanspolitisk disciplin og strukturelle reformer, der skal mindske den offentlige sektors rolle i økonomien.

Nationalistpartiet og den nuværende regering har dog også erkendt, at deres manglende legitimitet hos befolkningsflertallet har undermineret statsapparatets kontrollerende og

styrende indflydelse. Der er derfor i de senere år gjort forskellige forsøg på at omforme den økonomiske politik og dreje en række statsinstitutioner i en mere udviklingsorienteret retning. Disse tiltag er som hovedregel blevet afvist af Sydafrikas sorte befolkningsflertal, der opfatter dem som fortvivlede forsøg på at vinde en vis sympati inden overgangen til et demokratisk styre. Korruptionsskandaler i det nu opløste departement for udviklingsbistand og statsmagtens manglende evne til at udnytte de tildelte midler i overensstemmelse med erklærede hensigter har bidraget til denne opfattelse.

Som en del af apartheids institutionelle struktur er der desuden i årenes løb blevet etableret en række organisationer, der hovedsagelig har opereret i de underudviklede 'hjemlande'. Det drejer sig om f.eks. Udviklingsbanken for Det Sydlige Afrika (DBSA) og Den Uafhængige Udviklingstrust (IDT) samt om ikke mindre end 14 udviklingsselskaber. Disse kontrollerer tilsammen ganske betydelige finansielle og tekniske ressourcer; men det er endnu uklart, hvad deres mere præcise rolle vil blive i fremtiden. Nogle af dem som f.eks. Selskabet for Udvikling af Småvirksomheder (SBDC) vil oplagt ikke være i stand til at imødekomme en fremtidig demokratisk regerings ønsker. På den anden side må det bemærkes, at specielt DBSA har givet udtryk for meninger, som klart afviger fra f.eks. den sydafrikanske Nationalbanks udtalelser. DBSA har desuden været aktiv i en række af de udviklingsfora, som vil blive omtalt i afsnit 4.4

Den private sektor

Involveringen af den private sektor i udviklingsorienterede aktiviteter har i almindelighed været begrænset, og indtil for nylig var Urban Foundation (UF), som blev etableret efter urolighederne i 1976 i de sorte byområder ('townships'), klart den vigtigste private institution på dette område. Der er imidlertid kommet andre til. En række store virksomheder etablerede i 1989 bl.a. en konsultativ analytisk gruppe bestående af forretningslivets topfolk, der går under betegnelsen 'Consultative Business Movement' (CBM). CBM deltager i den samfundsøkonomiske og politiske debat og søger at fremme forretningslivets interesser, og CBM har også etableret et privat finansieret udviklingskonsortium. Organisationer, som mere direkte repræsenterer sorte forretningsfolk, er FABCOS for mindre virksomheder i den uformelle sektor, og NAFCOC, der tjener som paraplyorganisation for en række mere etablerede brancheorganisationer.

Herudover findes der et uoverskueligt antal af private, frivillige og velgørende foreninger (PVOs), som finansieres af enkeltpersoner eller af forretningslivet. De tenderer til at være apolitiske, men er dog ofte som f.eks. 'Get Ahead Foundation' udpræget alfaderlige i deres tilgang til udviklingsspørgsmål. Det er derfor nyttigt at holde dem adskilt fra de lokale og ikke-statslige organisationer (CBOs og NGOs), som lægger hovedvægt på at udvikle den institutionelle kapacitet i Sydafrikas lokalsamfund.

Forretningslivet har ikke noget fællessyn på Sydafrikas fremtidige økonomiske politik. Det sydafrikanske handelskammer (SACOB) har en opfattelse, der ligger tæt op ad regeringen og Nationalistpartiet. CBM og NAFCOC samt FABCOS understreger derimod den private sektors forpligtelse til at bidrage aktivt og direkte til udviklingsprocessens fremme. Det samme gør i øvrigt det Demokratiske Parti (DP), og det kan også nævnes, at det er en studiegruppe i en af Sydafrikas store private koncerner (Old Mutual/Nedcor), der har udviklet det såkaldte 'kick-start scenario' for Sydafrikas fremtid. I dette lægges der afgørende vægt på offentlige investeringer i bl.a. boligbyggeri til fordel for de sorte for at få økonomien

i gang. Sådanne tanker er langt mere forenelige med ANC's tanker for fremtiden end med den strategi, regeringen lægger op til.

ANC's perspektiv

Udgangspunktet for ANC såvel som COSATU og andre indenfor den massedemokratiske bevægelse er, at udviklingsprocessen skal fokusere på at tilfredsstille grundlæggende menneskelige behov og at sikre lokalsamfundenes aktive medvirken i de beslutninger og processer, der påvirker deres dagligdag. De sorte skal sættes i stand til at sikre sig et bedre liv, og ANC ønsker at bringe Sydafrika ind i et socialt og miljømæssigt bæredygtigt vækstforløb, baseret på omformede økonomiske og sociale politikker og institutioner. Fokus er altså ikke snævert på økonomisk vækst, selvom det anses for en vigtig forudsætning for social udvikling.

ANC tillægger staten en central udviklingsfremmende rolle, men fremhæver at det ikke er 'kommandoøkonomien', som er forbilledet, men derimod det som undertiden går under betegnelsen det nordiske sociale velfærdsdemokrati. Omfordeling til fordel for det sorte befolkningsflertal kræves af politiske og moralske grunde, men opfattes samtidig som et middel til at få væksten stimuleret. Følgende argumenter fremhæves for at underbygge dette synspunkt: (i) produktionsapparatet er underudnyttet, og der er en stor gruppe arbejdsløse, (ii) produktionen af grundlæggende forbrugsvarer kan øges med den forhåndenværende teknologiske viden, (iii) en udvidelse af markedet vil gøre det muligt at skabe stordriftsfordele, og (iv) den nødvendige import til simple forbrugsvarer er relativt begrænset, så betalingsbalancen kommer ikke under pres.

Det følger af ovenstående, at ANC's mål er ambitiøse og vidtrækkende. Der mangler også mange detaljer og praktiske retningslinier. Dette bør imidlertid ikke overraske i lyset af organisationens manglende ressourcer og erfaring på dette område. Herudover må det naturligvis huskes, at ANC er nødt til at reagere hurtigt på de utallige krav, som opstår i de igangværende forhandlinger med regeringen og fra ANC's mange forbindelser til det internationale samfund. Samtidig må ANC omstille sig fra at være en befrielsesbevægelse med baser i udlandet til en intern politisk bevægelse, som må tilfredsstille de forventninger og krav, dets politiske bagland har. At forvente en meget høj grad af præcision om alle tekniske spørgsmål under sådanne betingelser ville være malplaceret; men behovet for detaljerede analyser og retningslinier øges naturligvis, efterhånden som overtagelsen af regeringsmagt under en eller anden form rykker nærmere.

Lokale og ikke-statslige organisationer

Den vigtigste organisationsform på lokalt niveau i Sydafrika er de såkaldte CBO'er (dvs. 'community based organisations'). De opstod i stort omfang som et resultat af kampen mod apartheid, og der er nu op mod 3.000 CBO'er foruden mere traditionelle institutioner som spareklubber ('stokvolds') og begravelsesforeninger. Under normale omstændigheder ville CBO'erne naturligvis fungere som interessegrupper for alle mulige dele af det civile samfund; men de udgør i dag desuden ofte den eneste mekanisme, hvorigennem udviklingsinitiativer kan kanaliseres. CBO'erne vil derfor uden tvivl fremstå som en vigtig aktør i Sydafrikas fremtidige udviklingsbestræbelser; men den mere præcise afgrænsning af deres rolle vis-à-vis f.eks. de lokale og regionale regeringsmyndigheder er endnu meget uklar.

Eksterne bistandsydere må følgelig udvise stor omhu på dette område. CBOerne har ofte ikke de nødvendige tekniske ressourcer, og kampen om ressourcer mellem de forskellige aktører er intens, så konflikterne kan nemt uddybes. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at udviklingen af et levende og aktivt civil samfund er af fundamental betydning for demokratiseringsprocessen i Sydafrika. CBOerne kan uden tvivl bidrage hertil, hvis de støttes på passende måde.

Foruden de ovennævnte organisationer med rødder i det civile samfund opstod der i skyggen af apartheid en gruppe på ca. 40 udviklingsorienterede ikke-statslige NGO'er, som er positivt indstillet overfor den massedemokratiske bevægelses brede målsætninger. Disse hovedsageligt by-baserede NGOs yder mange forskellige former for bistand til lokale samfund. Det drejer sig om alt lige fra rådgivning til uddannelse og assistance med at få adgang til statens ressourcer. De ikke-statslige serviceorganisationer, som de også betegnes, kan opfattes som en reaktion mod apartheids komplette mangel på legitimitet og meget begrænsede evne og vilje til at yde den bistand, folk har behov for.

NGOerne har langt færre ressourcer til deres rådighed end statsapparatet, og de har i høj grad klaret sig på entusiasme og en betragtelig udenlandsk støtte. De vil imidlertid bevare en central rolle i den kommende tid, ikke kun på grund af den legitimitet, de nyder, men også fordi de trods den igangværende omstilling fra modstand mod apartheid til udvikling som overordnet mål er etablerede og har lokale netværk og erfaring med at gennemføre projekter. Som blot et par eksempler på disse NGO serviceorganisationer kan nævnes PlanAct og Rural Advice Centre (RAC). Der er imidlertid som nævnt mange andre, og som grupper, der arbejder direkte med menneskerettighedsproblemer og demokratisering mv., kan henvises til f.eks. en gruppe af Sagførere for Menneskerettigheder (LHR) og Institutet for et Demokratisk Alternativ for Sydafrika (IDASA).

Det kan endelig nævnes, at specielt Kagiso Trust (KT), der har stået for en væsentlig del af EFs støtte til anti-apartheid arbejdet i Sydafrika, spiller en central rolle i gennemførelsen af humanitære og udviklingsorienterede projekter i Sydafrika. KT, der blev oprettet i 1986, har som andre anti-apartheid bevægelser erfaret, at politiske aktivister ikke altid besidder den nødvendige tekniske kunnen til at gennemføre projekter på effektiv vis, men det er ikke desto mindre en central organisation grundet dens alliance med den massedemokratiske bevægelse.

Internationale organisationer

Verdensbanken og IMF har som andre internationale organisationer ikke kunnet opretholde normale finansielle forbindelser med Sydafrika. Verdensbanken har ikke været direkte involveret i lånefinansierede aktiviteter i Sydafrika siden 1960'erne; men IMF har dog gennemført de almindelige årlige artikel IV forhandlinger med den sydafrikanske regering. IMF har også for nylig i et studie af den sydafrikanske økonomi påpeget, at afviklingen af apartheid har bragt enorme økonomiske urimeligheder i fokus, og behovet for at løse fattigheds- og fordelingsproblemerne erkendes.

IMF advarer imidlertid mod at benytte finanspolitikken ekspansivt, og det anbefales, at omfordeling kun finder sted indenfor meget snævre budgetmæssige rammer, da skattebyrden anses for meget høj. Makroøkonomiske balancer må naturligvis respekteres, men IMF's konklusioner har alligevel vakt berettiget opsigt og må give anledning til eftertanke. De svarer nemlig stort set til den sydafrikanske Nationalbanks opfattelse, og tager således slet

ikke højde for muligheden for 'vækst gennem omfordeling', der som omtalt står centralt i såvel ANC's perspektiv som i Old Mutual/Nedcor's 'kick-start' scenario.

Verdensbanken har endnu ikke udarbejdet noget samlet landestudie om Sydafrika, men siden slutningen af 1990 er der kommet en række delstudier om makroøkonomisk politik, beskæftigelsessituationen, industripolitik og offentlige udgifter. Det samme gælder perspektiverne for udviklingen af små og mellemstore virksomheder og analyser af såvel landbrugets som byernes problemer. Disse studier er udarbejdet i samarbejde med sydafrikanske konsulenter og indeholder en mængde oplysninger, af hvilke det klart fremgår, at Verdensbanken er mere optaget af at genetablere dynamikken og væksten i et post-apartheid Sydafrika end IMF.

4.3 Centrale udviklingsproblemer

Voldsforebyggelse og konfliktløsning: Volden i Sydafrika har nået en dimension, som udgør en formidabel trussel mod reformprocessen. Den går ikke blot ud over uskyldige mennesker og underminerer demokratiseringsprocessen, men truer ganske enkelt med at ødelægge økonomien. Og det bør i denne sammenhæng ikke overses, at Sydafrika er meget følsom overfor social ustabilitet på grund af landets store afhængighed af den etablerede formelle by-baserede industrisektor. Økonomien kan med andre hurtigt gå i opløsning som følge af volden, der også påvirker mulighederne for at tage de udviklingsinitiativer, der er så stort behov for.

Demokratisering og menneskerettigheder: Hovedparten af Sydafrikas befolkning har aldrig haft mulighed for at udøve indflydelse via demokratiske valg, og krænkelse af menneskerettighederne fortsætter med at finde sted. En indsats på disse områder er derfor helt central. Det må dog huskes, at demokratisering er en kompleks proces, og det socio-økonomiske system, som apartheid byggede op vil overleve såvel fjernelsen af apartheid's legale fundament som de hvide minoritetsregeringer. Opnåelsen af stemmeret er med andre ord kun et første skridt i retning mod virkeligt demokrati.

Opbygning af demokratiske udviklingsinstitutioner: Apartheid's institutioner blev som påpeget i kapitel 2 i hovedsagen indrettet med undertrykkelse og kontrol for øje. Beslutninger blev taget unilateralt i statsapparatet, og lokal indflydelse blev bekæmpet. Sydafrikas fattige finder det følgelig ofte umuligt at få adgang til de meget begrænsede ydelser, de trods alt har et retsgyldigt krav på, og de offentlige og private institutioner, der har ressourcer og kapacitet, mangler såvel legitimitet som erfaring med arbejde på lokalt niveau. På den anden side savner CBO'erne og NGO'erne, der har legitimitet, både ressourcer og ekspertise, og de har haft ringe tid til at omorganisere sig efter februar 1990.

Udviklingen af den nye stat: Ingen udviklingsstrategi for post-apartheid Sydafrika kan lykkes uden støtte fra det civile samfund og den private sektor. Det samme gælder for statsapparatet. En effektiv og legitim statsmagt må bygges op fra grunden. Selv om der findes kompetente offentlige ansatte, er de fleste meget dårligt forberedt og ofte direkte fjendtligt indstillet overfor de opgaver, de vil blive stillet overfor i et demokratisk, ikke-racistisk Sydafrika. Offentlig administration og uddannelse på dette område har nemlig i årtier bygget på apartheid's principper.

Uddannelse og træning: Det er oplagt, at den sydafrikanske uddannelsessektor er i dyb krise. Krisen skyldes bl.a. den ulige adgang til uddannelse, uddannelsessystemets legitimerende funktion vis-à-vis apartheid og manglende folkelig, demokratisk kontrol over uddannelsessystemet. Omfordeling af ressourcer såvel som institutionelle reformer er derfor nødvendige. En holdningsændring i den sorte befolkning er også af betydning. I kampen mod apartheid er elever blevet borte fra skolen i lange perioder. De var i front i kampen mod apartheid, men deres studieegnethed blev gradvist undermineret. En hel generation af marginaliserede unge, som kan tælles i millioner, føler uden tvivl, at uddannelse er uden værdi. Dette understreges af, at uddannelse ikke er nogen garanti for beskæftigelse.

Sundhed: Sydafrika bruger allerede ca. 6% af landets BNP på sundhed, men det nuværende sundhedssystem afspejler apartheids dybe uligheder mellem de forskellige befolkningsgrupper og dele af landet. Sektoren må derfor omorganiseres, og ressourcerne må i højere grad koncentreres i forebyggende arbejde og i indsatser på landet. Sådanne ændringer er særlige nødvendige, da en øget tilførsel af midler ikke forekommer sandsynlig.

Beskæftigelse: Sydafrikas arbejdsmarkedskrise udgør en alvorlig trussel mod social stabilitet og fremskridt. Der må skabes jobs. Dette vil kræve ændrede økonomiske politikker, men omstrukturering vil tage tid. Der er derfor på det korte og mellemlange sigt et stort behov for arbejdskraftsintensive sociale investeringer, og det mere fleksible og beskæftigelseskrævende sorte erhvervsliv bør fremmes aktivt af samme grund. Det afrikanske erhvervsliv blev udsat for en mængde begrænsende regler fra apartheids side. Alligevel findes der en række virksomheder med en vis teknisk og management kapacitet, hvis ejere udgør en relativt velhavende mellemklasse. Dette er ikke tilfældet for de mange i den uformelle sektor. De har ringe adgang til teknisk rådgivning, træning og kredit, selv om de er yderst relevante set fra et fattigdomsbekæmpelsessynspunkt og ofte er den eneste måde, hvorpå mange kvinder kan tjene til livets opretholdelse.

Byudvikling: Der er en enorm mangel på boliger i Sydafrika, og næsten al långivning til huse for lav-indkomstgrupperne er gået i stå. Boligkrisen skyldes imidlertid ikke mangel på finansiering som sådan. De underliggende faktorer går langt dybere, og ligger begravet i apartheids race- og boligmæssige adskillelse af de forskellige befolkningsgrupper. Bysektoren har derfor været i centrum for kampen for at afskaffe apartheid. Huslejeboykotter og andre lignende tiltag ligger til grund for, at den etablerede private sektor har trukket sig ud af byggeriet. Der er derfor ikke behov for isoleret boligbyggeri, men for en overordnet by- og boligudviklingsstrategi, som alle involverede parter kan acceptere og bidrage til.

Jordreformer og landbrugsudvikling: I et land, der er så afhængig af industriel aktivitet som Sydafrika, overses landbruget nemt. Men det er også her de befolkningsgrupper, der har lidt mest under apartheid, findes. Øget fokus på landbruget er ikke kun berettiget af sociale grunde. Det er en fundamental inputproducerende sektor for de øvrige dele af økonomien, og hertil kommer de miljømæssige aspekter, der presser sig mere og mere på. Endelig må det ikke overses, at det vil tage en rum tid at rette op på de aktuelle uligheder, og en lang række aktiviteter af såvel social som økonomisk og infrastrukturel art vil derfor blive påkrævet i de kommende år, herunder ikke mindst en effektiv omfordeling af jorden.

Fysisk infrastruktur: Spørgsmål som sortes adgang til uddannelse, boliger, beskæftigelse og jord har optrådt helt centralt i den massedemokratiske bevægelses kampagner mod apartheid. Men det er oplagt, at der vil blive behov for såvel fysisk infrastruktur som en bedre

vedligeholdelse heraf i de kommende år. Der tænkes her på veje og transportsystemer, men også på vandforsyning til produktive og individuelle behov, elektricitet og kommunikationssystemer som telefoner og post.

Kvinders og børns forhold: Apartheid har ødelagt familiestrukturen i mange afrikanske familier, og specielt kvinder og børn på landet udgør de mest udsatte grupper i det patriarkalske sydafrikanske samfund. Den massedemokratiske bevægelse har gentagne gange understreget, at målet er etableringen af et ikke-racistisk og ikke-kønsdiskriminerende samfund. Der er følgelig behov for en effektiv indsats for aktivt at bekæmpe kønsbestemte uligheder.

Miljø: Miljønedbrydningen har som påpeget i kapitel 3 nået krisedimensioner i Sydafrika. Uhensigtsmæssig økonomisk politik har ført til forurening af jord, luft og vandressourcer, og befolkningspresset med deraf følgende jorderosion mv. i 'hjemlandene' er et direkte resultat af apartheids befolkningspolitik. ANC har klart udtalt, at der bør tages vidtrækkende hensyn til miljøet i de kommende år, og den nuværende regering har gjort det samme. De sociale og økonomiske uligheder, som en fremtidig regering vil stå overfor, vil imidlertid gøre det vanskeligt at sikre, at miljøbeskyttelse får den tilstrækkelige prioritet.

4.4 Konsekvenser og fremtidsperspektiver

Apartheid har efterladt det sydafrikanske samfund på randen af kaos og truende social og institutionel desintegration. Der er store dele af befolkningen, for hvem begreber som disciplin, struktur mv. forekommer irrelevante, og de føler ofte, at der er bedre muligheder for at klare sig under rent anarki end under stabile betingelser. Den aktuelle tilstand kan sammenlignes med en ond cirkel, som det vil blive umuligt at komme ud af, hvis økonomien ikke hurtigt begynder at vokse og levere jobs, uddannelse og materielle goder til befolkningens sorte flertal. På den anden side er den etablerede, formelle økonomi uhyre sårbar overfor social uro, og trænger desuden til at blive grundigt omstruktureret. De fundamentale problemer stikker altså dybt, og der er al mulig grund til at udvise forsigtighed ved vurderingen af Sydafrikas fremtidige udviklingsmuligheder.

Et pessimistisk scenario ville indebære en fortsættelse og forværring af den økonomiske udvikling, som blev omtalt i kapitel 3 sammenholdt med forsinkelser i de politiske forhandlinger. Dette vil skabe fortsat ustabilitet og vold, opsætte investeringer og økonomisk omstrukturering, afskrække udenlandske investorer og føre til kapitalflugt. Dette vil så forstærke det økonomiske sammenbrud og derved totalt underminere importkapaciteten og dermed mulighederne for økonomisk genrejsning. Under sådanne omstændigheder kan en ny regering ikke imødekomme befolkningens forventninger til fremtiden, og det vil blive umuligt at fremme positive politiske, sociale og økonomiske adfærdsmønstre. 'Back to education', som er et af de nye slagord, vil få en hul klang. Den af apartheid skabte mangel på respekt for ro og orden vil blive uddybet, og vold og kriminalitet vil tage til, alt imens befolkningen må kæmpe for at overleve.

Der er imidlertid også mere positive sider af den sydafrikanske situation, og et gunstigere scenario for fremtiden kan også begrundes. Et politiske kompromis indenfor den nærmeste fremtid kan skabe grobund herfor, og selvom fremgangen uden tvivl vil blive tøvende, kan den ikke desto mindre hurtigt blive stabil. Den sydafrikanske økonomi har meget store ressourcerigdomme, og de kan bruges aktivt til at fremme udviklingsprocessen og mindske

ulighederne. Det mere præcise manøvrerum for strategier baseret på vækst gennem omfordeling kendes ikke. De må derfor analyseres nærmere på basis af såvel ydre som indre makroøkonomiske begrænsninger og økonomiens evne til at reagere på et gunstigere politisk klima. Men at der vil findes et vist manøvrerum er bestemt sandsynligt.

Det er i denne sammenhæng også positivt, at den massedemokratiske bevægelse åbent har erkendt behovet for pragmatisk realisme i den økonomiske politik. Indenlandske aktører i Sydafrika såvel som udenlandske donorer samt IMF og Verdensbanken kan i denne proces også drage nytte af de relevante erfaringer, de sidste 10 års forsøg med stabilisering og strukturtilpasning i Afrika har givet. Hertil kommer at en søgen efter almindeligt accepterede retningslinier for den fremtidige udviklingsstrategi er startet. Og der synes bestemt at være en vis konsensus under opbygning, indenfor hvilken begreber som styrkelse af lokalsamfundenes rolle, institutionel udvikling og folkelig deltagelse mv. står centralt.

Det må understreges, at de grundlæggende interesser og mål, som de forskellige aktører forfølger, står i modsætning til hinanden, så kampen om den mere præcise retning, udviklingen skal tage, vil uden tvivl fortsætte. Brugen af termer som konsensus kan derfor nemt overdrives. De fremhæver imidlertid den gensidige afhængighed, der hersker mellem den massedemokratiske bevægelse, det civile samfund, den nuværende regering og den private sektor, og som under alle omstændigheder vil få central betydning i det fremtidige hændelsesforløb. De grupper, som arbejder på at etablere fornuftige løsninger for den fremtidige udvikling står overfor mange begrænsninger, men der er ikke desto mindre mulighed for, at de kan få gennemslagskraft, hvis de støttes aktivt.

Det kan i denne sammenhæng især bemærkes, at der trods apartheids undertrykkelse findes en lang række bevægelser med rødder i det civile samfund ud over de mere politiske oppositionspartier. Hertil kommer at der parallelt med de politiske forhandlinger er blevet etableret et sæt nye institutioner, der går under betegnelsen nationale, regionale og lokale udviklingsfora. Det Nationale Udviklingsforum (NDF) spiller en central koordinerende rolle i denne sammenhæng, og sektorarbejdet foregår i f.eks. nationale fora for boliger, økonomi, uddannelse, sundhed og landbrugs- samt byudvikling, der tæller repræsentanter fra såvel den massedemokratiske bevægelse i bred forstand (dvs. inklusive NGO'er og CBO'er) som fra f.eks. den private sektor og de statslige udviklingsinstitutioner. Der findes også et koordinerende forum for kvindebevægelsen, hvori såvel ANC's som NP's kvinder er repræsenterede.

De nævnte fora er meget forskellige, men de er blevet etableret helt udenfor det eksisterende statsapparats strukturer, og har vundet stigende indflydelse. De er legitime, og deres betydning som bestanddele af et fremtidigt planlægningssystem bør ikke undervurderes. Det er her interessegrupper på tværs af det politiske spektrum debatterer principperne for det fremtidige Sydafrika, inklusive emner som hvorledes den lokale administration skal foregå og de sociale ydelser organiseres. Der aftales måder, hvorpå konkrete aktiviteter kan iværksættes, der mobiliseres ressourcer, og det sikres, at såvel lovmæssige som andre nødvendige ændringer sættes i gang.

Kapitel 5. INTERNATIONALE FORHOLD OG UDENLANDSK BISTAND

5.1 Udenrigspolitiske forhold

Apartheid er i årenes løb blevet fordømt utallige gange af det internationale samfund. Allerede i 1949 kom den første FN deklARATION, der i 1962 blev fulgt op med en anbefaling om at iværksætte sanktioner. Denne blev imidlertid ikke fulgt op med det samme. Sydafrikas strategiske geografiske placering og dets stærke økonomiske forbindelser med en række førende vestlige stater stod i vejen. Alligevel steg Sydafrikas isolation, og fra midten af 1970erne var Sydafrika i realiteten udelukket fra en lang række internationale organisationer, skønt landet formelt forblev medlem af ECA, FN, GATT, IMF, Verdensbanken m.fl. Og efter endnu et årti blev der endelig indført en række vidtrækkende sanktioner.

Det er svært at opgøre den præcise økonomiske effekt heraf, men det er f.eks. oplagt, at den manglende adgang til det internationale kapitalmarked fra 1986 førte til en alvorlig gældskrise. Der er heller ingen tvivl om, at Sydafrikas udelukkelse fra kulturelt og sportsligt samarbejde bidrog til at nedbryde de hvide sydafrikaneres moral og støtte til apartheid. Efter februar 1990 blev Sydafrikas afsondrethed hurtigt bragt til ophør. FN besluttede i december 1991 at anbefale ophævelsen af økonomiske sanktioner, og der er nu etableret diplomatisk kontakt til en række lande, med hvem der ikke tidligere var forbindelse. FNs våbenembargo forbliver dog i kraft, og en række lande har endnu ikke normaliseret de økonomiske forbindelser. Sydafrika er heller ikke endnu optaget som medlem af organisationer som den Afrikanske Udviklingsbank og OAU.

Forholdet mellem Sydafrika og resten af det Sydlige Afrika har aldrig været harmonisk. De mest dramatiske former for konflikt har været Sydafrikas massive militære operationer af forskellig art, som UNICEF anslår kostede Sydafrikas naboer ca. 60 milliarder \$ i perioden 1980-88. Mange af de underliggende modsætninger er imidlertid af økonomisk art, og Sydafrika har i årenes løb på skruppelløs vis fulgt en politik, der skulle sikre dets regionale overherredømme. Forsøget på at etablere en såkaldt konstellation af stater (CONSAS) med et hvidt styret Sydafrika som center mislykkedes i sidste halvdel af 1970erne, men Sydafrika dominerer fortsat regionale sammenslutninger som toldunionen SACU, der foruden Sydafrika selv omfatter Botswana, Lesotho, Namibia og Swaziland, samt møntunionen (CMA) med Lesotho, Namibia og Swaziland. Etableringen af SADCC i 1980 havde da også som sit erklærede formål at begrænse regionens økonomiske afhængighed af Sydafrika.

Sydafrikas fremtidige regionale rolle tiltrækker sig naturligt stor opmærksomhed, og der findes to meget forskellige 'yderpunkts-scenarier' herfor. Den optimistiske variant lægger vægt på, at den sydafrikanske økonomi er potentielt stærk og uden de snærende bånd fra apartheid vil kunne trække regionen ud af den aktuelle krise. I det pessimistiske perspektiv fokuseres på risikoen for, at Sydafrika som magtfuldt centrum vil underminere mulighederne for balanceret regional udvikling. Ingen af disse 'lokomotiv' scenarier tager dog i tilstrækkelig grad højde for, at det sydafrikanske lokomotiv er underdimensioneret og befinder sig i bakgear som omtalt i kapitel 3. I bedste fald må det derfor forventes, at genopbygningsfasen i det sydlige Afrika bliver langsom og pinefuld, men en vis optimisme

med hensyn til fremtiden er dog naturlig i lyset af den såkaldte 'fredsdividende', der vil kunne anvendes til at fremme udviklingen i såvel Sydafrika som de øvrige lande i regionen.

5.2 Udenlandsk bistand

Udenlandske regeringer har i mange år finansieret humanitære anti-apartheid aktiviteter for at støtte forandringsprocessen i Sydafrika. Dette er sket i form af støtte til arbejde indenfor såvel som udenfor Sydafrika grænser. Præcise opgørelser over denne bistand findes ikke, men på basis af skøn udarbejdet af Nordisk Afrikainstitut forekommer det sandsynligt, at den samlede bistand til Sydafrika i 1991 var af en størrelsesorden på ca. 270 millioner \$. Dette er mindre end den officielle bistand til andre lande i regionen, men udgør dog et betragteligt beløb, der svarer til næsten 8 \$ per sydafrikaner om året.

Bistanden til ofre for apartheid er hovedsagelig blevet kanaliseret gennem udenlandske repræsentationer i Sydafrika og via en lang række nationale og internationale NGO'er. Nylige rapporter udarbejdet af Institutet for International Uddannelse (IIE) opregner flere hundreder sådanne NGO'er. Hertil kommer naturligvis FN's flygtningearbejde og FN's fonde for støtte til politiske fanger og deres familier mv. Blandt de programområder, som er blevet støttet, ligger uddannelse og træning højest, efterfulgt af fagforeningerne, sundhed og menneskerettigheder, det sorte forretningsliv, flygtninge og repatriering, udvikling af lokalsamfund, kultur, forhandlingsprocessen, den uformelle sektor og endelig en række områder som integration af kvinder i udviklingsprocessen, politik-formulering, demokratisering mv.

EF var med et program på 60 millioner ECU, hvilket svarer til ca. 30% af den samlede bistand, den største enkeltdonor i 1991, og også i 1992 var EF den største kilde til bistand til Sydafrika. Sverige og USA kom i 1991 begge på andenpladsen med ca. 19% af den samlede bistand; men i 1992 blev USA klart den største bilaterale donor med et årligt budget på 80 millioner \$. Dermed er USAID's Sydafrikaprogram det største tekniske amerikanske bistandsprogram i Afrika. Andre betydelige bilaterale donorer omfatter Norge, Storbritannien, Canada og Danmark, der tilsammen bidrog med 21% af bistanden i 1991. De nævnte lande var altså sammen med EF ansvarlige for ikke mindre end knap 90% af hele støtten.

Koordinering af de forskellige donor finansierede aktiviteter var indtil for nylig vanskelig på grund af disse aktiviteters natur og de særlige omstændigheder i Sydafrika. Hertil kommer den store mængde kanaler, hvorigennem bistanden flød, omfattende bl.a. et komplekst NGO netværk på såvel donor- som modtagerside og en mængde kirkelige og politiske organisationer samt fagforeningerne. Alle disse kanaler repræsenterer hver deres særlige interesser og måder at fungere på. Det miljø, hvori de donorfinansierede aktiviteter gennemføres er nu under ændring, men det forekommer åbenbart, at der i udpræget grad mangler donor-koordination.

Men donor-koordinering bør ikke træde i stedet for indenlandsk styring. Den massedemokratiske bevægelse er da også begyndt at diskutere sådan koordinering indenfor rammerne af de tidligere omtalte nationale udviklingsfora. Kagiso spiller på grund af sin størrelse og legitimitet en central rolle heri og er begyndt at uddybe sine kontakter til DBSA, der er ved at etablere en database over donorerne og deres aktiviteter. Den aktuelle kapacitet er imidlertid fortsat begrænset, og der savnes en klar oversigt over de mange igangværende

aktiviteter og de forskellige donorerers planer for fremtiden. En forstærket indsats på dette område bør derfor prioriteres højt i de kommende år.

5.3 Vurdering

Det er oplagt, at mange af de erfaringer, som er blevet realiseret gennem anti-apartheid arbejdet ikke vil forblive relevante i det fremtidige bistandsarbejde i Sydafrika. De forskellige aktørers roller er under forandring, og der vil på et tidspunkt forhåbentlig findes en legitim regering, med hvem donorlandene kan samarbejde. Det må imidlertid huskes, at selvom den sydafrikanske stats rolle ved mobiliseringen af de betragtelige indenlandske ressourcer, der findes i Sydafrika, vil blive afgørende, må statsinstitutionerne først omformes for at blive acceptable for det samfund, de skal tjene. Dette og den bredere demokratiseringsproces og normaliseringen af Sydafrikas politiske og sociale liv og opbygningen af en konsistent udviklingspolitik vil tage tid. Der vil derfor være behov for en vis kontinuitet i donorfinansierede aktiviteter i en rum tid.

Imidlertid kan det også bemærkes, at en af konsekvenserne af de særlige omstændigheder i Sydafrika er, at det aktuelle bistandsarbejde kan beskrives som vildtvoksende, isolerede aktiviteter, spredt over sektorer og ud over hele Sydafrika, omend med en vis koncentration omkring byerne. Dette bør ændres i retning af færre og mere langsigtede programmer med klart definerede udviklingsmålsætninger. NGOernes komparative styrker og svagheder må også vurderes i et andet lys end hidtil. NGO-sektoren er som påpeget i kapitel 4 uundværlig for at sikre balanceret udvikling; men denne må gradvist finde sted indenfor en overordnet national ramme, som kun staten kan etablere. Hertil kommer at mange af de humanitære anti-apartheid aktiviteter, NGOerne har udført, ikke længere vil bevare deres relevans og derfor enten bør omformuleres eller bringes til ophør.

Sydafrika har muligheder, som går langt ud over det, mange andre u-lande kan præstere, og problemer med at absorbere hjælp udefra har ikke hidtil været en begrænsende faktor. Det er dog sandsynligt, at der i overgangsperioden vil opstå friktion. Statsinstitutioner med kapacitet til at gennemføre større programmer vil endnu i en rum tid bevare et skær af illegitimitet. Institutionsopbygning og træning på alle niveauer fra lokalsamfund til det centrale regeringsapparat forekommer derfor velbegrundede. Men der bør lægges stor vægt på at yde assistance, som kan nå de fattige, og som sætter den allerede ret betragtelige sydafrikanske kapacitet bedre i stand til at klare fremtidige opgaver.

Det kan endelig bemærkes, at behovet for bedre overordnet styring sættes i perspektiv af, at det er sandsynligt, at de fremtidige bistandsmidler, der vil tilflyde Sydafrika i al fald i en overgangsperiode på 5-10 år, vil ligge måske 2-3 gange over det aktuelle niveau. Hertil kommer at antallet af bistandsaktører og finansieringsmekanismer vil stige kraftigt, samtidig med at spændinger kan forventes mellem de donorer, som først nu påtænker at hjælpe, og dem som har været aktive i Sydafrika igennem en årrække.

Kapitel 6. DANSK BISTAND OG HANDEL

6.1 Baggrund

De danske forbindelser med Sydafrika har, som tilfældet er det med andre lande, siden 1960'erne været præget af ønsket om en ophævelse af apartheid. Danske eksportkreditter blev stoppet i 1978, og handels- og investeringssanktioner blev indført i midten af 1980'erne. I august 1991 blev der imidlertid indenrigspolitisk enighed om en fasedelt afviklingsplan for disse. Den første fase startede i januar 1992 efter CODESA møderne i december 1991, og i forbindelsen med den 'hvide' folkeafstemning i marts 1992 blev anden fase, der indebærer en næsten komplet normalisering af forholdet mellem Danmark og Sydafrika, sat i værk. Dog blev igangsættelsen af det program for overgangsbistand, som oprindeligt var en del af anden fase udsat af den danske udenrigsminister efter hans besøg til Sydafrika i april 1992, og begrænsningerne på atomsamarbejde såvel som FNs våbenembargo gælder fortsat.

Før sanktionerne udviste Danmarks handelsbalance med Sydafrika stærkt svingende underskud. I 1985 beløb importen sig til 1,7 milliarder kroner, mens der kun blev eksporteret for godt 600 millioner. Kul udgjorde normalt omkring 90% af importen fra Sydafrika, og det er forandring i importmængderne heraf, der ligger bag svingningerne i handelsbalancen. Den danske eksport til Sydafrika var noget mere varieret sammensat med maskiner, der udgjorde næsten en tredjedel, som den vigtigste artikel. En anden vigtig gruppe var farmaceutiske produkter, som fik stigende betydning op gennem 1980'erne. Fra 1985 til 1986 faldt importen fra Sydafrika til halvdelen, og i 1989 var den næsten helt væk, idet det dog ikke kan udelukkes, at der foregik en vis skjult og ulovlig import via f.eks. Swaziland. Sanktionernes effekt på eksporten var knapt så udpræget. Dette skyldes især de farmaceutiske produkter mv., som var undtaget fra sanktionsbestemmelserne. Den samlede eksport lå således i 1987-91 på ca. 100 millioner kroner om året.

Foruden anvendelsen af sanktioner har Danmark i 27 år ydet bistand til apartheids ofre via den såkaldte apartheidbevilling. Der var oprindeligt tale om ret små beløb, men de er i årenes løb steget kraftigt, og de sidste fem år har den årlige bevilling ligget på 80 millioner kroner. Det samlede beløb, Danmark har bidraget med, er nu oppe på over 875 millioner kroner, som især er gået til humanitære og uddannelsesmæssige formål. De igangværende politiske ændringer i Sydafrika åbner nye muligheder, og der er da også allerede truffet politisk beslutning om at øremærke 600 millioner kroner til det nævnte program for overgangsbistand, som vil blive igangsat, så snart der er enighed om et politisk overgangsarrangement i Sydafrika.

Den danske anti-apartheidbistand er især gået gennem FN (omfattende FNs Forvaltningsfond og FNs Uddannelses- og Undervisningsprogram for det Sydlige Afrika), den Internationale Fond for Juridisk og Anden Bistand (IDAF) og en række mellemfolkeligt anerkendte humanitære og udviklingsorienterede organisationer som Kirkernes Verdensråd (WCC), det Lutherske Verdensforbund, Frie Faglige Internationale såvel som Interfund og tre engelske stipendiefonde (Den Afrikanske Uddannelsesfond, Canon Collins og Lincoln Trust). Bistanden til de kirkelige bevægelser er blevet kanaliseret gennem Folkekirkens Nødhjælp, mens støtte til de faglige foreninger er gået gennem Fagbevægelsens U-landssekretariat. På undervisningsområdet er IBIS, der samarbejder med den internationale NGO Interfund, blevet

benyttet, og endelig er mindre beløb blevet ydet via Mellemfolkeligt Samvirke og Det Danske Center for Menneskerettigheder og på det seneste også til Ergoterapeutforeningen og De Samvirkende Invalideorganisationer. En lang række andre danske organisationer har herudover været involveret i solidaritets- og oplysningsarbejde.

Omkring en tredjedel af apartheidbevillingen er normalt blevet brugt via internationale kanaler (FN og de engelske stipendieprogrammer samt IDAF). Herudover er der siden 1991 gået midler direkte til ANC støttede aktiviteter. Blandt de danske organisationer har Folkekirkens Nødhjælp, IBIS og Fagbevægelsens U-landssekretariat været ansvarlig for næsten 95 % af de anvendte midler i perioden 1983-91. Folkekirkens Nødhjælp har været den største af disse tre danske kanaler i anvendelsen af apartheidbevillingen. IBIS var i 1991 med 18 millioner kroner næsten på samme niveau som Folkekirkens Nødhjælp, hvorimod Fagbevægelsens U-landssekretariat modtog 12 millioner kroner i 1991.

Hovedparten af Folkekirkens Nødhjælps midler har nået målgrupperne i Sydafrika via det Sydafrikanske Kirkeråd, og vægten har ligget på humanitært arbejde, uddannelsesaktiviteter og en række regionale projekter. IBIS har støttet en lang række projekter med fokus på uddannelse og træning, men Interfund, som IBIS anvender som mellemlid, inden pengene når de sydafrikanske modtagere, har i de senere år også bevæget sig ind på en række andre centrale områder. Herudover har IBIS været anvendt i forbindelse med den direkte støtte til ANC. Fagbevægelsens U-landssekretariat har dels brugt sine midler gennem internationale fagforeningsorganisationer og dels overført dem direkte til COSATUs arbejde som budgetstøtte. Målsætningen har delvis været af humanitær og uddannelsesmæssig art, men desuden har det været formålet at styrke den sydafrikanske fagbevægelse i almindelighed.

Der findes ingen standard Danida evalueringer af anti-apartheid bistanden. Sådanne evalueringer ville under alle omstændigheder have været vanskelige at gennemføre i lyset af Sydafrikas særlige forhold. Hertil kommer at de danske organisationer kun har fungeret som finansieringskanal uden direkte ansvar for gennemførelsen af projekterne. Hovedformålet har endvidere været mere humanitært end udviklingsmæssigt, og midlerne er alene blevet stillet til rådighed under korte årlige bevillinger. Trods en vis koncentration i byområderne omkring f.eks. Pretoria og Johannesburg har aktiviteterne desuden typisk været små og dækkende mange sektorer.

Der er dog ingen tvivl om, at den eksterne bistand har været afgørende. Uden sådan støtte ville en lang række af Sydafrikas anti-apartheid institutioner og udenomsparlamentariske grupper og partier ganske enkelt ikke have været i stand til at gennemføre deres kamp mod apartheid. Dette har åbenbare konsekvenser for fremtiden, da disse organisationer ikke uden videre kan undværes, selvom deres opgaver vil blive forskellige fra det hidtil kendte mønster.

6.2 Perspektiver for dansk bistand

Beslutningen om at påbegynde et bistandsprogram på 600 millioner kroner, så snart et politisk overgangsarrangement er på plads, åbner nye perspektiver for dansk bistand til Sydafrika. Det er desuden åbenbart, at etableringen af en dansk ambassade har ændret de mulige kanaler, hvorigennem denne bistand kan flyde. Ambassaden er da også aktivt gået ind i arbejdet med at identificere og udføre nye aktiviteter som f.eks. i forbindelse med støtte til voldsbekæmpelse og fremme af demokratiprocessen. Nye kontakter og netværk er under

udvikling, og mulighederne for at samarbejde direkte med sydafrikanske NGOer og andre sammenslutninger studeres.

Det hidtil anvendte mønster af bistandskanaler blev faktisk allerede modificeret betragteligt i 1991 dels som følge af de midler, som ambassaden fik stillet til rådighed, og dels gennem den direkte støtte til et antal ANC projekter (uddannelse, demokratisering, jobskabelse og kvinder). Denne støtte blev øget i 1992, mens bistanden via IDAF blev bragt til ophør. Samtidig blev 5 millioner kroner, der senere blev fordoblet, øremærket til voldsbekæmpelse, konfliktløsning og demokratisering. Organisationer som Sagførere for Menneskerettigheder og for nylig Goldstone Kommissionen og sekretariatet for den nationale fredsaftale er blandt de organisationer, der er blevet støttet. Apartheidbevillingen blev i 1992 således fordelt som følger i forhold til de 81.5 millioner kroner, der faktisk var til rådighed: FN (5%), engelske stipendieorganisationer (6%), Mellempfolkeligt Samvirke/Det Danske center for Menneskerettigheder (3%), ANC (15%), Folkekirkens Nødhjælp (18%), IBIS (23%), Fagbevægelsens U-landssekretariat (16%), De Samvirkende Invalideorganisationer og Ergoterapeutforeningen (1%), den danske ambassade i Pretoria (1%) og bistand til bekæmpelse af volden og fremme af demokratiseringsprocessen (kanaliseret via ambassaden og udenrigsministeriet) (12%).

Udenrigsministeriet er desuden begyndt at undersøge, hvorledes et fremtidigt bistandsprogram bør indrettes. Denne analyse og det tilhørende baggrundsstudie er en del heraf. Endnu en aktivitet, der bør nævnes i denne sammenhæng, er de 10 millioner kroner, der er blevet øremærket til aktiviteter, som skal udføres af den særlige arbejdsgruppe om Sydafrika, som er nedsat under Kontaktudvalget for Industriudvikling i U-landene. Formålet hermed er at identificere innovative projekter, som kan kombinere et fokus på den private sektor med mere traditionel udviklingsbistand.

Sydafrika kan synes et rigt og privilegeret land sammenlignet med resten af Afrika. De allerede tagne beslutninger om fremtidig dansk bistand antyder, at dette kun er en del af det samlede billede. De danske NGOer, som har været involveret i kampen mod apartheid, støtter dette synspunkt, og mener at dansk bistand bør fortsætte. Det kan da også bemærkes, at fortsat bistand bestemt kan begrundes med henvisning til de fundamentale principper, der gælder for dansk bistand. En ny demokratisk valgt regering i Sydafrika vil stå overfor en overvældende opgave i forsøget på at komme over apartheids arv, der kan sammenlignes med en menneskeskabt naturkatastrofe, og alle prognoser viser klart, at Sydafrika ikke på egen hånd vil være i stand til at klare denne opgave indenfor en overskuelig fremtid uden hjælp udefra.

En ny sydafrikansk regering må endvidere balancere mellem behovet for hurtige og dramatiske forbedringer i de sortes adgang til uddannelse, social infrastruktur mv. og behovet for politikker, som ikke lammer den private sektor og udenlandske investeringer. Udenlandsk bistand kan under sådanne betingelser spille en vigtig rolle ved at mindske afstanden mellem de underprivilegeredes forventninger og de faktiske muligheder for at tilfredsstille disse på kort og mellemlangt sigt.

Det bør i denne sammenhæng dog huskes, at imødekommelsen af menneskelige behov som uddannelse og andre sociale ydelser ikke blot kan retfærdiggøres af moralske grunde, men også fordi det bidrager til at skabe social stabilitet og vækst på længere sigt. Den stigende betydning, som støtte til udviklingen af demokratiske institutioner og beskyttelsen af

menneskerettigheder har fået i dansk bistand, er endnu en begrundelse for fremtidig dansk hjælp til Sydafrika. Demokratiseringsprocessen i Sydafrika vil være usikker i et godt stykke tid endnu. Apartheid blev støbt i armeret beton og vil som sådan ikke forsvinde fra den ene dag til den næste, og det forekommer oplagt, at Danmark har et ansvar for at sikre de sorte reel adgang til andet og mere end blot nominel indflydelse i et samfund domineret af 'hvide' økonomiske interesser.

Danmark har udviklet gode forbindelser til den massedemokratiske bevægelse i årenes løb. ANC har desuden understreget, at (i) ikke-statslige institutioner vil komme til at spille en central rolle, når en ny regering overtager magten, (ii) særlig opmærksomhed vil blive givet til at forbedre kvindernes situation, og (iii) miljømæssige overvejelser vil blive givet prioritet. Der synes altså at være gode perspektiver for at fremme såvel en frugtbar dialog med et nyt styre, hvori ANC med sikkerhed vil spille en afgørende rolle, som realiseringen af fundamentale danske bistandsmålsætninger (fattigdomsbekæmpelse, demokratisering og respekt for menneskerettigheder mv.).

Endnu en begrundelse for at bistå Sydafrika i en overgangsfase er den regionale dimension. Det er vigtigt at undgå polarisering mellem Sydafrika på den ene side og dets naboer på den anden, og ca. en tredjedel af den danske bistand går da også til det sydlige Afrika, hvor nogle af Danmarks vigtigste programsamarbejdslande ligger. Men fortsat ustabilitet i Sydafrika kan ikke undgå at få negativ betydning for resten af regionen. Det ville derfor også set fra et regionalt perspektiv være ulykkeligt, om overgangen til et demokratisk Sydafrika mislykkes.

Det er som nævnt vanskeligt at vurdere erfaringerne med at yde dansk bistand til Sydafrika, og de fremtidige betingelser vil under alle omstændigheder blive fundamentalt anderledes. Det er imidlertid oplagt, at der er særdeles gode muligheder for at udvikle meningsfyldte programmer i samarbejde med sydafrikanske organisationer. Absorberingsevnen er betydelig, og denne kan relativt hurtigt udvikles, hvis såvel NGO'er som den nye stat støttes effektivt. Den danske ressourcebase i forskningsmiljøerne er ikke særlig stor; men yderst relevante erfaringer er blevet opbygget i den danske NGO verden. Det er faktisk vanskeligt - om ikke umuligt - at finde noget andet land, i forhold til hvilket danske NGO'er har været så aktive over så lang en periode som tilfældet er med Sydafrika. Det eneste forbehold i så henseende er den manglende erfaring fra arbejde i selve Sydafrika. Denne begrænsning synes dog ikke afgørende i lyset af de sydafrikanske NGO'ers egne erfaringer.

Danske private ingeniør- og rådgivningsfirmaer har også værdifuld teknisk viden og erfaring om projektplanlægning og -implementering fra arbejde i andre afrikanske lande, omfattende områder som landbrugsudvikling, infrastruktur etc. Faktisk er de baggrund, som danske firmaer besidder på disse områder ikke så almindelige i Sydafrika, som det undertiden argumenteres, på grund af apartheids fokus på udelukkende at udvikle den moderne 'hvide' sektor. Den danske kapacitet i så henseende forekommer derfor relevant for såvel Danida som organisationer som Verdensbanken, der er i gang med at forberede endog meget store programmer i Sydafrika.

6.3 Overordnede rammer og prioriteringer

Det er allerede blevet understreget, at den ramme, indenfor hvilken de kommende års udviklingsaktiviteter må finde sted i Sydafrika, er ekstraordinært flydende, og det er oplagt, at det vil tage årtier at komme over apartheids sociale og økonomiske arv. Der findes ikke hurtige løsninger på den økonomiske krise og de underliggende strukturelle problemer, og opbygningen af den nødvendige institutionelle kapacitet på såvel lokalt som centralt niveau vil stille krav om både tid og ressourcer.

Udviklingsbilledet kompliceres yderligere af det herskende fokus på byernes problemer. Hvis ikke udvikling i landområderne gives større prioritet i både nationale og internationalt støttede udviklingsaktiviteter, vil befolkningspresset stige i byerne og forværre deres problemer. Det faktum, at fattigdommen er mest udbredt på landet medfører desuden, at det ikke bare ville være klog, men også fair politik, at sikre landbruget større opmærksomhed. Menneskerettigheder omfatter ikke blot politiske men også økonomiske og sociale rettigheder, omend dette naturligvis ikke betyder, at udbredelsen af politiske rettigheder kan forsinkes, med henvisning til at det vil tage tid at sikre sociale og økonomiske rettigheder.

Behovet for økonomisk og social udvikling i Sydafrika understreges endvidere af, at det sorte befolkningsflertal ikke blot er fattige i absolut forstand. De sultes for ressourcer sammenlignet med andre grupper i det, der må forekomme dem et rigt samfund. Det er derfor almindeligt antaget, at de sortes forventninger til fremtiden er høje. Det er herudover karakteristisk, at der potentielt er betydelige ressourcer til rådighed fra den private sektor i Sydafrika. Bistandsydere bør afholde sig fra at gribe ind på en sådan måde, at disse midler ikke mobiliseres. Tværtimod bør det undersøges, i hvor høj grad bistanden kan gøres afhængig af passende indenlandske tiltag i såvel den private som den offentlige sektor, så effektiv omfordeling og fattigdomsbekæmpelse sikres.

Mulighederne for at forøge den danske eksport til Sydafrika forekommer ikke så store som oprindeligt antaget, da sanktioner blev hævet. Sydafrika besidder, når det kommer til stykket, en betragtelig produktionskapacitet såvel som teknisk ekspertise, og det vil på ingen måde blive nemt for danske virksomheder at etablere sig på det sydafrikanske marked. Det bør dog ikke få betydning for et fremtidigt bistandsprogram. Fattigdomsbekæmpelse er trods alt den overordnede målsætning for dansk bistand.

Det kan i forlængelse af ovennævnt bemærkes, at der findes lovende muligheder for at støtte udviklingen af den private sektor gennem Danidas PS-initiativ. IBIS og Håndværksrådet er også begyndt at undersøge mulige områder af fælles interesse. Trods de begrænsede perspektiver for dansk eksport til Sydafrika på kort og mellemlangt sigt findes der derfor gode muligheder for at udvikle et balanceret dansk bistandsprogram, som på samme tid kan tjene som model for nye måder, hvorpå den offentlige, den private og NGO-sektorerne kan samarbejde.

Det foreslås på ovennævnte baggrund, at der i et kommende dansk overgangsprogram stræbes efter at realisere følgende målsætninger: (i) en fredelig overgang til demokrati, (ii) tilfredsstillelse af grundlæggende menneskelige behov, og (iii) økonomisk og social forandring, jobskabelse og bæredygtig vækst. Opnåelsen af disse målsætninger forudsætter bl.a. en stabil makroøkonomisk ramme. Det forudsætter også, at det er de fattige blandt

Sydafrikas sorte befolkningsflertal, der identificeres som målgruppe, og at fjernelsen af de af apartheid skabte uligheder gives prioritet. Speciel opmærksomhed bør i denne forbindelse gives til de mest marginaliserede grupper, inklusive kvinder og børn.

Styrkelse af lokale samfund, institutionsopbygning, træning og en pålidelig og effektiv administration bør sammen med etableringen af et miljø, i hvilket privat virksomhed fremmes, også præge et kommende dansk overgangsprogram. Teknisk bistand og rådgivning i kombination med sociale infrastrukturprogrammer vil derfor være centrale typer af aktiviteter. Det samme kan siges om innovative tiltag for socio-økonomisk udvikling, som kan tjene som modeller i en videre sammenhæng.

Med hensyn til de sektormæssige prioriteringer, er det oplagt, at der må tages initiativer i en række sektorer samtidigt, og et detaljeret sæt anbefalinger for hver af de i kapitel 4 omtalte udviklingsproblemer kan findes i det i forordet nævnte baggrundsstudie. Det kan imidlertid understreges, at der vil være behov for at anbringe udvikling i landområderne, uddannelse og træning samt indkomstskabende aktiviteter for de fattigste højt på prioritetslisten. Dette forekommer også opptunt i lyset af den danske ressourcebase. På den anden side gælder, at f.eks. voldsbekæmpelse i byområderne og demokratisering, forekommer at være særlig vigtige indsatsområder på i al fald kort og mellemlangt sigt.

Sydafrika er et enormt land i størrelse, og hverken ANC eller den nuværende regering har præcist definerede regionale prioriteter endsige færdigudarbejdede planer for de enkelte områder af landet. De data og andre oplysninger, som f.eks. DBSA besidder må desuden omarbejdes for at kunne gøre nytte i en post-apartheid sammenhæng. Det er med andre ord vanskeligt på nuværende tidspunkt at give et helt klart og entydigt bud på hvilke specifikke områder, der kunne prioriteres i den danske bistand. Andre donorer er i samme situation med undtagelse af EF, som allerede har igangsat et integreret udviklingsprogram i det nord-østlige Natal. Dette er et pilotprojekt, som bør afkaste megen nyttig erfaring, der kan bygges på i andre donorfinansierede aktiviteter.

Der er trods den udbredte underudvikling på landet mange skævheder mellem de forskellige socio-økonomiske regioner i Sydafrika. Det kan derfor foreslås at undersøge følgende fire geografiske områder nærmere i den mere præcise udformning af et dansk bistandsprogram: (i) det nordlige Transvaal, (ii) Natal, (iii) Transkei/border regionen, og (iv) det østlige Cape. Disse fire områder er alle meget fattige og specielt påvirket af apartheids økonomiske og sociale politikker. Store befolkningsgrupper bor i disse regioner i modsætning til de tyndere befolkede områder i f.eks. det nordlige Cape. Et institutionelt fundament for regionale planlægnings- og koordineringsenheder findes også i de fire områder, da de Regionale Udviklingsfora (RDFs) er både repræsentative og rimeligt godt organiseret.

Blandt de fire områder har det nordlige Transvaal og Transkei/border regionen fået mindre opmærksomhed end de to andre. De kan derfor af denne grund måske tildeles første prioritet. Transkei har desuden været et politisk urocenter, og mens det nordlige Transvaal har ret udviklede lommer af 'hvide' farme, er underudviklingen uhørt på de tørre områder, der er blevet stillet til rådighed for de sorte.

Den tidshorisont, der hidtil er blevet forudset for et dansk overgangsprogram er fem år. Dette vil afgjort være det absolutte minimum, der er behov for. I virkeligheden ville det være mere rimeligt at operere med en 10-årig horisont i lyset af de vanskeligheder, der kan

forudses. Ikke desto mindre forekommer det korrekt at formulere støtten til Sydafrika som overgangsbistand. Mulighederne for genopbygning er tilstede, når en politisk løsning er fundet, og der er trods alt andre lande i det sydlige Afrika og andre steder i verden, som ikke besidder de samme potentielle ressourcer og muligheder som Sydafrika.

6.4 Overgangsprogrammets gennemførelse

Implementering og bistandskanaler

Det er jvf. kapitel 2 vanskeligt at forudsige præcist, hvornår et dansk overgangsprogram kan påbegyndes. Behovet findes, men et politisk kompromis afventes, og usikkerheden om en fremtidig regerings sammensætning er fortsat stor. Der kan dog skitseres en række anbefalinger om iværksættelsen af et fasedelt program på basis af erfaringerne med anti-apartheid bevillingerne, aktuelle behov og de forventede omstændigheder, hvorunder en ny regering vil træde til i Sydafrika.

Formuleringen og virkeliggørelsen af bistandsprogrammer i Sydafrika vil forblive kompliceret i en rum tid endnu. Der findes ingen aktører, som er i besiddelse af såvel legitimitet som kapacitet i henseende til teknisk ekspertise, finansielle ressourcer mv. Det aktuelle statsapparat kan som omtalt ikke ændres fra den ene dag til den næste, og centrale poster i en ny regering vil efter al sandsynlighed blive besat med repræsentanter fra den massedemokratiske bevægelse med kun ringe regeringserfaring. At klare umiddelbart presserende opgaver som f.eks. vold og social uro og at vænne sig til de nye forhold vil derfor uden tvivl lægge beslag på det meste af de nye magthaveres tid. Ringe overskud vil med andre ord være til rådighed til at beskæftige sig med langsigtede udviklingsemner og formuleringen af sektorplaner mv. i perioden umiddelbart efter et systemskifte. Denne periode kan faktisk nemt blive på 3-5 år, så det vil være urealistisk at forvente, at et almindeligt bilateralt bistandsprogram kan påbegyndes hurtigt.

Der er imidlertid på det korte sigt al mulig grund til at bistå en ny regering med voldsbekæmpelse, konfliktløsning, beskyttelse af politiske menneskerettigheder og demokratiseringsprocessen samt med at overtage og omforme statsapparatet. Dette sættes yderligere i perspektiv af de innovative og meget relevante dansk finansierede aktiviteter, som er blevet igangsat de sidste par år på såvel volds- som menneskerettigheds- og demokratiseringsområdet. Både NGO-sektoren og den danske ambassade har været anvendt som kanaler i så henseende, og det ville være relativt ukompliceret at fortsætte og uddybe denne type bistand. Vedrørende omformningen af statsapparatet kunne typiske aktiviteter være støtte til (i) formulering og analyse af alternative strategier og politikker og udarbejdelsen af baggrundsstudier, (ii) projekt identifikation og planlægning, (iii) omorganisering af den offentlige sektor og træning, og (iv) koordination af international bistand.

Dansk bistand kan naturligvis ikke planlægges og gennemføres i isolation. Andre donorer vil være aktive. De nævnte initiativer bør derfor gennemføres ikke blot bilateralt men også i samarbejde med andre bilaterale donorer og multilaterale organisationer som Verdensbanken og EF. Multilaterale aktører er potentielt vigtige i forsøget på at skabe øget koordination, men det er dog endnu uklart, hvorledes samarbejdet med den fremtidige sydafrikanske regering vil udvikle sig. Danida bør følgelig udvise stor omhu ved beslutningerne om hvilke programmer, der støttes, og der bør gives prioritet til at styrke Sydafrikas egen kapacitet til

at koordinere indenfor rammerne af de nationale udviklingsfora, så 'donor-drevne' aktiviteter undgås.

Ovenstående kan illustreres med, at kontakterne mellem IMF og Verdensbanken på den ene side og det nye Sydafrika på den anden stadig er i en meget tidlig fase. Der hersker en del forbehold i den massedemokratiske bevægelse overfor disse to institutioner, hvilket understreges af, at IMF har formuleret anbefalinger, som ligger meget tæt op ad den særdeles konservative sydafrikanske Nationalbank. Omvendt er det fattigdomsstudie, som Verdensbanken planlægger at gennemføre i samarbejde med en række sydafrikanske universiteter, et godt eksempel på en aktivitet, som Danmark med fordel kan støtte.

Trods muligheden for at støtte omformningen af den sydafrikanske stat, er det klart at for at undgå begrænsninger med hensyn til absorberingsevne, vil det blive både nødvendigt og ønskværdigt at benytte ikke-statslige kanaler ved realiseringen af den fremtidige danske bistand. Såvel NGOerne som de institutioner, som støtter det sorte erhvervsliv som f.eks. IBEC, der står for 'Independent Business Enrichment Centre', bør følgelig tildeles en fremtrædende rolle. De er sammen med CBOerne de eneste legitime institutioner, der er umiddelbart til rådighed. Den særlige position, som NGO-sektoren har, understreges af Sydafrikas særlige sociale arv, hvor befolkningsflertallet har været sat udenfor indflydelse. Opbygningen af demokratiske institutioner og folkelig deltagelse i udviklingsprocessen er derfor om muligt af endnu større strategisk betydning end normalt.

Der er med andre ord solide argumenter for at tildele de sydafrikanske NGOer en særlig rolle uafhængigt af, om bistanden gives via Danida/ambassaden eller gennem f.eks. Folkekirkens Nødhjælp, IBIS og Fagbevægelsens U-landssekretariat. På den anden side er det vigtigt at undgå at godkende NGO-aktiviteter, blot fordi de er ikke-statslige. Danida kan nemt gå fejl i valget af partnere, hvis ikke en meget omhyggelig udvælgelsesstrategi følges, og det vil undertiden blive vanskeligt at undgå at tage parti mellem forskellige konkurrerende interesser. Dette gør det naturligt at tildele den danske ambassade en central rolle i planlægningen og gennemførelsen af overgangsprogrammet.

Herudover kan det anbefales at overveje at strømline antallet af involverede danske NGOer eller i det mindste afgrænse deres sektormæssige ansvar noget klarere. Det er ineffektivt og skaber unødigt forvirring, at den samme sydafrikanske NGO, som tilfældet har været hidtil, må henvende sig til flere forskellige danske kilder for at søge finansiering til samme type aktivitet. Det er oplagt, at de valg Danida må foretage på dette område ikke vil blive nemme, men uanset den valgte kombination af bistandskanaler, bør der ske en gradvis orientering bort fra humanitær til udviklingsorienteret bistand.

Udviklingen af aktiviteter, der kan styrke kontakterne mellem forretningslivet i Danmark og Sydafrika bør også hilses velkommen. Den private sektor har en strategisk rolle at spille i et fremtidigt Sydafrika. På den anden side er det vigtigt at være opmærksom på, at ubegrænset privat initiativ kan komme på tværs af fordelingsmæssige målsætninger under de særlige omstændigheder, apartheid har skabt. Bistand og de dermed forbundne ressourcer er potentielt konfliktskabende, og støtte til mindre, særligt velstillede grupper kan nemt blive en kilde til uro og vold. Dette er endnu en årsag til, at NGO/CBO sektoren bør tildeles stor vægt i et dansk bistandsprogram; men det er ligeså vigtigt at holde sig denne problemstilling for øje, når initiativer i den private sektor formuleres. Dvs. forslag til støtte af den private

sektor må underkastes samme vurderingskriterier og -mekanismer som andre Danida støttede projekter.

Det kan endelig anbefales aktivt at involvere IFU så meget som muligt i initiativer i forbindelse med dansk støtte til den private sektors udvikling i Sydafrika. Investerings sanktioner er bragt til ophør, og IFU står rede til at vurdere forespørgsler om joint ventures, som kan bidrage til den udenlandske kapitaltilstrømning, Sydafrika har hårdt brug for. IFU har også mulighed for at rådgive om såvel de særlige kommercielle overvejelser, der er nødvendige ved initiativer i den private sektor, som den opmærksomhed socio-økonomiske kriterier bør tillægges. Det er imidlertid vigtigt, at IFU inddrages på et tidligt stade, når tiltag i den private sektor overvejes, og basis for fortrolighed og fremtidigt samarbejde etableres. Danidas PS-initiativ bør kunne bidrage hertil, og de kan udnyttes som et integreret element i den proces, der skal fremme business-til-business kontakter.

Fasedeling

Der er, som det er fremgået af denne situationsanalyse, mange relevante udviklingsinitiativer, Danmark kan støtte i Sydafrika. Kontinuitet i forhold til anvendelsen af ressourcer under apartheid-bevillingen er meget ønskværdig, men da betingelserne er under forandring, må konsolidering og reorientering også påbegyndes. En balance må følgelig rammes mellem disse forskellige behov. Nedenfor skitseres den mulige profil for et 10-årigt overgangsbistandsprogram, samtidig med at de enkelte faser karakteriseres.

Fase 1 (et år): Denne periode vil blive yderst forvirrende og labil. En høj grad af kontinuitet i dansk støttede aktiviteter er særlig vigtig her, undtagen i tilfælde hvor de berørte aktiviteter af oplagte grunde er blevet irrelevante, eller hvor der er konsensus mellem de forskellige aktører, som kan danne basis for nye initiativer. Dansk bistand bør altså fokusere på de områder, der blev givet prioritet i 1992, omfattende især voldsbekæmpelse, konfliktløsning, menneskerettigheder, demokratisering og uddannelse samt træning. Ekspansion for at imødekomme de mest presserende nye behov på disse områder må også betragtes som relevant.

Det er imidlertid vigtigt, at allerede etablerede kanaler (dvs. ambassaden og NGO-sektoren) benyttes. Endelig kan støtte til forundersøgelser og andre analyser mv., der kan støtte en ny regerings magtovertagelse, anbefales. Derimod kan fortsat støtte til ANC's projekter ikke fortsætte, så snart ANC får status som politisk parti eller bliver medlem af et overgangsarrangement eller en ny regering. Relevansen af den danske støtte til de tre engelske stipendieprogrammer, der hidtil har stået for en væsentlig del af den danske bistand, kan også overvejes.

Der er mange fordele ved at få defineret en profil for de fremtidige aktiviteter på et tidligt tidspunkt. Konkrete planlægningsaktiviteter bør derfor hurtigst muligt sættes i gang i denne fase baseret på denne analyse og det tilhørende baggrundsstudie samt andet lignende arbejde. Det vil også i fase 1 blive nødvendigt at beslutte, hvor stor vægt der skal tillægges de forskellige bistandskanaler. Danidas aktuelle partnere må informeres herom, så de kan følge sådanne beslutninger op, og herunder sikre at de aktiviteter, som ikke lever op til de etablerede kriterier for fremtiden, bringes til ophør på velordnet vis. Der må også tages stilling til, hvorledes den private sektor kan støttes. Det forekommer umiddelbart som om

etableringen uddannelses- og træningsprogrammer samt af kredit- og bankfaciliteter er et område, der bør tiltrække sig særlig opmærksomhed fra dansk side, i denne forbindelse.

Fase 2 (to år): Megen usikkerhed vil også være karakteristisk i denne periode og måske endda endnu længere. Men en stigende grad af stabilitet er mulig. Danida må derfor i denne fase være i stand til hurtigt at gennemføre reorienteringen af sit program, så det passer med nye behov. Aktiviteterne på projektniveau kan omfatte voldsbekæmpelse, konfliktløsning, demokratisering og menneskerettigheder, opbygning af demokratiske udviklingsinstitutioner og styrkelse af det nye statsapparat, uddannelse og træning og støtte til den private sektor. Samarbejde med multilaterale organisationer gennem dansk deltagelse i fællesprojekter kan også uddybes, efterhånden som de multilaterale bliver bedre etableret. I denne fase anbefales også at Danmark bidrager til så høj en grad af koordinering som mulig.

Parallelt hermed kan planlægningen af mere konventionelle bilaterale udviklingsaktiviteter omfattende teknisk såvel som infrastrukturbistand mv. tage fart. Den i fase 1 definerede ramme kan videreudvikles, og sektor- såvel som geografiske prioriteringer identificeres og fastlægges. Detaljerede projektforslag må også udarbejdes. Den sydafrikanske NGO-sektor bør inddrages på grund af dens unikke rolle, men der må i stigende grad tages hensyn til behov og prioriteringer i det nye statsapparat, der vil være under etablering. Danske NGO'er, konsulentvirksomheder og individuelle konsulenter vil alle have en rolle at spille i overensstemmelse med den i fase 1 fastlagte arbejdsdeling.

Fase 3 (syv år): Normalisering, reformer og fremskridt vil forhåbentlig karakterisere denne fase af overgangen til et nyt Sydafrika. Hvis det bliver tilfældet, kan støtten til voldsbekæmpelse og konfliktløsning og andre lignende aktiviteter bringes til ophør på et tidligt tidspunkt, og mere udviklingsprægede programmer kan accelerere. Nogle aktiviteter indenfor demokratiserings- og menneskerettighedsområdet fra fase 1 og 2 kan dog vise sig nødvendige, men fokus bør gradvis lægges på programmer og projekter i mere traditionelle udviklingsfremmende aktiviteter på landet og i byerne. Uddannelse og træning vil fortsat være vigtige aktiviteter, og det samme er tilfældet for støtte til de forskellige statsinstitutioner og forsøg på at etablere et produktivt klima for den private sektors indkomstskabende aktiviteter.

Det understreges, at ovenstående skitse er foreløbig. Den mere præcise tidsmæssige afgrænsning af de enkelte faser vil afhænge af en mængde faktorer, som Danida på ingen måde kan styre. De enkelte faser vil også i praksis overlappe hinanden. En høj grad af fleksibilitet i alle faser fra program- og projektplanlægning til udførelse og evaluering er derfor ikke kun anbefalelsesværdig men af helt central betydning for Danida såvel som andre donorer i Sydafrika.

Kapitel 7. AFSLUTNING

Apartheid var og er ikke kun et politisk system, i hvilket blot et mindretal af befolkningen kan stemme. Det er også en økonomisk og social orden, indrettet med henblik på at gavne det hvide mindretal. Absurde racebaserede love og sociale og politiske institutioner har sammen med en fejlslagen udviklingsstrategi begrænset folks bevægelsesfrihed, forvredet det økonomiske systems funktionsmåde og skabt uligheder af enormt omfang. Disse har ikke blot bidraget til politisk ustabilitet, men også til et uhensigtsmæssigt udviklingsmønster. Der skete et klart skift i 1973-74, hvor den hidtidige vækststrategi viste sig uholdbar. Guldproduktionen og guldpriserne begyndte at falde, og Sydafrika indledte sit destruktive engagement i regionen. I stedet for at koncentrere sig om at udvikle økonomien anvendte apartheid-regimet store ressourcer på at nedbryde nabolandene - og i realiteten også Sydafrika selv. Dvs. apartheid har været en både politisk og økonomisk katastrofe.

Kampen for at afskaffe apartheid nåede med bl.a. åbningen af CODESA et af flere politiske højdepunkter de sidste par år; men kampen for at afskaffe de økonomiske konsekvenser af apartheid er knap nok begyndt. Debatten om den fremtidige udviklingsstrategi er i sin vorden, så meget er endnu uafklaret. Der bør følgelig advares mod 'nemme' løsninger, hvad enten de er af over-optimistisk 'kick start' eller over-pessimistisk IMF tilsnit. Men et er sikkert, det er en meget tung arv, en fremtidig demokratisk valgt regering må overtage, og Sydafrika står overfor et enormt behov for at omstrukturere sin økonomi i stort set alle dens dimensioner. Det må desuden ikke glemmes, at det er svært - om ikke umuligt - at finde eksempler på vellykket overgang fra et autoritært styre til demokrati, når levestandarden er faldende.

En ny sydafrikansk regering må i første række stræbe efter at omfordele indkomster og formuer, tilfredsstille grundlæggende menneskelige behov og mindske arbejdsløsheden. Omfordeling er imidlertid underlagt en række makroøkonomiske begrænsninger, og det ville være dagdrømmeri at tro, at arven efter apartheid forsvinder, blot fordi der indføres politisk demokrati. Lighed mellem sorte og hvide hvad angår offentlige ydelser mv. ville f.eks. kræve en udvidelse af de offentlige udgifters andel af BNP fra ca. 27% til næsten det dobbelte. Der er desuden oplagt, at omfordeling uden vækst og strukturelle reformer ikke kan skabe den nødvendige stigning i de sortes købekraft og beskæftigelse, og en alt for drastisk nedgang i de hvides levestandard kan blive en trussel mod såvel politisk som økonomisk stabilitet og fremgang.

En ny regering må samtidig sikre en rimelig grad af balance overfor udlandet. Der vil på den ene side være et stort behov for øget kapitaltilstrømning. Muligheden for kapitalflugt kan ikke udelukkes, og øget import vil i mange år endnu blive af central betydning for væksten og renoveringen af kapitalapparatet. På den anden side forudsætter større udenlandske investeringer politisk stabilitet og økonomisk fremgang. Dette hønen-og-ægget dilemma er derfor sammen med den udbredte fattigdom i Sydafrika et af de vigtigste argumenter for at give udenlandsk bistand i en overgangsperiode.

Mange faktorer påvirker, hvorledes produktionen, balancen overfor udlandet og inflationen udvikler sig over tiden, og det er klogt at huske, at der er mange eksempler på, at en for ekspansiv økonomisk politik med vægt på omfordeling har givet bagslag. Der er da også i

Sydafrika mulighed for, at presset på de offentlige budgetter vil blive meget vanskeligt at styre. Det er imidlertid samtidig klart, at en fremtidig sydafrikansk regering har et vist spillerum, hvis der tages tilstrækkeligt hensyn til nødvendigheden af øgede investeringer og eksport. Omfordeling til fordel for den sorte befolkningsgruppe vil uden tvivl rette efterspørgslen mod mindre importintensive varer, og der findes uudnyttet produktiv kapacitet. Basis for udviklingen af en dynamisk privat sektor findes, og der er i al fald forhåbninger om en vis indstrømning af udenlandske ressourcer. Samtidig kan staten gennem sit betydelige engagement påvirke økonomien direkte.

Dette spillerum bør udnyttes aktivt. Selv om vækst er en central forudsætning for social fremgang, vil vækst alene dog langt fra være nok. Det ville nemlig kræve vækstrater på over 10%, hvis blot de mest akutte behov skulle tilfredsstilles indenfor en 10-årig periode. Der bør derfor satses på indkomst- og beskæftigelsesskabende aktiviteter for de sorte, udviklingen af en arbejdsintensiv industri og investeringer i såvel menneskelig kapital som fysisk infrastruktur. Der er uendelig mange mikroøkonomiske detaljer forbundet med formuleringen af sådanne omfordelingsprogrammer. Men de bør blive en central del af den omstrukturering, det sydafrikanske samfund bør gennemgå.

Hvorvidt et 'nyt' Sydafrika vil vise sig i stand til at finde en optimal balance mellem behovet for omfordeling kombineret med ekspansion og social fremgang, på den ene side, og respekten for de makroøkonomiske rammer, på den anden side, vil vise sig i de kommende år. Men det er opmuntrende, at den demokratiske bevægelse i Sydafrika er i gang med at udbygge sin analytiske kapacitet på dette felt.

Beslutningen om at yde dansk overgangsbistand er yderst velbegrundet. Arven efter apartheid er en menneskeskabt katastrofe. Udenlandsk bistand vil desuden på afgørende vis kunne hjælpe en ny demokratisk valgt regering den svære balance mellem behovet for hurtige og dramatiske forbedringer i de sortes levevilkår og de faktiske muligheder på kort- og mellem-langt sigt. Den sydafrikanske demokratiseringsproces vil også være skrøbelig i en rum tid endnu. Danmark bør bidrage til, at de demokratiske kræfter i Sydafrika med tiden overtager den reelle magt i modsætning til blot nominel indflydelse i et samfund præget af fortsat ulighed.

Der er naturligvis mange modsatrettede hensyn at tage i forbindelse med udformningen af et fremtidigt dansk bistandsprogram. Der er imidlertid gode muligheder for at udarbejde et balanceret program, som imødekommer de sortes forventninger. Danmark vil kunne realisere grundlæggende bistandspolitiske målsætninger som at fremme en demokratisk udviklingsproces, social forandring og vækst. Det må erkendes, at der næppe er de helt store muligheder for at fremme dansk eksport. Sydafrika besidder trods alt betydelig produktiv kapacitet og teknisk ekspertise. Men der findes flere måder, hvorpå Danmark kan bistå den langsigtede udvikling af den private sektor i Sydafrika.

Det er ingen tilfældighed, at Voortrekker Monumentet udenfor Pretoria er blevet et symbol på apartheid. Det er udført i armeret beton. Det bliver på ingen måde nemt at ændre holdninger blandt hvide som sorte og få omformet den økonomiske basis. Men tiden er kommet til at gøre et forsøg, og Danmark kan yde et værdifuldt bidrag hertil, forudsat der handles både fleksibelt og under skyldig hensyntagen til de særlige sociale omstændigheder, der gør sig gældende i den meget labile situation i Sydafrika.

Men den naturlige opmærksomhed, Sydafrika bestemt fortjener, bør på den anden side ikke få Danmark til at nedprioritere sit traditionelle engagement i de andre lande i det sydlige Afrika. Det er trods alt ikke kun Sydafrika, der står med mange dilemmaer, og fjernelsen af apartheids politiske strukturer og indførelsen af en demokratisk regering i Sydafrika vil ikke automatisk føre til balanceret regional udvikling. Dette kræver, at der tages bevidste skridt mod at fortsætte bestræbelserne på at ændre det økonomiske samspil mellem Sydafrika og dets naboer.

LITTERATUR

Abrams, L. J. (1992), *The Rural Development Crisis: A Concept Paper*. Johannesburg: Rural Advice Centre.

Amnesty International (various years), *Amnesty International Report*. London: Amnesty International Publications.

Amnesty International (1992), *South Africa: State of Fear*. London: Amnesty International Publications.

ANC (1992), *Policy Guidelines for a Democratic South Africa*. As adopted at National Conference 28-31 May 1992.

Beer, Cedric de (undated), *Health Sector Overview*. Briefing document for NOVIB Project Policy Assessment. Johannesburg, mimeo.

Centre for Development Research (1992), *Discussion Papers on a Democratic Development in South Africa*. Proceedings of a Conference on Post-Apartheid South Africa, Copenhagen, February 1991.

Chisholm, Linda (1991), *Apartheid Education - The Legacy: The Challenges*. Witwatersrand: Education Policy Unit.

Chisholm, Linda (1992), *The Current State of the Education Policy Debate*. Witwatersrand, mimeo.

Coleman, Colin (1992), *Speech delivered on behalf of CBM at the UNICEF Internal Policy Seminar on South Africa*. 3-4 March 1992.

Consultative Business Movement (undated), *Surviving Change - Business' Role in the Transition*. Johannesburg: CBM.

COSATU (1992), *Our Political Economy; Understanding the Problems; A Handbook for COSATU Shop Stewards*. Johannesburg: COSATU Education.

Currin, Brian (1992), *South African Human Rights Issues: The Next Five Years*. Pretoria: Lawyers for Human Rights.

Development Bank of Southern Africa (various years), *Annual Report*. Halfway House: Corporate Communications Division.

Eckert, Jerry B. (1991), *An Evolving Crisis: Income Inequality in South Africa*. Johannesburg, mimeo.

Eckert, J.B., Lotette Kritzinger-van Niekerk and Nick Vink (1992), *Toward a Democratic Economy in South Africa: An Approach to Economic Restructuring*. A Discussion Paper. Halfway House: Development Bank of Southern Africa.

Economist Intelligence Unit (1992), *South Africa: Country Profile 1992-93*. London.

Esterhuyse, Willie (1992), *Scenarios for South Africa - Instability and Violence or Negotiated Transition?* Long Range Planning, vol. 25, no. 3: p. 21-26.

Gelb, Stephen (ed.) (1991), *South Africa's Economic Crisis*. Cape Town: David Philip.

Ginwala, Frene, Maureen MacIntosh and Doreen Massey (1991), *Gender and Economic Policy in a Democratic South Africa*. mimeo.

Humphries, Richard, Khehla Shubane and Mark Swilling (1991), *Apartheid City in Transition*. Capetown: Oxford University Press.

Interfund (1990), *South Africa: A Country Profile*; Consultants Report (Part 1), November 1990. London: Interfund.

International Monetary Fund (1992), *Economic Policies for a New South Africa*. Washington DC: IMF.

Kahn, Brian, Abdel Senhadji and Michael Walton (1992), *South Africa: Macroeconomic Issues for the Transition*. Southern Africa Department Informal Discussion Paper no. 2. Washington, D. C.: World Bank.

Kruger, J. (1992), *Some Ideas on How to Revive a Dead Industry*. Housing in Southern Africa, May: 26-27.

Micou, Ann McKinstry (1991), *European NGOs Providing Resources for Development and Social Justice in South Africa: A Handbook*. South African Information Exchange Working Paper Number 18. New York: Institute of International Education.

Micou, Ann McKinstry (1991), *Foreign Mission Funding in South Africa*. South African Information Exchange Working Paper Number 21. New York: Institute of International Education.

Moll, Peter, Nicoli Nattrass and Lieb Loots (eds.) (1991), *Redistribution: How Can it Work in South Africa?* Cape Town: David Philip.

National Peace Convention (1991), *National Peace Accord*.

Odén, Bertil (1992), *Sydafrikas Ekonomiska och Sociala Struktur*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

South African Institute of Race Relations (1992), *Race Relations Survey 1991/92*. Johannesburg.

South African Reserve Bank (1991), *Annual Economic Report 1991*. Pretoria: South African Reserve Bank.

South African Reserve Bank (1992), *Quarterly Bulletin June 1992*. Pretoria: South African Reserve Bank.

Tjønneland, Elling Njål (1992), *Southern Africa After Apartheid*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Udenrigsministeriet (1992), Udenrigsministerens Besøg i Sydafrika 12.-16. April 1992. Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs.

University of Western Cape (1990), *Local Government and Planning Policy Research Project*. Newsletter No 1. Cape Town.

Urban Foundation (1992), *Housing for All: Proposals for a National Urban Housing Policy*. Urban Debate no. 9. Johannesburg.

Van der Berg, Servaas (1991), *The Post-apartheid Economy: An Agenda for Debate*. Stellenbosch Economic Project, Occasional Papers No 2. Stellenbosch: The Stellenbosch Economic Project.

Wolpe, Harold (undated), *Education and Transformation in South Africa*. Mimeo.

Zarenda, Harry (1992), *An Evaluation of the IMF Mission Document on Economic Policies for a New South Africa*. London: School of Oriental and African Studies.

Zarenda, Harry (1991), *Directing Industrial Strategy in South Africa: Policy Choices for the Nineties*. Development Southern Africa Vol. 8 No. 3. Johannesburg.

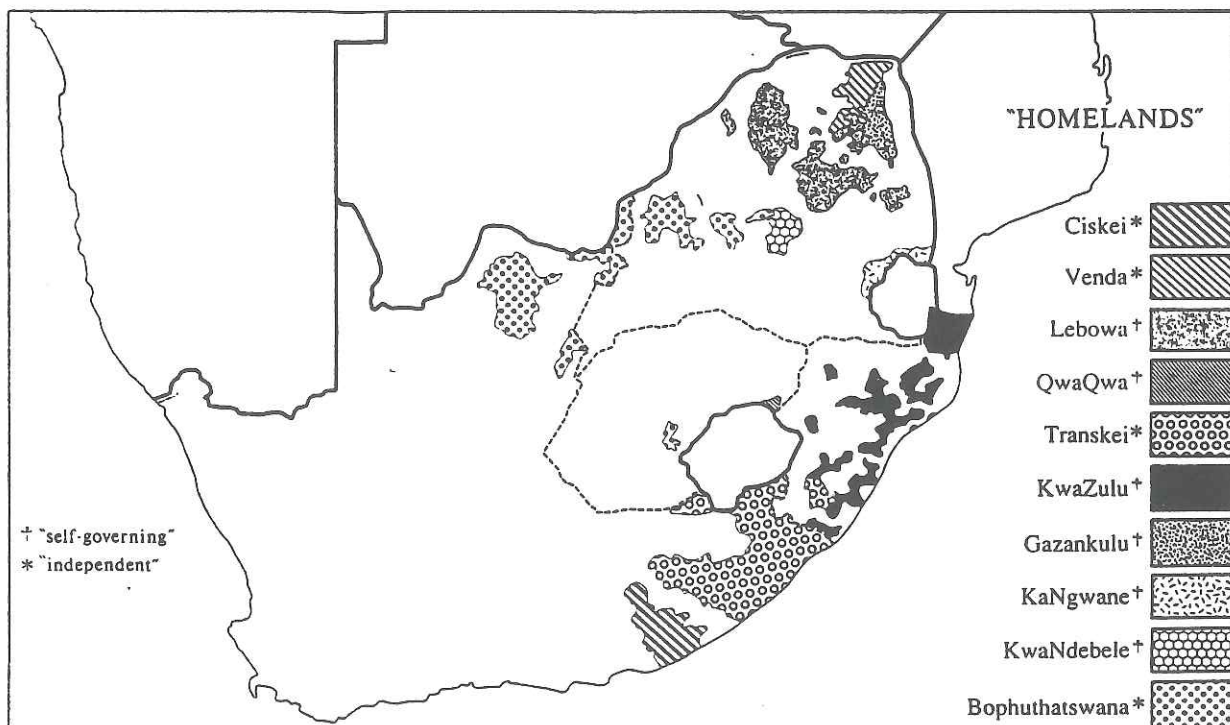
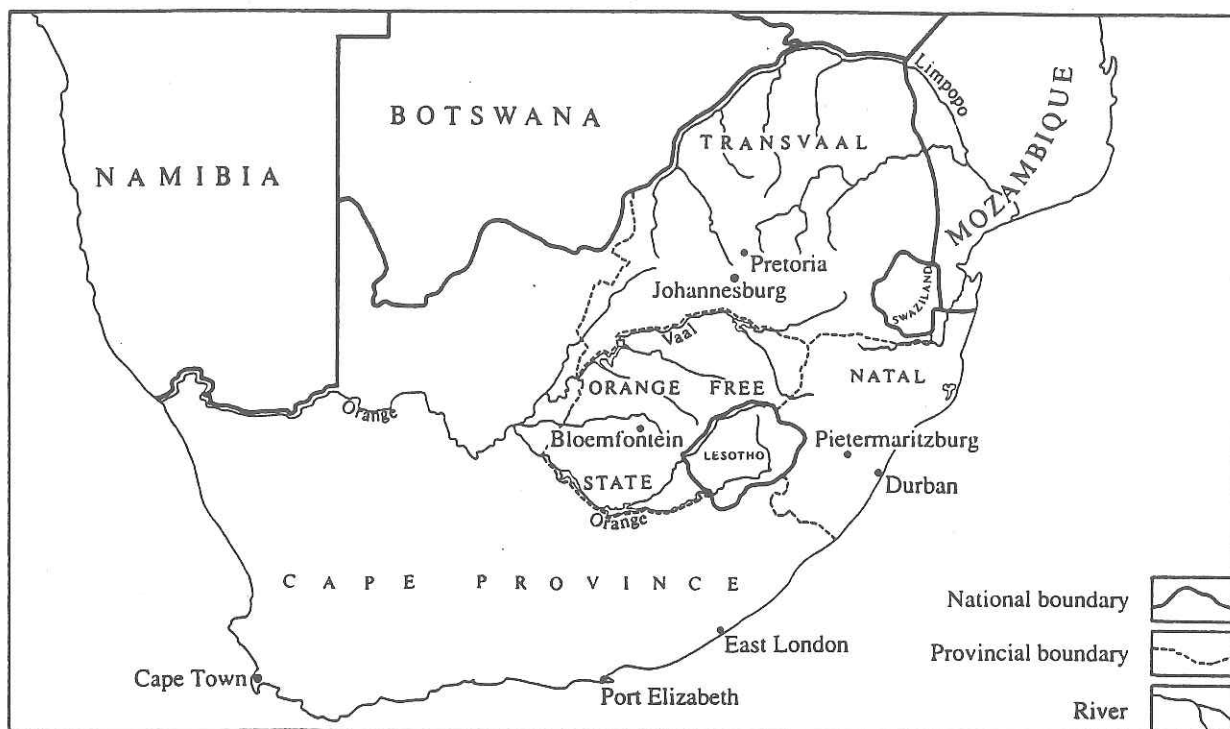
Zarenda, Harry (1992), *Growing Redistribution in South Africa*. London: School of Oriental and African Studies.

Zille, Paul (1991), *The Interfund Development Programme in South Africa: Meeting the Development Challenge*. London: Interfund.

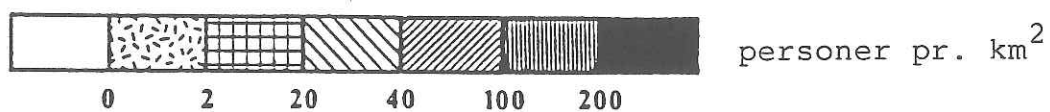
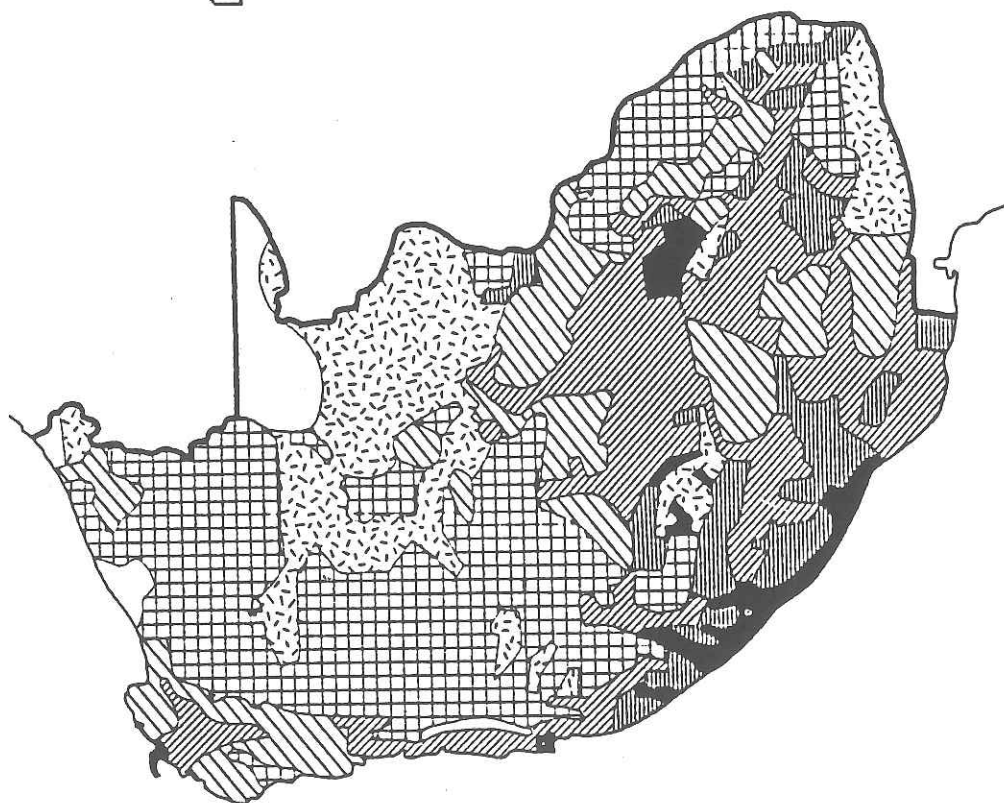
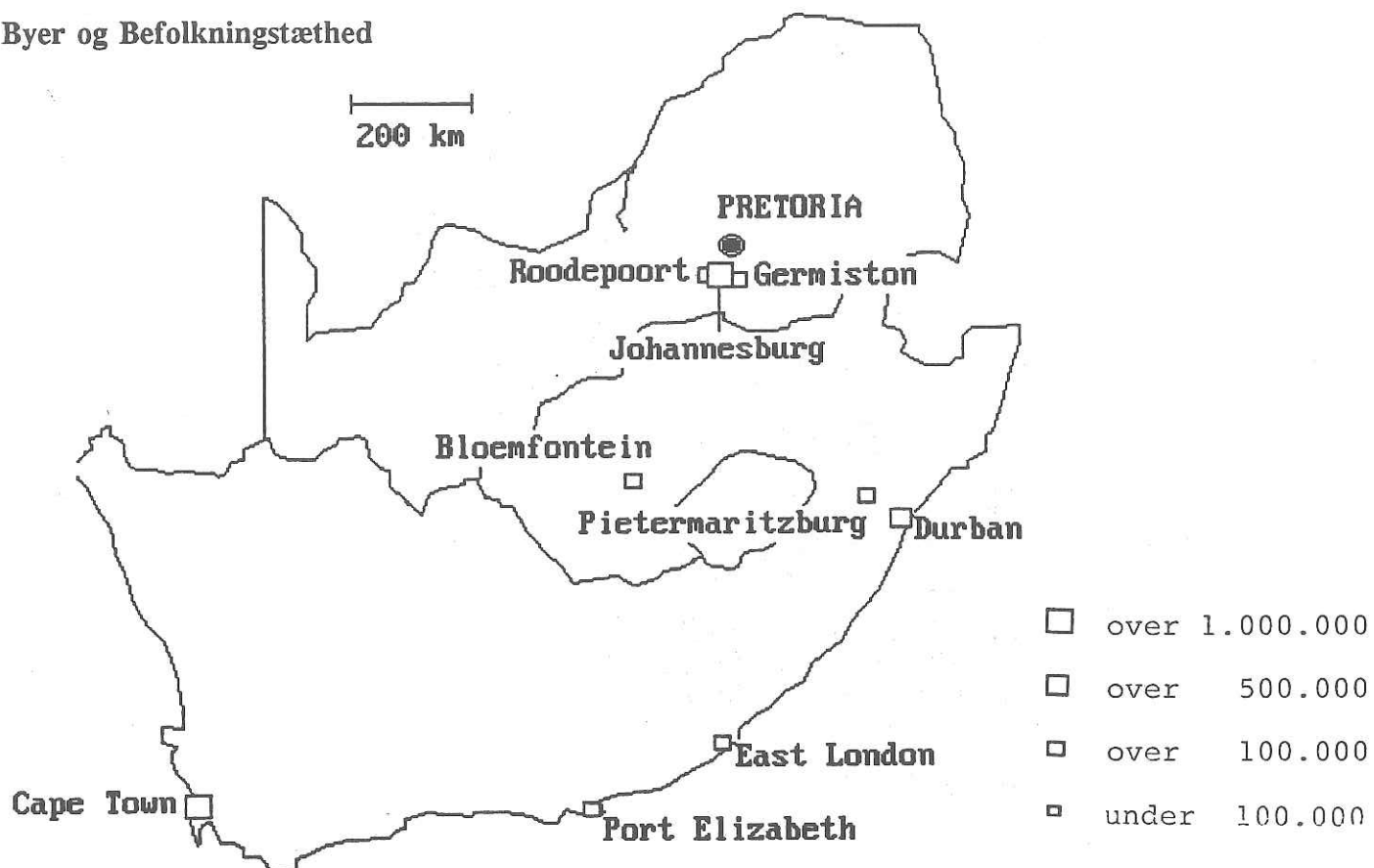
Zyl, J. van and N. Vink (1990), *Agriculture's Potential Contribution to Economic Growth in South Africa*. Johannesburg, mimeo.

Hertil kommer en række upublicerede Verdensbank rapporter, forskellige numre af tidsskrifterne Africa Confidential, Africa Report og South og statistik fra Verdensbanken og den sydafrikanske Udviklingsbank for det Sydlige Afrika (DBSA).

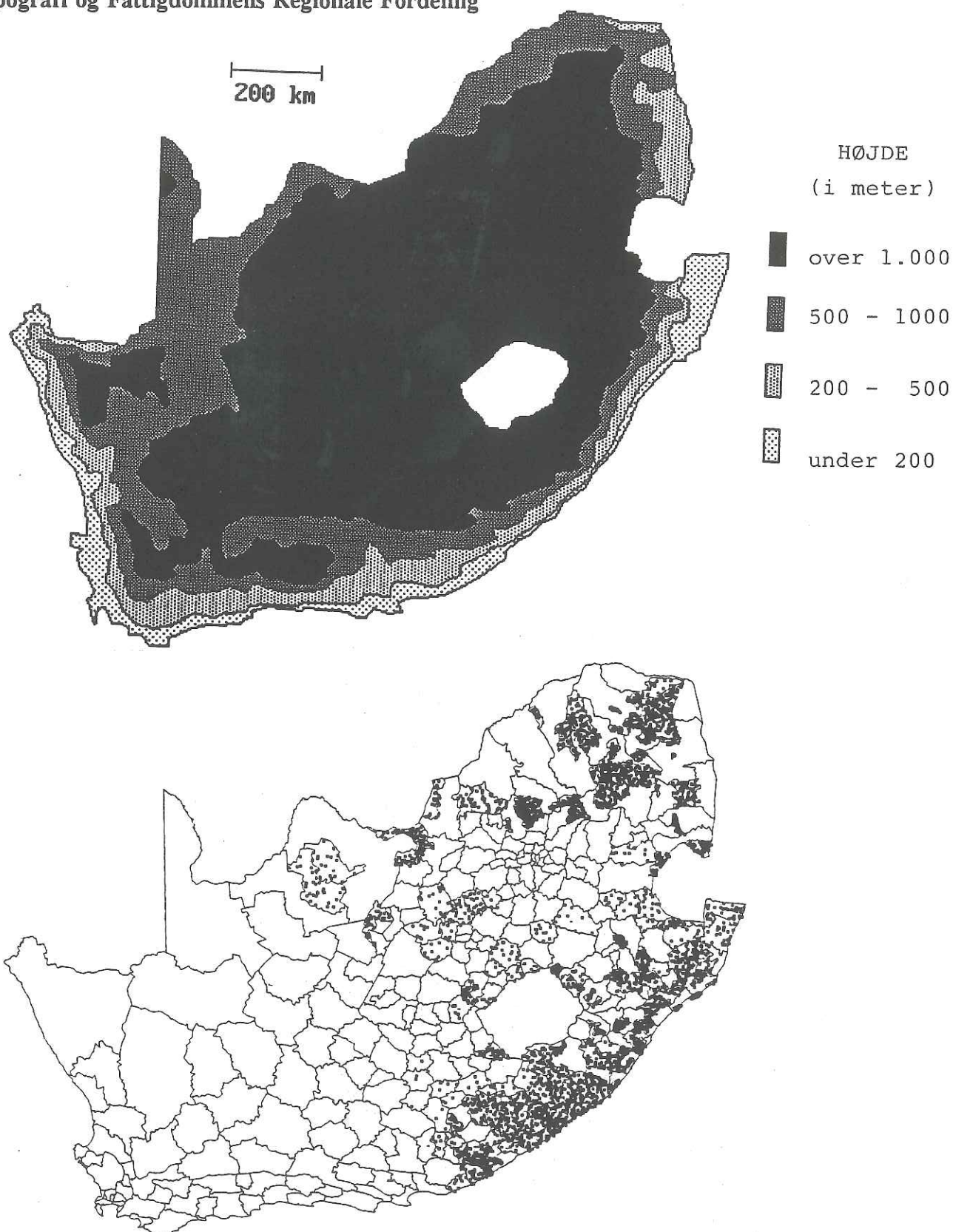
Administrativ Inddeling



Byer og Befolkningstæthed



Topografi og Fattigdommens Regionale Fordeling



Note: omfatter kommuner med en gennemsnitlig personlig disponibel indkomst på mindre end 1.500 rand om året. Der er altså fattige i andre kommuner, som ikke kommer med på dette kort. Hver prik repræsenterer 3.000 mennesker.

Statistisk Appendix

1. AREAL, BEFOLKNING OG INDKOMST

Areal	km ²	1.220.088
Befolkning (1991)		
Total	millioner	38,4
Vækst rate	pct.	2,6
Befolkningstæthed (1991)	bef. pr. km ²	31,5
BNP pr. capita (1991)	US\$	2.340

2. SOCIALE OG DEMOGRAFISKE INDIKATORER

Summarisk fertilitetskvotient (1990)	pr. 1000 personer	33,4
Summarisk dødelighedskvotient (1990)	"	9,3
Middellevetid (1990)	år	62
Børnedødelighed (1990)	pr. 1000 levende fødte	65,6
Dagligt kalorie indtag (1989)	Pr. capita	3.122

Bybefolkning (1990)	pct.	59,5
Landbefolkning (1990)	pct.	40,5

Kvinder pr. 100 mænd (1985)		
By	antal	99,3
Land	antal	106,8

BNP fordelt efter område, 1987

Område	Andel af BNP (%)	Befolkning (million)	BNP pr. capita (Rand)
Øst Cape	7,2	4,52	2.353
Nord Cape	2,8	1,02	4.085
Vest Cape	12,6	3,24	5.765
KwaNatal	14,3	8,73	2.421
Øst Transvaal	8,4	2,07	5.974
Nord Transvaal	3,8	4,24	1.314
Vest Transvaal	5,2	1,71	4.525
Orange Free State	5,8	2,44	3.516
Witwatersrand	39,9	7,47	7.892

Fordeling af økonomisk aktivitet mellem by og land, 1985

Region	BNP		Befolk- ning	BNP pr. capita
	%	Rm	1.000	Rand
By	62	67.817	10.179	6.662
Land	33	36.517	9.298	3.927
‘Hjemlande’	5	5.266	14.221	370
Total	100	109.600	33.698	3.252

Befolkningsfordeling, 1991

	Afrikansk	Asiatisk	Farvet	Hvid	Total
"Hvide" områder					
Cape provinser	2.325.100	38.700	2.767.700	1.339.600	6.471.100
Natal	1.079.300	793.300	112.800	620.900	2.606.300
Orange Free State	1.692.100	-	70.800	330.200	2.093.100
Transvaal	7.169.100	152.200	319.800	2.777.400	10.418.500
Sub-total	12.265.600	984.200	3.271.100	5.068.100	21.589.000
'Uafhængige hjemlande'	7.238.600	4.700	21.800	16.700	7.281.800
'Selvstyrende hjemlande'	9.558.300	3.700	6.500	6.100	9.574.600
Total	29.062.500	992.600	3.299.400	5.090.900	38.445.400

3. PRODUKTION

	1970	1980	1990
Bruttonationalprodukt (BNP mio. Rand)	11,9	59,3	252,6
Valutakurs (Rand pr. US\$)	0,7	0,8	2,6
Fordelingen af BNP på sektorer, 1988			
	%		
Landbrug	5,9		
Industri	44,8		
Seviceydelser	49,3		
Mineralressourcer			
Mineral	SA's reserver 1000 tons	% af verdens reserver in Syd Afrika	Placering i verden
Magnesium	3.992.000	82	Først
Platin	26,7	69	Først
Krom	2.400.000	56	Først
Guld	20,0	44	Først
Vanadium	5.400	33	Først
Aluminium sikikat	50.800	37	Først

4. OFFENTLIGE FINANSER OG BETALINGSBALANCE

	1980	1985	1989
Mill. Rand (løbende priser)			
Statens overskud/underskud	-1,4	-5,0	-5,6
Løbende indtægter	14,4	33,1	69,3
Løbende udgifter	11,7	33,1	71,3
Løbende balance	2,7	0	-2,0
Kapital indtægter	0,5	0,8	0,2
Kapital udgifter	4,2	5,1	3,8
Mio. US\$ (løbende priser)			
Værdien af export, fob	25.680	16.523	19.401
Værdien af import, cif	19.246	11.469	16.085
Export af varer & serviceydelser	29.246	18.875	25.943
Import af varer & serviceydelser	25.987	16.336	24.565
Private løbende overførsler, netto	94	84	129
Betalingsbalancens løbende poster, før off. overførsler	3.354	2.622	1.507
Betalingsbalancens løbende poster, efter off. overførsler	3.498	2.612	1.579
Indeks 1987 = 100			
Bytteforhold	137,7	104,8	94,4

Kilder: Sammenfattet fra forskellige kilder (jvf. litteraturlisten), plus Verdensbankens databaser.

Danida

Udenrigsministeriet

Asiatisk Plads 2
1448 København K
Telefon 33 92 00 00
Telex 31292 etr dk
Telefax 31 54 05 33

ISBN 87-7265-163-6