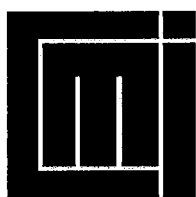


Politisk liberalisering og økonomisk reform

Tor Skålnes

M 1992: 1



Arbeidsnotat
Programmet for menneskerettighetsstudier
Chr. Michelsens Institutt
Avdeling for samfunnsvitenskap og utvikling

ISSN 0800-4234

Politisk liberalisering og økonomisk reform

Tor Skålnes

M 1992: 1

Bergen, desember 1992



Arbeidsnotat M 1992: 1

Politisk liberalisering og økonomisk reform

Tor Skålnes

Bergen, desember 1992. 10 s.

Sammendrag:

Notatet bygger på et foredrag for hovedfagsstudenter i sammenlignende politikk på "Finseseminaret" i februar 1992. Teorier om sammenhengen mellom demokrati og økonomisk liberalisering gjennomgås og diskuteres med referanse til Ghana og Zimbabwe. Foredragets muntlige form er forsøkt beholdt.

Summary:

This paper is based on a speech held at a seminar for graduate students in political science at the Universities of Oslo and Bergen in February 1992. Theories of the interrelationship between democracy and economic liberalisation are discussed with reference to the contrasting cases of Ghana and Zimbabwe. I have attempted to preserve the oral form in which the presentation was made.

Stikkord:

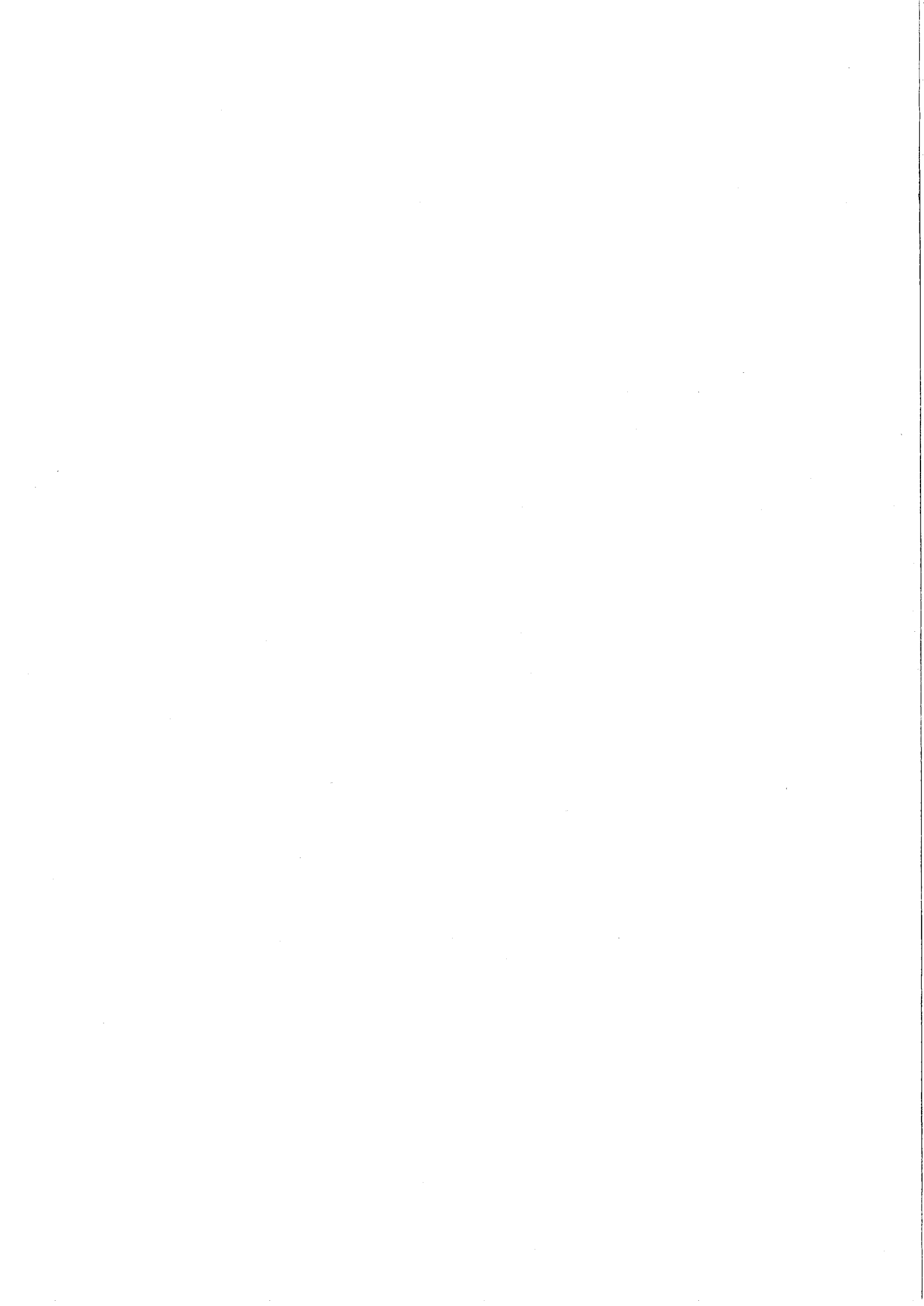
Demokrati
Strukturtilpasning
Økonomiske reformer
Afrika
Ghana
Zimbabwe

Indexing terms:

Democracy
Structural adjustment
Economic reforms
Africa
Ghana
Zimbabwe

Innhold

Innledning: Norske bistandspolitiske syn på menneskerettigheter og demokrati i u-land	1
De afrikanske regimenes tap av legitimitet	2
Demokrati og markedsøkonomi	3
Statsvitenskapelige teorier om økonomisk reform	3
Ghana og Zimbabwe: To kontraster	5
Avslutning	10



Innledning: Norske bistandspolitiske syn på menneskerettigheter og demokrati i u-land

I 1985, da en håndfull hovedfagsstudenter ved Statsvitenskap i Oslo og Sammenliknende Politikk i Bergen påtok seg oppgaven å skrive en bok om menneskerettighetene i norske hovedsamarbeidsland for u-hjelpen, ga dette støtet til en viss debatt i norske bistandskretser og blant enkelte akademikere og politikere.

Fremst i debatten sto spørsmålet om det i det hele tatt var riktig av et land som Norge å holde respekt for menneskerettigheter opp som et kriterium for hvordan bistanden skulle innrettes. Mange, spesielt i departementsmiljøet, mente dette var feil. Bistanden burde gis på landenes egne premisser og ikke brukes som politisk sanksjonsmiddel. Mange land var dessuten på et utviklingsstadium som ikke gjorde rettighetsrespekt etter vestlige standarder mulig. En statssekretær gikk så langt som til offentlig å stemple boken som utidig innblanding, et illegitimt forsøk på å påvirke norske myndigheters politikk overfor land i den tredje verden.

Svært forsiktig hadde rapporten vært — beskrivelsen av menneskerettighets-situasjonen i de enkelte land var lagt bredt opp og den viste at det var positive så vel som negative trekk ved nær sagt alle landene. Samtidig tok boken avstand fra brudd i bistanden som eksplisitt pressmiddel. Slike negative sanksjoner kunne ikke virke. De var bare egnet til å vekke forargelse blant landenes ledere og innbyggere forøvrig. Selv med sine forsiktige antydninger om at delvis omlegging av u-hjelpen kunne være et nyttig signal til landene om at menneskerettighetene måtte respekteres, var rapporten banebrytende i Europa når det gjaldt å sette menneskerettighetsspørsmålet på dagsorden i bistandsdebatten.

Seks år senere går giverlandene — den såkalte Parisklubben — ut og suspenderer all hjelp til Kenya inntil demokrati er innført og korrupsjonen i landet brakt under kontroll. Verdensbanken har bestemt seg for at demokrati i Afrika er nødvendig for utvikling. Statslederne må ansvarliggjøres, folket må kunne utøve kontroll med hva skattepengene deres brukes til — ellers vil ikke Afrika kunne komme ut av den nærmest altomfattende krisen som kontinentet nå befinner seg i. Den gamle påstanden om at land på såkalt "lave utviklingstrinn" ikke kan forventes å være demokratiske, er snudd på hodet. Nå er påstanden den, at land som ikke er demokratiske, må forventes å forbli på "lave utviklingstrinn".

Jeg bruker denne historien ikke for å hovere over dem som på åtti-tallet ville være forsiktig med å bruke politiske pressmidler i menneskeretts-kampen, men bare for å illustrere graden av klimaskifte i verdensopinionen, om jeg kan bruke et slikt uttrykk — for det er ikke bare Verdensbanken og donor-kartellet som har endevendt på teoriene i takt med de globale politiske omveltningene. Viktigst er

det jo at folket selv i de fattige landene er sluttet å tro på diktatorenes tomme retorikk om nødvendigheten av enhet og disiplin på den raske marsjen mot ideal-samfunnet. Viktigst er det at det er de som demonstrerer, som forlanger å få velge seg nye ledere.

De afrikanske regimenes tap av legitimitet

Skiftet i donorenes holdninger er imidlertid et sterkt uttrykk for det nær sagt absolutte tapet av ytre og indre legitimitet som mange afrikanske regimer har opplevd de siste årene. Man kan vel med stor rett hevde at afrikanske statslederes legitimitet i egen befolknings øyne lenge har vært tynnslitt, og at det ofte er bare den internasjonale støtten og finansielle og militære "hjelpen" som har holdt dem på taburettene. Hvorfor har den indre legitimiteten forsvunnet for lenge siden? Ettpartistatene og militærdiktaturene rettferdiggjorde seg i sin tid med at de ville bringe enhet, stabilitet og sette i verk rask økonomisk utvikling. I fremskrittets navn skulle all opposisjon knebles. Virkeligheten har ofte vært en helt annen: Borgerkriger, undertrykking og økonomisk ruin. Desillusjonen og kynismen blant alle lag av befolkningen er bunnløs i Afrika i dag.

En afrikansk president besøker en landsby og taler til folket i skyggen av et tre. Det må bli en tale om problemer som arbeidsløshet, dårlige priser på jordbruksvarer, matmangel, mangel på skoler, helsestasjoner osv. Men, sier statsoverhodet, en ting har man oppnådd siden kolonitiden: Selvråderetten, uavhengigheten. Da den ganske sikkert langdryge talen er over, reiser en av de gamle i landsbyen seg og spør: Men fortell, hr. President, når skal denne uavhengigheten ta slutt?

Hvis noen tror at det er en gammel kolonist og rasist som har kokt i hop denne vandrehistorien skal man huske på de mange "vanlige" zimbabwere som et tiår etter geriljakrigen mot rhodesierne rett ut sier at de hadde det materielt sett bedre under Ian Smith. Da hadde nemlig den jevne arbeider krav på husvære om han fikk en jobb i byen. Det har han ikke nå. Og bussene gikk slik at han slapp å stå opp klokken fire om morgenen for å komme på arbeid. Det må han nå. Og i Zimbabwe har det ikke gått så verst. Økonomien er vel ikke akkurat dynamisk, men veksten i BNP holder i alle fall stort sett tritt med befolkningsøkningen.

Kravet om endring har ligget latent lenge. I Zambia var fagforeningene i opposisjon til Kenneth Kaundas nylig oppløste regime siden tidlig på åtti-tallet; i Kenya målbar kirkene i økende grad kravet om demokrati ettersom Daniel arap Moi strammet grepet om makten. I Zimbabwe førte relativt uavhengige presseorganer siden 1988 en konstant polemikk mot tanken om å innføre en ettparti-stat i landet. Reformene i Øst-Europa styrket de opposisjonelle kreftene gjennom den signaleffekt det gav om at selv regimer som aspirerte til nærmest total kontroll over samfunnet ikke var liv laga. Samtidig betød slutten på den kalde krigen at globalstrategiske interesser ville få mye mindre betydning for hjelpen til afrikanske

land i fremtiden. Dette svekket øyeblikkelig posisjonen til diktatorer som Mobutu i Zaire og Moi i Kenya. Nå kan sistnevnte snart ikke lenger hevde at l'etat ce Moi.

Demokrati og markedsøkonomi

Den politiske liberaliseringen i Afrika skjer i en tid der landene er under økende press i retning av mer markedsorientert økonomisk politikk. Dette reiser på ny spørsmålet om hvorvidt det er en indre sammenheng mellom markedsøkonomi og demokrati, mellom økonomisk og politisk liberalisme. Ti-femten års erfaringer med strukturtilpasningsprogrammer har stort sett vært dårlige — av mange grunner. Noen av disse grunnene er økonomiske — problemer med å skaffe til veie den kapital som er nødvendig for investeringer i ny virksomhet eller privat overtakelse av statsbedrifter, utilstrekkelig betalingsbalansestøtte i overgangsfasene, mangel på nødvendig infrastruktur — kjørbare veier, fungerende telefonnett, osv. — som er nødvendig dersom markeder skal kunne fungere.

Andre peker på politiske forhold som har gjort det vanskelig å få satt i verk effektive reformer: Motstand i byråkratiet mot reduksjoner i bemanningen, motstand mot å fjerne rasjonerings- og lisenssystemer som gir en god biinntekt til korrupte statstjenestemenn, motstand blant bybefolkningen mot høyere priser på nødvendighetsartikler og mot økende arbeidsledighet.

Blant dem som betoner de politiske beskrankningene på markedsøkonomiske reformer er det delte meninger om hva som må til for å løse problemet. Jeg skal kort ta for meg en del sentrale argumenter og teorier på dette feltet.

Statsvitenskapelige teorier om økonomisk reform

Grovt sett kan vi si at det finnes to hovedretninger innen statsvitenskapen når det gjelder spørsmålet om hva som skal til for at et land skal sette i verk omfattende økonomiske reformer: En retning, som har vært dominerende på 1970- og 80-tallet, peker på at slike reformer berører grunnleggende økonomiske interesser i så stor grad at bare et autoritært regime som samler makten i et sentralisert statsapparat er i stand til å gjennomføre dem. En annen retning hevder at autoritære regimer oftest ikke klarer å gjennomføre slike reformer, fordi de mangler legitimitet, hindrer rasjonell debatt om mulige alternativer og er lite fleksible i utformingen av politikken. Demokratiske institusjoner, derimot, er bedre egnet til å fange opp nødvendig informasjon, justere kursen underveis og bygge politisk konsensus om reformpolitikken.

Talsmennene for autoritære løsninger pleide på sytti-tallet å peke på Latin-Amerika som eksempel. I de såkalt byråkratisk-autoritære statene — Mexico, Chile, Uruguay og i særdeleshet Brasil — opplevde man en rask økonomisk vekst under sterkt repressive politiske forhold. Staten undertrykte alle krav fra arbeiderne om

høyere lønninger samt krav fra lokale industriere om beskyttelse mot utenlandsk konkurranse. Makro-økonomisk stabilitet og fallende reallønninger trakk utenlandske investeringer til kapitalkrevende industri. Senere skulle det vise seg i hvor stor grad disse 'økonomiske miraklene' var lånefinansiert, og sammenbruddet i militærregimene i Brasil, Argentina og Uruguay som fulgte i gjeldskrisens kjølvann kastet sterk tvil over tesen om nødvendigheten av byråkratisk-autoritære regimer på et visst stadium i utviklingsprosessen.

Imidlertid er det fortsatt mange som hevder nødvendigheten av et utviklingsdiktatur. Den enorme suksess som militær- og ett-partiregimene i Øst-Asia har hatt de siste tre år tas som pekepinn på det. Det er også mulig å bygge solide teorier for hvorfor dette skulle være tilfelle. Mange av dem baserer seg på følgende grunntanke: I utgangspunktet vil alle ha en interesse av en stabil økonomisk politikk som fremmer vekst på lang sikt. Individuer, klasser og grupper i samfunnet forutsettes imidlertid å forfølge sine snevre egeninteresser på kort sikt. Man står overfor en spill-situasjon der grupper står mot hverandre: Hver enkelt er egentlig interessert i et samarbeid om ikke å kreve større refordeling enn det som er fornuftig utifra hensynet til sparing, investeringer og rask økonomisk vekst. Men gruppene må anta at hvis ikke de fremmer sine sektor-krav om økt forbruk, vil de andre gjøre det og stikke av med hele kaken. Samarbeid er umulig fordi det alltid er noen som fusker. Derfor velger alle å fremme sine kortsiktige interesser om større omfordeling nå. Den samfunnsmessige sparingen blir mindre, og investeringene redusert i forhold til det optimale nivå. Man trenger derfor en stat som kan skjære igjennom, og sørge for at hensynet til langsiktig vekst settes høyest.

Teorien om utviklingsdiktatur er imidlertid av liten relevans for å forstå de regimer som har eksistert i Afrika siden uavhengigheten, til tross for at den offisielle retorikken har betont behovet for en sterk stat. De afrikanske statene er ikke sterke. Statsapparatet har riktignok vært organisert rundt strenge reguleringer av alle slag: Valutakontroll, importlisenser, prisreguleringer. Statsbedrifter har mange steder hatt hånd om tyngden av produksjonen i den såkalte formelle sektor. Omsetningen av jordbruksvarer har vært monopolisert av offentlige organer. De afrikanske statene har vært orientert mot storstilt intervensjon i økonomien, men ofte med redselsfullt resultat. Ineffektivitet og dårlig ledelse har ført til store underskudd på bedriftsregnskapene. Omsetningsorganene for jordbruksprodukter har betalt så lave priser til bøndene at produksjonen er blitt redusert, eller kanalisert mot svartebørs. Storstilt smugling er et resultat blant annet av høy toll og importbegrensninger. Offentlige bedrifter blir melket av korruperte ledere. Statsledere bruker offentlige midler til å kjøpe seg politisk støtte. De såkalte patron-klient-båndene preger de afrikanske politisk-økonomiske systemene. Slike personlige bånd mellom herskere og undersåtter er ofte mer betegnende og beskrivende for systemene enn begreper som ettparti-stat, militærdiktatur — og demokrati.

De autoritære afrikanske regimene hviler på et statsapparat som er ufullstendig byråkratisert i Max Webers forstand. Det er ikke de upersonlige, legale, rasjonelle prosedyrer som styrer saksbehandlingen, om man taler generelt og skissemessig. Weber kalte slike personlige bånd som knytter undersåttene til maktapparatet for et patrimonialt herredømme. Patrimoniale regimer fører en merkantilistisk økonomisk politikk, en reguleringspolitikk, for å tiltvinge seg et overskudd som så blir delt ut til dem som står på politisk god fot med herskeren. De afrikanske diktatorene ligner mer på de enevoldskonger som oppsto i Europa etter føydalismens sammenbrudd, i en tid med handelskapitalisme, ikke industrikapitalisme. Statene var ikke den gang egentlig byråkratisk organisert rundt almen gyldige, upersonlige normer — normer som også preger den økonomiske organiseringen i mer utviklede kapitalistiske samfunn, i moderne industribaserte markedsøkonomier.

Ifølge denne tankegangen er det således en indre politisk logikk som ligger bak den økonomiske tilbakegangen i Afrika. Maskineriet av uformelle, personlige relasjoner krever vedlikehold — smøring. Statskassen, bedriftskassen blir oppfattet som lederens personlige eiendom. Han overlever ved å dele ut med rund hånd til de trofaste knekter. Korrupsjonen gjennomsyrrer til slutt hele samfunnsmaskineriet, og økonomien går i stå.

Spørsmålet er så hvordan man kan bryte ut av dette stagnasjonssyndromet. Man kan tenke seg to muligheter. Den ene er å bevege seg mer i retning av et virkelig utviklingsdiktatur — der alle gruppeinteresser settes til side, der fagforeninger blir undertrykt i enda sterkere grad, der statslederen besitter et maktapparat så sterkt at han ikke behøver å kjøpe seg politisk støtte, der patron-klientbåndene skjæres over — i likhet med kritikernes struper. Dette er tanken om å opprette en autonom stat — til forskjell fra den patrimoniale autoritære stat.

Den andre mulige løsningen er å bevege seg i mer demokratisk retning — stimulere til at folk organiserer seg etter økonomiske interesseskiller, til utbygging av representative organer, slik at kompromisser kan forhandles frem, en dialog om problemene settes i gang.

Ghana og Zimbabwe: To kontraster

I Afrika har man muligens to motpoler her i Ghana og Zimbabwe. Thomas Callaghy beskriver Jerry Rawlings' regime i Ghana som et sterkt autonomt, repressivt styresett som har iverksatt en reformpolitikk etter mønster fra Verdensbanken og Det internasjonale pengefond. Selv skriver jeg nå på en avhandling om reformpolitikken i Zimbabwe, der myndighetene har gitt opp tanken om et lovfestet ettparti-regime og er i ferd med å liberalisere økonomien. Zimbabwes økonomiske reformprogram er nå inne i sitt andre år og er sterkt truet ettersom landets eksportinntekter ser ut til å bli redusert kraftig på grunn av

ekstrem tørke denne sesongen. Men måten strukturalpasningsprogrammene ble laget på, er sterkt forskjellige i de to landene, og vi skal se litt nærmere på prosessen bak dem.

I Ghana kom løytnant Jerry Rawlings til makten i 1981 etter et kupp mot den demokratisk valgte president Hilla Limann, som bare hadde sittet to år etter at et langvarig militærregime hadde kastet inn håndkledet. Lang tids vanstyre og økonomisk nedgang, ja regelrett kaos dannet bakgrunnen. Hverken tidligere militærregimer eller demokratisk valgte statsledere hadde klart å snu utviklingen der Ghana gikk fra å være ett av Afrikas rikeste land ved frigjøringen i 1957 til å bli ett av kontinentets fattigste. Korrupsjonen florerte, og Jerry Rawlings grep makten på en bølge av dyp frustrasjon og moralsk indignasjon over forholdene. Til å begynne med førte han en populistisk politikk der tidligere ledere skulle stilles til ansvar for vanstyret, handelsfolk straffes for svartebørsvirksomhet, og tradisjonelle høvdinge på landsbygden avsettes. I 1982 underskrev han imidlertid en avtale med Pengefondet og Verdensbanken om et strukturalpasningsprogram med vekt på liberalisering av handelen, kraftige devalueringer, oppsigelser i den offentlige sektor og frigivelse av prisene. Kakao-bøndene fikk økt prisene på sitt produkt kraftig. Balanse i statsbudsjettet og utenriksregnskapet fra henholdsvis 1986 og 1987 skyldes store kreditter fra Pengefondet og Verdensbanken. Uten disse ville underskuddene vært enorme. Den økonomiske veksten var gjennomsnittlig 6 prosent i de seks årene 1984-89, men har avtatt noe siden. Landet har store problemer med fallende verdensmarkeds-priser på kakao og gull, og selv en dobling av kakao-produksjonen kunne ikke motvirke prisetallet på verdensmarkedet på dette produktet.

Til tross for sin retorikk om nødvendigheten av å mobilisere massene, har Rawlings styrt med hard hånd. Hans maktbasis er mer eller mindre utelukkende i hæren og sikkerhetsapparatet. Fagforeningene blir undertrykt. Statstjenestemenn står under stadig fare for å bli oppsagt i enda større omfang enn hittil. Den støtten Rawlings hadde i byene synes å være borte. Samtidig har riktignok bøndene og enkelte forretningsfolk tjent på hans politikk. De høyere prisene på jordbruksprodukter og den bedre økonomien generelt sett har imidlertid skaffet Rawlings svært få venner i disse skiktene av befolkningen. Mens politikken har vært liberalistisk, har retorikken vært populistisk. Men "folket" kan ikke leve av ord, og Rawlings ser ut til å oppnå lite annet enn å skremme vekk bønder og entreprenører, som er reformpolitikkenes naturlige støttespillere.

Rawlings' regime er derfor tilsynelatende innbegrepet av et autonomt diktatur. Men regimet har vært schizofrent. Det har altså ikke kultivert sine naturlige støttespillere. Stadige kuppforsøk er blitt slått ned. Lokaldemokratiske institusjoner ble først opprettet, så nedlagt da det viste seg at det fremkom kritikk.

Rawlings' stat er ikke noen egentlig sterk stat etter øst-asiatisk mønster. Styrken ligger mest i de enorme subsidiene fra Verdensbanken og IMF. Og tiltroen til

regimet er for vakkende til at særlig mange andre enn Verdensbanken og IMF ønsker å investere pengene sine der. Staten er kanskje autonom, men ikke sterk nok til å få til en egentlig strukturell omforming — en utbygging av nye typer industri, ny virksomhet. Man har imidlertid oppnådd å rehabilitere noe av det som før var kjørt i grøften.

Demokratiseringsbølgen som skyller over Afrika har også nådd Ghana, og det forberedes valg til sommeren under en ny grunnlov som er under utarbeidelse. Verdensbanken og IMF ser ikke ut til å ha vært villig til å beskytte selv “den flinkeste gutten i liberaliseringsklassen” i så måte. Den tidligere så avskydde president, Hilla Limann, møter for tiden stor applaus hvor han enn opptrer.

Tiden vil vise om et nytt demokrati i Ghana vil kunne bygge videre på det grunnlaget som tross alt er skapt i Ghana for en viss vekst og fremfor alt orden i stats- og nasjonalregnskapene. Kritikerne tror ikke det. Kampen om velgerne, sier de, vil naturnødvendig føre til nytt sløseri med offentlige midler for å vinne støtte og stemmer ved valg. Patron-klient-forholdene som er så beskrivende for samfunnsorganiseringen i ekstremt fattige land, vil igjen komme til å gjennomsyre politikken. Jeg tror nok selv at denne analysen er riktig et stykke på vei. Likevel vil folk også ha friskt i minne det kaos og den korrupsjon som eksisterte, og kanskje vil dette ha modererende effekt. Kanskje vil ikke Jerry Rawlings en gang tape valgene. Men reformerte diktatorer andre steder har opplevd at selv betydelig suksess med den økonomiske politikken er vanskelig å omsette i folkelig støtte ved valg, når denne politikken har vært tvunget frem over motstandernes lik og over hodene på potensielle tilhengere. Om demokratiene har et problem når det gjelder maksimering av økonomisk vekst er autoritære regimers uomgjengelige dilemma at i dagens samfunn kan i siste instans bare velgernes støtte legitimere statsmakten.

Ghana har hittil etter manges mening vært det eneste land i Afrika som har gjennomført en konsekvent struktureltilpasningspolitikk. Å si at en markedsorientert økonomisk politikk i Afrika krever et autonomt, autoritært regime er derfor å generalisere utifra ett enkelt tilfelle. De fleste autoritære regimer har mislykkes i å føre en reformpolitikk. Zambia er ett av mange eksempler på det. Stadige brudd med Pengefondet skjedde i forsøk på å tekkes en bybefolkning som reagerte tildels voldelig mot forsøk på å oppheve prissubsidiene på maismel. Samtidig førte bruddene landet ut i en stadig dypere krise. Etter en sterk mobilisering fra 1989 av fikk opposisjonspartiet Movement for Multi-Party Democracy tvunget igjennom at valg skulle avholdes. Den tidligere fagforeningslederen Frederick Chiluba ble valgt til ny president med overveldende flertall i 1991. Chiluba ser ut til å ville forsøke å forhandle frem en løsning med Pengefondet og Verdensbanken som også de sterke fagforeningene kan godta, men det er ikke mulig ennå å si hvordan dette vil gå.

To land i Afrika som lenge har hatt relativt sterke innslag av demokratiske institusjoner er Botswana og Zimbabwe. Av disse har Botswana hatt en åpen

økonomi siden frigjøringen. Valutaen er konvertibel, statsfinansene velordnet og det enorme økonomiske overskuddet fra diamantproduksjonen er ikke blitt sløst bort på prestisjeprosjekter og smøring av et korrumpert samfunnsmaskineri. Botswana er i så måte nærmest et særtilfelle på det afrikanske kontinent. Landet har ikke trengt noe strukturtilpasningsprogram i Pengefondets regi, fordi tilpasningen er skjedd gradvis og på eget initiativ i tråd med svingningene på verdensmarkedet. Store reserver er bygget opp i utlandet, og landet har kunnet tære på disse i tider der diamantprisene har vært forholdsvis lave.

Zimbabwe har imidlertid hatt en temmelig lukket økonomi siden 1965. Robert Mugabe og ZANU-partiet, som kom til makten ved landets frigjøring i 1980, proklamerte marxismen-leninismen som sin filosofi. Arbeiderne fikk økte lønninger, det ble nærmest umulig å si opp folk i industrien og i jordbruket, strengere priskontroll ble innført og man skulle ha seg frabedt utenlandske investeringer. De kom da heller ikke, bortsett fra suppefabrikanten Heinz. De nye reguleringene kom på toppen av eldre importreguleringer og investeringskontroll, som ble innført i 1965 som en nødvendig del av det daværende Rhodesias brudd med Storbritannia over spørsmålet om politiske rettigheter for det afrikanske flertallet. Internasjonale sanksjoner mot landet virket ikke i begynnelsen, for man bygde opp en enda sterkere industribasis enn man allerede hadde, i ly av importrestriksjonene. De hvite farmerne fikk også støtte til å produsere varer som landet knapt hadde laget før.

Et par år etter frigjøringen kom landet ut i dyp økonomisk krise, på grunn av fallende verdensmarkedspriser og en uhemmet importvekst i kjølvannet av frigjøringen og opphevelsen av sanksjonene. Noen liberalisering kom ikke den gang på tale. Importen ble i stedet sterkt redusert gjennom strenge kvoteordninger. Man inngikk en avtale med Pengefondet som innebar en devaluering av valutaen og begrensninger på offentlige utgifter, men brøt avtalen i 1984 da Pengefondet krevde mer dyptgripende endringer i politikken. I 1985 var landet kommet ut av den øyeblikkelige krisen. Handelsbalansen var igjen positiv. Underskuddet på statsbudsjettet var riktignok enormt, men det kunne finansieres i stor grad internt, for privatfolk og bedrifter hadde ikke mye å bruke pengene på siden så lite kunne importeres, og så lite overskudd føres ut av landet. Aberet var bare at investeringsnivået i produktiv virksomhet ble så lavt at det ikke engang tilsvarte nedskrivningene på eksisterende produksjonsutstyr. Med andre ord: Maskinene i industrien, gruvene og jordbruket ble eldre og eldre, og alle slags flaskehalser oppsto i produksjonen fordi maskiner manglet reservedeler, osv. Få nye arbeidsplasser ble opprettet bortsett fra i offentlig sektor.

Til tross for sitt snakk om marxisme, førte Mugabe i prinsippet i stor grad videre den politikk som Ian Smith førte på det økonomiske området, selv om staten overtok noen konkurstruede sør-afrikanske bedrifter og omfordelte noe av de hvite farmernes jord til de svarte småbøndene. Men forventningene til den svarte presidenten var store: Helseapparatet måtte bygges ut, likedan utdanningsvesenet.

Dette ble gjort, men der var ikke jobber til de ferdigutdannete. De store underskuddene på statsbudsjettene finansierte offentlig forbruk, ikke investeringer. Mot slutten av åtti-tallet ble det mer og mer klart at Zimbabwe før eller siden ville måtte gå til Verdensbanken, Pengefondet og Paris-klubben for å be om hjelp til å omstrukturere økonomien og øke investeringene i ny produksjon rettet mot verdensmarkedet. Spørsmålet var bare hvor dyp krisen skulle bli før dette skjedde. Zimbabwe valgte i 1990 å sette i verk et strukturtilpasningsprogram som skulle strekke seg over fem år, med gradvis kutt i budsjettunderskuddene, deregulering av priser, devaluering og handelsliberalisering.

Det interessante er måten dette har skjedd på. Zimbabwe var ikke den mest åpenbare kandidat for et slikt program: Økonomien var noenlunde velordnet til tross for altfor store statsutgifter. Utenrikshandelen var i balanse. Gjelden var i ferd med å bli mindre tyngende, fra å spise opp 35 prosent av eksportinntektene rundt 1987 til å ta "bare" ca. 20 prosent i 1990. Landet kunne ha motstått press fra utlandet, om man hadde ønsket det.

Både i statsapparatet og i samfunnet forøvrig bredte imidlertid den oppfatningen seg at noe burde gjøres mens bedriftene ennå var sterke nok til å kunne tåle økt konkurranse fra utlandet, mens det fremdeles fantes ressurser og kapital i landet til å foreta nyinvesteringer, mens økonomien var velordnet nok til at kanskje ny kapital kunne tiltrekkes. Gjennom en bred debatt internt i ulike organisasjoner, i statsbyråkratiet, i pressen, osv., ble det fremført en grunnleggende kritikk av den økonomiske situasjonen. Samtidig arbeidet Verdensbanken tålmodig i kulissene, med en rekke studier av industrisektoren og dens problemer, men også med vekt på muligheter på verdensmarkedet.

Det er i denne sammenheng at spørsmålet om representative institusjoner kommer inn. Og jeg sier med vilje ikke demokrati, for man kan diskutere hvor demokratisk systemet er. Men de representative organene er viktige. Dette gjelder ikke bare spørsmålet om formelt styresett, som er et flerpartiregime men med et dominerende ZANU-parti i Zimbabwe, et parti som ikke alltid er like begeistret for utfordringer. Opposisjonspolitikere blir ofte mobbet, og noen ganger skutt eller de "forsvinner". Men det eksisterer en noenlunde uavhengig ukepresse i Zimbabwe. Det finnes også sterke interesseorganisasjoner — industriforbund, bondeorganisasjoner, etc. Og det er noen av disse, spesielt industriforbundet og de kommersielle farmernes organisasjon, samt gruveindustriforbundet, som har målbåret tanken internt om liberalisering av økonomien på åtti-tallet. Det var ikke selvsagt at dette ville skje — industrien hadde vært spesielt sterkt beskyttet og mange bedriftsledere er engstelige for hva som kan komme til å skje når liberaliseringen gjennomføres. Mange mener at industriforbundet bare snakker regjeringen etter munnen — at de ikke egentlig vil ha en reform. Men det er etter min mening lite som tyder på det. Ledelsen i industriforbundet ser ut til å ha vunnet frem med sitt syn om at industrien må omstruktureres og konkurrere mer på markeder i regionen, i Europa og andre steder. Industriforbundet var tidlig ute

med å foreslå rammene for et strukturtilpasningsprogram som de mente kunne virke — ett som var gradvis, som ga bedriftene muligheter til å investere i nytt utstyr før de ble tvunget til å møte konkurransen, ett som gav en viss tollbeskyttelse, osv. Det er akkurat et slikt program landet har fått.

Det er ikke sikkert at dette programmet vil virke. Fagbevegelsen klager over at de ikke er blitt tatt med på råd, mens industrien derimot ble konsultert gjennom representanter for alle slags undersektorer før reformprogrammet ble skrevet. Mye vil nok avhenge av eksterne faktorer — tørken landet gjennomlever nå vil forsinke prosessen. Donorene har også vært trege med å oppfylle avtalene om pengehjelp. Statstjenestemennene er skeptiske — jobbene deres henger i en tynn tråd. Den gradvise løsningen som landet har valgt kan føre til at opposisjonen får tid til å bygge seg kraftig opp mot reformpolitikken. Mye kan komme til å avhenge av om ZANU klarer å føre en politikk som vinner støtte på landsbygden. En viss fortsatt omfordeling av jorden fra hvite storbønder til svarte småbønder, samt fortsatt vekt på å stimulere bøndene til større produksjon for markedet, kan være nødvendig for å beholde makten ved neste valg i 1995, da reformprogrammet etter planen skal slutføres, men ganske sikkert fremdeles vil være uferdig.

Avslutning

Hva blir så konklusjonen? Sannsynligvis er Ghana et særtilfelle, med sitt totale kaos som beredte grunnen for et regime som var villig til å ta alle midler i bruk for å fremtvinge et brudd med fortiden. Kanskje er også Zimbabwe det, men i en annen forstand: Zimbabwe har nemlig en sterkere industribasis enn det som er vanlig. Det hvite, og etterhvert også i noen grad svarte, borgerskapet er i stand til å bygge sterke organisasjoner og målbare krav om ryddighet i administrasjon og fleksibilitet i økonomisk politikk. I Afrika står man ellers ofte overfor den situasjonen at både statsapparatet og samfunnsorganisasjonene er svake. Men skal dette endres, må mer humane regimer til, regimer som kan stimulere, og i alle fall ikke undertrykke, dannelsen av nye organisasjoner på interessegrunnlag. Regimer som ikke tvinger størsteparten av intelligentsiaen — så som den er — i landflyktighet. Både byråkratiet og samfunnets organer må styrkes. Både staten og markedet. Kanskje er det noe å lære her av Botswana, eller av Zimbabwe, selv om man sikkert kan forklare disse landenes erfaringer bort med henvisning til særegne forhold og spesielle faktorer.

Working Papers

Programme for Human Rights Studies

M 1990: 1 GHAI, Yash
The rule of law in Africa. Reflections on the limits of constitutionalism.
Bergen, February 1990, 9 p.

M 1990: 2 WETLESEN, Jon
*Menneskeverd og menneskerettigheter. Fire essays på veien til en dialog-etisk
begrunnelse.* Bergen, mai 1990, 105 s.

M 1991: 1 GULE, Lars
Islam og demokrati. Bergen, desember 1991, 25 s.

M 1991: 2 MADSEN, Hanne Lund
Towards human rights assessments of development projects. Bergen, October
1991, 54 p.
