

Et neopatrimonialt demokrati i Afrika

Zambia 1990-2002

Halvor Hobøl



Hovedfagsoppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

28.10.06

Innholdsfortegnelse

Side 3- 12 Kapittel 1: Innledning

- Argumentet
- Oppgavens design og metode
- Kritiske metodiske bemerkninger
- Empiriske spørsmål som driver oppgaven framover

Side 13- 31 Kapittel 2: Teoretiske betraktninger

- 2.1 Demokrati – formelle og substansielle krav
 - o demokratiets formalisme
 - o det substansielle demokrati
- 2.2 Neopatrimonialisme
- 2.3 Perspektiver på staten i Afrika
- 2.4 Lokal styring
 - o 2.4.1 Desentralisering og lokaldemokrati
 - o 2.4.2 Den politisk-institusjonelle arven

Side 32-44 Kapittel 3: Staten i Zambia i et historisk perspektiv

- 3.1 Fra uavhengig stat til flerpartidemokrati (1964-1991)
- 3.2 Lokalstyring i Zambia

Side 45-69 Kapittel 4 Valg

- Valg i Zambia
 - o Valg 1: 31.oktober.1991
 - o Valg 2: 18.november 1996
 - o Valg 3: 27. desember 2001

Side 70-103 Kapittel 5 Den politiske deltakelsen

- 5.1 Det sivile samfunn – en drivkraft for flerpartistaten?
 - o MMD i støpeskjeen
 - o Det sivile samfunns aktører
 - o Konferansenes karakter
 - o MMD i førersetet
 - o Det sivile samfunn og klientelisme
- 5.2 Individets politiske deltakelse

Side 104- 122 Kapittel 6 Lokalt selvstyre og lokaldemokrati i Zambia

- De formelle strukturer for de lokale myndigheter
- Administrative posisjoner i distriktene
- Lokalstyrets historiske forandringer etter 1991
- Problemene og utfordringene
- Lokal styring i utvikling;
 - Høvdingmakten revitaliseres

Side 123-133 Kapittel 7 Konklusjon

Side 133-139 Litteraturliste

Forord

Det fantes ikke et bedre sted å være for meg i februar 2002 enn på gressplenen i skyggen av de store trærne på Rockston Studio Gallery, Lusaka, Zambia¹. Et kort feltstudium i Zambia hadde sin perfekte base på kunstgalleiret i Woodlands, Lusaka hvor marmorskulpturens mestere i Zambia hadde fått utfolde seg i en minipark av figurer utenfor galleriets vegger. Her fikk jeg ikke bare kunstneriske opplevelser, men også en tilgang på nyskjerrige intellektuelle samtaler om zambisk politikk og samfunnsliv fra uavhengige kunstnere med føttene godt plantet i en zambisk sosio-økonomisk virkelighet. Denne plattformen var uvurderlig i møter med det mer offisielle Zambia gjennom NGOs, Universitetet, pressen og Den norske ambassaden i Zambia som alle tok varmt i mot meg.

En spesiell takk til David Chirwa som med sitt brennende samfunnsengasjement og behagelige vesen ledet Rockston sammen med sin kone Helene Chirwa, og som ryddet plass til meg både gjennom husrom og ved gi noen illustrative innblikk i de harde, økonomiske realitetene i Zambia. Takk også til Baba Jakeh og Ngamanya Banda for å ha daglig stimulert min nyskjerrighet i Lusaka. Ønsker også å takke Steinar Skjæveland ved Den norske Ambassaden i Zambia for å ha gitt meg god innsikt i lokaldemokratiske systemet i en tidlig fase av studiet, og for å ha åpnet sitt hjem for meg i Lusaka.

Tilbake i Norge var det godt å ha et lite nettverk av zambiere å spille videre på. Takk til Etambuyo Anamela Gundersen for engasjement og et kritisk blikk på Zambia, samt et innsideinnblikk i Zambias politiske personligheter, som også ledet meg til å møte Kenneth Kaunda ved tre anledninger. Mutemwa Gunilimwe Makomani har med sin lune humor og analytiske blikk gitt gode innspill for å følge mediadekningen, samt å diskutere den løpende debatten i Zambia. Min zambiske kone Anawana har rykket min statsvitenskapelige og institusjonelle tilnærming nærmere kulturen, og med sin lekne omgang med tradisjonelle uttrykk vært med å fremheve kulturell innflytelse på politisk handling som kan være vanskelig å gripe med norske øyne.

Og til slutt en stor takk til Stein Sundstøl Erikssen som med en systematisk beherskelse og et skarpt analytisk blikk, har hjulpet meg i å forme oppgaven langs noen færre stringente linjer enn den overfloden av mer og mindre strukturelle ideer jeg har hatt.

¹ Se <http://www.rockstonart.org>

Kapittel 1: Innledning

Zambia hadde i 1991 sitt første demokratiske valg på over 20 år, og ble av mange sett på som en demokratisk ledestjerne i Afrika etter at President Kenneth Kaunda fredelig forlot Presidentembetet etter 27 år, og ønsket flerpartidemokratiet og President Fredrick Chiluba velkommen. To nasjonale valg og 15 år senere kritiseres den zambiske regjering for å ha gjennomført valg som slett ikke kan sies å være frie og rettferdige, det herjer en utbredt korrupsjon i statsapparatet, og fagforeningene og de lokalpolitiske institusjoner står tilbake ribbet for makt og ressurser.

Sett fra et større perspektiv var denne utviklingen ikke enestående (Bratton og Possner i Joseph 1999):

"The early 1990s saw a wave of competitive multiparty elections in Africa. These unprecedented contests can be described as "founding" elections in the sense that, for many countries, they marked a transition from an extended period of authoritarian rule to a new era of fledgling democratic government. By the middle of the 1990s, this wave had crested"

Argumentet

Hvorfor er det slik at en rekke av de såkalte nyskapede demokratiene i Afrika har problemer med utviklingen av nettopp demokratiet? Dette er hovedspørsmålet som jeg forsøker å tilnærme meg i løpet av oppgaven.

Jeg vil argumentere for at demokratiene sliter fordi formelle demokratiinstitusjoner har blitt bygget opp uten at de har en substansiell tilknytning til samfunnene, og at det formelle demokratiet forsøker å finne sin plass i gamle, delvis nedarvede sosio-politiske systemer og nettverk hvor demokratiet ikke tradisjonelt har hatt en plass.

Et av de gjennomgående sosio-politiske system som råder grunnen i mange afrikanske stater er det partrimoniales system, og i sin nyere utgave det neopatrimoniales system.

Systemet bygger enkelt på at materielle gaver og økonomiske goder fra patroner til klienter blir belønnet med politisk lojalitet fra klientene. Så lenge gavene og de økonomiske godene står i forhold til den lojalitet som klienten gir, opprettholdes systemet.

De formelle demokratiinstitusjonene har utfordret de tradisjonelle sosio-politiske systemene, men de tradisjonelle politiske aktørene har arbeidet for å opprettholde klientnettverkene innenfor

noen av de nye politiske rammene. Slik sett tilpasses de formelle og uformelle strukturer hverandre, mens demokratiets grunnverdier blir ofret.

Slitasjen i relasjonen mellom det formelle demokratiet og de bestående sosiale system har gjort at de formelle institusjoner, som for eksempel valgene og de lokaldemokratiske institusjoner, har måttet betale en høy pris. Valgene og de lokaldemokratiske organer er kanskje i ferd med å miste sin demokratiske legitimitet.

Det teoretiske rammeverket som omslutter oppgaven er snarere ett sett av teorier eller perspektiver som forsøker å forklare utviklingen av den afrikanske staten (ikke bare demokratiet).

Michael Bratton(1994) er opptatt av hvordan sterke organisasjoner i det sivile samfunnet har betydd mye for statsutviklingen og demokratiets framvekst. Mahmood Mamdani (1998) og Thomas Callaghy (1994) på sin side vil at vi skal rette vår oppmerksomhet mot historiens utvikling av økonomiske bånd og mekanismer, og den institusjonelle historiske arv som den moderne staten bærer med seg. Patrick Chabal og Jean-Pascal Daloz (1999) synes ikke den formelle institusjonelle oppbygging etter en vestlig modell er så interessant. Statens aktører styres snarere av kulturelle tradisjoner og stammesamfunnets sett av verdier, enn av det formelle apparatets oppbygging, sier de. Disse perspektivene kan plasseres i tre hovedkategorier nemlig sivilt-samfunnsperspektivet, kulturalistperspektivet og politisk økonomiperspektivet som vi kommer tilbake til i kapittel 2.

Oppgavens design og metode

Det er en rekke forklaringer på utviklingen av det afrikanske demokratiet. og min oppgave har ikke til hensikt å gjøre rede for alle disse. Jeg har snarere tenkt å ta tak i enkelte variabler i samfunnet som jeg ser som viktige for demokratisk utvikling. Hvordan går jeg så fram?

Oppgavens hensikt legger føringer på valg av metodisk tilnærming. I valget mellom en kvalitativ og en kvantitativ tilnærming avgjør altså de temaer og spørsmål som studiet skal belyse forskerens valg.

I min søken etter sosiale, økonomiske og politiske svar på spørsmålet om hvorfor en rekke afrikanske stater sliter med konsolideringen av sine demokratier, synes et kvalitativt casestudium å være et nyttig redskap. Et kvalitativt studium vil kunne gi informasjon om flere variabler enn et kvantitativt studium, og som navnet sier gi kvalitativt bedre beskrivelser av et

fenomen. Opptelling vil dermed være helt underordnet, men det er viktig å påpeke at det nærmest uunngåelig forekommer mengdeangivelser og hyppighetsanslag i kvalitative studier. Kvantifisering kan synes som sentralt i menneskelig tankevirksomhet, men det finnes altså lite av denne systematikken i kvalitative oppgaver (Repstad 1993:10).

Jeg har i oppgaven valgt å bruke Zambia som mitt case-studium for demokratistudier i det sørlige Afrika. Tid og ressurser samt oppgavens format har ikke gjort det mulig å gjøre mer omfattende studier i andre afrikanske stater.

Et case-studium "is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident" (Yin 1994: 13). Det synes vanskelig og direkte galt å rive zambisk politikk ut av sin økonomiske, politiske og kulturelle kontekst når vi skal undersøke landets demokratiske utvikling, og dermed synes casestudiet som et riktig redskap i vår studie. Det synes bedre å drive studiet av zambisk politikk i dens egen kontekst, enn å rive den bort fra den, selv om mang en variabel og en rekke data vil mangle i min analyse. Selv om Yin (1994: 11) slår fast at "good case studies are very difficult to do", synes det som riktig å forsøke, enn å gjøre eksperimenter som fort slår ut galt.

Variabler, case og data

Den avhengige variabelen i oppgaven er altså det afrikanske demokratiets utviklingsproblemer. Denne variabelen undersøkes i denne oppgaven gjennom å se på tre ulike demokratiindikatorer. Den ene indikatoren er selve demokratiets institusjonelle oppbygging knyttet til så vel formelle som substansielle problemer. Den andre indikatoren er politisk deltakelse så vel individuelt som gjennom ulike typer av organisasjoner. Den tredje demokratiindikatoren som undersøkes er lokalt styre i ulike former.

Jeg skiller mellom tre uavhengige variabler som vi i løpet av oppgaven skal veie opp mot hverandre og finne ut i hvilken grad de kan forklare den avhengige variabelen. For det første kan vi si at institusjonell utforming og en aktiv deltakelse av frivillige organisasjoner i det sivile samfunnet er en uavhengig variabel til å forklare det afrikanske demokratiets utvikling. Dette skal vi først og fremst bruke teorier fra Michael Bratton(1994) og Keith Panter Brick(1994) for å belyse. For det andre kan vi si at kulturtradisjon er en forklaringsvariabel og dette belyser Patrick Chabal og Jean-Pascal Daloz (1999). Og til slutt kan vi si at institusjonell og økonomisk

arv knyttet til ressursfordeling er en tredje uavhengig variabel som vi skal bruke Thomas Callaghy(1994) og Mahmood Mamdani(1996) til å se nærmere på. Disse variablene representerer på mange måter ulike perspektiver på utviklingen av staten i Afrika, nemlig sivilsamfunnsperspektivet, kulturalist-perspektivet og politisk-økonomi-perspektivet. De blir altså brukt mot hverandre i debatten (se kapittel 2). Uten å foregripe konklusjonen for mye kan vi etter min mening likevel si at de har sine grader å forklaringskraft på ulike aspekter ved demokratiet.

Gjennom oppgaven vender jeg stadig tilbake til neopatrimonialismen(kapittel 2). I min oppgave blir neopatrimonialismen behandlet som en verdi på den avhengige variabelen. Alle teoretikerne ovenfor aksepterer neopatrimonialismen som en faktor i samfunnet, men de tillegger den ulik styrke. Hvis vi gjør en sterk forenkling kan vi gi den avhengige variabelen, det afrikanske demokratiet, to verdier (en dikotom variabel) nemlig i den ene enden det substansielle velfungerende demokratiet(kapittel 2) og i den andre enden neopatrimonialismen. Oppgaven blir å finne hvilken verdi som scorer mest, samtidig som vi undersøker om neopatrimonialismen faktisk kan sameksistere med det formelle demokratiet, og hvorfor det har blitt slik.

I oppgaven har jeg valgt Zambia som mitt case til å belyse problemstillingen. Mitt valg av Zambia som case har vært mer empirisk enn teoretisk drevet. Valget har snarere vært drevet av en fascinasjon for den politiske og økonomiske utviklingen i Zambia (og det sørlige Afrika mer generelt), enn et teoretisk bærende resonnement som skrek etter å bli prøvet ut. Med andre ord har heller ikke Zambia blitt plukket ut fordi det passet godt inn til å belyse en teori jeg var opptatt av, men snarere har jeg søkt etter teori som kan si noe om i den politiske, sosiale og økonomiske utvikling jeg kjenner noe til i Zambia, og som også kan ha et gyldighetsområde utover Zambias grenser.

For å redusere risikoen ved å favne for bredt og derved ikke å være i stand til å kunne handtere den grandiose konteksten, gjelder det å konsentrere seg om noen få aspekter og variabler om gangen. Samtidig synes jeg det er viktig å ikke bli for smal i sin analyse og derved sperre ute viktige momenter i analysen, og som nevnt ovenfor har jeg derved valgt å konsentrere meg om tre forskjellige demokratiindikatorer som har vært viktige for å beskrive utviklingen av demokratiet i det sørlige Afrika. Ved å utelukke og se på en av disse indikatorene vil man etter

min mening miste betydelige deler av det store bildet og derved oversikten over problemstillingen.

Overgangen fra teori til empiri er en kritisk fase i undersøkelsen. Denne fasen kaller vi for operasjonalisering. I min oppgave har jeg i jakten på forklaringskraft operasjonalisert demokratiundersøkelsene inn i tre ulike demokratiindikatorer. I første fase generaliserte jeg demokratiindikatorerne til tre hovedindikatorer nemlig, (1)den formelle institusjonelle basis,(2) den politiske deltakelse, og (3)lokalstyret. I neste fase fikk disse indikatorene ulike sub-cases som analyseenheter:

- 1) Dette er for det første **valgene** som er en viktig del av det formelle demokratiet. Tre av de nasjonale valgene (91,96 og 01) settes under lupen
- 2) For det andre har jeg valgt å se på det såkalte sivile samfunnet og i særdeleshet hvordan **interesseorganisasjonene** arbeider innenfor de rammer staten har laget, for å få en indikator på den politiske deltakelse. Vi følger spesielt fagforeningen ZCTU nærmere, men også andre mindre grupper i det sivile samfunnet. Samtidig har vi sett litt på **ulike former for individuelle politiske deltakelse**.
- 3) For det tredje har jeg valgt å se på de **lokale styringsformer** hvor det formelle statsapparatet møter lokale og mer uformelle og tradisjonsbundne styringsformer. For å belyse de lokale styringsformer har jeg ved siden av de formelle regler sett på hvordan lokal styring har gjort seg gjeldene i Luapula Province, gjennom blant annet høvdingenes gjeninntreden på den politiske arena.

Ser vi på forholdet mellom sub-casene og de uavhengige variablene (og ikke sub-casene og demokratiindikatorerne som ovenfor) er dette ikke så skjematisk organisert, fordi sub-casene har data som gjør at vi kan styrke og svekke flere av de uavhengige variablene samtidig. 1) Valgene sier noe om hvordan den formelle strukturen står seg i forhold til demokratiet, og noe om den politiske deltakelsen i det sivile samfunnet, men sier også noe om de sterke nettverkene mellom valgets kandidater og grupperinger i folket som kan ha lange historiske røtter. 2) Ved å følge ZCTUs bevegelser finner vi elementer som kan si oss noe om alle de uavhengige variablene. Bakgrunnen for individuell politisk deltakelse kan også spores til enten tradisjonell tankegang, økonomiske bindinger eller til troen på sivil samfunnets betydning i et regimeskifte. 3) Kapitlet

forteller oss både om det er mulig å spore en politisk-institusjonell arv som er basert i en historisk ressurskamp, men også om en mulig re-tradisjonalisering av den lokale politiske arena gjennom en revitalisering av høvdingene. Som vi ser frambringer så å si alle sub-casene data som kan gjøre oss stand til å vurdere de ulike uavhengige variablene mot hverandre.

Kildematerialet i oppgaven er i stor grad basert på sekundærlitteratur fra området det gjelder. Michael Bratton, David Bartlett, Daniel Posner, Carolin Baylies, Morris Szeftel, Richard Crook, James Manor og Jeremy Gould har bidratt spesielt stort til empirigrunnet om Zambia ved siden av de norske forskerne Einar Braathen og Lise Rakner. Ved siden av dette har de zambiske forskerne E. Chibaye og P. Lolojih bidratt i stort monn ved siden av alle Foundation for Democratic Process (FODEP)-arbeiderne som har stått for ulike detaljerte funksjonsbeskrivelser av lokaldemokratiet og alle bidragsytere til Co-operation for District Development (CDD)-rapportene. Ved siden av disse har Mahmood Mamdani, Thomas Callaghy, Patrick Chabal og Jean-Pascal Daloz betydd mye i teoribyggingen. Zambiske aviser har også vært en viktig kilde hvor The Post har vært den viktigste kanalen for nyheter med sin uavhengighet som sitt store fortrinn, ved siden av de statlige eide avisene Daily Mail og Times of Zambia.

Det ble gjennomført et kort feltstudium i noen hektiske uker i slutten av januar og begynnelsen av februar 2002. Tidspunktet var lagt til rett i etterkant av valget hvor politikk og valg fortsatt var nummer en på dagsorden, og mang en informant var villig til å gi sin versjon av tilstanden i Zambisk politikk. Det ble i perioden gjennomført en god del intervjuer med representanter fra presse, Den Norske ambassade i Zambia, Universitetet i Zambia, fagforeninger og representanter fra det sivile samfunnet. Intervjuene var først og fremst ment å være en innsamling av informasjon fra ulike aktører i det zambiske samfunnet på et tidlig tidspunkt av studiet. Utplukking av intervjuobjekter hadde en viss av grad av planlegging over seg, men man tok den beste man fikk tak i om den planlagte informanten plutselig viste seg ikke å stille, noe som heldigvis ikke hendte ofte. Spørsmålene var delvis planlagt på forhånd og var av en åpen art som krevde utfyllende svar av intervjuobjektet, men intervjuene bar også preg av å følge samtalens logikk, da den intervjuede ble gitt sjansen til å gi utfyllende kommentarer på sine

interessefelt, og følgelig også oppfølgingsspørsmål knyttet til dette. De planlagte spørsmålene var rettet mot den sektoren informanten representerte.

I løpet av perioden som feltarbeidet ble gjennomført fikk jeg også delta på en konferanse ved Den norske ambassaden i Zambia for forskere og de ulike lands ambassader i Zambia, hvor temaet nettopp var valget og den forskning som var gjort i tilknytning til dette. Jeg fikk derved raskt tilgang til verdifull informasjon i form av dokumenter og synspunkter.

Kritiske metodiske bemerkninger

Valg av analyseenheter og indikatorer

Det er en rekke faktorer som påvirker, berører og omfattes av demokratiet. I oppgaven er det altså valgt å forholde seg til tre demokratiindikatorer nemlig (1)valgenes gjennomføring, som et formelt institusjonelt redskap for demokratiet, (2)den politiske deltakelsen gjennom aktive institusjoner i det sivile samfunnet og individuell politisk aktivitet. samt (3)lokalstyrets oppbygging, som er en blanding av reell maktfordeling og formelle institusjoner.

For det første kan det være krevende å skille mellom interne faktorer og eksterne faktorer blant annet fordi de gjerne ikke er så isolert som det de kan se ut ved første blick. Jeg har i oppgaven allikevel forsøkt å gjøre dette skillet og ikke snakket om internasjonal påvirkning i større grad, selv om de her bør nevnes at de organisasjoner som presset fram politiske forandringer selvsagt var påvirket av for eksempel de politiske omveltningene i Øst-Europa. Det er nok et av flere eksempler som det kunne være verdt å se mer på som jeg har utelatt fra videre analyse av plasshensyn.

Et annet område som har påvirkningskraft på demokratiet og som jeg lar ligge er internasjonale organisasjoner og bistandsgrupperinger eller bistandsland som gjennom regelverk, retningslinjer og ulike former for kondisjonalitet er med og bestemmer bistandsmottakerens økonomiske og sosiale politikk (Mkandawire i Joseph 1999, Abrahamsen 2000).

Valget kan sees på som det formelle demokratiets basis, men det finnes en rekke andre formelle institusjoner som har stor betydning for demokratiet. En rekke spørsmål som er av betydning følges ikke opp i oppgaven når det gjelder demokratiske spilleregler. Følges

parlamentets spilleregler opp? Finnes det er fair representativitet fra partiene i parlamentet? Finnes det et balansert og godt formalisert forhold mellom det utøvende, lovgivende og dømmende makt og følges det opp i praksis?

Man kan altså ikke trekke noen ensidig positiv konklusjon om det formelle demokratiets tilstand i Zambia med utgangspunkt i kun valgene, men uten valginstitusjonen på plass hadde demokratiet i alle fall ikke hatt en sjanse til liv.

Den politiske deltakelsen er mye mer enn kun ZCTUs manøvrering i det politiske landskapet. Oppgaven dekker for eksempel ikke institusjonaliserte kontakter mellom de frivillige institusjonene og staten, og i hvilken grad ulike grupperinger har kontakt med staten. For å få et mer utfyllende bilde av den politiske deltakelsen kunne dette være en inngangsport, selv om det ikke synes som en politisk kanal som er beskrevet i stort omfang i litteraturen. Er dette et tegn på at det eksisterer i svært liten grad, eller at kontakten er institusjonalisert på et annet hvis enn den er beskrevet i vestlig litteratur?

Undersøkelsen av den individuelle politiske deltakelsen tar opp i seg en rekke ulike variabler, men ender opp i at det kun er en konstruksjon av en variabel som kalles "communing" og som omfatter stort sett uformell politiske samtaler på et lokalt nivå, som kan forklare fenomenet forskeren studerer. Det er klart at dette kan kritiseres som nettopp "en konstruksjon" av forskeren for å få fram det poenget han/hun vil ha, nemlig at det finnes en sterk politisk deltakelse som forskeren har vanskelig for å spore andre steder. På den annen side kan nettopp en kulturspesifikk tilpasning i forskningen være det som var nødvendig for å forklare et fenomen som et vestlig forklaringsmodell ikke hadde begreper for å forklare.

Kritisk vurdering av data

De data som i store deler ligger til grunn for oppgaven er fakta hentet fra sekundærlitteratur med den bakdelen at enkeltbeskrivelser av fakta skal tolkes av en leser og formidles i en ny sammenheng hos neste forsker. Det kan lett skje mindre endringer av data når de har beveget seg i flere i ledd ut ifra forskerens intellektuelle og moralske forutsetninger samt forskerens evne til å gjengi et hendelsesforløp korrekt (Holme og Solvang 1989: 140-141). Min oppgave baserer jo seg i stor grad av sekundærlitteratur, og hukommelsen skulle derved ikke være noe problem og etterprøvbart det samme.

De intervjuene som ble gjort har i stor grad ikke blitt brukt som underlag for empiribyggning, men har snarere vært et supplement til innsikt i noen tilfeller. På grunn av tidspress ble det ikke intervjuet flere personer fra samme sektoren på alle sektorene, som kan sies å være en metodisk svakhet da enkelte sider av sakene ikke har blitt belyst gjennom intervjuene, men så har heller ikke intervjuene vært en betydelig del av empirigrunnet.

Data fra sekundærlitteratur fra anerkjente forskere kan sies generelt å ha høy reliabilitet. Dog kan leseren få lov til å stille kritiske spørsmål ved validiteten overfor de data som presenteres for den individuelle politiske deltakelsen, da disse er hentet inn til en undersøkelse utgitt allerede i 1993 og dermed ikke speiler hele perioden fram til 2002 som oppgaven vil si noe om. Jeg mener dog det er grunn til å tro at det ikke skal være store forskjeller i den politiske deltakelse de neste årene, da det ikke finnes store dyptpløyende samfunnsmessige endringer som har oppstått i løpet av denne ni-årsperioden, selv om muligens partiboikotten i 96-valget og revitaliseringen av høvdingmakten kan ha hatt en innflytelse. Jeg tror dog at dette snarere har styrket enn svekket Michael Brattons (1993) konklusjoner om den politiske deltakelsen.

Oppgavens empirisk drivende spørsmål:

For å følge opp det teoretiske spørsmålet som driver analysen er det viktig å stille konkrete empiriske spørsmål. Disse 3 hovedspørsmålene vil lede analysene i de 3 hovedkapitlene:

- Hvordan har kanskje den fremste representanten for det formelle demokratiet og som må sies å være en forutsetning for at dette kan opprettes, nemlig valgene, artet seg?
- For det andre vil jeg ta tak i forholdet mellom staten og samfunnet gjennom den politiske deltakelse som organisasjoner og individer utøver. Hvilken rolle spilte de ulike NGOs i overgangen fra det autoritære styret til det formelle demokratiet? I særdeleshet vil jeg se på fagforeningenes rolle i den politiske transformasjonen. Her vil jeg også komme innom den individuelle politiske deltakelse.
- For det tredje vil jeg fokusere på det lokale styret Zambia. Finnes det utbygde lokaldemokratiske institusjoner, har det foregått en reell desentralisering og finnes det eventuelt konkurrerende styringsformer i det rurale Zambia?

Oppgaven vil dermed bestå av 3 kapitler som hver og en kan stå på egne bein. Likevel har de det til felles at de beskriver noen mekanismer som hindrer utvikling av demokratiet.

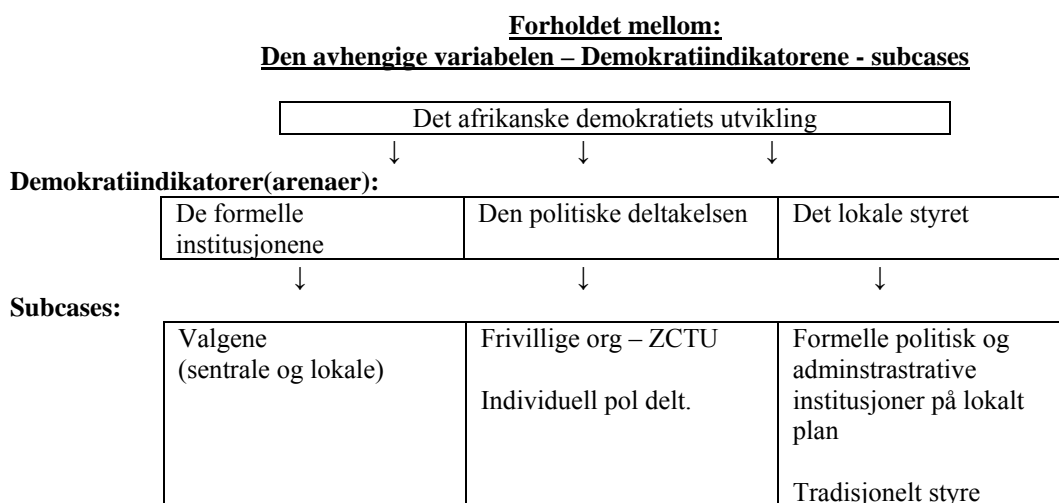
Valgkapitlet beskriver deler av de formelle institusjonene som er forutsetninger for et demokrati. Det finnes en rekke slike formelle strukturer som er forutsetninger for demokratisk styre, men valg kan sies å være den viktigste da den binder samfunnet og staten sammen gjennom den legitimiteten folket gir makthaverne. Hindringene i valget ligger mer rundt valgenes gjennomføring, regimets reelle beveggrunner for å avholde de, og i de misbrukte ressursene som ligger i å styre valgresultatene til regimets fordel.

Kapitlet om den politiske deltakelsen tar opp i seg den store debatten om "det sivile samfunnets" rolle i Afrika. Her ser vi spesielt på fagforeningens rolle som en eventuell "leading Institution" i transformasjonen fra et autoritært styre til et demokrati evaluert ved siden av andre viktige grupper i samfunnet som kirkesamfunnene, akademikerne og businessmennene. De frivillige organisasjonenes deltakelse i den politiske transformasjonen og i det demokratiske samfunnet har blitt sett på som en forutsetning for det substansielle demokratiet.

I kapitlet om de lokale styringsforhold vil så vel formelle strukturer som tradisjonsbundne styringsformer studeres. Det er i knutepunktet mellom disse styringsformene som vi kommer til å analysere demokratiets væren og vekstvilkår.

I alle 3 kapitlene ser vi at det formelle demokratiet utfordres av gamle sosiale nettverk og systemer. De sosiale systemene synes å være bygget rundt gaver, tjenester, gjentjenester og lojalitet. Kan det dermed synes riktig å betegne Zambia som et neopatrimonialt samfunn?

Tabell 1.1: Oppgavens oppbygging



Kapittel 2: Teoretiske betraktninger

Denne oppgaven har et ambisiøst foreliggende om å undersøke det zambiske demokratiets tilstand. Ambisiøst fordi oppgaven må dekke en rekke variabler for å kunne forklare store deler av fenomenet. I en oppgave som har en rekke variabler som en vil undersøke vil jeg naturlig nok komme bort i en lang rekke faglige debatter. Jeg har her valgt og dele disse debattene inn i 4 deler i dette teorikapitlet.

Demokratiets formalisme og substans(2.1) vil forfølge hele oppgaven og vil være en viktig brikke til å forstå det zambiske demokratiet. Neopatrimonialisme (2.2) synes å være en sterk kraft i afrikansk politikk og samfunnsliv. I min oppgave blir neopatrimonialismen sett på som en verdi på den avhengige variabelen(demokratiets utvikling). Den blir nærmest en motpol til det substansielle demokratiet, men kan den muligens ha en sameksistens med det formelle demokratiet? Jeg vil i et eget avsnitt gjøre noen avklaringer om patrimonialisme og neopatrimonialisme

I det teoretiske avsnittet om perspektiver på den afrikanske staten(2.3) vil det sivile samfunnets betydning bli satt opp i mot kulturalistperspektiver og politisk-økonomi-perspektiver. I det siste avsnittet (2.4) vil jeg se nærmere på begreper som desentralisering, devolusjon og lokaldemokrati, samt å tegne opp modeller fra Mamdani (1996) om en politisk-institusjonell arv som former dagens lokalstyre.

Men la oss nå starte med å definere demokratiet nærmere, og dermed komme nærmere den avhengige variabelen, før vi gyver løs på kreftene som påvirker den.

2.1 Demokrati - formelle og substansielle krav

Demokratiets kan studeres gjennom en rekke variabler og dikotomier. En eksplisitt måte å nærme seg demokratiet er å skille mellom et formelt og substansielt demokrati som vi skal gjøre i dette kapitlet. Dette skillet kan muligens hjelpe oss til og avsløre noen sammenhenger også i det unge, afrikanske demokratiet.

Et annet beslektet skille som vi skal komme tilbake til er forholdet mellom det formelle demokratiet og det uformelle demokratiet².

² Se kapittel 6 om lokalt selvstyre og lokaldemokrati og konklusjonen

I løpet a kapitlet vil det også komme fram at jeg kommer til å legge til grunn et bredt substansielt demokratibegrep som oppgaven for øvrig forholder seg til selv om dette demokratibegrepet også rommer et smalere demokratiperspektiv som vi forolder oss til i valgkapitlet.

Demokratiets formalisme

Valg kan sies å være et svært viktig virkemiddel i å skape formelle rammer for demokratiet. Enkelte sier til og med at valget i seg selv er selve fundamentet i demokratiet.

Økonomen og maktttenkeren Joseph A Schumpeter (1942: 269) sier:

“The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the peoples vote”

Andre er en tanke mer tilbakeholdne med valget som eneste kriterium men allikevel;

“It is meaningful to study elections for the simple reason that, while you can have elections without democracy, you cannot have democracy without elections” (Bratton and Posner 1999: 379).

Robert Dahl kan gjerne sies å være en ruvende skikkelse blant disse valgforskerne. Likevel er han vel mest kjent for sine formuleringer som er knyttet til konsolidering av demokratiet. Han sier at konsolideringen av demokratiet krever institusjonalisering av regler som garanterer politisk deltakelse og politisk konkurranse, og at disse formene finner man lettest i polyarkiet, som er en av flere regimetyper han ser på. Nettopp polyarkiet er for Dahl den reelle verdens analogi til det demokratiske idealet (Bratton og Posner 1999: 378).

Å skille mellom et ideal og faktiske forhold ble viktig for mange av demokratiteoretikerne. Å spore opp en slags allmennvilje, om den idet hele tatt finnes, og å måle den slik at den kunne komme til uttrykk i lover basert på folkets felles formulerte krav, syntes ikke lett. Joseph A Schumpeter var i så måte en av de første som formulerte seg normativt om konkurransedemokratiet i mer eksplisitt forstand. Det var et system basert på kamp mellom politiske eliter som la fram program som folket skulle forholde seg til. Noen allmennvilje eller folkevilje mente han var vanskelig å spore, i tillegg til at han rent normativt heller ikke mente demokratiet har en spesiell verdimesig status. I en rekke saker hvor flertallets vilje går i en spesiell retning, gjerne som et resultat av at flertallet vil få økt egennytte av beslutningen, vil makthaverne ikke ha noe annet valg enn å gå imot flertallet fordi beslutningen er på tvers av grunnleggende menneskerettigheter og minoritetsvern. Dette er da også denne type kritikk som rammer utilitaristene når de skal bygge et samfunn basert på maksimalisering av velstand på makronivå. Beslutningene vil med andre ord ramme enkeltmennesker eller enkeltgruppers

basisrettigheter. På denne måten viser også Schumpeter at selv en hardbarket demokrat vil nok sette andre verdier høyere enn demokratiet i seg selv, men som et institusjonalisert beslutningsapparat vil Schumpeter ha demokratiet.

“Democracy is a political method, that is to say, a certain type of institutional arrangement for arriving at political-legislative and administrative – decisions and hence incapable of being an end in itself, irrespective of what decisions it will produce under given historical conditions” (Schumpeter 1942: 242)

På flere måter ser vi altså svakheter med det demokratiske system, men finnes det likevel et system som kan håndtere de utfordringer politiske systemer står overfor på en bedre måte enn demokratiet? Blant de systemer vi har utviklet gjennom historien kan demokratiet synes å være det som løser flest av utfordringene, og dermed bør bli det system vi velger å forholde oss praktisk til. Demokratiet blir dermed “the only game in town”, fordi vi ikke har et annet bedre alternativ, som Juan Linz og Alfred Stepan (1996: 5) sier det. Når ingen politiske grupperinger forsøker å velte makten med voldelige eller andre ikke-konstitusjonelle midler, når det ikke finnes vilje og holdninger blant den store majoriteten i folket til å endre på den økonomiske og politiske krisen gjennom andre virkemidler enn demokratiske, og når politiske aktører ikke finner noen grunn til å løse de politiske problemene med andre midler enn de demokratiske og kun ser brudd på disse normene som ineffektive og kostbare, ja da har demokratiet blitt konsolidert og er derfor “the only game in town”.

For å trekke denne tanken videre om at demokratiet oppstår som det beste (men ikke feilfrie) politiske system på et marked, er det også på sin plass å nevne italieneren Guiseppe Di Palma. Han sier at “successful democratisation is the product of human volition” (Di Palma i Beetham 1994: 161). Han sier dette som en reaksjon på en del forskeres interesse for ulike økonomiske forutsetninger for demokratiet (Lipset 1959, Huntington 1991), og påpeker at når menneskene har opplevd hva svært undertrykkende regimer kan gjøre mot sine egne, vil de gå med på å opprette regler som i hvert fall vil begrense de skader statsapparatet kan påføre dem. Dette er altså ikke en demokratisering født på grunnlag av en slags økonomisk determinisme, men snarere som bevisst selvbeskyttelse.

“Elections are the defining institution of democracy” sier Schumpeter (Joseph 1999: 378), og peker på at for en del demokratiforskere synes et valg på president eller landets regjeringssjef, samt valg i en nasjonalforsamling å være nok for at de vil anerkjenne et regime som demokratisk fundert. Enkelte andre vil gå enda lengre i bruken av valgene som

demokratiindikator. Samuel Huntington sier at for ham er et demokratisk regime konsolidert når det har bestått "the two turnover test". Dette vil si at vinnerne av "the founding elections" blir slått i et påfølgende valg, og at disse vinnerne aksepterer et valgnederlag i et 3.valg.

Mot dette voldsomme valgfokuset har det oppstått retninger som har erklært at man må passe seg for "the fallacy of electoralism". Det er ikke slik at om man oppfyller alle formelle krav til valg sitter man automatisk igjen med et demokratisk styre. En rekke Latin Amerikanske land synes nettopp å være kroneksemlene på dette. Valg kan sameksistere med systematiske krenkelser av menneskerettigheter og overkjørsel av store segmenter av populasjonen. Guatemala i løpet av 80-årene nevnes gjerne i denne sammenhengen, hvor en geriljagruppe som var tidligere militære offiserer tok til seg så stor makt at den valgte regjering ikke kunne sies å være suverenen (Linz og Stepan 1996: 4).

En reaksjon på slike forhold er å la være å se på formelle prosedyrer når man undersøker regimer fordi de aldri spiller noen rolle for demokratiseringen. Dette kan kalles "anti-electoralist fallacy" (Joseph 1999: 379). Dette vil være å underminere den institusjonelle basis som de fleste mener er grunnleggende for demokratiets oppbygging. Det er likevel viktig at vi under disse forholdene leter etter andre enn kun formelle krav til demokratiet. Det er nettopp en slik posisjon som kan ha ledet oss nærmere hva vi kaller det substansielle demokratiet.

Det substansielle demokrati

"...substantial democracy (in terms of actual political quality and popular control with respect to essential sector of a given society and demos) rests with certain equally rights (civil and political), institutional mechanisms (free and fair elections plus open and accountable government), certain societal background-factors along each of these dimensions and most importantly – the chances and capacity of citizens to make use of (and extend and improve) these rights and mechanisms to further their interest/instrumental aims". Olle Törnquist (2002A:31)

Med et substansielt demokrati menes ikke at man utelukker valgene i ens vurdering av et landområde som et demokrati, men snarere at man legger til noe mer. Dette "noe mer" kan kanskje i en del sammenhenger være litt vanskelig å gripe. Terry Lynn Karl (1990) opererer med en ganske omfattende definisjon som fanger opp mange av de faktorene allerede nevnt. Demokratiet blir definert som:

"a set of institutions that permits the entire adult population to act as citizens by choosing their leading decision makers in competitive, fair, and regularly scheduled elections which are held in the context of the rule of law,

guarantees for political freedom, and limited military prerogatives. (...) Democracy is a political concept involving several dimensions; 1) contestation over policy and political competition for office; 2) participation of the citizenry through partisan, associational, and other forms of collective action; 3) accountability of rulers to the ruled through mechanisms of representation and the rule of law; and 4) civilian control over the military".(Terry Lynn Karl 1990: 2)

Dietrich Reuschmeyer er opptatt av relasjonen mellom aktøren og det formelle systemet, i tillegg til de formelle rammene. Han sier at demokratiet blir her mer å forstå som statens ansvar overfor parlamentet, som regelmessige, frie og rettferdige valg (som en integrert del), som frihet til å ytre seg fritt og være med i ulike organisasjoner, og som graden av stemmerett (Rueschemeyer et al 1992: 10). Denne posisjonen er mye av den samme som David Beetham har inntatt. Beetham (2002: 11-12) er opptatt av at demokrati ikke er en alt-eller-ingenting-affære men snarere et spørsmål om grader av i hvordan folk KAN utøve en kontrollerende innflytelse på politiske retningslinjer og politiske beslutningstakere, ha rett på lik behandling og bli hørt av det offentlig apparat. Alle de viktige prinsippene til Beetham om deltakelse, autorisasjon, representasjon, beregnelighet (accountability), åpenhet, responsivitet og solidaritet er bygget på prinsipper som er knyttet til enten hvordan de valgte politikere eller deres apparat skal operere i forhold til folket, eller hvilke rettigheter folket har i forhold til makten.

Det er dette KAN som blant annet skiller Beetham fra for eksempel Olle Törnquist (2002B). Törnquist er opptatt av hvordan disse rettighetene faktisk utøves, og ser det som en forutsetning for demokratiet. Törnquist nøyer seg altså ikke bare med aktøren som rettighetshaver, men er interessert i hvordan menneskene aktivt forholder seg til de rettighetene de har og hva systemet bringer av muligheter.

I tillegg til de faktisk formelle rettigheter og institusjoner som finnes, er det viktig at folket har vilje og kapasitet til å bruke, utvide og forbedre disse institusjonene og rettighetene. Dette vil i det lange løp gagne folkets interesser og mål. Det må altså finnes mer enn fornuftig formede institusjonelle regler og ordninger som formelt sett er vel implementert i en konstitusjonell sammenheng for at man skulle kunne snakke om et reelt demokrati. Menneskene i systemets gyldighetsområde må også kunne delta aktivt i utviklingen av systemet, og finne at dette er rasjonelt fundert.

I deler av Indonesia, India og Filipinene synes det som om at folk flest og til og med store deler av eliten ikke er i stand til, eller ikke er villig til å nytte seg av det formelt forbedrede

demokratiske system, men heller styrer utenom de retningslinjene som er meislet ut eller til og med ignorerer disse. Viktige aspekter ved demokratiet og demokratiseringen virker på en måte å ikke angå disse, og kanskje heller ikke gi de noen mening (Törnquist 2002B: 6).

Det er klart at et slikt eksempel fort kan få leseren til å stille spørsmål ved kvaliteten på de ulike institusjonene og rettighetene, men det spørres nok også om at de ulike aktørenes avgjørelser og strategier bør settes lys på. Hvis ikke disse får sitt fokus vil demokratiteorier eller tilnærminger bli svært elitistisk orienterte noe som nettopp er Törnquists hovedanliggende mot Beetham.

Det er nok ikke så enkelt å gjøre klare skiller mellom hva vi kan si er et formelt demokrati og hva er et substansielt demokrati. Det finnes nok noen grenseoppganger som er vanskelige å gå opp. På samme måte blir det også vanskelig å plassere forskere som "formalister" eller "substansialister". Men debatten mellom Törnquist og Beetham er interessant da den kan sies nettopp å gå opp noen skiller mellom det formelle demokratiet og det substansielle demokratiet. Beethams iver etter å finne institusjonelle mål på demokratiene gjennom blant annet borgernes rettigheter kan betegnes som formalistisk, etter mitt syn. Törnquist fokus på å spore opp bruken av rettighetene blant folket og folkets deltakelse innenfor det formelle systemet som er bygget opp, plasserer ham i en tradisjon med søken etter det substansielle demokratiet. Dette hjelper oss med klargjøre den ene av flere dikotomier som oppgaven er bygget rundt. Det substansielle demokratiet er altså avhengig av en aktiv politisk deltakelse på flere måter.

Som nevnt vil jeg derved i oppgaven operere med et bredt demokratibegrep som fanger opp så vel institusjonell utforming, borgernes rettigheter og befolkningens evner og faktiske handlinger knyttet mot systemet og dets rettigheter. Olle Törnquists definisjon av demokratiet, som sitert i innledningen av avsnittet, vil tjene oss godt i denne sammenheng. En nøkkel for å undersøke det substansielle demokratiet blir å fange opp ulike former for politisk deltakelse som vi gjør i de ulike kapitlene. I valgkapitlet er vi blant annet opptatt av velgerregistrering og valgdeltakelsen. I kapitlet som jeg eksplisitt har kalt "Den politiske deltakelsen" ser vi først og fremst på befolkningens eventuelle deltakelse gjennom frivillige organisasjoner, og først og fremst gjennom fagforeningen ZCTU. Diskusjonen blir her i stor grad om dette er en folkelig deltakelse eller en mer elitistisk deltakelse (eliter i organisasjonene med egen agenda) i skjul av en bred folkelig legitimitet. I dette kapitlet vil jeg også se litt på den individuell politiske deltakelsen på lokalt plan. I kapitlet om lokal styring vil først og fremst den politiske deltakelsen komme til

utrykk gjennom det valget av myndighetspersoner som folket forholder seg til. Høvdingenes revitalisering kommer først og fremst til utrykk gjennom at de har en stor legitimitet og politisk støtte i folket, som også de nye sentrale myndighetene har sett og som de delvis har organisert seg etter. Dette skal vi komme tilbake til i fullt mon.

2.2 Neopatrimonialisme

Politisk autoritet kan ha mange former. Å ha politiske ledere med en demokratisk autoritet legitimert gjennom åpne og rettferdige valg er slett ingen selvfølge. Politiske ledere med sin autoritet fra en militær styrke, store kapitaltilgang og/eller arv har vært vel så vanlig. Ulike patrimoniale styrever har vært svært vanlige sett med historiske øyne. De patrimoniale styrene har stadig møtt nye utfordringer i kraft av samfunnsomveltninger og nye krav til styring og legitimitet. Samfunnets sosiale, økonomiske og politiske institusjoner forandres med tiden og de politiske styringssystemene har forandret seg. Neopatrimonialismen har vært et politisk-institusjonelt svar på samfunnets utfordringer.

Før vi går videre har jeg lyst til å minne om at i denne oppgaven behandler vi neopatrimonialismen som en verdi på den avhengige variabelen (side 5) fordi den er en kraft som alle perspektivene vi kommer til (2.3) anerkjenner, men vi ønsker å se på med hvilken kraft den virker, samt å se på hvordan den forholder seg til demokratiet.

Hva innebærer så det patrimoniale og det neopatrimoniale system?

Patrimonialisme er (Bratton og van de Walle 1997: 61):

- Personbasert styre og politikk sentrert rundt big men, chiefs, tradisjonelle ledere og lignende. Den politiske og administrative makt blir tett forbundet med personlig makt.
- Ordinære folk blir behandlet som utvidelser av The Big mans husholdning uten rettigheter og privilegier annet en de som er innrømmet fra patriarken.
- Autoriteten er fullt og helt personbasert og er bygget på The Big mans preferanser og tar ikke høyde for noe utviklet system av lover
- Klientelismen er sterkt utviklet. Dette vil si de tradisjonelle lederne ikke bare begunstiger seg selv med statlige midler på bekostning av massene, men de honorerer også sin familie og sine tilhengere med denne rikdommen. Politikken blir altså strukturert rundt vertikale klientelistiske bånd. Lojaliteten og posisjonene i systemet opprettholdes gjennom utveksling av gaver og materielle fordeler

Denne formen for patrimonialisme ser vi knapt i noe samfunn i verden i dag, men vi kan i det sørlige Afrika se et system som inneholder flere av de samme trekkene. Her ser vi at sedvane

og trekkene fra det patrimoniale systemet sameksisterer med hva Max Weber kaller de legal-rasjonelle institusjonene. Det er det vi i dag kaller neopatrimonialisme (Bratton og van de Walle 1997: 61-62).

Neopatrimonialismen bygger altså i stor grad på det patrimoniale systemet, men systemet har tilpasset seg et annet sett av institusjoner og regler slik at systemets infrastruktur må tilpasses en ny hverdag, men opererer ut i fra samme logikk. Den samtidige eksistensen av legal-rasjonelle institusjoner og den patrimoniale logikk gjør styringsformene hva vi kaller neopatrimoniale.

Her er noen kjennetegn ved det neopatrimoniale systemet.

- Det er vanskelig og oppdage et klart skille mellom den private sfære og den offentlig sfære.
- Det hersker en manglende respekt for regler som finnes i det formelle politiske apparatet og den private økonomiske sektor. Politikken for den politiske lederen blir en slags form for business hvor lederen tar i bruk de politiske redskapene til å skaffe seg ytterlige økonomiske ressurser.
- Den politiske lederen i et neopatrimonialt system (på same måte som i det patrimoniale) bruker også systemet til å sikre sine klienter, være seg familie, venner eller businesskontakter gode forutsetninger for økonomisk gevinst. Politikken blir strukturert rundt vertikale, klientelistiske bånd, og disse båndene blir sett på som nødvendige forutsetninger for at systemet skal fungere. Ophører de klientelistiske båndene og infrastrukturen mellom patron og klient blir utfordret av andre lojalitetsbånd eller krefter, vil også den neopatrimoniale systemet falle sammen. Den sikreste måten å reprodusere denne lojaliteten mellom de ulike klientelistiske båndene er å ha system for bytte av gaver og tjenester mellom de ulike partene. Ofte kan disse ulike tjenestene ha røtter i kulturelle tradisjoner og derved gis de også en sterkere legitimitet, men de kan også bestå i utpressing, bestiktelser eller gjentjenester for eldre uoppgjorte relasjoner.

Bayart (1993) bemerker at ofte har lederne i slike neopatrimoniale systemer store kontaktnett også mot den vestlige verden og er i stand til å kombinere behandling av klienter fra både den tradisjonelle kulturelle sfære og den moderne businessrettede verden. Lederne reproduserer ledere fra eget hjemlige nettverk som kan overta og videreformidle de gamle klientnettverkene.

Clapham (1990: 48) betegner neo-patrimonialisme som en form for organisasjon hvor relasjonene er basert på patrimoniale bånd, som overtar og forvandler et politisk og administrativt system som er formelt tuftet på legal-rasjonelle linjer. Byråkratene i systemet har formelle regler og forholde seg til, men uttøver sitt embete så de godt de kan til fordel for seg og sin patrons interesser, og ikke i det offentliges interesse. Oppførselen er rettet mot å bedre sin

personlige og sine venners status, heller enn å gjennomføre sin offisielle plikt som embetsmann.

Svært ofte består også det neopatrimoniale systemet av en despotisk desentralisert styring av de rurale områder av landet, gjerne styrt gjennom lokalt plasserte representanter fra det sentrale styret og/eller gjennom sterke høvdinger som de sentrale lederne over tid har bygd opp et klientilistisk forhold til (Mamdani 1996). Dette blir beskrevet mer utførlig senere.

Det er noen interessante spørsmål som reises i den oppgaven knyttet til neopatrimonialisme. Først og fremst det empirisk drevne; kan vi se om dette systemet har fotfeste i Zambia? Men også; Hvordan blir slike systemer påvirket av utviklingen av demokratiske institusjoner? Skaper dette legitimitetskrise for systemet, eller er det neopatrimoniale systemet robust nok til å stå i mot en slik institusjonell endring? Kan neopatrimonialismen sameksistere med demokratiet?

2.3 Perspektiver på staten i Afrika

Larry Diamond sier at det er av ytterste viktighet for et demokrati å ha et:

"..... vigorously organized civil society, featuring a dense network of intermediate groups and voluntary actions associations independent of the state" (Diamond 1989: 141-142)

Denne troen på det såkalte sivile samfunnet som en nøkkel til demokratiet finner vi igjen hos en rekke forskere. Michael Bratton (1994), Naomi Chazan (1993), Donald Rotchild (Rotchild og Lawson 1994) og John Harbeson (1994) synes alle å være opptatt av denne ikke-statlige sfæren³ for å forklare utvikling i det afrikanske politiske system.

Det sivile samfunnet består av en rekke former for kanaler for aggregering og artikulering av interesser for å begrense sentralisering av statsmakt, og til opptrening av statsborgere til aktive medlemmer i et demokrati (Bartlett 2000: 429-430).

³ Se diskusjon om definisjon på side 24

Disse studiene av det sivile samfunnet og i særdeleshet de NGOs som arbeider innenfor denne sfæren, har dominert debatten om afrikansk politikk i løpet av 90-årene (Sundstøl Erikssen 2001: 289-294), men møter nå i et nytt tiår større motstand.

I et grovt forsøk på å generalisere noen hovedretninger i utviklingsstudier i Afrika kan vi skille mellom "Culturalist school", "Political economy school" og som innledningen mynter på; "The Civil society approach" (Eriksen 2001:289-290).

Alle disse hovedretningene eller perspektivene vil forklare utviklingen av den afrikanske staten, men de har forskjellige utgangspunkt. Kulturalistiskolen bruker kultur, tradisjon og holdninger som forklaring på utvikling av staten, mens politisk-økonomi-perspektivet ser på økonomiske forhold i historisk tid som en sterk variabel, mens endelig sivil-samfunns-perspektivet ser på aktive bevegelser og grupper utenfor statsinstitusjonene som en nødvendighet for statsutvikling. La oss gå perspektivene litt nærmere etter i sømmene.

Kulturalist-skolen gjennom feks Chabal og Daloz (1999) peker på de særegne kulturelle tradisjoner og hvordan disse påvirker regler og politiske institusjoner i sfæren mellom stat og samfunn. På mange måter er kulturalistperspektivet også et historisk perspektiv som legger vekt på sosiale relasjoner som finnes blant et folk og de kulturelle koder som politisk forandring skjer på bakgrunn av. De avgjørende elementer ved politisk utvikling stammer fra tradisjonelle holdninger, tankerekker og relasjoner i en kulturell kontekst som gjerne kan ha endret seg over tid, men som uansett de politiske institusjoner og den politiske debatten utvikler seg innenfor. Afrikansk politikk foregår på mange måter innenfor politiske institusjoner som mer eller mindre er kopier av institusjoner som er fundert i vestlige land, men statens operasjoner synes formet av det afrikanske samfunnet. Politiske aktører bryter således ofte formelle regler for å følge en logikk som har fotfeste i det afrikanske samfunnet, og dermed blir den kulturelle konteksten viktigere enn de faktiske, politiske institusjonene for en kulturalist (Erikssen 2001: 295). Vi kan altså på mange måter si at kulturalistperspektivet tar opp i seg mer av det uformelle representert ved samfunnet, enn det formelle representert ved staten, for å forklare politisk utvikling eller kanskje snarere samfunnets kontinuitet. For en kulturalist kan vi si at staten er et slags speilbilde av samfunnets utvikling, og at statens institusjoner nærmest er irrelevante størrelser for å studere utvikling.

Politisk-økonomi perspektivet peker på strukturelle forhold mellom stat og samfunn gjerne gjennom historiske utvikling av den afrikanske staten. I denne oppgaven representeres perspektivet først og fremst av Thomas Callaghy (1994), men også på mange måter av Mahmood Mamdani (1996). De økonomiske rammebetingelsene som er et av de poengene perspektivet er opptatt av kan være manifestert på en rekke måter, men gjerne gjennom politiske institusjoner som har bygget opp for styrke avhengighetsforholdet mellom klassene. Rammebetingelsene går dermed i arv ved at de politiske institusjonene synes å overleve tidens tann. På denne måten blir også politisk-økonomi perspektivet også et institusjonelt perspektiv, altså et perspektiv som sier at samfunnsomveltninger skjer som resultat av forandringer i samfunnets politiske institusjoner. Mamdani, som er opptatt av det indirekte og direkte styret i henholdsvis land og by i Afrika, mener derved at den eneste måten politiske omveltninger kan skje er gjennom en reformering av institusjonelle forhold som regulerer maktforholdene mellom by og land og de ulike etniske grupperingene. Så lenge før-kolonialistiske styringsforhold sitter igjen i samfunnets maktrelasjoner er det vanskelig å bygge nye formelle statlige institusjoner med fundament i demokratiske ideer.

Mamdani er opptatt av at de relasjoner som finnes og fantes mellom det rurale samfunn og staten, og utviklingen av den indirekte styring inn i den postkolonialistiske stat er viktig for forståelse av det afrikanske samfunnet i dag.

Videre sier Mamdani at den økonomiske utvikling alltid har blitt underordnet det politiske imperativet om å kontrollere makten. Under slike forhold er både politisk og økonomisk utvikling dårlige vekstvilkår (Erikssen 2001: 301). Mamdani tar utgangspunkt i indirekte styring fra kolonialismens tid og peker på de sterke høvdingene som skapte et avhengighetsforhold til staten på samme måte som de skapte sterke klientnettverk i det rurale samfunnet. Det sterkeste og viktigste båndet i dette systemet var båndet mellom den europeiske distriktsadministratoren og den lokale høvdingen. I overgangen til det postkoloniale Afrika ble den gamle kolonimakten møtt med et dilemma. Skulle de kaste om på produksjonsapparatet på en slik måte at kommersiell produksjon med privat eierskap skulle la seg gjøre i større grad, men med risk for at den politiske kontrollen skulle slippe inn i uønskede hender, eller skulle de satse fullt ut på å beholde den politiske kontrollen. Det siste alternativet framstod som det mest sikre, og med en styrking av patrimoniale nettverk og sterk statlig kontroll ble altså det gamle systemet reetablert i ny afrikansk selvstendig innpakning. Mamdanis analyse av den moderne staten handler om at

det foregår en reproduksjonen av det indirekte styret i en ny forpakning (se 2.4.2 for noe mer utførlig på Mamdani)

Sivilt-samfunnsperspektivet har vi allerede berørt i begynnelsen av kapitlet som det utbredte akademiske perspektivet på politisk utvikling i Afrika i løpet av 90-årene. Generelt sett har flere av aktørene i denne gruppen forskere opptatt av at staten har hatt et for stramt grep rundt økonomien. De ulike reguleringene har hindret økonomisk vekst. Gjennom sin kontroll over velstandsfaktorer har også regjeringen hindret utviklingen av en borgerklasse, som er en samfunnsgruppe som etter deres mening er selve bæreren av de demokratiske prinsipper. "No bourgeoisie, no democracy" sier Barrington Moore (Moore 1966). Borgerklassen blir selve fundamentet i det sivile samfunnet som igjen er nødvendig for utviklingen av et liberalt demokrati. Harbeson (1994: 1) sa nærmest i beruselse av den politiske forandring man så konturene av tidlig på 90-tallet:

"...grassroots movements have risen in nearly every sub-Saharan country to remove autocratic, repressive governments and empower African peoples to reclaim control over their political destinies"

Mange sivilt-samfunnsperspektiver bygger altså på en tankegang om at en sterk borgerklasse må stå opp mot statsmakten med sine krav om rettigheter for at et samfunn skal bevege seg fra et autokratisk til et demokratisk samfunn. Michael Bratton (1994) mener til og med at det også må finnes en ledende organisatorisk kraft i det sivile samfunnet som trekker med seg de andre opposisjonelle bevegelsene for å drive fram forandringene.

For avslutningsvis å binde perspektivene sammen med hverandre og knytte de mot øvrige teoribaner i oppgaven (før diskusjonen slippes fri), er det allerede nå på tide å peke på at neopatrimonialismen er et viktig aspekt alle perspektivene. Det politiske økonomiperspektivet baserer jo seg på et nettverk av koblinger mellom de bemidlede og deres klienter. Forholdet, eller til og med maktforholdet, mellom de to partene avgjøres av at de bemidlede har nok ressurser til å bli gjøre sin klient fornøyd mot han politiske lojalitet, samtidig som han ivaretar sin suverene politiske og økonomiske posisjon. I det kulturalistiske perspektivet er nettverkene basert på urgamle tradisjonelle maktforhold som legitimeres nettopp igjennom tradisjonen og ett sett av verdier knyttet til historien. Bratton benekter heller ikke neopatrimonialismen i sitt sivilt-samfunnsperspektiv, men han er i større grad opptatt av å beskrive utviklingen av det formelle

politiske apparatets utvikling ved hjelp av de frivillige organisasjonenes protester. Men hele tiden finnes det et bakteppe av neopatrimonialisme, men hvor de tradisjonelle bytterelasjonene får et nytt sett av politisk-intitusjonelle rammer å operere innenfor.

Diskusjonen

Selve definisjonen på det sivile samfunn skaper grunnlaget for debatten. Diamond (1989: 148-149) sier at utviklingen av det sivile samfunnet kan komme som et resultat av at autoritære regimer utvider de sivile rettigheter eller fra en prosess av gradvis liberalisering, men mest trolig er det at det sivile samfunnet vokser gjennom økonomisk og sosial endring som gir liv til nye interesser som krever stemmer og anerkjennelse.

Thomas Callaghy (1994) sier at han er i tvil om begrepet "det sivile samfunn" i det hele tatt bør brukes. Slik han ser det har begrepet en tendens til å forkludre mer enn det forklarer.

Spissformulert kan vi spørre oss om tåken blir erstattet av enda tykkere tåke?

Callaghy sier at den vanlige måten å definere det sivile samfunnet på er å se det som autonome samfunnsgrupper som handler (interacts) med stater, og dermed begrenser statens handlingsrom og alternativer. Det kan synes som om interesseorganisasjonene nærmest er som et synonym for det sivile samfunn å regne. En annen definisjon som Callaghy sier er mer sjelden ser det sivile samfunnet som tilblivelsen av normer for begrensnings av statsmakten, inkludert dens rolle i økonomien og oppbyggingen av en offentlig sfære, hvor organisasjonslovgivning (enten det nå gjelder organisasjonenes oppbygging eller selve interaksjonen med statlige myndigheter) styrer denne sfæres funksjon. Det finnes også kombinasjoner av disse to definisjonene som danner nye mindre anvendte definisjoner (Callaghy 1994: 234-235).

Thomas Callaghy er som kjent bekymret for at betydningen av termen sivilt samfunn skal bli for bred, og sier at hvis termen i det hele tatt skal benyttes må den begrenses til å gjelde de normene som definerer en sivil sfære (ibid s235). Dette synes han å ta fra John Keane som arbeider med begrepene i en europeisk kontekst (Keane 1998)

I følge Callaghy skal altså begrepet "Det sivile samfunnet" reserveres for et rom (space or realm) som defineres av normer om hva staten skal og ikke skal gjøre, og regler for politikk i dette rommet. Det er en lang prosess som former disse normene, bestemmer deres innhold og omfavelse, samt bestemmer hvilke sett av regler som er de dominante. Altså er det ikke det

sivile samfunnet i seg selv, definert som rommet hvor NGOs og stat møtes, som avgjør et samfunns utvikling, men snarere den prosessen som ledet fram til normene for det sivile samfunnet. Denne prosessen fylles av hva Callaghy kaller "Older political logics" (Callaghy 1994: 240), og som rommer en økonomisk, politisk og kulturell bagasje som et samfunn alltid har med seg gjennom sin historie. Thomas Callaghs fokus er på den politiske økonomien gjennom de institusjonelle bånd som styrer økonomiske transaksjoner og som preger "older political logics". De ulike tankeretningene og skolene skissert ovenfor fokuserer ulikt på hva bagasjen består i og hvilke komponenter som synes viktige.

Bangura og Gibben (1992: 21,25) vil også vike unna det de vil betegne som et romantisk sivilisert samfunn perspektiv i søken mot demokratiet, og peke på andre forutsetninger for demokratiet som kan spesifiseres politisk, historisk og empirisk og ikke gjennom en dårlig definert sosiologisk trend.

Selv om Bangura, Gibbon og Callaghy vil legge sitt fokus på "Old Political logics" og som Callaghy først og fremst den politiske økonomien, kan vi spørre oss om demokratiets utvikling er mulig uten det sivile samfunnets tilstedeværelse. Kanskje er nettopp de institusjoner som oppstår i sfæren mellom staten og borgeren en forutsetning for demokratisk utvikling, men den gamle politiske og kulturelle ballast styrer hvilken vei innenfor demokratiets spilleregler veien går.

Keith Panter Brick (1994) så på det sivile samfunnet for å forklare det politiske skiftet i Zambia ved overgangen til flerpartivalg. Han fant at det hadde vært en sterk aktivitet i det sivile samfunnet i perioden før 1991 valget. Framtredende for de som krevde reformer var fagforeningene, kirkene, og ulike typer av interesseorganisasjoner representert gjennom studenter, kvinner, advokater og businessmenn.

Michael Bratton støtter opp under dette synet. Han peker dog ut fagforeningene og spesielt Zambian Congress of Trade Unions (ZCTU) som den ledende kraft og institusjon i å mobilisere opposisjon til UNIP-styret, og til og med etablere en alternativ styringskoalisjon i Zambia. Han sier at Zambia illustrerer

"...that civil society can become a source of counter hegemonic social movements that occasionally are sufficiently strong to effect regime transition" (Bratton 1994: 75).

David M.C. Bartlett (2000) deler oppfatningen med Bratton om at enkelte organisasjoner var en viktig del av de politiske omveltningene rundt 1990, men i stedet for å peke på enhetlige organisasjoner med en felles agenda og demokratiske krav, fokuserer han på at det sivile samfunnet har vist seg å være arenaer fylt av maktkamper, utnyttning og konflikter som snarere har vært en brems for demokratiseringen, enn en kraft i demokratisk retning. Tradisjonelle eliter, familieoverhoder og religiøse ledere er ofte autoritære og anti-progressive. Disse lederne i likhet med økonomisk lederskap og økonomiske institusjoner som også betraktes å være en del av det sivile samfunnet, er ofte relatert til staten på en måte som styrker kun sekteriske interesser og beriker staten selv (Bartlett 2000: s 431). Callaghy er igjen den som setter ting på spissen. Selv om samfunnet gjør opprør mot den sittende elite er ikke dette et bevis for at det sivile samfunnet eksisterer. I tillegg påpeker han at man fint kan ha regimeskifter uten et aktivt sivilt samfunn. I det hele tatt advarer Callaghy mot å knytte regimeskifter eller politisk transformasjon til utvikling av det sivile samfunnet. Han er mer opptatt av hva han kaller "resurgent societies" som kan sies å være gjenoppblussende samfunn som speiler samfunnets historiske dynamikk uten å lage eksplisitte skiller mellom staten og samfunnet. Det sivile samfunn som kontaktpunktet mellom staten og samfunnet blir et for smalt analyseobjekt. Callaghy sier at vi er nødt til å se bredere på det "resurgent societies" enn kun deres kontakt med staten for å

"identify the processes by which norms about the shape, content and behavior of a public sphere emerge and why one particular set becomes dominant over time" (Callaghy 1994: 235-236).

Et av Callaghys sentrale anliggende i studier av Zambia (og store deler av Afrika) er den politiske økonomien i "resurgent societies".

"A viable economic base is thus an absolute necessity if viable democracies are to survive in Africa in the face of resurgent societies. Simultaneous economic reform and political liberalization would be optimal but.....[it] is faced with enormous difficulties"

Chabal og Daloz er også skeptiske til den utbredte bruken av "civil society". Det blir et utvannet og lite distinkt begrep å bruke hevder de i likhet med Callaghy.

"a more fruitful approach consists in focusing on the capacity of social groups to come together in order to organize politically, above and beyond existing sociological, religious or other cleavages" (Chabal og Daloz 1999: 19).

Chabal og Daloz (1999: 20) peker på at afrikanske stater er plurale, fragmenterte men først og fremst organisert langs vertikale linjer. Sosio-politiske skillelinjer er vanligvis konsentrert rundt fraksjoner eller "factional divisions" som oppstår primært på grunn av konkurranse over begrensede ressurser. Det ser ut som om de vertikale bånd er sterkere enn de horisontale og mer profesjonelle relasjoner, sier de. Derved er det også klart at "the business of politics" blir i større grad gjennomført langs de uformelle vertikale kanaler av relasjoner, som ved patron-klient forhold og lokale organisasjonsbånd, som linker elitene med resten av befolkningen (ibid 21).

Chabal og Daloz konkluderer derved med at for å forstå afrikansk politikk må man identifisere kompleksiteten av den skyggeboksing som finner sted mellom stat og samfunn. Men fremst av alt må vi forklare den myriaden av måter politiske aktører innenfor både staten og det sivile samfunnet knytter seg til vertikale, infra-institusjonelle og patrimoniale nettverk som underminerer reell politisk utvikling på dette kontinentet (ibid 21-22).

Ingen av de tre perspektivene er med andre ord direkte noen teorier om demokratiet i Afrika. Gjennom den brede definisjonen vi har lagt til grunn for demokratiet ovenfor forutsetter vi en omfattende utbredelse av politisk deltakelse i demokratiske samfunn. En form for politisk deltakelse skjer nettopp gjennom de frivillige organisasjonene og dermed kan nettopp sivilsamfunnsperspektivet være et utgangspunkt for å utforske demokratisk utvikling. Det er dog viktig at reformer gjennom det sivile samfunnet slett ikke er noen garantist for demokratisk utvikling da det avhenger av hvilke krefter som opererer her, men en del vil hevde at for i det hele tatt å få til en samfunnsomveltning mot demokratiet må det ha sin bakgrunn her, enten gjennom det opplyste borgerskapets engasjement, eller gjennom arbeiderklassens opprør. De øvrige perspektivene avslår altså hele tankegangen enten gjennom peke på at kreftene i det sivile samfunnet er irrelevante, eller benekte eksistensen av et sivilt samfunn i det hele tatt.

I Kapittel 5 som jeg har valgt å kalle "Den politiske deltakelse i Zambia", vil perspektivene bli satt på prøve. Jeg ser altså på utbygging av og deltakelse i de frivillige organisasjonene som en måte å drive politisk deltakelse på, på samme måte som kontaktsøking og uformelle diskusjoner med politiske autoriteter, og medlemskap i ulike organisasjoner med en politisk agenda, er former for individuell politisk deltakelse (og som er kapittel 5s temaer).

Jeg har altså valgt å undersøke en variabel (politisk deltakelse) for å styrke eller svekke de ulike perspektivene som beskrevet ovenfor, men med utgangspunkt i sivil-samfunnsperspektivet representert av Michael Bratton hvor det er en ledende institusjon i det sivile samfunnet som må til for å kaste om på statens organisering. De zambiske omveltningene får være vår prøve på hvor skarpe de analytiske redskapene er.

Jeg blir her nødt til å presisere at i den første delen av kapittel 5 blir et sivil-samfunn-perspektiv lagt til grunn for analysen, selv om vi tidligere har sett av fagdebatten at begrepet i seg selv kan sees på som problematisk. I dette kapitlet betyr bruken av termen sivil samfunn først og fremst en fellesbetegnelse på de statlig uavhengige organisasjonene som arbeider for politiske forandringer i samfunnet, samt at termen blir brukt for å peke på den sfæren hvor kontaktpunktet mellom staten og organisasjonene er. Jeg vil altså ta utgangspunkt i på hvilken måte de store organisasjonene og deltakerne i det sivile samfunnet spilte en avgjørende rolle i forbindelse med det politiske skiftet i Zambia tidlig på 90-tallet.

Utover i kapittel 5 vil de øvrige perspektivene i min diskusjon nemlig politisk økonomi perspektivet og kulturalistiskole-perspektivet, bli satt opp i mot sivil-samfunn-perspektivet.

2.4 Lokal styring

2.4.1 Desentralisering og lokaldemokrati

Et distriktsdemokrati er avhengig av minst tre komponenter. Først må det innføres demokrati på sentralt plan, før disse valgte organene må desentralisere oppgaver til distriktene, som igjen de lokalvalgte representantene må få bestemmelsesretten over.

Demokratisering kan sees på som den prosessen hvor et samfunn institusjonaliserer prinsippene om demokrati. Disse prinsippene kan være at man trenger 1) en regjering som er valgt gjennom frie og rettferdige valg av folket og som står ansvarlig overfor det og 2) et folk som har et statsborgerskap som konstitusjonelt gir det rettigheter og plikter og 3) et sivil samfunn som promoterer pluralisme og toleranse samt at det stimulerer til delte sosiale forpliktelser og forsvaret dets autonomi så vel som dets rettigheter i interaksjon med staten (Braathen 2002: 1). For at avstanden mellom det sivile samfunnet og statsapparatet ikke skal bli for lang, og for å bedre befolkningens muligheter til å delta i beslutninger må en del oppgaver i

den sentrale forvaltning og en del sentral beslutningsmyndighet desentraliseres til lokale enheter. Hva er så desentralisering?

Desentralisering kan sies å ha flere aspekter men for mitt formål kan vi bruke følgende definisjon: “..the transfer of public authority from the national level to any public agency at the sub-national level” (Eriksen, Naustalslid og Schaou 1999: 14). Det er også viktig å skille mellom administrativ og politisk desentralisering, da det ene ikke fordrer det andre.

- Administrativ desentralisering vil si å overføre beslutningsmakt til et lavere nivå av byråkratiet
- Politisk desentralisering (kalt devolusjon) vil si å overføre makt og ressurser til lokale enheter som er valgt av folket, for eksempel til Distriktsrådet(District Council).

Dybden på det nasjonale demokratiske nivå er bevitnet av graden av desentralisering, og lokaldemokratiet er avhengig av desentralisering.

Det er dog viktig å påpeke at desentralisering slett ikke nødvendigvis fører til lokaldemokrati, selv om desentralisering er en nødvendighet for det. Desentralisering kan også være at man overfører politisk så vel som administrativ makt til et lokalt nivå, men beholder styringen på et sentralt nivå ved å utpeke de som skal arbeide i disse posisjonene, eller til og med gi de strikte politiske retningslinjer å følge slik at det lokale styringsapparat ikke har reell makt.

Desentralisering av politiske beslutninger til byråkratiske organisasjoner kan også sees på som en blokkering for det lokale (eller nasjonale) demokratiet. Dermed kan “politiske sannheter” komme under byråkratisk makt uten folkelig mulighet til påvirkning, under dekke av ikke å være politikk, men for eksempel økonomiske lover. Sentralbankinstitusjonen vi ser i en rekke land kan jo være et eksempel her. James Ferguson (1990) skriver om tilsvarende utvikling i byråkratiet i Lesotho, hvor politiske kampsaker har blitt avpolitisert og overført til byråkratisk beslutningsmyndighet. Et teknokrati vil være en ekstremmodell i så måte.

2.4.2 Den politisk-institusjonelle arven

“Selve nøkkelen til å forstå dagens stater i Afrika er at de er skapt i kolonitiden” (Mahmood Mamdani 1996: 62)

Mahmood Mamdanis (1996) utgangspunkt for sin(e) tese(r) om den afrikanske stats utvikling kommer fra en søken etter å finne ut hvorfor det sivile samfunn i Afrika har blitt hemmet i sin

vekst. Han finner sine svar i hvordan koloniadministrasjonen med sine styringsformer har gitt de afrikanske statene en politisk institusjonell arv som de bærer med seg selv i dag. Den desentraliserte despotisme vi ser i en rekke stater i dag er en arv etter "Indirect rule" som britene styrte etter fra 1920-årene av. Med "Indirect rule" koopterte koloniadministrasjonen tradisjonelle høvdingar inn i sitt system. Høvdingen ble lovgiver, administrator, dommer og politi i en og samme skikkelse. Høvdingen ble dermed kun ansvarliggjort overfor den høyere administrative enheten som var styrt av koloniherrerne. Høvdingen ble satt til å styre gjennom en såkalt "customary law", som kan sies å være et lovverk forsøkt å bygge på gammel kulturtradisjon utøvet av deres tradisjonelle leder.

I de mer urbane strøk ble befolkningen styrt av "Direct rule" som var bygget på styring gjennom rettigheter for borgeren. Problemet for den lokale befolkning var at rettighetene kun ble gitt til "det siviliserte folk" og ikke til "the natives". Disse to styringsformene til sammen supplerte hverandre og ble "the bifurcated state" (den tohodete staten).

Både den indirekte og direkte styring baseres på despotisme; den ene sentralisert mens den andre synes desentralisert. Mamdani sier at den vanskelige situasjonen mange afrikanske stater befinner seg i dag er et resultat av at de nasjonalistiske regimene etter kolonitiden ikke demokratiserte "the bifurcated state" de arvet. De fjernet de rasistiske sporene av koloniherrerne i byene, men styret forble særlig sentralisert, mens de rurale områdene fortsatte å bli styrt gjennom desentralisert despotisme.

I min oppgave skal vi gjøre et forsøk på å følge elementer fra det lokale styringssystemet videre fra indirekte styre til moderne desentralisert despotisme i Zambia.

I kapittel 3 vil jeg si noe om lokalstyrets historiske bakgrunn, og dette vil jeg ta med meg inn i dagens lokaldemokratiske utforming som vil behandles i kapittel 6.

Kapittel 3: Staten i Zambia i et historisk perspektiv

3.1 - Fra uavhengig stat til flerpartidemokrati (1964-1991)

Dette kapitlet skal gi et historisk bakteppe for den zambiske staten slik den viser seg i dag. Hovedfokuset vil ligge på utviklingen av staten fra uavhengigheten i 1964 til flerpartivalget i 1991.

Det zambiske politiske styret var opptatt av en statlig styring av den nasjonale økonomien og dermed blir også den økonomiske utviklingen et viktig poeng i den historiske og politiske utvikling, ja snarere utviklingen av en politisk økonomi etter modell av "The developmentalist state".

Opptakten – kobber på egne hender

Den moderne zambiske staten kan på mange måter spores tilbake til den store økonomiske satsingen som europeiske selskaper gjorde på mineralforekomster i det sørlige Afrika allerede fra slutten av det nittende århundre. Den store rikdommen av kobber på det geografiske området som i dag kalles Zambia ble administrert av store multinasjonale selskaper delvis backet opp av den britiske koloniadministrasjonen. I løpet av 1930 tallet ble gruvedriften stadig utvidet, og ble blant de største gruveområdene i hele verden. Afrikansk arbeidskraft ble hentet inn fra de lokale landsbyene, og ved slutten av 2.verdenskrig var Nord Rhodesia også blant de største kobberprodusentene i hele verden. Denne utviklingen førte med seg enorm urbanisering av den zambiske samfunnet, og Zambia ble derved i front av den industrielle revolusjonen i Afrika, med relativt stor rikdom sett med afrikanske øyne, men også for eksempel en BNP to ganger større en Sør Koreas på tilsvarende tidspunkt (Rakner 1998:44-45). Det er altså i denne konteksten at afrikanske intellektuelle griper sjansen til å samle sine folk til en uavhengig stat i Nord Rhodesia og legge grunnlaget for den uavhengige staten Zambia.

Samtidig fikk den zambiske, uavhengige staten store utfordringer i hendene fra starten av. Zambia hadde industrielle enklaver med gruvedrift av kopper finansiert av utenlandsk kapital, som var omringet av fattige landsbyer basert på lite livskraftig jordbruk. På landsbasis overskygget kobberproduksjonen all mulig annen industri og jordbruksproduksjon (ibid s.45), og de statlige initiativene gjorde heller ikke stort for å utbedre denne skjevheten, men snarere forsøkte man å få maksimalt ut av kobberproduksjonen på heiet av vestmaktene. Planen var å bli finansiert nesten utelukkende fra inntekter fra kopperproduksjonen, som Bates (1971:70) sier det. Oppbyggingen av en nasjonal infrastruktur fulgte også mønsteret etter kobberproduksjonen og fremmet en sterkere utvikling på dette området, og ble derved et hinder for øvrig utvikling innenfor andre sektorer. Dette ensidige fokuset på kobberproduksjon førte også med seg en stor avhengighet av utdannet arbeidskraft innenfor området som i grunnen kun kunne importeres fra Europa og i særdeleshet Storbritannia. Denne geografiske skjevheten i

arbeidsstokkens utdannelse hadde vært der fra den første industrielle begynnelse i Zambia, og ble en stor utfordring for den nye zambiske regjeringen.

Regjeringens første steg var å sette inn tiltak slik at den økonomiske avhengighetene av det gamle kolonistyre skulle marginaliseres slik at Zambia kunne framstå som uavhengig så vel økonomisk som med sine politiske institusjoner. Nummer en på dagsorden ble å nasjonalisere gruveindustrien ved gradvis å kjøpe seg inn i de ulike gruveselskapene og andre industrielle selskaper. I et mer langsiktig perspektiv var det ikke bare om å gjøre å få industrien over i et nasjonalt eierskap, men også under partipolitisk kontroll. Denne sammenblandingen av økonomisk og politisk kontroll over et stats territorium betegnes som "The developmentalist state modell" og ble etter hvert et eksplisitt mål for den zambiske regjering som kom på plass i 1964.

Den zambiske stat – politisk institusjonell forankring

Fra et pan-afrikansk engasjement steg Kenneth Kaunda fram fra kulissene og dannet United National Independence Party (UNIP) som en utbrytergruppe fra African National Congress (ANC), og han kjempet seg fram som vinner av de første valgene i Zambia i 1964. Zambia hadde på selveste FN-dagen 24.oktober løsrevet seg fra britisk styre i 40 år til å få sin egen konstitusjon som uavhengig stat. Den zambiske staten framsto som en miks av Westminster-modellen med flertallsvalg i enmannskretser til parlamentet, og et presidentstyre med en president som ikke stod til ansvar overfor parlamentet, med direkte overfor folket (Rakner 1998: 46). Ikke bare stod Kenneth Kaunda og hans UNIP overfor store økonomiske utfordringer, men også formidable sosiale utfordringer i et land fylt av ulike typer av konflikter og ulike grupperinger. Med et Zambia delt inn i et vell av stammer med 72 ulike språk ble en naturlig slogan, som har holdt seg frisk i flere tiår, meislet ut i "One Zambia One Nation".

Zambias første nasjonale utviklingsplan ble klar i 1966 og hadde målsettinger om utvide den nasjonale, økonomiske basis til noe mer enn en kobberøkonomi, samt å minske de voksende forskjellene mellom det urbane og rurale Zambia. Det fantes også noen friske mål om utvidet utdanning og opptrening av arbeidsstokken til å takle de nye utfordringene. Selv om disse målsettingen ble framsatt i utviklingsplanen ble de i svært liten grad fulgt opp av praktisk politikk. Kobberprisene bare økte, og den zambiske "velstanden" stod seg svært godt uten at varsellampene blinket. 95 % av all eksport kom fra kobberproduksjonen, og kobber stod for 40

% av den nasjonale BNP. Nasjonalisering av industrien bare fortsatte i takt med de økte inntektene og kulminerte på slutten av 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet. I april 1968 gjennomførte UNIP-regjeringen de første omfattende nasjonaliseringsreformene med å kjøpe opp majoriteten av aksjene i 26 større selskaper. "The Mulungushi-reforms" som de ble kalt ble fulgt opp av "Matero-reforms" i 1969 hvor staten skaffet seg 51 % av aksjene i de to store kobber-selskapene Anglo American Cooperation og Roan Selection Trust, som på mange måter var to hovedpilarer i zambisk økonomi (ibid 48). Denne nasjonaliseringsbølgen stoppet effektivt utenlandsk investeringer i zambisk industri. Det er dog også viktig å påpeke at denne nasjonaliseringen ikke bare var en bevegelse fra utenlandske til zambiske hender, men i stor grad også en bevegelse fra private hender til offentlig hender. Den zambiske stat fikk kontroll over store inntekter. Nasjonaliseringen førte også med seg en stor utvidelse av den offentlige sektor. I 1964 hadde staten Zambia om lag 22 500 ansatte, mens i 1969 hadde dette økt til 51 000 ansatte og for hver privat arbeidsplass som oppstod, økte statsadministrasjonen med 4 ansatte (ibid 48).

Den zambiske staten arvet 14 statlige selskaper, men i løpet av perioden fram til midten av 70-årene hadde antallet steget til 147 statlige selskaper hvorav 121 var under det statlige holdingselskapet Zambia Industrial Mining Corporation (ZIMCO). Ved midten av 1970-tallet hadde altså omkring 80 % av Zambias økonomi kommet på statens hender.

Den sterke nasjonaliseringen av økonomien samt en utvikling hvor så å si all industri havnet på statens hender skapte også en konfliktsituasjon med ulike grupper av organiserte aktører i samfunnet nemlig fagbevegelsen, businessgrupperinger og jordbruksorganisasjoner. Det statlige eierskapet førte alt under et tak, og beveget seg i retning av statskorporatisme. Plutselig ble interessegruppene ført inn på statlig mark med formelle hierarkiske linjer hvor konkurransesituasjonen ble fjernet og grupperingene satt under en form for statlig kontroll. Dette ble ytterligere styrket da Zambia ble et ettpartistyre fra 1972, men de nye formelle strukturene slo ut forskjellig på de ulike organisasjonene.

Interessegrupper i utvikling

Business

Business i Zambia var både før og etter uavhengigheten segregert etter rase. Afrikanske businessmenn ble etter uavhengigheten vinnerne på markedet gjennom statlig intervensjon og investeringer (Rakner 1998: 51). De statlige investeringene svekket den utenlandske kapitalen,

og økonomiske reformer førte også med seg at enkelte sektorer skulle forbeholdes investeringer fra zambiske statsborgere. Rasedistinksjonen var også til stede når det gjaldt organisering og lobbying. Det ble praksis for regjeringen kun å anerkjenne en organisasjon som representant innenfor hver industrisektor i samfunnet. Med det ble også fremtredende afrikanske businessmenn bedt om å tre inn i Zambia National Council of Commerce and Industry som også ga enkelte fordeler. Enkelte ikke-afrikanere ble også tilbudt å være med i gruppa. Organisasjonen *Zambian Chamber of Commerce and Industry* var en businessgruppe fylt med en rekke sterke utenlandske businessmenn, mange med rot i Afrika, men deres innflytelse på zambisk økonomi var heller begrenset på grunn av den private sektors marginaliserte betydning og offentlige myndigheters holdning til den private sektor. Som et resultat av dette ble relasjonene mellom staten og den private sektor i høy grad basert på individuelle kontakter mellom statens menn og de enkelte private aktører.

"For African businessmen the best strategy for achieving particular aims was to activate personal relationship in individual cases....It was much easier to ask for and be granted exceptions than to modify policy proclaimed by President Kaunda" (Beveridge og Obershall i Rakner 1998: 51)

Selv om private interesser så ut som en svak kraft gjennom sin organisasjonsvirksomhet, ble businessmenn en sterk kraft gjennom deres massive medlemskap i UNIP gjennom 70-årene. Businessinteressene ble altså ikke noen ekstern maktfaktor, men derimot en sterk faktor innad i UNIP. Heller enn å radere ut konfliktene mellom sosialisme og liberalisme, og sekteriske og regionale rivalitet ble disse tatt med inn i partistrukturen (Rakner 1998: 52).

Fagforeningsmakt – innenfor og utenfor staten

"The unions led by the Zambian Congress of Trade Unions had played a vital role in the independence movement in the late 50's and early 60's" (Rakner 1998: 52)

I motsetning til businessorganisasjonene ble aldri fagforeningsbevegelsen, først og fremst representert ved *Zambian Congress of Trade Unions (ZCTU)*, reelt sett oppslukt av UNIP og ettpartistaten. ZCTU ble stående på egne ben som en maktfaktor i det zambiske samfunnet selv etter en viss formell restrukturering. Selv UNIPs forsøk på å omslutte ZCTU gjennom regelverket førte på sikt til en ytterligere styrket fagforening.

Fagforeningene hadde spilt en vesentlig rolle ved uavhengighetskampen i 50- og 60-årene, og hadde historiske røtter lengre enn staten Zambia. Allerede i 1935 og i 1940 gjennomførte gruvearbeideren voldsomme streiker som et krav til kolonimakten om å få opp en

arbeidslovgivning som ga arbeiderne rettigheter. Dette fikk altså koloniherrerne for første gang til å formelt anerkjenne fagforeningsaktivitet i koloniene (Meebelo i Akwetey 1994: 43).

Arbeidslovgivningen kunne mer sees på som en brannsløkker enn noe annet. Det er gode muligheter for at den forhindret arbeidere i å begi seg inn i mer geriljalignende aktivitet (Davies i Akwetey 1994: 43). Britene ble kjent for sin institusjonelle kontroll med fagforeningen over hele Afrika. Fagforeningen ble overvåket gjennom det britiske arbeidsdepartementets forlengede armer, deres regnskap ble underminert, lokale fagforeningskontorer ble stengt og streikeretten ble så innskrenket at den nærmest ble totalt fraværende (Davies i Akwetey 1994: 44). Britene tillot dog altså at fagforeninger bygde seg opp men var svært skeptiske til nasjonalisert fagforening, og la heller terskelen lav for registrering av fagforeninger som fikk til følge at en rekke små fagforeninger så dagens lys. Det var først ut på 50-tallet at ideen om en sterk samlet og nasjonalisert fagbevegelse slo rot. En del av sektorene gikk sammen og dannet Northern Rhodesia Trade Union Congress (NRTUC) som etter hvert fungerte som en politisk bevegelse for arbeiderbevegelsen. Det oppstod etter hvert en splittelse i fagbevegelsen, mye på grunn av samarbeid med den politiske nasjonalistbevegelsen. Gruvearbeidernes fagforening valgte i 1960 å trekke seg ut på grunn av denne uenigheten, men det var et sterkt press både innen Zambia og fra de internasjonale fagforeningsinstitusjonene for en nasjonal samling.

Ved uavhengigheten i 1964 ble det ved lov tatt skritt for å samle flere av fagforeningene både gjennom politisk kraft og gjennom finansiell støtte. Det ble satt en minste-grense for medlemskap ved registrering (100), og dette reduserte straks antallet nasjonale fagforeninger fra 24 til 18. Loven regulerte også en del formelle prosedyrer ved valg og hemmelig stemmegivning ved en rekke avgjørelser (Gupta i Akwetey 1994: 45). Lovgivningen banet dermed også vei for Zambian Congress of Trade Unions (ZCTU). Enkelte fordeler ble kun gitt fagforeninger knyttet til ZCTU som ble håndhevet av en regjeringsoffiser. På denne måten ble fagforeningsmakten samlet i mye sterkere grad og kunne lettere kontrolleres av regjeringen, og den skulle bli en pro-regjeringsinstitusjon. Dermed kunne muligens ZCTU stå i mot det sterkeste redskapet og maktmidlet som fagforeningen hadde, nemlig streik (Akwetey 1994: 46).

Fagforenings makt, ja til og med arbeiderklassens makt, ble demonstrert i mars 1966 da en streik av gruvearbeidere truet med å lamme Zambias økonomi (ibid 52). Arbeiderne ga seg ikke før de fikk på plass en kommisjon som blant annet skulle se på gruvearbeidernes lønnsforhold.

Denne kommisjonen kom til slutt opp med et forslag om en økning i lønnen på 22 % for alle gruvearbeidere. Flere sektorer fulgte opp med enn lønnsøkning til arbeiderne på dette grunnlaget. Denne lønnskøkningen ga dog ingen slutt på kravene fra fagbevegelsen, og på noen få år i løpet av 60-tallet økte tap av arbeidstimer med det firedobbelte på grunn av disputer mellom arbeiderne og det industrielle lederskapet.

På kort sikt kan det hevdes (slik Rakner gjør) at arbeidernes streikestrategi ble lite suksessfull for i 1971 tok politikerne et sterkt grep om det hele og skapte Industrial Relations Act (IR) for å regulere forholdet mellom UNIP og fagforeningene. IR førte med seg et tvunget medlemskap for arbeideren i fagforeningene slik at UNIP kunne ha sterkere kontroll av arbeiderne gjennom ett organisasjonsledd. Videre ble streikevirksomheten regulert kraftig gjennom IR. Siden ZCTU-ledelsen var sterkt forankret innad i UNIP reagerte ZCTU-ledelsen til de nye retningslinjene.

På lengre sikt kan vi si at streikevirksomheten førte det til et sterkere ZCTU blant annet gjennom IR som la grunnen klar for en større og sterkere medlemsmasse. Denne (ubeviste) styrkingen av fagbevegelse som organisasjon sammen med et sterkere lederskap som vokste fram i 70-årene førte konfliktene til et høyere politisk plan. I zambisk politisk historie er utviklingen av fagbevegelsen ZCTU en viktig pilar. Fra å være en tradisjonell fagbevegelse i sin spede begynnelse på 1930-tallet til å utvikle seg til å bli et politisk parti nemlig Movement for Multiparty Democracy (MMD) som skulle velte UNIP-regimet i 1991 (Rakner 1998: 53) (se kapittel 5).

I et statsperspektiv er ZCTU interessant som et styringsredskap. Den omfattende statskooperativismen som UNIP la til grunn, organisert slik at fagbevegelsene og businessinteressene formelt sett ble en del av staten, fungerte greit nok så lenge de økonomiske midlene til å godtgjøre arbeiderne med høyere lønn fantes der. Fra midten av 70-årene kollapset denne muligheten med en økonomi under sterk press. Fra da av fungerte i realiteten ZCTU som et politisk opposisjon til regjeringen, og ikke lenger som et kommunikasjonsverktøy for staten (Rakner 1998: 54).

Zambia blir ett-partistat

"On the verge of becoming a minority party UNIP secured its power through controll of the government" (Bates og Collier 1993: 122)

Det zambiske ett-parti-systemet ble innført i en periode hvor opposisjonelle krefter stadig ble sterkere. I det forestående valget var det gode muligheter for at UNIP-styret skulle miste sin makt. Tradisjonelt hadde UNIP stått sterkt i det industrielle beltet i nord og spesielt i Copperbelt, mens utfordreren African National Congress (ANC) hentet sin støtte først og fremst i sør. Dette bildet endret seg da Lozi-medlemmer av parlamentet (Western Province) dannet United Party (UP). UP ble straks store i Western Province som et resultat av en marginalisering av dette området gjennom UNIP-styret, og i foran valget i 1968 greide UP og mobilisere støtte også i Copperbelt som førte til opptøyer mellom de ulike partienes støttespillere. Som en konsekvens av dette ble UP utelukket fra valget i 1968 (Rakner 1998: 57). Kaunda fulgte dog opp med en rekke tiltak for å minimalisere disse distriktskonfliktene innad i UNIP. Dette skapte igjen kontroverser i Bemba-delen av UNIP som tradisjonelt sett hadde vært en sterk gruppe, som trakk seg ut og dannet United Progressive Party (UPP) ledet av den forrige visepresidenten i UNIP Simon Kapwepwe. UPP fikk med seg flere fraksjoner av misfornøyde grupper, og UPP ble dermed en sterk trussel for UNIP i nord, mens ANC stod sterkt i sør. Dermed økte presset innad i UNIP om å introdusere ett-parti-staten. Den 13. desember 1972 annonserte Kenneth Kaunda ett-parti-staten offisielt i Zambia, og dermed ble alle partier unntatt UNIP forbudt ved lov. Presidenten ble gjennom ett-parti-staten leder for både regjeringen og partiet, og det styrket også naturlig nok lenken mellom disse. "The party and it's government" ble en vanlig frase i radio, tv, aviser og partidokumenter (Rakner 1998: 57).

En sterkere stat vokser fram

Politiske institusjoner

UNIPs viktigste utfordring etter innføring av ett-partistaten var å styrke egen organisasjon samtidig som det var viktig å bygge sterkere relasjoner mellom partiet og byråkratiet. Kritikken skulle taes innad i UNIP gjennom Central Committee og National Council og General Conference. Regjeringsstrukturene var speilet av partistrukturen på alle nivåer.

Likevel fantes det en opposisjon som etter ettpartistatens opprettelse nå arbeidet innad i UNIP. I det hele tatt ble nå personlige feider og ideologiske feider mellom for eksempel business og sosialismevingen nå en del av arenaen innad i UNIP. I 1977 eskalerte en av disse konfliktene i en åpen konflikt i det offentlige rom mellom Simon Kapwepwe og Harry Nukumbula på den ene siden og Kenneth Kaunda på den andre. De to kamphanene utfordret Kaundas lederskap

gjennom å stille som presidentkandidat og visepresident til valget (innad i UNIP). De kritiserte Kaundas økonomiske politikk og utenrikspolitikk. UNIP styrte unna denne utfordringen ved å gjøre et vedtak i UNIP General Conference som forbød kandidater som ikke hadde hatt medlemskap i UNIP i minst de 5 siste årene, å stille som kandidater til valget. Avstemming om denne lovendringen ble gjort med håndsopprekking. Dette var siste gang før MMD var dannet at Kaunda ble direkte utfordret på sin posisjon (Rakner 1998: 58).

For stater som Zambia hvor all politisk opposisjon utenom partiet ble bannlyst, selv om det fantes en tydelig opposisjon i samfunnet, har makthaverne en betydelig utfordring i hvordan man skulle dempe konfliktene. I Zambia som andre steder ble systemet forsvart (eller kanskje til og med bygd på) gjennom at pressgruppene ble tatt inn i et redistributivt system hvor deres politiske lojalitet ble belønnet med ulike former for gaver og fordeler. Som et resultat av dette ser vi at patron-klient forholdet krøp inn i de fleste former for transaksjoner mellom gruppene eller enkeltaktørene innenfor systemet. Politikere og businessmenn innenfor systemet fant det etter hvert enklere å operere med sin agenda innenfor systemet i stedet for og opprette en politisk opposisjon for å skaffe seg makt gjennom et formelt demokratisk system. Den økonomiske situasjonen gjorde det etter hvert vanskeligere å reprodusere det patrimoniale systemet, og misnøye både blant politikere og arbeidere samt de få organisasjonene som ikke hadde latt seg inkorporere i det politiske ettpartisystemet, førte i slutten av 80-årene til at en ny opposisjon bygde seg opp, og ettpartisystemet stod for fall.

Økonomien i forfall

"[t]he double shock of the copper-prises and enormous increase in oil prices in 1973-74 was a rude awakening to this cozy system" (Callaghy 1990:287)

Samtidig som staten for alvor tok grep om økonomien og la til grunn en sterk politisk føringer på økonomien gjennom en storstilt nasjonalisering av industrien, var det store forandringer i verdensøkonomien. Kopperprisene sank og oljeprisen føyk i været noe som var katastrofalt for den zambiske økonomien som gjennom det siste tiåret hadde satset stort sett alt på en ekspansiv og ensrettet satsing på kobberindustrien, mer eller mindre coachet av bistandsland i vesten. Det første tiåret etter ettpartistatens innføring foregikk den økonomiske nedgangsbølgen så å si uten politiske reaksjoner for å endre situasjonen, rent bortsett fra at man mottok store lån fra vesten for å holde hodet over vannet. Fra 1983 ble det fra lånegiverne lagt press på Zambia

til å legge om kursen i sin økonomiske politikk, og det ble lagt inn kondisjonalitet overfor de overføringer som spesielt IMF og Verdensbanken spyttet inn. Strukturtilpasningsprogram ble satt i gang fra 1985 til store protester fra ulike zambiske politiske aktører. De økonomiske reformene var i stor grad på tvers av den politiske kurs som UNIP hadde lagt til grunn. Etter sterke protester blant politikere så vel som arbeidere valgte UNIP i mai 1987 å tre ut av samarbeidet med IMF og Verdensbanken. Partiet ville styre sitt eget lands økonomiske politikk. Regjeringen forsøkte å få opp å stå et eget økonomisk redningsprogram uten bistand fra multinasjonale institusjoner og ulike bilaterale kontakter i to år. Den økte internasjonale gjelden gjorde dog at UNIP igjen i 1989 for tvunget til å inngå en ny avtale. Denne avtalen vedvarte inn i 1991 hvor UNIP igjen følte seg presset til å frasi seg avtalen i lys av det kommende valget høsten 1991. Den økonomiske situasjonen satte ikke uventet et sterkt preg på valgkampen som igjen var en faktor til at MMD stod igjen som vinnere av valget og President Kenneth Kaunda trakk seg tilbake fra sitt presidentembete som han hadde hatt i 27 år.

3.2 - Lokalstyring i Zambia

Et historisk tilbakeblikk på institusjonell oppbygging av lokale myndigheter i Luapula Province i Nordøst Zambia

Hvordan var styringsmekanismene oppbygd i det rurale Zambia? La oss gjennom å se på hvordan den lokale myndighet har blitt bygd opp i Luapula få et innblikk i hvordan lokal styring var organisert i Zambia med utgangspunkt i noen korte klipp fra kolonitiden og fram til 1991. Luapula er en provins i den nordøstre delen av Zambia, men som en administrativ enhet har denne provinsen kun vært kjent siden 1958. Fram til da hadde distriktene som vi nå kjenner som Kawambwa, Mansa, Mwense, Nchelenge, Samfya, Milenge og Chienge blitt inkorporert i mange forskjellige administrative enheter med flere forskjellige navn. Noen ganger var de bundet sammen til store enheter, mens til andre tider ble de administrert som autonome enheter (Gould 1989: 14 og <http://www.elections.org.zm/results/localgovtresults.pdf>)

Den tidligste administrative inndelingen av området som man i dag kjenner til (og da holder vi før-koloniale enheter utenfor) er Cecil Rhodes' British South Africa Company (BSAC).

Kompaniet klassifiserte i 1889 området som North-Eastern Rhodesia, som ble en del av Northern Rhodesia, som igjen var en del av Northern Zambesia. Bare noen få år etterpå mistet Rhodes kontrollen over området, men beholdt mindre områder under kompaniets

administrasjon. Slik foregikk delingen av området i flere årtier med flere ulike "interessenter". Uansett hvilken administrator som styrte området var spørsmålene om hvordan man på en best mulig måte skulle effektivt og på en økonomisk lønnsom måte styre området, de samme. Et av hovedspørsmålene gjaldt hvordan man skulle definere grensene for jurisdiksjonen gjeldende den utpekte magisteren (magistrate) som var administratoren for hele det lokale nettverket som fantes av såkalte Native Courts, og hvilke muligheter han hadde til å styre The Native Commissioners som var lederne av disse rettssamfunnene. Magisteren var en leder på distriktsnivå. Distriktene ble så delt in i sub-distrikter eller divisjoner (divisions), men i 1929 ble denne inndelingen omgjort slik at de gamle distriktene nå ble hetende provinser, mens de gamle sub-distriktene ble kalt distrikter.

Vi kan godt si at denne utprøvingen av forskjellige administrative enheter var en opplæringsperiode for kolonimakten til å beherske det kommende indirekte styre. Dermed ser vi da også en utvikling fra å dele enheten etter kartografiske kriterier til en mer sosiopolitiske utformet realitet, mer i tråd med de gamle, chiefstyrte områdene (Gould 1989: 15-16).

Befolkningen i Luapula ble administrert av britene gjennom British South African Company inntil 1924. Britene absorberte all mulig juridisk makt utøvet av tradisjonelle lovforsamlinger samt at de tok over den eventuelle politisk definerte myndighet som de lokale chiefs hadde. I 1924 tok British Colonial Office over styringen av landområdet, og fortsatte sin direkte styring i ytterligere 6 år. Indirekte styre i disse områdene ble innført gjennom å opprette Native Courts og Native Authorities. Indirekte styre vil også si at man gjenopprettet tradisjonelle beslutningsstrukturer, og dermed også gamle autoritetsforhold. Selv om den reelle makten fantes hos den britiske tronen gjennom dens representanter i Nordvest Europa, og på plass i Northern Rhodesia, ble ansvaret for administrasjon og utvikling plassert hos Native Authorities ledet av ulike høvdinger som britene valgte å anerkjenne som områdets autoriteter.

Jeremy Gould (1989: 18) sier at indirekte styre er:

"...imposition of a regionally based network of administration onto a localized, ethnically defined system of power. It also implied a marriage of interest between rulers and the ruled, conquerors and subjects."

Dette ekteskapet i interesser kunne vel slå ut forskjellig i hvert fall hvis man ser på bryllupet som en brannslukning, og et forsøk på å roe gemyttene mellom britene og de lokale myndighetene. Uansett ser vi at det fantes en gjensidig avhengighet av hverandre. Chiefene var avhengig av både den finansielle støtten, og av den anerkjennelse som kolonimakten ga for å holde konkurrerende høvdinger på avstand. Kolonimakten trengte chiefene for å kunne opprette holde

en viss kontroll over digre landområder som de med sine ressurser ikke hadde kapasitet til å mestre.

Det er vel likevel intet stort sjokk når jeg slår fast at dette i praksis ikke bare var enkelt å få til å fungere. Flere av de anerkjente høvdingene hadde i utgangspunktet, og av tradisjon, ingen juridisk makt over enkelte av områdene de ble satt til å lede. Dette kan nok sees på som en del av årsaken til at dette styret gikk i oppløsning utover 50 og 60 tallet i mange afrikanske land. På lokalt plan ser vi mange forskjellige tilpasninger til det indirekte styret.

Ian Cunnison som var en av de tidlige, europeiske forskerne i området skriver om administrasjonssystemet som han observerte i Luapula Valley hos Chief Kazembe sent på 1940-tallet. Kazembe var altså lederen av The Senior Native Authority. Under ham var det en rekke menn som ble sekretærer (secretaries), som hver og en var ansvarlig for sin sektor av utvikling. Det fantes altså sekretærer for utdanning, hygiene, offentlige arbeid (public work) og landbruk. Deres avdelinger var igjen under kontroll av The Boma som var en høyere administrativ enhet ved Kawambwa, men teknisk rådgivning kom fra den britiske administrasjonens tekniske avdeling for de ulike sektorer. Hver av disse avdelingene under The Senior Native Authority hadde deres egen stab. Landbruksavdelingen hadde en uniformert budbringer eller konstabel som dro rundt i landet og så om jorda ble dyrket på riktig måte. Hygiene avdelingen hadde en tilsvarende ordning hvor konstabelen dro rundt og så til at latrinene ble bygget og holdt i stand

Lignende ordninger hadde de nærliggende Native Authorities (Gould 1989: 19).

Hele det lokale myndighetssystemet ble på papiret forandret i forbindelse med at uavhengighetskampen ble kronet med seier, på begynnelsen av 60-tallet. Likevel henger gode deler av beslutningsapparatet igjen i de styringsformene som ble skapt av det nye regimet. Sentralisme, vertikale styringskjeder og regjeringskontorer i distriktene ble fortsatt opprettholdt etter frigjøringen, og gjelder like fullt i dag også.

Utvikling og postkolonialistiske strukturer

Det formelle systemet i Luapula har endret seg en god del siden uavhengigheten inntraff i 1964 og frem til i dag. En ting er likevel ganske uforandret, sier Gould, nemlig den politiske styringen av det administrative arbeidet. Prinsippet om demokratistyre gjennom Partiet og dets regjering, ble videreført til sin logiske konklusjon i 1972 da President Kenneth Kaunda gjennomførte en

drastisk statsrettslig reform og innførte ett-parti-staten. Zambia fikk altså kun ett statsbærende parti, og alle andre partier ble forbudt ved lov.

På lokalt nivå ble det stadig gjort endringer på retningslinjene. Først i 1980 fikk man et mer stabilt og fast lovverk å forholde seg til gjennom Local Administration Act (LAA). Denne kom i stand etter en lang debatt om hva som var galt med de gamle lovene som omhandlet lokal styring, og som kom i 1965 ett år etter uavhengigheten. Kenneth Kaunda sa selv at den gamle loven var utformet slik at den lokale administrasjonen ble sentralt styrt, Distriktrådene var gjenstand for detaljkontroll av den lokalt utsendte ministeren, og på den måten var ikke systemet et effektivt instrument for et genuint deltakerdemokrati.

Disse ordene kom altså fra samme mann som innførte ettpartisystemet i 1972, og må nok tillegges et politisk filter. Det kan blant annet tolkes som et forsøk på å skaffe seg et større handlingsrom for nye reformer, men samtidig sett med demokratiske øyne hadde nok Kaunda rett her (Gould 1989: 20)

LAA innholdt mange viktige skritt nærmere formelt, lokalt selvstyre. For eksempel ble en rekke administrative oppgaver flyttet til Distriktrådene som ble etablert på grunnlag av gamle kommunale inndelinger, ulike townships og rurale områder. Distriktrådene ble bestående av mange forskjellige lokale representanter, men aller viktigst var det nok at rådet fortsatt bestod av den ledende UNIP-funksjonæren i området. På denne måten hadde fortsatt den sentrale regjeringen en forlenget arm med i spillet. Andre representanter ble da også godkjent av partiets Sentralkomité. LAA tok kun for seg styring på distriktnivå. Den politiske ledelsens intensjon var dog å desentralisere oppgaver enda lenger nemlig til det såkalte ward-nivå. I Luapula var det 20 wards i hvert distrikt og 100 wards totalt. Kaunda sa at for en meningsfull utvikling av distriktene, må enheten for utviklingen være warden og ikke hele distriktet.

Det er her viktig å notere seg at i praksis styrtes mye av utviklingen i Luapula av Provinsrådet under ledelse av Sentralkomiteens medlem og hans administrative apparat. Dette er i alle fall den vurderingen Jeremy Gould gir oss i hans bok "Luapula" (1989) om den desentraliseringsprosess som foregikk i provinsen i andre halvdel av 80-årene.

Hvilke organisatoriske virkemidler var det da som stod i Distriktrådernes makt med hensyn på LAA? Først og fremst kan det se ut som om Distriktrådene var skapt med den hensikten å etablere et lokalt styringsnivå som kunne ta seg av handel og business på en effektiv måte. En

stor del av LAA dreide seg nettopp om finansielle temaer. Distriktrådene ble gitt rett og makt til å få lån og investere kapital til ulike formål, samt å skrive kontrakter med firmaer, gjennomføre inntektsgenererende tiltak, og innføre enkelte skatter og avgifter i distriktet. Et slikt økonomisk fokus på desentraliseringen er ganske naturlig når man tenker på at et hovedmål var(og er) å intensivere ressursmobiliseringen for den rurale utviklingen. Distriktrådene har hatt ansvaret for en del enkle tiltak i distriktet som å holde enkelte veier i hevd, legge til rette for markedsvirksomhet og drive et lokalt helse- og utdanningsvesen. Tidligere har distriktene forventet at regjeringen vil trå støttede til når man ikke har vært i stand til å gjennomføre disse nødvendige servicegodene. Dette kunne fort bli en hvilepute for distriktene. Med det nye regelverket skulle man tillegge distriktene større ansvar både for tjenestene men også for inntektsgrunnlaget, som altså ligger til grunn for gjennomføringen (Gould 1989:21)

Intensjonen bak LAA var kanskje gode, men i praksis slet distriktene mye med mangel på kapital og reell politisk innflytelse. Den faktiske makten var fortsatt svært sterkt forankret i sentralmakten, og et rop om demokratiske reformer og desentralisering førte i 1991 fram til både flerpartivalg og en endring av lovene som regulerte lokalt styre.

Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 6 hvor vi ser nærmere på hvordan de lokale myndigheter utviklet seg etter 1991, og vi spør oss også om høvdingene er i ferd med å få en ny rolle zambisk politikk og samfunnsliv, eller er nå rollen så ny?

Kapittel 4: Valg

"While elections and democracy are not synonymous, elections nonetheless remain fundamental, not only for the installation of democratic governments but for broader democratic consolidation"

(Bratton og Posner i *Joseph 1999: 379*)

Valgene er en del av de formelle kravene som stilles til demokratiet. Altså er valg et av de kravene som omfattes av et regelverk og retningslinjer som omsluttet av faste institusjoner som ser til at disse reglene blir ivaretatt. Vi vender tilbake til Bratton og Posner (i *Joseph 1999: 379*) som sier at vi kan ha valg uten ha et demokrati, men vi kan ikke ha demokrati uten valg.

Valgene blir da et av flere institusjonelle krav til demokratiet, og kan være en absolutt determinant for å avskrive demokratiers eksistens, uten dermed å kunne bekrefte demokratiets eksistens ved å være tilstede.

Som nevnt tidligere regnes nok på mange måter Joseph Schumpeter som en av de første som snakket normativt om valg. Han synes konkurransedemokratiet var å foretrekke framfor andre mer diktatoriske beslutningsmåter selv om demokratiet i seg selv ikke hadde spesielt høy verdi. Schumpeter (*Joseph 1999: 378*) slår også fast at "elections are the defining institution of democracy", og kan dermed alene fungere som en konsolidering av demokratiet. Som vi har sett tidligere støttet Samuel Huntington (1991) på mange måter opp dette standpunktet, men han krever en serie av valg med regimeskifter for å konsolidere demokratiet.

Vi skal her presentere en serie av Zambiske valg, ikke med det for øyet å bekrefte en konsolidering av demokratiet, men snarere se om en viktig forutsetning er oppfylt.

Valg i Zambia

I 1964 ble Zambia en selvstendig stat etter å ha vært en britisk koloni siden 1924. Dr Kenneth Kaunda ble valgt som president. Etter nesten 9 år ved førerspakene og med et stadig sterkere press fra det største opposisjonspartiet African National Congress (ANC) og det nyetablerte United Progressive Party (UPP) med sentrale personer fra UNIP, valgte resten av det svekkede UNIP med Kaunda i spissen å transformere Zambia til en ett-partistat. I august 1973 ble alle andre partier enn UNIP forbudt ved lov, og en ny konstitusjon for ett-partistaten så lyset.

Etter 17 år med ett-partistyre innført av President Kaunda i 1973 var det i 1991 igjen klart for flerparti-valg i Zambia. De siste års økonomiske nedgang hadde ført til en stor misnøye blant befolkningen som hadde gitt seg uttrykk i flere opptøyer de siste årene, og spesielt sommeren 1990. I juni 1990 ble det i realiteten gjennomført et forsøk på statskupp, men som ikke lyktes. Likevel ble det over radio sendt ut nyheter om at UNIP var styrtet og store folkemasser drev ut i gatene og for å feire i Lusaka. Denne episoden spesielt førte til at UNIP følte en sterk trang til å måtte legitimere sitt styre. Folkets misnøye mot President Kaunda og hans regjeringsbærende parti United National Independence Party (UNIP) førte først til et krav om folkeavstemming for flerparti-demokratiet, men i september 1990 skrinla UNIP planene om folkeavstemming, og la fram planer om en ny konstitusjon og flerpartivalg innen utgangen av 1991.

Et valg har flere faser, og mange bærende faktorer for å kunne sies å være fritt og rettferdig. Jeg skal prøve å systematisere min gjennomgang av de 3 nasjonale valgene gjennom de ulike fasene i valget og derigjennom forsøke å komme innom de ulike valgbærende poengene som velgerregistrering, valgkort, hemmelig valg og riktig opptelling.

Valg 1: 31. oktober 1991

Det politiske vendepunktet for Zambias valgdemokrati kan gjerne plasseres i mars 1990. Da ble UNIP-medlemmene kalt inn til en nasjonal konferanse hvor det skulle drøftes en demokratisering av det politiske systemet i lys de av politiske forandringer man nå så over hele verden men spesielt i Øst-Europa. Arthur Wina var en av UNIP-medlemmene som var en viktig aktør på denne konferansen. I samarbeid med en rekke andre medlemmer krevde han gjeninnføring av flerpartidemokratiet, men ble nedstemt av konferansen (Andreassen et al 1992: 12).

I juli 1990 samlet seg ulike fagforeninger, businessmenn og ulike intellektuelle seg til en stor opposisjonssponset konferanse kalt "National Conference on the Multiparty Option". Denne konferansen formet den nye opposisjonsgruppa "Movement for Multiparty Democracy" (MMD). De nye lederne for denne bevegelsen ble nettopp Arthur Wina og den senere så innflytelsesrike Frederick Chiluba. MMD støtte fortsatte å vokse og spesielt blant Zambian Congress for Trade Unions (ZCTU) medlemmer, samt studenter kirkeledere og til og med blant en del UNIP-medlemmer. MMD arrangerte folkemøter med enorme folkemasser som møtte opp for å støtte

MMDs arbeid, og med opphevelsen av partiforbudet som kom desember 1990 ble MMD formelt et parti i februar 1991, med Fredrick Chiluba som leder.

MMD gjorde seg nå klare for valg.

Valgkampanjen

Partienes valgkamp var ikke fylt med store ideologiske slagord og politiske programmer, men snarere harde angrep på hverandres legitimitet som politiske partier. Hovedsakelig kan vi se på valgkampen som et fokus på UNIPs resultater på politikk ført gjennom 27 år, og MMDs rop om forandring til det bedre. UNIP ville snakke lite om deres økonomiske resultater, men mer om deres evne til å styre Zambia utenom de voldelige konflikter som nær sagt hadde hjemsøkt alle andre land i regionen, samt hvordan de hadde greid å samle alle de ulike etniske grupperingene til et land og unngått voldelige konfrontasjoner mellom disse. Eller som Kaunda sa det; "One Zambia, One Nation". Videre proklamerte Kaunda at et MMD-styre kan føre landet inn i et kaos, fordi MMDs styre var for lite balansert i sin etniske sammensetning, med for stor vekt av Bemba-talende representert.

MMDs svar var å peke på de økonomiske forhold UNIP hadde ledet Zambia inn i. Fra å være et av Afrikas rikeste land på 60-tallet med en levestandard som den gang kunne sammenlignes med flere industrialiserte land i vesten, var de nå blant de aller fattigste landene i verden.

Zambia er et av de få landene i verden som hadde en høyere levestandard tidlig på 70-tallet i forhold til tidlig på 90-tallet. Denne utviklingen ble av MMD knyttet så nær opp til UNIPs politikk som mulig. "The hour has come", som MMD sa det, til forandring. Nå måtte zambierne nytte denne sjansen.

Før valgkampen i 1991 fantes det kun to daglige aviser i Zambia som var "The Times of Zambia" og "The Daily Mail". Disse var eid og kontrollert av UNIP, og regjeringen følgelig. Det fantes kun en rikskringkaster, den statlig eide Zambian National Broadcast Company (ZNBC) som stod for en tv-kanal og fire radiostasjoner. Kun et medium kan sies å ha vært noe kritiske i sine reportasjer og det var det kirkelig sponsede og ukentlige avisen National Mirror (Z-vote 1992: 41). Times hadde tidligere vært en avis med noen kritiske reportasjer, men da opposisjonsdannelsen kom forsvant disse (Andreassen et al 1992: 41).

I løpet av valgkampen poppet det opp et par ekstra aviser, spesielt Weekly Post som viste seg å drive undersøkende journalistikk i større grad enn de andre. Deres kritiske journalistikk gjennom

valgkampen kan også ha ført til at Times og Mail i siste fase av valget hadde en litt større dekning av opposisjonen enn hva de tidligere hadde hatt. Enkelte valgobservatører sier til og med at "By election day the print media taken as a whole seemed to provide adequately balanced coverage of the leading parties electoral campaigns" (NDI og Carter center 1992: 41). Likevel skal vi få med her at enkelte journalister hevdet at det hadde blitt øvet sterk sensur på det de hadde skrevet som havnet på trykk (ibid: 41).

På TV og radio stasjonene var det dog en annen virkelighet. MMD hevdet, og med stor rett, at MMD ikke fikk særlig dekning i det hele tatt, og at spesielt ZNBC oftest fulgte President Kaundas program og dekket hans opptredener hvorhen de nå var. MMD hevdet også at ZNBCs director-general Stephen Moyo var aktiv i UNIPs valgkampanje. Zambia Voting Observation Project (Z-vote), som var en valgobservasjonsgruppe sponset og sammensatt av Carter center of Emory University og National Institute for International Affairs (NDI), nedsatte en gruppe som undersøkte nyhetsendingen på ZNBC på dagtid og kveldstid fra 30. september 1991 og fram til valget. I den første uka var reportasjetiden balansert, men spesielt den neste uka var en stor tyngde av nyhetene vinklet til fordel for UNIP. I den siste uka før valget fikk MMD noe mer dekning, men allikevel klart mindre enn UNIP. Dette kan ikke sies å ha vært en rettferdig dekning av partienes valgkampanjer.

Hverdagen for zambierne var i de siste månedene før valget preget av en uvanlig frihet til å diskutere politikk. Selv UNIP-medlemmer valgte å stå fram å kritisere sitt eget parti, og flere valgte også å bytte over til MMD (NDI og Carter center 1992: 44). I kjølvannet av denne politiske friheten og aktiviteten kom en økende trussel om sivilt opprør. Denne ustabiliteten anklaget hvert av partiene den andre for å ha ansvaret for. Ordvalget og retoriske valg fra kandidatene på begge sider gjorde ikke situasjonen bedre. Selv om det ikke oppsto særlig mange voldsepisoder var trusselen reell, og dette var også et gjennomgående tema i valgkampen. Ryktene svirret om at MMD ba sine medlemmer om å storme gatene hvis valgnederlaget var et faktum, men også om at UNIP hadde transportert våpen over grensene til nabolandet slik at de kunne re-gruppere og ta over ledelsen ved hjelp av egen og nabolandenes militærmakt. Spekulasjoner om militærets sympatier dempet ikke akkurat denne tankegangen, men dette viste seg altså å være kun rykter. I den senere delen av valgkampen valgte også partirepresentanter, valgobservatører og kirkerepresentanter og stå fram og be om ro foran valget, noe som lyktes i stor grad.

Et annet tema som ble diskutert ivrig under valgkampen var "the state of emergency" som hadde vært en konstant tilstand siden uavhengigheten i 1964. Grunnlaget for denne tilstanden var at Zambia var arena for en rekke frigjøringsorganisasjoner i nabolandene, som politikerne var redd skulle skape uorden i Zambia. "The state of emergency" gjorde at møter og sammenkomster med flere enn 5 personer var forbudt, men man kunne søke om tillatelse til å avholde dette. Dette kunne i 1991 ikke sies å ha noen relevans, og var et hinder for opposisjonene til å organisere møter. MMD krevde dermed at unntakstilstanden måtte oppheves noe President Kaunda ga sin støtte til ved flere anledninger. 3 dager før opphevingen av unntakstilstanden, 27. september 1991, måtte dog Kaunda beklage at dette ikke var mulig etter at han hadde blitt fortalt at dette trengte han parlamentets godkjenning for å gjøre, noe som ikke var mulig da parlamentet var oppløst flere uker tidligere. Kaunda påpekte straks at dette ikke skulle bli en hindring for opposisjonen, og det syntes det heller ikke å ha vært de siste ukene inn mot valget (NDI og Carter Center 1992:46-47).

Et annet seriøst tema var hvorvidt det forekom misbruk av statsmidler til egen valgkampanje, og hvorvidt det skjedde forsøk på å kjøpe seg politisk innflytelse på noen måte. Begge deler ble rapportert å forekomme, men i en utstrekning som neppe hadde særlig innvirkning på valgresultatet. Spesielt ble statspenger brukt til annonser, og regjeringsbiler ble brukt til å transport for UNIP (Andreassen et al 1992: 74-75)

Valgdagen

Først og fremst var det fryktet sosial uro i forbindelse med valgdagen, men denne frykten viste seg å være uberettiget da valgdagen foregikk på et svært rolig vis. Det ble oppdaget uregelmessigheter ved flere valglokaler, men ingen graverende feil som skapte uroligheter. Folk stod tålmodig oppstilt i de lange køene utenfor valglokalene. Valglokalene var i de aller fleste tilfeller omkranset av ulike former for internasjonale og hjemlige valgobservatører som stort sett ble ønsket velkommen. Enkelte av de hjemlige observatørene hadde litt større problemer med tilgangen, og spesielt de som ikke hadde alle papirene og akkrediteringene i orden.

Valglokalene skulle etter regelen holde åpne fra kl 06.00 til 18.00, dette ble i rimelig grad overholdt, men en del valglokaler åpnet ikke før noen timer før sent på grunn av manglende valgmateriell, samt at enkelte i valgadministrasjonen ikke kom i tide. Ellers var enkelte

valgstasjoner dårlig utstyrt gjennom hele valgdagen, og flere av lokalene hadde skapt store problemer for gjennomføringen om det hadde regnet, fordi de manglet tak.

Valgfunksjonærene var ikke i alle tilfeller klar over alle de formelle prosedyrene, selv om det store flertallet gjennomførte dette profesjonelt. Det ble rapportert fra noen steder om at valgurnene ikke hadde blitt forseglet før valget startet. I Sikongo sa til og med den ledende funksjonær at de var blitt opplært til å forsegle urnene etter at alle stemmene hadde blitt avgitt. Generelt sett rapporterte dog de ulike observatørene om korrekt gjennomføring, og at observatørene i mange tilfeller hadde blitt spurt om råd i prosessen (NDI og Carter center 1992: 52-53)

Det største problemet som oppstod valgdagen var de ufullstendige listene over registrerte velgere.

"When assessing whether the elections were democratic in nature a crucial factor is whether all eligible voters had an equal opportunity to take party in the elections. In this regard registration of voters is a key issue...."

(Andreassen et al 1992: 28)

På valgdagen oppstod seriøse problemer på grunn av feilslåtte registreringsprosedyrer. Velgere med det nasjonale registreringskort og valgkort ble avvist fra stemmelokalene fordi deres navn enten ikke fantes på listene eller var merket "replaced" (oftest dødsfall). Ved enkelte tilfeller var disse velgerne registrerte ved valglokalet i nærheten, men stort sett ble disse velgerne avvist uten mulighet til å stemme. Flere tusener skal ha blitt nektet å stemme på grunn av denne registreringen (NDI og Carter center 1992: 53). I ettertid så man at dette kunne ha blitt ordnet opp i hvis det fantes nasjonale velgerregistreringsprotokoller i hvert valglokale. Da hadde man likevel ikke greid å fange opp alle de som faktisk aldri hadde registrert seg, spesielt de som hadde nådd stemmeberettiget alder etter den siste velgerregistreringen som foregikk sensommeren 1990. En del nye prosedyrer ble opprettet før valget i 1991 for å registrere seg, men ble svært dårlig publisert (ibid s. 5). Det er vanskelig å anslå hvor mange som har rett til å registrere seg som velgere i Zambia, men NDI anslår at 83 % av befolkningen med rett til å registrere seg faktisk gjorde det, mens Z-vote anslår 75 % (Andreassen et al 1992: 29 og NDI og Carter center 1992: 33). Dog skal det påpekes at denne velgerregistreringen nok ikke var et forsøk på valgfusk, men snarere svak administrasjon (Andreassen et al 1992: 29).

Fra observatørenes side ble det også reist spørsmål om dette kan sies å ha vært hemmelige valg. Valgseddelen ble nemlig merket med et nummer fra velgerregistret. Dette medførte at

interesserte med den rette tilgang til velgerregisterne og stemmesedlene kunne oppspore hvem som hadde stemt hva. Z-vote Preelection team påpekte dette for Electoral Commission, men disse mente at dette kun var en ekstra kontroll for å kunne se om det var en gyldig avgitt stemme. Z-vote ble med andre ord avvist på dette området, og MMD syntes ikke å se dette som noe problem heller (NDI og Carter center 1992: 35-36).

Etter å ha stengt valglokalet skulle så valgurnene transporteres til en valgsentral hvor stemmene skulle telles. Dette var et sterkt omdiskutert tema, og Z-vote arbeidet en god del med å påvirke Electoral Commission til å få gjennomført tellingen på valglokalene. De hevdet at veikvaliteten var dårlig, det fantes for få kjøretøy, avstandene var store og sikkerheten for valgurnene var ikke god nok hvis de skulle transporteres. Dette ble også avvist. Da Z-vote forstod at de ikke ville få gehør for dette, ba de om at transporten av valgurnene skulle skje med overvåkning av representanter for hvert parti. Dette ble gjennomført med stor vilje fra alle partikandidatene, selv om transporten dro ut på tid mange steder, først og fremst på grunn av for få kjøretøy.

Vel framme ble stemmene telt opp, og på mange steder holdt tellingen på gjennom hele natten til første november. Flere tusen frivillige var med og assisterte opptellingen, og på de fleste steder syntes opptellingen å ha foregått etter reglene, og kan sies å ha blitt gjennomført med kompetanse og profesjonalitet. En del valgurner ble dog aldri telt opp, mest på grunn av at de manglet stempel. I enkelte valgsentraler nektet sjefsfunksjonæren og telle opp ikke-stemplede stemmer, og dette skapte litt kontroverser da de viste seg at ved et valglokale var 250 av 320 stemmer ikke stemplet. I det store og hele var dette likevel ikke et stort problem.

Resultatet og valgets etterspill

Det kom tidlig fram av de første resultatene at det gikk mot et jordskredvalg i Zambia. Chilubas MMD gikk mot en knakende overlegen seier.

I følge de offisielle resultatene endte MMD opp med 72 % av stemmene og fikk 125 av de 150 mandatene i parlamentet. Spesielt i Copperbelt provinsen vant MMD en stor seier med 87 % av stemmene (Andreassen et al 1992: 79). Denne provinsen er Zambias økonomiske hjerte med sine store koppergruver hvor fagforeningen ZCTU står sterkt, og hvor Chiluba har operert i det meste av sitt liv, etter å ha blitt født i Luapula. Bare i østprovinsen holdt UNIP rimelig stand og kapret 19 seter til nasjonalforsamlingen. Eastern Province hadde også tidligere vært selve

hovedsetet for UNIP. UNIP greide også å vinne 6 andre plasser, og fikk altså det totale antall av 25 seter. Ingen av de andre mindre partiene eller uavhengige kandidatene vant plasser i parlamentet. Når vi ser på valgdeltakelsen var den på drøye 43 %, og når man tar med i beregningen at kun 80 % av de stemmeberettigede registrerte seg, blir det totale oppmøtet relativt lite. Jeg legger dog til at selv amerikanske presidentvalg ofte har valgdeltakelse på rett rundt 50 % (<http://www.gspm.org/csae/index.html>)

Den tidligere frykten om at Kaunda ikke ville akseptere nederlaget viste seg å være grunnløs. I en tv og radiotale kun to dager etter valgdagen, og før alle stemmene var telt opp, erklærte han ydmykt MMD som vinner av valget og sa samtidig at han ville tre av som President for Zambia. Lørdag 2. November 1991 ble Fredrick Chiluba tatt i ed foran en menneskemasse på mange tusen jublende og dansende zambiere utenfor High Court i Lusaka. Med en forsonende holdning til Kaunda og UNIP forklarte Chiluba de utfordringer Zambia stod overfor og sa at "the hour has come for change", og at nå måtte man gripe muligheten og "get to work". I ukene som kom ble ny regjering oppnevnt og en rekke statlige og halvstatlige tjenestemenn som Francis Kaunda, lederen i Zambia Consolidated Copper Mines, Stephen Moyo i ZNBC og Bwendo Mulengela i Times of Zambia ble avskjediget. UNIP-medlemmer ble bedt om å forlate regjeringskontorene og levere inn regjeringskjøretøyene, samt at alle utenom 5 utenlandsambassadører ble kalt hjem og i slutten av november ble kommandørene i militæret, luftvåpenet, National service og "The inspector general of the police" fjernet. Chiluba hadde sagt at han skulle reformere og redusere det offentlige service apparat, men etter noen måneder hadde han satt nye folk på posisjonene og faktisk utvidet administrasjonen. Dog var sammensetningen av politikere og eksperter i følge internasjonale og nasjonale observatører forbløffende balansert, og det så ut som de ulike etniske grupperingene var rimelig godt representert (Andreassen m.fl: s 60).

Gjennom sin talemåte og handling hadde Chiluba erklært krig mot korrupsjon. Kun uker etter at han ble tatt i ed sendte han paramilitære styrker inn i ZCCM hovedkontor for å finne dokumenter som kunne bevise korrupsjonen som de var anklaget for.

Fredrick Chilubas første uker som president hadde skapt fallhøyde. Ikke bare hadde han anklaget UNIP for korrupsjon og kastet mange av de ledere som styrte landet, han måtte også bevise at anklagene om at UNIPs politikk var den som alene førte Zambia ut i det økonomiske uføret man befant seg i, var sanne.

Den første offensiven var unnagjort, og nå gjaldt det å skaffe seg innpass hos de internasjonale finansintitusjonene som World Bank, IMF og African Bank of Development. "Accountability" og "good governance" var nøkkelordene for den økonomiske støtte Zambia trengte, mente Chiluba. Økonomisk liberalisme måtte følges opp med strenge restriksjoner på statlig inngripen. I desember ble subsidiene til maismelet tatt bort og maismelet fikk dobbel pris. Nå skulle en rekke statlige bedrifter privatiseres. Standarden var satt for Strukturtilpasningsprogrammene.

Zambiere ble i 1991 tilbudt å endre regime gjennom valg, noe som var helt nytt. Dette valget viste seg å bli gjennomført på en relativt profesjonell måte, selv med begrensede ressurser. De politiske lederne viste toleranse og samarbeid. Kaunda gjennom sitt initiativ og Chiluba gjennom sin forsoning, viste veien mot demokratiet. Samtidig understreket de interne og internasjonale observatørene tillit til prosessen og "contributed to fairness" (ibid 3-5). Alle observasjonskorpene var enstemmig i sine beskrivelser av valget som fritt og rettferdig, og at det hadde foregått på en rolig og godt organisert måte (Andreassen et al 1992: Oppsummering med henvisning til andre rapporter. s.72)

Noen skjær i sjøen fantes. Velgerregistreringen viste seg å være et stort problem. Tidspunktet for registreringen var tidlig, nye velgere fikk ikke registrert seg og nye prosedyrer for nye stemmekort ble opprettet, men ble dårlig publisert.

Telleprosessen burde i følge observatørene vært gjort lokalt og ikke sentralt da transporten skapte problemer. Videre var valgkampen vanskelig å gjennomføre på grunn av dårlig mediedekning av opposisjonen, det forekom svært begrenset finansieringen av opposisjonen og det var konstant unntakstilstand, noe som gjorde det vanskeligere for opposisjonen å holde allmøter.

Valg 2: 18. november 1996

"Chiluba's government has proven to be intolerant of criticism, slow to react to allegations of corruption within its ranks, and disturbingly willing to exploit its command over government resources and institutions, to undermine the opposition and favor its own party members. All of these undemocratic tendencies were apparent in the country's flawed second elections of November 18, 1996" (Bratton og Posner i Joseph 1999: 392)

Etter et mønstervalg etter afrikansk standard å regne i 1991, håpet man nå på et andre valg som kunne konsolidere om ikke annet det påbegynte valgdemokratiet i Zambia. Dette håpet

svant hen allerede gjennom 96-valgets opptakt og valgkamp. President Chiluba satte hele sin tyngde og apparat inn på et gjenvalg. Allerede ved den nye konstitusjonens tilblivelse satte man de demokratiske spillereglene på gangen.

Valgkampen

Med en svekket økonomi, en sterkt sentralisert stat som i Kaundas dager, og en rekke av de samme folkene i regjering bare i nye partiklær, bar det mot nytt valg i 1996. Et av de løftene MMD hadde gjort ved valget i 1991, var at det skulle bygge opp en ny konstitusjon med sterk beskyttelse av sivile rettigheter, og dermed også utvikle en sterk kobling mellom parti og regjering. The Mwanakatwe Constitutional Review Commission (med navn etter dens leder John Mwanakatwe) ble dannet, og den la fram sitt arbeid i juni 1995 etter to års arbeid. Regjeringen responderte med et såkalt White Paper med mange av kommisjonens forslag, men med noen vesentlige avvik. Som en reaksjon på regjeringens forslag utarbeidet det sivile samfunnet et Green Paper gjennom Citizens Convention som ble arrangert av Civil Society Action Group. Dette var et forslag til konstitusjonelle forandringer som ble sammensatt etter denne konferansen, og var basert på de resolusjoner som ble vedtatt under konferansen hvor deltakere fra store deler av det sivile samfunnet i Zambia var representert (ZIMT 1997: 5). Et av forslagene som gikk igjen både hos Mwanakatwe og The White Paper var at presidentens begge foreldre måtte være født i Zambia, og dermed sikret man seg at Kenneth Kaunda ikke kunne stille som presidentkandidat, da han hadde malawiske misjonærforeldre. I tillegg ville man ikke at presidenten skulle sitte mer enn to perioder. Dermed hadde man sikret seg mot at valgets hardeste konkurrent kunne vinne tilbake sin plass som president. Et annet forslag var at man måtte si ifra seg sin posisjon som lokal "chief" før man kunne stille som presidentkandidat. Dette var et strategisk svært vanskelig valg å ta for disse det gjaldt, da de kunne ende opp uten politiske posisjoner av betydning etter valget. Dermed hadde man ryddet Kaundas visepresidentkandidat Chief Inyambo Yeta av veien som en eventuell reserve for Kaunda. Midt i den pågående debatten om de konstitusjonelle forandringene valgte MMD og bryte av debatten og stemte gjennom forandringene foreslått av Mwanakatwe og regjeringen selv med sitt overveldende flertall i parlamentet bak seg. Dette møtte et ramaskrik blant opposisjonen og grupper i det sivile samfunn. Dette hadde vært et klart brudd på den demokratiske diskursen som Chiluba tidligere hadde snakket så varmt for. Dette var også i strid med hva Mwanakatwe

kommisjonen hadde sagt. Opposisjonen ville at det skulle være en bred diskusjon om temaet før det skulle legges ut til folkeavstemming og ratifisert av en velgerforsamling (constituent assembly), men slik ble det altså ikke (Bratton og Posner i *Joseph 1999: 392-393*)

Listen over overtramp som ble gjennomført av MMD mellom 1991 og 1996 er lang, men for å nevne noen flere enn de som allerede er nevnt kan jeg for eksempel ta med hvordan partiet brukte Speaker of the National Assembly, som var nominert av partiet, til å sanksjonere mot (og til og med i et tilfelle fengsle) journalister eller parlamentarikere som kritiserte regjeringens talsmenn i parlamentet (ibid s.394). Offentlig debatt om slike emner var ikke på tale. De gjennomførte også en del lovendringer som fra et demokratisk synspunkt syntes problematiske, blant annet midlertidig unntakstilstand i 1993, og the Criminal Procedures Code Act, som nektet kausjonering for individer anklaget for enkelte kriminelle handlinger (ibid s.394). Dette kunne MMD gjøre på grunn av sin suverene posisjon i parlamentet som de visste å utnytte seg av. Da President Chiluba gjorde lov av de konstitusjonelle forslagene 28.mai 1996, var den politiske spenningen svært høy. Store demonstrasjoner ble avholdt, og det kom til vold blant annet mellom UNIP-lojale studenter og MMD-lojale studenter ved Universitetet i Zambia. Chief Inyambo ble arrestert sammen med noen andre UNIP ledere og anklaget for å ha drept en politimann i opptøyene. Høyesterett frikjente de senere for dette. Urolighetene fortsatte utover sommeren, og etter hvert kom et nytt hett tema på agendaen; når skulle valget avholdes? Tolkningene av loven var forskjellig og det blir hevdet at noe av poenget med å lage usikkerhet rundt valgdatoen var å skape problemer for opposisjonen til å drive en planlagt valgkamp. Den 19. oktober 1996 erklærte Chiluba at valget skulle avholdes 18. november. Fire dager etter gjorde UNIP samt seks andre mindre partier det klart at de ville boikotte valget, blant annet på grunn av den vanskjømte velgerregistreringen. I tillegg til å boikotte valget gikk UNIP ut med en stor kampanje hvor de oppfordret også folket til å boikotte valget, samt at de ba sine egne partiorganisatorer konfiskere partimedlemmenes stemmekort (illegalt), slik at boikotten ble overholdt (Bratton og Posner i *Joseph 1999: 395-396*)

MMD kunne nå med statsapparatet i ryggen drive valgkampen fram mot en ny overveldende seier. På samme måte som UNIP i 1991 ble regjeringskjøretøy og statlige midler tatt i bruk av MMD. Kjøretøyene ble faktisk i flere tilfeller utstyrt med falske nummerskilt for å dekke over at de nettopp var regjeringskjøretøy. Ellers ble også Zambia Information Service utstyr brukt til MMDs valgkamp (ibid s 397).

Av mer valgflesk karakter eller lokketiltak gjennomførte MMD blant annet tiltak hvor kunstgjødsel, maismel og utviklingsmidler ble spredd utover til rurale områder, og i byene vant MMD tilslutning ved å selge kommunale hus til spottpriser (ibid s.397).

Media

"...the obviously partial manner in which the State-Owned Media covered the Ruling MMD during the run-up to the 1996 National Elections had a definitive positive impact on the outcome of the polls in favour of the MMD" (ZIMT 1997: 17)

Som i 1991 ble også media brukt til å promotere det regjeringsbærende parti. Regjeringen eide og kontrollerte alle bevegelser i de to dagsavisene Times og Daily Mail, samt de to søndagsavisene Sunday Mail og Sunday Times og en ukentlig avis, nemlig The Financial Mail. President Chiluba og MMD har "persistently threatened detained and attacked particularly the private media" (MISA 1997: 138). Dette gjorde de først og fremst fordi de mente at media "..was working for the downfall of the MMD government" (ibid: 138). En av måtene å kontrollere media på har vært å drive et aktivt eierskap. Selv om det ved enkelte anledninger har blitt snakket om privatisering av de ulike statlige avisene, ble dette slett ikke fulgt opp. Derimot sa Minister of Information and Broadcasting Services Amusaa Mwanamwambwa 15. mars 1996 at avisene vil forbli i statlig eie, men at regjeringen ikke ville blande seg bort i den redaksjonelle linje. I ettertid viste det seg at disse avisene i svært liten grad skrev kritiske reportasjer om regjeringsarbeidet (<http://hrw.org/reports/1996/Zambia.htm>: 15).

The Post som tidligere het The Weekly Post, var fortsatt den avisen som opprettholdt en kritisk linje selv om det hadde blitt et partiskifte i regjeringen fra 1991. Denne avisen ble da også i en rekke tilfeller utsatt for trusler og fengslinger som resultat av kritiske reportasjer de skrev om regjeringen. Human Right Watch fikk stadige rapporter om overgrep overfor avisens skribenter og redaktører (for et utdrag av insidenter se <http://hrw.org/reports/1996/Zambia.htm> side 15-16) Regjeringen begynte også forsiktig med en slags regulering av lisenser for kringkasting til ulike grupper, men disse gikk stort sett til lojale religiøse grupper. Verre er det at regjeringen gjennom lovverket forsøkte å kontrollere pressen. Informasjonsminister Keli Walubita erkærte 17. Juni 1995 at regjeringen hadde gitt ham i oppgave å meisle ut et lovverk som ville "transformere Press Association of Zambia (PAZA) into a more viable professional body". Denne utidige innblanding i pressens anliggender ble prøvet i retten av PAZA, og regjerings planer om å

etablere et Media Council, som ville være et styringsapparat overfor pressen, ble stoppet av High Court 18. Juli 1995 (ibid s 17).

I 1997 annonserte Chiluba nok en gang i åpningen av parlamentet at regjeringen aktet og regulere journalistenes adferd gjennom å opprette et Media Council of Zambia. Dette lovforslaget ble kritisert i mange kretser og ved hjelp av en gruppe kalt Media Liaison Committee (MLC), som bestod av en rekke mediaorganisasjoner, fikk man satt i gang lobbyvirksomhet, gatedemonstrasjoner og fikk sendt ut en rekke pressemeldinger. Etter et massivt trykk på regjeringen valgte den å trekke lovforslaget tilbake i april 1997. Siden dette har en rekke privat eide og statseide media formet egne uavhengige og separate grupper som overvåker sine egne medlemmer. Likevel har arrestasjonene, uthengingen og forfølgelsen av journalister og redaktører av ulike media fortsatt fra regjeringens side. (MISA 1997: 138-139).

Velgerregistrering

Igjen ble et av de store stridsemnene ved 1996-valget velgerregistreringen. Etter 91-valget ble det reist kritikk mot regjeringen på grunn av den svake innsatsen som var gjort med å registrere velgere til valget. Derfor ble, etter påtrykk fra opposisjonen, i 1995 et Israelsk datafirma (NIKUV) tilbudt en kontrakt for å drive den nødvendige velgerregistrering. Registreringen ble startet opp i desember 1995. Tidsfristen for registreringen ble utvidet 3 ganger slik at flest mulig fikk mulighet til å registrere seg, men likevel var det ikke flere enn 2, 3 millioner som registrerte seg i 1996 mot 2,9 millioner i 91 (Baylies og Szeftel 1997: 120).

ZIMT slår fast at det kun var ca 2.2 millioner av de 4.6 millioner mulige velgere som ble registrert i perioden mellom 12. desember og 15. mars, og at selv om en iherdig kampanje (Civic Education Campaign Countrywide) startet av nettopp ZIMT for å øke antallet registrerte, i det store og hele ikke hjalp da en endte opp med at omlag 2 millioner mennesker ikke ble registrerte (ZIMT 1997: 13).

De endte altså opp med at 59 % av befolkningen med stemmerett ble registrert mot 87 % i 1991 (Bratton og Posner i *Joseph 1999: 395*). Det ble følgelig også rettet sterk kritikk mot MMD for måten de gjennomførte den nye velgerregistreringen på. Tusener av velgere ble strøket, mens andre fikk doble stemmekort. Det ble lagt fram forslag om å droppe stemmekortene og la alle zambiere over 18 år få stemme ved å vise frem sine nasjonale identifikasjonspapirer, men dette kunne ikke regjeringen godta, og argumenterte med at de allerede hadde utvidet

registreringsperioden flere ganger og at det ikke var deres feil at folk ikke hadde møtt opp for registrering (ibid s.395). Det var faktisk slik at kun 1.1 millioner av de 2.3 millioner nylig registrerte velgerne hadde hentet ut sitt valgkort (ibid s.407: note 36). Dette er tall som kan skyldes velgerapati slik MMD hevdet, men også for eksempel tilgjengelighet.

Selve stemmeregistreringen var svært dårlig finansiert, og mye av pengene ble brukt til å bearbeide gamle data framfor å skaffe nye. Dette ble slett ikke bedre av mangelfullt utstyr. Videre ble registreringen sterkt kritisert av opposisjonen og ulike NGOs da NIKUV ble sett på som et redskap for MMD, og dette førte til at disse gruppene var svært lite konstruktive da det ble klart at NIKUV fikk oppdraget. NIKUVs registrering var da også fylt med tekniske feil, feilregistreringer og ikke minst var de lite i stand til å identifisere de problemene de hadde med sitt registreringssystem (ZIMT 1997: 14-15).

Mangelen av en uavhengig valgkommisjon før, under og etter velgerregistreringen var en viktig årsak til at velgerregistreringen ikke foregikk etter forskriftene, for nå fantes ingen troverdig kontrollmekanisme. UNIPs Anti-Voter Registration Drive som kom som en reaksjon på overtrampene i valgkampen hindret også en del registrering, noe som også var UNIPs intensjon da de valgte å boikotte valget (ibid s 14).

Valgdagen

Etter alt bråket gjennom sommeren og de konstitusjonelle oppgjørene tidligere i perioden gikk selve valgdagen svært fredelig for seg selv om man hadde ventet seg bråk flere steder. Folk ventet seg ikke de store forandringene som hadde ligget i lufta i 1991, samt at mange så det som et bedre alternativ å stemme enn å havne i større etniske konflikter man hadde sett ikke langt unna. Titusener av Hutuer fra Rwanda ble sendt hjem fra Zaire til Rwanda til nye etniske konflikter noe zambierne for en hver pris ville unngå i sitt eget land fylt med ulike etniske grupper.

Ingen opptøyer eller voldelig utbrudd forekom, og zambierne stod i sine køer og ventet på å få avlegge sine stemmer selv om vi raskt skal tilføye at valgdeltakelsen var nokså beskjeden.

Valgdeltakelsen i 1996 var på 58,7 % av de registrerte velgerne, noe som var en sterk forbedring fra 43,4 % i 1991 (Bratton og Posner 1999: 399), men da må vi altså raskt legge til at det fantes mange færre registrerte velgere i 1996 enn i 1991. I flere valglokaler startet stemmingen noe sent både fordi valglokalene åpnet for sent, men også fordi velgerne lot vente

på seg. Dette kan blant annet forklares gjennom naturlige grunner, nemlig at et hardt regnvær rammet store deler av Zambia tidlig og sent på valgdagen. Værforholdene kombinert med at enkelte valglokaler lå i vanskelige tilgjengelige områder og i god avstand for enkelte velgere, førte til at en del ikke fikk avgitt sin stemme, samt at transporterering av valgmateriell ble vanskeliggjort.

Som i 1991 foregikk det en rekke mindre feil ved de ulike stemmelokalene, og de fleste feilene skyldtes administrative feil som gikk utover velgerne (ZIMT 1997: 34). Det er kanskje vanskelig å finne noen systematikk i disse uregelmessighetene ved valglokalene, men velgerprotokollenes unøyaktighet kan synes som det største hinder for rettferdigheten.

Igjen vil jeg nevne at det kunne stilles spørsmålsteget om det virkelig var et hemmelig valg som ble gjennomført. Som i 1991, og en rekke tidligere valg, ble valgseddelen merket med et nummer som ved tilgang til velgerregister og stemme kunne spores til velgeren i etterkant.

Selve redselen for at en slik sporing kunne foregå kan vel sies å være mer skadelig enn at sjansen for at dette skulle skje var tilstede, og skal selvfølgelig taes på alvor. Nærliggende lands politiske historie kunne være nok til å skremme velgere fra å stemme opposisjonelt, da dette har blitt møtt med vold.

Resultatet og etterspillet

Igjen vant MMD med store marginer, og kunne til og med utøke sine andeler av seter i parlamentet. Resultatene fra valget ble at MMD fikk 131 av de 150 mandatene og 61 % av stemmene (first past the post system). Fredric Chiluba fikk 72 % av stemmene i Presidentvalget, men det bør nok påpekes at han kun fikk 24 % av stemmene til alle zambiere over 18 år. Valgdeltakelsen var på 59 % av de stemmeberettigede, og det var 15 % høyere enn i 1991, men det utgjorde allikevel bare 33 % av befolkningen med rett til å stemme (altså justert for de som ikke hadde registrert seg som velgere).

Valgkampen bar preg av uregelmessigheter slik at uavhengige overvåkere erklærte valget som ikke fritt og rettferdig. De konstitusjonelle forandringene og velgerregistrering var to av de viktigste grunnene til at valgobservatørene trakk denne konklusjonen. Medieomtalen og den tid de ulike partiene fikk i media var heller ikke balansert. Mediedekningen og den mislykkede velgerregistreringen var nok også hovedårsaken til at UNIP og en rekke andre mindre partier valgte å boikotte valget. Disse partiene valgte da også å gjennomføre en kampanje som svekket

valgets gyldighet, og var dermed med å underminere de tilløp til demokratisk tenkning som fantes. Resultatene av valget bærer da også sterkt preg av at det største opposisjonspartiet med den gamle leder Kaunda i et forsøk på comeback, ikke stilte opp. MMD fikk dermed nærmest fritt spillerom i en rekke valgkretser. Dermed var det kun 10 uavhengige kandidater som vant seter samt at *Zambian Democratic Congress* fikk 2, *National party* fikk 5 mandater og *Agenda for Zambia* 2 mandater. MMDs stemmer var spredt ut over landet, men spesielt i Copperbelt var støtten massiv. Det er da også her MMDs og Chilubas grunnfjell kommer i fra gjennom gruvearbeidernes fagforeninger. Her var støtten om lag 70 % mens i North Western Province var støtten "kun" på 44 %. 12 av opposisjonens 19 seter i parlamentet var lokalisert i North Western og Western Province. Normalt har også opposisjonen også vært sterk i Eastern Province, for her har UNIP sitt hovedsete, men gjennom boikotten mistet selvfølgelig UNIP sine mandater.

UNIPs boikott har da også i etterkant blitt sett på som et stort strategisk tap da partiet mistet all sin parlamentariske makt. Velgerne valgte i stor grad å stemme for andre partier istedenfor å la være å stemme, samt at dette skapte store interne konflikter som det ble vanskelig å komme seg ut av (Bratton og Posner i *Joseph 1999: 400*).

Valget førte med seg en storm av protester spesielt fra opposisjonspartiene som var svært ivrig etter å fordømme MMDs opptreden. Deres energi var i første hånd rettet mot utenlandske donorer, men lite energi ble rettet mot velgerne og mot en etablering av en grasrotmotstand mot regimet. Internasjonale valgobservatører ble denne gangen ikke en aktiv del av selve valget fordi de allerede på et tidlig tidspunkt hadde erklært at dette valget ikke kunne være rettferdig med de konstitusjonelle endringer og den ensidige mediedekningen som hadde foregått i lang tid (Bratton og Posner i *Joseph 1999: 407, note 44*). Med en slik reaksjon ville man blant annet sende et signal til befolkningen om at denne regjeringen ikke har en reel legitimitet.

Det kan synes som om at Zambia kanskje hadde et slags formelt flerparti-demokrati, men neppe et reelt. Under disse årene med flerparti-system og følgelig flerpartivalg, var fortsatt parlamentet bestående av et stort flertal MMD representanter som kunne endre lovverket etter eget forgodtbefinnende, og en regjering som styrte uten en pressende opposisjon i parlamentet.

Valg 3: 27. desember 2001

Internasjonale valgobservatører var igjen på plass i Zambia etter 10 års fravær. European Commission in Zambia ble bedt av Zambia Ministry of Foreign Affairs om å observere valget, slik Carter Centeret ble bedt av Kaunda i 1991. Carter Centeret ble igjen også bedt om å overvåke valget. Et stort valgobservasjonskorps måtte igjen la seg skuffe av den svært dårlige administrasjonen som Electoral Commission of Zambia (ECZ) gjennomførte. Selv med et stort frammøte av velgere og en svært så interessant endring av mandatfordelingen i parlamentet, kan ikke valget sies å ha vært fritt og rettferdig.

Valgkampanjen

Allerede tidlig i 2001 forstod de zambiske velgerne at dette kunne bli en lang og spesiell valgkamp. Det store stridstemaet var allerede fra starten av at President Chiluba hadde annonsert at han ville prøve å bli valgt til en 3. periode som president. Dette var i strid med konstitusjonen som han selv hadde ivret etter å få på plass før 1996-valget, og som først og fremst for å sette Kenneth Kaunda ut av spill.

Etter et sterkt press fra en bred koalisjon av kirker, studenter, businessmenn, fagforeninger og ulike grupper fra det sivile samfunnet som kom i sammen til the OASIS FORUM, ga Chiluba motvillig opp sin plan 24. August, og Lewy Patrick Mwanawasa ble nominert som MMDs presidentkandidat (NORDEM report 2002: 9).

Som Zambias føljetong var nok en gang velgerregistreringen et omstridt emne. Carter Center anslår at ca 1 million mennesker ble nektet anskaffelse av valgkort, og dermed mistet retten til å bli ført i velgerregistret, fordi de manglet det såkalte National Registration Card. Dette er et identifikasjonskort alle Zambiere søker om å få når de har fylt 16 år. Dette registreringskortet koster en del, samt at det krever at man tar seg til et offentlig kontor for å få tak i dette. Reell pengemangel og store avstander har ført til at en god del zambiere ikke har anskaffet seg dette registreringskortet. Selv ikke etter protester fra opposisjonelle politikere og press fra enkelte donorer ville ECZ la seg påvirke. Dette endte med at ca 55 % av velgerne fikk registrert seg som velgere.

1,737 millioner velgere stemte ved valget. Det utgjør kun 37 % av de potensielle velgere som finnes i Zambia, men var altså et stort antall når det kommer til de registrerte velgerne. ECZ selv

opererte med tall som sier at kun 2,6 millioner ut av 4.6 % millioner potensielle velgere har fått registrert seg (Final Statement Carter Center 2003: 3).

Tidspunktet for selve valget var også et omdiskutert tema. For det første ble kunngjøringen av selve valgdatoen gjort på et svært sent tidspunkt (22. november) slik at det ble vanskelig for opposisjonen å kunne planlegge valgkampen. Det var også stridigheter i forhold til hva valgloven sa om tidspunktet, og om dette var sett i forhold til når forrige valg ble avholdt, eller når parlamentet trådte i kraft.

Det endelig valget av dato den 27. desember skapte en god del harme. For det første var dette midt i studentenes ferie, og mange av disse var hjemme i sine respektive familiers hus og ikke ved studiestedet, hvor de fleste var registrert som stemmegivere. For det andre er desember midt i regntiden slik at det kunne bli vanskelig å nå valglokalene på grunn av dårlige veier eller store oversvømmelser generelt.

"This year's tripartite elections offer a host of logistical and administrative challenges for all stakeholders. Limited government resources coupled with the selection of 27. December for elections in the middle of the rainy season will hinder if not stop, elections from taking place in many parts of the country" (1st interim report fra Carter Center (2001:s 3))

Denne plasseringen er lett å tolke som et taktisk drag av MMD for å minske valgdeltakelsen, noe de antok de ville profitere på.

Valgrapportene (EUs og Carter Centers) har begge den samme konklusjonen av valgets opptakt. Det fantes ikke hva de kaller en "even playingfield" for de ulike partiene. Som i de andre valgene var utnyttning av statsressurser i partiarbeidet svært vanlig. Talløse observasjoner på dette har blitt rapportert inn til Carter Center (ibid s.4). Spesielt skal visepresidenten og presidenten ved en rekke anledninger utnyttet seg av disse ressursene til kampanjeaktiviteter. Bruken av District Administratoren (DA) i partipolitisk arbeid, bruk av statlige kjøretøyer og en utstrakt finansiell støtte til ulike programmer implementert av MMD, er noen av de mest vanlige rapportene. The High Court har til og med grepet inn og slått fast at DAs ikke skal tjene partiers hensikter, men fungere som statlige embetsmenn i distriktene (ibid s.4)

Et annet emne som synes å oppta de opposisjonelle politikerne i særdeleshet er det såkalte Public Order Act. Denne loven synes å bli brukt (muligens i feil syfte) av regjeringen til å hindre opposisjonspartiene og de ulike frivillige organisasjonene til å avholde allmøter. Politiet synes i å ha fått instruks til å håndheve denne loven på en slik måte at store møter ikke lar seg gjennomføre uten spesiell tillatelse fra politiet. Dette fungerer som en hindring for spesielt

opposisjonspartiene til å få sin stemme ut til folket, men likevel synes den største hindringen å være media.

Media

Historien gjentok seg også når det gjaldt mediedekningen. De politiske overskriftene i nyhetene dreide seg først og fremst om MMDs valgkampanje og deres president Chiluba. Bildet virker enda klarere hvis vi deler inn de media som finnes i statseie og privat eie. De statlige kanalene fokuserte på MMD, mens de private media fokuserte på opposisjonspartiene. De private media syntes å ha en bredere dekning av MMD, men tonen var her mer kritisk enn overfor en del av opposisjonspartiene. Selv om mediedekningen delvis dekkes av loven – The Electoral Code of Conduct of 1996 – noe som tilsier at media har krav på seg til å presentere informasjon om partiene og kandidatene som kjemper om maktposisjoner i valget, synes ikke dette å bli overholdt av de ulike media. Spesielt synes ZNBC TV og bryte med dette regelverket (Coalition 2001 Media Monitoring: 2). Et av de store irritasjonsmomentene i pressedekningen var når ZNBC på kort varsel valgte å kansellere et debattprogram med presidentkandidatene rett før valget skulle avholdes, og heller valgte og sette inn et lengre program om President Chiluba. Coalition 2001 (ibid s. 2-3) målte sendetid for de ulike partiene i perioden fra 2. – 26. desember og de fant at på ZNBC TV ble 37 % av sendeflaten dedikert MMD, men i nyhetsprogrammene hadde MMD 92 % av tiden mens de andre opposisjonspartiene til sammen fikk 8 %, og tonen overfor MMD var gjennomgående positiv og nøytral. Den lille tiden de andre partiene fikk var mest nøytral, mens enkelte av de største opposisjonspartiene (som UPND og FDD) fikk noe positiv omtale. På Radio 2 var det kun MMD og FDD som fikk omtale og i nyhetsprogrammene var det nærmest en 100 % dekning for MMD. På Radio 4 fikk MMD ca 90 % av dekningen, men her fikk FDD, UNIP, UPND og ZRP noe dekning i nyhetsprogrammene. Disse radiostasjonene var da også de statseide, og dermed regjeringsstyrte. På de ikke statlige radiokanalene som Radio Phoenix var det en nærmest balansert dekning av de ulike partiene, men småpartiene ble i stor grad oversett, like fullt var det MMD som fikk den største dekningen. Dette var også tilfellet på Christian Voice Radio som ikke sender mye politisk informasjon, men som dekket litt i nyhetsprogrammene hvor Heritage Party fikk nest mest dekning etter MMD. Tonen var gjennomgående positiv for alle partiene, men MMD måtte også tåle noe negativ omtale, samt at FDD nærmest kun fikk negativ omtale i den lille tiden de fikk.

De statlige avisene som The Times of Zambia og The daily Mail fortsatte og dekke MMD på en positiv måte, men ga også noe plass for de andre partiene selv om dekningsgraden var svært skjev. I de store ikke-statlige avisene som The Post og The Monitor var også dekningen av MMD noe større enn de andre partiene, men her var tonene mer nøytral eller negativ overfor regjeringspartiene og de største opposisjonspartiene som for eksempel FDD (ibid s. 3-12). De ikke-statlige avisene kan også sies å ha hatt den mest balanserte dekningen av partiene av alle media i Zambia, hvis vi ser bort i fra The People som dekket Zambian Republic Party med 45 % av sendetida og omtalte dette partiet stort sett i positive baner.

De ikke statlige media ble stadig vekk utsatt for trusler for sin negative omtale av MMD. Mest gikk dette utover den voksende privateide avisen The Post med Fred M` membe som redaktør. Stadig vekk endte også truslene opp med fengslinger av journalister og redaktører når avisen trykte svært kritiske reportasjer

En viktig hendelse i zambisk pressehistorie de siste årene er fra 1999 hvor 9 reportere fra The Post inkludert Fred M` membe, ble arrestert og anklaget for spionasje. Dette skjedde etter at The Post hadde trykket historien "Angolan Worries Zambian Army, ZAF". Historien fortalte at Zambias militære styrke var svært mindre enn Angolas, noe som syntes svært selvfølgelig, men regjeringen valgte og se på dette med andre øyne og fengslet altså straks de ansvarlige journalistene. Law Association of Zambia så på dette som et uttrykk for "jungle law" (MISA 1999: 156). The Times valgte på sin side og slå fast i sin Editorial comment den 1. mars 1999 at det var rett og fengsle The Post journalistene, og at pressefriheten ikke var absolutt og hadde sine grenser. Dette sier kanskje mest om at The Times er eid og drevet av regjeringen. High Court avviste også denne gangen saken, og journalistene ble satt fri.

Truslene haglet også mot The post når de trykte avisen med overskriften "Chiluba is a thief" rett før valget, og henviste til korrupsjonene som hadde foregått i årene under President Chilubas styre. Selv bistandsarbeidere ved den norske Ambassaden i Lusaka syntes The Post hadde gått for langt i sine beskyldninger, og mente avisen var for avhengig av denne sensasjonsjournalistikken for å selge sin avis (flere intervjuer i perioden 5-14/2-2003). Joe Kaunda, nyhetsredaktør i The Post, avfeide kritikken ved å slå fast at avisen var nødt til å fortelle sannheten. Chiluba hadde stjålet penger fra det zambiske folket gjennom en årrekke, og det fantes håndfaste bevis på dette (intervju 12/2-2002), og sannheten selger også godt kunne

han legge til⁴. Coalition 2001 var ikke de eneste som rapporterte om ulike konkurransevilkår gjennom media. SADC hevdet det samme (SADC_PF 2001: Interim Report):

“The Mission established that political parties other than the ruling party had either limited access or no access to the public media”

Valgdagen

Valgdagen ble på mange måter preget av en eksepsjonell høy valgdeltakelse. Dette var en valgdeltakelse som et allerede dårlig administrert og dårlig finansiert ECZ ikke var i stand til å ta seg av. De administrative problemene som ECZ møtte hadde blitt varslet av observatørene i god tid på forhånd, men uten respons. I et tilfelle ble til og med en kvinnelig valgobservatør banket opp av ECZ-sjefen Danny Kalale. Hun hadde klaget på at enkelte provinser ble prioritert når det gjaldt å skrive ut identifikasjonskort for valgobservatører (The Monitor 191, 2001). Det fysiske angrepet kan sees på som et uttrykk for det enorme press ECZ var satt under i forbindelse med valget.

De store massene med folk som møtte fram fordret en sterkere kørorganisering noe som ikke skjedde. De store køene førte til at en del rett og slett vendte hjem uten å ha stemt. Mange stod i mange timer for å stemme. Det fantes eksempler på folk som ventet opp til 16 timer for å stemme (Carter Center Final Report 2003)

¼ av valglokalene åpnet for seint både på grunn av at materiell ikke var på plass, og at mannskapet ikke var intakt, og dette var da også en medvirkende årsak til at mange ikke fikk stemt (EUEOM Final report). I tillegg kan det se ut som om noe av denne prosessen kan ha vært styrt da det virker som enkelte valgkretser systematisk har vært utsatt for dette. Jo større valglokale, jo mindre ble oppmøte noe MMD tjente på da de ikke sto sterkt i for eksempel Lusaka. Det skal vel raskt legges til at større forhold kan være vanskeligere å administrere, men det bør man kunne vite på forhånd. Det var også rapporter om at det var manglende valgurner i områder hvor opposisjonen stod sterkt, noe som understreker at disse manglene ikke var tilfeldige.

Det viste seg at presidentkampen mellom Mwanawasa fra MMD og Mazoka fra UPND ble svært jevn. Selv om dette var et faktum valgte ECZ og frigi resultater før to av valgkretsene hadde

⁴ Det kan jo legges til her at i mars 2003 ble tidligere President Chilubas immunitet hevet av High Court og dagen etter ble han arrestert siktet for korrupsjon (http://www.news24.com/News24/Africa/News/0,,2-11-1447_1322922,00.html).

rapportert. I følge ECZ ble dette gjort for å følge tidsskjemaet slik at presidenten kunne taes i ed 2. januar. ECZ var etter observatørens mening ikke profesjonelle nok i sitt arbeid til å slippe kontrollerte og riktige resultater. I etterkant av valget har ECZ sluppet reviderte resultater uten å gi noen nærmere begrunnelse på hvorfor disse endringene kommer, selv etter et press fra observatørene om at dette burde skje. EUEOM sier at ECZ ser ikke ut til å ha "significant concerns about the figures" (EUEOM Final Report: 2).

Det ble rettet mange forespørsler fra EUEOM til ECZ om å publisere stemmegivningen fra de ulike stemmelokalene. Dette er verdifull informasjon for offentligheten og for observatørene slik at de kan verifisere gyldigheten av tabellene. Dette har ikke blitt gjort. Det synes som regjeringen og ECZ manglet politisk vilje til å se til at valgprosessen gikk for seg på en regulær måte gjennom åpenhet og effektiv administrasjon. Carter Center (Final statement: s 1) peker også på at det var manglende åpenhet i prosessen på valgkrets nivået og problemer med å bringe resultatene videre til ECZ, samt at ECZ har feilet i å slippe resultatene fra valglokalene i rimelig tid, og faktisk feilet i å slippe resultater i det hele tatt, slik at uavhengig observasjon har blitt vanskeliggjort.

Denne åpenheten ble begrenset gjennom at administrasjonen skylte på lovverket som slo fast at valgresultatet ikke skal bli offentliggjort ved valglokalet, og partirepresentanter gis ikke rom for å signere eller kopiere valgresultater fra valglokalene.

Verifikasjon av valgkort ble nok en feilkilde ved valget. EU EOM brukte to observatører til å overvåke prosessen i Copperbelt og Northern Province. I hvert tilfelle foregikk en serie med feil som førte til at den utsendte Returning Officer for Ndola Central trakk tilbake resultatene fra både president- og parlamentsvalget for denne valgkretsen. I februar 2002 hadde likevel ikke ECZ endret sine tall fra dette området (EU EOM Final report: s.2). Carter Center observerte også forsøk på å manipulere med valgresultatene i de nevnte områdene hvor ekstra valgurner dukket opp etter at all annen telling av valgurner var ferdig (Carter Center Final Statement 2002: 5).

The Monitor (Nr 191 2001) kunne også rapportere om at valgkort hadde blitt merket med stemmetegn og så gitt til studenter som var medlemmer av partiet slik at de ikke skulle finne på å stemme opposisjonelt.

Som et resultat av disse feilene som syntes gjennomgående for store deler av landet, la lederne av de store opposisjonspartiene Anderson Mazoka (UPND), Lt Gen Christon Tembo (FDD) og

Brig Gen Godfrey Myanda (Heritage Party) inn klager om gjennomføringen av presidentvalget til the Supreme Court.

Resultatet og etterspillet

"The Whole thing was a fraudulent and a sham", sa FDD president Christon Tembo. "...election was marred with flaws, irregularities and (that) they were fraudulent", slo Mazoka fast (The Post 31.12.2001). Opposisjonen var ikke nådeløse i sin betegnelse av valget og de syntes å ha all grunn. Carter Center konkluderte med at ECZ og regjeringen hadde mislykkes i å avholde et rettferdig valg og i å løse problemer eller fjerne uregelmessigheter som klart kunne ha endret utfallet av valget. Resultatene var ikke troverdige og kan ikke med sikkerhet sies å reflektere de zambiske velgernes mening (Carter Center Final statement 2002). EU EOM sa at administrasjon, feiltelling og prosedyrefeil, sammen med det jevne utfallet gjør at de ikke er sikre på om resultatet representerer de zambiske velgernes ønske på valgdagen (EU EOM Final report 2002). NORDEM slår også fast at "it is evident that the 2001 elections did not represent a step forward towards consolidating the Zambian democracy" (NORDEM report 2002: 19).

Valgresultatet kan altså ikke sies å være et godt bilde av hvordan det ble stemt og om det hadde vært noen rettferdig prosess, men uansett hadde det interessante skjedd at MMD ikke lenger hadde flertallet av mandatene i parlamentet. Selv om MMD fortsatt var det største partiet i parlamentet hadde de andre partiene til sammen mer enn halvparten av mandatene. Av de 150 mandatene som var på valg (8 blir utpekt av presidenten) fikk opposisjonen 81 mens MMD fikk 69. I presidentvalget vant Mwanawasa med 29 % av stemmene men var kun 2 % foran United Party for National Develpments (UPND) kandidat Anderson Mazoka, og vinnermarginen var bare på ca 35 000 stemmer (for mer fullstendige resultater se: <http://www.eueu-zambia.org/>)

Det anslåes å ha vært et større stemmeantall på avveie noe som gjorde at legitimiteten til MMD ble sterkt svekket.

Oppsummering av valgene

"In the early 1990's the peaceful transition from a one-party state to multiparty democracy in Zambia put that country forward as a model of democracy in the region. However halfway into the new political dispensation we

started observing of that gain with President Chiluba operating in the same way as his predecessor even to the extent of trying to amend the constitution to remain in power"

(Claude Kambemba, senior policy analyst at the Electoral Institute of Southern Africa (EISA) i The Monitor nr 191, 2001)

Etter 1991 valget syntes demokratioptimismen blant zambiere selv og en rekke utenlandske observatører stor. Gjennom to valg de neste ti årene har selv valginstitusjonen i Zambia fått seg et skudd for baugen. Valget i 91 bestod av en rekke uregelmessigheter, men disse syntes å gå fort i glemmeboken da resultatet av valget talte til opposisjonens fordel. De kritiske bemerkningene observatørene gjorde var også av en slik karakter at observatørene ikke mente det stod sterke krefter bak som prøvde å manipulere resultatet, men snarere et ressursproblem for valgadministrasjonen.

Tilretteleggingen av de konstitusjonelle regler som fant sted fra 1993 og framover var det første overgrepet mot valgdemokratiet. Disse tilpasningene kom i stand for å hindre sterke opposisjonelle krefter i å komme til makten. På samme måte gjorde mangel på velgerregistrering og mangel på samkjøring av velgerregistrene lokalt og sentralt, det vanskeligere for opposisjonen å komme til makten. Dette var et klart bilde som gikk igjen ved valget i 1996 og i 2001. Ved 2001-valget syntes disse endringene og obstruksjonene fra valgkommisjonen enda mer framtrekkende og systematisk. Ved 1996 valget følte de internasjonale observatørene at det hadde blitt begått så mange uregelmessigheter før valget at de ikke engang fant grunn til å overvåke selve valgdagene. Resultatet syntes også mer klart når UNIP som syntes å være den store kraften i opposisjonen, valgte å boikotte valget sammen med en rekke småpartier. Ved 2001-valget var de internasjonale valgobservatørene igjen til stede sammen med en rekke mindre, lokale observasjonsenheter, men valget ble utsatt for manipulasjon slik at observatørene ikke visste om de i resultatet så den rette konklusjonen av valget, da marginene var små. Hvem hadde faktisk fått flest stemmer?

Om ikke valgprosedyrene i de siste valgene har blitt fulgt skapte imidlertid 2001-valget en annen maktfordeling i Zambia. Etter UNIP-styre i 27 år tok MMD over i 1991, og styrte med samme jernhånd landet med en overveldende majoritet representanter i nasjonalforsamlingen. Med dette utgangspunktet kunne de også fritt endre lovverket til å passe egne interesser. Fra 2002 satt MMD i en mindretallsregjering og var avhengig av støtte i parlamentet. Denne nye parlamentariske situasjon skapte muligheter for allianser blant opposisjonen, men sterke

personligheter og søken etter personlig makt kombinert med sterke krefter knyttet til makthavernes nettverk har satt kjepper i hjulene for slike allianser gjennom hele valgdemokratiets levealder. Den økonomiske situasjonen ser ikke særlig bedret ut og det ligger en sterk fare i at valgene fortsatt blir en kamp om taburettene og ikke en reell søken etter politisk kursomlegging. Valgkampene er ikke fylt med politiske ideologier eller saksspørsmål, men handler snarere om lederskapsevner og svertkampanjer overfor de andre kandidatene. Kanskje er det formelle beslutningsapparatets legitimitet og valgenes gyldighet i sterk grad avhengig av en endring i politisk deltakelse gjennom lokaldemokrati, organisasjonstilknytning og organisasjonenes tilknytning til besluttede organer? Kanskje er rett og slett det hanglende valgdemokratiet avhengig av et stort og politisk vibrerende sivilt samfunn, og en aktiv politisk deltakelse?

Kapittel 5: Den politiske deltakelsen i Zambia

I dette kapitlet vil jeg forsøke å gi en beskrivelse av utviklingen i det sivile samfunnet før, under og etter oppbyggingen av ett-partistaten i Zambia. Spesielt nøye vil jeg følge oppbyggingen av det opposisjonelle partiet MMD, gjennom å peke på de ulike deltakerne som har vært framtrepende, og de arenaer som ble brukt.

Deretter vil jeg forsøke å dele prosessen inn i ulike faser, for å kunne peke på hvilke organisasjoner, institusjoner eller andre aktører som spilte en viktig rolle i de ulike fasene. I siste delen av kapitlet vil jeg se på individuell politisk deltakelse i den zambiske befolkning. De første delene fokuserer mer på de politiske elitene og de organisasjoner og nettverk hvor disse elitene øver sin politiske innflytelse og deltakelse, men i den siste delen vil jeg altså prøve å fange opp de kanaler og arenaer hvor den jevne zambier engasjerer seg politisk.

Hva slags betydning har så interesseorganisasjonene, fagforeningene og andre grupper i det sivile samfunnet for den politiske utviklingen i Zambia? Synes det sivile samfunnet å drive fram politisk endring, og i tilfelle i hvilken retning?

Vi skal også komme innom hvilke andre kanaler som finnes for politisk deltakelse i Zambia. Kan den politiske deltakelse i seg selv, eller mangelen på sådan, synes å være en begrensning på det zambiske demokratiet? Dette er spørsmål jeg vil se nærmere på videre i dette kapitlet.

Jeg presiserer at i den første delen av dette kapitlet blir et sivilt-samfunn-perspektiv lagt til grunn for analysen, og som etter hvert utfordret av politisk-økonomiperspektivet og kulturalistperspektivet (se også side 28)

5.1 Det sivile samfunnet – en drivkraft for flerpartistaten?

Den økonomiske situasjonen i Zambia skapte sterk uro i folket mot slutten av 1980-tallet.

“The worsening economic crisis- and clear evidence that the government had no coherent plan to combat it – did much to undermine its remaining credibility and legitimacy in the 1980’s” (Baylies og Szeftel 1992: 76)

Zambia hadde også tidligere vært preget av en rekke massestreiker angående økonomiske spørsmål allerede fra uavhengigheten av. I 1966 streiket ca 150 000 arbeidere, inkludert gruvearbeiderne, med den hensikt å skaffe seg høyere lønn. Denne situasjonen fant sted helt til

gruvearbeiderne og arbeiderne i den offentlige sektor ble innrømmet høyere lønn (Akwetey 1994: 43).

Mange års økonomisk nedgang førte til enda sterke protester ofte artikulert gjennom protester og streiker, men også gjennom interesseorganisasjoner eller foreninger som gjennom en årrekke hadde gradvis styrket sine organisasjoner, som spesielt Zambian Congress of Trade Unions (ZCTU), men også Economic Association of Zambia (EAC). Denne gangen var protestene mer rettet mot det politiske systemet i tillegg til de mer vanlige lønnskravene. Kirkene støttet også kampen for politiske reformer. Gjennom aviser og radio framstod kirken som kritiske til UNIP og det politiske system. The Catholic Secretariat publiserte såkalte Pastoral Letters som støtte til flerpartipolitikken. Blant annet ble en artikkel kalt "Politics, Economics and Justice" publisert i Times of Zambia den 31. juli 1990. Denne artikkelen kritiserte det politiske systemet og angrep regimet for ineffektivitet og korrupsjon (Bartlett 2000: 432).

Studenter og studentorganisasjoner var også aktive i denne perioden. Studentene reagerte spesielt på de sterkt økende prisene på maismelet. Som et resultat av at regjeringen ga opp sitt New Economic Recovery Program (NERP) og igjen opptok sitt samarbeid med Verdensbanken og IMF, krevde disse institusjonene som ledd i sin markedsliberale politikk at en rekke store statlige bedrifter skulle privatiseres og at staten skulle fjerne all priskontroll og subsidier på mat. Fjerningen av subsidiene på maismelet for eksempel i 1991 førte til at prisen raskt mer enn fordoblet seg (Baylies og Szeftel 1992: 80-81). Som et resultat av selve annonseringa av reformprogrammet i 1990 strømmet den 25.juni en rekke mennesker, og spesielt studenter, ut i gatene i Lusaka for å protestere. I starten dreide dette seg om en studentmarsj i fra Universitetet til The State House, men utviklet seg til å bli en massedemonstrasjon etter at politiet brøyt inn og forsøkte å stoppe studentene (Bartlett 2000: 432-433). Denne sterke markeringa har i etterkant blitt tolket noe forskjellig, men det er enighet om at den gradvis spredte seg fra township til township i Lusaka og så videre til Copperbelt og varte opp til 3 dager i Lusaka. Disse demonstrasjonene med grunnlag i den økonomiske situasjonen og genuin mistillit til den sittende regjering, holdt fram med ulike initiativtakere helt fram til valget november 1991.

Også innad i UNIP var bevegelser mot det bestående i ferd med å danne seg. Medlemmer av UNIP-dominerte institusjoner og delegater til UNIPs National Congress i mars 1990 var lydhyre

overfor kritikken artikulert gjennom det sivile samfunnet, og slo fast at "Economic restructuring can only be an outcome of effective Political restructuring", og i løpet av konferansen vedtok de resolusjoner med det for øyet å skape politisk liberalisering. Hemmelig avstemming ved partivalg og ved lokalvalg ble støttet, og det var enighet om å styrke nasjonalforsamlingen (ibid 432). Da det kom til den endelige voteringen, støttet likevel flertallet av delegatene opprettholdelsen av ett-partisystemet, og de nektet en videre liberalisering av systemet. I etterkant av kongressen ble det faktisk sendt et lovforslag til Parlamentet om å styrke de eksisterende strukturer og ett-partisystemet.

Parlamentet svarte dog med å avvise dette lovforslaget noe som igjen åpnet opp det politiske rom, og i april annonserte President Kaunda hans intensjoner om å holde en folkeavstemming om hvor vidt man skulle reintrodusere flerpartivalg i Zambia (Bartlett 2000: 432). Da temperaturen i det politiske landskap steg ytterligere de neste månedene, feide Kaunda planene om folkeavstemming av bordet og forberedte folket på valg i 1991, i stor visshet om han kom til å vinne valget.

Selv om spesielt studentene og kirken var sterke bidragsytere i kampen mot ett-partistaten var spillet rundt fagforeningen og spesielt paraplyorganisasjonen *Zambian Congress of Trade Union (ZCTU)* det viktigste. ZCTU var det Bratton (1994) vil kalle "The leading institution". Min konsentrasjon rettes derfor mot aktørene og spillet for opprettelsen av en ny samlet organisasjon som sammen skulle slåss mot UNIP og ett-partistaten.

MMD i støpeskjeen

Politisk endring og økonomiske reformer:

- intensjon og resultat

Som nevnt tidligere gikk den zambiske regjering bort fra NERP den 30.juni 1989, og den økonomiske liberaliseringa og privatiseringa man hadde sett tidligere ved strukturtilpasningsprogrammene ble fornyet. Akashambatwa Mbikusita-Lewanika, som var leder for Economic Association of Zambia (EAC), mente dette var tidspunktet hvor flere ble klar over at politiske reformer var en forutsetning for implementering av den planlagte økonomiske politikk, og spesielt økonomisk politikk som innebar strukturelle tilpasninger og liberalisering av økonomien (Bartlett 2000: 431). Dermed var han en av de første talsmenn for politisk

nyorientering innenfor business-Zambia. Denne tanken om politisk forandring som forutsetning for økonomisk reformer drøftes av Lise Rakner.

MMD knyttet seg i sitt valgmanifest til en implementering av et økonomisk utviklingsprogram som hadde vært gjennomført gjennom 80-tallet uten suksess. Dette engasjementet ble sjenerøst støttet av det internasjonale donorsamfunnet. Det hadde vært en konsensus gjennom det sene 80-tallet blant donorene at økonomiske reformer ikke skulle sees isolert fra politikken (Rakner 1998: 1) Debatten handlet etter hvert mer om hvordan politiske reformer skulle være et politisk botemiddel for økonomiske kriser som en rekke utviklingsland møtte.

Ideen om "The honeymoon theses" ble født. Regjeringer innenfor liberale, pluralist strukturer må søke støtte og akseptanse for deres økonomiske politikk blant nøkkeldistrikt og blant viktige interessegrupper for å bli gjenvalgt.

"Transitional government attempting to implement an economic austerity programme while at the same time consolidating the political reform process were advised, therefore, to take advantage of the expected political grace period in order to overcome the political dilemma associated with the dual reform process"(Rakner 1998: 5)

"The honeymoon" –implementeringsstrategi ble forsøkt anvendt av MMD-regjeringen i Zambia med full støtte av donorene, men de forventede koblingene og reaksjonene mellom de politiske og økonomiske reformene ble aldri noe av. En rekke økonomiske reformtiltak ble implementert, men det ble aldri opprettet noen vesentlig kontakt med interesseorganisasjonene, og regjering forøkte aldri å lage noen bred konsensus rundt de økonomiske reformtiltakene. Når i tillegg de økonomiske reformene snarere forverret situasjonen enn bedret den, ble det aldri noen "grace period". Basert på det zambiske eksemplet indikeres det at økonomiske liberale markedsreformer kan utfolde seg i **relasjon til** en rekke politiske systemer utenom nettopp konsoliderte demokratier. Derimot viser Zambia også at økonomisk og politiske liberalisering kan utfolde seg samtidig, men uten å påvirke eller underminere hverandre (Rakner 1998: 8). Resultatene av de ulike reformprosessene kan sees på som nedslående. Rakner betegner de som

"contrary to common beliefs among scholars and aid bureaucrats alike basing their assumptions in pluralist theory, the case study will indicate that the influence of the interest organisations representing key sectors of the economy was reduced as result of the economic *and* political liberalisation process" (Rakner 1998:8)

MMDs politikk var i endring fra den spee begynnelsen. Politikken innhold kan sees på som resultater av endringer i så vel institusjonell utforming som personkabalens i partiets "oppvekst".

Fra bevegelse til parti

I mars 1990 diskuterte opposenter til regimet muligheten for en nasjonal konferanse for å samle de opposisjonelle krefter under samme paraply. Mbikusita-Lewanika og Derrick Chitale (businessmann og akademiker) fra EAC konsulterte Fredrick Chiluba og Newstead Zimba fra ZCTU og arbeidet med James Mazyopa for å arrangere en konferanse i april 1990. Møtet ble utsatt og Zimba og Chiluba syntes å bli mer og mer viktige i denne prosessen samtidig som Mbikusita-Lewanika og Chitala arbeidet med Vernon Mwangi, som en gang hadde vært utenriksminister i UNIP-regjeringen, om å organisere et møte på Garden House Hotell i Lusaka med Mwangi, Zimba og Chiluba på gjestelista. Denne konferansen ble avholdt 20-21 juli og den gamle UNIP-kjempen Arthur Wina, som tidligere hadde vært finansminister for UNIP (1964-68) og som hadde vært et av de kritiske parlamentsmedlemmene for UNIP, ledet møtet. Møtet ledet fram til National Interim Committee for Multi-Party Democracy (NICMPD), og Wina ble valgt som leder supplert med en komité med Chiluba, Mbikusita-Lewanika, Levy Mwanawasa (!) og businessmennene Mwangi (som sponset konferansen), Andrew Kashita og Ephraim Chibwe (Bartlett 2000:431-433).

I desember 1990 signerte President Kenneth Kaunda The Constitutional Amendment Act og den påfølgende dagen konstituerte NICMPD seg til et politisk parti, nemlig MMD. I januar 1991 og framover poppet ytterligere partier opp med ulik sosial bakgrunn, og ved valget i oktober 1991 var det 13 partier som hadde registrert seg (ibid 433).

I prosessen fram mot valget hadde også det store opposisjonspartiet MMD avholdt The National Convention fra 27. februar til 2. mars 1991. Her ble det utkjempet en hard kamp om presidentvervet mellom Chiluba, Wina, Edward Shamwana (en advokat og businessmann) og Mulemba (som var UNIPs tidligere Generalsekretær). Mwanawasa, Christon Tembo (en tidligere general), og en annen businessmann med navn Baldwin Nkambula kjempet om visepresidentvervet.

Disse begivenhetene kan lett tolkes innefor rammene for sivil samfunnsperspektivet som Bratton (1994) og Panter Brick (1994) maler opp for oss.

Konkurransen om de politiske posisjonene hører et demokrati til, selv om det er interesseorganisasjoner som braker sammen. Panter Brick (1994: 232) sier til og med:

"The pre election period is in fact rich in evidence of a civil society demanding the observance of democratic procedures"

Panter Brick (1994) framholder at ett-partistyre hadde søkt å inkorporere og undertrykke fagforeningene slik Bates (1971) forteller oss, men hadde ikke unngått periodisk konfrontasjon. Han sier videre at "it is no accident that Chiluba, a trade union leader, become the MMDs presidential candidate (Panter Brick 1994: 232), men også at valget av MMDs president foregikk etter demokratiets spilleregler på partiets nasjonale konferanse i mars 1991, selv om det foregikk under en viss turbulens (ibid 232). Arthur Wina tapte valget mot Chiluba med 683 mot 208 stemmer, men slo seg til ro med tapet etter forsikringer fra Chiluba om å føre markedsøkonomisk politikk slik businessfolket ville det. De mer radikale intellektuelle hadde lite annet valg enn å falle inn under denne linjen. Altså hadde ikke Kaundas gambling om at opposisjonen skulle dele seg før valget slått til, slik Kenya hadde sett det under Moi i 1992 (Panter Brick 1994: 233-234). Det var snarere UNIP som hadde store problemer med å holde rekkene intakt, enn MMD.

Michael Bratton sier at et sterkt sivilt samfunn kan lede til politisk transisjon, og at det er enkelte sider eller enkelte egenskaper ved det sivile samfunnet som er viktige for å forklare denne politiske systemomveltningen. Det er først og fremst at det finnes en ledende institusjon innenfor det sivile samfunnet, at middelklassen er politisk aktiv og at det finnes en aggregering av forskjellige interesser i et politisk styringsalternativ (Bratton 1994: 51).

Bratton fant ut at i Zambia fungerte ZCTU som den ledende institusjonen som utfordret regjeringen, middelklassen vendte seg mot den sittende regjering og ZCTU greide i sin iver å sanke store deler av den opposisjonelle masse under det nye partiet MMD. ZCTU bestod i 1990 av alle de 19 nasjonale fagforeningene i landet inkludert Mineworkers Union of Zambia (MUZ), som kan sies å ha vært den politisk viktigste organisasjonen innenfor ZCTU og som lenge hadde vært i opposisjon til Kaunda-regimet, og som kom skarpest til uttrykk gjennom 80-årene (Bratton 1994: 67). Den andre virkelig store organisasjonen innenfor ZCTU var Zambia National Union of Teachers (ZNUT).

Tidlig på 90-tallet representerte ZCTU mer enn 80 % av den totale arbeidsstyrke i formelt arbeid, og framstod dermed som den ledende organisatoriske kraft i det sivile samfunn (ibid:67).

Et interessant poeng å merke seg i utviklingen av fagforeningene og i særdeleshet ZCTU, er at deres styrke på mange måter var et resultat av en politisk styrt utvikling fra regjeringens side, selv om ikke alle konsekvensene av tiltakene (i alle fall på lang sikt) kom ut slik regjeringen hadde tenkt. I løpet av 60-tallet hadde det kommet en rekke rapporter fra gruvene hvor arbeidere ikke hadde fulgt opp instruksjoner fra overordnede (Bates 1971: 35). Dette ville Minister of Labour gjøre noe med gjennom og styrke fagforeningene og transformere de til instrumenter for implementering av utviklingspolitikk. Første skritt var utvikling av en arbeidslovgivning (Akwetey 1994: 43).

ZCTU stod også finansielt på egne bein som et resultat av at arbeidslovgivningen krevde en fagforening for hver industri og obligatorisk medlemskap med medlemskapsavgift. Dette har altså ført til en relativ sikker inntektssituasjon for foreninga, og som faktisk har gjort at ZCTU har kunnet operere som en uavhengig politisk kraft for arbeidernes interesser (Bratton 1994: 67), og kanskje ikke som den forlengede arm som den sentrale intensjon var.

Arbeiderne i Copperbelt ble med arbeidsløse i opprør mot regjeringa på grunnlag av kutt i subsidier i 1986. I 1980 hadde arbeiderne protestert over reformer som ville desentralisere administrasjonen, som igjen ville gjøre at kvaliteten på velferdstjenestene tilgjengelige for gruvearbeiderne ville forringes. 4 arbeidsledere inkludert Chiluba, ble arrestert for flere uker i 1981 etter anklager om at de ville styrte regjeringen. Igjen reagerte gruvearbeiderne gjennom en serie av protester og streiker som førte til at regjeringen trakk sine anklager, men forholdet mellom arbeiderne og staten ble forsuret. ZCTU avslo gjentatte ganger å bli en politisk fløy av regjeringen, og Chiluba nektet å ta imot tilbud om en posisjon i UNIPs sentralkomité. ZCTU klaget også på regjeringens lønnspolitikk, og konkluderte med at effektive forhandlinger kunne først gjennomføres etter en forandring i den politiske kontekst. Den 30. desember 1989 kunngjorde ZCTU sin kampanje for politisk pluralisme i nasjonal politikk, og at de ville samarbeide med andre individer og institusjoner med samme interesser. Chiluba annonserte at afrikanerne skulle avskaffe ett-partisystemene spesielt nå som grunnleggerne av systemet i Øst-Europa allerede hadde gjort dette. For å effektivere en sådan politisk forandring appellerte han for en nasjonal folkeavstemming om flerpartikonkurransen (Bratton 1994: 71-72)

Selv om vi her har påpekt fagforeningenes uavhengige politiske rolle og deres kamp for rettigheter overfor sentralmakten innrømmer likevel Bratton (1994:73-74) at det helt klart fantes

forhandlinger mellom politiske og økonomiske eliter, og at disse elitene tok initiativet for politisk endring. Altså kan ikke utviklingen sees kun som et grasrotopprør fra ZCTU. Likevel peker Bratton på at Kaundas første offentliggjøring og innrømmelse overfor opposisjonene om folkeavstemming vedrørende flerpartistyre, kom som et resultat av politisk kamp organisert først og fremst gjennom fagbevegelsen. Spesielt viktig var ZCTUs demonstrasjoner på 80-tallet, ZCTUs avgjørelse om å ha folkeavstemming som sin politiske posisjon (Kaunda drev dette videre til valg), og de appeller som kom fra representanter fra fagforeningene, kirkene og de ulike profesjonene før april 1990.

Det er nettopp denne drakampen mellom de politiske institusjonene som politisk kraft og mellom elitene i de politiske institusjonene som politisk kraft, hvor noe av uenigheten mellom siviltsamfunn-perspektivet, kulturalist-perspektivet og politisk-økonomi-perspektivet ligger. Finner vi at det er entydige institusjoner eller en enkeltinstitusjon i en ledende rolle som fremmer demokratisk utvikling, eller er det enkeltpersoner fra ulike grupper i samfunnet med makt, kunnskap og ressurser og med røtter i en kulturell tradisjon, som er dynamoen i den politiske omveltning. Eller er det heller krefter i relasjoner mellom store samfunnsgrupper med røtter i gamle rurale maktpolitiske bånd som fortsatt gjelder, men nå i form av relasjoner mellom arbeid og kapital som politisk-økonomi-perspektivet baserer seg på.

En god del siviltsamfunn-perspektiver hviler som kjent på Barrington Moores uttrykk "no bourgeoisie no democracy", mens den politiske økonomien forteller oss at det er arbeiderklassens oppgjør mot kapitaleierne som er fører til en demokratisk utvikling.

Rueschemeyer, Stephens and Stephens (1992) forteller oss at de nylig utviklede demokratiene i Øst-Asia slett ikke har vært liberale og ikke-intervensjonistiske stater, men snarere med en sterk statlig aktivisme og intervensjon enn det den liberale filosofien tilsier.

Som Rueschemeyer med flere (1992: 7) sier det;

"It is not an overall structural correspondence between capitalism and democracy that explains the rise and persistence of democracy..... neither do they (analyse) confirm the view of the bourgeoisie as the main agent of democracy that has been central to both the classical liberal and Marxist-Leninist theory.

De går enda et par skritt ved å si (ibid 7):

"it was not the capitalist market nor capitalism as the new dominant force, but rather the contradiction of capitalism that advanced the cause of democracy"

Vi må altså se mer strukturalistisk på hvor aktørene i den demokratiske omveltningene kom fra i et historisk perspektiv, og hvilke krefter som leder fram til det plutselige skiftet i slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet, snarere enn å se oss blind på de aktørenes merkelapper i omveltningenes time. Arbeiderklassens opptøyer, streikeaktiviteter og ekspansive organisering fra Zambias spede begynnelse til slutten av 80-tallet, kan ikke marginalisere i en slik sammenheng.

Det sivile samfunns aktører

Deltakerne på The Garden House Meeting i 1990 og National Convention i 1991 var spesielt fra 4 forskjellige grupperinger i samfunnet nemlig businessmennene, fagforeningene, kirkene og akademikere og intellektuelle. I tillegg til de såkalte Mulungushi Talks (se seinere i kapitlet) var det på disse konferansene hvor rammen for det politiske skiftet ble spikret sammen, og av avgjørende betydning var de ulike gruppers deltakelse og politiske innflytelse.

Vi skal se litt nærmere på disse gruppenes sammensetning, politiske agenda og historie, og deretter deres betydning på disse konferansene.

Businessmennene hadde hatt en lang historie for opposisjonspolitikk i Zambia allerede fra 1960-årene av, og hadde fylt opp parlamentsseter særlig i 1970-årene. Hva som er oppsiktsvekkende i Zambia er at businessmennene (og for den slags skyld også fagbevegelsen og de (få) kommersielle jordbrukerne) stod svært isolert fra og i opposisjon til, det statsbærende partiet. Historisk sett hadde zambisk politikk i overgangen fra kolonistyre til selvstyre gått ut på å få private businessinteresser over på zambiske hender. På flere måter lyktes dette, men disse interessene forble distanserte til den politiske ledelse mye på grunn av at businessmennene var skeptiske til at politikerne brukte mer enn de tjente, og som dermed fremmet en sterk inflasjon. Denne inflasjonen ble fulgt opp med priskontroll fra staten noe som igjen førte til svekket inntjening for businessfolket (Bates og Collier 1993:396-397).

I 1977 kritiserte en parlamentskomité ledet av John Mwanakatwe og med businessmenn som Arthur Wina i spissen, partiet og regjeringsstrukturene. Komiteen lagde forslag for hvordan man kunne komme seg ut av den økonomiske krisen ved hjelp av reformering av lederskapsstrukturen og sentralkomiteen, og foreslo til og med at man skulle ha valg på enkelte

av UNIP-postene (Bartlett 2000: 434). Businessmannen Elis Chipimo var også frispråklig rundt politiske reformer, og dette endte med at han sammen med Godfrey Miyanda og Edward Shamwana og enda noen til, ble arrestert i oktober 1980 tiltalt for involvering i en kupplan. Businessmennene har lenge vært en sterk men slett ikke enhetlig gruppe i zambisk politikk. Som nevnt hadde de en rekke politiske posisjoner spesielt fra 1970-årene, men utspillene fra de enkelte businessmennene var ofte mer basert på egen posisjon, nettverk og interesser enn samordnet gjennom en samlet organisasjon eller organ. Snarere befinner businessmennene seg på toppen av hierarkier og har en rekke støttespillere eller klienter som forholder seg til dem. Dette har derimot ikke hindret de i å samarbeide om enkeltsaker eller om økonomisk liberal politikk.

Politiske ledere har dog hele tiden hatt tette private bånd med firmaer og businessmenn, men businessmennene har blitt sett på som noen selvsentrerte representanter fra en kolonial fortid, og en politisk fraksjon det var vanskelig å stole på (Bates og Collier 1993: 396). Likevel toget altså businessmennene inn i politikken på 70-tallet under UNIP-banneret. UNIP hadde som politikk ikke å støtte finansielt oppunder enkeltkandidater til parlamentet under ett-partistyre, noe som indirekte styrket businessmennene. Disse hadde allerede de finanser som trengtes til å bygge opp sine egne valgkampmaskinerier (Bates og Collier 1993: 404). Parlamentet ble dermed et sted for opposisjon, selv om de led under trusselen om ikke å bli oppnevnt som kandidater av UNIP ved neste valg, eller til og med bli utvist.

Tidligere hadde altså spenningen mellom business og partipolitikk ligget på det økonomiske planet. Businessen ble lammet av sterk inflasjon. Samtidig ble politiske grep som å støtte geriljabevegelser i nabolandene iverksatt. Spesielt blokkeringen av jernbanen til kysten gjorde forholdene for business vanskelige (Bates og Collier 1993: 395-396)

Businessmennene hadde på ulike måter øvet innflytelse først og fremst gjennom nære kontakter (eller medlemskap) med UNIP på individuell basis. På slutten av 80-tallet var det altså tid for å endre sitt politiske engasjement til å gjelde en aktiv deltakelse i et opposisjonsparti, selv om motivene kanskje var de samme. Fremtredende businessmenn både i og utenfor UNIP spilte avgjørende roller i det politiske skiftet.

Fagbevegelsen stod ikke tilbake for businessmennene når det kom til opposisjon. I løpet av 60-tallet gjorde UNIP stadige forsøk på å intervensjonere fagbevegelsen for å sikre seg delvis

samarbeid i utviklingen, og nettopp ZCTU, som ble dannet ved en Act of Parliament i 1965 (Mwanakatwe 1994: 182), var et forsøk på å samle fagforeningene, og dermed var det lettere å samarbeide og til og med kontrollere dem. Denne kontrollen fikk seg et skudd for baugen i 1974 da Chiluba ble valgt til president i ZCTU. Tidligere hadde ZCTU og fagforeningene vært "a toothless bulldog" og "a talking shop", men etter at Wilson Chakulya tok over i 1967 hadde han greid og styrke ZCTUs uavhengighet. Likevel er det Chilubas inntog i ZCTU som styrket organisasjonen utover 70 og 80 tallet og som gjorde ZCTU til en sterk politisk bevegelse i opposisjon til UNIP. Chiluba lot seg ikke temme av Kaundas trusler og henvisninger til ett-partikonstitusjonens fraser om at alle organisasjoner var underlagt UNIPs myndighet (Mwanakatwe 1994: 183-189). I januar 1981 utviste UNIPs sentralkomite 17 fagforeningsledere inkludert Chiluba og Zimba for å arbeide mot Partiet, etter at gruvearbeideren hadde motsatt seg Local Administration Act (Bartlett 2000: 435). Dette var bare ett av flere eksempler på at Chiluba og andre opposisjonelle ble fengslet eller utvist etter å ha uttrykt meninger avvikende fra UNIPs oppfatninger.

Arbeiderbevegelsen ble mer og mer politisk under Chiluba, og ZCTU lignet mer og mer på et opposisjonsparti (ibid 435). Bates og Collier (1993: 397) sier til og med at organiserte arbeidere ble en fiende av partiet. Disse to masseorganisasjonene ble stående i mot hverandre som to motpoler. Den ene på søken etter uavhengighet, mens den andre søkte dominans. Dette skjedde i takt med at fagbevegelsen ble stadig mer uavhengig av UNIP gjennom 80-tallet (Bartlett 2000: 435).

I lys av den seinere utvikling er det her også viktig å få med seg at ZCTU gjennom en årrekke hadde satt seg mot strukturtilpassningsprogrammene, og hyllet bruddet med IMF og Verdensbanken. Følgelig var ZCTU også en varm forkjemper for NERP, og så sent som i 1989 fordømte de UNIP når de valgte å gjenoppta samarbeidet med de internasjonale finansinstitusjonene. Bartlett (2000) påpeker dog at det var en rekke politisk posisjoner som ZCTU delte med businessmennene, så muligheter for kompromisser skulle ligge i dagen. Det er i grunnen viktig å ha med seg fagforeningens historie og dens avhengighet av sterke ledere når vi skal se på den dynamikken som foregikk på de avgjørende konferansene i årene 1990-91. Chiluba og Zimbabs politiske grunnverdier synes å være i endring.

Kirkens innflytelse på den politiske transisjonen har også blitt påpekt av flere aktører (ibid: 435). Først og fremst var kirken viktig for oppslutningen blant kvinnene om MMD. MMDs innflytelse på kirkens ungdomsbevegelser var viktig for oppslutningen blant yngre generelt. Kirken har og hadde en stor sosial innflytelse som kommer av hva noen kaller et moralsk monopol, og på grunn av deres distribusjon av velferdsgoder. Dette blir en viktig faktor når vi ser at over 80 % av befolkningen sier de har en fast tilknytning (claim membership) til kirken (Bartlett 2000: 435-436). Catholic Secretariat og Christian Council of Zambia er blant de 8 største nasjonale NGOs i Zambia, og politikernes nære bånd til kirken også gjennom sin ideologi gjør at kirken er et samlingssted og kirken er en samfunnsaktør i mye sterkere grad enn i sekulariserte vestlige stater. Kenneth Kaundas "humanism" bygger også på en blanding av kristen tenkning og afrikansk sosialisme. "Only by constant reference to the way in which religion dominates him can Kaunda's actions be fully understood" (Hall 1970: 39).

Den fjerde gruppen med viktig innflytelse på disse grunnleggende MMD-møtene var altså akademikerne og de intellektuelle. Disse kom først og fremst fra EAC og det universitetsbaserte Zambia Research Foundation (ZRF). Det var representanter for disse gruppene som hadde organisert konferansene. Tradisjonelt har denne gruppen ikke hatt noen egen organisasjon som har stått sterkt politisk, men snarere operert i kraft av personlig engasjement og forbindelser.

Konferansenes karakter

Hva er de ulike gruppenes rolle under konferansene? Greier ZCTU og opprettholde sitt politiske trykk de har skapt i løpet av de siste 20 årene, og blir de derved en ledende politisk kraft også i gjennom det politiske skiftet?

The Garden House meeting var altså den første større politiske konferansen i denne perioden. Representanter spesielt fra de intellektuelle hadde vært med å organisere konferansen sponset av businessmenn. Det vi først og fremst skal merke oss gjennom denne konferansen er hvordan posisjonene i Interimsstyret og den nedsatte komiteen ble fordelt. Dette var første tegn i tiden til at ZCTU syntes på vikende front. Chiluba ble med i det videre styret, men eller ble plassene dominert av en rekke businessmenn og den aktive intellektuelle Mbikusita-Lewanika. Altså var 5 av 7 i toppledelsen businessmenn.

MMDs National Convention i 1991 "was racked by controversy" (Bartlett 2000: 437). Informanter forteller om avgjørelser om blokkvotering tatt på bakrommet, og om fullstendig samkjøring av stemmegivningen i enkelte provinser. Arthur Wina hadde allerede klaget på gjennomføringa av lokalvalgene, og nå anklaget han National Convention for irregulær stemmegivning og blokkvotering. Resultatet ble at Wina ble ekskludert fra videre involvering i MMDs lederskap. Fredrick Chiluba ble valgt til President i MMD og Mwanawasa ble valgt som visepresident, med Chipimo, Miyanda, Mwila, Mung`omba, Zukas og Chitala som såkalte National Officers. National Committees medlemmer inkluderte også en rekke businessmenn som Mwaanga, Ronald Moshota, Ronald Penca, Boniface Kawimbe, Kelly Walubita, Kashita, Sikonda, Mirriam Wina og Guy Scott, samt UNIP-avhopperne Sondasha og Sata. I tillegg kom Mbikusita-Lewanika, Dr Inonge Mbikusita-Lewanika, Presten Stan Kristafor og C. Sampa med i National Committee. Altså var Sampa den eneste valgte representanten fra ZCTU (Bartlett 2000: 437). Businessmennene hadde gjennom penger, taktikk og forhandlinger på bakrommet sikret seg de viktigste posisjonene, mens fagforeningene var i hovedsak fordrevet, men fikk likevel topplederen Chiluba, samt en representant i National Committee. Likevel ble løsningen med toppledelsen fra ZCTU og en bred representasjon fra businessmennene i National Committee sett som et slags kompromiss som kunne garantere ressurser, samt et håp om legitimitet i befolkningen. Chilubas nye økonomiske politikk med en dreining mot den liberale markedsøkonomien med strukturtilpasningsprogrammer og privatisering gjorde først og fremst businessmennene til lags, og kompromisset syntes ikke å ha kommet som et grunnlag bygget på prinsipper og politisk ideologi (Mwanakatwe 1994: 183-189). Dette syntes jo å være sårbart på sikt, men fortsatt red MMD på bølgen av revitalisering av flerpartidemokratiet fra 1960-årene, og en legitimitet vunnet gjennom et internasjonalt anerkjent valg (se valgkapittel, ZIMT 1992). Innad i MMD ble det dog murret. Det fantes flere ideologiske skillelinjer mellom progressive intellektuelle på den ene side, og businessmenn og eks-UNIP-ledere på den andre. Denne splittelsen i ideologi og bakgrunn ble ytterligere understreket av utplukking av delegater fra Bemba-språklige områder (i særdeleshet Cobberbelt og Luapula). En del partimedlemmer fra minoritetsprovinser klaget på underrepresentasjon og en etnisk skjev fordeling (Bartlett 2000: 438).

Mbikusita-Lewanika var EACs og de intellektuelle fra ZRP frontfigur og ble medlem av styringskomiteen dannet under konferansen. Denne gruppa hadde også forberedt et manifest som ble lagt fram på National Convention kalt "The Programme of National Reconstruction and Development through Democracy". Dette skulle danne grunnlaget for diskusjonen. Stemningen blant denne gruppa ble av en mer desillusjonistisk art da deres innflytelse syntes å svinne hen utover i konferansen. Businessmenn og eks-UNIP-medlemmer syntes å dominere, med liten interesse for programutkastet. Deres agenda var å vinne valget og deretter diskutere politikk (Bartlett 2000: 436). Verken studenter eller kirkens menn syntes å avgjørende innflytelse på National Convention.

Et annet arrangement som også forteller noe om ZCTUs begrensede rolle i selve transisjonsperioden er de såkalte "Mulungushi Talks" som ble arrangert i juli 1991. Konferansen var opprinnelig arrangert av studentene ved universitetet med tanke på brede samtaler om konstitusjonene i den kommende 3.republikk. Etter et sterkt kirkeinitiativ drev konferansen over i lukkede forhandlinger mellom Chiluba og Kaunda om den framtidige konstitusjonen hvor MMD fikk igjennom en rekke av sine forslag. Det endelige forslaget har blitt sett på som "a largely MMD document" (Bartlett 2000: 440). ZCTU, studentene, kvinneorganisasjonene og presseorganisasjonene ble satt på gangen i noe som har blitt sett på som "hijacked talks", gjennom den sterke styringa fra kirkens side (ibid 439-440).

MMD i førersetet

Hva skjer med et nytt parti bak førerspaken? Har vi fått et nytt politisk system og et tidskille i Zambisk politikk? Har Zambia gjennomført et politisk regimeskifte eller er bare MMD en ny innpakning på gammelt innhold.

Vi spør med Carolyn Baylies og Morris Szeftel (1992: 75)

"... whether MMD replaces UNIP or simply reproduces it".

Allerede ved utnevnelsen av sin regjering møtte den nye presidenten Fredrick Chiluba kritikk. For det første hadde Chiluba kun brukt et par uker på å finne fram til sin regjering, noe som kunne tyde på at han kun hadde lett i sin nærmeste krets. For det andre hadde han lovet å minske størrelsen på regjeringen, men endte opp med å utpeke flere i toppledelsen. Han valgte

dog å skyve enkelte av de nyutnevnte utenfor selve regjeringen, og kunne dermed styre klar av et løftebrudd. For det tredje dreide kritikken seg om den sosiale sammensetningen av regjeringen. I hvert fall 13 av de 24 ministrene var businessmenn (Bartlett 2000:441), og minst en tredjedel hadde særlige businessinteresser eller drev advokatkontorer (Baylies og Sceftel 1992:34). Nesten halvparten av ministrene var Bemba-språklige (Bartlett 2000: 441). Denne etnisk baserte kritikken fikk stadig mer vind i seilene da regjeringsmedlemmene utpekte offentlige tjenestemenn fra sin egen etniske gruppe, og i 1994 var MMD av mange ansett for å være et "Bemba-speaking party" og en Luapula-klikk (ibid 446)⁵

Ser vi på den totale fordelinga av MMDs parlamentskandidater etter valget reflekterer dette de dominante gruppene innenfor MMD. I alle fall var 20 kandidater tidligere UNIP-representanter hvorav 12 hadde vært UNIP-ministere, sentralstyremedlemmer eller District Governors. Bare 6 av kandidatene var erfarne fagforeningsfolk (Bartlett 2000: 439). Videre var det kun Zimba og Sampa med bakgrunn fra fagbevegelsen som ble utpekt som ministre. Enkelte av ministerpostutnevnelserne var spesielt problematiske for mange. Spesielt ble utnevnelsen av Michael Sata til Minister for Local Government kun 1 år etter at han hadde forlatt samme post som UNIP-minister sett på som vanskelig å akseptere (ibid 441-442). Sata var også en del av hva som ble kalt G-7 eller "Group of 7" som var Bemba-språklige businessmenn og ministre hvis betydning var stor i regjeringen. Dette dreide seg om Kasonde (finans), Mwila (forsvar), Chibwe (arbeid), Penza (handel og industri), Kashita (transport) og Kawimbe (helse) i tillegg til Sata. Det fantes opposisjonsgrupper som formet seg, med en tydelig regional profil, men disse ble avvist og til og med ekskludert fra partiet (ibid 442-443)

Etter en offensiv start av Chiluba i presidentstolen hvor etter sigende kampen mot korrupsjon stod i høysetet, gikk det ikke lang tid før den nye MMD-regjeringen møtte anklager tilsvarende UNIP-regjeringen.

I mars 1993 ble det erklært unntakstilstand i Zambia. UNIP medlemmer ble forvist fra parlamentet. Unntakstilstanden skulle være et virkemiddel mot den økende kriminalitet som fant sted, men Bartlett (2000: 443) mener at agendaen ikke var klar. En klar tolkning av dette inngrepet på den organisatoriske frihet, var at dette tiltaket vanskeliggjorde opposisjonelle partier å drive sin partivirksomhet da store folkemøter var forbudt, og det måtte søkes om sammenkomster for å for eksempel avholde politiske møter. I august annonserte Kasonde,

⁵ Luapula er en av provinsene i Nord-Zambia hvor Chiluba kommer ifra før han flyttet til Copperbelt

Mbikusita-Lewanika og Nkumbula sin avskjed med partiet for å forme det nye partiet National Party (NP). Disse anklaget ministere for å ha drevet opposisjon, narkotikadistribusjon og for å ha hatt en lemfeldig omgang med menneskerettighetene (ibid 443). MMD ledere gjennomførte en rekke angrep på sine egne kolleger i jakt på partikamerater som støttet opprettelsen av NP. Chiluba ble også rapportert å ha bedt ungdomsorganisasjonen rydde i egne rekker samt å ha instruert politiet til å nekte godkjenning av søknader om å avholde partimøter for opposisjonen, og MMDs Parlament Speaker erklærte 11 seter i nasjonalforsamlingen for vakante på grunn av deres involvering i opprettelsen av NP, noe som var i strid med konstitusjonen (Bartlett 2000: 443).

På mange måter er det et annet MMD som har tatt over regjeringstaburettene en det MMD som ble formet i slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90. På mange måter er det faktisk slik at MMD overtar en del av de kjennetegn vi hadde ved UNIP-regimet, og som også kjennetegner mange (neo)patrimoniale stater.

For det første kan vi peke på den praksis man hadde ved å utvise partikamerater som hadde andre meninger enn de som rådet i det sentrale styret. Vi skal dog her legge til at verken under Kaunda eller Chiluba har det forekommet regelrette likvidasjoner eller dødsskvadroner som i enkelte andre afrikanske land, men spesielt under Kaunda ble en rekke opposisjonelle fengslet for så senere bli tatt inn i varmen igjen etter å ha vedtatt overtrampet (Baylies og Szeftel 1992: 82). Det skal legges til at det har oppstått flere situasjoner hvor regjeringen har blitt anklaget for å ha stått bak trafikkulykker, overfall, tortur og lignende (The Post 27/12. 2001 ("Chiluba is a terrorist"), Amnesty International 1998 Annual Report on Zambia, Human Right Watch Zambia Report 1998). Spesielt kjent er en trafikkulykke Mwanawasa var utsatt for i 1993, hvor han ble påkjørt på vei mot flyplassen. Han overlevde ulykken, men med varige fysiske men. Politiske topper stod faktisk fram og avviste deres involvering i saken til pressen (Baylies og Szeftel 1992: 90).

For det andre er inkorporering av politiske motstandere vært et kjennetegn for begge regimene. UNIP forsøkte å omfavne fagforeningene med blandet hell. Det lyktes i perioder å få fagforeningsrepresentanter inn i sentralkomiteen, men da ZCTU ble ytterligere styrket i sin misstillitt utover 80-tallet slo samarbeidet sprekker. Kaunda utnevnte også stadig kritiske røster til posisjoner innenfor partiet eller i byråkratiet for å dempe kritikken. Dette førte til et voldsomt ekspanderende statlig system. MMD har på mange måter gjort det samme. I de første årene

etter 1991 var ZCTU en nær alliert, men denne organisasjonen gikk gradvis i oppløsning (mer i neste avsnitt). Høyrøstede politiske motstandere har også blitt tatt inn i MMD-varmen. Etter valget i 2001 fikk MMD ikke flertall i parlamentet, men ble sittende med en mindretallsregjering. En rekke kandidater fra opposisjonen har dermed blitt hentet over til MMD og flere rett inn i ministerposter (The Post 3/4.2003)⁶.

For det tredje er korrupsjonen et gjennomgangstema i begge regimer⁷. Det synes vanskelig å lage klare skiller mellom staten og partiet, samt mellom partiet og dets medlemmer. Dette synes klart gjennom hvordan partimedlemmer tar urettmessig til seg ressurser som er i partiets eie, og kanskje enda mer graverende; at partitoppene tar til seg ressurser fra statlig eie. Statens ressurser har gjerne gått til å berike partitoppene personlig, og det finnes et utall eksempler på et overdådig forbruk fra ministernes side skjult til å være partianliggende. Den største korrupsjonssaken de siste årene har vært "the K90 billion affair" og hvor Chiluba i 2002 ble blitt tiltalt for korrupsjon etter at Mwanawasa opphevet hans immunitet⁸. Mwanawasa har også i løpet av 2002 og 2003 sparket flere tidligere og nåværende ministre på grunnlag av korrupsjonen⁹.

For det fjerde har klientelismen fortsatt gjennom begge regimene. Mest tydelig ser vi dette gjennom utpeking av ministre til de ulike postene (noe som i særlig grad karakteriserer MMD (Baylies og Szeftel 1992: 83-86, Bartlett 2000: 441-442)), men i særlig grad gjelder dette utpeking av embedsmenn i byråkratiet.

"Zambian politics are characterised by a clientelist form in which patronage constitutes an important mechanism through which political supporters often obtain access to state resources in return for helping patrons obtain access to public office itself" (Szeftel 1982: 5)

Utpekingen har i stor grad blitt bygget rundt personlige kontakter og regional tilknytning, og i liten grad på personlige meritter og egnethet for stillingen. Medlemskap i regjeringspartiet var og er nærmest en nødvendighet for å bli belønnet med tilgang til statlige ressurser og

⁶ Pastor Nevers Mumba ble til og med i løpet av våren 2003 hentet direkte til Vise-Presidentstolen (news24.com (nettside) 28/5.2003, BBC News (nettside) 29/5 2003)

⁷ The Post Editorial Comment Nr 1951, 1971, 2002, 2007, 2017 og 2135, The Post 25/2.2002 (News), The Post 18/1.2002 (News), The Human Rights Observer (nettside) Vol 5 sept 2001, Bartlett 2000:442

⁸ The Post 27/12.2001 (News), Africaonline (nettside) 25/2.2003, news24.com (nettside) 20/2.2003, afrol News (nettside) 22/2 200

⁹ East African Standard (nettside) 12/4 2003, BBC News (nettside) 26.11.2002, news24 (nettside)11/4 2003

statsapparatet som var og er en av få muligheter til sosial mobilitet (Baylies og Szeftel 1992: 78).

Det sivile samfunn og klientelisme

I løpet av kapitlet reiser det seg faktisk 2 hovedspørsmål omkring de politiske omveltningene vi ser i årene rundt 1990:

1) Er det virkelig organisasjonene selv eller grupper innenfor det såkalte sivile samfunn som ledet fram til det demokratiske valget i 1991, eller kan vi heller si at det var enkeltpersoner med personlige ambisjoner som tok føringen i kampen for politiske omveltninger. Dette er den delen jeg har vektlagt mest.

2) Har det i realiteten foregått et politisk regimeskifte fra en autoritær stat til en demokratisk fundert stat? Synes forandringene å være formelle så vel som substansielle?

Ad 1)

Zambia har altså av en rekke forskere blitt sett på som et land hvor nettopp det sivile samfunnet har spilt en avgjørende rolle i den politiske transformasjonen rundt 1990.

I en lang periode før valget hadde spesielt fagforeningene artikulert sine krav gjennom sterke protester og streiker mot en svært så restriktiv lønnspolitikk, mot en utvidet statlig styrt lokaladministrasjon og mot økonomisk liberalisme som gjorde prisene på primærvarer i kosten svært høye og ustabile. Med sterkt og vitalt lederskap med Chiluba og Zimba i spissen ble ZCTU en politisk kraft som enhver politisk institusjon måtte ta hensyn til. Økende fattigdom og økonomiske nedgangstider som resultat av en delvis feilslått økonomisk politikk gjennom flere tiår, som var delvis styrt av internasjonale finansinstitusjoner og donorland, mistet UNIP den rest av legitimitet de hadde igjen i løpet av 80-tallet.

I en tid hvor befolkningen følte avmakt og sult var institusjoner som ZCTU hendige instrumenter for å uttrykke behov for endring. I sammen med studentorganisasjoner og delvis gjennom kirkens nettverk, fantes det et slags rom for å artikulere misnøyen. Politiske organisasjoner er aldri i seg selv nok til og velte et system eller et regime, men de kan være et viktig, ja til og med et nødvendig redskap til å generere forandringer.

I vårt tilfelle Zambia kan det synes riktig å gjøre en fasedeling av det sivile samfunns påvirkning på prosessen. Hvis vi enkelt deler inn i 3 faser;

1) initieringsfase 2) institusjonaliseringsfasen og 3) konsolideringsfase kan vi bedre beskrive det sivile samfunns påvirkning.

Det synes som at ZCTU og studentene var de virkelig aktive i initieringsfasen. Hvis vi inkluderer denne fasen til å romme hele 80-tallet vil vi se at ZCTU under Fredrick Chilubas og Newstead Zimbabwes ledelse vokser kraftig og framstår med sine personlige protester fra Chilubas side og gruvearbeidernes massestreiker som en politisk kraft som regjeringen er nødt til å forholde seg til. En rekke arrestasjoner og massiv dekning av opprør i avisene tyder på at dette var krefter UNIP måtte ta og tok alvorlig.

Et viktig skille mellom initieringsfasen og institusjonaliseringsfasen er Chilubas tale i 1989 hvor han erklærer at ZCTU vil gå inn for flerpartidemokrati, og at de krever en folkeavstemming om emnet. Det er fra dette tidspunkt utviklingen mot valget i 1991 skyter fart.

I 1990 ble det formet en rekke partier, det kom flere nye uavhengige aviser (først og fremst The Weekly Post (nå The Post)), kirken kritiserte politikerne og det politiske systemet samtidig med fagforeningene samt at Womens Lobby og Law Association of Zambia gjorde seg mer gjeldende i den offentlige debatt (Baylies og Szeftel 1992: 76). Ser vi likevel på aktørene på de opposisjonelle politiske arenaer finner vi at mange av disse aktørene ikke slipper til, mens først og fremst businessmenn sammen med de politiske elitene fra ZCTU og EAC får innpass i den avgjørende institusjonaliseringen av opposisjonen.

Det er spesielt 3 viktige arenaer som kan sies å tilhøre institusjonaliseringsfasen i tillegg til selve valget, og hvor vi sporer denne utviklingen. Det er The Garden House Meeting, The National Convention for MMD og det er de såkalte "Mulungushi Talks".

Vi tar den siste konferansen først. I ettertid har "Mulungushi Talks" blitt pekt på som en arena hvor det sivile samfunnet og deres interesseorganisasjoner har spilt en framtrædende rolle. Men hvilken rolle? Kirkens menn har blitt omtalt som konferansens kuppmakere. Ut ifra hva vi vet kan det dog se ut som om kirken mer har spilt en rolle som organisator, og kanskje agendasetter, enn en forhandler eller politisk aktør i et politisk spill mellom de to politiske gigantene Kaunda og Chiluba..

Allerede på The Garden House meeting synes businessmennene å gjøre sitt inntog i den nye organisasjonen. 5 av 7 i styringskomiteen er businessmenn, og dermed hadde man en sterk skjevhet i den agenda som skulle settes, og til de beslutninger som skulle taes.

Businessmennene sponset også konferansen selv om den faktisk ble initiert av fagbevegelsen og akademikerne. På The National Convention ble bare inntrykket fra The Garden House forsterket. Businessmennene overtok de fleste av vervene selv om Chiluba vant tautrekkingen om Presidentvervet etter hva Bartlett (2000) beskriver som en lite demokratisk prosess. Her skulle altså et nytt parti formes. Dette partiet skulle være fanebæreren for flerpartidemokratiet og dermed styrke regjeringens legitimitet, men The National Convention i nettopp dette partiet kan selv ikke skilte med et sterkt demokratisk fundament i sine egne valg. Chilubas inntreden som president i MMD synes heller ikke hvile på et sterkt ideologisk fundament dannet gjennom årrekker som representant for ZCTU, men snarere en rekke politiske kompromisser, og politiske helomvendinger som gjorde at businessmennene syntes å kunne slå seg til ro med han som leder.

Fagforeningens rolle i konsolideringsfasen preges av noe som kan ligne et fravær. Først og fremst fikk ZCTU kun 2 av 24 ministre i tillegg til Presidentvervet, mens businessmennene var veldig overrepresentert. Videre ble en stor del av ministerpostene fordelt til politikere med bakgrunn i UNIP, både av nyere og eldre årgang.

ZCTU hadde siden 1965 operert som en uavhengig organisasjon, og hadde kjempet for sin selvstendighet overfor ett-partistaten og UNIP. Med overgangen til flerpartistyre kliver altså ZCTU inn i et forpliktende samarbeid med regjeringspartiet MMD som de delvis har vært en fødselshjelper for. ZCTU så altså dette som en måte å tilegne seg politisk makt på.

"The ZCTU alliance with the MMD, even if it was inspired by the fears of UNIPs deformation to weaken the labour organisation, was also rooted in its unsuccessful attempts to realise the aspiration to participate in high-level decisionmaking, having failed to either secure autonomy vis-a-vis the party or to gain influential access to the decisionmaking institution of government" (Rakner 1992: 65)

ZCTU gjorde sitt organisatoriske nettverk og fasiliteter samt deres ulike fond tilgjengelige for MMD. De fikk selv ta i bruk ZCTUs lokale distriktskomiteer til å drive valgkamp til lokalvalgene i 1992 (Rakner 1992: 65).

Taktikken så ikke ut til å nytte. MMD og ikke minst Chiluba så ut til å mele sin egen kake.

Fra 1994 hadde ZCTU igjen blitt en kritisk institusjon overfor de økonomiske reformer som regjeringen gjennomførte, men på dette tidspunkt var ikke fagforeningene lenger som noen politisk makt å regne. Den minskede innflytelsen kan sees på som et resultat av et fall i medlemsmassen som igjen var et resultat nedbemanning, nedskjæringer og "company liquidations" som fulgte i kjølvannet av den økonomiske restrukturingsprosessen (Rakner 1998: 137).

ZCTUs President Fackson Shamenda slo fast at det hadde forgått et breakdown i kommunikasjonen mellom ZCTU og regjeringen. Han mente det var sjokkerende å se hvordan regjeringen formet sine nye industrielle relasjoner (Rakner 1998: 137). ZCTU forsøkte å søke makt gjennom å drive en utstrakt lobbyvirksomhet, men fra regjeringsholdet het det at ZCTU nå var en av mange interesseorganisasjoner og kunne ikke handle som om de var "...a shadow government" (ibid 137), og på denne måten ville regjeringen begrense fagforeningenes handlingsrom og makt. I 1994 var det da også blitt viktig for ZCTU å slå fast at de ikke var en del av regjeringens grunnlag og heller ikke ville assosieres med MMD. Organisasjonen uttrykte nå offisielt sin ikke-partiske rolle i Zambisk politikk (ibid 137), og slo fast at det var klar for å støtte andre partier ved kommende valg (ibid 139). MMD hadde også på dette tidspunktet blitt et parti med en sterk innflytelse fra gamle UNIP-ministere, med et særlig tyngdepunkt i Luapula Province.

Innad i ZCTU var det også blitt splittelse. Spesielt var det den økonomiske politikken som var konflikttemaet. Gruvearbeiderne så nå for seg at de ville kunne tjene på privatiseringspolitikken som var MMDs linje etter 91-valget. Da MUZs President Kunda tapte kampen om presidentvalget i ZCTU, valgte MUZ og trekke seg ut av ZCTU i november 1994. Katastrofen for ZCTU, og nok også fagbevegelsens makt sett under ett, skjedde da også lærenes organisasjon ZNUT, samt finans og industriarbeidernes fagforeninger også trakk seg ut av ZCTU. Tilbake stod en lammet organisasjon, med manglende politisk tyngde i kraft av et stort tap i medlemsmasse samt et stort finansielt problem da inntektene gjennom medlemskapet ikke lenger kom ZCTU til gode (Rakner 1998:142-143).

Eller som Lise Rakner (1998: 143) sier det:

"In sum, the combined processes of economic and political liberalisation divided and weakened the labour movement as it forced the unions to worry about their own livelihood rather than national political and economic issues"

Så var det virkelig organisasjonene som ledet fram de politiske omveltningene rundt 1990? I den første fase av denne prosessen som jeg har valgt å kalle initieringsfasen er svaret et klart JA. ZCTU sammen med studentorganisasjonene var hovedaktører i kampen mot UNIP-regimet. Deres kamp for politiske forandringer gjennom et tiår satte spørsmål om regjeringens legitimitet på dagsorden. I institusjonaliseringsfasen spilte disse organisasjonene en mer underordnet rolle. De ulike organisasjonenes ledere ble innlemmet i opposisjonsbevegelsen, men den politiske tone ble styrt av frittstående businessmenn, hvorav mange hadde en fortid i UNIP. ZCTU hadde etter institusjonaliseringsprosessen og valget mistet initiativet i utformingen av politikken, og inngikk derfor en avtale med den nye MMD-regjeringen om et forpliktende samarbeid. Avspist med 2 av 24 ministerposter og et svært haltende samarbeid trakk ZCTU seg ut av forholdet til MMD i 1994. Uenigheter innad i ZCTU førte altså til at etter høsten 1994 stod organisasjonen ribbet for medlemmer og ressurser. Ironisk nok hadde Chiluba lyktes med hva Kaunda ikke maktet, nemlig å svekke og splitte fagbevegelsen (intervju med Robinson Sikazwe feb 2002).

Ad 2

Gjennom dette kapitlet har jeg vist for det første at det kan stilles spørsmål ved om det i det hele tatt har skjedd et politisk regimeskifte fordi de gamle rutiner med å feie unna politiske meningsmotstandere i høyeste grad er på plass, ansettelse til offentlige stillinger skjer fortsatt gjennom personlige nettverk og ikke etter meritokratiets prinsipper, korrupsjonsanklagene hagler og opposisjonelle politiske partier har ikke de samme rettigheter som det statsbærende parti.

Det er på dette punkt jeg mener det er vesentlig å skille mellom et formelt og et substansielt demokrati. Det finnes ingen tvil om at det ble innført et formelt demokrati med valg mellom ulike presidentkandidater og et valg av representanter til parlamentet fra ulike partier. Zambia gikk fra å være et ett-partisystem til å bli et fler-partidemokrati. I overgangen fra den 2. til den 3. republikk ble det også lagt fram en ny konstitusjon som bygget mye på konstitusjonen fra de første 9 årene i Zambias historie (1964-1973) hvor man avholdt valg blant flere partier. I den nye konstitusjonen ble det også klargjort for lokalvalg.

Observatører jublet over demokratiets framgang i Zambia, og sogar tegnet de opp Zambias demokratiseringsprosess som en idealmodell for Afrika. Likevel er det viktig å fastslå at et

demokrati er mer enn valg og en konstitusjon med gode hensikter. Det substansielle demokratiet viste seg nemlig ikke å ha fått fotfeste selv etter 1991-valget, og synes heller ikke å sette merker i de neste 15 årene.

De gamle kjennetegnene ved det patrimoniale styret finnes i stor omfatning, selv om nå det sittende regimet forholder seg til nye politisk-institusjonelle rammer. Det politiske system i Zambia er selv etter det internasjonalt anerkjent valget i 1991 preget av neopatrimonialisme. De klientelistiske bånd er på plass, avgjørelsene baseres i stor grad på personlige interesser og patrimonialistisk logikk, og dermed finnes det kun svake skiller mellom ledernes private og offentlige sfære.

Braathen (2002) peker på at President Chilubas periode også var et typisk neopatrimonialt styre, men han liker å betegne det som et patrimonialt demokrati da det baserer sin styrelegitimitet på valg, selv om det er stor grunn til å stille spørsmålstegn ved hvor frie og rettferdige disse valgene var (se valgkapitlet).

I perioden etter valget i 1991 ble politikken styrt inn mot økonomisk liberalisering gjennom privatisering av bedrifter og et kutt i subsidiepolitikken. Denne politiske vridningen mot økonomisk liberalisme i Zambia kan forstås som et ledd i et "two level game", hevder Rakner (1998). I donorkretser var det en vanlig oppfatning at den økonomiske liberaliseringen går i takt med den politiske liberaliseringen. Den politiske liberaliseringen ble antatt å være en kur ("potential remedy") for videre økonomisk liberalisering (Rakner 1998: 5)

For å oppnå videre støtte fra det internasjonale donorsamfunnet var Zambia nødt til å endre sin økonomiske politikk. Som en trade off for denne økonomiske politikken ville regjeringen motta videre støtte fra viktige bidragsytere som IMF og verdensbanken. På den ene side måtte det politiske lederskap forholde seg til finansinstitusjonenes krav, mens på den andre side måtte de forholde seg til befolkningens krav om raske løsninger på høye matvarepriser. MMDs svar på denne utfordringen var å holde lojaliteten overfor finansinstitusjonene og de øvrige donorene der den friske kapitalen kom fra. Så lenge ansvaret for den økonomiske situasjonen kunne skyves over på UNIP-politikken, var MMDs legitimitet sterk. MMDs politikk var den nye linjen som ennå ikke hadde fått vist resultater, og deres lovende ord om at "the hour has come" for forandring, og et oppgjør med korrupsjon var musikk i zambiske og internasjonale

finansinstitusjoners ører. "The honeymoon" varte ikke lenger en et par år før politikkenes resultater førte til at kritikken igjen raste fra folket.

Det er viktig å ha klart for seg at i de begynnende stadiene av den nye valgperioden ble reformforslagene fra donorsamfunnet så å si uten innvendinger akseptert av regjeringen. De eksterne aktørene spilte en sentral rolle i den dobbelte reformprosessen. Case studiet bekrefter at implementeringen av reformprosessene, som involverte avtaler med ekstern finansiering, ikke kan reduseres til å være enten en intern eller en internasjonal politisk anliggende. Dette var et anliggende som skjedde i samarbeid mellom det internasjonale og det nasjonale nivået, hvor i den første fasen reformforslagene fra donorene så å si ukritisk ble akseptert. Analysen indikerer at samarbeidet mellom regjeringen og de eksterne finansielle partnerne...

"... created outcomes that may be considered harmful both to the long term economic and political liberalisation processes" (Rakner 1998: 10)

Vi kan også spørre oss om det har kommet friske kluter til? Ja, UNIP-partiet sitter ikke lenger med makten og MMD sitter i førersetet. Ja, Kaunda er byttet ut med Chiluba, men har det funnet sted vesentlige endringer ellers. Er det kanskje slik at MMD allerede i løpet av sine første år ved makten er i ferd med på å reprodusere UNIP snarere enn å erstatte det, spør Baylies og Szeftel (1992: 75). At 13 UNIP-topper gikk rett inn i Chilubas første regjering kan tyde på at forandringen er av en mer overflatisk karakter. Videre ser vi at UNIP-toppene gradvis tok over posisjonene utover i mandatperioden (Bartlett 2000, Baylies og Szeftel 1992). Denne stadige endringen i de politiske posisjonene er heller ingen nyhet. Kaunda hadde gjennom sin lange periode som President kastet, utvist og sparket en rekke av sine kamerater i partiet. Dette i seg selv var mer en nok til å skape grobunn for en opposisjon. Det var heller ikke noen særlig forskjell å spore UNIP og MMD-kandidatenes alder, utdanning eller erfaring fra offentlig administrasjon. Ideologi synes heller ikke å være en grunn til å støtte et spesielt parti, snarere var det slik at personlige forhold, gode eller dårlige, til enten Kaunda eller Chiluba, var avgjørende for hvilken side man havnet på.

"No fewer than 20 MMD candidates in the 1991 elections were former or sitting UNIP MPs and 12 had been cabinet ministers or central committee members. Another six had been UNIP regional secretaries or district governors and four were former army officers" (Baylies og Szeftel 1992: 83)

Det behøver selvsagt ikke å være avgjørende at enkeltpersoner bytter standpunkt etter et oppgjør med tidligere meninger og praksis, men av to grunner ser det ut som om UNIP styret reproducerer seg selv i MMD.

For det første er det mengden av disse angrende synderne som bekymrer. Vi ser altså at over halvparten av ministerne hadde UNIP-bakgrunn, og at dette tallet er stigende.

For det andre ser det ut som om at MMD reproducerer de samme strukturelle konflikter og fraksjoner innad i partiet som UNIP skapte. MMD gikk dermed fra å være Afrikas mest effektive massebevegelse til å bli et redskap for å fremme en liten gruppe patriarkers ordre (ibid 91).

Det formelle demokratiets framvekst gjennom valg, partikonkurranse og konstitusjonelle endringer i 1991 er en absolutt forandring fra et autoritært styre til en demokratisk stat.

Regjeringens legitimitet baseres nå i stor grad på resultater i valg i tillegg til resultater av politikk. Dette formelle trekk ved et demokrati har stått ved lag gjennom 3 nasjonale valg og to lokalvalg i Zambia siden 1991.

Dog ser det ikke ut til at det formelle demokratiets framvekst har undergravet det autoritære og neopatrimonialistiske system. Det kan synes som om de formelle politiske institusjoner har gitt de klientelistiske bånd en ny innretning. Fortsatt er store deler av den gamle politiske elite deltakere i zambisk politikk, men gjerne i en ny partipolitisk drakt. Fortsatt er det slik at det er forskjellige spilleregler for politikere i posisjon og opposisjon, og fortsatt er det slik at regjeringsmedlemmer utnytter sine posisjoner til å tilføre seg resurser de ikke har krav på og opprettholder sine klientnettverk gjennom å videre føre disse ressursene. Det substansielle demokrati lider av disse fakta, og de formelle trekk ved demokratiet har for eksempel gjennom valg fått vanskelige levevilkår. Den individuelle politiske deltakelse formes også av et slikt system.

5.2 Individets politiske deltakelse

"The case of Zambia suggest that poor countries may transit to multi party democracy with limited levels of citizen involvement in formal processes. Even if regime transitions are driven by street demonstrations, they are not necessarily accompanied by high voter turnout, in founding elections or by subsequent involvement in the policy process" (Bratton 1999: 581).

Dette kapitlet har til nå handlet mye politiske institusjoners deltakelse i det zambiske systemet, samt politiske eliters manøvrering innenfor dette systemet. I denne delen ser vi litt mer på den

enkelte zambiers politiske deltakelse. Hvilken form for politisk deltakelse velger zambieren og i hvilken grad kan vi si de er aktive på denne fronten?

Hvordan kan vi i denne sammenhengen beskrive politisk deltakelse? En helt vanlig definisjon på politisk deltakelse, og som passer til vårt enkle formål, er

“those legal activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they make” (Verba, Nie og Kim 1978: 46)

Vi skal ikke trekke for raske konklusjoner om zambiernes politiske deltakelse bare ved å se på deres deltakelse i formelle politiske prosesser, og da i særdeleshet valg.

Vi skal se nærmere på den zambiske politiske deltakelse i lyset av et surveymateriale som i ledelse av Michael Bratton og Beatrice Liatto-Katundu (1994) ble samlet inn i 1993. På mange måter kom denne undersøkelsen som et resultat av i hvert fall to faktorer. For det første savnet de systematiske og teoretisk drevne undersøkelser som knyttet politisk deltakelse til institusjonelle former. For det andre var det påfallende lavere valgdeltakelse i Zambia sett i forhold til en del av de andre nye demokratiene i Afrika som hadde valg tidlig på 90-tallet som Angola, Burundi, Gabon, Mozambikk, Namibia, Seyschellene og Sør-Afrika (Bratton 1999: 549-450). Demokratier oppstår som regel som resultat av folkets krav for lenge etterlengtede rettigheter til å uttrykke seg, til å organisere seg og delta i politikk. Spesielt i Afrika og Øst-Europa oppstod regimeforandringene på 90-tallet som resultat av masseprotester, hevder Bratton. Derfor synes det litt rart at zambiere ikke i samme grad som de øvrige afrikanske land brukte stemmeseddelen.

Hvorfor hadde borgerne i Zambia latt denne sjansen til involvering i nasjonal politikk gått forbi? Var det kanskje slik at zambieres politiske deltakelse hadde en annen form?

Typer av individuell politisk deltakelse

Bratton og Liatto-Katundu valgte å dele den politiske deltakelse inn i flere forskjellige typer slik at materiale kunne settes opp mot teoretiske posisjoner. Samtidig brukte de også den politiske deltakelse som avhengig variabel og grupperte ulike uavhengige variabler som kunne forklare den politiske deltakelse. De undersøkte blant annet om sosiale bakgrunnsvariabler (utdanning

og familieøkonomi), politiske verdier og holdninger (interesse for politikk), men også institusjonelle forhold som om de hadde registrert seg som velgere, om de var medlem av en frivillig organisasjon og medlemskap i politisk parti, hadde betydning for deres deltakelse i politikk. Altså ser vi her at politiske institusjoner blir definert ved å se på dem fra et individ-nivå.

"Institutions are regarded here as citizen affiliation with organized bodies of formal rules. Citizens obtain institutional affiliations when they register as voters or when they join political parties or voluntary associations" (Bratton 1999:554)

Den vanlige måten å undersøke politisk deltakelse på er å sjekke: stemming, kampanjevirkosomhet, såkalt "collective action", kontakt med politiske organer eller enkeltaktører eller protester/demonstrasjoner. I tilfellet Zambia fungerte 3 av hoveddimensjonene, nemlig stemming, kontakter og protester godt. "Collective action" og kampanjevirkosomhet hang på mange måter sammen slik at man valgte å slå de sammen og lage en ny dimensjon som de kalte "communing" (Bratton 1999: 557-558).

Bratton(1999: 558) sier om *communing* at

"... discussions, meetings, and rallies in African culture are as much social occasions – where friends get together to enjoy each others company – as explicitly political events.

Denne formen for politisk deltakelse kan lett falle utenfor et mer vestlig, politisk deltakelsesmodell¹⁰.

Analysen – Politisk-institusjonelle forhold viktige

Selv om Bratton peker på de uformelle båndenes betydning og den lokale politiske deltakelse gjennom "communing", er formelle politisk-institusjonelle forhold viktige for utstrakt politisk deltakelse.

"Quite clearly, the role of political institutions lay at the heart of popular participation in the democratic process in Zambia" (Bratton 1999:577)

Bratton (1999: 550) mener at institusjonelle forhold har blitt undervurdert og feiltolket som forklaring på politisk deltakelse. Massepolitikk i nye demokratier er formet mest kraftfullt av tilgjengeligheten til politiske institusjoner som skaper kontaktpunkter mellom borgerne og samfunnet.

¹⁰ se også side 10 for kritisk innvending.

Ser vi på de uavhengige variablenes påvirkning ser vi den sosiale bakgrunnen har lite og si for den politiske interesse. Selv utdanningsvariabelen synes ikke å slå ut slik den gjør for store deler av den vestlige verdene, hvor høyt utdannede mennesker synes å stemme mer enn andre.

Det synes heller ikke som om holdningsvariablene påvirker deltakelsen i nevneverdig grad. Enkelte av holdningsvariablene som for eksempel tillitt til politikere korrelerte med kontakt med politikere, men disse korrelasjonene ble visket bort når de ble kontrollert for andre variabler i multivariate regresjoner. Spesielt en holdningsvariable slo dog ut også i de multivariate analysene og det var interesse for politikk. En særlig interesse for politikk førte gjerne til et sterke adferdsmessig politisk engasjement. Interessen for politikk var også i bivariate analyser positivt korrelerende med rural bosetting, alder og hankjønn.

Demokratiet trenger både institusjoner som gjennomfører valg, men også institusjoner som er med å lage kontaktpunkter mellom borgerne og staten.

Brattons undersøkelser (1999) sier at det er de politisk-institusjonelle relasjoner som enkeltindividene har som bestemmer i hvilken grad de er politisk aktive.

Ser vi på medlemskap i frivillige organisasjoner i stort som en generell, uavhengig variabel ser den ikke ut til å påvirke den politiske deltakelse. Dette kan forklares med at ca 4/5 av zambierne har et medlemskap i en frivillig organisasjon, og at disse organisasjonene er svært forskjellig innrettet. Ser vi på de ulike organisasjonene finner vi at medlemskap i en katolsk menighet, en industriarbeiderorganisasjon eller et jordbruks-kooperativ fører til sterkere politisk aktivitet (Bratton 1999: 569).

De politiske partiene finnes midt i kontaktpunktet mellom staten og borgerne. Derfor konstituerer de også et viktig slagfelt for demokratisk konsolidering i de nye demokratiene (Bratton 1999: i konklusjonen). Analyse materialet viser da også en tydelig sammenheng mellom partitilhørighet og politisk deltakelse i nasjonal politikk. Sammenhengene er sterke og det gjelder for alle typer av deltakelse, og det gjaldt uansett hvilke parti den enkelte tilhørte. I skyggen av disse fakta bør det nevnes at medlemskapsallene i partiene var relativt lave og at de har mistet organisatorisk styrke over tid (ibid 561 og 569-570). Selv om partiene som organisasjoner har blitt svekket over tid, har de fungert som mobiliseringsinstitusjoner for enkeltindivider som igjen har ledet til at

disse medlemmene har vært aktive politiske deltakere som velgere, protestanter eller kampanjedrivere. Det synes altså å være et synergisk forhold mellom politisk partiformasjon og borgernes deltakelse i politikk.

Surveyresultatene om Zambia forteller oss om at en rekke borgere prefererer til å utvikle personlige forhold til politiske representanter på lokalt nivå gjennom hva Bratton kaller "communing", for å utøve politisk innflytelse.

La meg før jeg går videre komme med noen kritiske bemerkninger om operasjonalisering av communion. Communion slik Bratton har definert det (se side 96) kan fort bli en svært romslig kategori hvor all småprat om politikk kan bli fanget inn. Slik kan man kritisk si at variabelen ble opprettet for å gi politisk deltakelse større forklaringskraft (slik communion er kategorisert). Variabelen kan også lage et komplisert skille mellom hva som kan sies å være en politisk kultur og hva som er politisk institusjonalisme.

For min egen del oppfatter jeg en sterk, politisk interesse hos zambiere, men som synes vanskelig å fange opp med tradisjonelle, institusjonelle, vestlige målestokker. I et fragmentert politisk landskap hvor så vel regjeringer, partier og politiske organisasjoner er omskiftelige og i kontinuerlig forandring synes den politiske debatten og være mer institusjonalisert (i den mening at den følger visse regulære mønstre som deltakerne er seg bevisste) i hva vi vil se på som private settinger, men hvor ulike politiske representanter deltar gjerne med flere roller. I en slik setting kan communion virke som en treffende variabel på politisk deltakelse.

Communion blir i mange tilfeller det praktiske alternativet til å avlegge stemme ved sporadiske valg. Dette leder meg over til et siste poeng i denne delen. I undersøkelsen ser vi at zambierne synes å tilnærme seg politikk fra et lokalt snarere enn et nasjonalt perspektiv. Det kunne jo være fristende å trekke slutninger basert på etnisk gruppetilhørighet her i og med at Zambia mer enn 70 språk og politikk sees på fra et lokalt perspektiv, men dette leder oss nok ikke nærmere noen gode svar. Nærmere kommer vi nok ved å undersøke gamle styringsbånd gjennom høvdingstyre, og de sosiale, økonomiske og politiske ringvirkninger en slik styringskultur førte og fører med seg. Selv om ikke høvdingene sitter med den makten og de ressurser de en gang

hadde, fungerer på mange måter høvdingstyret som et sosialt sikkerhetsnett, og ikke minst kan det se ut som om deres rituelle betydning er i ferd med og revitaliseres¹¹.

Vi skal merke oss at med zambiernes fokus mot lokal politikk og lokale institusjoner vil også høvdingene kunne ansvarliggjøres for politiske beslutninger de selv ikke er en del av. På den ene side kan ansvarliggjøring av lokale ledere føre til et sterkt engasjement fra de lokale innbyggerne noe som kan styrke et lokalt demokrati, men på den annen side er muligheten for å plassere ansvar på rett plass en forutsetning for et transparent demokrati.

Den individuelle politiske deltakelse på lokalt nivå slik den er skissert ovenfor opprettholder de gamle hierarkiske bånd i det uformelle lokale politiske system, og kan på mange måter hemme utviklingen av formelle demokratiske institusjoner så lenge denne deltakelsen ikke blir kanalisert mot de formelle institusjoner som er forankret i folkets vilje. Hvis denne lokale politiske deltakelse derimot blir fanget opp av et utbygd formelt apparat kan denne skape et fundament for en lokaldemokratisk utvikling, som er en forutsetning for demokratiet generelt sett. I neste kapittel skal vi altså se nærmere på i hvilken grad vi finner disse lokaldemokratiske institusjonene i Zambia, og eventuelt med hvilke ressurser de arbeider ut ifra.

Konklusjon

I perioden etter at NERP hadde blitt tilsidesatt ble det krevd økonomiske reformer og politisk liberalisering av en rekke businessmenn, fagforeningene og andre grupper som jobbet innenfor den sivile og politiske arena. Innen 18 måneder etter at NERP hadde blitt forkastet hadde parlamentet avvist konstitusjonelle tillegg som skulle styrke ett-partistaten, studentene hadde protestert mot de høye prisene på maismelet, flerpartitilhengerne hadde fått i gang store opptog, opposisjonelle hadde delvis forent sine krefter i en organisasjon som samlet massiv støtte og ikke minst hadde Kenneth Kaunda erklært at det skulle avholdes flerpartivalg. 31 oktober 1991 ble disse valgene avholdt, og det endte altså med et massiv støtte til Movement for Multiparty Democracy.

I søken etter forklaring på disse fenomenene har vi forsøkt å se den politiske transformasjonen i lys av sivil-samfunn-perspektiver som har blitt tegnet opp av blant annet Bratton og Panter Brick. Bratton har pekt på at ZCTU hadde som en stor institusjon en ledende rolle i denne

¹¹ Viktig poeng i kap 6 om Lokalt selvstyre og lokaldemokrati i Zambia

overgangen fra et system til et annet. Spørsmålet er om disse institusjonene, og det rommet disse var med å skape mellom stat og samfunn, var forutsetningen for de politiske omveltningene vi så i Zambia rundt 1990.

Følger vi Callaghys (1994) tanker om "old political logics" burde et dykk i den politiske historie være av betydning i søken etter svarene også i den nyere politiske utvikling.

Baylies og Sceftel (1992: 77) sier

"Underlying the Zambian post-colonial political process was the legacy of colonial exploitation – uneven development integration into the global economy through the production of a single export commodity, the domination of multinational mining corporation, and the singular exclusion of Zambians from social and economic resources".

Det tidligere kolonistyre ga fra seg et samfunn uten kontroll på kapital og kunnskap, og uten en borgerklasse og borgerskapets institusjoner noe som

"gave centrality to the role of the post-colonial state; access to its offices and its resources was the key feature of politics; competition for that access became bitter and all-consuming" (ibid 77).

Et slikt system gjorde medlemskapet i UNIP til en nødvendighet for politisk innflytelse, men i et samfunn preget av fattigdom og nød, som det zambiske samfunnet på 70 og 80-tallet, var dette eneste mulighet for sosial mobilitet.

1964-valget brakte Zambia inn i et pluralistisk politisk system med flerpartivalg. To konkurrerende partier kjempet om befolkningens gunst, men ved valget i 1964 vant UNIP 65 av de 75 setene i parlamentet og African National Congress (ANC) erobret kun 10 mandater og kun innflytelse i Southern Province og noen tilgrensende områder i Central Province (ibid 78). Sceftel og Baylies (1992) slår fast at i praksis var ett-partistaten nærmest allerede et faktum ved at UNIP hadde tilnærmet fullstendig makt i parlamentet og regjeringen. Konflikten i post-koloniale Zambia fantes altså ikke mellom partiene men innad i partiet UNIP.

Den klientilistiske politikken herjet UNIP.

"Party and government positions had constantly to be distributed among different groupings so as to produce the least possible dissatisfaction. Politicians constantly weighed and measured this distributions; just as their view of the centre came to depend on its capacity to reward them for their support, so their own influence depended on their ability to reward their own followers" (ibid 78)

Innføringen av Ett-partistaten i 1974 gav slett ikke noen slutt på "patronage politics", selv om den formelle partikonkurransen tok slutt. Den klientelistiske politikken fikk bare en mer sentralisert kontroll.

Det er i denne sammenheng vi skal merke oss fagforeningenes tilsynelatende uavhengighet. UNIP ville stadig inkorporere arbeiderne, og i særdeleshet gruvearbeiderne og ZCTUs ledere, i deres styringskomiteer, og på denne måten øve kontroll over det sivile samfunnet.

Chiluba og Zimba ville det annerledes, og i tråd med den økonomiske utviklingen fikk de vind i seilene til øve press på regjeringen.

Samtidig som dette trykket fra de frivillige organisasjonene og arbeiderforeningene økte, entret misfornøyde businessmenn banen, og dermed kunne man skape en slags symbiose av disse motbevegelsene. Da gjennomføringsfasen av det politiske skiftet var i gang ble NGOs skjøvet på gangen og utallige businessmenn tok posisjonene i den opposisjonelle bevegelsen som skulle bli MMD.

I denne maktforskyvningen i den opposisjonelle bevegelsen var det Chiluba og Zimba skiftet politiske standpunkter for å tekkes businessmennene og entre den politiske maktsfære. "Chiluba var ikke til å kjenne igjen før og etter det politiske skifte rundt 1990. Han var en ny mann", sier tidligere ZCTU-ansatte Robinson Sikazwe (Intervju i Lusaka feb 2002).

Chiluba hadde gått fra å støtte UNIPs NERP til å omfavne markedsliberal økonomisk politikk og binde seg til nye strukturtilpasningsprogrammer bare i løpet av noen måneder.

Det er altså en rekke faktorer vi må ta i betraktning nå vi skal beskrive den politiske prosessen i Zambia rundt 1990 i henhold til den politiske deltakelse. Summeringsvis vil jeg trekke fram 4 hovedkonklusjoner.

- 1) De største interesseorganisasjonene og spesielt ZCTU spilte en vesentlig rolle i initieringsfasen til den politiske omveltningen som fant sted tidlig på 90-tallet. Først og fremst lagde ZCTU politisk støy gjennom å påpeke de rettighetsbrudd som regjeringen påførte sine borgere. Dessuten fungerte ZCTU som en motor i den opposisjonelle tankegang om endring i det politiske og økonomiske system. ZCTUs ledere fra slutten av 70-tallet og gjennom hele 80-tallet Chiluba og Zimba må også sees som kraftfulle enkeltindivider som var med å bære ZCTU fram gjennom denne perioden.

Fagbevegelsen i Zambia har blitt sett på som spesielt sterke i en afrikansk setting, mye

på grunn av dette vitale lederskapet. Zambias økonomiske situasjon gjennom 70 og 80-tallet var selvfølgelig også med på å bygge oppunder en alternativ politikk, da stadig fallende økonomiske kurver gjorde regjerings tillitt og legitimitet tynnslett.

- 2) Fagbevegelsens påvirkningskraft syntes å bli desimert straks gjennomføringsfasen var i gang. Borte var ZCTUs politiske agenda rent bort sett fra målet om flerparti-styre. Chiluba og Zimba ble trukket inn i businessmennesenes agenda, og etter kun måneders forhandlinger kom Chiluba ut som MMDs nye leder med økonomisk liberalisering som et uttalt mål, stikk i strid med ZCTUs (og Chilubas) gamle politiske agenda. ZCTUs forsøk på samarbeid med den nye MMD-regjeringen etter 91-valget strandet etter flere år hvor fagforeningen følte seg neglisjert av regjeringen. Da heller ikke enkeltforbundene innenfor ZCTU så seg tjent med den politikken ZCTU førte forsvant medlemsmassen, den politiske legitimitet og de ressurser engang ZCTU hadde. Selv om fagforeningen var en viktig faktor i initieringen av det politiske regimeskiftet har aldri de ikke-statlige organisasjonene hatt en uavhengig og stabil relasjon til den sittende regjering over tid, og de har dermed heller ikke vært i stand til å være et bærende korreks overfor sittende regjeringer.
- 3) De neopatrimoniale kjennetegn ved en stat har stor utbredelse. Businessmennesenes hierarkiske kjeder av lojale klienter har blitt tatt med inn i regjeringskontorene. Korrupsjonen skjer i stort omfang, utnevnelser av ministre skjer etter personlige preferanser og vennskap, og utnevnelser av byråkratiske posisjoner skjer gjerne langs familiære bånd eller til og med etter lokal forankring og ikke etter meritokratiets prinsipper. UNIPs ekspanderende statsforvaltning fortsetter, men infrastrukturene kan sies å være i forandring. Flerpartidemokratiet gjør at betaling for stemmer, tilbud om ministerposisjoner og utvisning av parlamentet er virkemidler som er tatt mer i bruk. Folkets og de internasjonale donorenes krav om demokrati gjennom valg og formelle demokratiske institusjoner har ført til at stemmer har blitt et mål på regjeringens legitimitet. Dermed har de formelle institusjonene blitt et viktig mål for regjeringene selv om veien fram synes å være fylt med bestikkelser og vikarierende motiver.
- 4) Den individuelle politiske deltakelsen i formelle politiske prosesser synes lav både i nasjonale og lokale valg. Det er mange grunner til dette, men de viktigste kan synes å være svært dårlig administrert velgerregistrering, dårlig administrering av valg i enkelte

distrikter, dårlig tilgjengelighet for velgerne (antall valglokaler, tid på året osv), men også en apati og sterk misnøye hos velgerne som kan skyldes at det synes vanskelig å se resultater av den politikk som føres, og/eller at de ikke ser et godt styringsalternativ som kan lede velgerne ut av den fattigdom de lever i. Videre synes også den politiske deltakelsen i ulike typer av organisasjoner å være lav. Dog er zambieren generelt sett medlem av flere organisasjoner som kirken eller et landbrukskooperativ eller lignende. Likevel ser det ikke ut som medlemskapet i seg selv gjør at deltakelsen i politikk øker hvis vi ser bort i fra medlemskap i et politisk parti som gjør aktiviteten langt større. Medlemskapet i et politisk parti er i dag relativt lite og er synkende. Medlemskapet i et politisk parti er ikke lenger så sterkt knyttet til sosial mobilitet som under UNIP, da partiet også var mye sterkere på lokalt plan. På et område er likevel den politiske deltakelsen høy eller svært høy og det er deltakelse i politiske samtaler på lokalt nivå enten i grupper eller i direkte kontakt med den lokale leder. Dette kan i stor grad skyldes at zambierne synes å observere politikk mer fra et lokalt enn et sentralt perspektiv. Denne deltakelsen ser dog i dag mer ut til å styrke lokale uformelle politiske lojalitetsbånd enn å styrke lokaldemokratiske institusjoner.

Kapittel 6: Lokalt selvstyre og lokaldemokrati i Zambia

I løpet av dette kapitlet skal vi se på en rekke temaer som berører lokalt selvstyre, lokaldemokrati og desentralisering. Vi skal behandle så vel formelle strukturer så vel som de mer uformelle tradisjonelle lokale styringsformer. Det er først når vi ser på begge systemene i interaksjon med hverandre at vi får et godt bilde av lokale styringsformer i Afrika.

Vi skal gjennom kapitlet prøve å gi svar på to hovedspørsmål:

Hva slags utbygde formelle strukturer for lokaldemokrati og desentralisering finnes i Zambia, og i hvilken grad er disse strukturene til hjelp for et substansielt demokrati?

Synes Mahmood Mamdanis (1996) modell om at dagens lokaldemokratiske styring i afrikanske stater er et resultat av politisk-institusjonell arv fra kolonitiden, å passe på Zambia? Lever den indirekte styringen fortsatt gjennom desentralisert despotisme i det rurale Zambia?

Min tese vil være at det går an å identifisere formelle strukturer for lokaldemokrati og desentralisering i Zambia, men lokaldemokratiet holdes i tømme og svekkes av en nedarvet despotisk desentralisering og neopatrimoniale nettverk.

I løpet av dette kapitlet vil jeg først beskrive oppbyggingen av de formelle myndighetsstrukturer i det ulike distriktene i Zambia, med vekt på å finne institusjonell oppbygging som kan si noe om maktforhold mellom sentrale og lokale myndigheter. Blant annet vil det bli lagt vekt på utviklingen av det institusjonelle apparatet etter 1991, og i særdeleshet utviklingen av District Administrator (District Commissioner¹²) og District Development Co-ordinating Committee. Jeg vil se nærmere på hvilke utfordringer og problemer som de lokale myndighetene står overfor. I den andre delen av kapitlet vil jeg se på spørsmålet om høvdingmakten er i ferd med å bli en politisk maktfaktor igjen i Zambia, og i tilfelle på hvilken måte?

De formelle strukturer for de lokale myndigheter

For å få et innblikk i hvordan det politiske landskap i det "lokale Zambia" ser ut, vil jeg nå gi en oversikt over de politiske institusjoner som ligger til grunn regulert av ulike lover. Likevel er det viktig allerede nå å ha klart for seg at det gjerne finnes en diskrepans mellom lovregulert

¹² Navnebytte til District Commissioner i 2004. Se senere i kapitlet

institusjonell oppbygging og i hvilken grad de ulike institusjoner er utbygd, og i hvilken grad de er tilført ressurser, slik at de kan utføre de arbeidsoppgaver de er tiltenkt.

Det lokaldemokratiske systemet i Zambia ble i 90-årene regulert av "The Local Government Act" fra 1991 (Act 22 fra 1991) i tillegg til Act 19 fra 1992, Act 30 fra 1993 og Act 30 fra 1995, med noen tillegg fra 1996 konstitusjonen.

Det lokale systemet kan sies å bygge på to ulike pilarer. En nedenfra og opp som involverer lokalvalgene hvor det blir valgt representanter til The District Council, og en ovenfra og ned, med lokale ministerkontorer som rapporterer sin drift til regjeringen i Lusaka hvor de har fått sine retningslinjer fra. Brytningen mellom disse pilarene kan fortelle oss om den reelle maktfordeling og lokaldemokratiets vilkår i Zambia. Dette kommer vi tilbake til.

I 1991 kom det altså et nytt regelverk for lokal styring i Zambia kalt Local Government Act. Dette regelverket fjernet det regjeringsstyrte desentraliserte systemet, og erstattet det med et regelverk sterkere knyttet til ideen om lokaldemokrati. Dette systemet bygget videre på det systemet som ble innført etter frigjøringen i 1964, og som varte fram til ettpartistaten kom i 1972.

Fortsatt kan vi si at det finnes flere styringsnivåer i Zambia. Et nasjonalt nivå, et provinsielt nivå og et distriktsnivå. Innenfor hvert av disse nivåene finnes det ulike ordninger eller grener. Jeg vil rette fokus mot det mest lokale nivå, nemlig distriktsnivået. Det er her lokalvalgte myndigheter og regjeringens desentraliserte apparat (Line Ministries) møtes. Det provinsielle nivået gjennom for eksempel Provincial Development Coordinating Committee (PDCC) kan på mange måter sies å være inaktivt på det politiske plan, men på lokalt nivå finnes det altså en større friksjon som leder min inntresse dit.

De tre nye styringsinstrumentene i distriktene som kom på banen ved The Local Government Act i 1991 (og som fortsatt gjelder)

1) Byrådet (City Councils), 2) Kommunerådet (Municipal Councils), 3) Distriktsrådet (District Councils)

Disse kan sies å være ulike grener av distriktsstyret. Zambia består i dag av 4 byråd, 12

kommunalråd og 56 distriktsråd som til sammen utgjør 72 råd som er det samme antall som det er distrikter i Zambia. Disse rådene består altså av representanter som er valgt ut av såkalte Wards. Hvert distrikt består av ulike wards, og det velges en representant fra hver ward. De ulike Councillors, som representantene kalles, blir valgt med hjemmel i Local Government Elections Act No 21 of 1991.

FODEP (Foundation for Democratic Process, 1999) har definert 5 ulike prinsipper for ideell lokal styring. De samme prinsippene kan sies å ha vært grunnlaget for oppbyggingen av The Local Government Act 1991

- Lokal styret er en agent av sentralregjeringen. Dette er basert på at hvert land er en nasjon og har en regjering som har den siste autoritet, men ulike samfunn i ulike lokaliteter med forskjellige karakteristika har forskjellige behov. Derfor skal sentralregjeringen utpeke en lokal basert agent for å imøtekomme disse behovene.
- Lokalstyret er "creatures of the law". De kan kun utøve makt innenfor de rammer loven sier.
- Lokalstyret skal være gjenstand for valg. Representantene skal utpekes gjennom valg til å representere folkets interesser i det gitte distrikt. Alle innenfor det gitte området har rett til å stemme og stille som kandidat ved valget.
- Lokalstyret er først og fremst en metode for å gi innbyggerne de offentlige tjenester de har krav på.
- Lokal styring må operere på basis av et partnerskap mellom de politisk valgte representanter og deres byråkrater. De offentlige tjenestemennene eller tjenestekvinnene må akseptere politikernes rolle som givere av retningslinjer. På den annen side må også politikerne akseptere byråkratenes rolle som deres rådgivere på ulike felt som avgjør opptegningen av retningslinjene.

Hvilke konkrete ordninger skal så se til at disse prinsippene blir fulgt opp?

Administrative posisjoner i distriktene

Organiseringen av den sentralstyrte administrasjonen på distriktsnivået vil omfatte; Distriktskommisjonærens kontor, Regjeringens lokale departementer, Semi-autonome institusjoner, Sentralstyrte lokale kontorer, Distriktskommisjonæren (DC) og District Development Coordinating Committees (DDCC) Det finnes altså en rekke ulike offentlige kontorer i distriktene, men av mer praktisk politisk betydning er DDCC og DC. Jeg vil her nøye meg med deres formelle posisjon i systemet, for så å komme tilbake til deres politiske betydning senere.

Distriktsadministrator (DA) eller Distriktskommisjonær (DC)

Distriktsadministratoren ble etablert i 1998 for å koordinere sentralregjeringens funksjoner og utviklingsaktiviteter, og harmonisere disse funksjonene med det lokale styrets programmer, og

derved sikre effektiv implementering av utviklingsprogrammer i distriktene.

Distriktsadministratoren er et godt eksempel på balansegangen mellom lokalt selvstyre og lokaldemokrati versus sentralstyring. La oss derfor se nærmere på Distriktsadministratorens arbeidsoppgaver (gjengitt i FODEP Resource Manual 1999: s. 24. OBS denne utgave noe forkortet):

- Koordinere det daglige administrative arbeid og mobilisere til effektiv implementering av regjeringsprogrammer for distriktene.
- Harmonisere de lokale og sentrale programmer
- Tolke og gjengi regjeringsprogrammene slik at de er forståelig for folk i distriktene
- Overvåke implementeringen av programmene
- Sikre samarbeid mellom Forsvars myndigheter og de myndigheter som er ansvarlige for opprettholdelse av lov og orden slik at de fremmer sikkerhet for distriktene og gjensidig respekt og samarbeid mellom disse instanser og borgerne.
- Koordinere saker som er tilknyttet tradisjonelle ledere, som landsbyregistrering, for å få med disse lederne i utviklingsarbeidet
- Lede møtene i District Development Co-ordinating Committee (DDCC)
- Koordinere det administrative arbeidet knyttet til semi-autonome institusjoner som helse og utdannings-styrene.
- Ansvarlig for de funksjoner hvor det ikke finnes departementer som representerer sentralstyret i distriktene

Etter vedvarende trykk fra spesielt donorer om den svært uheldige posisjonen DA hadde fått i det politiske livet, valgte MMD regjeringen fra 2004 og reorganisere eller snarere bytte navn på denne administrative posisjonen til District Commissioner. Dette vakte stort sett bare harme av observatører da det kun ble sett på som et overfladisk grep til å opprettholde et godt forhold til donorene (Chikwanka 2004)

District Development Co-ordinating Committee (DDCC)

DDCC er i et historisk perspektiv en ganske ny institusjonell faktor i det lokale styringssystem. Denne komiteen som ble etablert i 1995, fungerer som et bindeledd mellom det statlige administrative apparat på distriktsnivå og det folkevalgte Distriktsrådet.

Først og fremst er medlemskapet i komiteen viktig. Dette innehar først og fremst Leder for de ulike Line Departments i distriktene, Distriktrådets sekretær, representanter fra ulike NGOs og såkalte Provincial planners i tillegg til noen spesielt utvalgte borgere. DDCCs funksjoner er å skape et forum for dialog og samarbeid mellom de ulike partene i distriktene for å fremme utvikling. DDCC gjennomgår ulike planer for distriktsutvikling som de mottar fra ulike kontorer og etater i distriktet. Komiteen produserer så distriktsutviklingsprogrammer hvor den foreslår

hvordan de opprinnelige planene bør implementeres. Den følger også opp denne implementeringen mer i detalj, og driver evaluering av prosjektene slik at de kan endres underveis, og for at de skal ha et godt grunnlag for å lage nye planer.

DDCC skal også koordinere de donorfinsanser og den nasjonale økonomiske og tekniske støtte distriktene mottar, samt oppdatere seg på den siste utviklingen hva gjelder finansene. Komiteen har også som ansvar å sikre etablering og oppdatering av gode informasjonssystemer som er nødvendig for å følge implementeringen av de ulike utviklingsprosjektene, og for å følge opp distriktenes finanser.

Som nevnt tidligere har vi altså to grunnleggende strukturer i det zambiske lokalstyret.

Den første innebærer at representanter blir valgt til Distriktsrådet fra de ulike Wards. Deres virke er regulert av Lokal Government Act og de blir overvåket i sitt arbeid av Ministry of Local Government and Housing. Den andre delen er altså Regjeringens lokalkontorer, altså en form for desentralisering, men uten noen form for lokaldemokratisk forankring. Disse lokalkontorene rapporterer til sine departementer i Lusaka, men gjennom det provinsielle nivået (Provincial Permanent Secretary (PPS)). Unntaket er utdannings- og helseinstitusjonene som rapporterer direkte til departementene i Lusaka.

For ordens skyld kan vi legge til at på mange måter speiler de institusjonelle arrangement i distriktene og provinsene hverandre, hvor det nok er grunnlag for å hevde at det er mer politisk kamp på det lokale plan enn på det provinsielle.

Lokalstyrets historiske forandringer etter 1991

Som nevnt ovenfor kom Local Government Act på beina i 1991. Dette var en lov som fjernet mye av systemet tilpasset Ett-parti-styret innført av Kenneth Kaunda, og mye av det gamle tankegods fra den første republikk gjenoppstod. Politiske partistrukturer ble separert fra Distriktsrådene, lokalvalg ble gjeninnført, distriktsrådene fikk igjen velge sine egne ordførere ut ifra de valgte representanter, de sentralt utnevnte District Governors ble fjernet og Distriktsrådene fikk ansette og avsette sitt eget administrative personale (Chaponda i Braathen 2002: 33).

Ser vi mer på de store linjene oppdager vi at denne reformen først og fremst endrer forholdene på lokalt nivå, og har lite med desentralisering å gjøre. Faktisk kan det virke som Distriktsrådene

ble sittende igjen mer maktesløse etter reformen, da de på mange måter mistet kontakten med de sentrale myndighetene.

For det andre kan det synes som om dette var en konservativ reform, da denne på en måte gjentok historien fra 1964-1972. Det gamle systemet var bygget på den britiske Westminster-modellen med flertallsvalg i en-mannskretser og på en territoriell deling etter kolonimønster. Disse distriktsdelingene var gjerne tilpasset britiske styringsmønstre og informasjonsveier. Altså kan man se på 91-reformen som lite utviklende i forhold til lokale behov.

For det tredje mistet den lokalpolitiske arenaen en del kraft etter lokalvalget i 92.

Sentralpolitikkerne satte teknokrater på jobben og prioriterte andre oppgaver, mens utenlandske donorer nå sto for den lokalpolitiske finansiering.

Hvis man i det hele tatt skal snakke meningsfullt om desentralisering, var det kun på administrativt nivå. Noen mindre deler med beslutningsmakt ble overført til lokale offentlige tjenestemenn (ibid s.34).

For å bøte på disse problemene som oppstod med LDA-91 skapte myndighetene et nytt program nemlig Public Service Reform Programme (PRSP) i 1993. Dette skulle bedre kvaliteten på offentlige tjenester i Zambia. De 3 viktigste poengene var

- a) å bedre Regjeringens kapasitet til å analysere og implementere nasjonale retningslinjer og kunne utrette sine funksjoner på en bedre måte
- b) å bedre offentlig økonomisk politikk slik at man fikk større økonomisk stabilitet
- c) å utføre de offentlige tjenestene på en mer effektiv måte, og respondere bedre på befolkningens behov

(ibid s.34-35)

I tillegg skulle PRSP fremme desentralisering og styrking av lokalstyret.

I 1995 kom Cabinet Office Circular nr 1. Gjennom denne ble de såkalte District Development Coordination Committees etablert. Dette var en slags samkjøring av ovenfra-og-ned-systemet og bottom-up systemet. Dette var en komité som samkjørte regjeringens politikk med de lokalt valgte representanters politikk, så denne komiteen bestod altså av representanter fra Line Ministries, ulike offentlige kontorer og Distriktsrådene.

DDCC har som vi så over et svært bredt mandat som i flere tilfeller kan synes overlappende med Distriktsrådene. DDCCs makt har da også syntes noe skiftende, men rådet har i de senere år blitt gjort mer kraftfullt gjennom at Distrikts Administratoren har blitt dens leder, noe som har gjort at ressursene i større grad har blitt styrt hit fra sentralt hold.

I hovedsak ser det ut som om regjeringen hele tiden har begrenset lokalstyrets rammevilkår. For det første har det skjedd noen justeringer av 91-loven. For eksempel ble muligheten for den sentralt utpekte ministeren for hvert departement til å gå inn å regulere distriktenes finansielle styring utvidet samtidig som de lokale budsjettene måtte godtas av den samme minister. Ministeren fikk også et mandat til å stå for salg av distriktenes landområder og bygningsmasse til den prisen ministeren mente var rimelig. I tillegg til dette fikk ministeren muligheten til å innsette en offentlig tjenestemann som kan administrere Distriktsrådet, utvise rådsmedlemmer og til og med oppløse Distriktsrådet når han/hun finner det nødvendig, eller når Distriktsrådet ikke er i stand til å utføre sine oppgaver

For det andre har plattformen for de ulike arbeidsoppgavene distriktene var tiltenkt gradvis blitt uthullet gjennom nye retningslinjer og nye lover diktert fra sentralt hold, slik at de allerede sparsomme ressursene har forsvunnet ut av rådene og inn i nye komiteer, samt at jurisdiksjonen for Distriktsrådene stadig blir mer begrenset.

For det tredje har den økonomiske situasjonen for distriktsrådene gått fra å være ille til verre. Det er spesielt inntektsgrunnlaget som svikter på bakgrunn av regelendringer. Først måtte alle tjenestemenn som hadde vært i tjenesten mer enn 22 år si opp (Super Annuation Act, 1992), deretter forsvant en relativ stor inntektspost ved at en eiendomskatt ble gjort gjenstand for en rekke unntak (Rating Act, 1997). I tillegg ble skattenivået senket (Personnal Levy Act, 1994). Videre ble all støtte til lokale myndigheter fjernet i 92-budsjettet, samt at sentralt utpekte aktører solgte en rekke distriktseide hus til svært lave priser, slik at distriktene mistet viktige inntekter. I 1995 ble det utviklet flere distriktsfond for å bedre det lokale styringsapparatet. Problemet lå i at disse fondene (Constituence Development og Youth Prosjekt Funds) ble kontrollert av ministere, og senere har Distriktadministratoren/Distriktskommisjonæren overtatt styringa, selv om det faktisk er distriktene som står for finansiering av fondsadministrasjonen (Crook og Manor 2001: 28).

Nok en gang var dette et tiltak som styrket sentralstyringene, snarere enn å styrke det lokale styringsapparatet.

Problemene og utfordringene

"The Local Government Act gives District Council the right to run just about everything, but in practice they hardly do nothing", Senior civil servant (Crook og Manor 2001:15)

Det finnes ulike problemer lokaldemokratiet står ovenfor. Jeg velger her å dele de inn i to hovedkategorier, nemlig de finansielle problemene og de politiske problemene. Enkelte vil nok her sjalte ut for eksempel de administrative problemene i en egen bolk, men som oftest synes de mer som et biprodukt av grunnleggende økonomiske rammebetingelser eller politiske beslutninger, så jeg velger å inkorporere disse i de gitte bolkene.

Finansielle problemer

De finansielle ressursene som de lokale myndigheter har til rådighet er ekstremt begrenset, og har vært minskende i løp av de siste 10 åra (Crook og Manor 2001). Enkelte viser til tall som sier at de lokale myndigheters inntekter har minsket med 36,3 % fra 1994 til 1997 (Saasa i Crook og Manor 2001: 16). En annen måte å vise de lokale myndigheters finansielle begrensninger i forhold til de sentrale myndigheter er å se på hvor stor andel av de offentlige utgiftene som går med til å bedre lokal styringsevne. Zambia har stått fast på ca 3 % siden midten av 90-tallet, mens andelen av BNP for samme periode sank fra 1 % til 0,5 %. Sammenlignet med utviklingsland og for ikke å snakke om vestlige land, ser vi at dette lokale "forbruket" er svært lavt. I u-land er de gjennomsnittlige utgiftene på lokale myndigheter som andel av de offentlige utgifter på ca 15 %, mens tilsvarende tall for i-landene er 32 % (Bahl og Linn i Crook og Manor 2001: 17).

Crook og Manor (2001: 17) skisserer 3 forskjellige hovedgrunner til den økende finansielle krisen for de lokale myndigheter

For det første har sentralregjeringen dratt tilbake en del av sine midler, og derved blir de lokale styringsevnen svekket. I 1987 gikk 34 % av de offentlige utgiftene til lokale myndigheter, mens i 1994 6,7 % og i 1997 3,4%. Svært lite av de inntektene som de lokale myndighetene har, kommer altså fra sentrale overføringer. Dette er svært uvanlig sett i forhold til andre u-land, hvor dette gjerne er den største inntektskilden.

For det andre har finansmakt og ulike inntektskilder blitt overført fra de lokale til de sentrale myndigheter. For eksempel ble en lisens på motorisert fartøy og en ølskatt(!) som hadde gitt

betydelige inntekter overtatt av sentrale myndigheter, samt at de lokale myndigheter ble nektet inntekter ved salg av såkalte Council Housing (kommunale boliger). De er nå nødt til å skaffe inntekter først og fremst fra lokale skatter og ulike bruksavgifter.

For det tredje er det ikke kapasitet i det lokale styret til å kunne realisere sine faktiske inntekspotensial. Den lokale administrasjon har vært svært lite effektiv grunnet blant annet dårlig utdannet personell som er dårlig motivert for å utføre sitt arbeid. Denne manglende motivasjonen har gjerne sitt grunnlag i uteblitt lønn i lengre perioder, ja til og med år. Dette fører blant annet til at utdannet personell "flykter", og man står igjen med de som ikke tar sjansen på flukt eller som ikke har muligheten i det hele tatt. Denne arbeidskraften samt dårlig organisering og få midler, gjør at man har vanskelig for å utnytte sitt fulle inntekspotensial. Et estimat tilsier at de ulike rådene kan øke sine inntekter med 100 % bare ved å samle inn de eksisterende skatter (Saasa 1999 i Crook og Manor 2001: 19-20).

Politiske problemer

De uttalte desentraliseringsvisjonene har vært motarbeidet gjennom ulike vedtak fattet av regjeringen. For eksempel ble veibygging resentralisert, samt at funksjoner innenfor helse, utdanning, vannforsyning og jordbruk har blitt et mer sentralt anliggende (Crook og Manor 2001). Videre har lokale myndigheters autonomi blitt begrenset gjennom sentral inngripen i skattespørsmål og budsjett, og ikke minst gjennom utnevnelsen av Distriktsadministratoren i 1998, som har sin lojalitet knyttet til regjeringen, mer enn de lokale folkegrupper. Opprettelsen av Distriktsadministratoren har vært et tilbakevendende tema blant ulike parlamentsmedlemmer og andre som er opptatt av Zambias politiske utvikling. Rett etter valget i 2001 rykket opposisjonsmedlem Austin Liato fra United Party for National Development ut og forlangte at den nye presidenten Levy Mwanawasa straks skulle avvikle Distriktsadministratorens kontor. Han sa at denne stillingen ble opprettet av en mann, nemlig den tidligere presidenten Fredric Chiluba. Dette skjedde ikke for bedre nasjonens beste, men kun for å tilfredsstille hans "insatiable appetite for an endless stay in power through the third term". Altså så Liato opprettelsen av Distriktsadministratoren kun som et ledd i Chilubas kamp for å trosse grunnloven, og for å bli valgt for en tredje presidentperiode (The Post 1/3-02) Fred M'membe som er redaktør av den uavhengige avisen The Post sa at Distriktsadministratoren ble opprettet for å styrke MMDs posisjon. Det er ingen tilfeldighet at så

og si alle Distriktsadministratorene er medlem av og MMD, og disse har ingen respekt for ministere pekt ut fra andre partier eller erfarne byråkrater. I teorien skal DA være en embetsmannsstilling som ikke skal drive med partipolitikk, men ingen av MMD-medlemmene som fikk denne posisjonen har sagt opp sine partiverv. M`membe sa i 2002 at den eneste fornuftige løsningen på dette er å avvikle hele DA ordningen og sende Distriktsadministratorene tilbake til sine MMD-posisjoner. Veldig få av disse er faktisk kvalifiserte for en seniorposisjon i byråkratiet. M`membe hevdet også at DA-posisjonen er svært lite likt av det zambiske folk. Posisjonen er kun forbundet med Chilubas korrupte politikk, men han understreker at det lokalpolitiske systemet må reformeres for å forbedre effektiv styring og sterkere lokal styring (Editorial Comment i The Post Nr 1974 2002).

Dette er altså en posisjon som donorene i stor grad sa seg enig, og presset på for å reformere institusjonen, noe som altså ledet til noe som kun ser ut som en navneendring fra 2004.

Et annet problem har vært den ustabile situasjonen de ulike Line Ministries befinner seg i. Først og fremst gjelder dette omrokking av personell styrt fra sentralt hold. Dette skjer svært uregelmessig, og er en hindring for kontinuitet i arbeidet, og det fører til at personellet ikke bygger sine avgjørelser på den detaljerte kunnskap de bærer med seg i kraft av sin erfaring på området. Ved ministerskifter er det også svært vanlig at alle komiteer utpekt av Line Ministries blir rekonstituert. Dette har noe av den samme effekten som personalsituasjonen skissert over, og fører ofte til dårligere standard på tjenestene.

En annen løsning som har vært prøvd er å overføre enkelte tjenester til NGOs. Dette har vist seg å fungere svært dårlig fordi NGOs ikke har hatt de nødvendige finansielle midlene til å gjennomføre de nødvendige tiltak. Dette har blant annet skjedd ved at District Health Boards har gitt ansvar til NGO-sykehus. Dette har skadet deler av helsetjenestene.

Jeg bør også nevne at store problemer har oppstått som resultat av at nye lover har blitt ignorert, eller har vært så tvetydige at de ikke har blitt implementert i den lokale politikken.

Aktiv deltakelse av de lokale samfunnene i planlegging og implementering er nødvendig, men det er også viktig for å oppnå de satte mål at det finnes en omfattende støtte fra den sentrale regjeringen. Denne støtten og oppbygging av ulike instanser er i dag ikke på plass (CDD Mid Term report: s.45). Oppbyggingen av slike instanser har vært skjøvet framover i tid, slik at kun deler av dette instrumentelle apparatet har sett dagens lys. Dette har igjen ført til at de faktisk eksisterende institusjoner i flere tilfeller jobber motsigelsesfullt med tanke på en videre

desentralisering og demokratisering. Ulike distriktsråd og Line Ministries mangler klare retningslinjer om hvordan de skal harmonisere ulike servicetilbud som de har til de samme gruppene. Manglende institusjonell avklaring fører med seg usikkerhet, misforståelser og konflikter som hemmer utviklingsprogrammernes implementering.

Regjering sier de er klar over disse problemene og at det finnes en sterk politisk vilje til å ta disse utfordringene, men det kan se ut som om ord her ikke henger sammen med handling (CDD Mid Term report: s 46). Regjeringens økonomiske tilskudd har minsket, den politiske intervensjonen fra sentralt hold på rådsoppgaver har fortsatt, og det foregår også en manipulering med de lokale politikeres verdier i politisk øyemed. Ingenting har skjedd for å bedre rådernes gjeldsbyrde, og alt dette fører med seg at disse rådene ikke er i stand til å utføre sin jobb med å koordinere utviklingsprogrammene.

Det finnes en del erfaringer donorer har fått ut av lokaldemokratiprogrammer som det for eksempel det norske Cooperation for District Development (CDD), det tyske District Development Program (DDP) og det FN (UNCDF 2000) -støttede District Development Planning and Implementation (DDPI). Erfaringene med å utvikle lokaldemokratiprogrammer har vært svært blandede. Enkelte av prosjektene synes å ha fungert svært godt i hvert fall på lokalt plan, som for eksempel et av CDD-prosjektene som foregikk i Luwingu, mens i andre deler av CDD-prosjektet som i Kaputa, synes ikke prosjektet å ha skapt en direkte bevegelse mot lokaldemokrati (CDD Mid Term Report 1999: 32 og Braathen 2002B: 6).

For min oppgave er ikke det viktigste hvordan de ulike donorprogrammene har virket, men hva forteller programmene meg om de lokale strukturers oppbygging og funksjoner.

Et gjennomgående tema synes å være mangel på lokale institusjoner som tar seg av lokaldemokratispørsmål, og ikke minst klager donorene på mangel på integrering og koordinering med institusjoner som bedriver denne form for implementering (Mwimba 2002:14).

I tillegg til manglende institusjoner mangler "good management culture" i de rådende institusjoner, og det er mangelfull interaksjon mellom lokalpolitiske institusjoner, og mellom sentrale og lokale myndigheter (CDD Mid Term Report 1999: 26 og 33).

Lokal styring i utvikling; - Høvdingmakten revitaliseres

"The existence of a power vacuum has tempted (and continues to tempt) new political actors to enter the political arena" (Gould 1998: 1)

Jeremy Gould beskriver fasen etter 1991-valget som et maktvakuum. UNIP og Kaunda hadde tredd tilbake fra sitt mer eller mindre totalitære styre, og MMD med Chiluba hadde entret The Statehouse.

Gjennom 27 år med UNIP -styre hadde partiet bygget opp et stort lokalapparat som drev igjennom UNIP-politikk på lokalt nivå. UNIP hadde sine horder av lokale støttespillere, generert gjennom grasrota av partiet, som så til at politiske vedtak ble fulgt opp gjennom alle instanser på distrikts og provinsnivå. UNIPs autoritet var basert på

"...sophisticated mechanisms of clientelism defined as the exchange of (material) rewards for political loyalty. The UNIP regime evoked a loyalty grounded in both coercion and compliance" (Gould 1998:5)

MMD hadde aldri sjansen til å opprette samme hegemoni som UNIP hadde. Først og fremst har strukturaltilpasningsprogrammene sterkt forandret statens rolle i økonomien. Privatiseringen og markedliberaliseringen har gjort at statens direkte kontroll over den nasjonale økonomi er sterkt svekket. Videre vil nok enkelte hevde (som for eksempel Gould 1998 og Mkandawire 1999) at donorones rolle har blitt mer aggressiv i politisk retning, og at de nå stiller politiske krav (policy conditionalities) for å opprettholde sin økonomiske støtte. De politiske kravene har også vært rettet mer og mer mot desentralisering og lokaldemokrati enn tidligere.

Fattigdomsspørsmål har også gjort at donorer velger å fokusere på sosiale tiltak i en lokal kontekst. Lokalpolitikk utøvet av regjeringen må derfor også sees som et resultat av donorenes press.

Generelt sett kan vi slå fast at de ulike distriktsrådene lider av kronisk ressurs- og kapasitetsmangel og at de spiller en minimal rolle i utforming av lokal politikk og administrasjon, og at regjeringenes motiver for drive desentralisering er mindre klare (Gould 1998: 8). De tiltak vi har sett på tidligere i kapitlet for å endre lokaldemokratiske institusjoner til mer effektive organer har like fullt vært sentrale styringsredskaper, som noe annet.

Det er altså i dette vakuum av et maktskifte og politisk omveltning at vi kan se utvikling mot det enkelte kaller "retribalism" og andre kaller "resurrection of chief power" (Gould 1998). Det har

blitt frigjort et rom for nye politiske aktører spesielt på den lokalpolitiske arenaen. I MMDs politikernetverk av businessmenn, fagforeningstopper, intellektuelle og advokater fantes få med en dyp forankring på den lokale arenaen i motsetning til hva Kaundas UNIP bestod av.

Gould sier altså at det er høvdingene som har greid å fylle dette vakuemet. Det er flere grunner til at nettopp høvdingene som har tatt initiativet.

Det kan synes som om den etniske sammensetningen av det nye statsapparatet, med et overveldende flertall av Bemba-talende politikere og embetsmenn, har vært med å frambringe en harme blant ikke-bembatalende som mener seg oversett. Dette kan nok være en mer utløsende grunn enn en underliggende årsak.

Gould (1998) peker på den fremmedgjøringen av religiøse og spirituelle krefter zambiere tradisjonelt har forholdt seg til. De tradisjonelle ritualene og religiøse kreftene ble gjennom Kaunda regimet forskjøvet, og zambierne ble presentert for et alternativ som Kaunda kalte "Humanism". Dette la han fram som en blanding av kristen tro og sosialistiske tanker (Kaunda 1964). Humanism ble gjennom de nye nasjonalistiske bevegelsene i Zambia på 60-tallet lagt fram som alternativet til de gamle spirituelle krefter. Samtidig ble altså de gamle kolonialistiske strukturene i lokalsamfunnene kalt "indirect rule" og styrt gjennom Native Authorities, oppløst. Deres funksjoner og kontroll ble overført til grasrotorganisasjonene i UNIP. Etter omkring 30 år med et slikt styre hadde en viktig del av folks identitet forsvunnet, samt at fattigdommen syntes å ekspandere, og dermed søkte folk på nytt mot den tradisjonelle høvdingens spirituelle verden. MMD som altså ikke var i stand til å stille opp med samme kraft på den lokale arena som UNIP var i stand til, valgte på flere måter å spille med på denne vridningen mot spirituelt fokus.

President Chiluba sa han framstod som "born again Christian", og han arbeidet med politikken for "empowering the Chiefs" i lokalpolitiske spørsmål. Et av de viktige områdene hvor høvdingene nå skulle stå sterkere var i forvaltning av de verdifulle naturressursene, som også hadde vært et viktig punkt for den nye donorpolitikken som Chiluba spilte på lag med (Gould 1998: 8-9).

Denne revitalisering av høvdingmakt bør også sees i sammenheng med tilbaketrekkingen av staten, som er en framtreddende trend i Zambia. Ved å overføre en del av de sosiale tjenester til lokale høvdingene kunne staten også lettere slippe unna ansvaret for det manglende lokale tjenestetilbud som tidligere hadde vært et offentlig ansvar (ibid 9).

Jeremy Gould har gjort et studium av aushi-høvdingene som finnes i de sørlige delene av

Luapula Province i Nordøstre delene av Zambia. Høvdingene har et vell av roller blant folket, men de er mest knyttet til forvaltning av landområder.

"The power of the Chiefs rests ultimately on his people's belief in his supernatural powers over the prosperity of the land and the welfare of his individual subjects" (Gould 1998:10)

Gjennom sitt slektskap har høvdingene tilegnet seg spirituelle egenskaper, og de forvalter hellige relekvier som tilhører stammen. De har kraft til å tilnærme seg stammens helligdommer og de er ansvarlige for "economic rites" som folket mener matproduksjonen er avhengig av (Richards 1939: 25). Altså er høvdingens kropp og sjel symbolsk knyttet til "The body of land" på samme måte som høvdingdømmet er nært knyttet til det spirituelle og politiske "eierskap" av landet. Mer konkret er systemet av landbesittelse under høvdingens overvåkning og autoritet, ved hjelp av landsbysjefer som må ha deres anerkjennelse (Gould 1998: 10). Følgelig kan heller ingen Bemba, som Richards (1939:25) studerte, nå en høy sosial status eller tilrive seg økonomiske privilegier uten å være i slekt med høvdingene, eller være en av deres personlige favoritter.

Det bør vel her påpekes at slett ikke alle områder har samme strikte politiske og spirituelle system som de Bemba-samfunn Richards beskriver. Norman Long (1968: 80-81) forteller om en Lala-høvding i Serenje distriktet (sørøst for Bemba og Aushiene) som hadde en heller ineffektiv kontroll over grupper innenfor sitt område. En av Aushi-høvdingene med navn Milambo var lederen i hva Long beskriver som en mer diffus politisk styringsmodell enn det rigide Bemba-styret. Her var høvdingen det religiøse og sosiale overhodet, og mindre en leder i et formelt politisk system.

"The chief is also the pivotal administrator of socially-managed resources upon which the Aushi society has been perennially based (Gould 1998: 11)

Jorda blir dyrket med høvdingens anerkjennelse, og høvdingen fungerer som en mekler i konflikter om spirituelle emner så vel som eiendom og rettigheter blant hans folk (ibid s11). Chief Mabumba hos Aushiene har blitt beskrevet gjennom betegnelser som "a god", "a divinity", "a protection spirit", "a totem" og "a territorial cult" (Gould 1998: 12). Dette sier mest om den viktige spirituelle rolle Chief Mabumba kan sies å ha. Det er gjennom religiøs tilknytning høvdingene har sin legitimitet, og jordas fruktbarhet er sterkt tilknyttet høvdingenes spirituelle krefter. Den politiske rollen for øvrig har vært varierende fra område til område ettersom 1) hvor sterke høvdingen det tradisjonelt har vært i område, 2) om det i det hele tatt har vært høvdingen

der før britene eventuelt opphøyde en landsbysjef til høvding, eller til og med tilsatte en ny, og 3) hvor sterkt UNIPs grasrotorganisasjoner var utbredt i området.

Det var ikke fritt for interne konflikter blant Aushifolket gjennom Kaunda-tiden. Chief Mabumba forsøkte å megle i en del av konfliktene, men ærefrykten for Chief Mabumba har avtatt i betydning over årene. Dette kan skyldes at konfliktene ikke har latt seg løse, men også at det har funnet sted en kommersialisering av jordbruket som har ført til en fortrengning av Chief Mabumba gjennom den regjeringsutpekte offiseren som den viktigste personen i jordbruksspørsmål (Gould 1998: 13). Samtidig har de foregått en kristen renessanse i Zambia gjennom Kaundas Humanism, som skjøv tradisjonell tro til side, i alle fall for en periode.

Ny teknologi, identitetskriser og fattigdom tross politiske løfter om forandring har sammen ført til en fremmedgjøring av folket, som nå i den tredje republikk ser tegn til at de gamle høvdingene igjen bruser med fjærene. Da Kalaba Chenga tok over som Mabumba¹³ VI i 1992 så han flere muligheter for å utnytte seg av den politiske situasjonen, og det moderne politiske systemet slik han hadde gjort det gjennom 80-tallet ved å skaffe seg et UNIP Ward councilorship (en sub-distrikt posisjon i partiet) i Copperbelt. Hans onkel Musa som tidligere var høvding (Mabumba V) hadde også arbeidet aktivt innenfor dette systemet, og var dermed en som gikk opp denne formelle institusjonaliseringen av høvdingmakten.

I denne sammenhengen er det også verdt å få med seg at gjennom Local Government Election Acts fra 1991 fikk høvdingene i distriktene mulighet til å utpeke to representanter til Distriktsrådet (Africa Governance Forum V 2002: s.11), noe som i flere tilfeller har gjort at de har utpekt hverandre (intervju med Mkandawire ved FODEP). Videre ble det gjennom 1996-konstitusjonen introdusert tre artikler (§ 127-129) som styrket høvdingens juridiske posisjon, og sju artikler (§ 130-136) som sørget for en styrking av The House of Chiefs, som satte 27 høvdinge (tre fra hver provins) inn i en slags rådskomite for regjeringen (Gould 2006:s. 2). Høvdingene i stort har dog ikke latt det bli med dette, men har stadig søkt nye arenaer for politisk makt. Inn i det 21. århundre har de også nå blåst liv i en gammel, nasjonal lobbyorganisasjon nemlig Royal Foundation of Zambia.¹⁴

¹³ Merk at Mabumba referer til en høvdingtittel og Makumba til den åndelige kraft (spirit)

¹⁴ Med den nye 2001 Mwanawasa-regjeringen har også jakten på formelle politisk innflytelse for høvdingene fortsatt gjennom Constitutional Review Commission fra 2003 hvor også høvdingene er representert med 4 plasser

Musa var på sin side mest opptatt av de tradisjonelle sfærene, og først og fremst igjen å innlemme den åndelige skikkelsen Makumba i sitt høvdingedømme. Et ledd i denne strategien var å styrke relasjonene mellom de to gruppene ved blant annet å bygge et hellig tempel i Mabumba-land og deretter revitalisere en gammel seremoni kalt "MakumbawaChilololoChailweBelimi". Musa mistet gradvis sin styrke mot slutten av 80-tallet, men da Kalaba Chega tok over hentet han fram sin onkels ideer, og i 1996 hadde han gjennom en intensiv kampanje skaffet nok støtte lokalt til at også regjeringen ga sitt bifall. Høvdingene i området hadde blitt enige om at seremonien skulle avholdes rett bak Mabumbas palass (Gould 1998: 16)

Makumba-seremonien var et ledd i å kalle Makumba (den spirituelle kraften) tilbake til Mabumba "and find a secret place to rest", sa Kalaba (ibid 17). En videre forståelse av dette og hans tale ved seremonien synes å være at han igjen ville samle alle Aushi-folk under ett og stå fram selv som deres nye leder. Dette trengs først og fremst fordi staten har trukket seg tilbake og tar ikke lenger det samme ansvaret overfor rural utvikling. Veiene er dårlige, den markedsliberale politikken har fratatt småskala produsenter deres tradisjonelle markeder, og det finnes en akutt mangel på finanser, fordi den sesongbaserte subsidieringen er borte. For det andre har alltid aushi-folket sett seg lei på hvordan folket i Luapula Valley alltid har hatt elektrisitet og veier, noe som har hengt sammen med deres tilgang til Provinsens politiske administrative lederskap noe Platåfolket, som aushiene er en del av, ikke har hatt tilgang til. Dette ble da ytterligere styrket gjennom at Chiluba som kommer fra Luapula Valley¹⁵ ble president i 1991 (ibid 17).

For Mabumba syntes "The Senior Chieftancy" å representere en form for politisk kapital som er i ferd med og styrkes gjennom den 3.republikk. Kaundas taktikk hadde vært å komme opp med spirituelle alternativer til høvdingenes religiøse posisjon. Samtidig hadde han gitt høvdingene noen formelle posisjoner i det politiske apparatet, som The House of Chiefs, men disse posisjonene hadde lite faktisk makt, bortsett fra lokal distribusjon av land og som konfliktløser i mindre sivile disputer (ibid 9 og 18). Dog passet Kaunda på å behandle høvdingene med stor dignitet i personlige møter, noe ikke alle av hans ministere klarte, og dermed fantes det en stor spenning mellom høvdingene og det sentrale maktapparat mot slutten av Kaundas styre.

¹⁵ Ironisk nok er President Chiluba født i sørlige delene av gamle Zaire (Den demokratiske republikken Kongo) og flyttet tidlig inn i elvelandskapet i Luapula Valley, ironisk fordi han var med å danne regelverket om statsborgerskap da de utelukket Kaunda fra valget i 1996

Fra begynnelsen av MMDs dannelse har deres leder vært klar over høvdingenes forsømte posisjoner, og MMD lovet "to restore their diminished powers" og søkte deres politiske støtte (ibid 18) eller som Distriktssekretæren i Mansa sa i 1996:

"MMD is committed to empowering the Chiefs. In some respect the current policy is a throwback to the colonial practice of indirect rule" (ibid 18).

Nå kan man nok alltid diskutere hvor mye "empowerment" det lå i Indirect rule, men uansett synes det klart at høvdingene nå har fått plass i flere sentrale komiteer, råd og utvalg som fordeler penger i distriktene. Dette synes jo som nok et eksempel på klientelistiske bånd som knyttes, og det synes klart at det rurale styringsapparatet redefineres i den 3. republikk, og at kampene om høvdingedømmene blir krassere. Kalaba Chenga har som Gould peker på gjort de første steg i sin kamp for en strategisk posisjon, og en av naboene nemlig Chief Milambo nektet å komme til Makumba-sermonien (i likhet med en rekke andre høvdinge) med den begrunnelsen at Makambo (spirit) aldri har tilhørt Mabumba, men snarere Milambo (Gould 1998: 19).

Det har også oppstått flere konflikter med MMD regjeringens representanter lokalt. Dette toppet seg da det ble forsøkt gjennomført et kupp mot The deputy Minister i Luapula Province 28. oktober 1997 av noen underoffiserer i militæret. Dette ble åpenlyst støttet av Mabumba noe som i ettertid førte til at The Deputy Minister rettet anklager mot Chief Mabumba og krenket ham og hans rådgivere. Denne konflikten kan faktisk føres tilbake til at The Deputy Minister kom fra samme landsby som Chiluba, og har dermed blitt sett på som en fiende apriori.

Konklusjon

Zambias formelle lokaldemokratistrukturer ble utvidet etter det nasjonale valget i 1991. Local Government Act og Local Government Elections Act var viktige for utbedre det formelle demokratiet på lokalt plan. Likevel har dessverre ikke lovverket blitt fulgt opp på en rekke punkter. Først og fremst har ikke de lokale politiske institusjoner fått drive med enkelte av de oppgaver de var tiltenkt. For det andre sliter spesielt Distriktsrådene med store finansielle problemer som gjør at de ikke er i stand til å utføre de arbeidsoppgaver de er satt til. De økonomiske tilskuddene har ikke kommet fra sentralt hold og Distriktsrådene har også grunnet kapasitetsmangel ikke vært i stand til å kreve inn de skatter de har krav på. Til sist forsvinner også utdannet personale fra distriktene på grunn av den gitte situasjonene.

I stedet for en reell desentralisering til distriktene har det sentrale maktapparat stadig gjort administrative og politiske tiltak som har gjort at lokalpolitikk styres gjennom regjeringskontorer plassert i distriktene. De to fremste representantene for sentral styring i distriktene har blitt District Administrator (DA), eller nå kalt District Commissioner (DC), og District Development Coordination Committees (DDCC). DDCC er en komité som samkjører politikken og administrasjonen i Distriktrådene og Line Ministries. Disse komiteene er ledet av DC og har et bredt mandat, og får tilført en rekke ressurser fra sentralt hold. Vi kan altså se en del administrativ desentralisering til distriktene, men den politiske desentraliseringen av makt og ressurser kalt devolusjon har nærmest vært fraværende i praksis.

På mange måter kan vi altså si at det formelle lokaldemokratiets rammebetingelser gjennom et utvidet lovverk har funnet sted på flere områder, men det veies opp av andre formelle strukturer som begrenser disse lovenes betydning. I alle tilfeller er de lokale politiske institusjoner som skulle fremme lokaldemokratiet substansielt sett tomme gjennom mangel på kapital, utdanning og handlekraft.

Etter UNIPs fall og MMDs inntreden i regjeringen har gradvis også det politiske fokus blant de sentrale zambiske politikere blitt rettet bort fra lokalpolitikk generelt. Markedskreftene har i større grad fått friere spillerom, og en rekke sosiale tjenester som UNIP-regimet stod for i distriktene har blitt fjernet. Gjennom dette har det oppstått et politisk vakuum som det ser ut som om lokale høvdinge igjen vil fylle. Det har funnet sted en revitalisering av søken etter spirituelt kraft gjennom de gamle høvdingene som det sies har betydning for jordas fruktbarhet. I tillegg til den religiøse dimensjonen har høvdinge blitt dratt med i lokal politikk gjennom politiske posisjoner som fordeler kapital til distriktene. Gjennom disse posisjonene kan vi trekke noen historiske paralleller til The Native Authorities.

Mahmood Mamdani tanker om at dagens afrikanske stater i stor grad må sees i lys av koloniherrernes statsbygging ser ut til å ha mye for seg i mine studier av Zambia. Vi har gjennom kapitlet behandlet The Indirect rule av det rurale Zambia gjennom en nyere form for desentralisert despotisme¹⁶. Zambia har et sterkt sentralt styre som de gradvis har utviklet gjennom en utbredt sentralt styrt desentralisering. Det interessante som vi har sett gjennom

¹⁶ Jeg skylder derved Mamdani å sette dette i sammenheng med den direkte styringen av den sentraliserte despotisme (bifurcated state), men det for bli i en annen oppgave.

oppgaven er at den desentraliserte despotismen finnes både gjennom formelle og uformelle nettverk, og det er dette dobbelt systemet som setter samfunnet på nye prøver.

På det formelle plan har The Native Authority på mange måter blitt overtatt av DDCC gjennom DCs lederskap. I det mer uformelle maktnettverket har igjen høvdingene sett sitt snitt til å klive inn i den politiske handlingen gjennom en spirituell anerkjennelse fra sentralt hold og gjennom igjen bli plassert i desentraliserte komiteer hvor statlige midler allokeres. De (neo)patrimoniales bånd mellom blant annet høvdingene og de sentrale politikere er derved igjen styrket.

Høvdingene får den sentrale kapitalstøtte mot løfte om politisk lojalitet.

Som på sentralt plan har også det lokale apparatet blitt bygget ut med formelle demokratiske institusjoner og lokalvalg. Derved er det politiske systemet med sine klientelistske bånd nødt til også å finne sin legitimitet gjennom folkets støtte. Så lenge ressursene går langs de samme linjene som stemmene vil et slikt neopatrimonialistisk demokrati (begrep fra Braathen 2001) fungere.

Dette (dobbelte) systemet er svært ungt og er på mange måter i rivende utvikling. Høvdingenes (og lokalsamfunnenes) ressurser er svært begrensede sett i forhold til den politiske og økonomiske elite. Det sentrale apparatet er fylt opp med politikere fra en snever etnisk krets, og det har også ført til at utpeking av lokale embetsmenn har gått langs de klientelistske (og her også etniske) linjer. Derved har det allerede vært episoder hvor de maktsøkende høvdingene har uttrykt sin sterke mistillit til de formelle instansers embetsmenn. Det er muligens i denne ubalansen mellom det formelle politiske systemet og det uformelle sosialpolitiske systemet hvor det kan ligge et konfliktpotensial som kan felle systemet på sikt.

Mamdani modellerer ser ikke i stor grad til å fange opp kompleksiteten i at demokratiets forventninger om formelle institusjoner både påvirker den sentrale utformingen av de lokale myndigheter, og hvordan de uformelle patrimoniale bånd formes av krav om lokale demokratiske institusjoner.

Mamdani treffer dog spikeren på hodet når det gjelder hvilke historiske krefter som påvirker denne utviklingen gjennom den institusjonelle arven i nye former. Men det er verdt å merke seg at deler av utviklingen nok kan forklares gjennom institusjonelle krav utformet fra donorer som sterkt påvirker institusjonell oppbygging gjennom kapitallovnader, uten at jeg behandler dette mer.

Kapittel 7: Konklusjon

" In general the democratization process in SADC has improved in terms of putting in place democratic institutions and structures, so formal democracy (or electoral democracy) in the region seems to be on the right track. But elections are not the be-all and end-all. The challenge for the region is to make sure that the substance side of democracy is also addressed in terms of dealing with poverty" *Claude Kabemba, senior policy analyst at the Electoral Institute of Southern Africa (EISA) 2001,*

Staten i det sørlige Afrika er utsatt for en rekke krefter som leder utvikling av demokratiet i ulike retninger. I denne oppgaven har vi forøkt å avdekke en del av disse kreftene ved å se på demokratiutviklingen først og fremst på tre ulike arenaer i Zambia, nemlig på valgarenaen, i ulike arenaer for politisk deltakelse og til slutt på den fragmenterte, lokalpolitiske arenaen. Oppgaven har vært drevet framover av en rekke mer eller mindre empiriske spørsmål som har blitt reist i innledningen og i begynnelsen av kapitlene, og som har vært geleidet av en god porsjon teoretiske debatter som har reist større spørsmål. Det er på tide å samle en del av trådene.

Formelt versus substansielt demokrati

Kapittelinnvidlingen i oppgaven bærer preg av å ville systematisere forholdet mellom det formaliserte demokratiet og et substansielt demokrati. Det første hovedkapitlet (Kap.4) undersøker det mest eksplisitte formalistiske trekket ved demokratiet nemlig valgene, med det utgangspunktet at man kan ha valg uten å ha demokrati, men man kan ikke ha et demokrati uten å ha velfungerende valg.

Gjennom å se på den politiske deltakelsen (Kap. 5) har vi undersøkt en arena som gir noen svar på om de rettigheter som følger et formelt demokrati også kan sies å bli fulgt opp av en aktiv deltakelse så vel på organisasjonsnivå som på et individnivå. Derved kan vi få en indikator på om det formelle demokratiet også har et substansielt innhold.

På det lokalpolitiske planet (Kap. 6) kan vi se at det formelle demokratiet møter mangelen på et substansielt demokrati på en tydelig måte. Formelle utbygde politiske institusjoner som er valgt av folket virker tomme for substansielt innhold. Institusjonene synes på mange måter blottet for politisk makt, kapital til handlekraft, formelle rutiner og utdannet personell til oppfølging. Politisk handling har i stedet funnet andre arenaer.

Det formelle demokratiet fikk på mange måter enn institusjonell gjeninntreden med flerpartivalgene i Zambia, og en videreutvikling av lokaldemokratiske strukturer utover 90-tallet så vel som lokalvalg, Distriktsråd med noe videre fullmakter og et formelt administrativt apparat. 1991-valgenes gjennomføring kan på mange måter også sies å ha vært en markant utvikling av det formelle demokratiet. Valgene i 1991 ble jo også sett på som en slags start på en demokratibølge i Afrika som helhet. Etter 3 valg på 10 år og en konstitusjonell utvikling av de lokale myndigheter var det et mer splittet bilde av det formelle demokratiet som var tegnet opp. I korte trekk sitter vi igjen med et 1996 valg som var alt annet enn rettferdig, og et 2001 valg hvor mye gikk bra men hvor valgobservatørene er i sterk tvil om man satt igjen med den rette vinner av valget, etter et svært jevnt resultat, en del rent valgtekniske uregelmessigheter og en unfair valgkampanje i mediene hvor opposisjonen ikke kom til ordet i samme utstrekning som MMD. Videre omformet regjeringen de lokale myndigheters administrative oppbygging. De to viktigste endringene var opprettelsen av District Development Co-ordinating Committee (DDCC) og District Administrator (DA) seinere kalt District Commissioner (DC). Disse institusjonene ble regjeringens forlengede arm til de lokale myndighetene. Det forgikk dermed det vi kan kalle en administrativ desentralisering av makt, men i svært liten grad noen politisk desentralisering, også kalt devolusjon. Den administrative desentraliseringen ble i stor grad overført til de nyopprettede, administrative institusjonene DDCC og DA, og derved hadde man slått beina under den formelle demokratiutviklingen på lokalt plan.

Samtidig har det foregått en svært interessant utvikling med det formelle demokratiet som ikke kan feies under teppet. Afrikanske ledere har et skrikende behov for en legitimering av deres styre overfor så vel sitt eget folk som overfor det internasjonale samfunnet. Demokratiet og den legitimitet som valgene og delvis de formelt oppbygde strukturene er svært nærværende på agendaen, og det diskuteres friskt blant folket og i mediene med utgangspunkt i hvordan politikerne forholder seg de formalistiske rammene. Tross alt har valgene kastet om på de parlamentariske taburettene ved to anledninger (91 og 01), og politikere og samfunnet for øvrig har fått et nytt sett med spilleregler som de forholder seg til og som de må legitimere sine handlinger overfor. Ved 2001-valget fikk Zambia også for første gang det resultatet at regjeringspartiet ikke lenger hadde en majoritet av setene i parlamentet, men som største parti beholdt MMD regjeringsmakten. Opposisjonspartiene greide dog ikke i særlig grad å samarbeide, men de formalistiske demokratitrekene endret på det politiske spillet.

Gjennom oppgaven har jeg pekt på en rekke eksempler som forteller oss at det formelle demokratiet, som vi jo finner til en viss grad, har store substansielle mangler. Valgene preges av dårlig deltakelse noe som spesielt skjemmes av dårlig velgerregistrering. Opposisjonspartiene blir holdt borte fra en rekke media eller får en svært skjev fordeling av tiden til rådighet i media. Den politiske deltakelsen gjennom viktige ikke-statlige organisasjoner som driver aktiv politisk påvirkning er nesten fraværende for den jevne zambier. Zambieren er dog medlem av en rekke frivillige organisasjoner, og flere av disse står sterkt i det sosiale arbeidet som foregår på lokalt plan, ikke minst blant kirkesamfunnene. I forbindelse med det politiske systemskiftet i 1991 var flere av disse organisasjonene (og i særdeleshet fagforeningene) aktive i det politiske arbeidet, men dette kan se ut som en politisk kamp utkjempet av elitene i de ulike organisasjonene med businessmennene i sentrum, og mellom eliter med større lojalitet til sitt sosiale, familiære og etniske nettverk, snarere enn en lojalitet til egen organisasjon.

Samtidig som vi undersøker dikotomien formell demokrati versus substansielt demokrati oppdager vi at det er et vel så sterkt dikotom som preger det lokalpolitiske arenaen og det er det formelle styringsapparatet versus det uformelle, tradisjonelle styringsapparatet. Det synes som om det formelle styringsapparatet har en institusjonell parallell i en tradisjonsbundet, uformell styringsform. Den uformelle styringsformens ledere har også sitt opphav og legitimitet gjennom valgte representanter, men hvor de institusjonelle formene har et annet preg enn det vestlige, formelle demokratiet. Denne lokale myndigheten og dens legitimitet er vel så preget av arv, familiebånd, patrimonialisme og sterke vertikale bånd mellom patroner og klienter.

I Sør Afrika finnes det et uttrykk som heter "two bulls in one kraal" og som blant annet har blitt brukt til å beskrive forholdet mellom det tradisjonelle makten og det formelle styringsapparatet på det lokale nivået (Omen 2000). Her er det altså to steile krefter som slåss mot hverandre i samme innhegning. I en zambisk kontekst kunne en slik ligning vært fristende å bruke når man ser på høvdingenes innflytelse og den formelle politiske oppbyggingen av den lokale myndighet. Ligningen faller dog på at den lokale formelle politiske maktapparatet mer eller mindre har en flott fasade uten innhold. De lokalt valgte myndighetene er tømt for politisk makt, og har ikke ressurser til å gjøre noe av betydning. Da staten på mange måter trakk seg tilbake til den sentrale arenaen på 90-tallet overlot staten i stedet mye av den politiske makten på den lokale

arenaen til høvdingene. Høvdingenes spirituelle posisjon hos folket ble belønnet og styrket med sterkere bånd med sentrale politikere mot litt ressurser, men først og fremst politisk lojalitet og makt lokalt, og delvis gjennom en styrking av The House of Chiefs sentralt. Derved har de gamle båndene mellom den sentrale regjeringen og den lokale tradisjonelle makt blitt styrket slik Mamdani også beskrev de institusjonelle forhold i kolonitiden gjennom Indirect rule. Her var makten å spore gjennom forholdet mellom det sentrale kolonistyret og The Native Authority.

Sivilt samfunn, kulturalisme eller politisk økonomi?

Som vi har sett spilte de frivillige organisasjonene med ZCTU i spissen en vesentlig rolle i initieringen av systemskiftet fra ettpartistat til flerpartistat i slutten av 80-årene og begynnelsen av 90-årene. ZCTU etablerte seg som en kraftig institusjon på bakgrunn av økonomisk og sosial uro som bygde seg opp allerede fra før Zambia ble opprettet. Fra 70 årene fikk også organisasjonen politisk slagkraft gjennom at sterke politiske ledere entret fagforeningsarenaen. Etter en omfattende politisk hestehandel og en personkabal lagt av sterke businessmenn med fortid innenfor det gamle politiske systemet, vant MMD den politiske makten etter et flerpartivalg i 1991. Men tilbake stod dog et MMD så og si ribbet for fagforeningsmakt, men med den tidligere ZCTU-sjefen Chiluba i presidentstolen. Han hadde nå plutselig en markedsliberal politisk agenda blottet for gammel ZCTU-politikk.

Etter kun få år med MMD-styre stod Zambia igjen med et forvitrende sivilt samfunn, selv om det hadde hatt en viktig institusjonell rolle i overgangen eller initieringsfasen av valgdemokratiet. ZCTU var blitt oppsplittet og hadde fra midt på 90-tallet heller ingen institusjonelle koblinger til MMD.

Zambia har slitt med manglende stabile og formelle institusjonelle ordninger mellom stat og frivillige organisasjoner. Dette kan sees på som en i en rekke institusjonelle forutsetning for utbygging av en liberal, politisk plattform med demokratiet som mål.

Vel så viktig synes det helt klart at det er andre vel så sterke krefter som virker bak denne fasaden av demokratisk institusjonsbygging.

Sivilt-samfunn perspektivet synes ikke i særlig grad å fange opp disse kreftene som virker på den institusjonsbyggingen som foregikk ved det politiske systemskiftet i 1991. Sivilt-samfunn perspektivet overvurderer organisasjonenes betydning i forklaringen av systemskiftet, og fanger

ikke i stor nok grad opp nettverkene som handler i kulissene, selv om perspektivet aksepterer nettverkens eksistens. Men det er godt mulig at det var en forutsetning for utbyggingen av flerpartidemokratiet at det var en sterk ikke-statlig organisasjon som ZCTU som stod i fronten for flere organisasjoner for å få til den nødvendige politiske prosessen. Det var et ganske samlet ZCTU som initierte den demokratiske prosessen, men som gjennom ulik innblanding fra andre organisasjoner og enkeltpersoner slett ikke kom ut av prosessen som en enhetlig organisasjon tuftet på noen felles verdier.

Som vi har vært inne på tidligere er Thomas Callagys fokus på den politiske økonomien gjennom de institusjonelle bånd som styrer økonomiske transaksjoner og som preger "older political logics". Den utstrakte posisjoneringen av businessmenn med en rekke personlige interesser var et av kjennetegnene ved blant annet overgangen til flerpartivalgene i Zambia og styrker Callaghys perspektiver. De sørget for å skaffe seg de aller fleste av de nye taburettene slik de også hadde hatt under gode deler av Kaunda-regimet, og fikk også styrt politikken over i en markedsliberal retning med grobunn i en industriell oppstartsfasen under kolonitiden med ekspansiv utbygging av først og fremst privat gruveindustri, og som gavnet deres personlige interesser.

Callaghy (1994: 242-243) skrev i de nye flerpartidemokratiets unge år i Zambia:

"The successful consolidation of democracy in the face of resurgent society is tightly linked to the outcome of economic reform and restructuring, but economic reform is seriously affected by the political logics of these same democracies and resurgent societies and the international context in which they exist... Rather than supporting economic reform, these political logics tend to slowly "hollow it out" dissipating their energy and direction"

Den økonomiske politikken og den økonomiske utviklingen kan gjerne være linket med utviklingen av demokratiet, men svært sjelden på en slik måte som neoklassiske økonomiske logikk tilsier, eller hva Rakner (1998) kaller "The Honeymoon theses" i sin kritiske tilnærming. Snarere er det oftere slik at gunstige økonomisk utvikling i utviklingsland har vært ledsaget av autoritære regimer, og at i en rekke tilfeller har nye liberale regimer i utviklingsland kommet opp med liberale økonomiske reformpakker som har båret galt av sted. Callaghys poeng i det hele synes mer å være at koblingen mellom disse er ganske irrelevant, og det som teller er hvordan den strukturelle settingen på den politiske økonomien har vært på et tidligere tidspunkt i landets utviklingsbane, og at denne logikken setter tydelige spor i utviklingen av dagens politiske

regimer. De zambiske businessmennenes navigering innenfor de til tider gjeldene politiske rammer styrker dette perspektivet. En god del av forklaringskraften på den politiske utviklingen i Zambia kan komme for eksempel fra utviklingen av gruveindustrien hvor eierskapet har vært skiftende fra utenlandske private interesser til statlig nasjonalisering, og igjen videre til privat eierskap samtidig med at businessmennene hadde posisjonert seg også innenfor UNIPs store paraplyorganisasjon for å kunne drive aktiv påvirkning innenfor Zambias desidert viktigste økonomiske sektor.

Motkreftene gjennom arbeidsstokken som organiserte seg gjennom ZCTU og protesterte aktivt mot den urettferdige fordelingen av ressursene allokert gjennom den industrielle utviklingen, styrker også på mange måter det politiske økonomi-perspektivet. Vi sporer denne kampen, eller denne "old political logic" om du vil, helt fram til ZCTUs politiske kamp som manifesterte seg gjennom opprettelsen av det poliske partiet MMD.

Ser vi nærmere etter i denne økonomiske logikken oppdager vi også at det er en rekke historiske og mer kulturelt betingende bånd mellom de ulike aktørene i samfunnet.

Businessmennene har gjennom en årrekke vært i stand til å styrke sine vertikale bånd til sine klienter gjennom gaver, distribusjon av politiske posisjoner samt posisjoner innenfor stats- og distriktsadministrasjonen. Dette har foregått uavhengig av hvordan de politiske institusjonene har vært bygget opp.

Chabal og Daloz (1998: 21) påpeker at staten er

"so poorly institutionalized, so weakly emancipated from society that there is very little scope for conceptualizing politics in Africa as a contest between a functionally strong state and a coherent civil society"

De vertikale båndene er faktisk sterkere enn de horisontale og mer profesjonelle relasjoner, sier de. Derved er det også klart at "the business of politics" blir i større grad gjennomført langs de uformelle, vertikale kanaler av relasjoner, som ved patron-klient forhold, som linker elitene med resten av befolkningen (ibid 21).

Dette er i tråd med hva vi har funnet i oppgaven gjennom at politiske posisjoner og administrative jobber blir gitt til familie og innenfor den etniske linje, korrupsjon i stort omfang og politisk hestehandel i forbindelse med det politiske skiftet.

Revitaliseringa av høvdingmakten gir mange interessante tanker om utvikling av det zambiske samfunnet, og stiller noen nye spørsmål for teorien å svare på.

Først og fremst virker høvdingenes mulige gjeninntreden på den politiske arenaen å understreke de kulturalistiske poengene omkring de sterke, vertikale båndene som går igjen i det zambiske samfunnet. Det blir rett og slett enklere å få øye på kanalene for ressursmobilitet. Politikerne har gjort arbeidsdelingen mellom det lokale og det sentrale nivået klare, og har i stor grad overlatt den lokalpolitiske arenaen til høvdingene gjennom å få igjen politisk lojalitet. Det mest interessante er jo at dette foregår innenfor nye institusjonelle rammer som neopatrimonialismen beskriver. Det er altså gamle krefter og bånd mellom det sentrale og lokale nivå som har funnet en ny måte å organisere seg på ettersom hvordan statens formelle institusjoner har utviklet seg. Går vi det institusjonelle apparatet nærmere etter i sømmene vil vi dog finne en historisk parallell til de nye båndene delvis slik Mamdani (1996) har beskrevet det. Myraden av bånd mellom de ulike aktørene og de ulike formelle og uformelle institusjonene, gjør at vi har et enda mer komplekst system enn det Mamdani beskriver da formelle demokratiske institusjoner lever side om side med en mer uformelle institusjoner ledet av lokale høvdinge. Samtidig bringer kravet om demokratisk legitimitet institusjonene nærmere hverandre gjennom at det kan synes som et utviklingstrekk at høvdingene ønsker å være del av begge sfærer.

Samtidig vil jeg påpeke at nettopp den styrkede høvdingmakten sier en del om den debatten som foregår rundt det voksende demokratiet og de institusjonelle poengene. Høvdingene har ved flere anledninger nettopp søkt makten gjennom demokratiets institusjoner både på lokal nivå gjennom komiteene knyttet til District Development Co-ordinating Committee og gjennom The House of Chiefs. De har også ved flere anledninger lagt inn formelle klager på hvordan de demokratiske institusjonenes administrative ledere har behandlet dem. Dette har blitt en del av den offentlige debatten og noe mediene til stadighet forholder seg til. Denne diskursen om hvordan politikerne forholder seg til de demokratiske reglene og demokratiske institusjonene, samt den kampen politikerne fører for å legitimere sine handlinger gjennom posisjonering. Og en argumentasjon som tar hensyn til en del demokratiske spilleregler, kan jo muligens gi oss et snev av demokratioptimisme i form av at demokratiet begrenser maktmisbruket. Allikevel forteller den mest om hvordan elitene styres av jakten på ressursene, og å holde nettverkene inntakt.

Den individuelle politiske deltakelse kan kanskje gi noe styrke til siviltsamfunns perspektivet, eller kan det det?

"The case of zambia suggests that poor countries may transit to multiparty democracy with limited levels of citizen involvement in formal political processes." (Bratton 1999: 581)

Den individuelle politiske deltakelsen kan være et utslag av både en institusjonell påvirkning så vel som resultat av en kulturell bagasje. Det er tydelig at zambierens politiske deltakelse i første rekke er knyttet til det lokalsamfunnet han/hun bor i, og ikke til et nasjonalt politisk engasjement som i mye større grad er et eliteprosjekt. Bratton viser oss at det er kontakten med den lokale politiske representanten, enten det nå er den tradisjonelle politiske enheten høvdingen eller om det er den valgte distriktsrådsrepresentanten, som er det mest naturlige og vanlige formen for politisk deltakelse, sammen med en løsere uformell form for politisk deltakelse gjennom møter, politiske samtaler i grupper etc som han betegner som "communing".

Bratton (1999: 583) sier videre at:

"although institutions are central, a comprehensive account of political participation cannot ignore cultural attitudes".

Bratton er opptatt av at politisk deltakelse kan forklares først og fremst av politiske institusjoner, og hans variabel *communing* er hans viktigste argument. Jeg oppfatter nok også at *communing* er en vesentlig del av zambiernes politiske deltakelse, men blir ikke helt uten videre med på at dette er en institusjonell forklaring som kan sees i lys av sivil-samfunnsperspektivet.

Communing kan i like stor grad sees på som en kulturell forklaring på politisk deltakelse da den har røtter i sosial omgangsform, og gir etter min mening kulturalist-perspektivet større forklaringskraft.

MMDs (med ZCTUs representanter) politiske kuvending etter valget, og fagforeningens maktforvitring i løpet av 90-tallets begynnelse synes å være ganske klare argumenter for at sivil-samfunnsperspektivet ikke gir en sterk forklaringskraft på demokratiets utviklingsproblemer. Det var nok andre krefter som var vel så sterke. Det er ikke det at institusjonene i det sivile samfunnet ikke var der, men de blir snarere irrelevante for å lete etter de sterke kreftene.

I denne oppgaven har Thomas Callaghy og Mahmood Mamdani representert politisk-økonomi perspektivet. Callaghys perspektiver har først og fremst blitt støttet opp gjennom tre forskjellige utviklingstrekk som vi har sett i denne oppgaven.

1) gjennom regimeskiftet i 1991 har vi sett vi at politikerne i stor grad fulgte makten, resursene og de nye politiske posisjonene og i svært liten grad det politiske programmet og partiloyaliteten. Partibytterne og MMDs politiske kursskifte er de beste eksemplene på dette

- 2) Politikernes sosiale bakgrunnsvariabler ser ut til å følge noen mønstre. Slående mange av de politiske lederene hadde og har businessbakgrunn og businessinteresser å følge opp, mange av de nye lederne var reproduserte ledere fra det gamle UNIP og slående mange har bakgrunn fra en spesiell etniske gruppe, nemlig Bembaene.
- 3) En sterkt utviklet form for korrupsjon i statsapparatet som i stor grad kan knyttes mot de nettverk som politikerne ser seg nødt til å opprettholde gjennom gaver for å kunne legitimere sine politiske posisjoner. Nettverkene synes å ha en historisk bakgrunn, og kan spores i hva Callaghy betegner som "older political logics" og handler i første rekke om hvordan og økonomiske ressurser historisk sett er fordelt mellom ulike grupperinger i samfunnet og hvordan mekanismene mellom patroner og klienter opprettholdes.

Den politisk-økonomiske historien forklarer nok ikke hele bildet av den demokratiske institusjonelle utviklingen tidlig på 90-tallet, men det forklarer ganske godt hvilke krefter som påvirket institusjonsbyggingen og de forhandlingene som foregikk mellom de ulike grupperingene. Uten det politisk-økonomiske perspektivet mister man gangsynet blant de nye institusjonelle rammene. Det er altså denne kombinasjonen av de nye demokratiske rammene og de gamle nettverkene mellom elitene og deres klienter som vi kaller neopatrimonialisme og som alle av våre teoretikere i oppgaven inkorporer i sine teoretiske modeller.

I løpet av oppgave har jeg forsøkt å argumentere for at Brattons fokus på politiske institusjoner i det sivile samfunnet underminerer betydningen av de neopatrimoniale nettverkene. Den politiske deltakelsen som er nødvendig for utviklingen av institusjonene er for begrenset til at Brattons perspektiver gir stor forklaringskraft. Samtidig vil jeg straks si at Chabal og Dalozs neglisjering av de nye institusjonene, og deres betegnelser av disse som irrelevante gjør at de mister bakkekontakten med den demokratiske debatten som foregår i media og blant folk. For mange ligger det nok et slags håp i de demokratiske institusjonene og politikerne blir veid i forhold til hvordan de opptrer i forhold til disse rammene. Chabal og Dalozs fokus på kulturelle tradisjoner med fokus på sett av verdier kan nok gi oss noen gode perspektiver på utvikling av lokale jordbruksamfunn, og er nok også en godt supplement til å beskrive begrunnelsen til patrimoniale styringsbånd selv om vi i denne oppgaven med absolutt mest fokus på sentral institusjonsutforming har truffet data som ligger nærmere Callaghs fokus på historiske forhold til økonomiske ressurser og hvordan "resurgent societies" reproducerer disse forholdene. Andre oppgaver får bruke mer tid på å problematisere om disse historisk-økonomiske forholdene igjen kan bunne i kulturelle verdier.

Disse økonomiske båndene med historisk bakgrunn har noen delvis overlappende politisk-institusjonelle bånd som er en institusjonell arv fra kolonitiden sier Mamdani. Dette opprettholder statusen mellom patron og klient og på denne måten supplerer Mamdani Callaghy og gir

Callaghys økonomiske bånd flere institusjonelle bein å gå på. Vi kan si at ikke bare reproduseres politiske representanter i ny drakt, men selv de politiske systemene reproduseres i ny drakt på det lokale planet. Mamdanis beskrivelse av utviklingen fra Indirect rule i kolonitiden til sterke administrative enheter i distriktene som overkjører de nye demokratiske institusjonene i moderne tid, finner vi igjen i Zambia. Denne politisk-institusjonelle arven sett i sammenheng med de økonomiske båndene beskrevet tidligere er mekanismer som styrker politisk økonomi-perspektivet ytterligere.

Det er nå alltid slik at man ikke spiser prinsipper. Zambia er et av verdens fattigste land med et manglende sosial økonomisk fundament til å bygge en stabil og demokratisk grunnmur på. Det er for eksempel sterke skillelinjer mellom by og land som har blitt fremmet av en markedsliberal politikk som har gjort at staten har trukket seg tilbake og ettergitt et politisk rom spesielt på lokalt plan, som har blitt fylt av tradisjonelle makthavere hvor de klientelistiske båndene er sterke. Høvdingenes begjær etter politiske posisjoner som nevnt ovenfor har først og fremst vært et forsøk å på å styrke disse båndene til den sentrale eliten. Eliten har gitt høvdingen økonomiske ressurser slik at deres lokale fundament og legitimitet har blitt styrket gjennom å være den ressurssterke på den lokale arena, i tillegg til å ha en slags spirituell legitimitet. Sett i et større perspektiv har også høvdingene en svært begrenset økonomisk handlefrihet, og er helt avhengig av de vertikale båndene til de styrende elitene. Men de styrende elitene er på sin side også helt avhengige av disse båndene for å skaffe seg politisk legitimitet på nasjonalt plan.

Zambia har nok kanskje ikke bare en nepatrimonial stat, men kanskje mer presist et neopatrimonialt demokrati. Demokratiet har blitt en aktiv del av agendaen, men det er viktig å avdekke det Chabal og Daloz betegner som skyggebokingen som foregår mellom staten og blant annet de frivillige organisasjonene, samt de ulike elitene på den politiske arenaen og de internasjonale aktørene i det zambiske samfunnet. Chabal og Dalozs kulturalistperspektiv mister dog institusjonenes betydning i det neopatrimoniale demokratiet ved å forholde seg kun til et mer statisk sett av verdier og holdninger som ikke greier å fange opp dynamikken i samfunnsutviklingen, og den faktiske betydningen av den demokratiske debatten vi har pekt på. De politiske sakene er på mange måter fraværende blant de kjempende partiene mellom valgene. Debatten handler mer om personlig integritet eller mangler på det, og i mange tilfeller

er det kun hårfine skiller mellom politiske vyer og økonomisk vinning. Gode lagkamerater i politikken er avgjørende, og partiloyalitet har i mange tilfeller ikke lang holdbarhetsdato.

Utifra mine studier av Zambia kan det altså se ut som om det afrikanske demokratiet har problemer i sin utvikling fordi demokratiet i Afrika mange steder kun er en haltende institusjonelle masse, og et sett av prinsipper som kjemper om å holde andre sterkere neopatrimoniale krefter i tømme. Problemstillingens implisitte forutsetning om at demokratiet har vært på plass, men kun sliter med å etablere et sterkere rammeverk, kan bestrides. Selv det formelle institusjonelle minstemålet for demokratiet nemlig valgene, har hatt store substansielle problemer, men de opprettholdes og er et mål for demokratisk legitimitet ved siden av en utvikling av et institusjonelt rammeverk så vel på et sentralt som lokalt nivå. Hovedretningen for utviklingen kan altså spores ved å se på de neopatrimoniale nettverk som finnes mellom patronene og klientene, og som delvis tilpasser seg nye institusjonelle rammer. Disse nettverkene har historiske røtter til en ressursposisjonering i jordbruket og den industrielle utviklingen som forklarer en god del av kreftene som demokratiets utvikling slåss i mot. Så blir det interessant å se om de patrimoniale nettverkene mellom de ulike aktørene innenfor og utenfor det politiske spillet greier å tilpasse seg de rammene som demokratiet tilsier. Neopatrimonialismen kan altså leve side om side med det formelle demokratiet gjennom det vi kaller det neopatrimoniale demokratiet, men utviklingen av et substansielt demokrati vil knekke systemet.

Den lojaliteten som patronen trenger fra sine klienter må nå også komme til aktivt uttrykk gjennom stemmeseddelen i og med at det formelle demokratiet har fått en sterkere posisjon i alle fall i debatten, men spesielt i det internasjonale samfunnet Zambia er en del av. Så lenge klientene er økonomisk avhengig av de patrimoniale båndene, og patronene er i stand til både å reprodusere den lojaliteten de trenger gjennom stemmeseddelen, og at de spiller det nødvendige politiske spillet, kan det neopatrimoniale demokratiet bestå. Det kan synes som en tøff oppgave for patronen over tid.

Litteraturliste

- Abrahamsen, Rita (2000) "Disciplining democracy: Development discourse and good governance in Africa" Zed Books, London New York
- Akwetey, Emmanuel Obliteifo (1994) "Trade Unions and Democratisation. A comparative Study of Zambia and Ghana" Universitet i Stockholm, 1994
- Andreassen, Bård-Anders, Geisler, Gisela og Tostensen, Arne: "Setting a Standard for Africa? Lessons from the 1991 Zambian Elections", Report 1992 5, Chr Michelsen Institute, 1992
- Bangura, Yosuf og Peter Gibbon (1992) "Adjustment, Authoritarianism and Democracy in Sub Saharan Africa" I Gibbon, Bangura og Ofstads "Authoritarianism, Democracy and Adjustment. The Politics of Economic Reform in Africa" Nordiska Afrika Institutet
- Bartlett, David M.S (2002) "Civil Society and Democracy: a Zambian Case study" I Journal of Sothern African Studies, Volume 26, nr 3 sept 2000
- Bates, Robert H og Collier, Paul (1993) "The Politics and Economics of Policy Reform in Zambia" i Bates og Krueger eds "Political and Economic Interactions in economic Policy reform", Blackwell, Oxford, 1993
- Bates, Robert H (1971)"Unions, parties, and political development: A study of Mineworkers in Zambia" New haven og London
- Bayart, Jean-François (1993) "The state in Africa : the politics of the belly" New York, N.Y. : Longman, 1993
- Baylies, Carolyn og Morris Szeftel (1997) "The 1996 Zambian Elections: Still Awaiting Democratic" Consolidation" i Review of African Political Economy - Vol. 24 No. 7 1, 1997 side 113-128
- Baylies, Carolyn og Morris Szeftel (1992) "The Fall and Rise of Multi-Party Politics in Zambia" i Review of African Political Economy Nr 54, 1992 s 75-91
- Beetham, David (2002) "International IDEA handbook on democracy assessment" The Hague : Kluwer Law International
- Beetham, David (1994) "Defining and measuring democracy" London : Sage
- Boone, Catherine (1992) "Merchant capital and the roots of state power in Senegal 1930-1985", Cambridge University Press, 1992.
- Braathen, Einar (2002A): "Developing District Democracy. The Mixed Zambian experience", NIBR Report 2002:6
- Braathen, Einar (2002B)"Local democracy and decentralisation: The Zambian experience" Paper presented to the conference "Analysing Political Processes in the Context of Multiparty Elections in Zambia 2001" CMI 14-15 januar
- Bratton, Michael (1994) "Civil Society and Political Transition in Zambia" I Harbeson, Rotchild og Chazan red "Civil society and the State in Africa", Lynne Rienner Publishers, London, 1994

- Bratton, Michael og Daniel N Posner (1999): "A First Look at the Second Elections in Africa, with Illustrations from Zambia" i Joseph, Richard; State, Conflict and Democracy in Africa, Lynne Rienner, 1999
- Bratton, Michael og Nicolas van de Walle (1997) "Democratic experiments in Africa : regime transitions in comparative perspective" Cambridge : Cambridge University Press
- Bratton, Michael (1999) "Political Participation in a new democracy. Institutional Consideration from Zambia" I Comparative Political studies Vol 32 No 5 august 1999, s.549-588
- Callaghy, Thomas (1994) "Civil Society, Democracy and Economic Change in Africa: A dissenting Opinion About Resurgent Societies" i Harbeson, Rotchild og Chazans red "Civil society and the state in Africa", Lynne Rienner Publishers, London
- Callaghy, Thomas (1990) "Lost Between State and Market: The Politics of Economic Adjustment in Ghana, Zambia, and Nigeria" i Joan Nelson, ed. Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World , Princeton University Press, 1990, s. 257-319.
- Chabal, Patrick og Jean-Pascal Daloz (1999) "Africa works : disorder as political instrument" Bloomington, Ind. : Indiana University Press
- Chazan, Naomi (1993) "Between liberalism and statism: African Political culture and Democracy" i Larry Diamonds "Political Culture and Democracy in developing countries", Lynne Rienner Publishers, Boulder and London
- Chikwanka ,Gregory (2004) "Civil Society for Poverty. Reduction Post budget statement" presented at the CCJDP Post Budget Forum, Mulungushi International Conference Centre 23 February 2004
- Clapham, Christopher (1990) "Third world politics : an introduction" London : Routledge, 1990
- Crook, Richard og James Manor (2001): "Local Governance and Decentralisation in Zambia" Final Report to SNV, The Zambian Ministry of Local Government and Housing and the Donor Reference Group, Lusaka. IDS, University of Sussex, 2001
- Cunnison, Ian (1959) "The Luapula peoples of Northern Rhodesia", Manchester : Publ. on behalf of the Institute for Social Research, University of Zambia by Manchester University Press
- Diamond, Larry (1989) "Beyond authoritarianism and totalitariaism – strategies for democratization" i Washington-quartarly 1989 winter 12:1 s 141-165
- Eriksen, Stein Sundstøl (2001) "The state We're In: Recent Contributions to the Debate on State-Society Relations in Afrika" i Forum for Development Studies, Nr 2, s 289-308
- Eriksen, Stein Sundstøl, Jon Naustdalslid and Arild Schou (1999) "Decentralisation from above : a study of local government in Botswana, Ghana, Tanzania and Zimbabwe" Oslo, NIBR
- Ferguson, James (1990) "The anti-politics machine : "development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho" Minneapolis : University of Minnesota Press
- FODEP (1999) "FODEP Resource Munual for District Councillors Work shops 1999-2000"

- FODEP (2000) "FODEP District Members Training Workshop. Training Manual"
- Gould, Jeremy (1989) "Luapula" Vammala
- Hall, Richard (1970) "The high price of principles. Kaunda and The White South", Africana Publishing Corporation, New York, 1970
- Gould, Jeremy (1998) "Resurrecting Makumba. Chiefly Powers and the Local State in Zambia's Third Republic" Paper presented at The 14th International Congress of Anthropological and Ethnological Sciences College of William and Mary, Williamsburg, Virginia, USA, July 26-August 1, 1998
- Gould, Jeremy (kommer) "Chiefs, politics and state formation in Zambia's Third Republic" i Lindgren, Björn and Maria Heimer, eds. (forthcoming 2006), Politicising Governance. Uppsala and Stockholm: Uppsala University and Almqvist & Wiksell International.
- Harbeson, John W (1994) "Civil Society and Political Renaissance in Africa", Lynne Rienner Publishers, London
- Huntington, Samuel P "The third wave: democratization in the late twentieth century", University of Oklahoma Press, 1991
- Joseph, Richard (1999) "State, Conflict and Democracy in Africa" Rienner, 1999
- Karl, Terry Lynn (1990) "Dilemmas of Democratization in Latin America" i Comparative Politics, Vol. 23, No. 1, 1-21. Oct., 1990.
- Kaunda, Kenneth 1964 "Humanism in Zambia and a guide to its implementation", Zambia Information Services, Lusaka
- Keane, John (1988) "Civil society and the state.: New european Perspectives", Verso, London
- Linz, Juan og Alfred Stepan (1996) " Problems of democratic transition and consolidation : southern Europe, South America, and post-communist Europe" Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press
- Long, Norman (1968) "Social change and the individual : a study of the social and religious responses to innovation in a Zambian rural community" Manchester : Publ. for the Institute for African Studies, University of Zambia by Manchester University Press
- Mamdani, Mahmood (1996) "Citizen and Subject. Contemporary Africa and the legacy of late colonialism" Princeton University Press
- Moore, Barrington (1966) "Social origins of dictatorship and democracy : lord and peasant in the making of the modern world / by Barrington Moore" Boston : Beacon Press
- Mkandawire, Thandika (1999) "Crisis Management and the Making of 'Choiceless Democracies' in Africa", in The State, Conflict and Democracy in Africa, ed. Richard Joseph, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1999;
- Mwanakatwe, John M (1994) "End of Kaunda era" Lusaka, Zambia : Multimedia Zambia
- Mwimba, Chalo (2002): "Integrated District Development Planning in Southern Province, Zambia" Paper presented to the South African Planning Institution International Conference on Planning

Africa 2002, 18-20 september 2002, Durban Sør-Afrika

Oomen, Barbara. (2000). "We must now go back to our history"; Retraditionalization in a Northern Province chieftaincy', *African Studies* 59/1.

Panter Brick, Keith (1994) "Prospects for Democracy in Zambia" i *Government and Opposition* nr 29, 2, 231-247

Rakner, Lise (1998) "Reform as a matter of political survival: Political and economic liberalization in Zambia 1991-1996" Dr Polit dissertation, Bergen, juni 1998

Rakner, Lise (1992) "Trade unions in Process of Democratization. A study of Party Labour Relations in Zambia" Bergen, Chr. Michelsen Institute Report series R:6

Repstad, Pål (1993): "Mellom nærhet og distanse" Universitetsforlaget metodebibliotek. Oslo

Richards, Audrey I.(1939) "Land, labour and diet in northern Rhodesia: an economic study of the Bemba tribe" Oxford, Published for the International Institute of African Languages and Cultures by the Oxford University Press, 1939.

Rotchild, Donald og Lawson, Letitia (1994) "The Interactions Between State and Civil Society in Africa" i Harbeson, Rotchild og Chazan red "Civil Society and the state in Africa", Lynne Rienner Publishers, London,

Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens (1992) "Capitalist development and democracy" Cambridge : Polity Press

Schumpeter, Joseph A.(1942) "Capitalism, socialism, and democracy "New York : Harper, 1942

Szeftel, Morris (1982) "Political Graft and the Spoils System in Zambia – the State as a Resource in Itself" i *Review of African Political Economy* Nr 24 s 4-21

Törnquist, Olle. (2002A) "Popular Development and Democracy: Case Studies with Rural Dimensions in the Philippines, Indonesia, and Kerala". Occasional Paper from SUM, No. 3, viii+150 pp.

Törnquist, Olle. (2002B) "Popular Development and Democracy: Case Studies with Rural Dimensions in the Philippines, Indonesia, and Kerala". 2nd edited version dated 24/4/02; (<http://folk.uio.no/ollet/final-edited-UNRISD-2.pdf>)

Verba, Sidney, Norman Nie og Jae-On Kim (1978) "Participation and political equality: a seven-nation comparison", Cambridge University Press, Cambridge

Yin, Robert K (1994): "Case Study Research. Design and Methods" Thousand Oaks, Calif. : Sage Publication

Rapporter

Africa Governance Forum V (2002), "Local Governance and Poverty Reduction" Maputo Mozambikk 23.25 mai 2002, Zambia Country Paper:

<http://www.undp.org/rba/pubs/agf5/AGF%20V%20Zambia%20CP.pdf#search='Local%20Governance%20and%20Poverty%20Reduction%2C%20zambia>

Amnesty International 1998 Annual Report on Zambia

Co-Operation for District Development (1999) – "Midterm Review report - Prepared for NORAD"
Chileshe, Beatrice, E.S Chisha, Jeremy Gould og Margaret Machila

European Union election observation mission: Zambian elections 2001

05/02/01 Final Statement

(http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/zambia/)

FODEP "Zambia`s 1998 Local government Elections Report", FODEP, 1999

Human Right Watch Zambia Report 1998

National Democratic Institute for International Affairs (NDI) og Carter Center of Emory
University: "The october 31 1991 National Elections in Zambia", NDI, 1992

NORDEM Report "Republic of Zambia. Presidential, Parliamentary and Local Elections 2002",
Nordem Report 4/2002 av Harald Mathisen, Institutt for menneskerettigheter

Misa annual report 1997

Misa annual report 1999

The Carter Center: "Observing The 2001 Zambia Elections, Final report" 2003

UNCDF (2000) "2000 Project Evaluation Results "

Prepared by the UNCDF Evaluation Unit

http://www.uncdf.org/english/evaluations/zam93co1_midterm.php

UNDPs Human Development Report 2002 "Styrking av demokratiet i en splittet verden", 2002
Zambia Independent Monitoring Team "Presidential and Parliamentary Elections in Zambia
November 1996", Zambia Independent Monitoring Team (ZIMT), Lusaka, 1997

Working papers

Coalition 2001. "For Genuin, Free and Fair Elections" Media Monitoring Report 02-26 December
2001

SADC-PF Interim Statement on Zambian Electoral Process 2001

The Carter Center "Carter Center Observation Assessment of The 2001 Zambian Pre-Election
Period. 13 December 2001." 2001

The Carter Center "1st interim report, Carter Center 2001" 2001

Intervjuer

Steinar Skjæveland, Den norske Ambassaden i Lusaka, Zambia, feb 2002

Marit Karlsen, Den Norske Ambassaden i Lusaka, Zambia, feb 2002

Joe Kaunda, Political Editor i The Post, feb 2002

Robinson Sikazwe, LOs Zambia representant og tidligere ansatt i ZCTU, feb 2002

Mrs Mkandawire ved FODEP, feb 2002

Intervju med Claude Kabemba, senior policy analyst at the Electoral Institute of Southern Africa (EISA) i Johannesburg, 19 Dec 2001 av Integrated Regional Information Networks (IRIN):
http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=18025&SelectRegion=Southern_Africa&SelectCountry=SOUTHERN_AFRICA

Aviser:

The Monitor 191, 2001
The Times Editorial comment 1.3.1999
The Post 31.12.2001
The Post: 27/12.2001 (news)
The Post: 18/1.2002 (news)
The Post: 25/2.2002 (news)
The Post 1/3-02
The Post: 3/4.2003 (news)
The Post Editorial Comments nr 1951, 1971, 1974, 2002, 2007, 2017 og 2135

Nettsider:

Valgresultater og provins- og distriktsinndelinger: <http://www.elections.org.zm/results/localgovtresults.pdf>

<http://hrw.org/reports/1996/Zambia.htm>

<http://www.cartercenter.org/documents/442.pdf#search='Carter%20Center%20Final%20Statement%20zambia%202001'>

<http://www.gspm.org/csae/index.html>: Amerikans valgdeltakelse i presidentvalg

BBC News:

http://www.news24.com/News24/Africa/News/0,,2-11-1447_1322922,00.html (Chiluba arrestert)

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/2956122.stm>

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/2515403.stm>

news24:

http://www.news24.com/News24/Africa/News/0,,2-11-1447_1365668,00.html

http://www.news24.com/News24/Africa/News/0,6119,2-11-1447_1346455,00.html

http://www.news24.com/News24/Africa/News/0,,2-11-1447_1322922,00.html

The Human Rights Observer:

http://afronet.org.za/hro_vol5/volume5_8.htm

afrol News:

http://www.afrol.com/News2003/index_zam004.htm

Africaonline:

<http://www.africaonline.com/site/Articles/1,3,52226.jsp>

East African Standard:

<http://www.eastandard.net/archives/April/sat12042003/africa/afnews12042003005.htm>