

Mette Kjær og Palle Svensson

Rekonstruktion i Uganda

På grund af militærdiktatur og borgerkrig brød staten i Uganda sammen i 1970'erne og den første halvdel af 1980'erne. Siden Museveni og NRM's magtovertagelse i 1986 er statens kapacitet blevet genopbygget, men denne genopbygning har ikke været uden problemer, og den er langt fra tilendebragt. Rekonstruktionen af den fallerede stat i Uganda har fulgt et mønster, som næppe kan efterlignes i andre afrikanske lande. Dels er det de færreste afrikanske stater, der er brudt sammen i en sådan grad, som det skete i Uganda, dels er forudsætningerne i Uganda for statens forfald og genopbygning ret specielle. Statens rekonstruktion har således været afhængig af en stærk politisk leder og af udenlandske donoreres indsats.

Uganda er et smukt land i det østlige Afrika, som har haft en dramatisk og i perioder sørgelig historie. Efter i mange år at have været et britisk protektorat blev landet i 1962 en selvstændig stat. Kongen i den største af de fire traditionelle kongedømmer, kabakaen af Buganda, blev præsident, medens lederen af Uganda Peoples Congres (UPC), Milton Obote, blev premierminister. Efter uafhængigheden har landet gennemgået en periode med skærpede politiske konflikter, vilkårlig statslig undertrykkelse og blodig borgerkrig.

Før englænderne kom til Uganda, var landet ikke nogen enhedsstat, idet området var beboet af mange stammer med forskellige politiske strukturer. Staten Uganda er derfor et resultat af den britiske kolonitid, og den etniske pluralisme satte fra starten et stærkt præg på den nydannede stats udvikling. Obote repræsenterede i mangt og meget de perifere stammers alliance mod den dominerende bagandastamme, som englænderne havde givet en fortrinsstilling i kolonitiden. I 1964 satte Obote forfatningen ud af kraft og overtog som præsident alle magtbeføjelser, medens kabakaen flygtede ud af landet. I 1967 blev en ny forfatning vedtaget, som afskaffede de fire kongedømmer, og i 1969 vedtog UPC, at Uganda skulle være en et-parti stat. Obote blev

i stigende grad afhængig af militæret, og i 1971 overtog hærlederen general Idi Amin Dada magten, medens Obote var til en Commonwealth konference i Singa-pore. I de følgende år gennemførte Amin et stadig mere diktatorisk styre, indtil et regulært terrorregimente lammede landet.

I 1978-79 lykkedes det eksilugandere med støtte fra tanzaniske tropper at fordrive Amin. Efter et omdiskuteret valg i 1980 overtog Obote igen magten, medens en af de hjemvendte eksilugandere, der havde bekæmpet Amin, Yoweri Museveni, indledte en guerillakrig mod de nye magthavere. I 1985 blev Obote igen afsat ved et militærkup, og januar 1986 erobrede Museveni og hans National Resistance Army (NRA) hovedstaden Kampala.

Det er næppe overdrevet at hævde, at landet efter år med militærregime og borgerkrig var ødelagt, og at staten var brudt sammen: "The material devastation and sheer scale of atrocities perpetuated by the second Obote government (1980-85) and its short-lived successor in late 1985 are now widely considered by Ugandan's to have matched anything suffered under Amin's earlier murderous regime" (Bernt Hansen og Twaddle, 1988: 3-4).

Formålet med denne artikel er at undersøge den politiske udvikling og statens funktion i Uganda efter 1986. Er sta-

Mette Kjær og Palle Svensson

Rekonstruktion i Uganda

På grund af militærdiktatur og borgerkrig brød staten i Uganda sammen i 1970'erne og den første halvdel af 1980'erne. Siden Museveni og NRM's magtovertagelse i 1986 er statens kapacitet blevet genopbygget, men denne genopbygning har ikke været uden problemer, og den er langt fra tilendebragt. Rekonstruktionen af den fallerede stat i Uganda har fulgt et mønster, som næppe kan efterlignes i andre afrikanske lande. Dels er det de færreste afrikanske stater, der er brudt sammen i en sådan grad, som det skete i Uganda, dels er forudsætningerne i Uganda for statens forfald og genopbygning ret specielle. Statens rekonstruktion har således været afhængig af en stærk politisk leder og af udenlandske donoreres indsats.

Uganda er et smukt land i det østlige Afrika, som har haft en dramatisk og i perioder sørgelig historie. Efter i mange år at have været et britisk protektorat blev landet i 1962 en selvstændig stat. Kongen i den største af de fire traditionelle kongedømmer, kabakaen af Buganda, blev præsident, medens lederen af Uganda Peoples Congress (UPC), Milton Obote, blev premierminister. Efter uafhængigheden har landet gennemgået en periode med skærpede politiske konflikter, vilkårlig statslig undertrykkelse og blodig borgerkrig.

Før englænderne kom til Uganda, var landet ikke nogen enhedsstat, idet området var beboet af mange stammer med forskellige politiske strukturer. Staten Uganda er derfor et resultat af den britiske kolonitid, og den etniske pluralisme satte fra starten et stærkt præg på den nydannede stats udvikling. Obote repræsenterede i mangt og meget de perifere stammers alliance mod den dominerende bagandastamme, som englænderne havde givet en fortrinsstilling i kolonitiden. I 1964 satte Obote forfatningen ud af kraft og overtog som præsident alle magtbeføjelser, medens kabakaen flygtede ud af landet. I 1967 blev en ny forfatning vedtaget, som afskaffede de fire kongedømmer, og i 1969 vedtog UPC, at Uganda skulle være en et-parti stat. Obote blev

i stigende grad afhængig af militæret, og i 1971 overtog hærlederen general Idi Amin Dada magten, medens Obote var til en Commonwealth konference i Singapore. I de følgende år gennemførte Amin et stadig mere diktatorisk styre, indtil et regulært terrorregimente lammede landet.

I 1978-79 lykkedes det eksilugandere med støtte fra tanzaniske tropper at fordrive Amin. Efter et omdiskuteret valg i 1980 overtog Obote igen magten, medens en af de hjemvendte eksilugandere, der havde bekæmpet Amin, Yoweri Museveni, indledte en guerillakrig mod de nye magthavere. I 1985 blev Obote igen afsat ved et militærkup, og januar 1986 erobrede Museveni og hans National Resistance Army (NRA) hovedstaden Kampala.

Det er næppe overdrevet at hævde, at landet efter år med militærregime og borgerkrig var ødelagt, og at staten var brudt sammen: "The material devastation and sheer scale of atrocities perpetuated by the second Obote government (1980-85) and its short-lived successor in late 1985 are now widely considered by Ugandan's to have matched anything suffered under Amin's earlier murderous regime" (Bernt Hansen og Twaddle, 1988: 3-4).

Formålet med denne artikel er at undersøge den politiske udvikling og statens funktion i Uganda efter 1986. Er sta-

ten blevet rekonstrueret i Uganda efter perioden med militært diktatur og borgerkrig? Hvordan er det i givet fald sket? Og i hvilken grad er rekonstruktionen udtryk for en demokratisering af det politiske system i landet? I hvilken grad kan rekonstruktionen tjene som forbillede for andre lande i Afrika?

Ved behandlingen af disse spørgsmål vil vi tage udgangspunkt i det begrebsapparat, der er redegjort for i Georg Sørensens indledningsartikel i dette nummer af *Politica*. Der argumenteres her for, at der er en kvalitativ forskel mellem en svag stat og en falleret stat. En svag stat er, på trods af sine svagheder, trods alt i stand til at opretholde en minimal grad af orden i samfundet og bevare et nogenlunde stabilt politisk styre (Jackson og Rosberg, 1982). En falleret stat repræsenterer derimod en tilspidsning af svaghederne og kan end ikke engang dette. Den har ingen legitimitet, den kan ikke længere sikre sine borgere mod ydre og indre trusler, og dens magtapparat bliver selv til en trussel mod borgerne (Zartman, 1995). Med andre ord har den, ud over sin juridiske statshed, ingen faktiske, substantielle kapaciteter.

For at konkretisere og præcisere den bestemmelse af en kollapset eller falleret stat, som Zartman og Sørensen giver, vil vi i denne artikel analysere statens kapaciteter på den måde, som er foreslået af Merilee S. Grindle (1996). Hun skelner mellem fire forskellige kapaciteter: *Institutionel kapacitet* er evnen til at give statsmagten autoritet og til at opretholde ro og orden. Det indebærer nogle effektive spilleregler til at regulere økonomisk og politisk adfærd; regler, om hvilke der ikke bør være afgørende stridigheder. *Teknisk kapacitet* er evnen til at definere makroøkonomisk politik og at føre den ud i livet. Det er eksempelvis det at kunne

lægge et budget, at kunne inddrive skatter og bekæmpe inflation. *Administrativ kapacitet* er evnen til at kunne klare den daglige administration, at kunne levere et vist minimum af både fysisk og social infrastruktur, det vil sige sørge for et transportnet og et rimeligt uddannelses- og sundhedssystem. Endelig er en stat med *politisk kapacitet* i besiddelse af nogle effektive og legitime institutioner, der både kan kanalisere folkelige krav, sikre samfundsmæssig repræsentation og byde på mekanismer til konfliktløsning.

De fleste afrikanske stater syd for Sahara er svage i den forstand, at de ikke har gennemtrængningsevne over for samfundet, og at de ikke er legitime i alle borgers øjne, men de udfører dog visse funktioner såsom at være ordensmagt. De er altså i besiddelse af "lidt kapacitet" i forhold til de fire nævnte. Hos en falleret stat mangler disse kapaciteter helt.

I det følgende vil vi først redegøre for, hvordan Uganda ud fra disse fire former for statslige kapaciteter kan siges at være en falleret stat i midten af 1980'erne. Derefter vil vi vise, hvordan der siden midten af 1980'erne er sket en rekonstruktion af staten i Uganda gennem en opbygning af statslig kapacitet på de fire områder. I den forbindelse vil vi også diskutere, hvor langt denne rekonstruktion er kommet, og hvilke problemer, den står overfor. Endelig vil vi til sidst diskutere, om og i hvilket omfang rekonstruktionen af de statslige kapaciteter er udtryk for en demokratisering.

Uganda som en falleret stat

National Resistance Movement (NRM) kom i 1986 til magten i Uganda efter 15 års tyranni og borgerkrig. I disse år var statens funktioner lidt efter lidt brudt helt sammen, institutionelt, teknisk, admini-

strativt og politisk. Fra "blot" at have været en svag stat i 1960'erne blev Uganda til en "falleret" stat i 1980'erne. Vi vil i dette afsnit vise, hvordan dette forfald viste sig konkret ved, at statslige kapaciteter blev reduceret.

Når Grindle udvikler forskellige dimensioner af statslig kapacitet, har hun det formål at beskrive, hvordan svage stater i Latinamerika og Afrika reagerer på økonomisk krise. Hun tager udgangspunkt i 1980'ernes vilkår for disse stater, nemlig gældskrise, stigende oliepriser og faldende råvarepriser, og undersøger, hvordan staterne imødegår disse udfordringer. Overordnet udleder Grindle, at krisen medfører et fald i statslig kapacitet, dog med undtagelse af den tekniske kapacitet, som stiger, fordi landene skal leve op til donorenes krav om at rette op på betalingsbalancen. Grindle ser altså på, hvordan eksterne, økonomiske faktorer påvirker statslige kapaciteter.

Når vi ser på Uganda, er vi derimod interesserede i, hvordan en internt genereret, politisk krise har ført til ikke bare svækkelse, men til sammenbrud af de nævnte kapaciteter. Da forudsætningerne er forskellige, kan man ikke uden videre forvente, at Grindles hypoteser er holdbare for Uganda. Ikke desto mindre vil vi tage udgangspunkt i hendes hypoteser, fordi vi antager, at en sammenlignende analyse kan give et bidrag til en forståelse af statens rolle i den tredje verden.

For Grindle betyder krisen med hensyn til institutionel kapacitet: "Decreased authority and legitimacy of government. Weakened ability of states to set authoritative standards for individual and group behaviour. Increased conflict over 'rules of the game' for economic and political institutions" (1996: 8).

Præsident Obote og hans parti, UPC, var ved magten i 1960'erne i en periode,

hvor det økonomisk og politisk gik nogenlunde. Der er bred enighed om, at den statslige administration fungerede tilfredsstillende, og man kalder 1960'erne for Ugandas "golden years" (*Public Service Review and Reorganisation Committee*, 1989). Alligevel var der nogle indbyggede svagheder i systemet, der gjorde, at regeringen ikke havde bred opbakning: I uafhængighedsforfatningen havde Uganda af englænderne fået tildelt mere selvstændighed end de andre kongedømmer, hvilket skabte en ubalance, fordi Obote var allieret med de mindre kongedømmer. Ubalancen mandede ud i, at Obote annullerede den føderale forfatning, forbød alle monarkier og erklærede sig selv som leder af en et-parti stat. For at blive ved magten måtte han spille forskellige rivaliserende klaner ud mod hinanden og købe støtte for offentlige ressourcer. Sådan en form for personligt styre gør statens institutioner svage og politikken uforudsigelig. Fordi det for lederen primært handler om at blive ved magten, afhænger styrets stabilitet næsten udelukkende af lederens personlige politiske evner (Jackson og Rosberg, 1982), hvilket er udtryk for en svækket myndighed og legitimitet for regeringsmagten.

Obotes personlige styre var ikke væsensforskelligt fra de andre tidligere afrikanske koloniers. De havde alle arvet statsapparater, der var blevet "påført" af kolonimagten, og som fungerede efter vestlige rationelle principper. Det er imidlertid statsapparater, der efter uafhængigheden ikke længere havde så meget at byde på. De blev til svage stater med personligt styre, som kan sammenlignes med enevælden i Europa.

Det er dog ikke alle svage stater, der bryder sammen. Tværtimod har for eksempel Tanzania haft et stabilt personligt styre under Nyerere, og senere har

landet gennemført to fredelige magtskifter. Men strukturerne er som nævnt ustabile og afhænger af personer. Derfor var Idi Amin i stand til at forårsage den svage stats kollaps. Som Brett udtrykker det: Så snart de i forvejen svage strukturer blev "captured by a predatory and repressive elite, all controls were eliminated and the system collapsed" (Brett, 1994: 59).

Amins tyranniske tendenser viste sig hurtigt efter magtovertagelsen. "Fjender" inden for hæren begyndte at forsvinde, især soldater fra Obotes hjemegn i det nordlige Uganda. Amin gav efterhånden sine soldater *carte blanche* til at begå overgreb mod og udplyndre befolkningen, som det passede dem. Han satte forfatningen ud af kraft og gjorde de statsligt ansatte immune for retsforfølgelse.

Staten blev efterhånden så autoritær, at man kan kalde den tyrannisk, men samtidig fik den mindre og mindre *autoritet*, det vil sige gennemtrængningsevne over for samfundet. På grund af det generelle forfald, som Amins adfærd medførte - eksempelvis "fjernede" han alle med en højere uddannelse fra den statslige administration - ophørte staten med at udføre selv de mest basale funktioner (Jackson og Rosberg, 1982). Kort sagt: den mistede sin institutionelle kapacitet.

I 1979 blev Amin jaget på flugt af den tanzaniske hær sammen med ugandiske eksilstyrker. Dette gav uganderne et vist håb om, at der var udsigt til fredeligere tider. Men i stedet fulgte syv år med kaos, borgerkrig og yderligere statslig kollaps.

Efter at den fælles fjende Amin var fjernet, kunne oppositionen ikke længere holde sammen; der var for dybe indre splittelser: Der var Acholi og Langi i Nord, som støttede Obote, og Buganda- og Banyankole-kongedømmerne i Syd. På tværs af disse etniske skillelinjer var der også

religiøse (både katolikker, protestanter og muslimer) og regionale (for eksempel Amins område West-Nile mod Obotes Langi, eller det bredere Nord - Syd skel).

Efter et par kortlivede regeringer (Lule og Binaisa) kom Obote, som følge af et tvivlsomt valg i december 1980, igen til magten. Men dette sikrede på ingen måde ro og orden. Der var fortsat kampe mellem de mange fraktioner, og Obote kæmpede mod stadig kraftigere modstand (Khadiagala, 1995). Selv om han var knap så tyrannisk som Amin, var der alligevel jævnligt massakrer foretaget af Obotes soldater (Low, 1988). For eksempel anslog en svensk observatør, at ca. 5.500 ud af 6.000 familier i et bestemt område tæt på Kampala var blevet slået (Twaddle, 1988). Og det siges, at Okellos militærregering, der drev Obote fra magten i 1985, var endnu værre end Amin og Obote-styrerne tilsammen (Bernt Hansen og Twaddle, 1991).

Der var, kort sagt, tale om fortsatte og tilspidsede konflikter om spillereglerne for de økonomiske og politiske institutioner i landet. Landet var i 1986, da National Resistance Movement indtog Kampala, reelt uden en statsmagt med autoritet, uden lov og orden og uden nogen form for forudsigelig regelhåndhævelse - altså uden institutionel kapacitet. Dette gik selvsagt også ud over de tre andre statslige kapaciteter.

Grindle har formuleret den hypotese, at en periode med krise med hensyn til den tekniske kapacitet vil medføre: "Increased numbers, visibility, and influence of economic technocrats, economic ministers, and policy analysis units. Increased presence of international technocrats in national policy making. Tension between technocratic and participatory policy making" (1996: 8). Det er åbenbart, at hun her forudsætter, at sta-

ten ikke er isoleret fra det internationale samfund, men snarere i stigende grad er afhængigt af det i og med, at langt de fleste u-lande i 1980'erne indgik aftale med IMF (Den internationale Valutafond) om at påbegynde et strukturtilpasningsprogram. Uganda blev derimod igennem krisearene mere og mere isoleret fra det internationale samfund, så her holder forudsætningen for Grindles hypotese ikke. Også den tekniske kapacitet led et sammenbrud i Uganda.

Evnen til at føre økonomisk politik, lægge et budget og opretholde en makroøkonomisk balance var helt forsvundet i Uganda i 1986. Som følge af 15 års vilkårlige politikker, Amins udryddelse af økonomer og teknokrater i fagministerierne og ikke mindst hans udvisning af alle asiater i 1972 - som sad på de fleste private virksomheder - var økonomien helt i bund. Kaffepriserne havde aldrig været højere end i 1970'erne, men alligevel blev Uganda i disse år fattigere og fattigere, mens en lille elite kørte i Mercedeser og på alle måder levede i overvældende luksus (Jackson og Rosberg, 1982). 85 pct. af uganderne havde vendt ryggen til det makroøkonomiske system og var vendt tilbage til subsistens-landbruget. BNP pr. kapita var 40 pct. under, hvad det havde været 20 år tidligere, inflationen var på over 150 pct. om året, og statens indtægter var på kun 8 pct. af BNP (Harvey og Robinson, 1995).

Grindle formulerer om den administrative kapacitet den hypotese, at krise fører til: "Weakened administrative ability to deliver basic services and carry out normal functions of government. Decreased ability to mediate social and economic demands within administrative contexts" (1996: 8).

Denne hypotese holder for den fallerede stat i Uganda. Efter mange års bor-

gerkrig var de administrative kapaciteter lig nul (Jackson og Rosberg, 1982). Al infrastruktur havde enten fået lov at forfalde eller var blevet ødelagt af krigen uden at blive genopbygget. I 1989 konkluderede en reorganiseringsskommission, at den offentlige sektor var både "demoraliseret og demotiveret og i en sådan tilstand af inerti, at nærmest ingenting bliver gjort" (*Public Service Review and Reorganisation Commission*, 1989: 16). Hverken skoler eller hospitaler havde udstyr, og personalet fik oftest ingen løn (Brett, 1994). Sundhedsområdet havde lidt under Amins forfølgelser af eksperter. Antallet af læger faldt i de første år af Amins styre til kun godt halvdelen af, hvad det havde været før. Systemet til at levere medicin til sundhedsklinikkerne i landområderne brød sammen, så folk i stigende grad enten selv måtte købe medicin eller ty til traditionelle behandlere (Whyte, 1991).

Også den sidste kapacitet, den politiske, var næsten ikke-eksisterende i 1986. Ifølge Grindle betyder krise for en stat, at den politiske kapacitet præges af: "Increased vitality of civic society and lessened responsive capacity of state leaders and managers. Decreased capacity of state elites and political institutions to mediate conflict. Tension between increased technocratic decision making and responsiveness to societal demands and participation" (1996: 8). Netop fordi staten i sig selv udgjorde en trussel, og fordi den var helt ufølsom over for folkelige krav og behov, trak uganderne sig væk fra staten og skabte deres egne overlevelsesstrukturer (Brett, 1994). Der opstod en mistillid til staten, som førte til en ond cirkel: jo dårligere staten fungerer, jo mere flygter folk fra den, og jo svagere grundlag bliver der dermed for, at staten kan komme til at fungere bedre. Med andre

ord kan man sige, at den vertikale legitimitet mellem regering og borgere fuldstændig forsvandt i løbet af 1970'erne og første halvdel af 1980'erne (jf. Georg Sørensen's indledningsartikel). Dertil kom, at også den horisontale legitimitet i samfundet forsvandt. Der var udpræget mistillid mellem befolkningsgrupperne (både etnisk, regionalt og religiøs), idet staten og de politiske institutioner var ude af stand til at bilægge konflikterne, og man investerede derfor kun tillid til ens umiddelbare familie og slægtninge. Som følge af den manglende ordenshåndhævelse, var der udbredt vilkårlig kriminalitet over hele landet, værst i Kampala, hvor byen skulle være inddelt i forskellige zoner tilhørende forskellige militære fraktioner.

Rekonstruktion af staten i Uganda

Hvordan er det muligt at bryde sådanne cirkler af mistillid og genopbygge den statslige kapacitet på de forskellige områder? Siden 1986 har NRM med Præsident Museveni i spidsen gjort et ihærdigt forsøg. Spørgsmålet er imidlertid, i hvor høj grad det er lykkedes at rekonstituere staten.

Læser man i en rejseguide fra 1994, får man indtryk af, at der i hvert fald nu er fredeligt og sikkert: "Travellers regard Uganda as being one of the most crime-free countries in Africa. I've certainly not heard of any incidence of mugging, and even petty theft seems comparatively rare" (Briggs, 1994: 56).

Institutionel kapacitet

Som nævnt ovenfor drejer institutionel kapacitet sig primært om to ting: At opretholde lov og orden og at sikre konsensus om nogle grundlæggende politiske spilleregler. Hvad angår det første, er der

ingen tvivl om, at staten med NRM ved magten har evnet at genoprette den fred, som uganderne måtte undvære i mere end 15 år. Der er heller ikke den samme vilkårlige magtudøvelse, som man så under de tidligere styre, hvor det bedst kendte eksempel nok er Amins pludselige beslaglægnings af alle asiaters ejendom. Fire år efter Museveni's magtovertagelse skrev *The Economist*, at NRM-regeringen havde givet Uganda dets bedste styre siden uafhængigheden fra det britiske protektorat, og at det til og med også havde givet resten af Afrika et forbillede (Bernt Hansen og Twaddle, 1991: 1). Men hvordan kunne NRM gøre det, som ingen andre havde kunnet?

For det første betød det meget, at man kunne starte helt fra bunden (Doornbos, 1988). NRM kom til magten på et tidspunkt, hvor statsapparatet var brudt sammen, og hvor der samtidig var en udbredt følelse af, at opløsningen og soldaternes vilkårlige vold ikke længere skulle fortsætte (Brett, 1994; Twaddle, 1988).

For det andet var det lykkedes bevægelsen med Museveni i spidsen at skabe en meget bred opbakning i befolkningen, fordi den sammen med hæren (NRA) under hele borgerkrigen havde opbygget egne militære og politiske strukturer i de fleste landområder, de såkaldte Resistance Councils (Brett, 1994). Hæren havde et bedre ry end tidligere hære på grund af sin høje grad af disciplin (Twaddle, 1988). Retssager mod eller degradering af soldater, der har optrådt udisciplineret, forekommer stadig og kan tages som udtryk for, at der slås konsekvent ned på tendenser i retning af brud på disciplinen (*National Analyst*, 13/2-7/3, 1996).

For det tredje fortsatte NRM efter 1986 med at udbygge de lokale modstandsråd (Resistance Councils), som var åbne for alle, og hvor alt kunne diskuteres. Mange

tog disse lokalråd alvorligt og følte, at de for første gang havde en vis indflydelse på de beslutninger, der angik dem selv (Bernt Hansen og Twaddle, 1991). Ligeledes blev forskellige fraktioner af tidligere hære (blandt disse både ex-Amin og ex-Obote styrker) inkorporeret i NRA, hvilket først og fremmest stoppede mange kampe, men også til en vis grad gik ud over disciplinen (Low, 1988; Twaddle, 1988). NRA voksede på få år fra omkring 30.000 til mere end 100.000 mand (Björning og Vilby, 1995; Brett, 1994: 78).

NRM fik således sammensat et bredt og mere stabilt flertal end tidligere magthavere: Både Obote og Amin havde deres støtter i de nordlige områder, mens NRM primært baserer sig på en alliance mellem det store Buganda kongedømme og det sydvestlige Ankole-område, hvor Museveni kommer fra. Som Low påpeger, bliver et stabilt styre i Uganda nødt til at have støtte fra Buganda (Low, 1988). Samtidig har begge de to gamle partier, Democratic Party og Obotes UPC fået tildelt ministerposter i NRM-regeringen, hvilket har taget den værste brød af oppositionen.

Der er dog stadig problemer med hensyn til at opretholde lov og orden. For det første er der uroligheder i den nordlige del, særlig i Gulu-distriktet, hvor en slags kristen modstandshær hærger (Konys Lord's Resistance Army). Hvis hæren ikke får bugt med dette oprør, kan NRM regeringen miste legitimitet, og donorerne kan miste tiltroen til, at den er i stand til at opretholde freden (*The Monitor*, Nov. 29 og Nov. 31, 1996).

Et andet problem er, at NRM-regeringen bliver opfattet som en "syd-regering". De fleste af medlemmerne er fra Ankole, Musevenis hjemegn (Kasfir, 1995). Så selv om regeringen prøver at fjerne de regionale spændinger ved at koptere vig-

tige grupper, så er den altså selv regional og etnisk baseret. Ved præsidentvalget blev denne skillelinje ret tydelig. Museveni fik 74 pct. af stemmerne, mens hans hovedmodstander, Paul Ssemogerere, der har sin baggrund i Democratic Party, men ved præsidentvalget blev støttet af UPC, opnåede 24 pct. I distrikter som Arua, Apac, Gulu, Lira og Kitgum, dvs. den nordlige del af landet, var det imidlertid Ssemogerere, der opnåede 3/4 af stemmerne eller mere (*National Analyst*, 18/5-13/6, 1996). Hvis Musevenis politik bærer for meget præg af, at "the winner takes all", kan han risikere yderligere at marginalisere Nord-Uganda og dermed skabe mere uro.

Et tredje problem er, at det stadig er usikkert, hvorvidt NRA er blevet "internaliseret", altså om hæren virkelig er blevet underlagt civile kontrolmekanismer. Mange observatører mener, at hæren stadig kun er Museveni-loyal, og at stabile institutioner først rigtig vil være nået, når hæren flytter sin loyalitet fra Museveni over på en hvilken som helst folkevalgt regering (Mudoola, 1991). Dette er yderligere et tegn på, at hele genopbygningen er meget afhængig af Museveni som person.

Hvad angår den anden dimension af institutionel kapacitet - dette at sikre konsensus om nogle grundlæggende spilleregler - er det kun delvis lykkedes. Der har været en lang periode, hvor en ny forfatning blev til, og mange forskellige interesser og organisationer er blevet hørt. Forfatningens regler med hensyn til afholdelse af valg er blevet fulgt, men nord-syd problemet er ikke blevet løst. Særlig UPC-tilhængerne kritiserer, at partier ikke er blevet tilladt, før det eventuelt vedtages ved en folkeafstemning om fire år.

Og Buganda'erne er utilfredse med, at de ikke fik en føderation, så deres konge-

dømme reelt kunne få mere magt. Dette er et udtryk for en splittelse inden for NRM mellem Buganda og det vestlige område (*National Analyst*, 11/4-10/5, 1995). En splittelse, som viser, at NRM's mål om at skabe national enhed ved at holde regionale og etniske spændinger uden for politik ikke er nået (Bæk og Sørensen, 1995).

Teknisk kapacitet

Der er ingen tvivl om, at den tekniske kapacitet er steget ganske betragteligt siden 1986. Dette hænger ikke mindst sammen med en stor tilførsel af donor-penge, særligt IMF-lån til strukturtilpasningsprogrammerne (STP) og lån fra Verdensbanken til "capacity-building" og administrative reformer. De centrale økonomiske ministerier er blevet bedre til at indsamle data og statistikker og til at lægge et budget, hvilket også er et kriterium for at kunne opnå flere lån. Blot det faktum, at der siden 1991 hvert år er blevet trykt en detaljeret budgetredegørelse til fuld offentliggørelse, taler sit tydelige sprog. Der er blevet dannet et lille, men kompetent og effektivt hold af teknokrater omkring departementchefen i Ministry of Finance, som kan føre reformerne ud i livet relativt uforstyrret fra politisk indblanding i detaljspørgsmål eller fra forskellige særinteresser (Harvey og Robinson, 1995). Denne enhed er blevet støttet af Verdensbanken.

Der er også blevet oprettet en selvstændig skattemyndighed, Uganda Revenue Authority, hvor skatteinddrivning før var finansministeriets opgave. På grund af denne myndigheds mindre størrelse er det blevet lettere at fyre korrupte ansatte og at betale en højere løn, så fristelsen til at stikke lidt i egen lomme ikke længere er så stor. Efter denne organisatoriske ændring er skatteinddrivningen steget med

380 pct. (Harvey og Robinson, 1995)! Bare fra finansåret 1994/95 til 1995/96 steg den fra 10,9 pct. til 11,7 pct. af BNP (*Background to the Budget*, 1996). På grund af, at det på denne måde har været muligt at øge de offentlige indtægter, har regeringen kunnet devaluere og samtidig øge udgifterne uden at skabe inflation (Harvey og Robinson, 1995). I 1996 var inflationen således kun 5,4 pct. mod 150 pct. ti år tidligere (*Background to the Budget*, 1996). Grindles tese om stigende teknisk kapacitet i en krisetid passer altså bedst på Uganda i perioden efter NRM's magtovertagelse i 1986. Dette hænger naturligt nok sammen med, at det først var her, at Uganda igen åbnede sig over for det internationale samfund og accepterede donorernes krav.

Et problem med effektiviteten i den økonomiske planlægning fremover kan være, at der stadig er mangel på eksperter, og at der ikke er et tilstrækkeligt stort rekrutteringsgrundlag. Der kan på et tidspunkt opstå mangel på folk med økonomisk ekspertise (Harvey og Robinson, 1995). Et andet væsentligt problem er, at der endnu ikke er gennemført tilfredsstillende lønreformer. Der er for eksempel all for stor forskel på, hvad de højtplacerede embedsmænd tjener i forhold til dem længere nede på rangstigen (en departementchef tjener 20 - tyve - gange så meget som en kontorassistent!). Derfor er der stadig mange, der må tjene penge andetsteds - i arbejdstiden vel at mærke - hvilket ikke kan undgå at gå ud over effektiviteten.

Et tredje problem er, at forbedringen i den tekniske kapacitet næsten udelukkende er donorfinansieret, den mangler så at sige at blive "selvopretholdende". Det kan den kun blive, hvis staten kan øge sit ressourcegrundlag, hvilket igen afhænger af mindst to ting. For det første skal den blive endnu bedre til at indkræve skat.

Det er der tegn på, at den er ved at blive. Da korrupsionen i skatteadministrationen er faldet, har der vist sig en større villighed hos de private virksomheder til at betale skat. Der er altså færre, der snyder i skat (Harvey og Robinson, 1995). For det andet kræver det en stigning i beskatningsgrundlaget, altså økonomisk vækst. Her er det helt essentielt, at det igangværende handelsboom også bliver omsat til en stigning i investering og produktion. Dette er der svage tegn på. For eksempel er den forarbejdende industris andel af bruttonationalproduktet steget fra 6,2 pct. i 1991/92 til 7,7 pct. i 1996/1997 (*Background to the Budget*, 1996).

Administrativ kapacitet

Ugandas administrative kapacitet er der ikke sket så store forbedringer med som på de andre områder. Det er dog gået mere fremad med hensyn til den fysiske infrastruktur end på det sociale område. Transportsystemet er således blevet udbygget inden for de sidste fem år, navnlig er der arbejdet på at udbygge og forbedre det eksisterende vejnet. For eksempel giver Danida støtte til at forbedre hovedvejen fra lufthavnen i Entebbe og ind til Kampala.

En overordnet indikator på den administrative kapacitet er, hvor stor en andel af budgettet, der går til sundhed og uddannelse. Denne andel er steget, men det er fra et meget lavt niveau, og den fylder stadig ikke meget: Uddannelse 7,7 pct. og sundhed 3,4 pct. af statens løbende udgifter. Til sammenligning bruges 19,9 pct. på militære udgifter (*Background to the Budget*, 1996/97). De tilsvarende tal var for Danmark i 1995 11,7 pct., 8,4 pct. og 2,9 pct. (*Statistisk tiårsoversigt* 1996: 105). Det er et eksplicit mål for NRM-regeringen at forbedre grundskolen og de primære sundhedsydelser, og det er en del

af reformprogrammet, at der skal overføres ressourcer fra den militære sektor til den sociale sektor (*Civil Service Reform Programme, Action Plan*, 1994). Demobiliseringen gik i de første år godt, og ved hjælp af et omfattende, donor-støttet projekt fik alle soldater en lille hjemsendespakke, bestående af tagsten og ca. 3.000 kr. Den 100.000 mand store hær svandt med omkring en tredjedel (Björning og Vilby, 1995: 14), men der er endnu ikke set nogen fredsdividende fra denne proces. Det kan altså ikke påvises, at der er blevet overført ressourcer til socialsektoren (Robinson og Harvey, 1995). Desuden synes hæren at have nemmere ved at få udløst de budgetterede midler fra finansministeriet, end for eksempel sundhedsministeriet (Oguttu, 1995). Det er også nemmere for regeringen at "glemme" den sociale sektor, fordi donorerne her er mere villige til at give penge, end de er til forsvaret! De seneste års forværring af konflikterne i det nordlige Uganda er også gået ud over de økonomiske ressourcer, og det har sat en stopper for demobiliseringsprocessen. Meget kommer altså til at afhænge af, hvordan situation nordpå udvikler sig.

Ser man mere specifikt på sundhedssektoren, er der ikke tegn på, at det går meget bedre end for ti år siden. Det er meningen, at dele af sundhedsydelserne skal privatiseres, og der er også blevet indført brugerbetaling, for at staten skal "sætte tæring efter næring" og ikke tage flere opgaver på sig, end den kan magte. Men heller ikke disse begrænsede opgaver synes den at kunne klare. Ifølge en evaluering foretaget af Ugandas "public service"-ministerium er der en generel utilfredshed med de få behandlingstilbud. I princippet vil folk gerne yde en vis brugerbetaling, men ikke for *dårlige* ydelser. De generelle klager går på, at der

mangler medicin, at der er for mange timers ventetid, at der ofte er tomt, når man møder op på klinikkerne i landområderne, at klinik-medarbejderne tager penge for behandling til eget forbrug, og at de er arrogante og ligegyldige over for patienterne. Det er også et problem, at der er store niveauforskelle mellem de forskellige regioner. For eksempel fungerer det nogenlunde tæt på Kampala, mens der er større problemer nordpå. Tendensen er, at hvis der eksisterer andre muligheder for behandling end den offentlige service, er der stadig flere, der benytter disse (*Baseline Service Delivery Survey*, 1996).

Med hensyn til uddannelse har de meget lave lærerlønninger bevirket, at der er opstået såkaldte Parent-Teacher-Associations, hvor forældre slår sig sammen om at forøge lærernes indtægter, så der skaffes ordentlig undervisning til børnene. Denne ordning har Museveni nu forbudt, fordi grunduddannelse i princippet skal være gratis. Det er imidlertid for tidligt at sige, om standarden vil falde som følge af denne beslutning, men sandsynligheden er stor, når man tager det meget lille uddannelsesbudget i betragtning.

Politisk kapacitet

Rekonstruktionen af den politiske kapacitet efter 1986 kan sammenfattes i tre udviklingsforløb. For det første har man søgt at udbygge de modstandsråd, der opstod lokalt under guerillakrigen mod de regimer, der fulgte efter Amins militærdiktatur, for det andet har man søgt at kombinere dette såkaldte "movement"-system med en decentraliseringsreform, og endelig har man opbygget et nyt forfatningssystem.

Efter magtovertagelsen i 1986 søgte NRM at oprette modstandsråd på lokalt niveau i alle dele af landet - i hvert fald,

hvor der ikke fortsat var kamphandlinger - på samme måde, som man havde oprettet råd i de områder, som var blevet befriet med militær magtanvendelse. På grundlag af de lokale råd blev et råds-system gradvis opbygget gennem indirekte valg. På det laveste niveau udgjorde alle voksne indbyggerne i en landsby RC1-forsamlingen, som valgte et RC1-råd med ni medlemmer. Alle medlemmer af RC1-rådene i et område udgjorde RC2-forsamlingen, som valgte et RC2-råd for sognet/kommunen. På tilsvarende måde valgtes RC3-råd for sub-county/del af amt, RC4-råd for county/amt og RC-5 råd for hver af de 39 distrikter. De sidste dog valgt af RC3-rådene (ikke af RC4-rådene). I 1989 gennemførtes valg på alle niveauer, og RC3-rådene valgte hver et medlem af et nationalt parlament: National Resistance Council (NRC). Disse valg kan ikke betegnes som demokratiske ud fra en vestlig opfattelse af demokrati eller polyarki (jf. Dahl, 1989), da der ikke blev foretaget nogen registrering af valgberettigede vælgere, afstemningen var åben, idet man stillede sig i kø bag den kandidat man støttede, partier måtte ikke spille en aktiv rolle, valgkamp var forbudt, og det var ikke meningen, at valgresultatet skulle kunne føre til noget magtskifte (Kasfir, 1991: 249, jf. 253). På den anden side var der heller ikke tale om nogen paradeforestilling, eftersom adskillige ministre, der var fremtrædende medlemmer af NRM, ikke opnåede valg (Kasfir, 1991: 247, jf. 261).

Modstandsrådene var oprindelig oprettet for at styrke den lokale sikkerhed, men udviklede sig efterhånden til at blive administrative strukturer for statslig kontrol og politisk mobilisering, og i 1989 var de blevet ganske effektive og legitime - om end stats- eller i hvert fald NRM-kontrollerede - kanaler for kravformulering,

repræsentation, og konfliktløsning (Khadiagala, 1995: 39). De kan derfor karakteriseres som en form for deltagelsesdemokrati, som mobiliserer det civile samfund på lokalt niveau.

Af i hvert fald to grunde var der imidlertid grænser for, hvor effektive og legitime modstandsrådene kunne blive. For det første blev Musevenis argument mod flerpartisystem - at flere indbyrdes konkurrerende partier ville være en trussel mod den nationale enhed - mindre troværdigt i samme omfang, som han og hans bevægelse havde held til at skabe lov og orden: "...the further he moved the country from civil wars of past decades, the greater the support for the resumption of multiparty politics" (Khadiagala, 1995: 40). For det andet mente Musevenis modstandere i stigende grad, at selv om centraliseret kontrol havde været nødvendig i de opbyggende faser af den nationale rehabilitering, så var hans "no-party democracy" alene en strategi på bevidst at fastholde magten og udskyde en egentlig legitimering gennem udformningen af en ny forfatning. Det er uden tvivl på denne baggrund, at de to andre bestræbelser på at opbygge den politiske kapacitet skal ses.

Da NRM kom til magten i 1986, var embedsapparatet i Uganda ineffektivt, demoraliseret og uden lydhørhed over for befolkningens problemer. Det havde traditionelt været højt centraliseret med magten koncentreret i Kampala, men ustandselige politiske indblandinger og den almindelige opløsning i samfundet havde undergravet professionalismen og ført til korruption, overbemanding og manglende ydeevne. En af NRM-regeringens første handlinger var derfor at nedsætte en Public Service Review and Reorganisation Commission med det formål af klarlægge problemerne, og dens rap-

port førte til udviklingen af et Uganda Civil Service Reform Programme, som blandt andet omfattede en decentraliseringsreform, som skulle øge de lokale demokratiske myndighedernes kompetence, fremme opbygningen af lokal kapacitet, indføre lokale valgmuligheder med hensyn til levering af offentlig service og udvikle bevidstheden om lokalt ejerskab (Langseth, 1996: 11, 14-15, jf 1-2).

Siden 1992 er decentraliseringsreformen på flere måder blevet støttet aktivt af Danida (Villadsen, 1996: 60), hvilket ikke har været ganske ukontroversielt, da decentraliseringen af NRM ses som et led i bevarelsen af en ugandisk enhedsstat, medens repræsentanter for de traditionelle kongedømmer og andre etniske grupper kræver indførelse af et føderativt system. Trods modstand og vanskeligheder er det dog på forholdsvis kort tid lykkedes at komme et godt stykke fremad, blandt andet med at uddanne og træne det involverede personale. Der er dog mange uløste problemer, og blandt de vigtigste kan nævnes udviklingen af budget- og planlægningsprocedurer, der kan muliggøre en smidig overførsel af de midler fra de centrale myndigheder, som er nødvendig for at give de lokale myndigheder en reel autonomi. Et andet problem er at tilpasse loven om lokalstyre til bestemmelserne i den nye forfatning (Villadsen, 1996: 75-76).

Efter en længere proces, som startede i 1989, har Uganda i 1995 fået en ny forfatning, og der er i 1996 afholdt præsident- og parlamentsvalg efter de nye regler. Dermed er der tilvejebragt en ny politisk struktur, som på det nationale plan skaber mulighed for formulering af krav, repræsentation og konfliktløsning, og som kan give muligheder for at drage politiske ledere til ansvar og for folkelig deltagelse i beslutningsprocessen.

Denne proces startede i 1988 med, at NRC (parlamentet) debatterede et lovforslag om nedsættelse af en Forfatningskommission, og året efter blev en sådan kommission nedsat. I årene efter 1989 har forfatningssagen i høj grad domineret det politiske liv i Uganda: "Never before has constitution-making been so central and taken so long in the politics of an African nation. Never before have the Ugandan people been so actively involved at every level and placed so much hope for stability and democratisation in the constitutional process", siger en romersk-katolsk præst, der fra 1989 til 1993 var sekretær for kommissionen (Waliggo, 1995: 20).

Kommissionen er blevet kritiseret for at være for længe om at komme med et udkast til en ny forfatning, og rigtigt er det, at den to gange fik sin funktionsperiode forlænget med et år. Om den bevidst trak tiden ud, er vanskeligt at afgøre, men i hvert fald gik den grundigt til værks. Først søgte den at skabe opmærksomhed om og interesse for sit arbejde gennem møder over hele landet, hvor den skal være kommet i kontakt med 30.000 lokale ledere (Waliggo, 1995: 26). Dernæst udformede den uddannelsesmateriale og gennemførte seminarer i alle subcounties. Endelig søgte den at mobilisere befolkningen til at formulere synspunkter, både mundtligt og skriftligt, om forfatningens indhold. Det havde den ganske godt held med, idet ikke mindre end 25.547 indlæg i denne debat blev modtaget af kommissionen (Waliggo, 1995: 28).

Det væsentligste stridsemne i forfatningskommissionen var om indretningen af den fremtidige politiske struktur. Tre hovedsynspunkter stod her over for hinanden. Et synspunkt var, at movement-systemet, som NRM repræsenterer, er det bedste politiske system til at forene lan-

det, opmuntre til kompromis og forsoning, fremme nationsbygningen og samle kræfterne om løsningen af de udfordringer, som udviklingen af landet stiller. Et andet synspunkt støtter derimod et flerpartisystem som det politiske system, der er nødvendigt i en demokratisk styreform. Endelig indtog nogle det midtersynspunkt, at movement-systemet ville være hensigtsmæssigt i en overgangsperiode, medens forudsætningerne for et system med konkurrence mellem flere partier tilvejebringes.

Tilhængene af movement-systemet var i flertal i kommissionen og flerpartisystemets tilhængere i mindretal, men for at tilgodese alle parter foreslog kommissionen, at man skulle fastholde movement-systemet i fem år, og derefter sende spørgsmålet til folkeafstemning, hvis der ikke kunne opnås enighed i den forfatningsgivende forsamling (Waliggo, 1995: 36-37; jf. forfatningsudkastet, artikel 98). Denne bløde holdning til det centrale stridsspørgsmål illustreres også på anden måde af forfatningsudkastet. Medens artikel 97 fastslår retten til at danne partier - "subject to the provisions of this Constitution" - hedder det i artikel 96, at så længe movement-systemet eksisterer, må politiske partier ikke foreslå, støtte eller danne platform for eller på nogen måde føre valgkamp for eller mod nogen kandidat opstillet ved et offentligt valg!

I maj 1993 vedtog NRC en valglov, der regulerede valget af en forfatningsgivende forsamling, Constituent Assembly (CA), og som desuden indeholdt bestemmelser om oprettelse af en valgkommission. Denne valgkommission inddelte landet i valgkredse, registrerede vælgerne, organiserede kandidatopstilling og forbedrede kandidatmøder med vælgerne. Ved valget af CA i marts 1994, kunne alene kandidater uden partitilknytning opstille,

men CA kom desuden til at omfatte en række indirekte valgte medlemmer, blandt andet to medlemmer fra hver af de etablerede politiske partier. Den forfatningsgivende forsamling skulle drøfte Forfatningskommissionens udkast til forfatning og eventuelt foreslå og vedtage ændringer.

Den forfatningsgivende forsamling blev først færdig med sine overvejelser i 1995. Om det politiske system hedder det nu i artikel 74 i forfatningen, at en folkeafstemning kan ændre det politiske system, hvis halvdelen af parlamentets medlemmer kræver det, hvis et flertal af halvdelen af distriktsrådenes medlemmer kræver det, eller hvis 1/10 af de registrerede vælgere fra hver af mindst 2/3 af valgkredsene kræver det. Uanset hvilken af disse muligheder, der kommer i anvendelse, forventes det, at en folkeafstemning omkring år 2000 vil afgøre, om movement-systemet skal fortsætte, eller et flertpartisystem skal indføres.

Ud fra en demokratisk betragtning er der fortsat væsentlige mangler i det nye forfatningssystem. For eksempel er der stadig problemer med forsamlingsfriheden, når kandidaterne alene kan præsentere sig over for vælgere på planlagte „candidates meetings“ inden for en nærmere fastsat periode (parlamentsvalglovens artikel 48). Det generelle forbud mod valgmøder - „rallies“ - i artikel 48 er i strid med forfatningens ord om forsamlingsfrihed (artikel 29) og fastsættelsen af en kampagneperiode er i strid med forfatningens ord om ytringsfrihed (artikel 29). Forfatningens artikel 80 og valglovens artikel 38 om, at opstillede kandidaterne stort set skal have studenterekamen, bryder det fundamentale princip om lige valgbarhed.

Medens der således er visse problemer med de politiske friheder og valgbarheden

lever det nye forfatningssystem i andre henseender stort set op til de krav, der stilles til et polyarki (jf. Dahl, 1989: 222). Der er således tale om en kompetencefordeling, hvor kontrollen over de bindende beslutninger placeres hos valgte myndigheder, og de valgte myndigheder udpeges ved hyppige og frie valg, hvor tvang almindeligvis ikke forekommer. Også kravet om lige og almindelig valget kan siges at være opfyldt, selv om forfatningen indeholder bestemmelser om en vis særrepræsentation for kvinder, hæren, unge, handicappede m.v. (artikel 78).

I 1996 blev der gennemført præsidentvalg og parlamentsvalg efter de nye bestemmelser. Den 9. maj blev Museveni valgt til præsident med 3/4 af de afgivne stemmer og en valgdeltagelse på 68,5 pct. i et valg, som ganske vist ikke formelt kunne erklæres frit og fair af de internationale valgobservatører, men som dog blev accepteret som et dækkende udtryk for folkets vilje. Den 27. juni blev det nye parlament valgt efter en valgkamp, hvor partier ganske vist ikke kunne opstille kandidater, men hvor der ikke desto mindre var konkurrence mellem kandidater, og hvor fremtrædende medlemmer af NRM ikke var sikre på at opnå valg.

Sammenfatning

Ud fra vores beskrivelse af genopbygningen af de fire former for statslige kapaciteter er der grundlag for sammenfattende at sige, at Uganda under Musevenis ledelse er blevet rekonstitueret i en sådan grad, så staten ikke længere kan kaldes „falleret“. Denne rekonstruktion har først og fremmest kunnet lade sig gøre, fordi Museveni er en stærk og dygtig leder, som er meget opsat på at få de igangsatte reformer til at virke, og fordi donorerne har bidraget med betragtelige summer (Brett, 1994). Uganda er således stadig afhæn-

gig af donor-penge for at kunne opretholde budget-balancen (Harvey og Robinson, 1995).

De vigtigste statslige funktioner såsom at opretholde ro og orden er blevet genetableret, men som det er påpeget, er der også store problemer, hvoraf de alvorligste er urolighederne i de nordlige områder og de etniske konflikter. En af grundene til, at Museveni hovedmodstander ved præsidentvalget i 1996, Paul Ssemogerere, ikke fik flere stemmer var formodentlig, at mange vælgere i Uganda ikke mente, han ville have styrke nok til at skabe fred i nord. Hvis Museveni heller ikke viser sig i stand til dette, vil hans regering uden tvivl miste troværdighed og legitimitet i befolkningen og blandt de udenlandske donorer.

Et lige så vigtigt problem som de fortsatte uroligheder i de nordlige dele af landet, er de etniske skillelinjer. Hvis NRM bliver ved med at ignorere, at den selv er etnisk baseret, og hvis den ikke kan finde ud af at dele magten med repræsentanter for de nordlige regioner - udover at give dem et par symbolske ministerposter - kan det endnu engang føre til forskellige stammers og klaners kamp om magten. Derfor vil holdbarheden af den igangværende rekonstruktion i høj grad afhænge af, om der *reelt* demokratiseres og decentraliseres, eller om dette blot gøres for at tilfredsstille donorerne.

Konklusion

Vi har i denne artikel vist, hvordan staten i Uganda brød sammen gennem 1970'erne og den første halvdel af 1980'erne i en sådan grad, at den eneste kapacitet, den bevarede, var evnen til at forgribe sig på sine egne indbyggere. Gennem den rekonstruktion, der er foregået siden Musevenis magtovertagelse, er sta-

tens kapacitet blevet genopbygget, men denne genopbygning har ikke været uden problemer, og den er langt fra tilendebragt. Rekonstruktionen har ikke medført, at Uganda er blevet nogen stærk stat, idet det fortsat er et af de fattigste lande i verden, og politisk-institutionelt er der fortsat vanskeligheder med at opretholde ro og orden i den nordlige del af landet, decentraliseringsreformen er langt fra tilendebragt, og der er fortsat begrænsninger i borgernes frihedsrettigheder.

Anvendelsen af Grindles begreber har vist, at rekonstruktionen i Uganda har "normaliseret" statens rolle og funktionsmåde, så den er kommet til at minde om forholdene i andre afrikanske stater. Uganda er igen blevet en svag stat, som har en vis kapacitet institutionelt og administrativt, og som teknisk har udviklet den evne til at sikre makroøkonomisk stabilitet, som har været krævet af de udenlandske donorer. I disse henseender kan andre afrikanske lande derfor ikke lære meget af Uganda, fordi det er de færreste afrikanske stater, der er brudt så fuldstændigt sammen, som det skete i Uganda. Derimod kan det fuldstændige sammenbrud vise sig at være en fordel for opbygningen af den politiske kapacitet. Basisorganiseringen i det civile samfund har således været stærkere i Uganda end i andre afrikanske stater, og NRM's opbygning af et rådssystem baseret på indirekte valg har i væsentligt omfang haft karakter af et deltagelsesdemokrati, som har været i stand til at mobilisere befolkningen og skabe tilslutning til opbygningen af et nyt politisk system, hvor de etniske modsætninger bevidst søges overvundet. På dette punkt kan andre afrikanske lande måske lære noget af Uganda.

Endelig er det af vores analyse fremgået, hvor afhængig rekonstruktionen i Uganda har været af en stærk politisk le-

der som Museveni og af udenlandske donorers indsats. Som sagt er rekonstruktionsprocessen ikke tilendebragt, og der er ingen garanti for, at det vil lykkes at føre den videre fra at udvikle en svag stat og til at udvikle en stærk stat. Der er tværtimod en fare for, at de nuværende magthavere ikke frivilligt vil afgive magten, men kan blive fristet til at udnytte den til fordel for familie, venner og stammefæller - hvilket netop karakteriserer svage stater - eller at deres modstandere vil sætte fremskridtene over styr, når og hvis de kommer til magten. Dette skyldes et andet typisk træk ved svage stater, nemlig at oppositionen ikke helhjertet tilslutter sig de spilleregler og værdier, der ligger til grund for den aktuelle politiske og økonomiske proces.

Litteratur

- Background to the Budget 1996-1997*, Ministry of Finance and Economic Planning, Kampala, June 1996.
- Baseline Service Delivery Survey*, March 1996, Kampala, Uganda.
- Bernt Hansen, Holger og Michael Twaddle (1988). *Uganda Now. Between Decay and Development*, London: James Currey.
- Bernt Hansen, Holger og Michael Twaddle (1991). *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, London: James Currey.
- Björning, Gertrud og Knud Vilby (red.) (1995). *Farvel til Våbnene - Hvad så? Demobilisering og fredsdividende. Fokus Uganda*, København: DR-forlaget.
- Brett, E.A. (1994). "Rebuilding Organisation Capacity in Uganda Under the National Resistance Movement", *Journal of Modern African Studies*, vol. 32, no. 1, pp. 53-80.
- Briggs, Philip (1994). *Guide to Uganda*, Bucks: Bradt Publications.
- Bæk, Karen Marie og Anette Sørensen (1995). "Governance, Ethnicity and Nationalism in

Uganda", peciale ved IU, Roskilde Universitet.

- Civil Service Reform Programme, Action Plan*, Kampala, Uganda, 1994.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Doornbos, Martin (1988). "The Uganda crisis and the national question", pp. 254-266 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *Uganda Now. Between Decay and Development*, London: James Currey.
- Grindle, Merilee S. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, Charles og Mark Robinson (1995). *Economic Reform and Political Liberalisation in Uganda*, IDS Research Report 29.
- Jackson, Robert H. og Carl G. Rosberg (1982). *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*, Berkeley: University of California Press.
- Kasfir, Nelson (1991). "The Ugandan elections of 1989: power, population and democratization", pp. 247-278 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, London: James Currey.
- Kasfir, Nelson (1995). "Ugandan politics and the Constituent Assembly elections", pp. 148-179 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *From chaos to order: the politics of constitution-making in Uganda*, Kampala: Fountain Publications.
- Khadiagala, Gilbert M. (1995). "State Collapse and Reconstruction in Uganda", pp. 33-47 i I. William Zartman (ed.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, London: Lynne Rienner Publications.
- Langseth, Petter (1996). "Civil Service Reform: A General View", pp. 1-35 Søren Villadsen og Francis Lubanga (eds.), *Democratic Decentralisation in Uganda. - A New Approach to Local Governance*, Kampala: Fountain Publications.
- Low, D.A. (1988). "The dislocated polity", pp. 36-53 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *Uganda Now. Between Decay and Development*, London: James Currey.

der som Museveni og af udenlandske donorers indsats. Som sagt er rekonstruktionsprocessen ikke tilendebragt, og der er ingen garanti for, at det vil lykkes at føre den videre fra at udvikle en svag stat og til at udvikle en stærk stat. Der er tværtimod en fare for, at de nuværende magthavere ikke frivilligt vil afgive magten, men kan blive fristet til at udnytte den til fordel for familie, venner og stammefæller - hvilket netop karakteriserer svage stater - eller at deres modstandere vil sætte fremskridtene over styr, når og hvis de kommer til magten. Dette skyldes et andet typisk træk ved svage stater, nemlig at oppositionen ikke helhjertet tilslutter sig de spilleregler og værdier, der ligger til grund for den aktuelle politiske og økonomiske proces.

Litteratur

- Background to the Budget 1996-1997*, Ministry of Finance and Economic Planning, Kampala, June 1996.
- Baseline Service Delivery Survey*, March 1996, Kampala, Uganda.
- Bernt Hansen, Holger og Michael Twaddle (1988). *Uganda Now. Between Decay and Development*, London: James Currey.
- Bernt Hansen, Holger og Michael Twaddle (1991). *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, London: James Currey.
- Björning, Gertrud og Knud Vilby (red.) (1995). *Farvel til Våbnene - Hvad så? Demobilisering og fredsdividende. Fokus Uganda*, København: DR-forlaget.
- Brett, E.A. (1994). "Rebuilding Organisation Capacity in Uganda Under the National Resistance Movement", *Journal of Modern African Studies*, vol. 32, no. 1, pp. 53-80.
- Briggs, Philip (1994). *Guide to Uganda*, Bucks: Bradt Publications.
- Bæk, Karen Marie og Anette Sørensen (1995). "Governance, Ethnicity and Nationalism in

Uganda", peciale ved IU, Roskilde Universitet.

- Civil Service Reform Programme, Action Plan*, Kampala, Uganda, 1994.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Doornbos, Martin (1988). "The Uganda crisis and the national question", pp. 254-266 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *Uganda Now. Between Decay and Development*, London: James Currey.
- Grindle, Merilee S. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, Charles og Mark Robinson (1995). *Economic Reform and Political Liberalisation in Uganda*, IDS Research Report 29.
- Jackson, Robert H. og Carl G. Rosberg (1982). *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*, Berkeley: University of California Press.
- Kasfir, Nelson (1991). "The Ugandan elections of 1989: power, population and democratization", pp. 247-278 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, London: James Currey.
- Kasfir, Nelson (1995). "Ugandan politics and the Constituent Assembly elections", pp. 148-179 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *From chaos to order: the politics of constitution-making in Uganda*, Kampala: Fountain Publications.
- Khadiagala, Gilbert M. (1995). "State Collapse and Reconstruction in Uganda", pp. 33-47 i I. William Zartman (ed.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, London: Lynne Rienner Publications.
- Langseth, Petter (1996). "Civil Service Reform: A General View", pp. 1-35 Søren Villadsen og Francis Lubanga (eds.), *Democratic Decentralisation in Uganda. - A New Approach to Local Governance*, Kampala: Fountain Publications.
- Low, D.A. (1988). "The dislocated polity", pp. 36-53 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *Uganda Now. Between Decay and Development*, London: James Currey.

- The Monitor*, Kampala, Uganda.
- Mudoola, Dan (1991). "Institution-building: the case of the NRM and the military 1986-9", pp. 230-246 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, London: James Currey.
- National Analyst*, Kampala: Uganda.
- Oguttu, Wafula (1995), "Fredsdividenden i Uganda. Langt igen", pp. 36-47 i Gertrud Bjørning og Knud Vilby (red.), *Farvel til Våbenene - Hvad så? Demobilisering og fredsd dividende. Fokus Uganda*, København: DR-forlaget
- Public Service and Reorganisation Commission*, Kampala, 1990.
- Villadsen, Søren (1996). "Decentralisation of Governance", pp. 60-78 i Søren Villadsen og Francis Lubanga (eds.), *Democratic Decentralisation in Uganda. - A New Approach to Local Governance*, Kampala: Fountain Publications.
- Statistisk tiårsoversigt*, København, 1996.
- Twaddle, Michael (1988). "Museveni Uganda: Notes towards an analysis", pp. 313-335 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *Uganda Now. Between Decay and Development*, London: James Currey.
- Whyte, Susan Reynolds (1991). "Medicines and self-help: the privatization of health care in eastern Uganda", pp. 130-148 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, London: James Currey.
- Waliggo, John M. (1995). "Constitution-making and the politics of democratisation in Uganda", pp. 18-40 i Holger Bernt Hansen og Michael Twaddle (eds.), *From chaos to order: the politics of constitution-making in Uganda*, Kampala: Fountain Publications.
- Zartman, I. William (ed.) (1995). *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, London: Lynne Rienner Publications.