

Jørgen Dige Pedersen

## Indiens paradoksale enhed

Med afsæt i debatten omkring de afrikanske staters svagheder diskuteres, hvorledes den indiske stat på trods af omfattende udviklingsmæssige problemer har formået at holde sammen på samfundet, og hvorledes den har klaret de øvrige udviklingsmæssige problemer. Indien er imidlertid karakteriseret af meget store interne variationer med hensyn til de udviklingsmæssige resultater. En stor del af forklaringen på, at det er lykkedes at holde sammen på samfundet, og at der optræder så store interne variationer, må søges i den indiske stats historiske dannelse, men også den demokratiske styreform og den føderale opbygning har haft en væsentlig betydning.

### Indledning

U-landsstaterne er i de senere år kommet under et stærkt stigende pres. For det første har problemerne i kølvandet på gældskrisen medført, at mange udviklingslande i deres økonomiske politik på det nærmeste er blevet sat under international administration samtidig med, at den stigende internationalisering truer med generelt at underminere staternes økonomiske suverænitet. For det andet er mange stater kommet under pres fra indre opløsningstendenser samtidig med, at omverdenen i stigende grad fokuserer på staternes funktionsmåde over for de civile borgere, især hvad angår overholdelsen af menneskerettighederne bredt eller snævert forstået. Disse forandringer i u-landsstaternes indre og ydre eksistensbetingelser har stærkest gjort sig gældende i Afrika syd for Sahara, og de har affødt en voksende interesse for den skrøbelige karakter af de stater, som i stigende omfang oplever problemer, som synes at sætte deres eksistens på spil.<sup>1</sup>

En god del af forklaringen på, at det især er u-landsstater, som oplever problemer af et sådant omfang, at deres eksistens som stater synes truet, findes ifølge Robert Jackson (1990) i det forhold, at disse stater er blevet skabt igennem en anerkendelse fra omverdenens side snarere end som et resultat af en egen indre

dannelsesproces, der ville bibringe dem en tilstrækkelig grad af "substantiel stats-hed", som efterfølgende kunne danne baggrund for en videre konsolidering. Igen er der dog her tale om - som også Jackson gør opmærksom på (Jackson, 1990: 85) - at dette forhold primært gør sig gældende i Afrika (og i Stillehavsområdet). De nye stater i Asien og Latinamerika opstod på måder, hvor der i langt højere grad var tale om en forudgående etablering af substantiel statshed.

Hermed er imidlertid ikke sagt, at den nyere diskussion omkring u-landsstaternes skrøbelighed, "failures" og sammenbrud ikke er relevant for de asiatiske og latinamerikanske lande. De temaer, som diskussionen indeholder, udgør på mange måder en genoptagelse af temaer, som allerede tidligt var fremme i diskussionen af de nye selvstændige staters fremtids-perspektiver og udviklingsmønstre. I et af de klassiske moderniseringsteoretiske værker blev udviklingsudfordringerne systematisk opstillet som fire prioriterede problemer (Almond og Powell, 1966: 35). Den første opgave for de nye stater bestod i "state-building" dvs. opbygningen af et statsapparat, som effektivt kunne nå ud til alle dele af samfundet og hermed være i stand til at styre samfundsudviklingen i den ønskede retning. Den anden opgave var på basis heraf at smede

Jørgen Dige Pedersen

## Indiens paradoksale enhed

Med afsæt i debatten omkring de afrikanske staters svagheder diskuteres, hvorledes den indiske stat på trods af omfattende udviklingsmæssige problemer har formået at holde sammen på samfundet, og hvorledes den har klaret de øvrige udviklingsmæssige problemer. Indien er imidlertid karakteriseret af meget store interne variationer med hensyn til de udviklingsmæssige resultater. En stor del af forklaringen på, at det er lykkedes at holde sammen på samfundet, og at der optræder så store interne variationer, må søges i den indiske stats historiske dannelse, men også den demokratiske styreform og den føderale opbygning har haft en væsentlig betydning.

### Indledning

U-landsstaterne er i de senere år kommet under et stærkt stigende pres. For det første har problemerne i kølvandet på gældskrisen medført, at mange udviklingslande i deres økonomiske politik på det nærmeste er blevet sat under international administration samtidig med, at den stigende internationalisering truer med generelt at underminere staternes økonomiske suverænitet. For det andet er mange stater kommet under pres fra indre opløsningstendenser samtidig med, at omverdenen i stigende grad fokuserer på staternes funktionsmåde over for de civile borgere, især hvad angår overholdelsen af menneskerettighederne bredt eller snævert forstået. Disse forandringer i u-landsstaternes indre og ydre eksistensbetingelser har stærkest gjort sig gældende i Afrika syd for Sahara, og de har affødt en voksende interesse for den skrøbelige karakter af de stater, som i stigende omfang oplever problemer, som synes at sætte deres eksistens på spil.<sup>1</sup>

En god del af forklaringen på, at det især er u-landsstater, som oplever problemer af et sådant omfang, at deres eksistens som stater synes truet, findes ifølge Robert Jackson (1990) i det forhold, at disse stater er blevet skabt igennem en anerkendelse fra omverdenens side snarere end som et resultat af en egen indre

dannelsesproces, der ville bibringe dem en tilstrækkelig grad af "substantiel stats-hed", som efterfølgende kunne danne baggrund for en videre konsolidering. Igen er der dog her tale om - som også Jackson gør opmærksom på (Jackson, 1990: 85) - at dette forhold primært gør sig gældende i Afrika (og i Stillehavsområdet). De nye stater i Asien og Latinamerika opstod på måder, hvor der i langt højere grad var tale om en forudgående etablering af substantiel statshed.

Hermed er imidlertid ikke sagt, at den nyere diskussion omkring u-landsstaternes skrøbelighed, "failures" og sammenbrud ikke er relevant for de asiatiske og latinamerikanske lande. De temaer, som diskussionen indeholder, udgør på mange måder en genoptagelse af temaer, som allerede tidligt var fremme i diskussionen af de nye selvstændige staters fremtids-perspektiver og udviklingsmønstre. I et af de klassiske moderniseringsteoretiske værker blev udviklingsudfordringerne systematisk opstillet som fire prioriterede problemer (Almond og Powell, 1966: 35). Den første opgave for de nye stater bestod i "state-building" dvs. opbygningen af et statsapparat, som effektivt kunne nå ud til alle dele af samfundet og hermed være i stand til at styre samfundsudviklingen i den ønskede retning. Den anden opgave var på basis heraf at smede

ofte meget heterogene samfundsgrupper sammen til én nation - "nation-building" - hvilket både indebar en social integrationsproces og en opbygning af statens legitimitet i befolkningens øjne. Den tredje opgave bestod så i at sikre befolkningen deltagelse i den nye nations styre. Demokratisering vil vi vel betegne denne opgave i dag. Sluttelig var det statens opgave at varetage en rimelig fordeling af goderne fra den økonomiske udvikling, som man antog ville finde sted sideløbende med den politiske konsolideringsproces.

Disse "klassiske" udviklingsopgaver omfattede således problemerne med at sikre et reelt indhold i den formelle suverænitet gennem en sikring af statens magtmonopol og af befolkningens opslutning bag staten, samt gennem etableringen af garantier for de basale forudsætninger for befolkningens deltagelse i det politiske liv, herunder de grundlæggende civile og politiske rettigheder. Og man koblede dem også sammen med problemerne forbundet med varetagelsen af de økonomiske udviklingsopgaver, herunder fordelingen af udviklingens resultater.

Jeg vil i resten af denne artikel diskutere, hvorledes og i hvilket omfang disse udviklingsudfordringer er blevet klareret i Indien. Indien kan i kraft af sin størrelse og særlige historiske baggrund på den ene side betragtes som en unik størrelse med ganske særegne udviklingsproblemer, men landet kan også ses som et arketypisk eksempel på et u-landssamfund. Indien rummer således inden for sine grænser stort set alle tænkelige integrations- og udviklingsproblemer i kraft af forekomsten af ekstrem fattigdom og ulighed samtidig med dybe socio-kulturelle skel i befolkningen, det være sig af etnisk, sproglig, religiøs og kastemæssig art. Hertil kommer, at flere befolkningsgrupper har fæller på den anden side af stats-

grænserne, som det eksempelvis gælder for tamilerne overfor Sri Lanka, bengalerne overfor Bangladesh, muslimerne overfor Pakistan og de forskellige mindre stammegrupperinger i Nordindien overfor Nepal, Bhutan og Burma. På den måde indeholder Indien så mange forskelligartede problemer og udviklingstendenser, at landet med rimelighed kan sammenlignes med hele Afrika syd for Sahara (Drèze og Sen, 1995: 28-32).

Jeg vil først redegøre for den indiske stats historiske dannelse. Derefter vil det på et overordnet plan blive diskuteret, hvorledes den indiske stat har klareret sig med hensyn til de fire udviklingsudfordringer. Afslutningsvis vil to eksempler blive fremhævet, som tilsammen illustrerer forskelligheden af den indiske udvikling - et eksempel på en udviklingsmæssig succes og et eksempel på, at staten har fejlet i en grad, som nærmer sig det, man ser på det afrikanske kontinent.

**Den indiske stats historiske dannelse**  
Indien var den første og den største europæiske koloni, som opnåede selvstændighed i det, der i årene efter afslutningen på 2. verdenskrig blev en global afkoloniseringsbevægelse. På den måde rakte betydningen af Indiens selvstændighed i 1947 langt ud over Sydasiens grænser. Men uafhængighedsprocessen og den resulterende statsdannelse fik en række træk, som adskilte den fra flertallet af efterfølgerne. For det første blev det tidligere koloniområde Britisk Indien delt i to ved selvstændigheden: Pakistan og Indien. Hermed mistede den indiske stat naturligvis en stor del af den ressourcebasis, som den koloniale stat havde haft, men samtidig betød delingen også, at en væsentlig strid om samfundets enhed på forhånd var afgjort. Den vigtigste undtagelse

fra denne for samfundets enhed gunstige udgangssituation var situationen omkring fyrstedømmet Jammu og Kashmir (herafter blot betegnet Kashmir),<sup>2</sup> som på trods af muslimsk befolkningsflertal for størstedelen af områdets vedkommende efter en kortvarig krig med Pakistan de facto tilfaldt Indien. Mere herom senere. For det andet var Indiens uafhængighed tilkæmpet i den forstand, at den havde sin baggrund i en langvarig politisk kamp fra den indiske Nationalkongres' side på at frigøre hele Indien fra Britisk overherredømme, og situationen efter ophøret af 2. verdenskrig var således, at den britiske regering måtte anse det for en umulig opgave at hindre selvstændigheden.

Den forfatning, som blev udarbejdet i de første år af uafhængigheden, afspejlede på eksemplarisk vis de fire udviklingsopgaver, som blev omtalt ovenfor (Austin, 1966). Opbygningen og konsolideringen af den nye selvstændige statsmagt udgjorde naturligvis det centrale indhold i forfatningens bestemmelser i kraft af dens angivelser af statsorganernes opbygning, indbyrdes relationer og forskelligartede beføjelser. Bestræbelserne på at sikre samfundets enhed afspejledes dels i den føderale opbygning, dels i en række bestemmelser, som fastlagde de forskellige socio-kulturelle samfundsgrupperes særlige rettigheder, eksempelvis i form af positiv særbehandling af "kasteløse" og stammefolk, anerkendelsen af sproglige rettigheder, anerkendelsen af de forskellige religiøse samfunds særlige civilretslige forhold med videre. Befolkningens deltagelse i det politiske styre blev formelt sikret gennem etableringen af et demokratisk politisk styre og gennem omfattende og detaljerede angivelser af borgernes civile og politiske rettigheder. Opgaven med at sikre en økonomiske udvikling og med at varetage en

retfærdig fordeling blev indføjet i form af en række overordnede retningslinjer for statens udviklingspolitik, herunder pligten til at sørge for borgernes økonomiske velfærd, produktive beskæftigelse, økonomiske ligeberettigelse, tilstrækkelige indkomster med videre.

Med forfatningens vedtagelse i 1950 var det formelle grundlag for den indiske stats varetagelse af de fire udviklingsudfordringer juridisk stadfæstet og politisk fastlagt som berettigede forventninger til den indiske stats fremtidige virke. Spørgsmålet er naturligvis, hvorledes og i hvilket omfang det reelt er lykkedes at opfylde disse forventninger.

### **Opbygningen og udbredelsen af staten**

Grundelementerne i statsbygningen i Indien blev etableret i løbet af de første få år af selvstændigheden. I første omgang gjaldt det om at sikre den territorielle enhed, dernæst om at sikre rammerne for et effektivt statsligt styre. Den territorielle enhed blev sikret igennem anneksionen af de mange tidligere formelt selvstændige fyrstestater, inklusive hovedparten af Kashmir. Som hovedregel skete dette med fredelige midler. Undtagelserne var indlemmelsen af Hyderabad, Junagadh og som nævnt Kashmir. Rammerne for et effektivt statsstyre blev etableret gennem overtagelsen af resterne af det britiske kolonistyres statsapparat, først og fremmest militæret og det civile bureaukrati, og gennem integrationen af de tidligere fyrstestater i det politisk-administrative system.

I den efterfølgende periode er der på visse punkter sket en udbygning af den indiske stat og dens kapacitet til at udøve effektiv kontrol med eget territorium. På andre punkter er der sket en udhul-

ning af den på overfladen så omfattende og indgribende kontrol. På den ene side hævdes det, at den indiske stat besidder "a level of 'stateness' and administrative capacity that exceeds those in other Third World and even some First World countries" (Rudolph og Rudolph, 1987: 1). På den anden side argumenterer mange for, at især det civile bureaukrati har været kendetegnet ved en manglende evne til effektiv gennemførelse af politiske beslutninger. Den indiske stat er en "blød" stat (Myrdal, 1968).

I komparativ sammenhæng er det dog i første omgang interessant, at diskussionen om den indiske stat primært har vedrørt karakteren af det civile bureaukrati. Der er almindelig enighed om, at det indiske militær, som noget unikt i den tredje verden, konstant har været reelt underlagt de øverste civile myndigheder (Cohen, 1988). Desuden er det formentlig ukontroversielt at hævde, at den indiske stat gennem sit militære apparat har bibeholdt et stort set uantastet monopol på fysisk magtanvendelse, ikke kun i forhold til omverdenen, men trods et betydeligt antal indre væbnede konflikter, også i forhold til det hjemlige samfund. Magtmonopolet har under alle omstændigheder haft et sådant omfang, at enhver tale om eventuel udtræden af den indiske union for et hvilket som helst område af landet effektivt har kunnet imødegås.

For den indiske stats civile apparat har de to ovennævnte fortolkninger fortsat været i strid med hinanden. Det indiske statsapparat er vokset enormt, og statslige beslutninger griber ind i så mange samfundsmæssige forhold, at de statsansatte er blevet betegnet som en selvstændig herskende klasse (Bardhan, 1984). Det har i særlig grad gjort sig gældende på det økonomiske område, hvor staten ifølge denne udlægning udgør den afgø-

rende hindring for en accelereret økonomisk vækst. På den anden side har andre påpeget, at der i de senere år er sket en stadig erosion i statens administrative kapacitet som følge af dels en voksende korruption i kølvandet på et stadig mere "købedygtigt" privat erhvervsliv, dels en stigende gennemtrængning af staten af patron-klient lignende strukturer anført af en ny generation af politikere (Kohli, 1990).

Der er dog ingen tvivl om, at det samlede statslige apparat på afgørende vis har formået at danne en funktionsdygtig ramme for samfundslivet. Dette skyldes ikke kun opbygningen af statsapparatet, men også sammenvævningen mellem staten og det i de første mange år altdominerende politiske parti - Kongrespartiet. Kongrespartiets gradvise nedgang har da også bevirket, at mange iagttagere har set dette som indledningen til en helt generel "decline in governance" (Kohli, 1990). I denne sammenhæng har det også vakt bekymring, at centralregeringen har tiltaget sig stadig mere magt i forhold til det system med en ligeværdigt "samarbejdende føderalisme" mellem centralregering og delstaterne, som forfatningen lagde op til (Austin, 1966: 187).

### Nationsopbygningen

Spørgsmålet om den indiske nations enhed blev som nævnt i første omgang afklaret gennem udskillelsen af Pakistan som hjemland for muslimerne samtidig med, at Indien blev erklæret for en sekulær stat. Delingen var imidlertid en særdeles blodig proces, som kostede millioner af menneskeliv, og disse smertelige erfaringer har gjort den første generation af indiske politiske ledere særdeles fast besluttede på ikke at tillade noget område at udtræde af den indiske union. Krav

herom er dog blevet rejst i forbindelse med en række interne konflikter, typisk konflikter i geografiske randområder. De længstvarende konflikter har fundet sted - og finder fortsat sted - i de små og af omverdenen stort set oversete nordøstlige stater beboet primært af forskellige stammesamfund. Disse konflikter har dog på intet tidspunkt udgjort nogen alvorlig trussel imod nationens sammenhold. Det var snarere tilfældet med de sprogpoltiske stridigheder, som i 1950'erne førte til en reorganisering af delstaterne i form af nye grænsedragninger langs sprogligt-nationale skillelinjer, og som i lang tid derefter afstedkom bekymring for, at den indiske union ville splittes langs disse sprogligt-nationale grænser.<sup>3</sup> I nyere tid er det især konflikterne i delstaten Punjab mellem sikh'erne, de øvrige befolkningsgrupper og centralregeringen, som har udgjort den alvorligste trussel imod nationens enhed. Disse konflikter er imidlertid nu aftaget blandt andet på grund af almindelig konfliktræthed og på grund af en gradvis genetablering af den normale demokratiske proces. I februar 1997 kom normaliseringen således til udtryk i en fredelig lokal valgkamp, der resulterede i en overvældende valgsejr for det lokale sikh-dominerede parti, som har været tilhængere af en større grad af uafhængighed inden for den indiske union snarere end af en fuldstændig løsrivelse.

Den største aktuelle trussel imod nationens enhed er kommet fra fremvæksten af den militante hindunationalisme grupperet omkring partiet Bharatiya Janata Party (BJP). BJP's fremgang truer potentielt Indiens enhed, fordi partiets magtovertagelse vil true statens sekulære status og derfor kunne føre til krav om løsrivelse fra de ikke-hinduiske befolkningsgruppers side. Men også i dette tilfælde synes deltagelsen i de demokrati-

ske processer med de deraf afledte krav om pragmatiske koalitionsdannelser at have udvandet kravene om etableringen af en hinduisk stat tilstrækkeligt til, at et BJP i fremgang næppe vil udgøre nogen aktuel fare for nationens enhed. Et eksempel på den pragmatiske tilgang ser man i den kendsgerning, at sikh-partiets nylige sejr ved valget i Punjab blev sikret gennem en alliance med netop BJP. Hermed er det naturligvis ikke givet, at presset på nationens enhed er endegyldigt aftaget, men det er klart, at den indiske nationsdannelse hidtil har været tilstrækkelig stærk til at modstå en række meget forskelligartede udfordringer.

Der er da heller ingen tvivl om, at den indiske union som statsdannelse betragtet besidder en særdeles stor legitimitet i langt hovedparten af befolkningens øjne. Følelsen af "indiskhed", og hermed national samhørighed er ligeledes alment udbredt. Den aktuelle krise i det indiske politiske system består således primært i en krise for den (til enhver tid) siddende regering - politikerleden er meget udbredt i Indien - men ikke en krise for staten som sådan eller for nationen.<sup>4</sup>

### **Demokratisering og menneskerettigheder**

En samlet vurdering af Indiens erfaringer med at sikre og udvikle demokratiske traditioner, procedurer og holdninger kan hæftes op på en række forskelligartede udviklingstræk. For det første kan man hæfte sig ved demokratiets så godt som ubrudte beståen som styreform betragtet. Samtlige væsentlige politiske poster - centrale som decentrale - besættes gennem regelmæssige valg, der generelt anerkendes som værende frie og fair. For det andet kan man bemærke, at deltagelsen i de demokratiske processer har væ-

ret relativ høj og svagt stigende over tid.<sup>5</sup> Ved parlamentsvalget i 1996 var valgdeltagelsen således 58 pct. (Election Commission, 1996).

I 1993 vedtog det indiske parlament desuden to tilføjelser til forfatningen, som pålægger de enkelte delstater at danne lokale, folkevalgte råd både på landet og i byområderne. Disse lokalråd skal som noget nyt tildeles egne indtægter til varetagelse af lokale opgaver. Denne decentralisering vil, når og hvis den bliver gennemført i praksis, medvirke til, at demokratiske processer bliver yderligere udbredte i det indiske samfund.

Ser man dernæst på situationen med hensyn til de grundlæggende civile og politiske rettigheder, kan man indledningsvis bemærke, at disse rettigheder i kraft af forfatningen formelt er sikret. Rent faktisk eksisterer der da også en udbredt ytringsfrihed. Der er en fri, uafhængig og kritisk presse, organisationsfriheden er sikret, og den enkelte borger har omfattende muligheder for gennem domstolene at stille myndighederne til ansvar over for eventuelle overtrædelser af menneskerettighederne.

På nogle væsentlige punkter har situationen dog i et betydeligt omfang afvejet fra en demokratisk idealtilstand. For det første har de indiske myndigheder i hele uafhængighedsperioden kunnet ty til særlove, som tillod brud på de ovennævnte rettigheder af hensyn til den nationale sikkerhed eller af hensyn til bekæmpelsen af såkaldt terrorisme (Navlakha, 1997). Disse bestemmelser har især fundet anvendelse i forbindelse med voldelige konflikter mellem myndighederne og oprørske grupper, eksempelvis i konflikterne i Punjab, Kashmir og de nordøstlige delstater, men der er også mange eksempler på, at bestemmelserne er blevet taget i brug i konflikter med direkte baggrund i

socio-økonomiske uligheder.<sup>6</sup> Herudover er der mange eksempler på, at de normale politimyndigheder har anvendt tortur, "forsvindinger", voldtægt, blindinger og andre ulovlige grusomheder imod almindelige kriminelle. Disse forhold er blevet stærkt kritiseret af Amnesty International (Amnesty International, 1992), men også en lang række lokale borgerretsbevægelser arbejder med at oplyse om og forhindre sådanne hændelser (Nauriya, 1996). Mens disse krænkelse af elementære borgerrettigheder så langt fra er reglen i dag, har der dog efter alt at dømme været tale om en stigende tendens til, at myndighederne har anvendt ulovlig vold imod almindelige borgere. Det bør dog også bemærkes, at de indiske domstole i de seneste år er begyndt at gribe stærkere ind over for myndighedernes magtmisbrug.

### **Økonomisk og social udvikling**

Det mest eklatante eksempel på, at den indiske stat har fejlet i forhold til de udviklingsopgaver, som blev opstillet ved uafhængigheden, er klart at finde på det økonomiske og sociale område. Indien har ganske vist på mange områder opnået bemærkelsesværdige økonomiske fremskridt, eksempelvis gennem opbygningen af en stor, sammenhængende og relativ uafhængig industriel sektor og gennem opbygningen af teknologiske kapaciteter inden for områder som atomkraft, rumteknologi, computerteknologi og andre avancerede felter. Den største succes har imidlertid ligget i bekæmpelsen af hungersnød. Siden uafhængigheden er det lykkedes at opbygge en fødevareproduktion, et oplagringsystem samt et transportsystem, som tilsammen har kunnet hindre gentagelser af de store hungerekatastrofer, som Indien historisk har været kendetegnet af (Sen, 1986).

Massefattigdommen er det derimod ikke lykkedes at udrydde. Verdens største koncentration af fattige er stadig at finde i Sydasiens, især i Indien. Mens opførelserne varierer med hensyn til det nøjagtige antal, er der enighed om det generelle billede: 25-40 pct. af den indiske befolkning lever i en så dyb fattigdom, at den forhindrer deres elementære fysiske udvikling.<sup>7</sup> Desuden, og sandsynligvis medvirkende til fattigdommens udbredelse, har der været en systematisk underprioritering af indsatsen for at udrydde analfabetisme gennem udbygning af grundskoleuddannelserne, og det basale sundhedssystem er ligeledes blevet forsømt (Drèze og Sen, 1995). Indien halter derfor med hensyn til de helt almene levevilkår for befolkningen stadig langt bagefter hovedparten af u-landene.

Skal man sammenfatte Indiens udvikling i forhold til de fire hovedopgaver, som blev omtalt indledningsvis, kan det gøres i form af to typer af sammenhænge mellem de forskellige aspekter af udviklingsprocessen. Den første sammenhæng har karakter af, hvad man kunne kalde en "god" cirkel: Den indiske stat har formået at holde sammen på det heterogene samfund, og demokratiet er blevet fastholdt og yderligere udbredt. Dette har forstærket statens legitimitet, hvilket igen har betydet, at den nationale identitet er blevet styrket omkring netop de centrale institutioner: Enheden og demokratiet.<sup>8</sup> Den anden sammenhæng har modsat karakter af en "ond" cirkel: Staten har fortsat anvendt fysisk tvang i bestræbelserne på at holde sammen på samfundets forskellige dele. Dette har medført vedvarende overtrædelser af grundlæggende demokratiske rettigheder, hvilket sammen med de utilstrækkelige resultater af den økonomisk-sociale politik har givet grobund for bestandige små og store oprør og protester

imod staten. Disse oprør er blevet ud-kæmpet både uden for og inden for de demokratiske kanaler. Bekæmpelsen af oprør uden for de demokratiske deltagelseskanaler har så medført en øget anvendelse af tvang, hvorved den onde cirkel forstærkes.

Der er ikke så megen tvivl om, at den "gode" cirkel generelt har været dominerende i Indien, men der har ifølge mange iagttagere været tale om, at de sammenhænge, som den "onde" cirkel peger på har vundet frem. Ifølge én fremtrædende vurdering har den "onde" cirkel været af voksende betydning i den forstand, at de åbne demokratiske deltagelseskanaler nok har muliggjort en øget politisk mobilisering omkring berettigede sociale og økonomiske krav. Mobiliseringen har i kombination med en gradvis nedbrydning af væsentlige politiske institutioner, vigtigst Kongrespartiet, ført til en situation, hvor omfanget af stillede krav overstiger de politiske institutioners kapacitet til at tilfredsstille dem. Hermed trues den sociale orden reelt af sammenbrud (Kohli, 1990).

I stedet for en yderligere diskussion af denne vurdering, vil jeg i det følgende vælge at se på diversiteten af erfaringerne fra Indien i form af en illustration af de forskellige og samtidige "mindre" udviklingsforløb, som falder i øjnene, hvis blot man i stedet for at betragte det nationale niveau, fokuserer på de enkelte delstater i den indiske union.

### **Fra Kerala til Kashmir**

Forenkler man billedet lidt kan man sammenfatte diskussionen om den indiske stats udviklingspræstationer langs to hoveddimensioner. En politisk dimension, der som vigtigst element indbefatter sikringen af statens og nationens enhed, men også befolkningens demokratiske delta-



gelse og sikringen af basale politiske rettigheder, samt en økonomisk dimension, der primært vedrører sikringen af anstændige økonomiske levevilkår for befolkningen. Krydser man de to dimensioner og forenkler udfaldsrummet inden for hver dimension til blot at omfatte succés eller ej, får man principielt fire mulige kombinationer. Det interessante er, at det som vist i det nedenstående skema er muligt at argumentere for, at alle fire typer af udviklingsresultater findes inden for Indiens grænser, når man vel at mærke måler resultaterne på delstatsniveau.

Yderpunkterne i denne forenkede inddeling udgøres af de ligeledes geografiske yderpunkter: Delstaten Kerala beliggende ved Indiens sydspids og Kashmir i det allernordligste Indien.<sup>9</sup> Punjab udgør som den rigeste delstat i Indien nok en økonomisk succés, men har samtidig i den anførte periode været hjemstedet for et af de alvorligste væbnede oprør, som havde som erklæret mål at løsrive sig fra den indiske union. Delstaten Bihar har trods betydelige naturressourcer aldrig for alvor formået at igangsætte en økonomi-

ske udviklingsproces, og delstaten betragtes i dag som et håbløst tilfælde, hvor korrupsion, fattigdom og en omfattende social undertrykkelse bremser alle fremskridt (Kohli, 1990: Ch. 8). Samtidig har der dog aldrig været tale om, at delstaten ville bryde med tilhørsforholdet til Indien. I dén forstand er der tale om en politisk succés, men der har tydeligvis ikke været tale om en succésfuld opretholdelse af befolkningens basale demokratiske rettigheder. De forskelligartede udviklingsprocesser i delstaterne viser samtidig, at den føderale struktur på trods af centralregeringens stærke position alligevel har åbnet op for, at udviklingen kunne påvirkes af de lokale økonomiske, sociale, kulturelle og ikke mindst politiske forhold, herunder den delstatslige udviklingspolitik.

Delstaten Kerala kan betragtes som en næsten ubetinget udviklingsmæssig succés fast forankret inden for den indiske unions rammer.<sup>10</sup> Delstaten blev oprettet gennem en sammenslutning af nogle mindre fyrstedømmer og dele af den tidligere Madras provins således, at der sprogligt set blev tale om en homogen delstat. Deri-

Skematisk indplacering af udviklingsresultaterne for udvalgte delstater i Indien

|                  |     | Politisk succés        |                                     |
|------------------|-----|------------------------|-------------------------------------|
|                  |     | Ja                     | Nej                                 |
| Økonomisk succés | Ja  | Kerala<br>(HDI= 0,651) | Punjab (1984-92/97)<br>(HDI= 0,586) |
|                  | Nej | Bihar<br>(HDI= 0,306)  | Kashmir (1987-?)<br>(HDI= 0,381)    |

Note: HDI=Human Development Index. HDI er et mål for menneskelig velfærd, der kombinerer indikatorer vedrørende tre forhold: købekraft, forventet levealder og alfabetiseringsgrad. De angivne indekstal vedrører alle året 1987, som er det eneste år, hvor der er lavet beregninger på delstatsniveau. Samme år tilhørte den laveste nationale indekxsværdi Niger med 0,116, mens Japan havde den højeste med 0,996. Indiens nationale HDI-værdi var 0,439 (UNDP, 1990).

Kilde: Kumar, 1991, table 4, p. 2344.

mod var delstaten i sociokulturel henseende særdeles heterogen med forskellige religiøse samfund - hinduer, muslimer og forskellige kristne grupperinger - og meget skarpe kastemæssige skel. Delstaten har altid, målt med konventionelle kriterier, været en af de fattigste delstater, og den økonomiske vækst har ikke stået mål med den, som andre dele af Indien har oplevet. Det er derfor så meget desto mere bemærkelsesværdigt, at der er sket så store sociale fremskridt, som tilfældet er. Den gennemsnitlige levealder er i dag Indiens højeste, og alfabetiseringen er nu næsten 100 pct. (Drèze og Sen, 1995). Parallelt hermed har delstaten været kendetegnet ved en høj grad af politisk deltagelse og et relativt lavt niveau af politisk vold. Dette usædvanligt heldige udviklingsforløb har naturligvis givet anledning til omfattende diskussioner af årsagerne hertil. De specifikke årsager har efter alt at dømme været mangfoldige, men generelt kan der peges på et positivt samspil mellem på den ene side et overordentlig velorganiseret civilsamfund med en høj grad af "social kapital" og på den anden side et responsivt og udviklingsorienteret delstatsapparat. Dette samspil er blandt andet kommet til udtryk ved en meget velorganiseret kommunistisk bevægelse med stor opbakning blandt landbefolkningen, som i lange perioder har besiddet regeringsmagten og iværksat omfattende sociale reformer. De vigtigste reformer har været en gennemgribende jordreform, offentlige bespisningsprogrammer, gratis almen grunduddannelse samt en lang række af offentligt finansierede infrastrukturprojekter. Det har dog samtidig været karakteristisk, at mange af disse reformer er blevet gennemført i et modsætningsforhold til - snarere end i et samarbejde med - den indiske centralregering.

Et betydelig værre modsætningsforhold til centralregeringen og til hele den indiske union har gjort sig gældende i delstaten Kashmir især siden midten af 1980'erne. Her kompliceres konflikten yderligere af, at Kashmirs skæbne udgør det mest afgørende stridspunkt i forholdet mellem Indien og Pakistan. Alle indiske regeringer har derfor været særdeles opmærksomme på ethvert tilløb til, hvad der kunne tolkes som en Pakistanvenlig udvikling i Kashmir, herunder naturligvis ethvert krav om helt eller delvist selvstyre. Denne næsten paranoide opmærksomhed fra centralregeringen er blevet yderligere forstærket af de tre krige med Pakistan i henholdsvis 1948, 1965 og 1971.

Ved delingen af Britisk Indien i 1947 tilfaldt det muslimsk dominerede Kashmir Indien på grund af den regerende hinduiske fyrstes - ikke helt frivillige - beslutning herom.<sup>11</sup> Der var sandsynligvis også tale om, at hovedparten af befolkningen på daværende tidspunkt støttede beslutningen. Kashmirs tilslutning til Indien førte alligevel til en kortvarig krig med Pakistan, som resulterede i en *de facto* deling, der siden er blevet opretholdt og overvåget af FN. En lovet folkeafstemning om områdets tilhørsforhold er aldrig blevet gennemført. Den indiske del af Kashmir fik i forfatningen en særstilling (og eget flag), som betød, at delstaten i princippet havde selvstyre på alle områder undtagen udenrigspolitik, forsvar og kommunikation. Denne særstilling blev imidlertid delvist sat ud af kraft i 1954 samtidig med, at delstaten blev endegyldigt økonomisk integreret i unionen. Omvendt betød den formelle særstilling, at Kashmir ikke i samme omfang som andre delstater har modtaget økonomisk bistand og investeringer fra centralregeringen. Der har i tilgift hertil perma-

ment bestået et spændingsforhold mellem den dominerende lokale politiske bevægelse - National Conference - og regeringen i New Delhi, især de Kongrespartiledede regeringer. Det var netop centralregeringens bestandige indblanding i delstatens politiske forhold, herunder de lokale valg, som bidrog til kashmirernes ambivalente holdning til tilhørsforholdet til Indien. I den sammenhæng blev centralregeringens medvirken til først afsættelsen af den lokale chefminister i 1983 og dernæst valgsvindel i forbindelse med lokalvalget i 1987 fatal. Disse begivenheder udløste nemlig fra omkring 1989 et omfattende væbnet oprør mod de centrale myndigheder. Baggrunden for oprøret må desuden søges i de forværrede socio-økonomiske vilkår, som har betydet, at den gennemsnitlige indkomst i Kashmir siden begyndelsen af 1980'erne er saktet lang bagud i forhold til hovedparten af de øvrige delstater (Government of India, 1996).

Givet logikken i forholdet mellem Pakistan og Indien er det klart, at oprørerne har modtaget både økonomisk og militær støtte fra den anden side af grænsen, ikke mindst i form af regelmæssige forsyninger af våben fra Afghanistan-krigenes overskudslagre. Det har i sig selv betydet, at konflikten er blevet en af de mest blodige militære udfordringer for den indiske stat.

De indiske myndigheder har forsøgt at bekæmpe oprørerne gennem en omfattende indsats af militær og paramilitære styrker. På deres side har de mange oprørsgrupper ud over at bekæmpe myndighederne også været i indbyrdes strid. Civilbefolkningen har naturligvis været de store tabere i konflikten. Over 200.000 mennesker er flygtet fra stridighederne, og det anslås, at 20-50.000 mennesker er døde som ofre for enten det indiske mili-

tærs repression eller for oprørsgruppernes terror. Der er ingen tvivl om, at konflikten i Kashmir klart illustrerer en situation, hvor den tidligere omtalte onde cirkel er i funktion: De centrale myndigheders repression af lokale krav om selvstyre kombineres med en håbløs økonomisk situation, som yderligere forværres af konfliktens virkninger. Resultatet er blevet et forstærket modsætningsforhold til de centrale myndigheder. Når konflikten alligevel ikke bør betragtes som uløselig, hænger det sammen med Indiens grundlæggende bekendelse til demokratiet som den eneste legitime styreform. Der har derfor været et konstant forfatningsmæssigt og politisk pres på regeringen for at genoprette de normale demokratiske processer. I september 1996 gennemførtes som en konsekvens heraf et tidligere aflyst lokalvalg i delstaten. På trods af opfordringer til boykot fra de militante oprøreres side blev valget afviklet med en pæn valgdeltagelse. Valget blev vundet af National Conference, som nok er tilhængere af øget selvstyre, men ikke af en total løsrivelse. Hermed er det lokale demokrati delvist blevet genoprettet, og desuden er en væsentlig del af ansvaret for konfliktens håndtering igen blevet et lokalt anliggende. Samtidig er trættheden over konflikten voksende, ikke mindst på grund af dens økonomiske konsekvenser i form af et næsten totalt kollaps af den vigtigste næringsvej, turismen. Sluttelig er der tegn på, at den tredje part i konflikten, Pakistan, er i dag mere optaget af at klare sin egen interne krise end af at puste til ilden i Kashmir. Samlet giver disse udviklingstendenser et begrundet håb om, at den onde cirkel kan vendes, om end det vil tage lang tid at genoprette tilliden til den indiske stat og dermed dens legitimitet i befolkningens øjne.

Spændvidden imellem udviklingen i henholdsvis Kerala og Kashmir er enorm, og den illustrerer godt de meget forskellige udviklingsforløb indenfor den indiske unions rammer. Et fællestræk har været den negative rolle, som en stærk politisk indblanding fra centralregeringen har spillet - tydeligst i Kashmir, men også mærkbar i Kerala. Modsat har der for begge delstater været tale om, at centralregeringen økonomisk set har spillet en tilbageholdende rolle, som i Keralas tilfælde er blevet opvejet af et stærkt og aktivt lokalt civilsamfund, som ikke har haft noget modstykke i Kashmir.

### **Indien og Afrika**

Det kan godt se ud som et paradoks, at Indien på trods af utallige modsætninger og afgrundsdybe økonomisk-sociale problemer alligevel har formået at holde sammen på staten og nationen, mens det i Afrika syd for Sahara synes at være så vanskeligt. Spørgsmålet er så, om det er muligt ud fra udviklingsforløbet i Indien at drage nogle erfaringer, som kan være til nytte i Afrika.

Den væsentligste forudsætning for, at udviklingen i Indien har formet sig anderledes end i Afrika syd for Sahara, er uden tvivl, at den indiske stat allerede i udgangssituationen havde etableret en reel og legitim kontrol med hele statens territorium. Dernæst har dels det demokratiske system, dels den reviderede føderale struktur bevirket, at der har været plads til, at de socio-kulturelt forskellige samfundsgrupper har kunnet integreres på en måde, der samtidig levnedem plads til en væsentlig grad af lokalt selvstyre.

En sammenføring af forskellige befolkningsgrupper i en enkelt statsdannelse kan således ikke betragtes som værende auto-

matisk konfliktskabende, men vil nok indeholde et konstant potentiale for politisk igangsatte konflikter, såfremt dårlige sociale og økonomiske levevilkår af de politiske aktører kan fremstilles som værende udtryk for politisk diskrimination. Afgørende for at disse konfliktpotentialer ikke udvikler sig til åbne konflikter eller, alternativt, for at konflikterne kan løses eller dæmpes, er, at der eksisterer en sådan grad af fællesskabsfølelse og kompromisvillighed, at en forhandlingsproces giver mening. På dette punkt har Indien generelt været heldigt stillet, blandt andet i kraft af, at udskillelsen af Pakistan også gav ophav til en intern følelse af skæbnefællesskab, og mange iagttagere fremhæver desuden eksistensen af en udpræget forhandlings- og kompromisvillighed hos hovedparten af de politiske aktører som et af Indiens stærkeste aktiver (Sisson 1994; Manor 1996). Situationen i Kashmir illustrerer dog også, at modsætningsforholdet til Pakistan her - og til dels også i relation til forholdet mellem de hinduiske befolkningsgrupper og det muslimske mindretal - altid vil virke fremmede for indre konflikter. Inddrager man i forlængelse heraf indvirkningerne fra det globale system på de lokale konflikter, har det været karakteristisk, at påvirkningerne fra supermagtskonkurrencen og for den sag skyld også påvirkningen fra Kina, som oftest har fået virkninger gennem en forstærkelse eller en dæmpning af konflikten mellem Indien og Pakistan. Ophøret af den Kolde Krig har derfor for Indiens vedkommende betydet en mindsket ekstern konfliktfremmende påvirkning. Heri adskiller situationen i hele Sydasiens sig nok fra den noget mere komplicerede og forskelligartede situation for de forskellige afrikanske lande. Sluttelig bør det naturligvis også fremhæves, at Indiens relative succès

med stats- og nationsbygningsprocessen også har betydet, at det økonomiske og politiske pres, som landet udefra udsættes for, er af langt mindre omfang end tilfældet er for de væsentlig svagere lande i Afrika.

De afrikanske lande kan ikke omskrive historien, og kan derfor ikke i den forstand kopiere det indiske udviklingsforløb. Men med udgangspunkt i de indiske erfaringer kunne man for det første pege på det ønskelige i et nærmere politisk samarbejde mellem staterne, måske med en egentlig føderation som det langsigtede endemål. For det andet er der grund til at fremhæve, at det demokratiske system i Indien i tilstrækkelig grad har virket konfliktdæmpende til, at det kan begrunde et arbejde for en yderligere demokratisering i Afrika. For det tredje kan der peges på, at man fra omverdens side bør være varsom med at engagere sig for stærkt i interstatslige konflikter i Afrika, fordi det risikerer at virke forstærkende på de indenlandske opløsningstendenser. En afgørende lære af udviklingen i Indien består vel i erkendelsen af, at de særdeles ugunstige udviklingsmæssige udgangsbetingelser, som forener Indien og de afrikanske lande, ikke automatisk og med nødvendighed fører til samfundsmæssig opløsning. Det har været muligt både at forvalte og forvandle problemerne, og udfordringen for de afrikanske lande og de eksterne aktører, som søger at påvirke udviklingen, består i at skabe forudsætningerne for at dette også kommer til at ske i Afrika.

## Noter

1. Jævnfør Georg Sørensens indledningsartikel til dette nummer af *Politica*.

2. Området består etnisk og geografisk af tre dele: Kashmir-dalen, Jammu og Ladakh, hver med sin religiøse majoritet, henholdsvis muslimer, hinduer og buddhister. Kashmir-dalen er det mest befolkningsrige område og der, hvor de senere års konflikter har været mest intense.
3. Den mest direkte formulering af denne bekymring findes i Harrison (1960), der på bogens omslag rejste spørgsmålet: "Can the Nation Hold Together?" For en generel diskussion af de sprogligt-nationale og de etniske konflikter, se Brass, 1990, Part II: 127-241.
4. En god dokumentation herfor ses i en nylig opinionsundersøgelse refereret i det indiske tidsskrift *India Today*, 31.8.1996.
5. Valgdeltagelsen ved de landsdækkende parlamentsvalg lå i 1950'erne på omkring 45 pct. en andel der i 1980'erne voksede til over 60 pct., men faldt svagt ved de to valg i 1990'erne. Se data i Butler et al. 1995 og i Election Commission, 1996.
6. Det mest kendte eksempel herpå er de såkaldte Naxalit-konflikter, som omhandler stærkt venstreorienterede gruppers organisering af landarbejdere i konflikt med de lokale godsejere i fattige egne af landet.
7. En samlet opgørelse over og diskussion af forskellige estimater af fattigdommens udbredelse findes i EPW Research Foundation, 1993.
8. Den i note 4 omtalte opinionsundersøgelse viste blandt andet en overraskende stor tilslutning til demokratiet, ikke mindst blandt den fattigere del af befolkningen.
9. Det bør understreges, at flertallet af de øvrige delstater i overensstemmelse med den overordnede karakteristik af Indien ville blive indplaceret i de to underkategorier af udfaldet "politisk succès".
10. Litteraturen om "the Kerala model" er særdeles omfattende. Jeg har her især benyttet mig af omtalen i Drèze og Sen, 1995; Parayil, 1996 og Heller, 1996, hvori der findes henvisninger til den øvrige litteratur.
11. Skildringen af udviklingen i Kashmir bygger på Navlakha, 1991, Varshney, 1991 samt på lejlighedsvis rapporter i *India Today*.

## Litteratur

- Almond, G. A., and G. B. Powell, Jr. (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little, Brown and Company.
- Amnesty International (1992). *India. Torture, Rape & Deaths in Custody*, London: Amnesty International.
- Austin, Granville (1966). *The Indian Constitution. Cornerstone of a Nation*, Oxford: Clarendon Press.
- Bardhan, Pranab (1984). *The Political Economy of Development in India*, Oxford: Blackwell.
- Brass, Paul R. (1990). *The politics of India since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Butler, David; Ashok Lahiri; Prannoy Roy (1996). *India Decides. Elections 1952-1995*, New Delhi: Books & Things.
- Cohen, Stephen P. (1988). "The Military and Indian Democracy", pp. 99-143 i Kohli (ed.), *India's Democracy. An Analysis of Changing State-Society Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Drèze, Jean, and Amartya Sen (1995). *India. Economic Development and Social Opportunity*, Delhi: Oxford University Press.
- Election Commission (1996). *Statistical Report on General Elections, 1996 to the Eleventh Lok Sabha*, Vol. I, New Delhi.
- EPW Research Foundation (1993). "Poverty Levels in India: Norms, Estimates and Trends", *Economic and Political Weekly*, Vol. XXVIII, No. 34, pp. 1748-1768.
- Government of India (1996). *Economic Survey 1995-96*, New Delhi.
- Harrison, Selig (1960). *India. The Most Dangerous Decades*, Princeton: Princeton University Press.
- Heller, Patrick (1996). "Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India", *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 1055-1071.
- India Today*. New Delhi
- Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul (1990). *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kumar, A. K. Shiva (1991). "UNDP's Human Development Index. A Computation for Indian States", *Economic and Political Weekly*, Vol. XXVI, No. 41, pp. 2343-2345
- Manor, James (1996). "'Etnicity' and politics in India", *International Affairs*, Vol. 72, No. 3, pp. 459-475.
- Myrdal, Gunnar (1968). *Asian Drama*, New York: Pantheon.
- Nauriya, Anil (1996). "Interception of Democratic Rights in India: Limits and Extent of the Constitutional Discourse", pp. 258-320 i: Sathyamuthy (ed.), *Class Formation and Political Transformation in Post-colonial India*, New Delhi: Oxford University Press.
- Navlakha, Gautam (1991). "Bharat's Kashmir War", *Economic and Political Weekly*, Vol. XXVI, No. 51, pp. 2951-2962.
- Navlakha, Gautam (1997). "Internal Militarisation. Blood on the Tracks", *Economic and Political Weekly*, Vol. XXXII, No. 6, pp. 299-306.
- Parayil, Govindan (1996). "The 'Kerala model' of development: development and sustainability in the Third World", *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 5, pp. 941-957.
- Rudolph, Lloyd I., and Susanne Hoeber Rudolph (1987). *In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Sen, Amartya, (1986). "How is India Doing?", pp. 28-42 i Sisson Basu (eds.), *Social and Economic Development in India. A Reassessment*, New Delhi: Sage.
- Sisson, Richard (1994). "Culture and Democratization in India", pp. 29-58 i Larry Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- UNDP (1990). *Human Development Report 1990*, New York.
- Varshney, Ashutosh (1991). "India, Pakistan, and Kashmir. Antinomies of Nationalism", *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 11, pp. 997-1019.