

# Bistand til et land, et parti og en elite

Av Aslak Orre

MOSAMBIK

Norge skal i løpet av de neste tre åra gi over 500 millioner kroner til den mosambikanske staten i direkte budsjettstøtte – en betydelig økning av bistanden til et styre som ofte blir framholdt som et «glansbilde» i Afrika. Er mottakerne like demokratisk innstilt som de utgir seg for?

Den norske ambassadøren i Mosambik skrev nylig under en avtale om et partnerskap med den mosambikanske staten for å bidra til utvikling og fattigdomsreduksjon. Mosambik er fortsatt blant land med mest fattigdom, på tross av økonomisk vekst, men hvilken politisk utvikling er givne med å skape?

På flere måter har Mosambik vært en afrikansk suksesshistorie: Etter 15 år med borgerkrig banet fredsavtalen i 1992 veien for fred og demokrati. Freden holdt og opprørerne ble parlamentarisk. Siden kom økonomisk vekst godt hjulpet av regn, noen få industrielle megaprojekt, og enorme mengder bistand – slik at fattigdommen nå synes noe redusert.

Men demokratisk utvikling er haltende. Siden 1994 er fem valg blitt holdt, og regjeringspartiet Frelimo (som vant uavhengigheten fra Portugal i 1975 og først installerte et ettpartsystem), har vunnet makta etter hvert valg. Selv om partiet Renamo – som kriget mot Frelimo i 15 år – har fått et flertall av stemmene i flere provinser, kontrollerer Frelimo så godt som alle maktposisjoner i samfunnet: Regjering, næringsliv, lokaladministrasjon, det meste av organisasjonslivet, og de viktigste media – følgelig kontrollerer partiet også alle bistandsmidler. Frelimo har nå beholdt statsmakten i 32 år.

## KRONIKK

Kronikker i Bistandsaktuelt kan sendes lrb@norad.no. Teksten bør ikke overstige 9000 tegn inkl. mellomrom. Legg ved bilde av artikkelforfatter. På grunn av stor pågang kan ikke alle kronikker regne med å komme på trykk.

Armando Guebuza, republikkens president siden 2004, kommer som sin forgjenger Joaquim Chissano fra Frelimos «gamle garde» – en elite bestående av heltene fra frigjøringskrigen mot Portugal. Forskere, forfattere, og uavhengige media påpeker og påviser stadig hvordan et forholdsvis lite nettverk rundt den gamle garde sitter på toppen av et klientelistisk system der maktposisjoner og rikdom deles ut – og der partiloyalitet er en forutsetning. Dette strekker seg helt ned til landsbynivå.

Kan man snakke om demokrati der ett parti har all makt, bare den er vunnet i valg? Et minimum må være at valgene er frie og rettfærdige, og at regjeringspartiet unnlater å misbruke regjeringmakten til å hindre andre partier i å utvikle troverdige alternativ. Man må også kunne se reelle forsøk på å øke rettsikkerhet og yttringsfrihet.

I det rurale Mosambik smelter mange problem sammen i et kompleks av «demokratisk underskudd». Det konstitusjonelle systemet er slik at Frelimo-elite kan, så sant de vinner president- og parlamentsvalg, kontrollere utnevelsen av alle maktposisjoner, inkludert provins- og distriktsadministrasjonene i de områdene der opposisjonen får et overveldende flertall av stemmene. Det holdes ikke lokalvalg i landdistriktene, der flertallet bor. I mangelen på lokalvalg utpe-

**Som svar på den stagnerte demokratiseringen burde diplomatiet kritisere Frelimo-statens maktarroganse, og bistandsapparatet må søke etter helt nye giverformer.**

ker det seg to strategier for å kompensere for manglende representasjon.

Den første er donorenes foretrukne alternativ. Nord i landet kunne vi for et år siden observere et imponerende intrikat rådssystem i emning, et alternativ til lokalvalg, som skal gi lokalbefolkningens ulike interessegrupper innflytelse over distriktsadministrasjonens prioriteringer – især over bruken av bistandsmidler. Den regjeringsutpekte distriktsadministratoren vil måtte lytte til delegatene for interessegruppene. Det er et interessant forsøk på lokalt korporativt demokrati. Men politiske partier var *per definisjon ekskludert* fra representasjon i rådene. Så hvor demokratisk blir det egentlig, all den tid regjeringspartiet kontrollerer utvelgelsen av delegatene?

Frelimos foretrukne alternativ synes likevel å være en enklere form for dominans av lokalsamfunnet – nemlig gjennom å anerkjenne rurale høvdingar som så brukes som mellomledd i kontakten mellom Frelimos administratorer og den øvrige befolkningen. Det er tidlig å si noe om alle konsekvensene av en slik retur til et «indirekte styre» – en styringsmessig parafrasering av kolonitida – men det meste tyder på at høvdingmakten nå blir gjort til et partipolitisk instrument. De danske antropologene Lars Buur og Helene Kyed skriver om hvordan distriktsadministrasjonen og politiet i tandem bruker vold, frykt og privilegier for å sørge for at høvdingene forblir lojale mot staten og Frelimo. Samtidig brukes statens tjenestemenn, som alltid er Frelimo-medlemmer, til å skremme folk med at alternativet – underforstått Renamo – betyr krig, ond troldom, underutvikling og kriminalitet.

Man skal ikke drive mange undersøkelser på lokalt nivå før man finner at Frelimo og Renamo synes å ha kommet inn i en selvforsterkende sirkel av mistenkeliggjøring og vold av «lav intensitet og synlighet». Men med regjeringmakten er det alltid Frelimo som har de sterke kortene. Mange ulike mekanismer for å trakassere potensielle velgere kan ha (hatt) avgjørende betydning i utfallet av valg. Samtlige Renamo-sympatisører jeg har intervjuet har uttrykt at de og deres partifreder har blitt grovt trakassert, særlig i forbindelse med valgene.

Å vinne valgene ser ut til å ha blitt et være eller ikke være for eliten, for om de ikke vinner valgene ville hele det klientelistiske systemet rakne. Det er ikke en overdrivelse å si at Frelimo har brukt alle partiets ressurser, og en stor del av statens, for å sikre seier i samtlige valg.

Det første flerpartivalget i 1994 ble eksemplarisk gjennomført med formidabel støtte av FN. Velgeropplutningen var på 88 prosent. Siden har det gått nedover med både velgeropplutning og valgenes kvalitet – med kjennetegn som svært mistenkelig velgerregistrering, manglende innsyn i opptellingsprosessen, og hissige protester fra opposisjonen – først og fremst Renamo. Det toppet seg etter 1999-valget. Da vant Frelimo en knep en seier i presidentvalget og med noe mer til parlamentet. Da Renamo klaget på fusk og organiserte (delvis voldelige) demonstrasjoner ble de møtt med voldsom ildkraft fra opprørspolitiet. I den lille byen Montepuez ble demonstrasjonene spesielt blodige. Nesten hundre demonstranter ble arrestert og

innesperret på en liten celle, og alle omkom – sannsynligvis av luftmangel. Ingen av betydning ble stilt til ansvar.

Frelimo firet ikke en tomme, og har siden fortsatt å ta alle avgjørelser i regjering og parlament. Med fullt flertall og ingen avhoppere vinner de alle avstemninger.

I 2004 vant Frelimo med stor margin, tross katastrofalt fall i oppslutning om valget (nå på 36 prosent). Carter-senteret konkluderte at myndighetene «ikke hadde maktet å holde et fritt og åpent valg i alle deler av Mosambik». Den vanligvis Frelimo-vennlige Mosambik-eksperter og journalisten Joseph Hanlon erklærte at det hadde vært valgfusk i Frelimos favør, men ikke nok til å avgjøre valgresultatet. Men hva om det var fusk på lignende nivå da seieren var knepen i 1999?

Manglende legitimitet for valgene gir grunn til alvorlig bekymring. I disse dager er valgloven i ferd med å endres i parlamentet. Frelimo vil ha flertall til å forme den nye loven slik de vil. Dersom det ikke blir noenlunde konsensus rundt valgloven, er det høy sannsynlighet for at valgene i 2008 og 2009 bli gjennomført under boikott fra opposisjonen eller annen betydelig ustabilitet.

Bistandsformen «direkte budsjettstøtte» skal etter sigende gi «mottakerkontroll», men er det ikke et problem at mottakerne i praksis er svært få innen ett parti og en elite? Offentligheten i Norge bør holdes informert om problemene med regimets utvikling i Mosambik. Som svar på den stagnerte demokratiseringen burde diplomatiet kritisere Frelimo-statens maktarroganse, og bistandsapparatet må søke etter helt nye giverformer.

Følgende hendelse illustrerer behovet for nytenkning. I mangel på direkte giverstyring og revisjon av bistandspengene skulle en antikorrupsjonsstrategi, ledet an av president Guebuza selv, kompensere: Den skulle sørge for at bistand går til fattigdomsreduksjon, slik det var ment. Men en stor evaluering konkluderte nylig med at antikorrupsjonsstrategien ikke hadde gitt betydelige resultater. Disse opplysningene ser ikke ut til å ha gitt Norge og andre givere nok innvendinger mot å øke budsjettstøtten til en stat med store korrupsjonsproblemer, og som styres av et parti som over tiår har prøvd det meste for å monopolisere makten og ressursene innenfor en liten partielite.

På den andre siden står Renamo og annen opposisjon, hysterisk men maktesløst protesterende, uten styringserfaring og ressurser, og uten å kunne levere noen synlige resultater til sine velgere – og framstår vel også i stadig mindre grad for velgerne som troverdige alternativ. Imens fortsetter Norge og de andre givne å arbeide med Frelimo-statens, og ressursgapet i forhold til opposisjonen øker. Dilemmaet satt på spissen: Er givernes virksomhet – om enn på utilsiktet vis – med å semenere et ettpartistyre? ■



Regjeringspartiet Frelimo i Mosambik har sittet ved makten i 32 år. Men fortsatt er det stor forskjell på fattige og rike.

FOTO: JOHN BARNÉS, CMI



Aslak Orre er PhD-forsker ved Christian Michelsens Institutt, og arbeider med sammenhengen mellom lokalstyre-reformer, partistyre og demokratisering i Angola og Mosambik.