

Report from the conference:

PEACE AND DEVELOPMENT IN SOUTHERN AFRICA

Can the experiences from South Africa be used in the rest of Africa?

Versions in English and Danish



Thursday, May 11th 1995
The Parliament,
Copenhagen, Denmark

Preface

For many years the Danish trade union movement and a large number of Danish NGOs were deeply engaged in the struggle against Apartheid in South Africa and with funds from the Danish Ministry of Foreign Affairs' Anti-Apartheid Allocation the black organisations' tough struggle to get rid of the inhuman white regime was supported.

Before the historic election in April 1994, AIF - the Labour Movement's International Forum - coordinated a comprehensive campaign in favour of the ANC. More than one million Danish Crowns were transferred to South Africa.

As a follow up to the campaign we felt in AIF and in the other NGOs that there was a need to put focus once more on South Africa, on the development process initiated in the country and on the importance of the development in South Africa for the rest of the region one year after the inauguration of the first democratically elected government under the leadership of Nelson Mandela.

A conference was held in a cooperation between AIF, Danchurchaid, South Africa Contact, Ibis, The Danish Association for the UN Association and the Danish Center for Human Rights with support from DANIDA and the European Union.

We would like to thank the organisations and the participants involved for the good cooperation. We hope that this publication with the speeches and discussions from the conference can contribute to continued interest for the important and necessary development in Southern Africa.

Finally we would especially like to thank Kathrine Larney, Hans Erik Stolten and Karin Munkholm for the great work they have done in compiling the various speeches and debates.

Ib Wistisen

Eva Tabor

Contents

South Africa and Southern Africa By Kathrine Larney, Hans Erik Stolten & Karin Munkholm	3
Introduction By Morten Kjærsum	11
Denmark and Southern Africa By Poul Nielson	12
South Africa's Plan for Reconstruction and Development By Saki Macozoma	16
Local development - A difficult riddle By Zane Dangor	19
What is development - and how can it be assured? By Vagn Berthelsen	22
Development strategies for Southern Africa Debate	25
Civil society in the democratisation process By Mcebisi Jonas	28
Mediation is crucial By Charles Nupen	30
Weapons cannot be wished away By Eddie Makus	32
Peace and security in Southern Africa Debate	35
Conclusion by Morten Kjærsum	38
Organisations	39
Abbreviations and explanations of terms	41

Rapport fra konferencen:

FRED OG UDVIKLING I

DET SYDLIGE AFRIKA

**Kan erfaringerne fra Sydafrika
bruges i resten af Afrika?**



**Torsdag den 11. maj 1995
Landstingssalen, Christiansborg**

Forord

I årevis var dansk arbejderbevægelse og en lang række danske NGO'ere dybt engageret i kampen mod Apartheid i Sydafrika. Med midler fra Udenrigsministeriets Anti-Apartheidbevilling støttedes de sorte organisationers mangeårige indsats for at få afskaffet det umenneskelige hvide styre.

Forud for det historiske valg i april 1994, koordinerede AIF for de danske NGO'ere en omfattende indsamling til fordel for ANC. Over en million kroner blev overført til Sydafrika.

Som opfølgning herpå følte vi og de andre NGO'ere, at der var behov for nok en gang at sætte fokus på Sydafrika, den igangsatte udviklingsproces i landet og betydningen af udviklingen i Sydafrika for resten af regionen et år efter indsættelsen af den første demokratiske valgte regering under ledelse af Nelson Mandela.

En konference blev afholdt på Christiansborg den 11. maj 1995 med deltagelse af repræsentanter fra Sydafrika, Namibia og Mozambique. Konferencen blev arrangeret af AIF - Arbejderbevægelsens Internationale Forum, Folkekirkens Nødhjælp, Ibis, Sydafrika Kontakt, Mellemføleligt Samvirke, FN-Forbundet og Det Danske Center for Menneskerettigheder. Konferencen blev gennemført med støtte fra Danidas oplysningsbevilling og EU.

Vi takker de involverede organisationer og deltagere for det gode samarbejde og håber, at denne publikation med oplæg og diskussioner fra konferencen kan bidrage til fortsat interesse for den afgørende og nødvendige udvikling i det Sydlige Afrika.

Endelig rettes en særlig tak til Kathrine Larney, Hans Erik Stolten og Karin Munkholm for det store arbejde, de har udført i forbindelse med at samle og oversætte de forskellige oplæg og debatter.

Ib Wistisen

Eva Tabor

Indhold

Indledning Af Kathrine Larney, Hans Erik Stolten & Karin Munkholm	3
Velkomst Af Morten Kjærum	11
Udviklingen i det Sydlige Afrika og dansk bistand til området Af Poul Nielson	12
Sydafrikas plan for genopbygning og udvikling Af Saki Macozoma	15
Betydningen af det lokale civile samfunds engagement i forhold til udviklingsprocessen i Sydafrika Af Zane Dangor	18
Hvad er udvikling - og hvordan sikres den? Af Vagn Berthelsen	21
Paneldebat om udviklingsstrategier for det Sydlige Afrika og de foreløbige erfaringer med RDP	24
Det lokale civile samfund i demokratiseringsprocessen Af Mcebisi Jonas	27
Mægling er afgørende Af Charles Nupen	30
Våben kan ikke ønskes væk Af Eddie Makue	32
Paneldebat om fred og sikkerhed i det Sydlige Afrika	35
Konklusion og afslutning Af Morten Kjærum	37
Deltagende organisationer	38
Forkortelser og ordforklaringer	39

Indledning

Af Kathrine Larney, Hans Erik Stolten
and Karin Munkholm

Sydafrikas udviklingsstrategi - RDP

Da ANC for lidt over et år siden gik ud i Sydafrikas første demokratiske valg, havde man allerede et udkast til en plan, som skulle bringe landet ud af apartheid-periodens efterblevenhed. Det ny Sydafrikas program for genopbygning, The Reconstruction and Development Programme eller RDP, opstod oprindeligt som ANCs og den sydafrikanske fagbevægelse, COSATUs, bud på Sydafrikas udvikling efter apartheid.

Valget i 1994 omfattede både valg til Sydafrikas nationale parlament og til de ni provinsregeringer. Derimod er der endnu ikke afholdt lokalvalg, hvilket utvivlsomt har medvirket til at uddybe en lang række uløste politiske problemer, der vanskeliggør en stabil politisk og økonomisk udvikling i landet. Efter valget i 1994 blev der dannet en national samlingsregering, GNU, der blandt andet skal foreslå en blivende forfatning for Sydafrika. Kort tid efter valget blev RDP fremsat som den nationale samlingsregerings bud på den fremtidige udvikling i Sydafrika. Der er i ANC tradition for, at forslag til vigtige dokumenter, der fastsætter målene for den fremtidige politik, sendes ud til folkelig debat og høring før de vedtages for at give alle mulighed for at sætte deres præg på processen. ANCs program fra 1912 er et eksempel på dette, et andet er Friheds-erklæringen, The Freedom Charter, fra 1955. I forlængelse af denne tradition blev også RDP sendt ud til debat og høring i vide kredse. Denne proces er for længst tilendebragt og de første resultater af udviklingsprogrammets implementering er begyndt at vise sig.

RDP indeholder seks grundlæggende principper:

1. Det er et integreret program, dvs. det indgår i landets almindelige udvikling og politiske omskabelse og det omfatter alle befolkningsgrupper.

2. Det er et folkestyret program, dvs. det bliver på alle niveauer ledet af folkets valgte

repræsentanter og dets succes på græsrodsplan er afhængig af folkelige initiativer.

3. Det tilvejebringer fred og sikkerhed, dvs. det skal medvirke til at skabe stabilitet i Sydafrika og i regionen.

4. Det opbygger nationen, dvs. det udgør et grundlæggende element i udviklingen af et nyt samlet Sydafrika.

5. Det sammenkæder genopbygning og udvikling, dvs. det forbinder omstruktureringen efter apartheid med økonomisk vækst og andre bredere udviklingsmål.

6. Det uddyber demokratiet, dvs. det fremmer demokratiseringen både i bredden og dybden, ved at inddrage alle etniske, geografiske og sociale grupper.

Under gennemførelsen af RDP udstikkes kursen efter følgende fem pejlemærker:

1. Imødekommelse af *basic needs*, [dvs. at](#) de grundlæggende behov for den fattige del af befolkningen bliver prioriteret.

2. Udvikling af *human resources*, [dvs. at](#) de menneskelige ressourcer udvikles gennem uddannelse og inddragelse.

3. Opbygning af økonomien, dvs. genopretning af nationaløkonomien efter apartheid-årenes stagnation.

4. Demokratisering af stat og samfund, dvs. gennemgribende reformer med demokratiske valg på alle niveauer, samt forskellige former for social udligning.

5. Implementering af RDP, dvs. iværksættelsen af RDP bl.a. gennem mobilisering af lokale, folkelige initiativer.

Op til valget havde der bredt sig store forventninger til den kommende ANC-ledede regering og allerede kort efter valget kom samlingsregeringen med de første bud på udviklingen inden for en række sektorer. Alligevel har det vist sig, at der er store vanskeligheder forbundet med at få RDP ført ud i livet. Især på det lokale plan har det været uhyre vanskeligt at få sat udviklingen på sporet.

RDP søgte i sin oprindelige udgave at skabe grundlaget for et helt nyt samfund.

Ideen gik ud på at fremme udviklingsprocessen ved en radikal omfordeling af apartheidsamfundets misbrugte rigdomme til fordel for det forarmede flertal for derigennem at skabe en folkelig entusiasme, der i sig selv kunne fremme økonomisk vækst på et basalt plan.

ANC blev imidlertid fra begyndelsen tvunget til at tage hensyn både til de andre parter i den nationale samlingsregering, til det bestående embedsværk og til de nationale og internationale investorer. Det nationalbudget, regeringen har måttet indrette sig efter i det første år, som følge af forhandlingerne om apartheids afvikling, var desuden tilrettelagt af det tidligere regime. ANCs holdning bærer præg af, at man er villig til næsten hvilket som helst kompromis for at undgå borgerkrig. Landets stabilitet afhænger af den økonomiske vækst. ANCs oprindelige økonomiske strategi gik ud på "vækst **gennem** omfordeling". Den er i nogen grad forladt til fordel for et håb om "vækst **og** omfordeling" og man har herunder også accepteret konceptet om eksportstyret vækst.

Den ansvarlige minister for RDP, Jay Naidoo, fra ANC, mener dog, at rekonstruktionsplanen allerede har været en succes. Halvdelen af dens budgetterede 500 mio. dollars er blevet brugt på 22 særligt prioriterede projekter, heraf alene 125 mio. på gratis lægehjælp til børn og mødre. Desuden er midlerne brugt til opkøb af jord, elektrificering, boliger, skolemad, voksenundervisning, vandforsyning og sanitet mv. Han har samtidig advaret mod overdrevne velfærdsforestillinger, hvor RDP opfattes som passiviserende filantropi og har understreget, at udvikling handler om aktivt partnerskab.

Sydafrikas sociale problemer

De udviklingsproblemer og sociale skel, RDP tager sigte på at afhjælpe, er enorme. De økonomiske værdier i det sydafrikanske samfund er ekstremt ulige fordelt efter mange års brutal, økonomisk udbytning af den sorte befolkning, bakket op af massiv politisk undertrykkelse.

Over halvdelen af den sorte befolkning lever under fattigdomsgrænsen, hvilket kun gælder for mindre end 2 procent af de hvide. De rigeste 10 procent af sydafrikanerne lægger beslag på 51 procent af nationalind-

komsten, medens under 4 procent går til de fattigste 40 procent. Den gennemsnitlige hvide indkomst er fortsat ca. ti gange så høj som den sorte. 65 procent af afrikanerne tjener mindre end 700 rand om måneden, mens 65 procent af de hvide tjener over 2500 rand. I FNs Human Development Index ligger det hvide Sydafrika udviklingsmæssigt på linje med Spanien (0,87), mens det sorte Sydafrika ligger på linje med Kap Verde og Congo (0,46). 35 procent af befolkningen er analfabeter, sammenlignet med 19 procent i Brasilien. Ud af de sorte, der går op til den adgangsgivende Standard 10 eksamen, består kun 37 procent, sammenlignet med 96 procent blandt hvide. Formuefordelingen er om muligt mere skæv, idet 5 procent af befolkningen ejer knapt 90 procent af de samlede formuer.

Udviklingsplanerne

RDP giver et omfattende og fremsynet bud på den nødvendige omstrukturering af det sydafrikanske samfund, hvor både den private og den offentlige sektor, fagforeninger, interesseorganisationer, private organisationer mv. involveres i gennemførelsen af programmets centrale målsætninger. De konkrete planer omfatter bl.a. opførelsen af 1 mio. boliger og elektrificering af yderligere 2,5 mio. boliger, etablering af vandforsyning og sanitære forhold i landområderne, skabelse af 2,5 mio. ny arbejdspladser, indførelse af gratis sundhedspleje for børn under 6 år, gratis obligatorisk skolegang for alle, omfordeling af 30 procent af det samlede landbrugsareal, samt en række andre tilsvarende konkrete målsætninger inden for følgende prioriterede områder:

- Omorganisering af statsbudgettet
- Kapacitetsudvikling på alle planer
- Voksenundervisning
- Udvikling af en uddannelseskultur
- Nationalt program for offentlige anlægsarbejder
- Nationalt program for boligbyggeri
- Opgradering og udvidelse af kommunale tjenester
- Ernæringsprogrammer for alle grundskoleelever
- Erstatning for og omfordeling af landbrugsjord
- Støtte til mindre jordbrug
- Adgang til vand og sanitære foranstaltninger i landområderne
- Forsøgsprojekter i landbruget
- Investeringsplaner for byområderne

Faciliteter for projektplanlægning på provinsniveau
Genopbygning af de statistiske tjenester
Gratis sundhedstjenester
Program for opførelse af sundhedsklinikker
Specielle integrerede projekter for renowering af byområder
AIDS-oplysning

RDP sigter på at skabe de økonomiske rammer for en bred social udvikling. GNU har arvet en økonomi, der er forfulgt af en række strukturelle problemer. Gennem mange år har både formelle og underforståede regelsæt, colour bars, og diskriminerende arbejdsmarkedslove givet hvide fordele på bekostning af de sorte. Uligheder i det regionale marked blev udnyttet til at sikre en jævn strøm af billige, ufaglærte migrantarbejdere fra nabolandene til fordel for Sydafrikas mineselskaber, produktiviteten var lav og afhængigheden af mineraleksporten var høj. De makroøkonomiske følger virkninger var kapitalflugt, karteldannelse, en underudviklet sektor for små og mellemstore virksomheder og i sidste instans økonomisk stagnation. GNU mener derfor, at udfordringen ligger i at korrigere disse strukturelle problemer og fjerne forvrængningerne i økonomien, samtidig med, at en mere rimelig fordeling af ressourcerne sikres gennem effektive sociale investeringer.

Regeringen indser, at den har en tvungende, nødvendig opgave i skabelsen af et godt investeringsklima. GNU har arvet et betragteligt kasseunderskud. De offentlige udgifter ligger på ca. 20 procent af bruttonationalproduktet og heraf udgør renteudgifterne ca. 17 procent af budgettet. GNU føler sig forpligtet til at holde de offentlige udgifter under kontrol og til at omprioritere disse hen imod kapitalinvesteringer.

Det har været et udbredt synspunkt i traditionel vestlig udviklingsøkonomisk tænkning, at vækst og social omfordeling er processer, som ikke harmonerer særlig godt med hinanden. Vækst er af Vesten ofte blevet set ret snævert som målelige kapacitetsstigninger i nationaløkonomien, der naturligvis må prioriteres forud for social udvikling, der så kun opfattes som en ret marginal indsats for at tilplastre fattigdomshullerne i slumbyer og landdistrikter. I modsætning hertil ser RDP som nævnt genopbygning og udvikling som en samlet og integreret proces. Vækst defineret som pro-

duktionsstigning vil ganske vist være et grundlæggende mål, men den ses kun som stabil og bæredygtig, hvis der tages hensyn til, hvordan den er fordelt, hvor meget den bidrager til den langsigtede opbygning af produktionskapacitet og menneskelige ressourcer og hvilken indvirkning den har på miljøet.

RDP integrerer vækst, udvikling, forandring og omfordeling i en samlet proces. Nøglen til denne kompleksitet er det infrastrukturelle program, som efterhånden vil give alle sydafrikanere adgang til moderne, effektive servicetjenester, såsom el, vand, telekommunikation, offentlig befordring, sundhed og uddannelse.

En mere omdiskuteret mulighed, der rækker ud over ovennævnte, ville måske være, hvis den overklasse, som har tjent godt på apartheid, og som nu ønsker at tjene på postapartheid, blev pålagt blot lidt større progressive skatter.

Landreformen i Sydafrika

Over 70 procent af den sorte befolkning bor nu i bymæssig bebyggelse, men denne eksplosive urbaniseringsproces kunne måske kontrolleres, hvis sorte kunne brødføde sig selv via bedre adgang til landbrugsjord. Landreformen indgår da også som et vigtigt element i RDP. Dens mål er at sikre jord til den fattigste del af landbefolkningen med sikkerhed for uopsigelighed, samt at sikre kvinderne lige adgang til jord.

Under apartheid skete landbrugsproduktionen overvejende på store kapitalintensive hvide farme med lav produktivitet set i forhold til arealstørrelsen. Gennem en jordreform ønsker regeringen at foretage en omfordeling af jord fx ved tilbagegivelse af jord til befolkningsgrupper, der blev fordrevet under apartheidperioden. Endvidere vil etablering af mange mindre, mere effektive og arbejdskraftintensive landbrug øge beskæftigelsen og dermed nedbringe fattigdommen i landområderne.

RDP lover tilbagelevering eller erstatning til dem, som mistede deres jord på grund af apartheidlovgivningen. At opfylde dette løfte er imidlertid mere kompliceret, end det lyder. Gentagne tvangsforflytninger til reservater, bantustans og homelands har skabt en situation, hvor flere forskellige enkeltpersoner og grupper kan gøre krav på

det samme stykke land. Som det ser ud nu, vil regeringen behandle krav, der går tilbage til landloven fra 1913, men nogle traditionelle ledere kræver en omfordeling, der tager hensyn til forhold tilbage til 1652. I landområderne i de tidligere hjemlande lever to tredjedele af de sorte under den officielle fattigdomsgrænse og redistributionen til de dårligt stillede byder på store problemer, således tilbyder regeringsplanen kun en hjælp svarende til 2000 dollars pr. husholdning, hvilket fører til, at jord, som tidligere tilhørte en enkelt hvid farmer, må overtages af grupper på op til 100 sorte familier. Derved bliver situationen ikke meget bedre end i de tidligere hjemlande. Hvis den form for fællesejendom skal bringes til at fungere, vil det kræve store investeringer i kunstvanding m.v.

Bistanden til Sydafrika

På trods af flere hundrede års kolonial mishandling har der ikke fra de store vestlige landes side været lagt op til en storstilet Marshall-plan som omstillingshjælp til Sydafrika. Tværtimod er støtten til mange af de sydafrikanske græsrodsorganisationer begyndt at svinde ind ud fra den noget optimistiske betragtning, at det ny Sydafrika allerede er en etableret realitet og at normale markedsøkonomiske tilstande nu råder.

Fraværet af en legitim regering betød, at bistanden tidligere blev kanaliseret gennem lokale NGO'er til støtte for den demokratiske bevægelse, men de fleste donorprogrammer er nu under omlægning til regering-til-regering-programmer. Moren har gjort sin pligt, moren kan gå.

I betragtning af, at EU er udvidet med flere velhavende lande, tegner der sig på nuværende tidspunkt et ret nedslående billede af stagnerende eller faldende bistand til regionen. En Lomé-lignende aftale med Sydafrika, som vil give visse eksportfordele og beskyttelse af svage industrier, er dog stadig under overvejelse i EU.

Den danske regerings holdning kan i denne sammenhæng fremhæves positivt. Den danske overgangsbistand ligger i forlængelse af støtten til kampen mod apartheid og dens prioriteringer stemmer rimeligt godt overens med ånden i RDP

Den sydafrikanske regering har erkendt, at gennemførelsen af RDP kræver større fi-

nansielle ressourcer, end der umiddelbart kan mobiliseres internt og der lægges derfor op til anvendelse af udenlandske bistandsmidler, private investeringer, samt udenlandsk teknisk bistand.

EU-landene står tilsammen for over 1/3 af de udenlandske bistandsoverførsler, men også USA, Tyskland og England er donorer af betydning. De eksterne støttemidler er dog af begrænset betydning sammenlignet med overførslerne fra landets egne statslige budgetter og dertil kommer, at en betydelig del af den udenlandske bistand kun vil blive ydet i form af eksport- og investeringsgarantiordninger, lånefaciliteter o.l.

NGOernes rolle

NGO'erne spiller fortsat en vigtig rolle i det politiske liv i det ny Sydafrika. Organisationerne har indtaget en central placering i demokratiseringsprocessen og i opbygningen og styrkelsen af det civile samfund.

En ikke uvæsentlig del af udviklingen, herunder også under RDP-programmer, varetages fortsat af private organisationer. Dette gælder fx indenfor jordreformerne, uddannelse, udviklingen af demokratiske institutioner, fredsinitiativer osv.

Den ny regering har lagt stor vægt på, at inddrage græsrodsorganisationerne og fagforeningerne i RDP-processen, fordi NGO'erne og fagbevægelsen besidder et indgående kendskab til det sydafrikanske samfund både på lokal-, provins- og landsplan. Ligeledes besidder NGO'erne en høj grad af troværdighed i lokalbefolkningens øjne. Derfor kunne NGO'erne i apartheidtiden arbejde og opbygge alternative strukturer i alle områder af Sydafrika, også i de dele af landet, hvor den daværende regering ikke kunne operere. Det er regeringens ønske at inddrage hele befolkningen i RDP, derunder de grupper, der traditionelt har befundet sig udenfor det etablerede samfund. Derfor er det også i regeringens interesse at knytte NGO'erne til sig for at kunne legitimere sig via den troværdighed og respekt, der står om NGO'erne og deres arbejde. Der er dog mange forskellige holdninger i NGOernes rækker om, hvordan man skal stille sig til regeringens ønske om en aktiv deltagelse fra NGOernes side i RDP. I øjeblikket diskuteres fx et forslag til lov om registrering af *Non-profit* organisationerne blandt NGO'erne, før det skal forelægges i parlamentet.

Den danske overgangsbistand

Den sydafrikanske regering har fremhævet NGOernes rolle i opbygningen og styrkelsen af det civile samfund, bl.a. fordi de har kapaciteten til at analysere behov og gennemføre **fattigdomsorienterede** udviklingsprojekter og programmer, der ellers kun gradvist kan opbygges af lokale myndighedsorganer. Man har i denne sammenhæng understreget nødvendigheden af fortsat **donorstøtte** til NGO-sektoren.

Den danske overgangsbistand vil blive gennemført i et samarbejde, der omfatter den sydafrikanske regering og udvalgte sydafrikanske private organisationer. Danske private organisationer har indtil nu kanaliseret en stor del af den danske bistand til Sydafrika og dette vil nok også være tilfældet fremover. Ifølge Danidas **landestrategi** dog sådan, at de tidligere overvejende humanitært orienterede aktiviteter nu bliver afløst af mere **udviklingsrettede** indsatser.

Ifølge Udenrigsministeriets **landestrategi** bliver der i den danske overgangsbistand lagt vægt på at støtte innovative og **politikudviklende** indsatser og på pilotaktiviteter, der kan tjene som inspiration og forbillede for de sydafrikanske myndigheders egne udviklingsbestrebelse.

Bistanden skal anvendes til at styrke den overordnede nationale udvikling på prioriterede områder, der har særlig betydning for den langsigtede økonomiske udvikling og for mindskelsen af de sociale og økonomiske uligheder mellem befolkningsgrupperne.

Midler kanaliseres til aktiviteter, der kan bidrage til den videre forsonings- og demokratiseringsproces på nationalt, regionalt og lokalt plan, fx ved at styrke de demokratiske institutioner og ved at sikre befolkningens deltagelse i den demokratiske proces. Den danske bistand sigter desuden på at fremme en forvaltningspraksis, der bygger på respekt for individets rettigheder og på ansvarlighed og effektivitet hos Sydafrikas offentlige myndigheder fx politi og domstole, men der vil samtidig blive lagt vægt på at støtte udviklingen af et stærkt civilt samfund. Endelig vil bistandsprogrammet omfatte en målrettet erhvervs- og beskæftigelsesfremme.

De **indsatsområder**, der prioriteres i det

danske program for Sydafrika er mere konkret:

1. Demokratisering, menneskerettigheder og voldsbekæmpelse, som er områder, hvor der gennem den hidtidige **NGO-initierede** bistand er opbygget en betydelig ekspertise og selvstændig dansk profil.

2. Udvikling af landdistrikter, herunder støtte til jordreformer. Denne støtte vil omfatte studier og evalueringer af den samlede **jordreformproces**. Desuden opbygning af den administrative kapacitet omkring **landreformer** på provins og nationalt niveau og endelig bidrag til forbedring af vandforsyning og sanitære forhold.

3. Uddannelse. På dette felt vil Danmark bl.a. støtte adgangskurser til videregående tekniske uddannelser, efteruddannelse indenfor lærerområdet og arbejdsmarkedsuddannelser.

4. Sort erhvervsliv og beskæftigelse, hvor støtte skal gives til udvikling af små- og mellemstore virksomheder bl.a. ved opbygning af teknologiske informationscentre. Dansk ekspertise, viden og teknologi stilles til rådighed for sort sydafrikansk erhvervsliv i et langsigtet samarbejde mellem danske og sydafrikanske virksomheder, hvilket indeholder en direkte opfordring til danske virksomheders engagement i forhold til bistandsmidlerne.

Udenrigsministeriets **landestrategi** bygger på et grundigt analysearbejde og hovedlinjen i den med vægtningen af **politikudvikling** på bredt definerede **indsatsområder** er utvivlsomt god for Sydafrika. I konkretiseringen af den danske indsats ligger imidlertid fortsat en stor og åben arbejdsopgave, som man må gå ud fra, at **NGOerne** også fremover vil blive inddraget i.

Det kunne bl.a. diskuteres, om støtten til civilsamfundet og indsatsen for udligning af sociale problemer alligevel er for uforpligtende i **landestrategien**. De sociale skillelinjer og uligheder i Sydafrika går som bekendt ret præcist efter racelinjer og uden støtte til en meget konkret **omfordelingspolitik** vil den økonomiske racediskrimination og dermed den reelle forskelsbehandling bl.a. på uddannelsesområdet og på mange indflydelsesplaner kunne fortsætte ud i en uvis fremtid. Måske burde **landestrategien** være så

fattigdomsorienteret, at den i endnu højere grad direkte understøttede de marginaliserede gruppers organiseringer, således at de også i det ny Sydafrika kan yde et dialektisk pres for socialt fremskridt og sort selvbevidsthed og få mulighed for at tilkæmpe sig en rimelig andel af samfundskagen.

Dertil kommer naturligvis den tilbagevendende debat om erhvervsstøtten i bi-standen. Det forekommer her, som om allokeringen af midler er noget forvredet. Store ressourcer tildeles ifølge planen til erhvervsstøtte, men færre til landbrugsreformer og indenfor erhvervssektoren bevilges nok, trods de pæne hensigtserklæringer, for mange mio. til større virksomheder og for få til små. I Sydafrikas situation er det langt fra givet, at store, kapitalintensive virksomheder indeholder større jobskabelseskapacitet end de mindre, håndværksprægede. For størstedelen af midlerne til erhvervs- og beskæftigelsesfremme forekommer fordelingsnøglen fortsat temmelig uklar.

Den danske overgangsbistand er alligevel et fremragende bidrag til det ny Sydafrikas udvikling og det må hilses med glæde, at der ved formuleringen af strategien er blevet lyttet til den sydafrikanske regering og præsident Mandelas anbefalinger og prioriteringer.

Sydafrika og regionens andre lande

Sydafrika er stadig regionens ubetinget stærkeste magt, både økonomisk og militært. Sydafrika har i sammenligning med nabolandene en relativt udviklet industri og infrastruktur. Derfor har Sydafrika også tiltrukket arbejdskraft fra hele regionen i form af migrantarbejdere. På grund af den store arbejdsløshed blandt landets egne indbyggere, debatteres det i dag meget kraftigt, om migrantarbejderne skal sendes tilbage til de lande, de kommer fra.

Hundredvis af mennesker krydser hver dag illegalt grænsen til Sydafrika. De kommer fra Mozambique, Zimbabwe, Malawi, Zambia og de andre hårdt prøvede nabolande, som tidligere blev kaldt frontlinjestaterne. Den massive indvandring er et af de hedeste emner i Sydafrika. Fortidens synder skal nu sones af den ny regering, fordi apartheid ikke kun ramte Sydafrikas egne indbyggere, men alle landene i det sydlige Afrika. I årtier drev regimet en såkaldt destabiliseringspolitik overfor naboerne. Syd-

afrika støttede oprørsbevægelsen RENAMO i Mozambique og ramte dermed ikke kun Mozambique, men også de lande, der var afhængige af Mozambiques transportveje til havet. Konstante sabotager især mod Beirajernbanen fra Harare til havet resulterede i flere år med svigtende forsyninger af fx medicin til landene inde på kontinentet og de usikre transportveje forhindrede landene i at opbygge stabile transportere og leverancer af eksportvarer. Samtidig var Sydafrika involveret i terroraktioner i nabolandene med det mål at destabilisere det politiske klima og gøre befolkningerne utrygge ved deres egne regeringer.

Samtidig med, at Sydafrika således forhindrede sine naboer i at opbygge fred og økonomisk og social sikkerhed, modtog landet gerne nabolandenes billige arbejdskraft. Så langt væk som i Malawi havde de sydafrikanske mineselskaber deres hvervekontorer og tusindvis af arbejdere fra Mozambique, Lesotho, Malawi, Zimbabwe og Zambia arbejdede for Sydafrikas miner og farme, hvor de ofte fungerede som løntrykkere og skruebrækkere. Det lykkedes dog efterhånden for den sydafrikanske fagbevægelse at organisere en stor del af de udenlandske arbejdere.

Den sydafrikanske debat om indvandrerne præges på den ene side af ønsket om at koncentrere kræfterne om Sydafrikas egne problemer. Sydafrika må give højeste prioritet til sine egne fattige, hjemløse og arbejdsløse og nødsages derfor til at begrænse indvandringen med deraf følgende skærpet grænsekontrol og deportation af illegale indvandrere. På den anden side tæller det argument, at Sydafrikas naboer støttede kampen mod apartheid. At de faktisk har en andel i det ny Sydafrika, som de har betalt en høj pris for. Derfor har Sydafrika en moralsk forpligtelse til at fremhjelpe udviklingen i hele det sydlige Afrika. Samtidig har Sydafrika lært, at et system med store sociale uligheder ikke kan eksistere i det lange løb - og det gælder ikke kun i et enkelt samfund, men også landene imellem.

I 1980 dannede frontlinjestaterne Southern African Development Coordination Conference, SADCC. Formålet var at skabe et tættere samarbejde, der kunne mindske landenes afhængighed af Sydafrika. Grundlæggerne af SADCC var Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia,

Swaziland, Tanzania, Zambia og Zimbabwe. Det var en noget uens front mod en fælles fjende. Zambias kollapsede økonomi havde ikke meget til fælles med Zimbabwes spirende industrialisering og der var åndeligt meget langt fra det krigshærgede Mozambique til Malawi og Botswana, der nød godt af mere favorable forbindelser til Sydafrika. Alligevel lykkedes det landene at opbygge fælles projekter, først og fremmest på transportområdet.

I 1992 ændrede samarbejdet navn til Southern African Development Community, SADC og der blev lagt op til et tættere samarbejde om:

- * Udvikling og økonomisk vækst gennem regional integration.
- * Udvikling af fælles politiske værdier og systemer.
- * Virke for fred og sikkerhed.
- * Koordinering af nationale udviklingsstrategier og programmer.

Det fornyede samarbejde var stadig et forsøg på at frigøre sig fra den sydafrikanske dominans af regionen, men også et mod-svar på den vestlige verdens stigende indblanding i de lokale politiske og økonomiske forhold. I løbet af 1980'erne var de fleste lande blevet underkastet økonomiske hestekure; de såkaldte **strukturtilpasningsprogrammer**, som Verdensbanken forlangte til gengæld for lån. Samtidig forlangte donorlandene i stigende grad frie valg og demokratiske tilstande som betingelse for deres støtte. SADC var landenes forsøg på at støtte hinanden i frigørelsen fra omverdenens dominans og fra fortidens lukkede politiske og økonomiske systemer. Det er i flere tilfælde lykkedes SADC at løse egne konflikter, bl.a. har landene udviklet et fælles tørkevarslingssystem, som gør det lettere at forudsige fødevaremangel i god tid. Og i marts 1995 dannede SADC et politisk og militært samarbejde, ASAS, som skal løse politiske og militære konflikter i regionen.

I 1994 blev Sydafrika optaget i SADC og det gav både håb og frygt for fremtiden. Sydafrika er ikke længere en politisk fjende, men stadig regionens ubetingede stormagt. Med sin velfungerende infrastruktur og

økonomi kan Sydafrika tilføre regionen ny muligheder. På den anden side ligger frygten for, at Sydafrika vil virke som en magnet, der trækker alle udenlandske investorer og al udvikling til sig og dermed dræner resten af regionen for muligheder. Fremtiden er uvis. Sydafrikas naboer ligger i den fattigste ende af verdens befolkning med et fald i produktionen på mere end 3 procent gennem de sidste fem år og med udsigt til en eksplosiv befolkningstilvækst. De kæmper med nedslidte produktionssystemer og forældet landbrugsteknologi. Store dele af regionen er ødelagt af krig, miner, erosion og tørke. Millioner af mennesker lever som flygtninge i nabolandene eller internt i deres eget land, AIDS er udbredt osv. Samtidig har næsten alle landene gennemført demokratiske valg og skal nu bruge penge til at indfri valgløfterne om skoler til alle, reformer af politiet, ordentlige huse og udbygning af sundhedssystemet. Hvis ikke disse løfter indfries, vil det true hele den demokratiske proces.

Sydafrikas indvandrerdebat handler om forholdet til nabolandene og om processen med at finde et nyt ståsted i forhold til omverdenen. Spørgsmålet er, om Sydafrika har viljen og evnen til at lade handling følge ord. Og om omverdenen, dvs. EU, USA, Verdensbanken, FN, IMF og donorlandene kan og vil bakke op om Sydafrika. Ikke som den vestlige verdens yderste forpost i Afrika, men som en del af det afrikanske kontinent?

Det ny Sydafrika har i et vist omfang også vist sig villig til at udnytte sin regionale magtposition med det formål at skabe den fred og stabilitet, der er forudsætningen for udvikling og fremskridt for hele regionen.

Fremtiden vil vise, i hvilket omfang Sydafrikas erfaringer med RDP-reformerne kan bruges af regionens andre lande.

Perspektiver

Det er en udbredt opfattelse blandt veltidsindede, udenforstående iagttagere, at folkets forventninger til det ny Sydafrika er farlige, urealistisk høje og umulige at opfylde. Måske er det mest slående ved situationen tværtimod den værdige, tålmodige og overbærende holdning, der indtil videre præger langt de fleste sorte. Adgang til uddannelse, tilbagelevering af det stjålne land, genetablering af deres egen historie og selvrespekt, samt deltagelse i beslutnings-

processerne optager sindene mere end krav om den nyeste model i gettoblastere eller vestligt modetøj. Egentlig burde det vel være mere realistiske forventninger end de, der næres i de kredse, som profiterede af apartheidssystemet og som nu går ud fra, at man kan fortsætte sin livsstil uændret ved at trække på de sorte sydafrikaneres storladne kapacitet til at tilgive.

Det var for at få belyst ovennævnte problemer i dybden, at en række danske NGO'er besluttede at markere etårsdagen for det første demokratiske valg i Sydafrika med afholdelsen af en konference om fred og udvikling i det sydlige Afrika.

En række repræsentanter fra forskellige organisationer fra regionens lande deltog i konferencen sammen med den danske udviklingsminister, Poul Nielson, og danske ulandseksperter. Deres debatoplæg og de efterfølgende paneldiskussioner refereres i det følgende.