DET AVGJØRENDE DEMOKRATIET

PERSPEKTIVER FRA MIDTØSTEN OG NORD-AFRIKA

Den nylig utgitte ARAB HUMAN DEVELOPMENT REPORT hevder at demokrati er av avgjørende betydning for menneskelig og økonomisk utvikling i Midtøsten og Nord-Afrika.

dere en artikkel på den? ARAB HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002, heretter AHDR, er bygget over samme lest som den årlige HUMAN DEVELOPMENT REPORT som utgis av FN, og føyer seg inn i rekken av tidligere rapporter som har tatt for seg en bestemt region. Som en regional rapport har den blitt finansiert også av Arab Fund for Economic and Social Development, og er skrevet utelukkende av arabiske eksperter. Dette gir rapporten en spesiell troverdighet – “it is independent experts from the region rather than UNDP who have placed their societies under a sympathetic but critical examination”, som UNDPs administrator Mark Malloch Brown uttrykker det.²

AHDR dekker de fleste samfunnsområder: økonomi, helse, miljø, utdanning, styresett og regionalt samarbeid. På alle områder gir den en oversikt over tilstanden i de arabiske landene i dag, og skisserer opp de fundamentale problemene som den så foreslår løsninger på. Den tradisjonelle måten å måle menneskelig utvikling på i forskjellige land, har siden 1990 vært bestemt av fire faktorer eller variable: forventet levealder, graden av analfabetisme, graden av skolegang og brutto nasjonalprodukt pr. innbygger. Ifølge AHDR gir denne metoden et lite nyansert bilde av utvikling, blant annet fordi den bygger på gjennomsnittstall og derfor ikke får med forskjeller mellom regioner, kjønn, raser eller etniske grupper. På denne bakgrunnen har de utviklet nye variable for å måle utvikling. AHDR foreslår *gender empowerment measure*, *freedom score*, *internet hosts per capita* og *carbon dioxide emissions per capita* som tilleggsvariable. Disse fire nye variablene beriker og nyanserer den mer tradisjonelle oppfatningen av menneskelig

TEKST: Jacob Høigilt

HVILKE UTFORDRINGER står den arabiske verdenen overfor, og hvordan kan de møtes? Dette nummeret av Babylon tar for seg én av hovedutfordringene, nemlig spørsmålet om demokrati. Ved et sammen treff ble det for relativt kort tid siden utgitt et forskningsarbeid som har skapt stor oppmerksomhet, og som på mange måter er et rammeverk rundt temaet i herværende utgave av Babylon. Det dreier seg om den nylig utgitte ARAB HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002, som har undertittelen “Creating Opportunities for Future Generations”¹. I denne innledningsartikkelen vil jeg presentere og kommentere rapporten og dens konklusjoner, før jeg gir en kort oversikt over artiklene som tar for seg spørsmålet om demokrati og Midtøsten.

Men aller først: Hva er nå denne rapporten, og hvorfor er det noen vits i å span-

utvikling, siden de måler graden av kvinnefrigjøring, politisk frihet, graden av teknologisk utvikling og forurensning. Nytenkning og utvidet begrepsbruk er i det hele tatt betegnende for denne rapporten. AHDR legger enormt stor vekt på frihet generelt og kvinnefrigjøring spesielt, og slår fast allerede i det første kapitlet at menneskelig utvikling og menneskerettigheter er avhengige av hverandre, samtidig som begge har et grunnleggende prinsipp felles: menneskelig frihet. Uten frihet til å velge utdanning, bosted, arbeid og livsstil er ikke utvikling til mye hjelp. Med dette moralske premisset setter AHDR i gang med å undersøke forholdene i den arabiske verdenen.

Resultatene

Hva finner den? Den arabiske verdenen sliter med tre store og fundamentale mangler: mangel på frihet, mangel på kvinnefrigjøring og mangel på menneskelige ressurser.

Disse manglene viser seg i flere konkrete problemer den arabiske verdenen står overfor. Et av de mest alvorlige er det enorme gapet i kunnskap og utdanning mellom arabiske land og de fleste andre regioner i verden. For å ta noen slående tall: i 1995 var ca. 43 prosent av araberne analfabeter, de fleste av dem kvinner. Dette plasserer arabiske land på verdenstoppen i analfabetisme. Følgelig står det dårlig til med litteraturen i regionen, også, både den arabiske og oversatte – hvert år oversettes kun 330 bøker fra andre språk.³ Dette er det samme tallet som for Hellas alene. Når det gjelder ny teknologi, som blir stadig viktigere for å henge med i kunnskapsøknningen i verden, er bildet enda mer nedslående. Kun 0,6 prosent av araberne er

internett-brukere. Det står ikke så ille til på alle områder. Den arabiske verdenen er på mange måter i en mellomstilling, hverken underutviklet eller høyt utviklet. Økonomisk sett ligger de arabiske land bedre an gjennomsnittlig enn for eksempel Afrika sør for Sahara, og den tradisjonelle infrastrukturen (veier, elektrisitetsnett, telefonlinjer etc.) er relativt velutbygd i mange land. Imidlertid peker pilene for fremtiden nedover eller i beste fall rett frem; den arabiske verdenen har stagnert, og slik sett ligger den dårligere an enn de fleste andre regioner. Som undertittelen til rapporten antyder, er en viktig oppgave å skape muligheter for morgendagens generasjon, og i et slikt perspektiv er stagnasjon katastrofalt.

Hva er de konkrete årsakene til at utviklingen stopper opp? Rapporten trekker frem mange og detaljerte faktorer. Den mest iøynefallende og politiserte nevnes allerede helt i begynnelsen: okkupasjon kveler framskritt, skriver forfatterne, og hevder at Israels okkupasjon av palestinsk jord hindrer utvikling i de fleste arabiske land. De direkte konsekvensene er ille nok i seg selv, med elendige forhold for palestinerne og et stort flyktningproblem i flere arabiske land. Like uheldig er det at okkupasjonen etter AHDRs mening skaper indre ustabilitet i flere land i regionen, styrer ressursbruk i retning av militære investeringer og rettferdiggjør unntakstilstand eller manglende iverksettelse av demokratiske og pluralistiske reformer. Rapporten unnlater heller ikke å nevne andre ødeleggende konflikter, som borgerkrigen i Libanon og sanksjonene mot Irak, for å forklare stagnasjonen i regionen. Hovedargumentet er imidlertid at de arabiske landene ikke klarer å bygge opp men-

neskelige ressurser som kan løse dagens og morgendagens problemer, samtidig som de ikke klarer å nyttiggjøre seg de ressursene som allerede finnes. Det mest innlysende eksemplet er kvinnes stilling. Kvinner blir systematisk holdt borte fra den offentlige sfære i mange land, og har

Hvordan kan man unnlate å regne med halvparten av befolkningen hvis man ønsker å utvikle landene sine?

begrenset adgang til utdanning og yrkesliv⁴. Samtidig dominerer fremdeles primitive, patriarkalske forestillinger i flere land. Saudi-Arabia er et grelt eksempel – der kan ikke kvinnene kjøre bil alene. I andre land, som Jordan, de palestinske områdene og Irak, er såkalte “æresdrap” på kvinner ofte akseptert, i en viss grad til og med av rettsvesenet. Hvordan, spør rapporten, kan man unnlate å regne med halvparten av befolkningen hvis man ønsker å utvikle landene sine ut fra forestillingen om at utvikling skal sette mennesker og deres kår i fokus?

Kvinneundertrykkelsen er en naturlig effekt av en grunnleggende mangel i den arabiske verden, nemlig demokratiunderskuddet. Demokrati er vel det viktigste aspektet ved menneskelig frihet, som er den verdien AHDR er så opptatt av. Rapporten slår fast at politisk deltakelse har kommet kortere i den arabiske verden enn i andre utviklingsregioner, som Afrika sør for Sahara og Sør- og Øst-Asia. Selv om den på dette punktet er forsiktig og bruker mange generaliserende uttrykk, er det åpenbart for alle observatører at den ara-

biske verdenen er full av regimer som har overlevd seg selv og vel så det. En effekt av dette er et byråkrati som gjennomsyres av korrupsjon og ineffektivitet. Liten vilje til å tenke nytt fører til at offentlige institusjoner gjør en dårlig jobb – samlet sett ligger den arabiske land under verdensgjennomsnittet når det gjelder kvaliteten på offentlige institusjoner. Kombinasjonen av et tungrodd byråkrati og undertrykkende regimer resulterer i et inaktivt organisasjonsliv. Dessuten er selve organisasjonskulturen preget av forgubbing, personifisering av makt, manglende demokrati, pengeomangel, mangel på frivillige og dårlig rekrutteringsgrunnlag. Disse store problemene hemmer utvikling på alle områder, og er grunnleggende årsaker til at den arabiske verdenen ikke får nyttiggjort seg det enorme menneskelige potensialet som befolkningene i de forskjellige landene utgjør.

Stagnasjon

De grunnleggende manglene kommer til uttrykk i et dårlig utdanningssystem som tvinger frem privatundervisning og større sosiale ulikheter, og i et helsevesen som fungerer dårlig, spesielt på landsbygda. Kombinert med økonomisk stagnasjon på grunn av kriger, oljeavhengighet og strukturalpasningsprogrammer ligger den arabiske verdenen dårlig an når det gjelder å møte den store befolkningsveksten prognosene sier vil komme⁵. Arbeidsledigheten er tosifret i de fleste landene i regionen. Et lite lyspunkt er imidlertid at det er relativt lite synlig fattigdom, noe AHDR mener kan komme av de islamske prinsippene om almissegiving og sosial rettferdighet, som i stor grad blir fulgt opp av regionens bedrestilte innbyggere⁶.

Hvordan løse disse problemene og skape muligheter for fremtidens generasjoner? AHDRS styrke er at den tar fatt i konkrete saker og foreslår konkrete løsninger. Det er liten vits i å gå inn på alle de detaljerte forslagene som finnes angående utdanning, helse og økonomi – det holder med to punkter: informasjon i vid forstand og rammeverket for alle samfunnets sektorer, nemlig politiske strukturer.

AHDR legger stor vekt på spørsmålet om informasjon, dvs. IT-teknologi, forskning og kultur. Hvorfor? Rapportens fokus er å identifisere mangler som vil være ødeleggende for fremtidens arabere og foreslå løsninger på disse problemene. Som rapportens inkludering av den nye variabelen *internet hosts per capita* i sin utviklingsindeks viser, mener forfatterne at teknologisk utvikling og forskning er helt fundamentalt i denne sammenhengen. På det nåværende tidspunkt er det, betegnende nok, kun på det militære området de arabiske landene investerer nok penger til å fremme god forskning. AHDR foreslår en rekke andre konkrete tiltak som gjør dette feltet til en god illustrasjon på hvordan forfatterne vil løse den arabiske verdenens utviklingsproblemer generelt. Rapporten begynner med holdningene til forskning i arabiske samfunn. Problemet her er at forskning ikke anerkjennes, og at forskerne selv har helt feil holdninger til deres egen produktivitet og effektivitet. Konkurranser, statlige utmerkelser og forskning som er umiddelbart relevant for samfunnet kan bøte på dette, hevder rapporten. Det akademiske miljøet må på sin side bli langt mer dynamisk.

Både utdanning og forskning blir stadig mer avhengig av internett, og på dette området har den arabiske verden, som alle

andre utviklingsregioner, store problemer å hankses med. De åpenbare utfordringene er selvfølgelig å finne økonomiske ressurser som kan finansiere det kostnadskreven arbeid en utbygging av digital infrastruktur er. I tillegg er konsentrering av ressursene geografisk og langs sosiale skillelinjer (kjønn og sosial klasse) og generelt dårlige oppkoblingsmuligheter til

*Om brukerne av internett ikke
skjønner hva som står på skjermen,
er det ikke til mye hjelp.*

hinder for utvikling av informasjonsteknologi og internett. Som om ikke dette var nok, har den arabiske verdenen to særegne problemer i tillegg: internettets overveiende engelskspråklige innhold og de ekstremt lukkede politiske strukturene i mange arabiske land. Språket er et kritisk spørsmål, og noe vi her i Norge lett glemmer. Man kan ha så mye infrastruktur og telefonlinjer man bare vil, men om brukerne av internett ikke skjønner hva som står på skjermen, er det ikke til mye hjelp. Med sin store analfabetisme og et skriftspråk som ikke kan sies å være spesielt velegnet for internett, har de arabiske landene en enorm utfordring når det gjelder deltakelse i fremtidens informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Det er disse landene selv som må gripe fatt i språkutviklingen på nettet og utforme en slagkraftig språkpolitikk som kan bevare arabisk i en digitalisert fremtid.

Slik sett henger *the linguistic divide*, som forfatterne av AHDR kaller det, tett sammen med kulturpolitikk ellers, hvor utfordrin-

gene står i kø ikke bare oversettes det lite, men det produseres og konsumeres svært lite kultur, og fjernsynsmediet preges av imitasjon og lettvinne løsninger istedenfor vekt på innhold og kvalitet. I tillegg mangler altså de arabiske landene de åpne politiske strukturene som legger til rette for en uhindret utvikling av internettet og dets mange muligheter på de økonomiske, kulturelle og politiske feltene. Derfor knytter spørsmålet om forskning og informasjonsteknologi an til de store temaene i rapporten: politikkutforming, styresett og samarbeid i den arabiske verdenen.

Det er her den avgjørende betydningen av det politiske rammeverket for en bærekraftig utvikling i arabiske land kommer inn i bildet. Stort sett lider befolkningen i de arabiske landene under helt eller delvis totalitære regimer⁷ hvor pressefrihet, organisasjonsfrihet, uavhengig rettsvesen og politisk deltakelse er enten manglende eller fullstendig fraværende. Dette er ille i seg selv, og bedre blir det ikke av at disse manglene fører til et svakt sivilt samfunn, dårlig organisasjonskultur og lite effektive offentlige institusjoner. Hvordan rette opp situasjonen? Her blir AHDRs svar ganske vide og lite detaljerte, noe som er en naturlig følge av at saken har å gjøre mer med makthavernes vilje til endring enn akkurat hvordan en nasjonalforsamling eller rettssystem skal se ut. På flere felter trengs grunnleggende forandringer. Offentlig administrasjon må effektiviseres og være så åpen at det er mulig å kontrollere den. Den tredje statsmakt, rettssystemet, må oppnå fullstendig uavhengighet, noe som absolutt ikke er tilfellet i dag. Lokalt selvstyre bør styrkes for å trekke befolkningen aktivt inn i den politiske prosessen, og media må være fritt – som

AHDR konstaterer: “Any society is only as free as its media.” I den andre enden av den politiske skalaen fastslår rapporten at arabisk integrasjon er en absolutt nødvendighet for å kunne takle strukturelle problemer, teknologisk utvikling og globaliseringens utfordringer. Styrket samarbeid må til, på tross av alle uoverensstemmelsene og de politiske forskjellene de arabiske landene imellom.

Behovet for demokrati

Men først og fremst må landene demokratiseres – bare slik kan man nå det grunnleggende målet for menneskelig utvikling som vi var inne på i begynnelsen av artikkelen, og som gjennomsyrrer hele AHDR: frihet for grupper og individer til i stadig større grad å kunne velge seg et liv. I en konsis setning konstaterer AHDR hva som er det overordnede målet for dagens og fremtidens arabiske regimer: “There can be no real prospects for reforming the system of governance, or for truly liberating human capabilities, in the absence of comprehensive political representation in effective legislatures based on free, honest, efficient and regular elections.” Demokrati er altså nøkkelordet for utvikling. I dette nummeret av Babylon har vi tatt fatt i dette ene og grunnleggende temaet i AHDR. Hvorfor er det ikke demokrati i Midtøsten og Nord-Afrika? Det kan nok gis uendelig mange svar på dette spørsmålet, og dessuten skaper det en hel rekke under-spørsmål. I det følgende tar vi fatt i noen svar og noen spørsmål som kan belyse problemet fra ulike synsvinkler.

Det dreier seg for eksempel om sammenhengen mellom økonomi og demokrati, som er av stor betydning i en utviklingsregion. Istedenfor å bruke islam

som en generell og lite opplysende forklaringsfaktor for alt som skjer i Midtøsten og Nord-Afrika, kan europeisk økonomisk og politisk teori fortelle oss en hel del. Imidlertid skal det ikke legges skjul på at det finnes religiøse strømninger i arabisk idéhistorie som ikke betrakter demokrati som ønskelig, og en artikkel tar for seg den kanskje mest sentrale ideologen i denne bevegelsen, nemlig Sayyid Qutb. To andre artikler, om Bahrain og Iran, ser på de eksisterende politiske strukturene og prosessene i disse landene og undersøker deres forhold til demokratiet. Dette er eksempler på noen av de spørsmålsstillingene som er relevante når det gjelder demokrati i Midtøsten og Nord-Afrika. I alt tilbyr denne utgaven av Babylon mange og varierte innfallsvinkler til emnet, uten at vi kan skilte med å gi et entydig svar på hvorfor demokratiet står så svakt i denne delen av verden. Imidlertid håper vi å gi noen fruktbare svar. Vi ønsker også å anspore til refleksjon og nye spørsmål om en viktig region i verden som altfor ofte oppfattes som håpløst kompleks og vanskelig – eller som meget enkel, dersom man tar i bruk uhåndgripelige begreper som “islam” og “kulturforskjeller” som forklaringsfaktorer.

• f •

¹United Nations Publications, New York 2002 og www.un.org/Publications

²Ibid., s. iv

³I motsetning til de arabiske dialektene, som snakkes til daglig i de forskjellige arabiske land, er standardarabisk likt i alle landene. En engelsk bok oversatt til arabisk av

en tunisier kan altså leses av en iraker.

⁴Ifølge rapporten er andelen kvinner i arabiske parlamenter kun 3,5 prosent. To tredeler av de 65 millionene analfabeter er kvinner.

⁵Man forventer en økning fra dagens 280 millioner til 410 eller 459 millioner i 2020, i henhold til to ulike scenarier.

⁶Rapporten henviser spesifikt til den i islam lovpålagte *zakat*, eller almisser (2,5 prosent av inntekt), og *sadaqa*, som er almisser av mer frivillig art.

⁷Se artikkelen “Politisk vår i Bahrain?” for et positivt unntak.