

Innholdsfortegnelse

Forord.....	3
Innledning	4
Temavalg.....	4
Problemstillinger.....	5
Kilder.....	6
Litteratur.....	8
Begrepsavklaringer.....	11
Har integrasjonsteori relevans i Afrika?.....	11
1. Kolonihistorie og integrasjonen under kolonitiden	16
Britisk styre i de østafrikanske koloniene.....	16
Den Ugandiske jernbane og opprettelse av tollunion ca. 1891-1917.....	22
Utbygging av felles tjenester 1900-1950.....	22
Det felles administrative apparatet: Ormsby-Gore-rapporten 1924.....	24
Afrikansk motstand.....	25
East African High Commission og East African Legislative Assembly opprettes.....	27
Avslutning.....	29
2. Mot selvstendighet: Opprettelsen av EACSO	31
Colonial Paper 191: Befolkningene samles i en territoriell kamp.....	31
Striden fortsetter- Colonial Paper 210.....	33
Territorielle nasjonalistbevegelser og politiske partier.....	36
Tanganyika.....	37
Kenya.....	40
Uganda.....	42
Raisman-rapporten 1961.....	45
Opprettelsen av East African Common Services Organization.....	48
Omfanget av samarbeidet under EACSO.....	49
Ny struktur: the Authority (Rådet) og triumviratene.....	50
Avslutning.....	53
3. Føderasjonsforsøket 1963-1964	54
1960: Nyerere setter føderasjon på dagsorden.....	54
Reaksjonene på Nyereres tale.....	57
Føderasjonserklæringen, juni 1963.....	59
Reaksjonene på erklæringen i Øst-Afrika.....	62
Panafrikanismen: Den ideologiske drivkraft.....	63
Kwame Nkrumah og Øst-Afrikansk føderasjon: Panafrikanismen som tveegget sverd.....	65
Kommisjonens arbeid fra juni, 1963.....	67
Kupp på Zanzibar. Opprettelsen av Tanzania og betydningen for føderasjonsforsøket.....	70
Militære opprør i kjølvannet av kuppet på Zanzibar.....	71
Føderasjonsforsøket oppgis, 1964.....	74
Det offisielle dødsstøtet, mai 1964.....	77
Identitet.....	78
Avslutning.....	82
4. Nasjonsbygging og revisjoner av samarbeidet	84
Krav om utvikling: Misnøye med EACSO.....	84

Økonomiske forskjeller	86
Forsøk på økonomisk utjevning: Kampala-avtalen 1964-1965	89
Uenighet mellom Kenya og Tanzania	91
Midten av 1960-tallet: Oppløsningstendenser.....	92
Philip-kommisjonen: Overgang til EAC 1965-1967.....	96
Fellesmarkedet	97
Arusha som EACs nye sentrum	100
De felles tjenestene.....	100
Finansieringen av East African Community	102
Det Øverst råd, den lovgivende forsamling og de Østafrikanske ministere og ministerrådene	103
EAC i perioden 1967-1970	105
University of East Africa som illustrasjon på samarbeidet	107
Avslutning	109
5. EAC mot oppløsning.....	111
Kupp i Uganda	111
Krise i samarbeidet etter Amins kupp	112
Samarbeidet vakler videre	115
Forholdet mellom Kenya og Tanzania surner	116
EAC oppløses	119
Avslutning	120
Avslutning	121
Konklusjoner	123
Etterskrift.....	128
Kilder og litteratur.....	129
Utrykte kilder	129
Trykte kilder.....	129
Aviser	130
Litteratur.....	130

Forord

Det er flere personer som fortjener en takk for innspill i forbindelse med utarbeidelsen av denne oppgaven.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Jarle Simensen. Han har med sitt smittende engasjement og sin enorme faglige innsikt vært en uvurderlig hjelp under hele prosessen.

Jeg vil også takke AKLAH for tilbakemeldinger på oppgaven. En særlig takk går også til Vegar Pleyrn for innsiktsfulle tips og tilbakemeldinger. Til slutt vil jeg også takke Nina for tilbakemeldinger og språkvask.

Oslo 18. 04. 06.

Innledning

Both politicians and theorists are busy forming generalizations without waiting for the verdict of history.¹

Temavalg

Da de tre østafrikanske territoriene Kenya, Tanganyika og Uganda ble selvstendige på begynnelsen av 1960-tallet, hadde de en rekke felles institusjoner. Integrasjonen mellom dem var et resultat av at alle de tre territoriene hadde vært under britisk styre i kolonitiden. For de britiske kolonimyndighetene hadde samarbeidet vært en naturlig utvikling. Integrasjonen var av funksjonell og økonomisk karakter. Landene hadde blant annet felles toll- og skattevesen, felles valuta og felles havnevesen i tillegg til et de facto felles marked, men de var ikke politisk integrert. Fra britenes side hadde det ved flere anledninger blitt forsøkt å utvide samarbeidet ved å smelte territoriene sammen gjennom en føderasjon, men disse forsøkene ble møtt med sterk motstand hos de forskjellige etniske gruppene i den afrikanske befolkningen. Det funksjonelle og økonomiske samarbeidet ble stadig større i omfang, og etter annen verdenskrig ble det opprettet en egen regional organisasjon, East African High Commission, for å administrere de felles institusjonene. Da landene ble selvstendige ble samarbeidet videreført, men nå under nytt navn, East African Common Services Organization (EACSO).

Temaet for denne oppgaven er samarbeidet mellom Kenya, Tanganyika og Uganda på 1960-tallet. Idet de tre landene var i ferd med å vinne sin selvstendighet kom spørsmålet om tettere integrasjon mellom dem til å stå sentralt. Nasjonalistledere i både Kenya, Tanganyika og Uganda argumenterte for at Øst-Afrika var en like naturlig og logisk enhet som de tre territoriene hver for seg. I 1963 uttalte Tanganyikas første president Julius Nyerere at en føderasjon av de tre landene burde være "...fairly easy to achieve."² Men det viste seg snart at så ikke var tilfelle.

¹ Nye, Joseph S., *Pan-Africanism and East African integration*, Cambridge Massachusetts 1965, s. 5.

² Nyerere, Julius, "East African Federation" i Nyerere, Julius, *Freedom and Unity*, Dar es Salaam 1967, s. 90.

I juni 1963, da alle de tre landene var blitt selvstendige, ble det satt i gang en prosess for å etablere en Østafrikansk føderasjon. Forhandlingene pågikk, med varierende intensitet, frem til føderasjonsforsøket ble oppgitt i mai 1964. Da det viste seg at landene ikke ville make å få på plass en føderasjon, kom samarbeidet mellom de tre landene til å fortsette gjennom East African Common Services Organization. I årene fra 1964-1967 var samarbeidet preget av at landene jobbet for å gi EACSO en form og et innhold som alle partene kunne være fornøyd med. Sentralt i denne sammenheng var den dominerende stillingen til Kenya vis a vis de to andre landene når det gjaldt økonomisk og industriell tyngde. Denne tilpasningsperioden kulminerte med overgangen fra East African Common Services Organization til East African Community (EAC) i 1967. Ved opprettelsen av EAC var mange optimistiske på samarbeidets vegne. Men i 1971 kom Idi Amin til makten i Uganda gjennom et statskupp. Amins maktovertakelse førte til sterke reaksjoner spesielt i Tanzania, hvilket igjen gjorde at samarbeidsforholdene for EAC var ekstremt dårlige etter at Amin kom til makten. I 1977 ble samarbeidet mellom de tre Østafrikanske landene oppløst.

Problemstillinger

Utgangspunktet for denne oppgaven er en problemstilling som springer ut av Nyereres uttalelse som er gjengitt over: Hvorfor viste det seg så vanskelig å få samarbeidet mellom de tre østafrikanske landene til å fungere etter at landene ble selvstendige når utgangspunktet for integrasjon syntes å være godt? Dette spørsmålet er det gjennomgående temaet i analysen.

For å svare på problemstillingen blir det nødvendig å analysere de forholdene som lå til grunn for antakelsen om at landene hadde et godt utgangspunkt for samarbeid ved overgangen til selvstendighet. Ut fra dette springer en rekke underproblemstillinger: Hvilken rolle spilte selvstendighetskampen for samarbeidet mellom de tre landene? Selvstendighetskampen var ikke lik i de tre landene. Hvilken rolle spilte formen på kolonistyre for hvordan nasjonalistbevegelsen i de forskjellige territoriene ble organisert, og dermed for hvordan maktstrukturen i de selvstendige statene var?

I integrasjonsteorien er et hovedproblem hvordan en skal forklare overføringen av lojalitet fra det nasjonale til det regionale nivå. Ut fra denne problematikken springer en rekke spørsmål. *Identitetsspørsmålet* i de afrikanske statene er infløkt: Hvilken legitimitet hadde de territoriale grensene da landene ble selvstendige? Som anført over har det ofte blitt hevdet at grensene som skilte de østafrikanske territoriene fra hverandre var kunstige. Ut fra denne tankegangen kunne befolkningen i koloniterritoriene, og dermed de frie østafrikanske statene,

således vanskelig anses som *ett folk*. Dersom dette argumentet er riktig kunne det da tenkes andre politiske enheter enn de som var definert gjennom koloniterritoriet? Kunne panafricanismen være et verktøy for å fremme politisk integrasjon mellom landene?

Til slutt kommer de *rent praktiske problemene* ved samarbeidet. Det sentrale i denne sammenheng er hvordan fordelingen av kostnadene og gevinstene ved samarbeidet var mellom de tre landene. Denne problematikken ble særlig relevant i årene fra 1964-1968, da det var i disse årene samarbeidet fikk sin endelige form. Effektene av regionale samarbeid av typen som eksisterte i Øst-Afrika er først og fremst langsiktige. De kortsiktige effektene er små og i enkelte tilfeller kan de være negative. Da Kenya, Tanganyika og Uganda ble selvstendige på begynnelsen av 1960-tallet hadde de ett mål: utvikling. I en situasjon der det var knapphet på de aller fleste ressurser, var det en utfordring å vie nok oppmerksomhet til et samarbeid som først og fremst ville gi avkastning på lang sikt. Det var også til dels store forskjeller i utviklingsnivå mellom de tre landene. Her lå kimen til fremtidige konflikter innen samarbeidet.

Kilder

På 1960-tallet var samarbeidet mellom Kenya, Tanzania og Uganda gjenstand for mye oppmerksomhet fra en rekke forskere. Den akutte mangelen på kvalifisert personell i Øst-Afrika førte til at det ble hentet inn eksperter utenfra for å fylle mange av stillinger ved institusjonene for høyere utdanning i de tre landene. Mange av disse forskerne fattet interesse for samarbeidet som eksisterte. I tillegg fantes det forskere rundt om i hele verden som var opptatt av regional integrasjon. For disse sto integrasjonen i Øst-Afrika frem som et interessant eksempel på et regionalt samarbeid mellom utviklingsland som hadde potensial til å fungere.

I 1968 utga Donald Rothchild ut en kildesamling med materiale som omhandlet den historiske utviklingen av samarbeidet, fra starten under kolonitiden og frem til opprettelsen av East African Community i 1968.³ På tiden da Rothchild samlet kildene var han ansatt ved Nairobi University College i Kenya. Denne kildesamlingen utgjør ryggraden i min oppgave. I tillegg til kilder inneholder boka enkelte artikler skrevet av datidens fremste forskere på integrasjonen i Øst-Afrika. Boka er på 340 sider hvorav omkring 260 sider er kilder.

Kildematerialet er omfattende og består av offentlige dokumenter fra de britiske kolonimyndighetene, rapporter fra offentlige utredninger, avisartikler, brev og taler. I tillegg

³ Rothchild, Donald (red.), *Politics of integration. An East African documentary*, East African Publishing House, Nairobi 1968.

finnes det en rekke utdrag fra diskusjoner både i East African Legislative Assembly og fra de lovgivningsrådene i de tre territoriene. Kildene er samlet både tematisk og kronologisk. Kildene er delt inn i fem seksjoner. Den første delen inneholder materiale om den første perioden av samarbeidet og strekker seg fra 1920-tallet og til starten av andre verdenskrig. Den neste seksjonen tar for seg de politiske aspektene ved integrasjonen fra rundt 1945 og frem til 1967. I denne seksjonen er mye av materialet hentet fra aviser og taler fra nasjonalistlederne. Deretter kommer en seksjon om det felles markedet, der fokuset ligger på årene fra 1960 til 1967. Så følger kilder som omhandler utviklingen av de felles tjenestene fra tiden etter andre verdenskrig og frem til 1966. Til slutt gjengis store deler av avtalen for Det Østafrikanske Fellesskap fra 1967. Et problem ved å benytte kilder som er samlet av en annen, gjelder naturligvis utvalg. Jeg må forholde meg til det Rothchild har valgt.

Høsten 2004 foretok jeg en tur til Tanzania for å samle kilder. Grunnen til at Tanzania ble valgt fremfor de to andre landene var at East African Communitys hovedsete lå, og ligger, i Arusha, en by i det nordlige Tanzania ved den kenyanske grensen.⁴ I National Archives i Dar es Salaam var det svært lite å finne om samarbeidet. I følge det som ble meg fortalt var dette materialet plassert i deres filial i Arusha. Da jeg kom til Arusha fikk jeg beskjed om at alt var flyttet til Dar es Salaam. Da var det for sent for meg å forfølge saken videre.

Jeg kom likevel ikke tomhendt hjem. Ved EACs hovedkvarter finnes et bibliotek der en del av det offentlige materialet fra tiden da samarbeidet eksisterte, finnes. Det som var mest interessant for meg var referatene fra debattene i Den Østafrikanske Lovgivende Forsamlingen (EALA), årsberetninger fra EACSO og rapporter om tilstanden i samarbeidet til forskjellige tider. Dessverre var det bare enkelte av debattene i EALA og årsberetningene som var tilgjengelige også her. Det ble fortalt meg at da samarbeidet ble oppløst i 1977 oppsto det et visst kaos, og ingen klarte å holde oversikt over hvor materialet tok veien.

I 1963 innledet Norge gjennom Norsk Utviklingshjelp et samarbeid med East African Common Services Organization. I og med dette samarbeidet ble det viktig for Norsk Utviklingshjelp å holde seg orientert om utviklingen i EACSO. Av denne grunn finnes det kilder både hos UD og NORAD som kaster lys over denne utviklingen. Materialet fra den første perioden, det vil si fra 1963 til rundt 1967, er relativt tynt. Dette må forklares med at samarbeidet først skjøt virkelig fart fra 1967.

Et klart skille kommer etter Idi Amins kupp i Uganda i 1971. Fra da av kom særlig de norske ambassadene i Øst-Afrika til å holde UD og NORAD løpende oppdatert om

⁴ East African Community ble gjenopprettet i år 2000 og lever i dag i beste velgående.

utviklingen i området og spesielt om samarbeidsforholdet mellom de tre landene. Fra denne tiden finner man i NORADs arkiv både brev fra ambassadepersonell med personlige betraktninger, rapporter utarbeidet av SIDA i Sverige, og en rekke avisartikler fra forskjellige østafrikanske aviser som kaster lys over utviklingen innen samarbeidet mellom Kenya, Tanzania og Uganda på denne tiden. I tid tar altså det norske materialet over der Rothchilds bok slutter.

På 1960- og 1970-tallet ble det utgitt flere bøker der taler og artikler fra statslederne i Kenya og Tanzania, henholdsvis Jomo Kenyatta og Julius Nyerere, ble samlet. Flere av disse talene og artiklene handler om behovet for samarbeid i Afrika generelt og om samarbeidet mellom landene spesielt og de gir et godt bilde av det motsetningsfylte forholdet mellom ønsket om et sterkt samarbeid og manglende evne til å prioritere dette samarbeidet. Spesielt kaster flere av Nyereres taler lys over Tanzanias tilsynelatende totalt endrete holdning i forhold til samarbeidet etter at føderasjonsforsøket hadde blitt oppgitt i 1964. Disse talene forteller om ledernes holdninger, og det er viktig å ha klart for seg hvilken kontekst de ble til i og hva taleren eller artikkelforfatteren ønsket å oppnå. Det er særlig tre slike samlinger som har vært nyttige for meg: Julius Nyereres bøker *Freedom and unity* og *Freedom and socialism*, og Jomo Kenyatta *Harambee! The Prime Minister of Kenya's speeches 1963-1964*.⁵

Litteratur

Den eksisterende litteraturen om integrasjonen mellom Kenya, Tanzania og Uganda er i all hovedsak skrevet mens samarbeidet fortsatt eksisterte. Så vidt jeg vet har det ennå ikke utkommet noen helhetlig historisk fremstilling av samarbeidet. De bøkene og artiklene som er skrevet, fokuserer i stor grad på de økonomiske og strukturelle sidene ved samarbeidet, men flere av dem gir likevel en generell innsikt i samarbeidet. Gjennom den historien de forteller og de fakta som serveres, opptrer disse bøkene som beretninger. Men samtidig speiler de forfatterens oppfatning av samarbeidet slik det fremsto på den tiden han eller hun skrev, på denne måten tar de form av levninger. Noe av litteraturen har blitt til som resultat av forskning som var ment å benyttes direkte i utviklingen av samarbeidet. Ved at forskningen er en del av den prosessen de diskuterer, får den en spesiell kildeverdi. Et eksempel kan klargjøre:

⁵ Nyerere, Julius, *Freedom and Unity*, Oxford University Press, London 1967. Nyerere, Julius, *Freedom and Socialism*, Oxford University Press, Dar es Salaam 1968. Kenyatta, Jomo, *Harambee!*, Oxford University Press Nairobi 1964.

I 1963 ble det holdt to konferanser i Øst-Afrika der forskere fra hele verden og østafrikanske politikere kom sammen for å diskutere mulighetene for og utfordringene ved å opprette en føderasjon. Bakgrunnen for disse konferansene var at de tre landenes ledere i juni dette året hadde satt seg som mål å få i stand en føderasjon innen året var omme. Konferansen i Nairobi i november 1963 resulterte i en bok der utvalgte artikler som hadde blitt lagt frem på konferansen ble utgitt.⁶ Innledningen til boka gir begrunnelsen for å holde konferansene: ”These conferences were planned as a means of placing academic resources directly at the disposal of political leaders.... The conference papers were designed to provide them with information and a focus for the practical discussion of important and urgent problems.”⁷ Konferansen var altså direkte knyttet til føderasjonsforhandlingene og flere av bidragsyterne til denne boka var selv direkte involvert i føderasjonsforhandlingene.⁸ Boka har bidratt mye til forståelsen av føderasjonsforsøket som pågikk i 1963-1964.

Et annet eksempel på litteratur som har vært av stor verdi er Kjeld Philip *Den østafrikanske gemenskapen*.⁹ Som professor i økonomi og tidligere dansk minister kom Philip i 1965 til Øst-Afrika for å lede en kommisjon som skulle gjennomgå samarbeidet mellom de tre landene og komme med forslag til endringer. Arbeidet til Philip-kommisjonen resulterte i at East African Common Services Organization (EACSO) ble erstattet av East African Community (EAC) i 1967. Philip-kommisjonens rapport har aldri blitt offentliggjort, men i 1969 ga altså Philip selv ut et skrift der han beskriver kommisjonens arbeid og forklarer endringene som ble foreslått. Dette er en førstehåndsberetning som har vært uvurderlig for forståelsen av omstendighetene rundt overgangen til EAC i 1967.¹⁰

Det meste av den eksisterende litteraturen er ordinære forskningsarbeider. Mange av disse fokuserer på de økonomiske aspektene ved samarbeidet. Den britiske økonomen Arthur Hazlewood er en av de som har beskjeftiget seg mest med denne problematikken. Hazlewood var blant de som deltok på konferansen i Nairobi i 1963. Han skrev under hele 1960-tallet en rekke artikler om integrasjonen i Øst-Afrika. Hazlewoods forskning resulterte i en bok *Economic integration: The East African experience* som utkom i 1975.¹¹ Den gir en kort gjennomgang av samarbeidet fra dets spede begynnelse og fungerer på denne måten som en

⁶ Leys, Colin & Robson, Peter (red.), *Federation in East Africa: Opportunities and Problems*, Oxford University Press, London 1965.

⁷ Ibid. s. V.

⁸ Den kenyanske politikeren Tom Mboya bidro med en artikkel, mens taler holdt av Amir Jamal fra Tanganyika og Grace Ibingira ble trykket som vedlegg i boka.

⁹ Philip, Kjeld, *Den østafrikanske gemenskapen*, Nordiska Afrikainstitutets skriftserie nr. 12, Stockholm 1969.

¹⁰ Se Kjeldstadli, Knut, *Fortida er ikke hva den en gang var*, Universitetsforlaget, Oslo 1999, s. 177.

¹¹ Hazlewood, Arthur, *Economic Integration. The East African Experience*, Heinemann, London 1975.

god innføringsbok, i tillegg til å gi gode analyser av de økonomiske fordelene og utfordringene ved samarbeidet.

En annen bok som har vært av stor betydning for utformingen av deler av denne oppgaven er Joseph S. Nyes *Pan-Africanism and East African integration*.¹² Den amerikanske statsviteren Joseph Nye fokuserer her på hvilken effekt ideologi, og da spesielt panafrikanismen, hadde på integrasjonsprosessen i perioden 1960 til januar 1964.¹³ Han er den eneste som behandler spørsmålet om hvilken rolle identitetsproblematikk spilte for integrasjonen i Øst-Afrika. Hans analyse er i stor grad knyttet til de tre landenes forsøk på å få på plass en føderasjon i 1963-1964, og den stopper altså i januar 1964. Nye er altså statsviter, og hans systematiske fremstilling tar i relativt liten grad hensyn til den historiske bakgrunnen for utviklingen av identitet. I så måte er det mitt håp at denne oppgaven kan være med på å utfylle det bildet som presenteres hos Nye.

Den eneste boka jeg har funnet som er utgitt etter at samarbeidet ble oppløst og som beskjeftiger seg med integrasjonen mellom de tre landene frem til 1977 er Eliawony J. Kisanga: *Industrial and trade cooperation in Eastern and Southern Africa* fra 1991. Denne boka er en revidert utgave av Kisangas doktoravhandling som ble avlagt ved London School of Economics i 1986. Som tittelen antyder fokuserer Kisanga på det økonomiske og industrielle samarbeidet mellom landene. Omtalen av Øst-Afrika er relativt kortfattet og fungerer best som et supplement til de andre, tidligere fremstillingene. En forskjell hos Kisanga i forhold til de andre verkene er, naturlig nok, at han har et mindre positivt syn på samarbeidet enn hva som var tilfellet for de fleste forfatterne som skrev mens EAC (eller EACSO) fortsatt eksisterte.

Så vidt jeg har fått oversikt over, finnes det én bok om samarbeidet på norsk. Den utkom i 1976 og er skrevet av Trygve Krogdahl, som på 1970-tallet var ansatt ved den norske ambassaden i Nairobi¹⁴. Formålet med boken var å gi en innføring i samarbeidet særlig for folk som arbeidet i diplomatiet og gir således en grei oversikt over samarbeidet, uten å forsøke seg i nevneverdig grad på analyser.

¹² Nye, 1965.

¹³ Ibid, s. viii.

¹⁴ Krogdahl, Tryve, *Kenya, Tanzania og Uganda og det østafrikanske fellesskap*, Tiden norsk forlag, Oslo 1976.

Begrepsavklaringer

Staten Tanzania ble til i 1964 ved en føderasjon av Tanganyika og øya Zanzibar. I denne oppgaven kommer jeg til å benytte alle disse navnene i henhold til historien. Jeg vil ved omtale av områdene *før* 1964 vil bruke de tradisjonelle navnene Tanganyika og Zanzibar, mens jeg omtaler det som Tanzania etter dette.

I oppgaven vil også det gamle Kongedømmet Buganda, som ligger i Uganda, stå sentralt. Her vil jeg forholde meg til de omtaleformer som er vanlig i forskningslitteraturen generelt. Kongedømmet, og det geografiske og politiske området som utgjør det, vil omtales som Buganda. Innbyggerne i kongedømmet som tilhører den gamle stammen vil omtales som Baganda og språket deres vil omtales som Luganda.

”Integrasjon” vil her forstås som både praktisk-funksjonelt og politisk tilnærming mellom mer eller mindre autonome enheter, både som tilnærming mellom territoriene da de var kolonier og når de ble selvstendige stater.

Har integrasjonsteori relevans i Afrika?

Siden annen verdenskrig har verden sett en rekke eksempler på regional integrasjon mellom land. Det mest åpenbare eksempelet er samarbeidet innen den Europeiske Union. Som følge av denne utviklingen har regional integrasjon blitt gjenstand for stor interesse innen samfunnsvitenskapelig forskning. Dette har blant annet resultert i en oppblomstring av teoretisering omkring emnet. Disse teoriene kan være nyttige verktøy i forståelsen av integrasjonsprosesser. I denne oppgaven har jeg i en viss utstrekning benyttet noen av disse teoriene for å sette utviklingen av integrasjonen i Øst-Afrika i perspektiv. Det er først og fremst to retninger innen integrasjonsteorien som har vært relevante i denne oppgaven: føderalisme og neo-funksjonalisme.

Føderalisme vil her defineres som ”...a multi-level political arrangement based on a constitutional system of delegated, reserved and/or shared powers between relatively autonomous, yet interrelated, structures of government who’s multiple interactions aim to serve the sovereign will of the federal demos.”¹⁵

For å forklare prosessen bak opprettelsen av en føderasjon så tilhengere av denne retningen til USA. En valgt grunnlovgivende forsamling skulle meisle ut en føderal

¹⁵ Chrysochoou, D. N., *Theorizing European Integration*, London 1999, s. 45.

konstitusjon. Det var et viktig poeng at denne forsamlingen skulle være valgt, da føderalistene mente at en føderasjon skulle vokse frem som resultat av et ønske i befolkningen.¹⁶ Dette innebar altså at man forutsatte en overføring av lojalitet fra en eksisterende politisk struktur (staten) til en annen.

Opprettelsen av en føderasjon innebærer, i motsetning til andre former for integrasjon, et politisk sprang. Det er ved forklaringen av dette spranget at teorien halter. Hvis en følger logikken bak denne skolen, ser det ut til at utfordringen nesten utelukkende ligger i å få partene til å *bestemme seg* for at en føderasjon er det de ønsker. Når denne avgjørelsen så er tatt, ser en ut til å anta at ting vil gå mer eller mindre av seg selv. Dette, skal vi se, finner lite støtte i gjennomgangen av føderasjonsforsøket i Øst-Afrika.

Tankene om et føderert Europa vokste frem i mellomkrigstiden som et mulig svar på spørsmålet om hvordan en kunne unngå krig i fremtiden. Føderasjon ble på denne tiden sett på som løsningen for et Europa "...with potentially problematic national units that were often internally incoherent."¹⁷ Hvis en skal legge denne logikken til grunn er det ikke unaturlig å anta at en føderasjon mellom tidligere koloniale territorier i Afrika ville kunne være enklere å få på plass enn en føderasjon av europeiske stater i mellomkrigstiden.

Føderalistenes primære mål var å finne en måte å fordele makt mellom en sentral, føderal, myndighet og de nasjonale myndigheter, der hver av de to enhetene ville være uavhengige av hverandre.¹⁸ Dette innebærer altså at de sentrale myndighetene kan stake ut en politisk kurs for hele regionen uten å måtte forholde seg direkte til hver enkelt medlemsstats indre anliggender. Forholdet mellom senter og periferi (føderale myndigheter og myndighetene i medlemslandene) er altså det en søker å balansere. For å bruke Chrysochoou's ord, er føderalistenes oppgave, og problem, å finne en balanse mellom "...interdependence and autonomy, democracy and efficiency and, above all, unity and diversity"¹⁹

For føderalistene var USA det tydeligste eksempelet på fordelene en føderasjon representerte. Men heri lå også en av hovedinnvendingene mot denne teorien:

None of the cases of successful federation have, to date, involved the federating of established and functioning sovereign states. Rather, they (the cases of successful integration, red. anm.)

¹⁶ Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2000, s. 28.

¹⁷ Ibid. s. 21.

¹⁸ Mutimer, D. "Theories of Political integration", i Micelmann, H. J. & Soldatos, P., *European Integration. Theories and Approaches*, London 1994, s. 17.

¹⁹ Chrysochoou, 1999, s. 46.

involved joining recently emancipated colonies, or,...., small cantons with a very long history of political interaction.²⁰

Dette er med på styrke antakelsen om at de tre Øst-Afrikanske landene kunne ha en mulighet til å få opprettet en føderasjon. Men som vi skal se er det reelle bilde mye mer komplekst.

Et hovedtrekk ved føderalismen er altså at den er svært normativ i sin utforming. I føderalistisk teori er det sluttproduktet, føderasjonen, som er det viktige. Dynamikken bak prosessen som skulle føre fram til dette sluttproduktet kom i annen rekke. Dette kan forklares med at de fleste av de store føderalistene ikke var rene teoretikere, men ofte politikere og visjonærer.²¹ Føderalisme har altså mer tatt form av en politisk strategi enn en samfunnsvitenskapelig teori.²² Dette skulle også bli hovedinnvendingen mot føderalismen; at føderalistene i sin teoretisering var for idealistiske og lite praktiske i sin tenkning.²³ Føderalismen, slik den fremsto i Europa i mellomkrigstiden, hadde i liten grad vokst frem som resultat av empiriske studier, men var snarere et resultat av politisk strategisk tenkning om en mulig fremtidig (og, ifølge føderalistene, ønskelig) utvikling.

Det kan i det hele tatt stilles spørsmål ved hvorvidt det er fruktbart å omtale føderalisme som en teori.²⁴ Det viktige i forhold til min oppgave er likevel at føderalismen kan gi innsikt og bedre forståelsen av omstendighetene rundt føderasjonsforsøket i Øst-Afrika på begynnelsen av 1960-tallet. Det er særlig på to måter føderalismen kan være til hjelp: for det første kan den si noe om begrunnelsene for ønsket om føderasjon som integrasjonsform og for det andre kan visse av de allmenne problemene ved teorien kaste lys over enkelte av de utfordringene de østafrikanske landene støtte på under deres forsøk på å etablere en føderasjon på 1960-tallet.

Den *neofunksjonalistiske integrasjonsteorien* knyttes i første rekke til Ernst B. Haas. Neofunksjonalistene mente, i motsetning til føderalistene, at integrasjonen ville fungere best dersom den ble gjort gradvis. Dette innebar at medlemslandene startet et praktisk samarbeid innen få områder, og at samarbeidet ble utvidet over tid. Denne utvidelsen av samarbeidet så man for seg ville gå mer eller mindre av seg selv, generert av ”spillover”-effekter. Med Haas’

²⁰ Mutimer, D. i Michelmann & Soldatos (red.), 1994, s. 16.

²¹ Blant de ledende talsmenn for føderalismen var Sir Winston Churchill på 40-tallet, Charles de Gaulle og Jean Monnet. Ibid. s. 19.

²² Ibid.

²³ Chrysochoou, 1999, s. 47.

²⁴ For en god diskusjon av dette se: Rosamond, 2000, s. 20-23.

ord: "Neo-functionalists maintain that the desire to cope with unforeseen consequences of earlier commitments and demands provides the engine of integration."²⁵

Denne "spillover"-effekten har blitt forklart på denne måten; "a given action, related to a specific goal, creates a situation which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more, and so forth."²⁶ Man ser for seg at det, på samme måte som det er vanskelig å skille politikk og økonomi, også er vanskelig å skille klart mellom de forskjellige delene av staters og regioners politiske økonomi. Tiltak innen ett område vil derfor ha effekter, og kunne skape problemer, innen andre områder. For å løse de nye problemene som oppstår på denne måten må man stadig utvide samarbeide til å omfatte nye områder. Oppsummert kan det sies slik; "... when certain economic functions are placed in the hands of central bodies, a demand for increased power at the centre will result from the need to look beyond the originally integrated area for solutions."²⁷

I og med denne ideen om spillover-effekter får denne teorien lett en deterministisk karakter. Faktisk mente Haas at den spiralvirkningen som oppstår som følge av sillover-effekten, ville føre til at man til slutt nådde det som har blitt beskrevet som et "takeoff point".²⁸ "After the takeoff point, the central institutions will spill over at a dramatically increased rate, and community building will begin in earnest."²⁹ Ikke alle har vært enige i den deterministiske holdningen til Haas og har isteden inntatt en probabilistisk holdning. Grunnen til at jeg nevner dette her, er at ved en probabilistisk tilnærming til effektene av neofunksjonalistisk teori, åpner man for politisk vilje som forutsetning og begrunnelse for "community-building", istedet for å se det som en uunngåelig konsekvens av et funksjonalistisk samarbeid.

Konteksten som integrasjonsteoriene har blitt til i er etterkrigstidens Europa.³⁰ Spørsmålet er om disse teoriene i det hele tatt kan sies å ha noen relevans utenfor Europa.³¹ Det er ikke til å komme fra at forskjellene mellom de europeiske landene som samarbeidet etter annen verdenskrig og de tre østafrikanske landene var store, og at dette hadde mye å si for hvordan integrasjonsproblemer artet seg.

²⁵ Haas, Ernst B., *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley 1975, s. 12.

²⁶ Chrysochoou, 1999, s. 54.

²⁷ Mutimer i Michelmann & Soldatos (red.), 1994, s. 29.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Se bl.a. Michelmann & Soldatos (red.), 1994, Ernst B. Haas *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley 1975 eller Chrysochoou, 1999.

³¹ For en god diskusjon av denne problematikken se: Fuglestad, Finn, *The ambiguities of History*, Tid og Tanke no. 8, Unipub forlag, Oslo 2005.

I arbeidet med denne oppgaven har teoriene vært nyttige ved å skape perspektiver og gi meg ideer til analyser, i tillegg til at de har gitt meg tilgang til enkelte nyttige begreper. Ett eksempel er begrepet om ”spillover-effekter”. Det teorien ikke sier noe om, er at det må være en enighet blant medlemslandene for at en slik utvidelse skal kunne gjennomføres. Dette innebærer at i en situasjon der et behov for utvidelse av samarbeid oppstår, vil man stå overfor et valg: enten kan man velge å ta tak i problemet og løse det i fellesskap ved å utvide samarbeidet, eller så kan man velge å ”unngå problemet” ved å oppløse det allerede eksisterende samarbeidet. I Øst-Afrika var det, som vi skal se, flere eksempler på at man valgte den siste løsningen.

1. Kolonihistorie og integrasjonen under kolonitiden

Allerede før kolonitiden hadde det vært handelsforbindelser og samhandling mellom de tre områdene som utgjør Øst-Afrika. Under kolonitiden kom alle de tre territoriene Kenya, Tanganyika og Uganda under britisk styre. Territoriene er geografiske naboer, og deler grense mot Viktoriasjøen. Uganda ble et britisk protektorat i 1894, og allerede i 1895 tok britene kontroll over området som lå øst for Uganda, og opprettet et nytt protektorat i det området som senere skulle bli kolonien Kenya. Tanganyika kom under britisk styre først etter første verdenskrig, da det som tidligere var den tyske kolonien Tysk Øst-Afrika ble gjort til mandatområde under folkeforbundet og britene fikk ansvaret for dette området.³²

For å få en forståelse av den videre utviklingen av samarbeidet er det nyttig å ha klart for seg hvordan de tre koloniene ble administrert av britene. Her vil det derfor komme en kort oversikt over hver av de tre koloniene der forskjellene mellom dem understrekes, før det fokuseres direkte på utviklingen av samarbeidet.

Britisk styre i de østafrikanske koloniene

De demografiske og politiske forholdene var ganske forskjellig i de tre områdene som i løpet av slutten av 1800-tallet skulle bli til de tre koloniene Uganda, Det Østafrikanske Protektorat (senere Kenya) og Tysk Østafrika (senere Tanganyika). Dette hadde mye å si for hvordan erobringen av områdene foregikk, og videre hadde det stor betydning for hvordan britene administrerte de tre områdene.

Det var det området som skulle bli til kolonien Uganda som først fanget britenes interesse i Øst-Afrika. Det var det gamle tradisjonsrike kongedømmet Buganda, som er plassert i det sydøstlige Uganda ved Viktoriasjøen, som først begynte å samarbeide med britene. I 1890 hadde britene og tyskerne signert en avtale der ble enige om en deling av østafrika mellom seg. Det samme året signerte Imperial British East Africa Company (IBEAC)

³² Jeg vil omtale områdene som Tanganyika og Kenya selv om de i samtiden jeg skriver om fortsatt var kjent som henholdsvis Tysk Øst-Afrika og Det Øst-Afrikanske Protektorat.

under ledelse av Lord Lugard, en avtale med kongen, Kabaka Mwanga, av Buganda som i praksis innebar at Buganda ble et britisk protektorat.³³ At det var nettopp det sterke kongedømmet Buganda som ble de første til å komme under britenes styre fikk stor betydning for den stillingen Buganda fikk i kolonien Uganda.

Det britiske styret som ble opprettet i Buganda baserte seg på gamle tradisjonelle strukturer som allerede fantes i kongedømmet. Under britene utviklet dette seg til noe som liknet på et konstitusjonelt monarki. På toppen sto kongen, Kabakaen, og under ham var det et hierarki av tre ”ministere” utnevnt av kolonimyndighetene. I tillegg hadde man et råd, nærmest som en nasjonalforsamling, Lukiikoen.³⁴

I løpet av 1890-tallet utvidet britene sin kontroll med Bugandas hjelp. Buganda så på dette som en måte å utvide sitt territorium på, men britene tok snart full kontroll i de nye områdene. På denne tiden besto det området som skulle bli til Uganda av over 200 forskjellige politiske enheter. De minste av disse gruppene besto av kun noen få tusen medlemmer mens befolkningen i Buganda, som var den klart største, var på rundt en million.³⁵ Blant de viktigste gruppene kan nevnes de vestlige kongedømmene Busoga, Bunyoro, Toro, Ankole og Acholi.

Bakgrunnen for britenes interesse i Buganda var først og fremst strategiske, og det var for å sikre sin stilling i Buganda at de stadig utvidet området. Men det var store forskjeller i politisk struktur mellom de forskjellige delene av det området som ble Uganda. I og med suksessen i Buganda kom britene i stor grad til å basere seg på de eksisterende politiske strukturene i de forskjellige områdene etter hvert som de la nytt land under seg og opprette administrasjon etter mer eller mindre samme mønster som i Buganda. På denne måten kom ikke Uganda til å stå frem som en klar enhet, men som et protektorat bestående av flere mer eller mindre uavhengige områder. Enkelte steder hadde britene problemer med å finne lokal folk som egnet seg til å innta posisjoner i administrasjonen. I slike tilfeller hentet man inn personer fra andre områder, og disse var i stor grad hentet fra Buganda.³⁶ Av de distriktene som utgjorde Uganda kom Buganda, med sin størrelse, sin lange tradisjon som kongedømme og sitt relativt sett godt utbygde administrative apparat således til å stå i en særstilling innen

³³ Low, D. A., *Buganda in modern history*, Weidenfeld and Nicolson, London 1971, s. 86..

³⁴ Se Low, 1971, s. 84-99.

³⁵ Jørgensen, Jan J., *Uganda. A modern History*, Croom Helm, London, 1981, s. 35-36.

³⁶ Low, D. A., ”The establishment of Uganda” i v. Harlow, E. M. Chilver & A. Smith (red.), *History of East Africa Vol II*, Clarendon Press, Oxford 1965, s. 91-92.

protektoratet.³⁷ I 1895 ble Busoga offisielt innlemmet som en del av det britiske protektoratet, og i de følgende årene skjedde det samme med Bunyoro, Toro, Ankole og Acholi.³⁸

Måten britene hadde gått frem på i Uganda hadde altså ført til at det ikke utgjorde noen klar enhet, det var kun et lappeteppes av bestående av flere områder som hver for seg var kommet under britisk kontroll. I 1902 ble The Uganda Order in Council utstedt. Dette markerte opprettelsen av Uganda som protektorat. Dette var altså første gang de grensene som skulle komme til å utgjøre Uganda ble markert klart. Protektoratet ble delt inn i distrikter og det ble opprettet distrikt-råd (district councils) i hvert av dem.

Bugandas posisjon trer frem når en vet at ved opprettelsen av protektoratet kom britene til å forhandle med kongedømmet direkte. Disse forhandlingene førte til en avtale mellom de to partene i år 1900. Denne avtale gjaldt kun for Buganda, mens det ble gjort egne avtaler med de resterende områdene i protektoratet. Bugandas avtale innebar at de i stor grad kom til å opprettholde den friheten de allerede hadde.³⁹ I 1907 uttalte George Wilson, den britisk kommisjonæren i Buganda at ”...nothing must be done to enroach upon the native powers of self-legislation, powers which are valued beyond general belief by the natives [of Buganda] as a nation.”⁴⁰

I 1905 ble saker som angikk Uganda overført fra Utenriksdepartementet til Kolonidepartementet og i 1907 ble den første guvernøren utnevnt. (Før dette hadde britene vært representert ved kommisærer.) I 1921 ble det opprettet en lovgivende forsamling for Uganda. Hjernen bak opprettelsen av denne forsamlingen var Sir Robert Coryndon, som var guvernør i Uganda på denne tiden, og i den første perioden besto denne forsamlingen av kun sju medlemmer, alle utnevnt av Coryndon.⁴¹ Det fantes på denne tiden ingen afrikanske representanter i den lovgivende forsamlingen, og ifølge Grace Ibingira var det i den første tiden heller ikke stor interesse hos den afrikanske befolkningen om denne nye institusjonen. Deres fokus lå, som følge av britenes kolonipolitikk, på lokalt plan.

Kolonitiden i Kenya fortonet seg relativt annerledes i Kenya enn i Uganda. Gjennom avtalen mellom Storbritannia og Tyskland i 1890 hadde britten fått kontroll over Mombasa som var den viktigst havnen i Øst-Afrika. I og med at Uganda ikke har egen kystlinje, måtte alle varer som skulle importeres til eller eksporteres herfra gå via havner i enten Kenya, eller

³⁷ D. A. Low ”The establishment of Uganda” i v. Harlow, E. M. Chilver & A. Smith (red.) *History of East Africa Vol II*, Clarendon Press, Oxford 1965, s. 57-64.

³⁸ *Ibid*, s. 66.77.

³⁹ *Ibid*, s. 77-81.

⁴⁰ Gjengitt i D. A. Low ”The establishment of Uganda” i v. Harlow, E. M. Chilver & A. Smith (red.) *History of East Africa Vol II*, Clarendon Press, Oxford 1965, s. 100.

⁴¹ Ibingira, Grace, *The forging of an African nation*, Uganda Publishing House, Kampala 1973, s. 30.

Tanganyika. For å sikre lett tilgang til en havn ble det derfor bestemt at en skulle bygge en jernbane mellom Viktoriasjøen og Mombasa. Byggingen av jernbanen ble startet i 1891, altså allerede før Uganda offisielt var blitt et britisk protektorat, og i 1901 nådde den byen Kisumu som ligger ved Viktoriasjøen.⁴²

Arbeidet med den ugandiske jernbane var det som førte til at britene tok kontroll over det som senere skulle bli kolonien Kenya. I det området som utgjorde den fremtidige kolonien fant britene ingen kongedømmer eller politiske enheter som kunne måle seg med det de hadde funnet i Buganda og de andre ugandiske kongedømmene: ”... in the area between the Kabaka’s realms and those of the Sultan of Zanzibar (en øy utenfor kysten av Tanzania) there seemed to untutored Western eyes to be no structure whatever.”⁴³

For å sikre byggingen av den ugandiske jernbane ble Det Østafrikanske Protektorat opprettet i 1895. Det var dette protektoratet som senere skulle bli kolonien Kenya. Det ble etablert en administrasjon for byggingen av jernbanen. Denne administrasjonen ble plassert i Nairobi, som med sitt behagelige klima passet perfekt for europeere å oppholde seg i, i motsetning til de varme områdene lenger øst. Nairobi kom således til å få rollen som hovedstaden i protektoratet.

De økonomiske mulighetene som lå i opprettelsen av den ugandiske jernbanen kom snart til å tiltrekke seg en rekke europeere, settleretableringen var i gang. I 1903 hadde det etablert seg rundt hundre hvite settlere i Nairobi.⁴⁴ Disse settlerne begynte snart å kultivere jorda og basere seg på salgsgjordbruk. De tok kontroll over den beste jorda, og det var en klar oppfatning av at afrikanere ikke burde ha lov til å eie jord. Settlerne møtte også lite motstand hos den afrikanske befolkningen. Maasaiene, som var kjent som de beste krigerne i området, var på denne tiden svekket som følge av indre strid og en rekke epidemier. Dette fikk Sir Charles Eliot, den første britiske høykommisjonæren i Det Øst-Afrikanske protektorat, til konkludere slik: ”We have in East Africa the rare experience of dealing with a *tabula rasa*, an almost untouched and sparsely inhabited country, where we can do as we will, regulate immigration and open or close the door as seems best.”⁴⁵

Gjennom to avtaler med Maasaiene, fra henholdsvis 1904 og 1911, klarte settlerne å sikre seg rettighetene til all jord i det fruktbare kenyanske høylandet. For som settlerne

⁴² Fram til 1902 var området som Kisumu ligger i, og andre områder som i dag utgjør vestlige deler av Kenya, en del av Uganda. I 1902 ble grensene endret ved at Kenyas grenser ble trukket lenger mot vest. Ironisk nok kom således hele den Ugandiske jernbane på dette tidspunktet til å ligge i Kenya. Jernbanen kom ikke inn i Uganda før på slutten av 1920-tallet og nådde hovedstaden Kampala først i 1931.

⁴³ Kyle, Keith, *The politics of the independence of Kenya*, Basingstoke 1999, s. 5.

⁴⁴ Ibid. s. 7.

⁴⁵ Ibid. s. 8-9.

understreket var disse områdene "... 'God's own [and, therefore, white man's own] country'".⁴⁶ Foruten Maasaiene var det folkegruppen Kikuyu som bodde i tilgrensende områder av Nairobi, at settlerne kom i kontakt med i den tidligste perioden. Mens Maasaiene baserte seg på kvegdrift, var Kikuyuene bønder. Således kom settlernes inntreden til å stå i større direkte konflikt med dem enn hva som var tilfellet med Maasaiene. Mye av den jorda settlerne nå gjorde til sin, hadde tidligere vært Kikuyuland. Dette fikk følger for utviklingen av den afrikanske motstanden som vokste seg stadig sterkere utover 1900-tallet.

Gjennom byggingen av jernbanen kom britene stadig i kontakt med afrikanere. I vest møtte de flere store etniske grupper, blant annet Luo og Nandi. Mens Nandi tok til våpen for å beskytte sine områder mot britene, fulgte Luo en linje basert på samarbeid.

For britene ble det en utfordring å få på plass en administrasjon for dette området som i deres øyne var det rene politiske kaos. Løsningen ble å dele protektoratet inn i distrikter og provinser under ledelse av europeiske tjenestemenn. Disse tjenestemennene skulle så samarbeide med lokale ledere som ble utnevnt disse tjenestemennene. Da det ikke var noen tradisjon for arveherkere, hadde de som ble utnevnt ingen tradisjonell legitimitet i øynene til de han skulle være med å styre.⁴⁷ Allerede i 1907 hadde det blitt opprettet en lovgivende forsamling i Kenya. Denne forsamlingen besto, naturligvis, utelukkende av hvite.

I og med at Kenya var en koloni med en relativt stor andel settlere, kom den afrikanske befolkningen til å føle undertrykkelsen i større grad enn hva som var tilfellet i for eksempel Uganda. Jordspørsmålet var en viktig faktor i denne motstanden. Det samme var lovene som tvang afrikanerne til å arbeide på settlerfarmene for så og si ingen lønn. Disse forholdene ga grobunn for en sterk motstand i hele den afrikanske befolkningen i territoriet.

Gjennom avtalen mellom Storbritannia og Tyskland hadde tyskerne i 1890 fått kontroll over det området som skulle bli Tanganyika. Tyskerne etablerte styre i dette området og kalte det Tysk Øst-Afrika. Demografisk minte dette området om Kenya på den måten at det ikke fantes noen store tradisjonelle politiske enheter som minte om dem man fant i Uganda. Ifølge en folketelling i 1921 var det 72 stammer i Tanganyika. Etter første verdenskrig ble Tysk Øst-Afrika et mandatområdet under folkeforbundet. Mandatet for å styre dette området ble gitt til Storbritannia. I og med at det var et mandatområde var det gitt regler for hvordan det skulle styres. Tanganyika skulle således styres "...so as to 'guarantee freedom

⁴⁶ Gjengitt i Kyle, 1999, s. 9.

⁴⁷ Ibid. s.12.

of conscience and religion” og befolkningen i mandatteritoriet skulle gis opplæring for å forberede dem på selvstendighet.⁴⁸

Britene bygde opp administrasjonen i stor grad basert på det eksisterende tyske systemet. De beholdt den inndelingen av territoriet som hadde blitt etablert av tyskerne. Dette innebar at Tanganyika var delt inn i 22 provinser. Disse provinsene hadde blitt etablert uten tanke på om de passet med etniske skillelinjer.⁴⁹ Det ble utnevnt europeiske tjenestemenn som skulle holde kontroll over disse provinsene. I forskjell fra hva som var tilfelle i Uganda og Kenya, hadde ikke tyskerne involvert afrikanere i nevneverdig grad i sin administrering av området. Dette ble også til og begynne med videreført av britene.

I 1925 kom Sir Donald Cameron til Tanganyika som ny guvernør. Han kom fra Nigeria der han hadde jobbet under Lord Lugard. Cameron hadde blitt valgt først og fremst fordi han var ”...an enthusiastic exponent of Indirect Rule.”⁵⁰ Ved ankomst i Tanganyika uttalte han: ”We’re here on behalf of the League of Nations to teach the Africans to stand by themselves. When they can do that, we must get out. It will take a long time, yet everything we do must be based on this principle.”⁵¹

For Cameron ble det viktig at afrikanerne som skulle representere den britiske administrasjonen hadde støtte i den befolkningen de skulle stå til ansvar for. Han bygde derfor opp et indirekte styre som baserte seg på tradisjonelle ledere. I 1926 fikk Tanganyika sin første lovgivende forsamling. Den besto av tjue medlemmer, alle hvite. Camerons begrunnelse for hvorfor ingen afrikanere fikk sete i forsamlingen var at ”No African could be found with a sufficient command of the English language to take part in the debates of the Council.”⁵² Den afrikanske befolkningen måtte derfor også her kjempe for å få innpass i denne forsamlingen.

Bakgrunnen for denne gjennomgangen av kolonihistorien i de tre landene har vært å vise at den afrikanske befolkningen i de tre territoriene hadde forskjellige utgangspunkter idet kampen for selvstendighet tok til. I Uganda var den afrikanske befolkningen ganske splittet, og Buganda utgjorde en særlig selvstendig enhet. I Kenya og Tanganyika var forholdene ganske annerledes som følge av de demografiske forholdene og måten territoriene ble administrert på. Dette gjorde at utgangspunktet for å bygge en nasjonalistbevegelse som dekket hele territoriet, var bedre i Kenya og Tanganyika enn hva som var tilfellet i Uganda.

⁴⁸ Gjengitt i Listowel, Judith, *The making of Tanganyika*, Chatto and Windus, London 1965, s. 66-67.

⁴⁹ Ibid. s. 69.

⁵⁰ Ibid. s. 75.

⁵¹ Ibid. s. 76.

⁵² Ibid.

Den Ugandiske jernbane og opprettelse av tollunion ca. 1891-1917

Det var byggingen av den Ugandiske jernbane som markerte starten på det funksjonelle samarbeidet i Øst-Afrika. Byggingen av den ugandiske jernbane førte til at så og si all import til Uganda gikk via Mombasa. Varer på vei til Uganda som ankom en havn i Tanganyika ble ansett for å være i transitt og det ble derfor ikke krevd toll på disse varene av administrasjonen i Tanganyika som på denne tiden fortsatt var tysk. Slik var det derimot ikke for varer som ankom Mombasa. Det ble krevd toll for alle varer som ankom en havn i Kenya, uavhengig av hva som var varenes endelige destinasjon. Varer som ankom Uganda var selvfølgelig tollpliktige, men dersom man kunne vise kvittering for at toll var betalt i Mombasa gikk man fri for betale for innføringen til Uganda. Dette gjorde at Ugandiske myndigheter gikk glipp av en tollinntekter de ellers ville hatt, mens Kenya tjente dobbelt. Denne ordningen førte naturligvis til misnøye i Uganda. For å rette på denne skjevheten ble det i 1909 bestemt at Kenya skulle overføre 25% av sine årlige tollinntekter til Uganda. Denne satsen ble hevet til 33% i 1919. I 1923 ble så denne ordningen endret, og en avgjorde størrelsen på overføringen ved direkte estimater av volumet på importen til Uganda.⁵³

I og med at så og si all importen til Uganda nå gikk via Kenya, ble det i 1917 opprettet en tollunion mellom Kenya og Uganda. Dette førte til at landene hadde en felles tollsats. I tillegg førte tollunionen til frihandel mellom de to landene i lokalt produsert varer. Tanganyika ble med i tollunionen og integrert som fullstendig medlem av frihandelsområdet i 1927.⁵⁴ Fra da av utgjorde de tre landene altså ett felles marked.

Da tollunionen ble opprettet mellom Kenya og Uganda i 1917 fusjonerte man de to landenes tolladministrasjon. Selv om Tanganyika ble del av tollunionen i 1927, kom de til å ha separat tolladministrasjon fram til 1949. Dette må forklares med at Tanganyika hadde egne havner, mens all import til Uganda gikk via Mombasa.

Utbygging av felles tjenester 1900-1950

Byggingen av Den Ugandiske jernbane hadde vist at det kunne være fruktbart med felles institusjoner for områdene britene kontrollerte. I løpet av de første to tiårene av 1900-tallet ble det derfor opprettet flere tjenester som var felles for Kenya og Uganda. Disse var felles *appelldomstol*, *postvesen* og felles *valutakommisjonær*. Tanganyika kom inn under

⁵³ Hazlewood, Arthur, *Economic Integration: The East African Experience*, Heinemann, London, 1975, s. 22.

⁵⁴ Ibid.

appelldomstolens jurisdiksjonsområde på 1920-tallet. Valutakommisjonen hadde ansvaret for utstedelse av valuta. De to landene hadde altså allerede på dette tidspunktet felles valuta, knyttet opp mot engelske pund. I 1919 ble også Tanganyika en del av denne valutaunionen. Da dette skjedde ble ordningen med valutakommisjonen fjernet og man opprettet et Øst-Afrikansk valutaråd. Fra denne tiden og frem til 1966, var den gangbare valuta i de tre landene østafrikanske shilling. Valutarådets hovedkontor lå frem til 1960 i London, men ble etter dette flyttet til Nairobi.⁵⁵

I løpet av 1920 og 30-tallet skjedde en ytterligere utvidelse av samarbeidet. I løpet av denne tiden fikk de tre landene en felles *handelskommisjonær* med sete i London. Jernbanevesenet som var felles for Kenya og Uganda, ble i løpet av 1920-tallet utvidet til også å omfatte havnene gjennom opprettelsen av East African Railways and Harbours Organization. Det ble også opprettet et østafrikansk meteorologisk institutt, og de felles posttjenestene som allerede eksisterte mellom Kenya og Uganda ble utvidet på to plan. For det første ble også telegrafftjenestene gjort felles gjennom East African Post and Telegraph Department. For det andre ble det utvidet geografisk ved at Tanganyika ble en del av dette samarbeidet fra 1933.⁵⁶

I løpet av 1940-tallet kom de tre landene til å få flere felles *forskningsinstitusjoner*. Fra 1946 hadde de også et felles *flyselskap*, East African Airways Corporation, og som følge av dette, ble det også opprettet et felles direktorat for sivil luftfart. I 1937 innførte man i Kenya, som det første av de tre landene, skatt på inntekt. Tre år senere ble dette også innført i de to andre landene. Det ble bestemt at skattesystemet og skattenivået skulle være likt for de tre landene, og det ble opprettet en felles østafrikansk skatteadministrasjon.

Den tidligste integrasjonen i Øst-Afrika utviklet seg altså på en ad hoc basis. En samarbeidet på de områdene der det var naturlig og det fantes ikke noe konstitusjonelt rammeverk for denne utviklingen.⁵⁷ Det funksjonelle samarbeidet mellom landene fulgte den utviklingen en ifølge integrasjonsteorien kan vente seg. Byggingen av den ugandiske jernbane førte til at det oppsto en situasjon der det ble naturlig for Kenya og Uganda å ha et felles tollvesen, og i forlengelsen av dette ble det opprettet et felles marked mellom de to landene. I kjølvannet av jernbanen kom altså spillover-effekter som gjorde at det ble naturlig å utvide samarbeidet.

⁵⁵ Hazlewood, 1975, s. 26-27.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid. s. 2.

Det felles administrative apparatet: Ormsby-Gore-rapporten 1924

Selv om samarbeidet til å begynne med klarte seg uten en større sentral administrasjon, var det klart at etter hvert som samarbeidet økte i omfang, ble det nødvendig å etablere visse strukturer for å administrere det. En slik utvikling var også noe en ønsket fra britisk hold da de mente en enda tettere integrasjon og bedre koordinering av utviklingen i de tre territoriene var ønskelig.

Enkelte briter var av den oppfatning at de tre territoriene burde få en felles administrasjon. Argumentet var at en antok at dette for det første ville være ressursbesparende, og dernest ville hele området være tjent med en bedre koordinasjon av utviklingen.⁵⁸ Flere argumenterte på bakgrunn av dette for at landene burde smeltes sammen til å bli en føderal enhet.

Som følge av press for en slik utvikling ble det i 1924 opprettet en kommisjon under ledelse av W. G. Ormsby-Gore som fikk i oppgave å undersøke om forholdene lå til rette for en så dramatisk utvidelse av samarbeidet. I kommisjonens rapport, som lå ferdig i 1925, ble det slått fast at tiden enda ikke var moden for å utvide samarbeidet i den grad enkelte briter ønsket. Kommisjonen begrunnet sin konklusjon ved å vise til at geografiske forhold gjorde et slikt samarbeid vanskelig, og ikke minst ville mangel på kommunikasjon i området gjøre et eventuelt administrativt samarbeid vanskelig. Deres konklusjon var at en sentralisert styring av området ikke ville bli billigere, snarere tvert imot.⁵⁹ Men det var også andre argumenter for hvorfor Ormsby-Gore-kommisjonen frarådet en slik utvidelse av samarbeidet, nemlig at en ikke fant noen støtte i den østafrikanske befolkningen for en slik utvikling. Dette vil bli omtalt litt senere i kapittelet.

Selv om forholdene altså ikke lå til rette for en føderasjon av de tre territoriene, var det klart at det var ønskelig å gi det eksisterende samarbeidet en slags sentral administrasjon. Etter forslag fra Ormsby-Gore-kommisjonen ble det i 1926 innført en ordning med såkalte Guvernørkonferanser. De som deltok på disse møtene var, foruten de tre landenes guvernører, embetsmenn som hadde ansvar for saker som var av felles interesse for de tre territoriene. Formålet med disse konferansene var, ifølge Ormsby-Gore-rapporten, ”to deal with matters of common interest to all the territories, such as native administration, communications, taxation,

⁵⁸ Rothchild, Donald ”Achievement of Administrative Union”, i Rothchild (red.) *Politics of Integration*, East African Publishing House, Nairobi 1968, s. 48.

⁵⁹ East Africa, *Report of the East Africa Commission* (W. G. Ormsby-Gore, Chairman), Cmnd. 2387. London, His Majesty's Stationery Office, 1925. Rothchild, 1968, s. 20.

land policy, labour, etc., etc.”⁶⁰ Fra 1933 ble det bestemt at disse konferansene skulle holdes en gang i året. Før dette hadde møtene vært mer sporadiske i karakter.

Guvernørkonferansen var altså ikke opprettet som en sentral administrasjon for de felles tjenestene som eksisterte mellom Kenya, Tanganyika og Uganda. Selv om mange av temaene som ble diskutert naturlig nok hadde sitt opphav i det eksisterende samarbeidet, var konferansens formål, som vist over, av mer generell karakter. Dette illustreres også av at guvernørkonferansen ikke var begrenset til å omfatte kun Kenya, Tanganyika og Uganda. Faste medlemmer på konferansen var også guvernørene i Nyasaland og Nord-Rhodesia.⁶¹

Selv om arbeidet til denne kommisjonen ikke førte til noen tettere politisk sammensmelting av de tre områdene, kom spørsmålet om en mulig føderasjon av Øst-Afrika til å stå på dagsorden i lang tid fremover. Etter mange runder med diskusjoner og utredninger i løpet av 1920-tallet, kom spørsmålet om føderasjon til å legges død for denne gang, da en utredningsgruppe i 1931 slo fast at en slik utvikling ikke ville gavne området.

Afrikansk motstand

Ormsby-Gore-kommisjonen hadde i 1924 slått fast at det i den afrikanske befolkningen var til dels stor motstand mot en utvikling i retning av føderasjon mellom de tre territoriene. De konkluderte i sin rapport slik: ”We found little, if any, support in East Africa for the idea of immediate federation, and in some quarters we found definite hostility.”⁶² Det viktigste argumentet for denne konklusjonen var den sterke motstanden i befolkningen.⁶³ Den afrikanske motstanden mot føderasjonsideen var konsekvent gjennom hele koloniperioden.

Da Utredningsgruppen av 1931 hadde gjort sine utredninger for muligheten for en politisk integrasjon av territoriene, ble deres resultater lagt frem for ulike grupperings talsmenn for høring. Deres reaksjoner ble så tatt med i den endelige rapporten. I Kenya utnevnte kolonimyndighetene tre afrikanere som skulle tale ”de innfødtes” sak.⁶⁴ Blant disse var den gamle kikuyuhøvdingen Josiah Koinange. Disse forklarte at så lenge de ikke engang hadde egne representanter i nasjonalforsamlingen innen sitt eget territorium, kunne de ikke se at en politisk integrasjon av områdene ville føre til annet enn en enda sterkere kontroll for den europeiske minoritet. Ved å sentralisere makt til et regionalt plan, ville de enkelte etniske

⁶⁰East Africa, *Report of the East Africa Commission* (W. G. Ormsby-Gore, Chairman), Cmnd. 2387. London, His Majesty's Stationery Office, 1925. Rothchild, 1968, s. 21.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid. s. 20.

⁶³ *Joint Select Committee on Closer Union in East Africa*. Vol. I. *Report*. London: H.M.S.O., 1931. Rothchild, 1968, s. 44.

⁶⁴ Kyle, 1999: 35.

gruppene (stammene) få enda mindre mulighet til å la sin stemme bli hørt fordi avstanden mellom lokal og sentral administrasjon ville ble enda større.⁶⁵ Den samme typen argumentasjon kom til syne i Tanganyika.

En annen frykt kom også til syne her: "In their own society every tribe has its own system of rule; and they fear that the same applies to governments; and that, if they are joined with Uganda or Kenya, the rule of Uganda or Kenya will be imposed upon them, and that will bring difficulties upon them."⁶⁶ Denne frykten ble i Uganda eksplisitt knyttet til settlerne i Kenya. Akkurat som afrikanerne i Kenya var redde for at føderasjon av området ville føre til at mer makt havnet hos settlerne, fryktet den afrikanske befolkningen i de to andre land at denne settlerdominansen ville spre seg også til deres territorier. Høvdingen av Busoga i Uganda forklarte rett ut at "...we, in Busoga, fear that if Uganda Protectorate is joined together with Kenya and Tanganyika, European settlers may come into Busoga and take away our land from us."⁶⁷

Motstanden kom likevel klarest til uttrykk hos Baganda-folket i Uganda. Deres argumenter skilte seg også en del fra den afrikanske befolkningen for øvrig. Dette kom av at dette kongedømmet hadde, som vi har sett, en helt spesiell stilling i Øst-Afrika. Avtalen Buganda hadde med kolonimyndighetene sikret dem en mye friere stilling og større selvråderett i forhold til de andre områdene i Uganda. (Og resten av Øst-Afrika for øvrig.) På denne måten ble Buganda nesten å regne som en stat i staten. Dette skulle vise seg å spille en stor rolle for utviklingen av regionalt samarbeid i Øst-Afrika, både før og etter selvstendighet.

I et brev fra Kabakaen av Buganda til Ormsby-Gore datert 29. oktober 1927, gikk det fram at Baganda ikke kunne se at de på noen måte ville kunne ha noe å tjene på en føderasjon. Buganda utgjør bare ca 20 % av Uganda, og kabakaen pekte på at "...its (Bugandas) importance is only felt in the light of its composition in the Uganda Protectorate and its status among its fellow-native tribes forming that protectorate."⁶⁸ I brevet ble det også vist til at Buganda var det området som først ble underlagt britisk styre, at de er det opprinnelige

⁶⁵ Evidence presented by Chief Koinange, Mbiu, Mr. James Mutua and Mr. Ezekiel Apindi on April 28, 1931. *Joint Select Committee on Closer Union in East Africa*. Vol. II. *Minutes of Evidence*. London: H.M.S.O., 1931. Rothchild, 1968, s. 36-38.

⁶⁶ Evidence presented by Chief Makwaia, K.M., Mwami Francis Lwamugira and Mr. Hugh Martin Kayamba on May 5, 1931. *Joint Select Committee on Closer Union in East Africa*. Vol. II. *Minutes of Evidence*. London: H.M.S.O., 1931. Rothchild, 1968, s. 39.

⁶⁷ Evidence presented by Serwano Kulubuya, Kosia K. Labwoni, Yekonya Zirabamuzale and Samusoni Bazongere on May 12, 1931. *Joint Select Committee in Closer Union in East Africa*. Vol II. *Minutes of Evidence*. London: H.M.S.O., 1931. Rothchild 1968, s. 41.

⁶⁸ Brev fra Kabakaen av Buganda til Ormsby-Gore 1927, Rothchild, 1968, s. 57.

Uganda, og i forlengelsen av dette slått fast at "Buganda must, therefore, of necessity, occupy the most important place among the native tribes in the Protectorate."⁶⁹ Kabakaen pekte så på hva som vil skje dersom en føderasjon ble opprettet: "It is clear, on the other hand, that if this proposed federation of the British East African dependencies is effected, the importance of Buganda will necessarily and proportionately be diminished."⁷⁰

East African High Commission og East African Legislative

Assembly opprettes

Erfaringer fra Annen verdenskrig gjorde det enda tydeligere at det var behov for en sentralisert administrasjon. I og med at samarbeidet ikke hadde noen sentralisert myndighet måtte alle avgjørelser tas lokalt. Saker av regional karakter måtte altså vedtas i de tre landenes lovgivende råd. Denne ordningen gjorde det vanskelig å få en god koordinering av samarbeidet i tillegg til at behandlingsprosessen ble lang.⁷¹ Problemet med den eksisterende ordningen var, ifølge en offentlig utredning, det såkalte Colonial Paper no. 191 av 1945, at Guvernørkonferansen "...had no legal or constitutional basis; it functioned without public debate or discussion; it could obtain the enactment of common legislation only by presenting identical ordinances to the three territorial legislatures, which they could not amend without destroying the necessary uniformity, so that their debates on issues were unreal."⁷² Eller som Colonel Charles Ponsonby uttrykte det: "[the Governors Conference is] a body which has no power and no decision, and is merely another post office on the way to Whitehall"⁷³. For å få utnyttet det eksisterende samarbeidet best mulig, ble det derfor i Colonial Paper 191 foreslått å opprette et nytt organ, det såkalte East African High Commission, som skulle ha det overordnede utøvende ansvaret, samt en egen felles lovgivende forsamling for Øst-Afrika, East African Central Legislative Assembly (EACLA). EACLA skulle kun beskjeftige seg med saker av felles interesse for de tre landene, og skulle operere i tillegg til hvert lands egne lovgivende forsamlinger.⁷⁴ Likevel kom utviklingen av disse institusjonene til å bli viktige symboler for en tettere integrasjon mellom landene, hvilket kom til å være av betydning for følelsen av at det eksisterte et fellesskap mellom landene idet de ble selvstendige.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Rothchild, Donald "Achievement of administrative union", i Rothchild (red.) *Politics of integration* Heinemann London 1968. s. 47.

⁷² Hazlewood, 1975, s. 31.

⁷³ Sitatet er gjengitt Donald Rothchilds artikkel "Achievement of administrative Union" i Rothchild (red.), 1968, s. 47.

⁷⁴ Ibid.

Britene klarte etter hvert å overbevise den de forskjellige politiske grupperingene den afrikanske befolkningen om at utbyggingen av et felles administrativt og juridisk apparat ikke var skalkeskjul for gradvis å opprette en føderasjon av området. Ingen var imot prinsippet om en reorganisering av det regionale samarbeidet. Colonial 210 i 1947 kom til å danne grunnlaget for opprettelsen av det felles administrative apparatet.

Slaget om innføringen av de to nye regionale institusjonene kom til slutt til å handle om representasjonen i den Øst-Afrikanske lovgivende forsamlingen. Men selv om det var stor misnøye blant alle befolkningsgruppene unntatt den europeiske, kom sammensetningen av EALA til å bli slik den var foreslått i Colonial paper 210. Grunnen til at den kunne gjennomføres på tross av motstanden i de andre befolkningsgruppene, var at europeerne var i stort overtall i de Lovgivende rådene i de tre territoriene, og fikk derfor flertall da avstemningen ble holdt.

I 1947 ble det således besluttet å opprette East African High Commission og East African Central Legislative Assembly. I tillegg fikk man et permanent administrasjon som besto av sju embetsmenn som ble utnevnt av Høykommisjonen. Disse embetsmennene skulle stå for den daglige driften av de felles tjenestene. Disse sju hadde ansvar for henholdsvis transport, posttjenester, juridiske saker, økonomiske saker og toll. I tillegg var det henholdsvis en bestyrer med ansvar for den regionale administrasjonen og en "chief Administrative Secretary". Disse sju ble utnevnt av High Commission og fungerte også som deres rådgivere, i tillegg hadde de sete i den Lovgivende Forsamlingen.⁷⁵ Den østafrikanske lovgivende forsamlingen vil bli gjennomgått mer utførlig i neste kapittel.

De to institusjonene kom i funksjon henholdsvis 1. januar og 6. april 1948. Strukturen som samarbeidet nå hadde fått kom ikke til å bli endret før Tanganyika var i ferd med å oppnå selvstendighet helt på begynnelsen av 1960-tallet. Selv om det altså ikke forekom noen store institusjonelle endringer i løpet av 1950-tallet, var utviklingen av samarbeidet under mer eller mindre kontinuerlig debatt. Fremdeles hersket det en frykt blant visse grupper om at britene ønsket å tvinge frem en føderasjon. En hendelse fra 1953 kan illustrere den særegne stillingen Buganda hadde.

Bugandas frykt for at britene ville tvinge frem en full føderasjon ble nok en gang vekket. Under en middag i London hadde Englands koloniminister, Oliver Lyttelton, kommet med en uttalelse som førte til en overskrift i avisen East African Standard som lød "Great

⁷⁵ *East Africa, Report of the Economic and Fiscal Commission* (Sir Jeremy Raisman, Chairman), Cmnd. 1279. London: H.M.S.O., 1961. Rothchild, 1968, s. 250-251.

New Dominion Foreseen: Union of Central and East Africa”.⁷⁶ Dette fikk det styrende organ i Buganda, lukikoen, til å reagere. De sendte et brev til Ugandas guvernør Sir Andrew Cohen der de krevde en forklaring og en forsikring om at det ikke var aktuelt å tvinge Buganda inn i en føderasjon med resten av de Øst-Afrikanske landene.⁷⁷ Cohen viste til forsikringer han hadde gitt dem ett år tidligere: “...the Establishment of the East African High Commission and Assembly was not to be regarded as as involving the political fusion or federation of the East African territories.”⁷⁸ Men i det samme brevet hadde guvernør Cohen kommet med en bemerkning som ble lagt godt merke til i Buganda: “What will happen in the future is something which no one can foresee at the present time.”⁷⁹

Denne pragmatiske bemerkningen gjorde at de bugandiske myndigheter ikke falt til ro med guvernørens forsikringer. Det de ønsket var en forsikring av mer prinsipiell art om at Buganda aldri skulle kunne tvinges inn i en føderasjon. I Kabakaens svar til guvernøren la han derfor frem et sterkt krav: “...in view of the fact that the future of our country (Buganda) is insecure, I am moved to state our immediate and strong desire that the affairs of our country be managed by the Foreign Office, ..., and no longer by the Colonial Office. This step will give stronger assurance to us against the possibility of a political union with the adjoining colony and territory.” Og videre: “...we ask Her Majesty’s Government to prepare and put into effect a plan designed to achieve our independence and if possible within a short stated space of time.”⁸⁰ Disse kravene ble blankt avslått av de britiske myndighetene og førte til at Kabakaen av Buganda ble satt i husarrest i England.⁸¹ Det viktige i denne sammenheng er å merke seg hvor sterk den Bugandiske etniske nasjonalismen var.

Avslutning

Arthur Hazlewood har beskrevet samarbeidet mellom de tre landene, slik det kom til uttrykk under britene, på denne måten: “[Economic integration in East Africa] was a pragmatic response to administrative and commercial needs.”⁸² Den tidligste integrasjonen i Øst-Afrika

⁷⁶ Gjengitt i Kyle, 1999, s. 56.

⁷⁷ “Buganda Minister’s letter of the 6th July, 1953 to the Governor of Uganda, Sir Andrew Cohen”. *Uganda Protectorate. Withdrawal of Recognition from Kabaka Mutesa II of Buganda*, Cmnd. 9028. H.M.S.O., 1953. Rothchild 1968, s. 56.

⁷⁸ “Governor’s letter to the Kabaka of the 27th July, 1953.” *Uganda Protectorate. Withdrawal of Recognition from Kabaka Mutesa II of Buganda*, Cmnd. 9028. H.M.S.O., 1953. Rothchild 1968, s. 56.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ “Kabaka’s letter to the Governor of the 6th August, 1953.” *Uganda Protectorate. Withdrawal of Recognition from Kabaka Mutesa II of Buganda*, Cmnd. 9028. H.M.S.O., 1953. Rothchild 1968, s. 58.

⁸¹ “Governor’s letter to the Kabaka of the 27th October, 1953.” *Uganda Protectorate. Withdrawal of Recognition from Kabaka Mutesa II of Buganda*, Cmnd. 9028. H.M.S.O., 1953. Rothchild 1968, s. 58.

⁸² Hazlewood, 1975, s. 10.

var altså ikke resultat av en definert plan fra britene om å utvide samarbeidet mellom territoriene, men var grunnet i praktiske og økonomiske forhold. En ser altså at spill-over-effektene som ble omtalt i innledningskapittelet var merkbare.

Selv om det ved flere anledninger ble gjort undersøkelser for å finne ut om forholdene lå til rette for en sammensmelting av områdene, lyktes det aldri britene å opprette en føderasjon av de tre områdene. Grunnene til dette var dels økonomiske. Infrastrukturen mellom landene var ikke god nok, og det ville være kostbart å bygge opp en ny sentral administrasjon. Men like viktig å merke seg var det at det var stor motstand, spesielt hos de forskjellige politiske grupperingene i den afrikanske befolkningen, mot en slik utvikling. Den særlige rollen Buganda spilte kom også til å være av avgjørende betydning for hvordan samarbeidet mellom de tre landene utviklet seg videre.

Med opprettelsen av East African High Commission og East African Central Legislative Assembly i 1948 fikk samarbeidet en konstitusjonell basis og et administrativt og juridisk apparat som arbeidet for å forbedre samarbeidet ytterligere. Opprettelsen av disse institusjonene markerte også at samarbeidet hadde fått den strukturen det kom til å ha frem til landene ble selvstendige på begynnelsen av 1960-tallet. I neste kapittel skal vi se hvordan samarbeidet kom til å se ut da Tanganyika ble selvstendig i desember 1960.

2. Mot selvstendighet: Opprettelsen av EACSO

EACSO was Nyerere's idea. Nkrumah had destroyed the common services of West Africa, and we felt that this was a mistake that we wanted to avoid.⁸³

Etter Annen verdenskrig vokste det sakte, men sikkert frem en nasjonalistbevegelse i de tre territoriene i Øst-Afrika som kjempet for å sikre den afrikanske befolkningen større innflytelse i alle deler av samfunnslivet. Den utdannede elite, ofte med utdannelse fra europeiske universiteter, sto i spissen for denne bevegelsen. Dette var fremtidens ledere av de frie statene i Afrika.

Selvstendighetskampen fikk stor betydning for hvordan samarbeidet mellom Kenya, Tanganyika og Uganda utviklet seg. De umiddelbare konsekvensene var at da Tanganyika som det første av de tre landene ble selvstendig i 1961 ble det nødvendig å gjøre visse endringer i samarbeidet. Men selvstendighetskampen fikk også konsekvenser på lengre sikt. Måten frigjøringsbevegelsene i de tre landene ble arrangert på og hvordan de forholdt seg til hverandre på, er viktig for å forstå det som skjedde med samarbeidet mot slutten av 1950- og begynnelsen av 1960-tallet. I dette kapitlet legges således et viktig grunnlag for å forstå debatten som kommer i neste kapittel om utviklingen av samarbeidet i perioden 1961-1964.

Colonial Paper 191: Befolkningene samles i en territoriell kamp

Selvstendighetskampen i Øst-Afrika tok til for fullt i tiden etter annen verdenskrig. I og med at fremtiden for samarbeidet mellom de tre landene var uløselig knyttet sammen med selvstendighetskampen, blir det viktig å forstå dynamikken i selvstendighetskampen for å følge utviklingen av det regionale samarbeidet.

Det som virkelig satte fart i afrikanernes inntreden på den politiske arena i Øst-Afrika var kampen for representasjon i East African Central Legislative Assembly (EACLA) i årene 1945-1947. I forrige kapittel så vi at Colonial Paper no. 191 skapte reaksjoner i den afrikanske befolkningen da de fryktet at dette var et fordekt forsøk fra britene på å føre de tre territoriene

⁸³ Uttalelse av kenyaneren Oscar Kambona i intervju med Joseph S. Nye, mars 1963. Gjengitt i: Nye, 1965, s. 177.

sammen i en føderasjon. Her skal vi følge en annen strid som kom til å oppstå omkring innholdet i Colonial Paper no. 191, nemlig sammensetningen av East African Legislative Assembly.

I Colonial Paper no. 191 foreslo man at East African Central Legislative Assembly skulle ha 36 medlemmer. Av disse skulle det være 12 embetsmenn, mens resten skulle være "frie" plasser.⁸⁴

De syv regionale embetsmennene skulle alle ha plass i EACLA. I tillegg skulle hver guvernør utnevne en embetsmann fra sitt territorium, mens de to siste skulle utnevnes av Høykommissjonen direkte.⁸⁵ Sammensetningen av de 24 "frie" plassene kom til å bli en viktig kampsak for de afrikanske nasjonalistlederne i de tre territoriene: "All the educated people associated the elective representation as part of [the] corpus of progress."⁸⁶ I Colonial no. 191 var denne fordelingen basert på det som ble kalt prinsippet om "equality of race".⁸⁷ Det britene forsto med "lik representasjon" hang ikke sammen med den prosentvise fordelingen av befolkningen på de forskjellige befolkningsgruppene, men gikk direkte på antall representanter. Som følge av dette prinsippet ble det derfor foreslått at seks medlemmer skulle representere europeernes interesser, seks asiatenes interesser og seks skulle representere den afrikanske befolkningens interesser. I tillegg til disse 18, skulle the High Commission *nominere* to medlemmer til å verne om arabernes interesser og fire for å ta seg av "general interest".⁸⁸ Dette innebar at dersom prinsippet om lik representasjon blant de uoffisielle representantene ble fulgt, ville EACLA bestå av nitten europeere, sju indere, sju afrikanere og tre arabere. I realiteten ville trolig europeerne til å utgjøre et enda større flertall i EACLA. Det ikke var nemlig ikke slik at de som skulle representere afrikanernes interesser faktisk måtte være afrikanere, de skulle være "trustees for African interests".⁸⁹

Bakgrunnen for at prinsippet om lik representasjon for alle befolkningsgrupper ble lagt til grunn, var at det slik britiske myndigheter så det, ikke fantes noe alternativ. Dette tyder på at stemmen til den afrikanske befolkningen virkelig begynte å bli hørt, og at dersom de ikke ble representert, ville det kunne få til dels store følger. Som lederen av gruppen som la frem

⁸⁴ I rapporten brukes henholdsvis ordene "official" og "unofficial" om embetsmennene og de frie plassene.

⁸⁵ Donald Rothchild "Achievement of Administrative Union", i Rothchild (red.) *Politics of Integration: An East African Documentary*, East African Publishing House, Nairobi, 1968, s. 48.

⁸⁶ Atieno-Odhiambo, E. S., "The formative years 1945-1955", i Ogot, & Ochieng (red.), *Decolonization and Independence in Kenya*, James Currey, London 1995, s. 31.

⁸⁷ Donald Rothchild "Achievement of Administrative Union", i Rothchild (red.) *Politics of Integration: An East African Documentary*, East African Publishing House, Nairobi, 1968, s. 48.

⁸⁸ Listowell, 1965, s. 135.

⁸⁹ Ibid.

Colonial Paper no. 191, Mr. Creech Jones, forklarte: "To depart from that principle [of equal representation], would be to land ourselves in no end of difficulty."⁹⁰

Mens de europeiske og asiatiske representantene skulle velges fra territorienes lovgivende råd, skulle representantene for den afrikanske befolkningen *utnevnes* av Høykommissjonen.⁹¹ Selv om dette altså ikke betød proporsjonal lik representasjon for de forskjellige befolkningsgruppene, var dette forslaget faktisk ganske revolusjonerende i det at man i det hele tatt slo fast at man skulle ta vare på den afrikanske befolkningens interesser. Dette markerte noe nytt. Selv om de fleste grupperingene i den afrikanske befolkningen naturligvis ønsket seg større representasjon, ga de sin støtte til forslaget som ble fremmet i Colonial Paper 191, fordi, som Nyerere senere sa: "...[Colonial Paper no. 191] had at least pretended to accept the principle of racial equality."⁹²

I Kenya svarte de to afrikanske representantene i den lovgivende forsamlingen at de anså Colonial Paper no. 191 som rettferdig. Også Kenya African Union erklærte sin støtte til dette forslaget. Likeledes uttrykte studentene ved Makerere College i Uganda at de mente "...Colonial Paper [no. 191 was] the most reasonable basis for discussion presented up to that time regarding the closer association of the three East African territories."⁹³ Men de understreket samtidig at de mente at representasjonen i lovgivningsrådet burde reflektere det proporsjonale forholdet mellom "rasene". For britene var ideen om en fordeling av seter basert på en slik proporsjonalitet på denne tiden helt utelukket. De fleste av britene som arbeidet i koloniene mente at det var en lang vei å gå før noe slikt kunne skje.⁹⁴

Striden fortsetter- Colonial Paper 210

Mens de afrikanske nasjonalistlederne mente at forslaget til lik representasjon for rasegruppene var udemokratisk, reagerte den europeiske delen av befolkningen på at den var for demokratisk. Det var først og fremst symboleffektene av å legge prinsippet om lik representasjon til grunn settlerne fryktet. Selv om lik representasjon ikke ville gi mye direkte

⁹⁰ *East Africa and Rhodesia*, January, 1946, p. 497. Gjengitt i Rothchild 1968, s. 49.

⁹¹ Se for eksempel Listowell, 1965, s. 136-137, eller Rothchild 1968, s. 48-49.

⁹² Nyerere, Julius, "The race problem in East Africa", i Nyerere, Julius, *Freedom and unity(Uhuru na Umoja)* Oxford University Press, Nairobi, 1967, s. 25.

⁹³ Rothchild "Achievement of Administrative Union" i Rothchild *Politics of integration: an East African Documentary*, East African Publishing House, Nairobi, 1968, s. 49.

⁹⁴ Se for eksempel Pratt, Cranford "Colonial Government in East Africa" i Gifford, Prosser & Louis, W. R., *The transfer of Power in Africa. Decolonization 1940-1960*, Yale University Press, New Haven 1982, s. 249-281.

makt til den afrikanske befolkningen, fryktet settlerne at det ville "...put ideas of racial equality into the Africans' heads' on future occasions."⁹⁵

Protestene fra den europeiske befolkningen førte til at Colonial Paper no. 191 ble trukket tilbake og revidert. I 1947 var den reviderte utgaven, det såkalte Colonial Paper no. 210, klar og det ble lagt frem for befolkningen i Øst-Afrika. I det nye forslaget hadde man gått tilbake på prinsippet om lik representasjon for de forskjellige befolkningsgruppene. Dette ble gjort ved at det ikke ble lagt noen føringer for fordeling av plasser basert på etnisitet. I stedet ble alle setene holdt "åpne for alle". I henhold til forslaget i Colonial Paper 210, kom East African Central Legislative Assembly til å bestå av de sju regionale embetsmennene (se kapittel 1, s. 10), seks territorielle embetsmenn, og tjue medlemmer uten embete. De regionale embetsmennene var, som vi så, utnevnt av Høykommissjonen. I tillegg utnevnte altså hver guvernør to embetsmenn fra sitt territorium. Av de tjue siste medlemmene ble ni utnevnt av guvernørene, mens det skulle velges en europeer, en asiat og en afrikaner fra hvert territoriums lovgivende råd. De to siste medlemmene skulle være arabere, og de ble utnevnt av Høykommissjonen.⁹⁶

Denne løsningen var naturligvis svært fordelaktig for settlermiljøet vis a vis de andre befolkningsgruppene. I og med at det ikke ble noen kvotering, slik det hadde vært foreslått i Colonial 191, som sikret de forskjellige befolkningsgruppene en fast representasjon, var det i utgangspunktet mulig for alle å bli medlemmer av forsamlingen. Men i og med at den europeiske befolkningen allerede hadde kontroll over de viktigste posisjonene i den eksisterende administrasjonen både på territorielt og regionalt plan, var det liten tvil om at det ville bli vanskelig for andre å sikre seg plasser i forsamlingen.⁹⁷

Endringene som forelå i Colonial Paper no. 210 ble møtt med negative reaksjoner hos alle befolkningsgruppene, også endel europeere. For den afrikanske og den indiske befolkningen var det klart at de hadde blitt avskåret fra makt i den felles Øst-Afrikanske organisasjonen gjennom endringene som var gjort. Reaksjonene på at de britiske myndighetene trakk tilbake Colonial Paper no. 191 og erstattet det med Col. Paper no. 210 var sterke blant den afrikanske utdannede elite i de tre territoriene. Det ble nå enda tydeligere at de ikke ville få noe gratis i kampen for egne rettigheter. Skulle de vinne frem måtte de kjempe for hver sak, og de måtte stå sammen for å bli hørt. Kenya African Union (KAU) forfattet et vedtak der de to avstand fra det nye forslaget:

⁹⁵ Sitatet er gjengitt i D. Rothchild "Achievement of Administrative Union" i Rothchild, 1968, s. 50.

⁹⁶ *East Africa, Report of the Economic and Fiscal Commission* (Sir Jeremy Raisman, Chairman), Cmnd. 1279. London: H.M.S.O., 1961. Rothchild, 1968, s. 250-251.

⁹⁷ Rothchild, 1968, s. 52.

...Kenya African Union meeting views with great disappointment the proposals for the composition of the Central Assembly contained in Colonial Paper No. 210. The meeting is of the opinion that the Colonial Office has accepted the views of the white settler minority of the Kenya population and disregarded African opinion which had supported Colonial No. 191.⁹⁸

Nyerere beskrev i en artikkel han skrev i 1949 hvordan afrikanerne satt desillusjonert tilbake etter at Colonial Paper no. 210 var lagt fram: "British socialists can hardly realize how much that event lowered the prestige of the Labour Government in the eyes of the Africans and Indians of East Africa. The great faith which they had in the Socialist Government was shattered to pieces by that single event and will never be the same again."⁹⁹ På denne måten fikk britene rett i sine spådommer slik de kom frem i Colonial Paper no. 191: Dersom en ikke fulgte prinsippet om lik representasjon for befolkningsgruppene ville det få konsekvenser. Konsekvensene ble at de ga nasjonalistlederne enda mer blod på tann og et enda sterkere insentiv til å kjempe.

Det var ventet at inndelingen av plasser i EACLA som foreslått i Colonial Paper no. 210 ville gi afrikanerne tre seter, asiaterne tre seter (i og med at det skulle velges en afrikansk representant blant afrikanerne med sete fra hvert av de territorielle lovgivende rådene) og araberne to seter, mens de resterende tjuefem ville innehas av europeere. Slik var det også frem til 1958. I løpet av de fire årene som fulgte kom den afrikanske befolkningen til å få flertall i EACLA.¹⁰⁰

Her har vi sett hvordan en spesifikk sak av felles østafrikansk interesse fungerte som en viktig katalysator for fremveksten av politisk motstand blant de afrikanske nasjonalistlederne i de tre territoriene. E. S. Atieno-Odhiambo har forklart at i Kenya var det slik at "African memory recalls this period (1945-55) as 'the Age of 210'."¹⁰¹ Dette indikerer betydningen av kampen mot Colonial Paper 210 for fremveksten av nasjonalistbevegelse i landet, og vil jeg hevde, i Øst-Afrika generelt.

Kampen for afrikansk representasjon i EACLA var med på å samle den afrikanske politiske opinion i hvert av de tre territoriene, men det var lite samarbeid på tvers av de territorielle grensene. Det er viktig å huske at dette var den spede begynnelse for de afrikanske nasjonalistene i Øst-Afrika. Den utdannede elite var svært fåtallig, og det fantes på

⁹⁸ Gjengitt i Rothchild "Achievement of Administrative Union" i Rothchild, 1968, s. 53.

⁹⁹ Nyerere "The race problem in East Africa", i Nyerere, 1967, s. 25-26.

¹⁰⁰ Listowel 1965, s. 138.

¹⁰¹ Atieno-Odhiambo "The formative years" i Ogot & Ochieng (red.), London 1995. s. 25.

denne tiden ikke noe godt utbygd politisk nettverk engang innad i hvert territorium. I Kenya hadde det første riksdekkende politiske partiet blitt opprettet først i 1944. Før dette hadde de politiske bevegelsene hatt sine utspring i etniske grupper og stammer.¹⁰² Uganda og Tanganyika fikk sine første tilsvarende partier først i henholdsvis 1952 og 1953.¹⁰³ Når vi vet hvor vanskelig det var å bygge opp nasjonalistbevegelser innen hvert territorium, er det ikke vanskelig å forstå at samarbeid på tvers av landegrensene var enda mer problematisk.

Det er likevel verdt å merke seg at nasjonalistbevegelsene i området, etter at de hadde slått rot i hvert territorium, søkte sammen gjennom opprettelsen av the Pan-African Freedom Movement for East and Central Africa (PAFMECA) i 1958. Men et viktig poeng er at før denne tiden var det lite snakk om panafrikanisme i Øst-Afrika, og samarbeidet på tvers av grensene som skilte territoriene var sporadisk, og fullstendig uten koordinasjon og retning. Som Nye har beskrevet:

Although Jomo Kenyatta was one of the organizers of the Manchester Pan-Africanist conference in 1945, and his resolution calling for complete independence of Kenya, Uganda, Tanganyika, Nyasaland, and Somaliland was reported in the East African press, he focused the attention of his colleagues primarily on Kenyan problems after he returned home (fra London, forf. anm.) in 1946.¹⁰⁴

Panafrikanismens betydning gjorde seg gjeldende i Øst-Afrika først og fremst etter at den første All African Peoples' Congress (AAPC) ble holdt i Accra 1958.¹⁰⁵ Dette vil bli nærmere belyst i neste kapittel.

Territorielle nasjonalistbevegelser og politiske partier

Selvstendighetskampen og utviklingen av nasjonalistbevegelser var ikke ensartet i de tre landene. Utviklingen i Kenya og Tanganyika hadde mange likhetstrekk, mens forholdene i Uganda gjorde at fremveksten av nasjonalistbevegelser ble noe annerledes der. Disse forskjellene kom til å få stor betydning for samarbeidet mellom de tre landene i perioden omkring og like etter at landene ble politisk selvstendige.

¹⁰² Se for eksempel Kyle, 1999, s. 25-43.

¹⁰³ I Tanganyika hadde det riktignok eksistert en afrikansk bevegelse kalt Tanganyika African Association (TAA), siden 1920-tallet, men dette var ikke en ordentlig riksdekkende organisasjon, og heller ikke noe politisk organisasjon i den forstand. T.A.A. hadde sitt opphav i byene, og dens oppgave var først og fremst "to provide the Africans with one more means of developing self-reliance and responsibility". Dens nedslagsfelt var dermed relativt svak og den ble heller aldri noen stor organisasjon. Se Listowel, 1965, s. 82-83.

¹⁰⁴ Nye, 1965, s. 31.

¹⁰⁵ Ibid.

Tanganyika

I Tanganyika hang den raske veksten av nasjonalistbevegelsen sammen med at landet fikk ny guvernør, Sir Edward Twining, i 1949. Da den nye guvernøren ankom Tanganyika, hadde Annen verdenskrig gjort at Storbritannias forhold til sine kolonier hadde endret seg. Over så vi hvordan britene i Colonial Paper no. 191 hadde lagt til grunn prinsippet om lik representasjon for alle befolkningsgrupper i det nye regionale lovgivende rådet. Dette representerte en ny holdning hos britene og var en del av en større plan der britene søkte å gi den afrikanske befolkningen gradvis innpass i de styrende organer. Dette falt også sammen med at nasjonalistbevegelsen i Tanganyika fikk et territorielt fokus. Som Maddox har beskrevet: "...it was only during the 1950's that Tanzania 'chose territorial or national unity', ..., the earlier 'unity', sought by TAA (Tanganyika African Association, forf. anm.) was Pan-African as much as territorial."¹⁰⁶

Et par år etter at Twining hadde tiltrådt sin nye stilling i Tanganyika kom nemlig Julius Nyerere tilbake etter å fullført sin universitetsutdannelse i England, som første afrikaner fra Tanganyika.¹⁰⁷ Nyerere var en av hovedpersonene bak opprettelsen av det landsdekkende partiet Tanganyika African National Union (TANU). Fokus for dette partiet var under hele 1950-tallet konsentrert om en ting: selvstendighet. De arbeidet for å bedre afrikanernes rettigheter og sikre innpass i stillinger i administrasjonen som til da hadde vært forbeholdt europeere. Alle disse enkeltsakene var likevel deler av en større plan: fullt selvstyre.

Selv om Twining hadde satt seg fore å foreta revisjoner for å sikre den afrikanske befolkningen større innpass, var hans tidsperspektiv totalt annerledes enn Nyereres. Mens Twining så for seg at Tanganyikas selvstendighet ville komme tidligst ved århundreskiftet, mente Nyerere og de andre nasjonalistlederne at det måtte skje lenge før. Forskjellene mellom Nyerere og guvernør Twining var mange:

Twining represented the imperial past, Nyerere the African national future. Twining was fighting for his belief in England's civilising mission; Nyerere for the demands of young Africans to share in the political and economic life of their own country, and to have at least a date set for its dependence.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Denoon, Donald & Kuper, Adam, "Nationalist historians in search of a nation. The 'New Historiography' in Dar es Salaam", i Maddox, G. & Welliver, T. K. (red.), *Colonialism and nationalism in Africa. Vol 4*, London, 1993, s. 15.

¹⁰⁷ Listowel, 1965, s. 207.

¹⁰⁸ Ibid. s. 164.

For Nyerere var Twining ”den perfekte motstander”. Hans harde linje mot de afrikanske nasjonalistene var akkurat det TANU trengte for å opprettholde entusiasmen i befolkningen. Twining representerte en tydelig fiende som gjorde det relativt enkelt for Nyerere å egge folket til kamp. På denne måten kunne han også påse at hele landet ble samlet i en felles kamp, på tvers av gamle etniske grenser og stammegrenser. Nyerere fortalte i 1961: ”We owe a great deal to Twining. Without his peculiar characteristics, we could not have built up TANU.... Every nationalist movement must have something to fight *against*. Twining provided this foil for us.”¹⁰⁹

I 1958 gikk Twining av som guvernør i territoriet. Han ble erstattet av Sir Richard Turnbull. For Nyerere og territoriets nasjonalister kunne ikke dette skiftet vært mer perfekt. Mens Twining hadde latt seg provosere av at nasjonalistene ikke var fornøyd med det han, som representant for den britiske krone, hadde tilbudt dem og valgt en linje av konfrontasjon, var den nye guvernøren overbevist om at den endringen som var på vei måtte og burde komme.¹¹⁰

Det ble umiddelbart tydelig for befolkningen i Tanganyika at den nye guvernøren var en ganske annen enn sin forgjenger. Flere var skeptiske til den nye guvernøren i og med at han kom fra Kenya, der han blant annet hadde hatt ansvaret for å slå ned Mau Mau-opprøret. Folk ble derfor ganske overrasket da Turnbull holdt sin innsettelsestale både på swahili og engelsk.¹¹¹ At han skilte seg fra Twining kom også til syne da han møtte Nyerere for første gang. Mens Twining hadde sett på Nyerere nærmest som sin fiende, møtte Turnbull Nyerere med ordene: ”I am glad to meet you, Mr Nyerere. You and I have a great responsibility in this country.”¹¹² Den åpne holdning som kom til syne her la grunnlaget for et godt vennskap mellom de to.

Turnbulls inntreden på den politiske arena i Tanganyika sammenfalt med en holdningsendring hos britiske myndigheter i forholdet til deres kolonier. I årene forut hadde India, Pakistan, Ceylon, Burma, Ghana og Sudan oppnådd selvstendighet. Et Storbritannia som slet med ettervirkningene fra krigen maktet ikke å holde på sine tidligere kolonier. I 1957 hadde statsminister Harold Macmillan av denne grunn bedt om en utredning av Storbritannias

¹⁰⁹ Nyerere i samtale med Judith Listowell. I Listowell, 1965, s. 167.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid. s. 334.

¹¹² Brev fra Julius Nyerere til Sir Richard Turnbull, 4. desember 1962. Gjengitt som appendix I i Listowell, 1965, s. 424-425.

inntekter og utgifter i forhold til landets kolonier.¹¹³ Dette tyder på at en endring var i emning. Fra 1959 kom dermed britene til å jobbe for at alle deres tidligere kolonier så raskt som mulig.¹¹⁴

I september 1958 ble det holdt valg til de femten frie plassene (altså plasser til de som ikke satt der i kraft av sitt embete) i Tanganyikas Lovgivningsråd. Disse femten setene skulle fordeles likt mellom den afrikanske, den asiatiske og den europeiske delen av befolkningen, men alle representantene skulle velges. Selv om det var strenge krav som måtte oppfylles for at en person skulle få lov til å stemme, hvilket gjorde at kun seksti tusen av en befolkning på rundt ni millioner fikk stemme, hadde den afrikanske befolkningen flest stemmer. Ved å samkjøre stemmegivningen til den afrikanske befolkningen og de europeerne og asiatene som støttet nasjonalistene, lyktes det TANU å fylle alle de frie setene med personer som støttet nasjonalistene i landet.¹¹⁵

TANUs suksess ved valget til Lovgivningsrådet førte til at prosessen mot større afrikansk deltakelse skjøt ytterligere fart. I mars 1959 ble det foretatt endringer i det gamle Executive Council. Rådet byttet navn til Ministerrådet, the Council of Ministers, og det ble bestemt at fem ministre, tre afrikanere, en asiat og en europeer, skulle utnevnes blant de valgte representantene i Lovgivningsrådet. Selve utnevnelsen ble gjort av Turnbull, men det var Nyerere som forslø for guvernøren hvilke fire kandidater som burde utnevnes. På denne måten fikk man altså i Tanganyika fem ”valgte” ministre i tillegg til de som satt der i kraft av sine embeter.¹¹⁶

I desember 1959 ble det så gjort klart for nok en endring i Lovgivningsrådet. For det første skulle reglene for å avgjøre hvem som var kvalifisert til å velge mykes opp. Dette førte til at en økning i velgermassen fra 60 000 til over en million. Det viktigste var likevel at det ble bestemt å utvide rådet til søttien medlemmer og alle medlemmene skulle velges. Femti av plassene skulle være ”åpne”, mens det ble bestemt at elleve plasser skulle være øremerket asiater og ti skulle øremerkes europeere. Underforstått lå altså at Lovgivningsrådet for første gang kom til å ha en afrikansk majoritet i og med at man tok det for gitt at alle de ”åpne” setene kom til å fylles av afrikanere. På dette tidspunkt var det helt tydelig at selvstendigheten ikke var langt unna.

15. desember 1959 kom Guvernør Turnbull i Lovgivningsrådet så den en uttalelsen i Lovgivningsrådet som Nyerere og resten av den afrikanske delen av befolkningen hadde

¹¹³ Kyle, 1999, s. 69-70.

¹¹⁴ Listowel, 1965, s. 342.

¹¹⁵ Pratt, Cranford, *The critical phase in Tanzania 1945-1968*, Cambridge University Press, London 1978, s. 41.

¹¹⁶ *Ibid.* s. 50-54.

ventet på. Det var bestemt at det skulle holdes nye valg til Ministerrådet i september 1960, og i den forbindelse kunne Turnbull annonsere:

The Executive Government will be reformed after the general election on the basis of an unofficial majority; that is to say the Council of Ministers will be reconstituted in such a way that the number of ministers selected from amongst the people of the territory will be greater than the number of ministers who are public officers.¹¹⁷

Dette innebar altså at Tanganyika etter valget i 1960 kom til å ha egne selvstyremyndigheter, selv om disse kom til å måtte styre sammen med Guvernøren frem til landet ble selvstendig.

Kenya

Når en snakker om selvstendighetskampen i Kenya er Jomo Kenyatta sentral. Kenyatta var kikuyu og hadde vært aktiv i kampen for afrikanernes rettigheter i Kenya siden midten av 1920-tallet gjennom Kikuyu Central Association (KCA). KCA var som navnet tilsier en organisasjon med utspring blant Kikuyuene og var den første afrikanske organisasjonen med en viss innflytelse i landet. I 1932 reiste han til England som medlem av en delegasjon som skulle legge frem Kikuyuenes syn på et forslag fra den britiske regjeringen om tettere integrasjon mellom de østafrikanske landene. Kenyatta returnerte ikke til Kenya før i 1946.

Den afrikanske nasjonalistbevegelsen utviklet seg gjennom 1930- og 1940-årene og i 1944 ble Kenya African Union (KAU) etablert som den første territorielt dekkende organisasjonen i Kenya. I 1946 sendte Kenya African Union (KAU) en gruppe til London for å hente Kenyatta hjem. I september dette året returnerte Kenyatta til Kenya. Han ble mottatt som en helt og i juli 1947 ble han valgt til leder av KAU.¹¹⁸ Kenyattas hjemkomst til Kenya i 1946 kunne ikke skjedd på et bedre tidspunkt. Mens han var borte hadde nasjonalistbevegelsen klart å bygge opp en organisasjon av en viss størrelse. Annen verdenskrig var over, og endring lå i luften. I Kenya hadde den kenyanske nasjonalistbevegelsen funnet en karismatisk leder med evne til å engasjere massene.¹¹⁹

Under annen verdenskrig hadde den første afrikaner blitt utnevnt av Guvernøren for å fylle et av de frie setene i Kenyas Lovgivningsråd. I 1947 ble antallet afrikanere økt til fire,

¹¹⁷ Gjengitt i: Pratt, Cranford, *The critical phase in Tanzania 1945-1968*, Cambridge University Press, London 1978, s. 54-55.

¹¹⁸ Kyle, 1999, s. 40.

¹¹⁹ Atieno-Odhiambo omtaler Kenyatta som "the quintessential African". Se Atieno-Odhiambo i Ogot & Ochieng, 1995, s. 34.

som fortsatt ble utnevnt. Fire år senere, i 1951, ble det bestemt at antallet afrikanere skulle økes med ytterligere to, slik at seks av i alt tjuette plasser. De andre plassene var fordelt slik: seks asiater, to arabere og fjorten europeere. Den store forskjellen lå likevel i at mens de afrikanske representantene ble utnevnt av Guvernøren, skulle de andre velges inn. I tillegg til disse frie plassene var det 26 personer som satt der i kraft av sine embeter. I 1954 ble det opprettet et Ministerråd i Kenya. Her satt Guvernøren, to utnevnte ministre og tre valgte europeiske ministre, i tillegg til fem utnevnte ministre, hvorav en var afrikaner.¹²⁰

I 1960 ble det igjen foretatt endringer i sammensetningen av Lovgivningsrådet i Kenya. Antallet seter ble økt fra femtifire til sekstifem. Av disse ble det bestemt at trettitre skulle velges i åpne valg, hvilket innebar at hvem som helst kunne stille til valg uavhengig av hvilken befolkningsgruppe de tilhørte. Underforstått lå altså at alle disse valgte representantene ville være afrikanere. Av de resterende plassene ble ti reservert europeere, åtte for asiater og to for arabere, som alle skulle komme inn basert på valg. De siste tolv plassene skulle fylles av fire europeere, fire asiater og fire afrikanere som skulle utnevnes av Lovgivningsrådet.¹²¹ For første gang var det altså afrikansk flertall i Kenyas Lovgivningsråd.

I 1961 ble det så gjort endringer også i Ministerrådet. Resultatet var at det nå var fem afrikanske, tre europeiske og en arabisk minister. I tillegg ble en av de afrikanske ministrene utnevnt til Øverste Minister (Chief Minister).¹²² Kenya hadde nå fått sin egen selvstyremyndighet, akkurat som Tanganyika hadde fått året før.

I 1952 hadde Kenyatta blitt arrestert, sammen med en del andre nasjonalistledere, anklaget for å stå bak Mau Mau-opprøret. Om hans fravær hadde ført til idolisering på 1930-tallet var denne effekten ikke mindre på 1950-tallet. Nasjonalistbevegelsen hadde behov for en samlende skikkelse og i Kenyatta hadde de ikke bare en leder som hadde vist seg deres tillit verdig, men en martyr som sonet straff for sin rolle i selvstendighetskampen. Kenyatta ble løslatt 21. august 1961.¹²³ Mens han hadde vært borte hadde KAU blitt oppløst og nye politiske partier etablert. Ut av KAU vokste Kenya African National Union (KANU) som ble ledet av Kenyatta. Kenyatta ble landets første statsminister da Kenya ble selvstendig som det siste av de tre østafrikanske landene i juni 1963.

Den bevegelsen som oppsto som følge av kampen for representasjon i Central Legislative Assembly og kampen for rett til å eie jord, ble på denne måten landsdekkende.

¹²⁰ Kyle, 1999: 38-64.

¹²¹ Ibid. s. 102-104.

¹²² Ibid. s. 132.

¹²³ Ibid. s. 111-135.

De to enkeltsakene representerte altså en god innfallspport for nasjonalistlederne til å bygge en bredere bevegelse som kunne danne utgangspunkt for den videre selvstendighetskampen.

Uganda

Måten kolonien Uganda hadde blitt styrt på kom til å få konsekvenser for hvordan selvstendighetskampen kom til å bli organisert. Fraksjoneringen i Kenya og Tanganyika hadde vært relativt liten og det hadde vist seg at den felles kampen for selvstendighet var en sterk nok samlende element til at en kunne samles i tverrpolitiske samarbeid. Det eksisterte også en klar oppfatning av at koloniterritoriet var den klare geografiske enheten en burde bygge videre på, om en da ikke klarte å gå sammen og danne enda større politiske og økonomiske enheter. For å klare dette var det viktig å forsøke å tone ned etniske- og stammemotsetninger. Dette var enklere å gjennomføre i Kenya og Tanganyika enn i Uganda i og med at de demografiske forhold og den interne maktstrukturen i Kenya og Tanganyika var annerledes enn i Uganda. Uganda var på mange måter en mindre klar enhet enn de to andre landene og tok mer form av et territorium bestående av flere mer eller mindre selvstendige enheter som var ganske løst knyttet sammen først og fremst gjennom det felles Lovgivningsrådet.

De første afrikanske representantene til Ugandas Lovgivningsråd ble utnevnt i 1945. I første omgang ble det utnevnt tre stykker. Det er verdt å merke seg at disse fikk sine plasser i rådet basert på embetene de hadde i lokaladministrasjonen, en av Bugandas ministre som var utnevnt av Kabakaen, og to representanter som skulle representere henholdsvis den østlige og den vestlige provinsen i Uganda. I både Kenya og Tanganyika var de første afrikanske representantene kommet inn gjennom de frie plassene. Dette illustrerer igjen hvor mye større den interne splittelsen var i Uganda i forhold til i de to andre landene. I 1950 ble antallet afrikanere i Lovgivningsrådet økt til åtte.¹²⁴

I 1952 ble Sir Andrew Cohen ny guvernør i Uganda. Han var klar på at han ønsket å gjøre plass til flere afrikanere i de styrende organer. En av begrunnelsene for dette var at han ønsket å samle territoriet mer til en stat enn det som var tilfellet da han ankom. I løpet av det første året av hans tid som guvernør ble således to afrikanere, i tillegg til to europeere og to asiater, utnevnt til å sitte i Executive Council. I 1953 utvidet han Lovgivningsrådet fra trettito til femtiseks medlemmer. Tjueåtte av disse fikk plass som følge av embetet. Fjorten av disse

¹²⁴ Gertzel, Cherry, "Kingdoms, districts, and the unitary state: Uganda 1945-1962", i Low & Smith (red.), *History of East Africa. Volume III*, Clarendon Press, Oxford 1976, s. 69-70.

setene var øremerket afrikanere, og sju seter hver var øremerket for henholdsvis den europeiske og den asiatiske befolkningen. De frie plassene skulle fylles ved valg.¹²⁵

I det foregående kapittelet så vi hvordan mistanker om at britene ville smelte Kenya, Tanganyika og Uganda sammen hadde ført til reaksjoner blant den afrikanske befolkningen i de tre landene. Det påfallende i den sammenheng var å merke seg hvordan reaksjonene til Buganda hang sammen med at de fryktet deres stilling som selvstendig enhet var truet. Også i de to andre østafrikanske landene var det forskjellige grupperinger, og ikke en samlet befolkning, som hver på sin kant la frem sine holdninger til integrasjonen. Men som vi har sett vokste det utover på 1940-tallet frem politiske organisasjoner som dekket hele territoriet. Dette skjedde i Uganda også på 1950-tallet. Men det var likevel forskjeller.

I Kenya var Kenyattas parti Kenya African National Union (KANU) det klart største partiet. Likeledes var Nyereres Tanganyika African National Union (TANU) det partiet i Tanganyika med overlegent størst tilslutning. Da Tanganyika og Kenya ble selvstendige i henholdsvis 1961 og 1963 var det derfor ingen tvil om hvilket parti som kom til å sitte ved makten og heller ingen tvil om hvem som ville lede partiet. I Uganda var det politiske landskapet langt mer komplisert med flere partier av noenlunde lik størrelse. Mens man i de to andre østafrikanske landene kunne konsentrere kreftene mot et samlet mål, selvstendighet, så man i Uganda at årene forut for selvstendighet var preget av en intern kamp mellom disse partiene om kontroll over staten ved selvstendighet.¹²⁶ Det var spesielt tre partier som kom til å kjempe om kontrollen i Uganda da territoriet ble selvstendig. Disse var Obotes parti Uganda Peoples Congress (UPC), the Democratic Party (DP) og det Bugandiske partiet Kabaka Yekka (KY).¹²⁷

I 1952 ble partiet Uganda National Congress (UNC) opprettet. Dette var det første partiet som også hadde grener i Buganda og som dermed dekket hele Uganda og var forløperen til Uganda Peoples Congress.¹²⁸ Selv om det hadde medlemmer fra alle deler av landet var det klart at stammertilhørighet fortsatt spilte en rolle for valg av politisk plattform. Dette kan illustreres ved at UNC hadde liten tilslutning i Bunyoro fordi mange av partiets ledere var baganda. I de første årene var en av de viktigste sakene for UNC kravet om å få gjeninnsatt kabakaen av Buganda som hadde blitt deportert til England i 1963. (Se kapittel 1.) Deportasjonen av kabaka Mutesa II førte, som tilfellet hadde vært for Kenyatta, til at han kom

¹²⁵ Gertzel, Cherry "Kingdoms, districts, and the unitary state: Uganda 1945-1962", i Low & Smith (red.) *History of East Africa. Volume III*, Clarendon Press, Oxford 1976, s. 69-70.

¹²⁶ Det er betegnende at kapittelet i J. J. Jørgensens bok som tar for seg årene 1938-1962 heter: "The struggle for Control of the Post-colonial State". Jørgensen 1981, s. 176-205.

¹²⁷ Ibid. s. 193-202.

¹²⁸ Ibid. s. 194.

bli stående som symbolet på kampen for afrikansk nasjonalisme i hele Uganda. Det var derfor ironisk at da kabakaen ble gjeninnsatt i 1955 kom UNC til å splittes av stammemotsetninger. I Buganda mente man at kongedømmet burde bli selvstendig som en egen politisk enhet eller alternativt at Buganda ved selvstendighet kom til å utgjøre en egen føderert del av Uganda. I følge Cherry Gertzel var det først rundt 1957 at en i det hele tatt kan snakke om noe sånt som en "nasjonal" politisk bevegelse i Uganda.¹²⁹

Uenighetene i UNC førte i 1958 til at partiet ble splittet opp. Splittelsen førte til opprettelsen av ett nytt parti, Uganda Peoples Union (UPU) mens det som var igjen av UNC ble delt i to fraksjoner. Den ene av disse fraksjonene var ledet av Milton Obote som tilhørte Lango-stammen som var basert i nord. Den andre fraksjonen var ledet av I. K. Musazi som var baganda. I 1959 slo UPU og Obotes fraksjon av UNC seg sammen og dannet partiet Uganda Peoples Congress (UPC).

The Democratic Party (DP) var et katolsk parti. Det opprettet i 1956 som en reaksjon på det som ble ansett som protestantisk kontroll over UNC. DP hadde tilhengere over hele landet. Ideologisk var DP sterkt anti-kommunistisk og de fryktet at radikale elementer i UNC (senere UPC) kom til å få kontroll over dette partiet.¹³⁰

I 1961 ble et nytt parti etablert; Kabaka Yekka (KY). Navnet betyr "kongen alene", hvilket indikerer at dette var et utelukkende bugandisk basert parti. Musazis UNC-fraksjon ble snart marginalisert fordi mange av dets medlemmer gikk over til KY. Formålet med KY var å sikre Buganda en så sterk posisjon som mulig i Uganda når landet ble selvstendig.¹³¹

I 1961 fikk Uganda så indre selvstyre og egen selvstyremyndighet. Lovgivningsrådet ble utvidet til åttito medlemmer, som alle skulle komme inn gjennom direkte valg. I motsetning til i de to andre territoriene var det i Uganda på denne tiden flere større politiske partier som alle hadde en sjanse til å vinne valget. Det største partiet ved valget skulle så danne regjering, og lederen av dette partiet ville bli landets statsminister.¹³² Frem til landet ble selvstendig ville statsministeren jobbe sammen med guvernøren.

Obote og UPC kom til å gå inn i et tett samarbeid med det nystartete partiet KY for å utmanøvrere DP. Samarbeidet mellom UPC og KY innebar at Obotes parti skulle støtte Bugandas krav om føderal status og utstrakt indre selvstyre i Uganda etter selvstendighet ved konstitusjonsdiskusjonene som ble holdt i London 1961 og 1962. I tillegg ga Obote

¹²⁹ Gertzel, Cherry "Kingdoms, districts, and the unitary state: Uganda 1945-1962", i Low & Smith (red.) *History of East Africa. Volume III*, Clarendon Press, Oxford 1976, s. 91.

¹³⁰ Jørgensen, 1981, s. 199.

¹³¹ Ibid. s. 200.

¹³² Gertzel, i Low & Smith, 1976, s. 93-103.

forsikringer om at representanter fra Buganda skulle bekle visse ministerposter i den nasjonale regjeringen. KY skulle på sin side blokkere DP i Buganda: Som ledd i avtalen støttet KY også UPC i arbeidet med å etablere regjering da Uganda ble selvstendig i 1962.¹³³

En kan kanskje spørre seg hvorfor Obote valgte å samarbeide med KY mot DP fremfor omvendt når det skulle vise seg at forholdet til Buganda skulle komme til å volde så mye hodebry for Obote de første årene av hans regjeringstid. Det er likevel en ganske enkel forklaring på det: KY konsentrerte seg om Buganda. De hadde ingen ambisjoner på territorielt plan, deres ønske var å få på plass et så Buganda som var så selvstendig som mulig i forhold til resten av territoriet Uganda. På den måten representerte de ikke en reell utfordrer til makten i landet for øvrig. I og med at KY hadde støtte så og si bare i Buganda ville de heller ikke kunne utfordre UPC i et territorielt valg, da deres velgermasse var for liten. På denne måten var det i realiteten kun DP som kunne utfordre Obote og UPC i kampen om kontrollen i det selvstendige Uganda.

Raisman-rapporten 1961

I 1960, da det var blitt klart at selvstendighet var nært forestående for Tanganyika, tok britene et siste initiativ for å styrke det regionale samarbeidet. Det ble derfor nedsatt en kommisjon under ledelse av sir Jeremy Raisman som hadde i oppgave å analysere samarbeidet, og å komme med forslag til endringer som kunne gjøre det mer attraktivt for Tanganyika å fortsette samarbeidet også etter at de var blitt selvstendige.¹³⁴

Raisman-rapporten gikk gjennom den eksisterende strukturen under East African High Commission og konkluderte med at selv om det hadde vært bra for samarbeidet at det ble opprettet en felles regional administrasjon, så var ikke det fulle potensialet til denne administrasjonen nådd. Det var flere grunner til dette. For det første lå for mye av autoriteten i realiteten hos Høykommisjonen. Embetsmennene som hadde ansvaret for sine respektive områder sto for lite fritt til å handle på eget initiativ. I de enkelte territoriene var det skjedd en utvikling på dette området. I og med at det her var ministre som styrte innen sine respektive felter, kunne de ta selvstendige avgjørelser så lenge det var innen deres ansvarsområde. I og med at East African High Commission ikke hadde egne ministre, kom mange avgjørelser til å

¹³³ Jørgensen, 1981, s. 202.

¹³⁴ East Afric, Report of the Economic and Fiscal Commission (Sir Jeremy Raisman, Chairman), Cmnd. 1279. London: H.M.S.O., 1961. Gjengitt i Rothchild 1968, s. 249-256.

bli overlatt til Høykommissjonen.¹³⁵ Dette vitnet om et demokratisk underskudd i samarbeidet mellom landene. Rapporten slo fast:

There has been constitutional progress in the territories, but the High Commission has, relatively speaking, stood still. As the territories have progressed, the dissimilarity between their pattern of government and that of the High Commission has become more and more marked. The High Commission still has a completely official executive, whereas in the territories constitutional development has meant an increase in the powers of Ministers. As a result, the territorial Governors (who together comprise the High Commission) have less authority.¹³⁶

Videre fulgte at når Høykommissjonen skulle ta avgjørelse i en sak, konsulterte de ikke bare embetsmannen som hadde ansvaret for det aktuelle feltet, men også sine ministre i de respektive territorier. Ut fra denne praksisen var det vanlig at guvernørene la mer vekt på rådene de fikk fra ministrene: "In practice, therefore, it is difficult to apply the concept...that the High Commission is a single authority rather than a conference of Governors, or to avoid having matters which are the responsibility of the High Commission considered as they affect each separate territory, rather than East Africa as a whole."¹³⁷

En annen stor utfordring var finansieringen av de felles ikke-selvfinansierende tjenestene. I og med at pengene til denne finansieringen skulle hentes direkte fra budsjettene til hvert territorium, ble det nødvendigvis slik at disse utgiftspostene ble holdt opp mot andre utgifter på territoriets budsjett. I og med at tilgangen på ressurser var begrenset, var en nødt til å foreta valg. I en slik situasjon ble det ofte til at hvert territorium veide sine utgifter til de felles tjenestene ut fra egne behov. Det var også en klar tendens til territorielle problemer fikk prioritet over regionale. Raisman-rapporten slo fast at denne tendensen trolig kom til å eskalere når landene ble selvstendige.¹³⁸

Raisman-kommisjonen foreslo at det skulle opprettes en selvstendig finansiering for de felles tjenestene, slik at hvert land betalte inn en viss sum hver til et såkalt "distribusjonsfond". Dette fondet dannet grunnlaget for finansieringen av de felles tjenestene. På denne måten, håpet man, ble det ikke nødvendig for hver sak å diskuteres av guvernørene

¹³⁵ *East Africa, Report of Economic and Fiscal Commission* (Sir Jeremy Raisman, Chairman), Cmnd. 1279. London: H.M.S.O., 1961. Rothchild, 1968, s. 255.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid. s. 256.

¹³⁸ Ibid.

før de kunne finansieres.¹³⁹ Dette fondet hadde også en annen funksjon. Det var ment som et redskap for å jevne ut noen av de økonomiske forskjellene mellom landene.

De største utfordringene for samarbeidet mellom de tre landene var av økonomisk karakter og hang sammen med effektene av det felles markedet. I Raisman-rapporten ble det konkludert med at alle territoriene var tjent med å opprettholde det felles markedet. Effektene av det felles markedet hadde vært positive for alle landene. Det ble slått fast at mye av industriproduksjonen som hadde vokst frem i Øst-Afrika ikke hadde vært levedyktig i de mindre markedene som hvert territorium representerte. Mye av æren for den positive økonomiske utviklingen som hadde skjedd i området gikk således til det felles markedet.¹⁴⁰

Men det fantes også problemer: "Rates of growth in the separate territories have shown great disparity, Kenya's growth being much more rapid than that of either of the other two territories."¹⁴¹ Denne skjevheten skapte misnøye i Uganda og Tanganyika. Problemet var at forskjellene mellom Kenya vis a vis de andre økte sakte, men sikkert. Dette berodde på at Kenya var en sterkere økonomi enn de andre, og hadde bedre utbygd infrastruktur og industri. Grunnen til dette var først og fremst at det fantes relativt sett stor andel settlere i Kenya sammenliknet med de to andre territoriene. Settlerne utgjorde en viktig del av den kenyanske økonomien i og med at de hadde kjøpekraft som i stor grad manglet i Uganda og Tanganyika. På den måten trakk de til seg mer kapital, slik at det var mer attraktivt å investere i Kenya enn i de andre landene. Men den viktigste grunnen til misnøyen i de to territoriene, var at Kenya hadde mer utbytte av det felles markedet i Øst-Afrika enn de to andre.¹⁴²

Handelen mellom de tre landene viste tydelig at Kenya var den viktigste økonomien av de tre. Kenya hadde et eksportoverskudd i handelen med både Uganda og Kenya. Samtidig var Kenya, internt i det felles markedet, den viktigste handelspartneren til begge de andre territoriene. Dette innebar altså at handelen mellom Uganda og Tanganyika var av relativt liten betydning sammenliknet med hvert lands handel med Kenya.¹⁴³ (Dette vil bli mer utførlig omtalt i kapittel 4.) Likevel slo Raisman-rapporten fast: "it is very doubtful whether Uganda or Tanganyika could, by setting up barriers within the common market, have gained

¹³⁹ *East Africa, Report of Economic and Fiscal Commission* (Sir Jeremy Raisman, Chairman), Cmnd. 1279. London: H.M.S.O., 1961. Rothchild, 1968, s. 189.

¹⁴⁰ *Ibid.* s. 187.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.* s. 188.

¹⁴³ En god oversikt over utviklingen av den intraregionale handelen finnes i Ghai, Dharam, "Territorial Distribution of the Benefits and Costs of the East African Common Market", i Leys & Robson (red.), 1965, s. 73. Eksempelvis kan det nevnes at i 1960 var den totale eksporten fra Kenya til de to andre landene på £ 13,77, mens det tilsvarende tallet for Uganda og Tanganyika samme år var henholdsvis: £ 6,69 og £ 2,32. Og den totale handelen mellom Uganda og Tanganyika var på kun £ 2,02.

more than they would have lost by the certain impoverishment of East Africa as a whole.”¹⁴⁴ Dessuten, hevdet de, at siden videre utvikling trolig ville føre til mer spesialisering og industrialisering som var avhengig av markeder av en viss størrelse, ville trolig de positive effektene av det felles markedet bli enda større i fremtiden enn de hadde vært. Derfor ville alle landene være tjent med å fortsette dette samarbeidet.¹⁴⁵ Men det var klart at noe måtte gjøres for å forsøke å jevne ut de økonomiske forskjellene mellom landene generelt, og utbyttet hvert territorium hadde av samarbeidet innen det felles markedet spesielt. Her kom den andre begrunnelsen for distribusjonsfondet.

Distribusjonsfondet skulle danne grunnlaget for en fordeling av inntekter fra den intraregionale handelen. I henhold til Raisman-kommisjonens forslag ble det bestemt at hvert territorium skulle betale seks prosent av toll- og avgiftsinntektene til distribusjonsfondet. I tillegg skulle hvert land betale førti prosent av inntektene de fikk fra skatt på overskuddet bedrifter hadde fra ”manufacturing and finance” til fondet. Halvparten av fondet skulle så gå til å finansiere Høykommisjonen, mens den andre halvparten skulle fordeles likt mellom landene.¹⁴⁶ På denne måten ble det slik at de rikeste landene betalte inn mest til dette fondet, mens alle de tre territoriene tjente like mye på det. Distribusjonsfondet ble opprettet 1. juli 1961.

Opprettelsen av East African Common Services Organization

27.-29. mars 1961 ble det holdt diskusjoner i Dar es Salaam mellom britiske myndigheter og representanter fra Tanganyikas regjering om Tanganyikas forestående selvstendighet. Den endelige datoen ble satt til 28. desember 1961.¹⁴⁷ Under samtalene var det nødvendig å diskutere hvordan samarbeidet mellom Tanganyika, Kenya og Uganda skulle arte seg etter at de hadde blitt selvstendige. Dette var et tema som både briter og de politiske lederne i hvert av territoriene mente var svært viktig. Etter disse innledende samtalene ble det derfor bestemt at det skulle holdes en egen konferanse i London der en skulle utforme en ny avtale mellom alle de tre landene.¹⁴⁸

Konferansen i London ble holdt mellom 19. og 27. juni 1961. Med på møtet var delegater fra Tanganyika, Kenya, Uganda, og Storbritannia, i tillegg til representanter fra East

¹⁴⁴ *East Africa, Report of Economic and Fiscal Commission* (Sir Jeremy Raisman, Chairman), Cmnd. 1279. London: H.M.S.O., 1961. Rothchild, 1968, s. 187

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid. s. 191.

¹⁴⁷ Command Paper no. 1433. London: H.M.S.O., 1961. Gjengitt i Rothchild, 1968, s. 256.

¹⁴⁸ Ibid. s. 257.

African High Commission og en observatør fra Zanzibar.¹⁴⁹ Møtet resulterte i enighet om at ved Tanganyikas selvstendighet skulle samarbeidet mellom de tre landene fortsette, men da under nytt navn, og med ny struktur tilpasset Tanganyikas nye situasjon. I den nye avtaleteksten ble slått fast at samarbeid var den beste løsningen for de tre landene også for fremtiden, men det ble også understreket at det videre samarbeidet måtte være “fully compatible with the sovereignty of Tanganyika.”¹⁵⁰ Navnet på den nye organisasjonen, ble det bestemt, skulle være East African Common Services Organization (EACSO). EACSO erstattet det gamle East African High Commission da Tanganyika ble selvstendig 9. desember 1961.

En kan lure på hvorfor britene var så oppsatt på at samarbeidet måtte fortsette også etter at landene ble selvstendige. De kildene jeg har hatt tilgang til har vært relativt tause omkring dette, men det er likevel mulig å ane visse tendenser. Det hadde vært tydelig under hele kolonitiden at britene mente et slikt samarbeid ville være til gagn for de tre landene. Samtidig kan en tenke seg at det lå en viss prestisje i det at dette samarbeidet som britene hadde lagt såpass mye energi i å utarbeide ikke bare forsvant idet de trakk seg ut av området.

Omfanget av samarbeidet under EACSO

Overgangen fra East African High Commission til EACSO kom ikke til å føre til noen store endringer i samarbeidets omfang. Endringene var mer av strukturell art. Disse endringene var nødvendig, som følge av behovet for å ta hensyn til Tanganyikas stilling som selvstendig nasjon. Samarbeidet falt i tre grupper:

- De felles selvfinansierende tjenestene.
- De felles ikke-selvfinansierende tjenestene
- Det felles markedet.¹⁵¹

Det var i 1961 tre institusjoner som falt inn under de selvfinansierende tjenestene. Disse var jernbane- og havnevesen, som var samlet under East African Railways and Harbors (EAR&H), post- og telegrafvesenet, East African Post- and Telecommunications corporation (EAP&T) og et felles flyselskap East African Airways (EAA). Disse institusjonene ble

¹⁴⁹ Zanzibar var på dette tidspunktet ikke medlem i East African High Commission. Overraskende nok ble de ikke formelt innlemmet i fellesskapet før i 1966, på tross av at de fødererte med Tanganyika i 1964.

¹⁵⁰ Command Paper no. 1433. London: H.M.S.O., 1961. Gjengitt i Rothchild, 1968, 257.

¹⁵¹ Denne inndelingen er vanlig. Se for eksempel Philip, 1969, s. 16. I Raisman-rapporten som la mye av grunnlaget for endringene ved opprettelsen av EACSO, valgte de derimot å benytte en annen inndeling. Her delte de inn de felles tjenestene etter tema, som for eksempel, Transport og kommunikasjon, Skatteinnkreving, Forskning. Grunnen til at jeg velger å benytte Philips inndeling er at det viktigste for å forstå dynamikken i samarbeidet innen de forskjellige gruppene har å gjøre med hvor mye det kostet hvert av medlemslandene. Dette innebar altså at de selvfinansierende tjenestene var relativt sett uproblematisk å opprettholde.

oppretholdt av egne inntekter hentet inn gjennom betaling fra sine brukere. Som vi ser var alle de felles selvfinansierende tjenestene innen transport og kommunikasjonssektoren.

En langt større gruppe omfattet de ikke-selvfinansierende tjenestene. Blant disse finner vi også en institusjon som hører inn under gruppen transport og kommunikasjon, nemlig avdelingen for sivil luftfart og meteorologiske tjenester. De andre områdene landene samarbeidet om, som hører hjemme i denne gruppen var skatteinnkreving, økonomiske og statistiske tjenester, forskningsinstitusjoner og enkelte spesielle institusjoner representert ved East African Literature Bureau, East African Hides and Leather Bureau, Desert Locust Survey og Royal East African Navy.¹⁵² I tillegg fikk de tre landene fra 1963 et felles østafrikansk universitet. Universitetet var bygget opp under et spesielt mønster som kan være en god illustrasjon på samarbeidet som sådan. Jeg vil derfor omtale dette mer utførlig senere.

I tillegg til disse rent funksjonelle institusjonene eksisterte det mellom de tre landene et *de facto* felles marked. Dette felles markedet innebar at det faktisk mellom landene var fri flyt av varer og tjenester. Det samme gjaldt arbeidskraft. Dessuten omfattet det felles markedet ved overgangen til EACSO også en felles myntenhet. Et interessant poeng ved dette felles markedet var at det ikke inngikk som en del av den regionale organisasjonen. Det at det ikke fantes noen koordinering av den økonomiske politikken, og ikke noe overordnet organ som kunne styre det felles markedet, gjorde at de spenningene som allerede eksisterte på dette området kom til å eskalere. Å få det felles markedet til å fungere på et tilfredsstillende sett for alle parter, kom til å bli den største utfordringen for det videre samarbeidet, spesielt i tiden mellom 1964 og 1967.

Ny struktur: the Authority (Rådet) og triumviratene

EACSO var i stor grad en ren videreføring av samarbeidet slik det hadde fungert under britene. Den viktigste symbolske endringer var at samarbeidet hadde blitt til som følge av ønske hos de lokale myndighetene. Som vi så over, hadde alle de tre territoriene på tiden da EACSO ble opprettet sine egne selvstyremyndigheter. Det var disse som knyttet seg til det videre samarbeidet, ikke britene. Den største praktiske endringen var at the Høykommissjonen skulle erstattes av et råd kalt *the Authority* (Rådet). Den store endringen her var at mens det var de tre territorienes guvernører som hadde utgjort Høykommissjonen, skulle Rådet bestå av den øverste *valgte* minister fra hvert område. Guvernørene satt ikke lenger i dette Rådet. Dette innebar at Rådet nå besto utelukkende av afrikanske representanter. Det regionale samarbeidet

¹⁵² *East Africa, Report of the Economic and Fiscal Commission* (Sir Jeremy Raisman, Chairman), Cmnd. 1279. London: H.M.S.O., 1961. I Rothchild, 1968, s. 253-254.

hadde med dette altså i praksis blitt overlatt til de tre territoriene. Funksjonen som formannen for Rådet skulle gå på omgang mellom de tre som til enhver tid utgjorde denne enheten.¹⁵³ Som Høykommissjonen var Rådet basert på prinsippet om enstemmighet.¹⁵⁴ Dette innebar altså at hver av de tre medlemmene i rådet i praksis hadde vetorett i alle saker.

Man kan peke på tre forskjeller mellom East African Common Services Organization og den koloniale East African High Commission. Det første var at EACSO var resultat av enighet direkte mellom de tre medlemslandene. Det var altså, til forskjell fra det gamle East African High Commission, ikke noe som var pålagt dem utenfra. For det andre var øverste myndighet for EACSO, the Authority, lokalt, østafrikansk, basert. Mens *the High Commission* hadde svart for britiske myndigheter og dermed hadde sin lojalitet til disse, skulle the Authority svare for hvert medlemslands myndigheter. Man ville altså kunne jobbe kun for regionens beste, uten å stå til ansvar for en utenforstående makt. Og for det tredje kunne konstitusjonen endres ved enighet mellom medlemslandene uten at slike endringer måtte godkjennes av en fremmed makt.¹⁵⁵ Oppsummert ser det altså ut til at det nye med samarbeidet etter 1961, var at det hadde blitt deres eget. Men hva var de rent tekniske endringene ved overgangen til EACSO, og hva fikk disse endringene å si for den videre utviklingen av samarbeidet?

For å lette arbeidet til the Authority ble det bestemt at det skulle opprettes fire ministerkomiteer (Ministerial Committees) som hver skulle ha ansvaret for utformingen av politikken innen gitte felter. Disse rådene ble omtalt som triumvirater, da de besto av en minister fra hvert av de tre medlemslandene. Triumviratene var fordelt på følgende områder: Komiteen for kommunikasjon (the Communications Committee). Herunder lå ansvaret for jernbaner, havner, post og telekommunikasjon, sivil luftfart og meteorologi. Ministrene for kommunikasjon fra hvert av landene skulle utgjøre dette triumviratet. På møter skulle også lederne for de forskjellige kommunikasjoner være tilstede for å bistå i utformingen av politikken inne sine respektive felter. Den neste komiteen (the Finance Committee) hadde ansvaret for finansene til organisasjonen generelt, og skatte- og tollbestemmelser spesielt. Rådet besto av hvert lands finansminister. Så var det en komite for Handels- og industrikoordinasjon (the Commercial and Industrial Co-ordination Committee), bestående av de respektive ministere fra hvert land. Og endelig ble det opprettet et triumvirat som hadde ansvar for koordinasjon av sosial- og forskningspolitikk (the Social and Research Services

¹⁵³ Command Paper no. 1433. London: H.M.S.O., 1961. Gjengitt i Rothchild, 1968, s. 257.

¹⁵⁴ Kyle, 1999, s. 166.

¹⁵⁵ Banfield, i Colin Leys & Peter Robson (red.), 1965, s. 34.

Committee). Her var det åpent for hvert land å bestemme hvilken minister de ønsket skulle representere dem i rådet.¹⁵⁶ Dersom man ikke kom til enighet i triumviratet, kunne saken oversendes til Rådet for avgjørelse. Det var dog ikke mange saker som ble drevet fram på denne måten. Dette kan forklares med at ministrene fungerte som representanter for sitt lands regjering når de satt i triumviratene. Deres stemme måtte derfor anses som et uttrykk for medlemslandets policy.

Det ble også bestemt at det skulle ansettes en Generalsekretær som skulle ha ansvaret for den daglige driften av samarbeidet. Hans ansvar skulle være å sette ut i livet det som var blitt bestemt av the Authority. Han skulle i tillegg fungere som the Authority's fremste rådgiver og skulle derfor også delta på deres møter.¹⁵⁷ Dette var en videreføring fra den gamle organisasjonsstrukturen. Også under High Commission hadde det daglige ansvaret for driften av organisasjonen ligget hos en administrator. Det nye var at tittelen på denne posten ble endret fra administrator til generalsekretær. Det andre nye ved denne endringen var naturligvis også her at stillingen ble afrikanisert.¹⁵⁸

Det øverste lovgivende organet for EACSO var East African Central Legislative Assembly (EACLA). Denne forsamlingen hadde ansvaret for å utarbeide rammeverket for driften av organisasjonen. Når et vedtak var gjort i EACLA ble det videresendt the Authority for godkjenning. Etter slik godkjenning ble vedtaket lov.¹⁵⁹ I EACLA satt de tolv ministrene som utgjorde de fire triumviratene. I tillegg valgte hvert lands nasjonalforsamling ni representanter hver. Disse måtte være kvalifisert for plass i de respektive nasjonalforsamlinger, men det var ikke et krav om at de skulle inneha en slik plass.¹⁶⁰

Det var tydelig at ønsket om en betydningsfull regional enhet var sterkt. I avtaleteksten som kom ut av møtet i London juni 1961 står det blant annet:

The legislatures of the three territories will, at the inception of the new Organization, have already enacted legislation under which measures of the Assembly (EACLA, *forf. anm.*) will, upon their being duly assented to, have the force of law in their respective territories..... Suitable provisions will be made by those legislatures to ensure that a measure of the

¹⁵⁶ Command Paper no. 1433. London: H.M.S.O., 1961. I Rothchild, 1968, s. 257.

¹⁵⁷ Ibid. s. 258.

¹⁵⁸ Som en kuriositet kan det nevnes her at den første generalsekretæren i EACSO ikke var en øst-afrikaner, men en mann fra Ghana ved navn A. L. Adu. Kravet om afrikanisering av stillinger inne organisasjonen, som ble mer og mer frontet, kom ironisk nok til å ramme også Adu.

¹⁵⁹ Se Command Paper no. 1433. London: H.M.S.O., 1961. I Rothchild, 1968, s. 259

¹⁶⁰ Banfield, i Leys & Robson (red.), 1965, s. 36.

Assembly which has been duly assented to will prevail over existing territorial legislation on the same object.¹⁶¹

Det ble altså slått fast som prinsipp at regional lov skal ha forrang over territoriell lov. Riktignok ble det tatt forbehold om at lovene ikke skulle kunne være i konflikt med hvert territoriums konstitusjon, men likevel vitner det om et stort engasjement for det regionale samarbeidet.

Den eneste vesentlige strukturelle endringen ved overgangen til EACSO var altså opprettelsen av triumviratene. Alle de andre strukturene var i realiteten helt likt slik det hadde vært under High Commission, bare i ny språkdrakt, og med minimalt endrete fullmakter og virkningsområder. Dette var ingen ubetydelig utvikling, men som Banfield har påpekt, var hovedendringen ved denne overgangen at de eksisterende institusjonene ble afrikanisert.¹⁶² På denne måten ble ansvaret for den videre utviklingen av samarbeidet liggende direkte hos medlemslandene.

Avslutning

Utviklingen i de tre territoriene mot stadig større innflytelse fra den afrikanske befolkningen i administrasjon og styrende organer gjorde det nødvendig å foreta endringer i også styringen av det regionale samarbeidet. Overgangen fra East African High Commission til East African Common Services Organization i 1961 markerte således et viktig skille for samarbeidet mellom de tre landene ved at det symboliserte at de tre landene hadde bestemt seg for at dette samarbeidet var noe de ønsket å fortsette også etter at de var blitt selvstendige.

¹⁶¹ Command Paper no. 1433. London: H.M.S.O., 1961. Gjengitt i Rothchild: 1968; 259

¹⁶² *Op.cit.*

3. Føderasjonsforsøket 1963-1964

..., in our pure nationalistic moments we shout that we do not recognize these artificial boundaries which were drawn by the imperialists without consulting us. Either we mean what we say or we are a bunch of hypocrites. If we mean it, we should refuse to recognize those boundaries *now* and demand our independence from the imperialists as one federal unit.¹⁶³

I perioden 1960-1964 diskuterte nasjonalistlederne i de tre landene mulighetene for å danne en føderasjon av de tre territoriene. Pan-Afrikanismen var en av drivkreftene bak dette ønsket. Identitetsspørsmål og nasjonsbygging var de største utfordringene. Selvstendighetskampen som foregikk på denne tiden kom til å spille en dobbel rolle. På den ene side var denne kampen med på å samle landene mot en felles fiende, men på den annen side kom den til å være med på å gi de eksisterende grensene legitimitet.

1960: Nyerere setter føderasjon på dagsorden

I kapittel 1 så vi hvordan britene ved flere anledninger hadde ønsket å utvide samarbeidet mellom de tre koloniene til også å omfatte et visst politisk samarbeid ved å smelte dem sammen til en føderal enhet. Dette hadde til enhver tid vakt sterke afrikanske reaksjoner, hvilket igjen hadde ført til at britene måtte oppgi sine forsøk i denne retning. Bakgrunnen for den afrikanske motstanden var frykten for at en føderasjon av de tre landene kom til å føre til sterkere settlerinnflytelse også i Uganda og Tanganyika.

Frykten for å bli dominert av settlere ved en eventuell føderasjon under britisk ledelse hadde vært grunnet i det faktum at settlerne hadde hatt mye politisk makt i Kenya da de satt i viktige stillinger i administrasjon og ledelse. Samtidig hadde de tradisjonelt hatt sterk innflytelse på britiske kolonimyndigheter.¹⁶⁴ I og med at det nå ble mulig for de tre territoriene å planlegge sin fremtid uten å måtte ta hensyn til britenes interesser, samtidig som stadig flere afrikanere inntok politiske og administrative stillinger, kom frykten for

¹⁶³ Julius Nyerere i tale til den Andre Konferansen for Uavhengige Afrikanske Stater, juni 1960. Nyerere, *Freedom and unity*, London 1968, s. 85-98.

¹⁶⁴ "The Pan-African Freedom Movement of East and Central Africa", *Africa Today*, Vol. VI, No. 4 (September 1959). P. 13. Rothchild, 1968, s. 68.

settlerdominans ved en eventuell føderasjon til å svekkes. Ved overgangen til selvstendighet hadde således settlerne i stor grad blitt politisk marginalisert. Mot slutten av 1950-tallet kom på denne måten holdningene til tanken om en fremtidig føderasjon av Øst-Afrika til å endre seg gradvis.

På den andre Konferansen for Uavhengige Afrikanske Stater i Addis Abeba i juni 1960 holdt Julius Nyerere et innlegg der han argumenterte for at de tre øst-afrikanske landene burde danne en føderasjon.¹⁶⁵

Argumentene for å samle de tre territoriene til en politisk enhet var mange: territoriene dannet ikke utgangspunkt for naturlige nasjonalstater, en kunne derfor se for seg at det ville være mulig med andre politiske enheter enn disse. Sammen ville de også få sterkere stemme internasjonalt: "the united strength of the [twenty seven] millions of Uganda, Tanganyika and Kenya would make East Africa a force to be reckoned with in international affairs."¹⁶⁶ Den kenyanske politikeren Tom Mboya utbroderte dette videre. Han ga dette svaret på spørsmål fra Joseph S. Nye om hva som var de viktigste argumentene for føderasjon:

1. Economic, the common market-we are aware of the weakness of E.A.C.S.O.; 2. defense, though that is not so important; 3. the need to save resources; 4. the desire for unity and the need for East Africa to make an impact on the world; 5. Pan-Africanism and the Addis spirit."¹⁶⁷

Tradisjonen for samarbeid og det faktum at de var allerede tett knyttet sammen gjennom EACSO og det felles markedet gjorde at mange følte en føderasjon var en naturlig utvidelse av samarbeidet.

Nyerere argumenterte for at en føderasjon måtte komme så snart som mulig, og helst *før* hvert land ble selvstendig hver på sin kant. Nyerere oppsummerte sin argumentasjon slik:

...separate independence will, internationally, make Tanganyika as foreign to Kenya or Uganda, as China or America is. Their cousins on the other side of the border will be foreigners. We trade now without tariff barriers; separate independence may necessitate such barriers. We have have a common currency which could easily lead to a common Central Bank. Separate independence will almost inevitably lead to separate currencies and the establishment of National Central Banks to make separate independence a reality. One could

¹⁶⁵ Talen er gjengitt i sin helhet i; Julius Nyerere *Freedom and Unity*, Dar es Salaam 1967, s. 85-98.

¹⁶⁶ Odinga, Oginga, *Not yet uhuru*, London, Heinemann 1968, s. 274.

¹⁶⁷ Gjengitt i: Nye, 1965, s. 208.

go on almost *ad infinitum* to show that separate independence will encourage disunity, not unity. Separate independence means in effect that we shall find ourselves less united after colonialism than before colonialism.... The irony of separate independence is as stark as that.¹⁶⁸

Nyerere viste til flere eksempler på at vellykkete føderasjoner hadde blitt til ved at de fødererte delene var blitt selvstendige sammen. Det mest åpenbare eksemplet var USA: "The U.S.A. is a federation. But the struggle for freedom from Colonial rule and the struggle for unity were combined into one and the same thing. The thirteen original colonies came out of Colonialism as a federation... Freedom and unity were brought about together."¹⁶⁹

En utfordring for Nyereres ønske om føderasjon *før* selvstendighet lå i at Tanganyika var nærmere målet om selvstendighet enn Uganda og Kenya. Dette innebar at dersom Nyerere skulle få det som han ville, måtte en av to ting skje: Enten måtte britene la også de to andre landene oppnå selvstendighet sammen med Tanganyika i 1961, eller så måtte Tanganyika utsette oppnåelse av selvstendighet til britene var klare for å innvilge selvstendighet også til de to andre territoriene. En eventuell opprettelse av føderasjon i området ble på denne måten brukt som argument for å fremskynde selvstendighet for alle de tre landene. For å understreke sitt engasjement for føderasjon forklarte Nyerere at han dersom britene satte fortgang i prosessen med å innvilge selvstendighet til også de to andre landene var han innstilt på å utsette Tanganyikas selvstendighet, slik at landene kunne bli selvstendige som en enhet.¹⁷⁰ Samtidig er det klart at det ikke nødvendigvis ville være så enkelt for Nyerere å bremse prosessen i Tanganyika som var i ferd med å kulminere i politisk selvstendighet. På grunn av disse forholdene valgte Tanganyika altså å bli selvstendige på egenhånd i 1961.

Spørsmålet om en føderasjon skulle komme før eller etter selvstendighet kom til å komme mer i skyggen etter hvert, i og med at både Tanganyika i 1961, og deretter Uganda i 1962 ble selvstendige hver på sin kant. Likevel er det påfallende å se hvordan utviklingen av forhandlingene om en føderasjon kom til å utvikle seg utover 1963 da Kenya som det siste av de tre landene var i ferd med å oppnå selvstendighet.

¹⁶⁸ Nyerere "East African Federation", i Nyerere, 1967, s. 90.

¹⁶⁹ Ibid. s. 97.

¹⁷⁰ Ibid. s. 86.

Reaksjonene på Nyereres tale

Nyereres tale i under konferansen i Addis Ababa gikk ikke upåaktet hen. Plutselig gikk spørsmålet om føderasjon fra å være et ikke-tema til å bli et hovedspørsmål i Øst-Afrika. De første reaksjonene viste hvordan holdningen til føderasjonsspørsmålet var i ferd med å snu. Det kom mange støtteerklæringer til ideen om føderasjon. Under en debatt i East African Central Legislative Assembly (EACLA) i april 1961, ga en av de ugandiske representantene, Mr. Magezi, sin fulle støtte til Nyereres ide om føderasjon. Han understreket også vanskelighetene ved at hvert land ville bli selvstendige hver på sin kant: "...it is unfortunate that the federation of East Africa is going to be preceded by the individual statuses (sic.) of independence for each territory."¹⁷¹ Dette argumentet, skal vi se, gjør det vanskelig å avgjøre i hvor stor grad engasjementet for føderasjon var drevet av et ønske om å fremskynde de tre landenes selvstendighet. Men for Mr. Magezis vedkommende var det tydelig at engasjementet var reelt. Han fortsatte sin tale slik: "I hope, with the Almighty God's guidance, that those who may lead the independent Governments of Kenya, Uganda and Tanganyika will have courage enough, like the Hon. Mr. Nyerere, to pay a big price to put down their sovereignty and agree to form a government of East Africa."¹⁷² Også blant de kenyanske delegater ga enkelte sin støtte til denne ideen. Mr. Pandya, en av kenyas representanter til EACLA, uttalte "... we all believe very strongly in the idea of a federation..."¹⁷³

At mulighetene for en føderasjon kunne fungere som pressmiddel for å fremskynde selvstendigheten i Uganda og Kenya finner støtte i britenes reaksjon på Nyereres uttalelse. Britene så på Nyereres utspill som svært positivt. Ifølge Keith Kyle var Nyereres uttalelse en av de aller viktigste grunnene til at britene satte fart på prosessen for å opprette selvstyremyndigheter også i Uganda og Kenya. Bakgrunnen for dette var: "East Africa seemed a much more viable unit for independence than (sic.) any of the individual territories; and it also for some reason seemed to be thought that a Federal Government would be much easier to deal with over matters like defence."¹⁷⁴

Også i Uganda ble prinsippet om føderasjon i første omgang mottatt med entusiasme. Både regjeringspartiet til Milton Obote og opposisjonen ønsket en slik utvikling velkommen. Men selv om mange på denne måten støttet ideen om føderasjon, var det så og si ingen som

¹⁷¹ East African High Commission *Proceedings of the Central Legislative Assembly*, Fourth assembly- second session. First meetin: 26th. April 1961, s. 91.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid. s. 99.

¹⁷⁴ Kyle, 1999, s. 122.

støttet Nyereres forslag om at landene burde gå sammen i en føderasjon allerede i 1961. De aller fleste mente at tiden ikke var moden for landene å ta dette steget fullt ut.¹⁷⁵

Det var knyttet stor spenning til hvordan Buganda kom til å reagere på Nyereres uttalelser. Buganda hadde, som vi har sett, tradisjonelt vært de mest uttalte motstanderne av føderasjonstanken, og det var ikke gitt at de ville endre standpunkt selv om forslaget om opprettelsen av en føderasjon nå kom fra afrikansk hold. Det viste seg snart at noe av den tradisjonelle skepsisen som hadde rådet i Buganda fortsatt var tilstede.

26. januar 1963 møttes den bugandiske Lukiikoen for å avgjøre deres posisjon i forhold til en eventuell føderasjon. Erklæringen som fulgte var blitt enstemmig vedtatt. I denne erklæringen gjorde Lukiikoen det klart at Buganda var imot en politisk føderasjon. De gjorde det samtidig klart at de ga sin fulle støtte til det allerede eksisterende, funksjonelle, samarbeidet mellom de tre landene.¹⁷⁶ Mens resten av den øst-afrikanske befolkningen altså hadde endret oppfatning av en mulig føderasjon etter hvert som landene ble stadig mer uavhengige, var Bugandas holdning på dette tidspunktet den samme som den alltid hadde vært. Hva kan grunnen til denne holdningen være?

Da Uganda ble selvstendig klarte Buganda, som vi så i forrige kapittel, å beholde det utstrakte indre selvstyret de hadde hatt under kolonitiden. Alt i alt var dermed Buganda faktisk ganske fornøyd med tingenes tilstand slik de var. Her hadde de stilling som en føderert del av landet, hvilket innebar at de hadde utbredt indre selvstyre, i tillegg til at de hadde en sterk stemme på nasjonalt nivå. De var, for å bruke et enkelt bilde, en stor fisk i et relativt lite vann. Hvis det ble opprettet en føderasjon av Øst-Afrika, ville de bli en relativt mindre fisk i et større vann. Deres innflytelse ville dermed bli mindre innen en eventuell føderasjon enn den var hvis en opprettholdt status quo. Dette innebar at så lenge de ikke hadde noen utsikter til å bli en egen stat, ville deres stilling til føderasjonsspørsmålet forbli som det hadde vært.

Uganda var i 1962 opptatt av å gjøre de siste forberedelser før landet ble selvstendig. Obote var hele tiden nødt til å passe på å ha et godt forhold til Buganda, som tradisjonelt ikke hadde vært begeistret for føderasjonstanken. Derfor valgte han å ikke snakke for mye om det. I Kenya jobbet man for å få på plass en dato for deres selvstendighet, og i Tanganyika hadde man mer enn nok med å ta seg av de utfordringene som lå og ventet i de første årene som selvstendig stat.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Nye, 1965, s. 180.

¹⁷⁶ *Uganda Argus* (Kampala), 28. januar 1963, s. 1. I Rothchild, 1968, s. 75.

¹⁷⁷ Nye, 1965, s. 181.

I 1963 skulle føderasjonsspørsmålet igjen settes på dagsorden, og denne gang var det alvor. I løpet av de første månedene av 1963 hadde Tanganyikas regjering nedsatt en kommisjon som skulle gjøre undersøkelser i Øst-Afrika for å kartlegge hvordan forholdene lå til rette for å gå videre med arbeidet for føderasjon.¹⁷⁸ Utover våren 1963 kom arbeidet for føderasjon til å gå inn i en ny og avgjørende fase.

Føderasjonserklæringen, juni 1963

1. juni 1963 fikk Kenya, som det siste av de tre landene, en egen nasjonal regjering. Kenya African National Union (KANU) hadde vunnet valget klart, og partiets leder, Jomo Kenyatta, ble landets første statsminister. I og med at landet nå hadde fått en egen regjering, lå alt til rette for at landet kunne bli selvstendig. Samme dag som innsettelsen av den nye regjeringen, reiste en kenyansk delegasjon til Arusha for å diskutere med Tanganyikas ledere hvordan de skulle gå frem overfor britene for å fremme kravet om rask selvstendighet. Det ble bestemt at en kenyansk delegasjon skulle dra til London for å fremme dette kravet. Nyerere foreslo da at de tre Øst-Afrikanske landene burde utarbeide en plan for en føderasjon av de tre landene forut for samtalene i London.¹⁷⁹ Tanken var at en intensjonsavtale mellom de tre lands ledere der de forpliktet seg til en snarlig føderasjon, ville kunne brukes som pressmiddel overfor britiske myndigheter for å fremskynde Kenyas uavhengighet.

Obote, som ikke hadde vært tilstede under samtalene i Arusha 1. juni, ble informert om utfallet av møtet, og ga sitt bifall til forslaget om å utarbeide en intensjonsavtale for føderasjon. 5. juni 1963 møttes så de tre statslederne i Nairobi for å diskutere hvordan de kunne gå frem for å få opprettet en føderasjon. Dette møtet resulterte i en historisk erklæring fra de tre statslederne, der de forpliktet seg til arbeidet for opprettelsen av en føderasjon:

We the leaders of the people and governments of East Africa assembled in Nairobi on June 5, 1963, pledge ourselves to the political federation of East Africa.... There is no more room for slogans and words. This is the day of action in the cause of ideals that we believe in, and the unity and freedom for which we have suffered and sacrificed so much.¹⁸⁰

¹⁷⁸ *National Assembly Debates (Uganda), Official Report, Second Series, Vol. 6 (February 8, 1963)*. Rothchild, 1968, s. 76.

¹⁷⁹ Nye, 1965, s. 183.

¹⁸⁰ *A Declaration of Federation by the Governments of East Africa, June 5 1963*. Rothchild 1968, s. 76.

Begrunnelsen for en føderasjon mellom landene ble oppsummert på denne måten: "We share a common past, and are convinced of our common destinies. We have a common history, culture and customs which make our unity both logical and natural."¹⁸¹

I erklæringen ble det også bestemt at det skulle nedsettes en kommisjon som skulle utarbeide et utkast til konstitusjon for en eventuell føderasjon. Kommisjonen fikk svært liten tid på seg til å utføre dette arbeidet. Planen var nemlig at de tre lederne skulle møtes allerede to måneder senere for å diskutere dette utkastet! Den endelige ambisjonen, slik den forelå i erklæringen av 5. juni 1963, var å få en føderasjon på plass allerede innen utgangen av året.¹⁸²

Selve utformingen av erklæringen kunne virke som en hastig affære, men som vi har sett ovenfor, hadde dette vært et stadig tilbakevendende diskusjonstema blant annet i East African Central Legislative Assembly. I tillegg hevder Nye at det hadde blitt ført samtaler mellom de tre statslederne om en mulig føderasjon i mange år forut for erklæringen. Dette finner også støtte i Nyereres tale under konferansen i Addis Ababa i 1960. Her uttaler han: "Ever since we started discussing this question of a Federation of East Africa I have not found anybody yet either in East Africa or outside East Africa who is against the principle of federation."¹⁸³

Britene hadde, som vi så over, vært klare på at de støttet ideen om føderasjon. Da erklæringen kom, var de snare med å gi sine forsikringer om at de Øst-Afrikanske landene hadde deres fulle støtte til dette initiativet:

The British Government have long believed that a federation would do much to promote the stability and prosperity of East Africa. We therefore warmly welcome the recent announcement by the President of Tanganyika, and the Prime Ministers of Uganda and Kenya of their intention to establish a federation embracing their countries....

Whilst this decision is one for the East African Governments themselves, they can count on the fullest support and co-operation of the British Government in their efforts to bring the federation into being without delay¹⁸⁴

Et interessant spørsmål er hvor stor betydning ønsket om å bruke føderasjonsarbeidet for å legge press på britiske myndigheter for å fremskynde Kenyas selvstendighet var. Var det

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid. s. 77.

¹⁸³ Nyerere, 1967, s. 90.

¹⁸⁴ Reply by the Secretary of State for the Colonies, Duncan Sandys, to a question regarding British support for East African Federation. *House of Commons Debates* (United Kingdom), Vol. 679, No. 127 (June 27, 1963), Col. 1638. Gjengitt i Rothchild 1968, s. 90-91.

avgjørende for at erklæringen i det hele tatt kom i stand, eller var den kun avgjørende for tidspunktet den kom på? Det viste seg i ettertid at de tre landenes ledere hadde forskjellige oppfatninger på dette punktet. På den ene side sto Obote. Han forklarte i mai 1964: "... the idea of federation had been put forward as an argument to speed Kenya's independence. Afterwards they had gone ahead on the general agreement on the concept of federation."¹⁸⁵ Det er helt klart at dette var en viktig motivasjon for Obote. Han hadde et sterkt personlig engasjement for Kenyas frihet. Dette hang sammen med at han under store deler av 1950-tallet hadde vært en del av nasjonalistbevegelsen i nettopp Kenya.¹⁸⁶ Dette engasjementet illustreres også av at Obote, like etter at han hadde blitt statsminister i det selvstendige Uganda i oktober 1962, dro til London for personlig å konfrontere de britiske myndighetene med det han mente var en uthaling av tid i forhold til Kenyas uavhengighet.¹⁸⁷

Også Kenyatta kom med uttalelser som pekte i denne retning. Dette kom frem i en tale han holdt til under et møte i KANU i august 1964:

Referring to the events leading up to Kenya's independence, he said he had known that the British were reluctant to grant the country uhuru (selvstendighet, forf. anm.) immediately. However, because the British and Americans were anxious to see an East African Federation, they would grant Kenya independence if it committed itself to joining the federal grouping immediately.¹⁸⁸

Til forskjell fra Obote, gjorde derimot Kenyatta det klart senere i talen at dette ikke måtte forstås dit hen at Kenya ikke oppriktig ønsket føderasjon, og at erklæringen kun var en et middel for å lure britene til å sette en tidlig dato for deres selvstendighet. Ifølge ham var dette argumentet kun viktig for at erklæringen kom på et så tidlig tidspunkt.¹⁸⁹

På bakgrunn av dette er det altså nærliggende å anta at noe av motivasjonen for videre arbeid med en føderasjon, særlig for Obote, ble borte idet datoen for Kenyas uavhengighet ble satt i juni 1963, og at den ble enda mindre da Kenya faktisk ble selvstendig 12. desember samme år. Likevel er det klart at dette argumentet ikke var det eneste som talte for en føderasjon, så denne forklaringen holder bare et lite stykke på vei.

¹⁸⁵ East African Legislative Assembly *Report of Select Committee on East African Federation*, EAC Arusha 1975, s. 30.

¹⁸⁶ Kyle, 1999, s. 72-76.

¹⁸⁷ Ibid. s. 166.

¹⁸⁸ *East African Standard* (Nairobi), August 3, 1964, p. 1. I Rothchild, 1968, s. 152.

¹⁸⁹ Ibid.

Reaksjonene på erklæringen i Øst-Afrika

De første reaksjonene i Øst-Afrika var så å si utelukkende positive. Dagen etter offentliggjørelsen av føderasjonserklæringen kunne en på lederplass i *Tanganyika Standard* lese;

The communiqé issued at the end of the meeting is an inspiring and historic document which holds high hopes for the future. The creation of an East African Federation will be warmly welcomed by all who wish to see a prosperous economic future for this region of Africa. Both economically and politically it makes sound sense.¹⁹⁰

Også i Uganda ble føderasjonserklæringen tatt vel imot i de fleste leire. Under en debatt i Nasjonalforsamlingen 5. juli 1963 kom opposisjonslederen i landet, Mr. Bataringaya, med sin støtte. Han la frem for forsamlingen følgende: ”Mr. Speaker, I beg to move that this House do note with approval the declaration by the Heads of the East African Governments to form a political federation of East African territories this year.”¹⁹¹ Da så Nasjonalforsamlingen møttes en uke senere la et medlem av regjeringen, Mr. Arain, frem et forslag om en liten, men betydningsfullt endring til Bataringayas støtteerklæring fra uken før. Han mente at en etter ordet ”declaration” burde legge til ordene ”of intention” slik at ordlyden ble endret til dette: ”That this House do note with approval the declaration *of intention* by the Heads of the East African Governments to form a political Federation of East African territories this year.”¹⁹² (Min utheving.) Dette lille tillegget gjorde at føderasjonserklæring ikke ble ansett som like bindende som den ville vært uten tillegget. De anså altså ikke det som hadde skjedd i Nairobi 5. juni som en erklæring om at det skulle opprettes en føderasjon, men at de ønsket (hadde en intensjon om) å opprette en føderasjon.

Arains tillegg ble svært godt mottatt blant de bugandiske medlemmer av nasjonalforsamlingen. Mr. Kiwanuka la ikke skjul på sin begeistring: ”Mr. Speaker, I was a little bit alarmed when I heard this declaration but, thank God, the amendment motion says ’intention’. That intention may come one day or it may not. It is an intention.”¹⁹³ Denne uttalelsen levner liten tvil om at det eksisterte stor skepsis hos hvert fall enkelte baganda. I og

¹⁹⁰ *Tanganyika Standard* (Dar es Salaam), 6. juni 1963, s. 2. Rothchild, 1968, s. 78.

¹⁹¹ *National Assembly Debates* (Uganda), *Official Report*, Second Series, Vol. 14 (July 5, 1963). Rothchild, 1968, s. 88.

¹⁹² *National Assembly Debates* (Uganda), *Official Report*, Second Series, Vol. 15 (July 12 1963). Rothchild, 1968, s. 92.

¹⁹³ *National Assembly Debates* (Uganda), *Official Report*, Second Series, Vol. 15 (July 12, 1963). Rothchild, 1968, s. 93.

med at Buganda var av så stor betydning for Uganda, og i og med at de hadde et ønske om utstrakt selvstyre, var det ikke til å unngå for Obote og hans regjering at de måtte ta store hensyn i denne retning. Dette må være med på å forklare den plutselige endring i offisiell holdning hos Uganda.

At Bugandas stilling i forhold til føderasjonen var en reell utfordring kommer også frem ved at lederen for opposisjonen i Uganda, Mr. Bataringaya i sitt innlegg i nasjonalforsamlingen benyttet anledningen til å henvende seg direkte til Buganda for å oppfordre dem til ikke å stå i veien for en mulig føderasjon: "We know there are certain people who value, and value greatly, their institutions. ...we call upon these people to look ahead, to be broadminded and to say, 'Institutions are important but East Africa is more important' because it calls for great minds to look at things in a broad way."¹⁹⁴ Og videre:

... we have kingdoms in Uganda and their powers are enshrined in this constitution. We can promise that as long as Uganda stays as Uganda we on this side shall respect the constitution and shall respect the kingdoms and shall respect their form of government. Therefore, when we come to East African Federation and address ourselves to the kongdoms and say, ' Will you give up this power, will you give up that power for the greater good of Mother Africa', we shall expect them to co-operate.¹⁹⁵

Panafrikanismen: Den ideologiske drivkraft

Det er interessant å merke seg hvilken plass panafrikanismen spilte i utviklingen føderasjonsdebatten. Dette bilde trer fram allerede ved å se på konteksten talen Nyerere ble holdt i. Nyerere introduserte debatten om en mulig føderasjon av Øst-Afrika under den andre konferansen for uavhengige afrikanske stater i Addis Abeba. Rammen var altså preget av panafrikansk solidaritet. Dette er et viktig poeng. Den ideologiske motivasjonen bak arbeidet for tettere integrasjon mellom landene var nemlig pan-afrikanismen. I denne talen kom han inn på at fellesskapsfølelsen som eksisterte i Afrika på den tiden hadde sine røtter i en felles kamp mot en ytre fiende og kontinentets koloniale historie. For at kontinentet skulle vinne kampen mot "fattigdom, uvitenhet og sykdom" var Nyerere overbevist om at samarbeidet afrikanske land måtte styrkes.¹⁹⁶

¹⁹⁴ *National Assembly Debates (Uganda), Official Report, Second Series, Vol. 14 (July 5, 1963). Pp. 858-864.*

Gjengitt i Rothchild 1968, s. 90.

¹⁹⁵ Ibid

¹⁹⁶ Nyerere, 1967, s. 85-98.

Nyerere fikk i januar 1963 trykket en artikkel med tittelen "A united states of Africa" i *The journal of Modern African studies*. Der la han frem sin teori om at den beste veien å gå for å oppnå integrasjon av kontinentet, var ved å ta små skritt i form av sterke regionale samarbeid, slik en forsøkte å få til i Øst-Afrika. Han argumenterte for at dette ville ha god signaleffekt. Det enkelte medlemslands økonomier ville styrkes, samtidig som en føderasjon ville tydeliggjøre for folket verdien av samarbeid.¹⁹⁷ I tillegg kom den pragmatiske siden til Nyerere frem idet han understreket at sammenliknet med en full kontinental integrasjon, ville en føderasjon av de tre østafrikanske landene bli "comparatively easy to achieve."¹⁹⁸ Regional integrasjon representerte sånn sett et naturlig sted å starte.

Kenyas statsminister Jomo Kenyatta delte Nyereres syn. Under en tale i slutten av juli 1963 slo han fast at landene gjennom å oppnå en føderasjon ville bidra til sterkere samarbeid i Afrika. At dette var et viktig element i hans ønske om føderasjon blir tydelig idet han fortsatte med å si at: "I will not hide from you that we hope an East African Federation will be one of the cornerstones of African unity..."¹⁹⁹

Da føderasjonserklæringen kom i juni 1963, ble det ikke levnet noen tvil om hva som var det ideologiske grunnlaget for den. I innledningen gjorde tre statslederne det klart at det var panafrikanismen som lå til grunn for deres planer om å føderere: "Our meeting today is motivated by the spirit of pan-Africanism (sic.), and not by mere selfish regional interest." Og videre "We believe that the East African Federation can be a practical step towards the goal of pan-African unity. We hope that our action will help to accelerate the efforts already being made by our brothers throughout the Continent to achieve pan-African unity."²⁰⁰

For å understreke dette poenget kom landene i føderasjonserklæringen med en direkte invitasjon til sine naboland om å bli en del av fellesskapet i fremtiden: "We reiterate that our plans for the federation of East Africa are the logical pomotion of the spirit of Pan-African Unity, and wish to make it therefore clear that any of our other neighbours may in future join this federation."²⁰¹ Men det skulle vise seg at ikke alle delte denne troen på at regionale samarbeid kunne brukes som utgangspunkt for en videre kontinental integrasjon.

¹⁹⁷ Nyerere, J., "A united states of Africa", i Nyerere, 1967, s. 193.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Jomo Kenyatta *Harambee! The Prime Minister of Kenya's speeches 1963-1964*, Oxford University Press, London 1964, s. 28.

²⁰⁰ *Meetings and Discussions on the Proposed East Africa Federation*. Dar es Salaam: Information Services of the United Republic of Tanganyika and Zanzibar, 1964. Pp. 1-4. I Rothchild, 1968, s. 76.

²⁰¹ *A declaration of Federation by the Governments of East Africa, June 5, 1963*, Rothchild, 1968, s. 78.

Kwame Nkrumah og Øst-Afrikansk føderasjon: Panafricanismen som tveegget sverd

Føderasjonserklæringen kom altså bare en uke etter møtet i Addis Abeba der ledere fra hele Afrika hadde deltatt og som resulterte i opprettelsen av Organization for African Unity (OAU). En av hovedmennene bak opprettelsen av OAU var Kwame Nkrumah. I 1963 ga han ut boka *Africa must unite*, der han la frem sine visjoner for et samlet Afrika.²⁰² I utgangspunktet ønsket han en sterkere organisasjon enn det som ble tilfellet med OAU. Hans argument var at hele kontinentet måtte forenes og arbeide tett sammen for felles utvikling. Men i motsetning til Nyerere mente han at regionale samarbeid av typen som var på trappene i Øst-Afrika, ville skade den kontinentale integrasjonen. Logikken bak dette resonnementet var at det ville føre til blokkdannelser. Dette ville igjen føre til det han kalte ”regional balkanisering” av kontinentet. For å underbygge sitt argument kom Nkrumah med et eksempel: ”...whereas it may be inexpedient geographically and otherwise for Ghana to join an East African Federation, there would be no difficulty for Tanganyika, let us say, joining a political union of Africa.”²⁰³ At han brukte Øst-Afrika som eksempel på regional integrasjon, og trakk frem Tanganyika direkte, var ikke tilfeldig.

Da det ble tydelig at de Østafrikanske landene jobbet for å sette planen om føderasjon ut i livet, blandet Nkrumah seg derfor direkte inn i debatten. I et innlegg med overskriften ”Towards African Unity” som sto på trykk i tidsskriftet *Spearhead* (Dar es Salaam) i april, understreket han igjen hvor farlig slike regionale prosjekter kunne være. Han følte derfor at det var maktpåliggende at han uttrykte ”...concern not only about territorial balkanization but also regional balkanization of Africa.”²⁰⁴ I tillegg til å skrive innlegg i Øst-Afrikanske aviser hadde Nkrumah personlig korrespondanse med Nyerere, der han advarte mot effektene av en føderasjon for den kontinentale integrasjonen. Nyerere satte ikke pris på Nkrumahs innblanding i debatten. Ved flere anledninger oppfordret han derfor Nkrumah til å ”passe sine egne saker”.²⁰⁵

Men ikke alle mislikte innblandingen fra Ghanas president. For de som utover sommeren og høsten 1963 ble stadig mer redde for hva de hadde begitt seg ut på ved å undertegne føderasjonserklæringen i juni, kom Nkrumahs innblanding som sendt fra oven. Nkrumah hadde nemlig åpnet for muligheten av å være motstander av føderasjon uten at man

²⁰² Nkrumah, Kwame, *Africa must unite*, Heinemann, London 1963.

²⁰³ Ibid. s. 214-215.

²⁰⁴ Nkrumah, Kwame, ”Towards African Unity”, *Spearhead* (Dar es Salaam) Vol. II, No. 4 (April 1963). I Rothchild, 1968, s. 112.

²⁰⁵ Scott Thompson, W., ”Kwame Nkrumah and East African Federation”, i Rothchild, 1968, s. 113-114

av den grunn måtte anses som ikke-panafrikanist. Ved å vise til Nkrumahs argumenter, kunne de åpenlyst vise sin skepsis mot føderasjonsplanene, uten at de kunne anklages for å svekke den pan-afrikanske sak. Dette var viktig på denne tiden. Alle afrikanske politiske ledere ønsket å fremstå som gode pan-afrikanister, så de var påpasselige med å ikke komme med utspill som kunne vitne om det motsatte.²⁰⁶

Allerede under en debatt i den ugandiske nasjonalforsamlingen 12. juli 1963, kom denne argumentasjonen til uttrykk. Den bugandiske representanten Mr. Kiwanuka, trakk i et innlegg om den planlagte østafrikanske føderasjonen inn Kwame Nkrumah direkte:

We know from the Charter that was signed in Addis Ababa only a month or so ago (avtalen for opprettelsen av OAU) that Africa must speak with one tongue, and act as one. But this is Africa as a whole, not groupings in Africa. I remember reading the other day what Kwame Nkrumah had to say of groupings. He was not very happy when he heard that there was an intended Federation of East Africa. He knew that this was something that was going to block the unity of Africa.²⁰⁷

Også Obote kom til å ta denne argumentasjonen i bruk. I en artikkel i avisen *East African Standard* 8. oktober 1963, forklarte Obote at: "Uganda would not wish to be accused by the other African states of leaving them out in the establishment of federation."²⁰⁸ Det var spesielt viktig for Obote å få støtte av en så høyt ansett pan-afrikanist som Nkrumah. Det kan naturligvis tenkes at Obote oppriktig var enig med Nkrumah, det er vanskelig å avgjøre. En indikasjon på at dette ikke var Obotes viktigste innvending mot føderasjonen ligger i hans forklaring til de kenyanske og tanzanianske delegatene fra møtet i mai 1964. Her blir nemlig ikke det panafrikanske argumentet nevnt med ett ord.²⁰⁹ Det viktigste var at Obotes muligheter til å uttrykke denne typen skepsis ble mye sterkere når han hadde Nkrumah i ryggen.

Pan-afrikanismen kom altså til å spille en sentral rolle i føderasjonsforsøket i 1963-1964. Det interessante er at denne ideologien kom til å bli benyttet både av forkjemperne for

²⁰⁶ Se for eksempel: Nye, 1965, s. 29-55.

²⁰⁷ *National Assembly Debates (Uganda), Official Report*, Second Series, Vol. 15 (July 12, 1963). Pp. 1037-1056. I Rothchild, 1968, s. 92.

²⁰⁸ *East African Standard* (Nairobi), October 8, 1963, p. 1. I Rothchild, 1968, s. 101.

²⁰⁹ East African Legislative Assembly, *Report of Select Committee on East African Federation*, EAC, Arusha 1975.

og motstanderne av føderasjonen. Med Nyes ord: "At the bargaining table Pan-Africanism became a sword which cut two ways."²¹⁰

Kommisjonens arbeid fra juni, 1963

Kommisjonen som hadde fått i oppgave å utforme et utkast til konstitusjon for et føderert Øst-Afrika, besto i utgangspunktet av tre medlemmer fra hvert av de tre landene.²¹¹ På tross av den korte tiden de hadde til rådighet, klarte de etter intens jobbing å ha et førsteutkast klart allerede etter å ha jobbet sammen i bare litt over en måned.²¹² Dette utkastet var i stor grad bygget på amerikansk modell. Den foreslo at føderasjonen skulle ledes av en president. I tillegg, foreslo kommisjonen, skulle det opprettes et senat bestående av folkevalgte representanter fra alle de tre områdene.²¹³ Med tanke på hvor liten tid kommisjonen hadde hatt på seg, var det ganske overraskende hvor mye arbeid de fikk gjort. På den annen side viste det seg snart at det fortsatt var mange spørsmål som trengte en avklaring før en føderasjon eventuelt kunne opprettes.

1. juli 1963 skrev Sir David Hunt i et brev fra Kampala: "My conclusion is that a Federation by the end of this year is a near certainty. The three countries are so committed and there is such a wave of popular enthusiasm that I cannot see now what is to stop it"²¹⁴ Dette illustrerer den generelle oppfatningen av tingenes tilstand på dette tidspunkt. Men i kulissene var en ganske annen virkelighet i ferd med å utspille seg. Som vi så over hadde det blitt ytret en viss skepsis i enkelte kretser i Uganda i forbindelse erklæringen fra juni 1963. I tiden som fulgte økte denne skepsisen i omfang. Dette fikk følger blant annet for sammensetningen av Ugandas delegasjon til kommisjonen som jobbet videre med å utarbeide retningslinjene for en eventuell føderasjon. De første samtalene som ble holdt mellom medlemmene av kommisjonen hadde vært fruktbare, og medlemmene var optimistiske for fremdriften av arbeidet.²¹⁵ Alle medlemmene hadde gitt sitt bifall til konstitusjonsforslaget, og forhandlingene forløp mer eller mindre uten problemer. Dette skulle endre seg ganske snart.

I midten av juli ble kommisjonen utvidet med ett medlem. Det nye medlemmet var den ugandiske ministeren Adeko Nekyon. Nekyon var Obotes fetter, og en av hans mest

²¹⁰ Nye, 1965, s. 198.

²¹¹ Fra Kenya: Tom Mboya og Amir Jamal, fra Tanganyika: Godfrey Binaiisa og Joseph Murumbi og fra Uganda: Oscar Kambona og John Kakonge.

²¹² Konstitusjonsutkastet finnes gjengitt i: East African Legislative Assembly, *Report of Select Committee on East African Federation*, EAC 1975, s. 42-104.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Gjengitt i Kyle, 1999, s. 186.

²¹⁵ *Reporter* (Nairobi), (June 15, 1963), p. 11. I Rothchild, 1968, s. 91..

trofaste støttespillere. Med en gang han entret kommisjonen, gjorde han det klart at Uganda ikke kunne godta konstitusjonsforslaget slik det forelå. I stedet la han frem et nytt forslag som var så løst i sin natur at verken Kenya eller Tanganyika var så det som noe reelt utgangspunkt for fremtidig samarbeid.²¹⁶ Fra dette tidspunkt av kom mye av optimismen som hadde preget de tidligere forhandlingene til å bli borte.

Kommisjonen fortsatte å arbeide i høyt tempo, men nå tok kommisjonens arbeid mer form av forhandlinger om fordeling av makt og goder. Det var fortsatt en rekke spørsmål der landene ikke hadde kommet til enighet om, og som spesielt Uganda mente de måtte finne svar på før en føderasjon kunne opprettes. Allerede 20. august gikk derfor Adoko Nekyon ut og forklarte at det ikke ville bli noen føderasjon innen utgangen av 1963. Som han sa: "... the Working Party was 'not writing the constitution of a football club or a dancing or musical society', and had to draw up a constitution which would last for 300 years." Han påpekte også at det ikke var noen vits i å haste inn i noe: "The end of the world is not so close now that a partial agreement has been reached on the banning of testing nuclear weapons, so there is time to write the constitution."²¹⁷

Nekyons utsagn ble godt mottatt i Buganda. De benyttet også sjansen til å understreke at Buganda bare ville støtte en østafrikansk føderasjon hvis de ble garantert at de selv skulle utgjøre en egen konstituert enhet innen føderasjonen.²¹⁸ Dette innebar altså at de ville stå på lik linje med Kenya, Tanganyika og resten av Uganda. De ville altså ikke være en del av Uganda. Det er klart at dette hadde mye å si for Obote, hvis første prioritet var å holde Uganda samlet.

Obote var høsten 1963 helt klar på at det ikke ville komme på tale å inngå i føderasjon innen utgangen av dette året. Dette kan illustreres ved at statsministeren nektet sine ministre å delta på en konferanse som ble holdt ved Universitetet i Nairobi, for å analysere mulighetene for føderasjon av de tre landene.²¹⁹ På denne konferansen deltok både forskere og politikere.²²⁰ Ugandas justisministeren Grace Ibingira fra Ankole-distriktet trosset Obotes forbud, og dro likevel. På konferansen holdt han et flammende innlegg der han understreket hvor viktig det var at de tre landene samarbeidet, men han understreket at hans innlegg kun

²¹⁶ Leys, Colin, "Recent relations between the States of East Africa". I Rothchild, 1968, s. 159.

²¹⁷ *Uganda Argus* (Kampala), August 21, 1963, p. 1. I Rothchild, 1968, s. 98.

²¹⁸ *Uganda Argus* (Kampala), August 22, 1963, p. 1. I Rothchild, 1968, s. 99.

²¹⁹ Ibingira, 1973, s. ix.

²²⁰ Så å si alle de fremste ekspertene på østafrikansk integrasjon var tilstede, blant annet: Joseph Nye, Arthur Hazlewood, Peter Robson og Colin Leys.

sto for hans egen regning og at han ikke talte i kraft av sin stilling i den ugandiske regjeringen.²²¹ Ibingiras konklusjon skilte seg fra Obotes:

Despite the diversity of opinion on short-term economic dividends, it must be beyond dispute that in the long run the eradication of disease, poverty and ignorance from our territories can best be served by a large, coherent economic grouping as a federal union. To conclude, therefore, the case for federation in East African territories is a necessity.²²²

Dersom en føderasjon av typen Ibingira så for seg ville bli en realitet, ville mye makt ligge på føderalt plan etter amerikansk mønster.²²³ Dette ville føre til at hver medlemsstat hadde relativt lite autonomi, og således ville sammensetningen av hvert enkelt territorium være av mindre betydning. Obote derimot jobbet konsekvent for at maktforholdet mellom medlemsstat og den sentrale myndighet i en eventuell føderasjon skulle fordeles slik at mye makt lå hos den enkelte stat. I så fall ville det være viktig for Uganda at Buganda fortsatt var del av landet, da det var det best utbygde området, og var den økonomisk viktigste delen av landet. Obote hadde ikke råd til å skape større spenning i forhold til Buganda enn den som allerede eksisterte. Obote var derfor avhengig av å sakke arbeidet slik at han ikke ble kastet inn i en føderasjon før han hadde oversikt over hva dette ville innebære for Uganda som nasjon.

Det viste seg at Obotes mistanker var velbegrunnet da Buganda i august 1963 gjorde det klart at de satte som forutsetning for å godta en føderasjon at de kom til å utgjøre en egen konstituert enhet i denne føderasjonen.²²⁴ Dette innebar altså at de ville være en selvstendig enhet innen føderasjonen på linje med Tanganyika, Kenya og resten av Uganda. På denne måten forsøkte altså Buganda å bruke føderasjonsspørsmålet for å fremme sitt krav om å bli en selvstendig stat. Dette kunne ikke Obote godta. Hovedprioritet for den ugandiske regjeringen i tiden etter selvstendighet var å holde landet samlet. Det ville være katastrofalt for UPC om Buganda ville klare å oppnå målet om å få status som en egen konstituert enhet innen en eventuell føderasjon. Hvis det var en sjanse for at dette kunne skje, var det klart at UPC ville måtte prioritere bort føderasjon for å holde landet samlet.

Regjeringens reaksjon på Bugandas krav om særstilling i en eventuell føderasjon lot ikke vente på seg. Dagen etter at uttalelsen hadde falt, var justisminister Grace Ibingira ute og erklærte at: "Uganda is one independent sovereign state with international personality, with

²²¹ Talen er gjengitt i sin helhet som appendix III i Colin Leys & Peter Robson (red.), 1965, s. 216-222.

²²² Grace Ibingira "The problems of Federal Union" i Colin Leys & Peter Robson (red.) *Federation in East Africa. Opportunities and Problems*, London, Oxford University Press, 1965, s. 216.

²²³ Ibid. s. 217-222.

²²⁴ *Uganda Argus* (Kampala), August 22, 1963, s. 1. I Rothchild, 1968, s. 99.

rights and obligations by the Law of Nations, and it is only Uganda, as defined in the Uganda Constitution, that can contract any form of relationship with any outside government.”²²⁵

Obote og hans parti Uganda Peoples Congress hadde i realiteten bare to valg dersom de ønsket å beholde Buganda som en del av Uganda. Den ene muligheten var åpen konfrontasjon. Dette kunne i tilfelle blitt en blodig og kostbar affære. De valgte derfor å gå for den andre muligheten, nemlig å langt på vei innvilge kravene Buganda satte for å fortsette å være en del av landet. Dette førte til at Buganda kom til å ha en føderal status i forhold til resten av landet.²²⁶ Det innebar at det i Uganda fantes to politiske arenaer, den ugandiske og den bugandiske. Buganda utgjorde altså en slags politisk ”maktlomme” i Uganda. Det er et interessant poeng at rollen Buganda spilte ved opprettelsen av Uganda som selvstendig stat, var svært lik den rollen Uganda kom til å spille under forhandlingene om en østafrikansk føderasjon.

Antakelsen om at det anstrengte forholdet mellom Buganda og resten av Uganda hadde mye å si for hvilken offisiell stilling Uganda tok, finner støtte hos Kjeld Philip. Philip ledet, som vi skal se i neste kapittel, fra 1965-1967 en kommisjon som hadde til oppgave å foreta endringer i samarbeidet mellom de tre landene for. Kommisjonen besto, foruten Philip selv, av tre representanter fra hvert land.²²⁷ Ifølge Philip var Uganda svært lite engasjert i de tidligste forhandlingene, ”men etter ett regeringskifte på våren 1966, varvid Bugandas makt helt undantrængdes, utveklades ett mycket positivt samarbeite.”²²⁸

Kupp på Zanzibar. Opprettelsen av Tanzania og betydningen for føderasjonsforsøket

12. januar 1964 ble det gjennomført et statskupp på Zanzibar. Kuppet kom kun en måned etter at Zanzibar var blitt selvstendig. Bakgrunnen for dette var at da britene forberedte seg på å forlate øyene, valgte de å føre forhandlinger først og fremst med det politiske partiet Zanzibar Nationalist Party (ZNP).²²⁹ Problemet her lå i at ZNP var ett av flere partier på øya. Det var heller ikke det største. ZNP representerte den arabiske befolkningen, mens det største partiet var the Afro-Shirazi Party (ASP), som ble ledet av Abeid Karume. ASP hadde nære

²²⁵ *Uganda Argus* (Kampala), August 23, 1963, p. 1. I Rothchild, 1968, s. 99.

²²⁶ Low, D. A. *Buganda in modern history*, London 1971, s. 236-237.

²²⁷ Philip, 1969, s. 19.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ Zanzibar utgjøres av to øyer, Zanzibar og Pemba.

tilknytninger til TANU i Tanganyika, og det hadde tradisjonelt vært nære bånd mellom den afrikanske befolkningen på Zanzibar, og afrikanerne på fastlands-afrika.

Nyerere hadde advart britene om at deres valg om å føre forhandlingene om Zanzibars selvstendighet stort sett utelukkende med ZNP, ville føre til uroligheter. 12. januar 1964 viste det seg at han skulle få rett i sine spådommer. Kuppet ble ledet av den afrikansk nasjonalist ved navn John Okello. Etter et kort opprør ble ZNP-regjeringen avsatt og erstattet av en regjering ledet av ASP-lederen Karume. Med det samme den nye regjeringen på Zanzibar var på plass startet forhandlingene med Tanganyika om en union av de to områdene. Forhandlingene ble gjort i det stille, og allerede i april samme år annonserte Nyerere og Karume at de to områdene hadde signert en unionsavtale. 24. april ble denne avtalen ratifisert av Tanganyikas nasjonalforsamling.²³⁰ Den nye statens navn kom til å bli Tanzania.²³¹

Nyerere argumenterte for at opprettelsen av Tanzania skulle anses som et skritt på veien mot målet om en føderasjon av hele Øst-Afrika. Men som Mazrui påpeker, var de reelle effektene heller motsatt. Få ting kunne være mer hemmende for utviklingen mot en øst-afrikansk føderasjon enn den synliggjøringen av problemene ved politisk integrasjon som kom til uttrykk ved opprettelsen av den, tross alt mye mindre unionen mellom Tanganyika og Zanzibar. Det negative eksempelet dette gav, kan således ha gjort sitt til å gjøre folk mer skeptiske til en eventuell større Øst-Afrikansk føderasjon: Hvis sammensmeltingen av Tanganyika og en liten øy som Zanzibar viste seg så vanskelig, hvor store problemer ville en da ikke støte på ved en større føderasjon? Mazrui beskrev denne erfaringen slik:

The moral of this whole experience is that there are occasions when a *blind* plunge into union is what is needed to make the union take place at all. The union between Tanganyika and Zanzibar did itself constitute such a sudden plunge. But once that took place, East Africa as a whole could no longer federate *blindly*- for the smaller union had opened the eyes of the region as a whole to the difficulties involved in such a venture.²³²

Militære opprør i kjølvannet av kuppet på Zanzibar

Kuppet på Zanzibar fikk også andre, indirekte, følger som spilte inn på den videre utviklingen av samarbeidsklimaet mellom landene. De tre landenes militærvesen hadde under britene vært

²³⁰ Pratt, Cranford, *The critical phase in Tanzania. 1954-1968*, London 1978, s. 137.

²³¹ Landet hadde flere navn før det til slutt ble Tanzania Først hadde landet det tunge navnet: The United Republic of Tanganyika and Zanzibar, men fra april 1965 ble det hetende the United Republic of Tanzania, eller på kort: Tanzania. Jeg vil i det følgende omtale landet som Tanzania.

²³² Mazrui, Ali A., "Federalism and Revolution". I Rothchild, 1968, s. 119.

koordinert under den felles administrasjonsenheten East African Command. Selv om hvert land hadde sine separate styrker, var de altså knytt sammen gjennom en felles overkommando. Meningen bak en slik organisering var at de tre landenes styrker skulle kunne komme hverandre til unnsetning ved eventuelle kriser.²³³ I 1956 ble det opprettet et regionalt forsvarsorgan, East African Land Forces Organization (EALFO), som skulle rapportere direkte til de tre guvernørene.²³⁴

Da britene trakk seg ut av Tanganyika, ble det nødvendig å tilpasse også militærvesenet den nye staten. Dette førte til at EALFO ble oppløst 8. desember 1961, en dag før landet ble selvstendig.²³⁵ Likevel var de tre landene svært like i oppbygging, struktur og tradisjon i og med at de alle var bygget opp etter britisk mønster. Dette gjorde at man så for seg at det ville være ganske enkelt å koordinere en felles Øst-Afrikansk hær dersom en føderasjon mellom de tre landene kom i stand.

En uke etter kuppet på Zanzibar, 19. januar 1964, brøt det løs uroligheter i den Tanganyikanske hæren i Dar es Salaam. På dette tidspunkt var størsteparten av tanganyikansk politi sendt til Zanzibar for å bringe kontroll over situasjonen etter kuppet på øya en uke tidligere. Soldatene overmannet sine offiserer og tok deretter kontroll over viktige institusjoner i byen. Opprøret var ikke noe kuppforsøk, men var ment som en streik blant soldatene.²³⁶ Bakgrunnen for dette opprøret var soldatene var misfornøyd med egen situasjon. Deres krav var todelt: for det første krevde de høyere lønninger, og for det prosessen med å afrikanisere offiserspostene ble intensivert.²³⁷ Så og si alle høyere offiserer i hæren i alle de tre landene var briter. Ved selvstendighet var kun 6 av 58, eller ca 8%, av offiserene i Tanganyikas hær afrikanere. Men soldatenes opprør fikk videre konsekvenser enn de selv hadde forutsett. Regjeringens tydelige mangel på kontroll satte i gang masseopptøyer i byen.

Opprøret var et slag for regjeringen. Det ble tydelig at den ikke hadde kontroll med de militære styrkene, og situasjonen var spent. Nyerere gikk med på soldatenes krav. Deres lønn

²³³ Parsons, Timothy H., *The 1964 army mutinies and the making of modern East Africa*, London 2003, s. 40.

²³⁴ Ibid. s. 43

²³⁵ Ibid. s. 62.

²³⁶ Det er vanskelig å gi noen god benevnelse på disse opprørene. I den engelske litteraturen omtales de stort sett som "army mutinies", altså direkte oversatt "hær-mytterier". Men denne betegnelsen ser ikke god ut på norsk. I 2003 kom det ut en bok om disse militære opprørene; Timothy H. Parsons "The 1964 army mutinies and the making of modern East Africa", London 2003. Parsons gir denne beskrivelsen av opprørene: "In practice, the 1964 barracks revolts embodied aspects of a strike, a mutiny, and a potential coup." Parsons: 2003; 6. Det tok altså form av et opprør mot staten, ved at de militære nektet å ta imot ordre fra det som skulle være deres ledere. Opprørene viste hvilken makt det lå i å kontrollere de militære styrkene. Det ble derfor viktig for alle de tre statslederne å få kontroll over situasjonen. Jeg velger i det videre å omtale disse hendelsene som "de militære opprørene".

²³⁷ Pratt, 1978, s. 178.

ble økt betraktelig og det ble bestemt at afrikaniseringsprosessen skulle påskyndes.²³⁸ Til tross for dette fikk Tanganyikas regjering ikke kontroll over situasjonen. Etter fem dager med soldater vandrende rundt i Dar es Salaams gater med skarpe våpen, og opptøyer, så Nyerere seg nødt til å gå til det skrittet han hadde håpet å unngå: Han ble nødt til å be om britisk assistanse for å få kontroll over situasjonen. Britene sendte inn styrker, som raskt fikk kontroll over situasjonen.²³⁹

Inspirert av sine kolleger i Tanganyika gjorde soldater i både Uganda og Kenya opprør. 23. januar startet opprøret i Uganda og dagen etter skjedde det samme i Kenya. For Kenya, som hadde blitt selvstendige bare en måned tidligere, 12. desember 1963, var dette en tung innledning på tiden som selvstendig territorium. Kravene var de samme; økt lønn og intensivering av afrikaniseringen av offiserstanden. Opprørene i begge disse landene var mindre i sitt omfang enn tilfellet hadde vært for Tanganyika. Likevel ble også Uganda og Kenya nødt til å be om britisk assistanse for å få full kontroll over situasjonen.²⁴⁰

Å måtte gå til sine tidligere koloniherrer og be om hjelp ble sett på som et nederlag, spesielt i Tanganyika. Denne typen "neo-kolonialistiske" tiltak sto dårlig i stil med deres stilling som et av foregangslandene innen den Pan-Afrikanske bevegelsen i Afrika.²⁴¹ Nyereres kvaler omkring dette var faktisk så store at han så seg nødt å "unnskylde sin oppførsel" overfor OAU under et møte i Dar es Salaam. Problemet med dette trekket var at det ikke ble koordinert med de to andre landene. Som Mazrui skriver: "...Nyerere called a meeting of the OAU in Dar es Salaam following the mutinies - but in order to clear Tanganyika's name rather than East Africa's."²⁴² At de måtte be om hjelp fra britene var også et nederlag for Obote, og Kenyatta, selv om Kenyatta, som den minst aktive pan-afrikanisten av de, tre forklarte at: "The calling in of of British troops creates no embarrassment to my Government because we already had the British Army in Kenya."²⁴³

De militære opprørene gjorde det nødvendig å gjøre noe med militærvesenet i hvert av de tre landene. Dette kunne vært en mulighet for de tre landene å koordinere den fremtidige utviklingen inne dette området. Men slik skulle det ikke bli. Overraskende nok var det nok en gang Tanganyika som kom til å gå sine egne veier. For å understreke sin uavhengighet til sine tidligere koloniherrer valgte Tanganyika å invitere militære eksperter fra Kina for å hjelpe

²³⁸ Parsons, 2003, s. 101.

²³⁹ Pratt, 1978, s. 178.

²⁴⁰ Parsons, 2003, s. 123-125.

²⁴¹ Se Rothchild, 1968, s. 118, og Parsons, 2003, s. 125-132.

²⁴² Rothchild, 1968: 118.

²⁴³ Gjengitt i Parsons, 2003, s. 135.

dem å bygge opp et nasjonalt forsvar.²⁴⁴ Det virker altså som om Tanganyika var så flau over å ha mottatt britisk hjelp at de nærmes handlet ”forhastet”, for å renvaske seg.

Som det ble påpekt i en lederartikkel i avisen *Reporter* (Nairobi) var ikke problemet her det faktum at Tanganyika hadde valgt å invitere kinesiske eksperter i stedet for britiske. Problemet lå i at de hadde valgt å gjøre det på egen hånd, uten å informerer og konferere med Kenya og Uganda. På denne måten sendte de altså et signal om at de ikke prioriterte et felles Øst-Afrikansk militærvesen, hvilket mange mente ville vært positivt for alle de tre landene: ”East Africa’s three armies would be a far more effective force if they were welded together into one highly-mobile well-armed and equipped brigade group, constantly ready for service in any part of East Africa.”²⁴⁵

Det påfallende med historien omkring de militære opprørene i Øst-Afrika, er at de gir et godt bilde av mange av problemene de Øst-Afrikanske landene sto overfor i tiden etter selvstendighet. Samtidig kom opprørene til å få endel direkte følger for det videre samarbeidet mellom landene. Tanganyikas avgjørelse om å bygge opp sitt nasjonale militærvesen uten å koordinere med Kenya og Uganda, var først og fremst uheldige på grunn av signaleffekten dette ga. Det vitnet om en form for isolasjonisme som det ikke var rom for i Øst-Afrika på denne tiden, dersom en skulle ha håp om et tettere samarbeid. Det må i denne sammenheng påpekes at opprørene ikke var av avgjørende betydning for at føderasjonsforsøket måtte oppgis i 1964. Det var allerede ganske klart at føderasjonen var en utopi, men hendelsene i januar 1964 var med på å gjøre dette arbeidet enda vanskeligere enn det allerede var.

Samtidig satte de militære opprørene fokus på den største utfordringen for lederne i regionen, nemlig det å innfri befolkningens forventninger om hva selvstendigheten ville bringe. Opprøret viser også tydelig hvor sterkt kravet om afrikanisering var. Dette kom til å få stor betydning for hvordan blant annet EACSO fungerte i den første fase etter selvstendighet. Dette vil jeg komme mer inn på i neste kapittel.

Føderasjonsforsøket oppgis, 1964

Det ble tydelig utover våren 1964 at noe av luften hadde gått ut av ballongen når det gjaldt arbeidet med føderasjon. Selv om det fra alle de tre landene kom forsikringer om at deres engasjement var like stort som det alltid hadde vært, gikk det nå lenger tid mellom hver gang føderasjonsspørsmålet ble nevnt. Diskusjonene mellom de tre landenes ledere var også mer sporadiske nå enn de hadde vært et halvt år tidligere. Den nye holdningen som preget

²⁴⁴ Rothchild, 1968, s. 118.

²⁴⁵ Leder i *Reporter*, 11. september 1964. I Rothchild, 1968, s. 119.

samtalene mellom landene kom til uttrykk etter et av de få møtene som ble holdt mellom de tre landenes ledere i januar 1964. Under møtet diskuterte de blant annet føderasjonsproblematikken:

On the federation it was re-affirmed that the policy and objectives of the East African Federation should be pursued and in this connection it was agreed that there are certain problems connected with economic development which need to be sorted out urgently for the harmonious development of the three states.²⁴⁶

Mens Tanganyika og Kenya tidligere hadde ønsket å opprette en føderasjon først og deretter løse de problemene som eksisterte mellom landene innen rammen av føderasjonen, var de nå blitt klar over at dette ikke ville la seg gjøre.

I april 1964 møttes de tre statslederne igjen i Nairobi. På dette tidspunktet hadde var arbeidet med føderasjonen nesten stilnet helt. Under dette møtet ble det bestemt at det skulle nedsettes nye kommisjoner som skulle jobbe for på den ene side å få i stand en mulig avtale for føderasjon, og på den annen side å analysere funksjonen av det felles markedet og komme med forslag til forbedringer. Ønsket var at dette skulle resultere i en utjevning mellom de tre landene slik at ikke Kenya lenger skulle opptre som storebror i like stor grad.²⁴⁷ Dette var et frampek mot hvordan samarbeidet mellom de tre landene skulle fortone seg i fremtiden.

I og med at noe av momentumet rundt føderasjonsarbeidet var blitt borte, kom andre aktører på banen for å få fart i arbeidet igjen. 7. mai 1964 møttes parlamentsmedlemmer fra Kenya og Tanzania på eget initiativ i Nairobi, uten å konferere med landenes ledere i forkant. Bakgrunnen for møtet var at de ønsket å vise at det fortsatt var et sterkt ønske i landene om at en føderasjon skulle opprettes. Møtet resulterte i en rekke resolusjoner som ble oversendt de tre landenes ledere. Her slo de blant annet fast at: "...the federation of East African countries can no longer be delayed."²⁴⁸ Videre krevde de at de tre statslederne måtte få en føderasjon på plass innen en måned.²⁴⁹

²⁴⁶ *East African Standard* (Nairobi), January 15, 1964, p. 1. I Rothchild, 1968, s. 115.

²⁴⁷ *East African Standard* (Nairobi), May 12, 1964, p. 1. I Rothchild, 1968, s. 131.

²⁴⁸ *Meetings and discussions on the Proposed East Africa Federation*. Dar es Salaam: Information Services of the United Republic of Tanganyika and Zanzibar, 1964. Pp. 14-15. I Rothchild, 1968, s. 127.

²⁴⁹ De krevde at et første møte mellom de tre statslederne måtte holdes innen 20. mai. Under dette møte skulle det signeres en deklarasjon om opprettelsen av en føderasjon. Innen femten dager etter dette skulle så lederne møtes igjen for å signere avtalen om opprettelsen av føderasjon. Se: *Meetings and discussions on the Proposed East Africa Federation*. Dar es Salaam: Information Services of the United Republic of Tanganyika and Zanzibar, 1964. Pp. 14-15. I Rothchild, 1968, s. 127.

Det var betegnende at det ikke var noen ugandisk delegasjon tilstede på dette møtet i Nairobi. Initiativtakerne i Kenya hadde sendt invitasjon også til parlamentsmedlemmer i Uganda, men ingen av disse valgte altså å komme. De kenyanske og tanzanianske delegatene tok derfor opp igjen forslaget Murumbi hadde fremsatt et halvt år tidligere om at dersom Uganda ikke skulle være klare til å signere en slik avtale på dette tidspunktet, måtte Kenya og Tanzania alene danne føderasjonen. Uganda var naturligvis velkommen til å slå følge når landet var rede.²⁵⁰

Reaksjonene til Nyerere, Obote og Kenyatta ga indikasjoner om hvor hver enkelt av dem forholdt seg til føderasjon. I Tanzania ble delegasjonen mottatt med gratulasjoner for det Nyerere mente var et godt initiativ. "The resolution passed by your meeting should be a cause of great satisfaction to all those in East Africa who genuinely desire unity. I appreciate the sense of urgency which emanates from this resolution and the accompanying memorandum."²⁵¹ Han understreket at en forutsetning for å gjennomføre en vellykket føderasjon, måtte alle de involverte statene gå fullstendig helhjertet inn i dette. Hva angikk Tanzania, forklarte Nyerere at de var klare til å gå bli del av en føderasjon, enten sammen med Kenya og Uganda, eller eventuelt bare med et av disse landene. Han kom så med uttalelser som det er nærliggende å anta var rettet mot Uganda: "In saying this (at Tanzania var rede til å inngå i en føderasjon, forf. anm.) I fully realize that we may not all be at the same state of readiness to enter a federation now. If any of our countries are not able to take this step with full commitment it is infinitely better that they should wait."²⁵²

I Uganda var mottakelsen en ganske annen. Obotes reaksjon var mer enn en smule oppgitt:

Kenya and Tanganyika backbenchers were trying to push the East African leaders into federation before many important issues had been settled. If Tanganyika and Kenya wished to go ahead and federate now, Uganda would wish them well, but would not be forced into any hasty union.²⁵³

Obote gjorde det også klart for den firemann-store delegasjonen som overleverte ham erklæringen at han ikke hadde noen intensjon om å delta på eventuelle møter mellom de tre

²⁵⁰ *Meetings and discussions on the Proposed East Africa Federation*. Dar es Salaam: Information Services of the United Republic of Tanganyika and Zanzibar, 1964. Pp. 14-15. I Rothchild, 1968, s. 127.

²⁵¹ *Meetings and discussions on the Proposed East Africa Federation*. Dar es Salaam: Information Services of the United Republic of Tanganyika and Zanzibar, 1964. Pp. 19-20. I Rothchild, 1968, s. 128.

²⁵² *Ibid.* s. 129.

²⁵³ *Uganda Argus* (Kampala), May 11, 1964, p. 1. I Rothchild, 1968, s. 129.

statslederne som hadde blitt foreslått under møtet i Nairobi 7. mai 1964. Han påpekte at det fortsatt var en rekke saker de tre landene ikke hadde blitt enige om. Disse krevde en løsning før en kunne gå videre.²⁵⁴ De fleste av disse var vitnet om en frykt for at Kenya kom til å dominere de andre i en eventuell fødersjon. Kenya hadde rollen som den sterke part innen samarbeidet i så og si alle henseender. Det var det klart mest industrialiserte av de tre landene. Kenya kom også helt klart best ut når en så på tallene for den intraregionale handelen. (Se kapittel 4.) På toppen av dette kom det faktum at så og si alle de felles institusjonene hadde sine hovedkontorer i Nairobi. Symboleffekten av dette var stor. I Uganda og Tanzania hersket det således en følelse av at de ble styrt fra Nairobi.²⁵⁵ Det å bli enige om lokaliseringen av en eventuell føderal hovedstad var derfor viktig, og det hadde en ikke klart da delegasjonen besøkte Obote.

Kenyattas reaksjon viser igjen at han sto et sted midt mellom Obote og Nyerere. Hans svar til delegasjonen var at det eneste rette å gjøre var å avvende situasjonen. I og med at det var nedsatt kommisjoner som skulle analysere mulighetene, var det nødvendig å gi disse tid til å gjøre en grundig jobb. Når så resultatene av dette arbeidet var klart, kunne en sette seg ned og avgjøre hvor en skulle gå videre. På dette grunnlaget avviste han derfor delegasjonens krav om at de tre statslederne måtte tre sammen så snart som mulig og få på plass en føderasjon.²⁵⁶

Det offisielle dødsstøtet, mai 1964

Det endelige støtet som en kan si markerte den virkelige slutten for føderasjonsforsøket, kom med et føderasjons-kommisjonen holdt i Kampala 30. mai 1964. Under dette møtet kom alle stridsspørsmålene fram. Den ugandiske representanten Mr. Nekyon listet opp tretten essensielle punkter der partene enda ikke var blitt enige. Ti av disse gjaldt maktfordeling. Områdene en ikke var enige om var blant annet: utenrikssaker, statsborgerskap, jordbruk og høyere utdanning. Den kenyanske delegaten Tom Mboya forklarte at når det kom til utenrikssaker og statsborgerskap var det Kenyas mening at dette måtte være et føderalt anliggende. Oscar Kambona fra Tanzania gjorde det klart at de støttet Kenya. Nekyon gjorde det derimot klart at for Uganda var det ikke mulig å godta at disse saksområdene ble styrt på føderalt nivå.²⁵⁷ Det var i det hele tatt tydelig at Uganda ønsket så lite makt som mulig hos en

²⁵⁴ East African Legislative Assembly *Report of Select Committee on East African Federation*, EAC, Arusha 1975, s. 30.

²⁵⁵ Philip, 1969, s. 63.

²⁵⁶ *East African Standard* (Nairobi), May 12, 1964, p. 1. I Rothchild, 1968, s. 131.

²⁵⁷ *Meetings and discussions on the proposed East African Federation*. Dar es Salaam: Information Services of the United Republic of Tanganyika and Zanzibar, 1964. Pp. 7-13. I Rothchild, 1968, s. 131-133.

eventuell føderal regjering, mens Kenya og Tanzania stort sett var enige om at de ønsket en sterk føderal regjering på linje med den som fantes i USA. I det hele tatt ble det tydelig at Uganda i realiteten ikke ønsket noen føderasjon. Det de ønsket var en utvidelse av det funksjonelle samarbeidet som allerede eksisterte.

Med dette utgangspunktet ble det tydelig at det ikke ville la seg gjøre å stable på beina noen levedyktig føderasjon. Utover sommeren 1964 ble svant dermed det siste håpet bort, og det ble klart at landene nå måtte konsentrere seg om det allerede eksisterende samarbeidet. I Kenya var det enkelte som ikke godtok at landene ga opp forsøket på å få en føderasjon i stand. Svaret de fikk da de konfronterte Kenyatta med dette under en debatt i nasjonalforsamlingen viser at ballen var lagt død for denne gang.

Some people say: 'let us federate today'. Certainly if you like, but remember that anything in any organization, even a small village organization, needs some machinery to effect that organization. A Federation of three territories such as Kenya, Tanganyika and Uganda is not a joke, and needs a lot of work.... The three Heads of Government are in agreement now- as we were in 1963- that we are for Federation, but people forget that Rome was not built in a day.²⁵⁸

Identitet

I det følgende vil jeg diskutere sammenhengen mellom identitet knyttet til territorium/stat, panafrikanisme og det jeg vil kalle etnisk gruppe.²⁵⁹ Helt sentralt i denne diskusjonen vil være forholdene i Uganda. Denne diskusjonen vil kaste lys over forhold som var av stor betydning for det mislykkete føderasjonsforsøket..

I 1962 ble det gjennomført en undersøkelse ved Makerere University. I denne undersøkelsen ble studentene spurt hvorvidt de anså seg selv som pan-afrikanister. To tredeler, ca 66 prosent, svarte at de var å regne som pan-afrikanister, rundt en firedel svarte at de ikke regnet seg blant disse, mens de resterende en sjettedel ikke kunne gi noe klart svar. Det mest oppsiktsvekkende er likevel hvor mye de bugandiske studentene skilte seg fra studentene fra resten av Øst-Afrika. Blant de bugandiske studentene svarte kun to femdel, ca 40 prosent, at de anså seg selv å være pan-afrikanister.²⁶⁰ Dette avviket er viktig for å

²⁵⁸ Kenyatta, 1964, s. 30.

²⁵⁹ For en fin innføring i nasjonalismebegrepet i Afrika se: Coleman, James S., *Nigeria: Background to Nationalism*, University of California Press, Berkeley, 1965, s. 425-426.

²⁶⁰ Nye, 1965, s. 32.

forstå deres holdning til føderasjonen, i og med at føderasjonsforsøket i stor grad sprang ut av og ble opprettholdt av den pan-afrikanske ideologi. Men hvorfor var det slik? Igjen kan vi trekke på det vi allerede har sett. Pan-afrikanismen var viktig som identitetsskaper. Men denne ideologien hadde dårligere grobunn i Buganda enn i resten av Øst-Afrika. E. M. K. Mulira, som selv var baganda, forklarte dette fenomenet slik i et intervju med Joseph Nye i 1963: "The Baganda are not Pan-Africanist because we have an identity and do not have to search for one."²⁶¹

Av den samme undersøkelsen gikk det fram at fjorten prosent først og fremst assosierte seg som "afrikanere", ti prosent følte sterkest tilhørighet til sin "stamme", kun fem prosent førte opp Øst-Afrika, mens et overveldende flertall, ca femti prosent svarte at de følte seg sterkest knyttet til "nasjonen". Ti prosent oppførte at deres lojalitet var delt.²⁶² Indikerer dette at det egentlig ikke var noe grunnlag i befolkningen for å opprette en føderasjon? Og ville dette i tilfelle bety at en føderasjon ikke ville fungere? Ikke nødvendigvis. Det er ikke vanskelig å forstå at flertallet oppførte at deres lojalitet lå hos nasjonen. Det var tross alt innen rammen av nasjonen at uavhengighetskampen hadde blitt ført. Det er også rimelig å anta at følelsen av tilhørighet til det regionale ville bli sterkere jo tettere samarbeidet mellom landene var. Dette ville innebære at dersom de tre landene formaliserte det politiske samarbeidet, kunne man forvente en overføring av lojalitet fra det nasjonal til det regionale nivå. Men en slik utvikling er ikke automatisk. Integrasjonsteorien klarer ikke forklare hvilke mekanismer som driver frem en slik prosess. Argumentet for en slik utvikling i Øst-Afrika er at i og med at statene var så unge, at grensene kunne virke tilfeldige, og at samarbeidet mellom landene hadde lange tradisjoner, hadde ikke lojaliteten til staten slått så mye rot at det ikke ville være mulig å overføre den til en større politisk enhet.

I integrasjonsteorien settes som en forutsetning for føderasjon, ifølge Etzoni, at den føderale politiske enheten er "...the dominant focus of political identification for the large part majority of *politically aware citizens*."²⁶³ (Min utheving.) Som sitatet viser var det viktige her å avdekke lojaliteten hos de politisk bevisste borgerne. Dette kan være med på å forsvare utvalget i undersøkelsene som benyttes her.

På tross av at den afrikanske befolkningen kunne identifisere seg på flere nivåer, det etniske, det nasjonale, det regionale og det panafrikanske, var det slik at selve

²⁶¹ Gjengitt i Nye, 1965, s. 50.

²⁶² Nye, 1965, s. 32.

²⁶³ Etzoni sitert i Rosamund, 2000, s. 28.

frigjøringskampen måtte utkjempes av hvert enkelt land innen grensene som var lagt av kolonimakten.²⁶⁴ Det territorielle nivå sto således i en særstilling:

[At the territorial level] the colonial rulers had created a relatively formidable structure of political, economic, and even cultural power. Here was the apex of an array of modern institutions- courts, schools, public works departments and so on, as well as the command of police, central prisons and troops. Given the concern of African political leaders to establish African control over the destinies of East Africa's peoples, it was inevitable that these should become target for their strivings.²⁶⁵

I de direkte forhandlingene var således hvert land overlatt til seg selv. For å samle de afrikanske kreftene, og sette inn presset der det trengtes, ble det i de tre landene opprettet politiske partier av nasjonalislerderne. Navnene på disse partiene viser at de sprang ut av hadde sine røtter innen de territorielle grensene: Uganda National Congress, Kenya African Union og Tanganyika African National Union. Grunnen til at det ble slik, var at det var innen rammen av koloniterritoriet at det fantes en politisk arena: "When nationalist institutions were established in East Africa, they were built at the territorial level (not the East African) level because British colonialism had constructed the effective power structure (which the African elite wished to capture) at the territorial level."²⁶⁶

Grunnen til at det var slik var, som vi så over, at nasjonen var den eneste geografiske enhet der det eksisterte en politisk arena. Jarle Simensen har forklart hvorfor den direkte selvstendighetskampen fikk territoriell karakter slik: "Hovedtendensen for utdanningseliten var,, klar: De fleste gikk inn i det territorielle apparat og det moderne næringsliv, og samlet seg i uavhengighetsbevegelsene etter 1945 i kravet om at *koloniterritoriet* måtte danne grunnlaget for de nye nasjoner."²⁶⁷ I og med at det regionale samarbeidet ikke var av politisk karakter, fantes det ikke noe politisk arena på dette nivået. En kunne derfor ikke bruke dette som direkte arena for å skaffe seg innflytelse. Den politiske arena forble altså det territorielle plan for Kenya og Tanganyika (Tanzania). Men dette bildet var noe annerledes for Uganda.

²⁶⁴ For en rask innføring i fremveksten av nasjonalisme i Øst-Afrika se: Lonsdale, J. M., "Some origins of nationalism in East Africa" i Maddox & Welliver (red.), *Colonialism and nationalism in Africa*, London 1993, s. 317-344.

²⁶⁵ D.A.Low & J.M.Lonsdale "Introduction: Towards the new order 1945-1963", i Low & Smith, *History of East Africa Vol III*, Clarendon Press, Oxford 1976, s. 29-30.

²⁶⁶ Nye, 1965, s. 84-85.

²⁶⁷ Simensen, Jarle "Etnisitet i afrikansk historie og historieforskning", i K. Gerner o.a. (red.), *Stat, nation og konflikt*, Bra Böcker, Höganäs, 1996, s. 301.

Som Nyerere var inne på var det slik at den afrikanske befolkningen tradisjonelt identifiserte seg med den etniske gruppen (stammen) de tilhørte. Det var naturligvis ikke slik at dette elementet ble borte da statene ble selvstendige. Endringen lå i befolkningens *politiske* identitet når man hadde fått en nasjonal politisk arena. Her ligger nøkkelen til å forstå forholdene i Buganda. I og med at dette kongedømmet hadde hatt så utpreget indre selvstyre under hele kolonitiden, hvilket de klarte å beholde ved å kjempe gjennom at de ble en egen føderert del i det selvstendige Uganda, hadde befolkningen en egen politisk arena som styrket den etniske identitet, og så under uavhengighetskampen.

På bakgrunn av disse forholdene kom forholdet mellom Buganda og resten av Uganda til gjøre det vanskelig å bruke ressurser på andre spørsmål, deriblant spørsmålet om det videre samarbeidet med Kenya og Tanganyika. Dette ble også understreket av en komite som gjorde undersøkelser om forholdene i Uganda i 1961. De slo fast at: "The problem of Buganda overshadows all other problems in Uganda."²⁶⁸

Problemene i Uganda ser ut til å ha vært den viktigste årsaken til at føderasjonsforsøket i 1963-1964 mislyktes. Men ikke alle var enige i denne konklusjonen. Ali A. Mazrui, en afrikansk professor av kenyansk opprinnelsen, hevdet i en artikkel at det ikke var Obote, men tvert imot Nyerere som hadde stått i veien for føderasjonen. Hans poeng er at Nyereres nasjonale politikk ødela mulighetene for å få i stand en føderasjon. Mazrui hevder at dette ikke var et bevisst trekk fra Nyereres side: "...[Nyerere had] unintentionally destroyed prospects for an East African Federation by his policies of socialism and economic nationalism."²⁶⁹ Ifølge denne logikken ville det ikke være mulig for Nyerere å kombinere denne politikken med et sterkere fokus på regional integrasjon.

Cranford Pratt, som var rektor ved University of Dar es Salaam på 1960-tallet, tilbakeviste denne kritikken. Pratt hevder at Mazruis argumentasjon slår feil, da de sosialistiske initiativene fra Nyerere var tatt *etter* juli 1963. På dette tidspunktet, hevder Pratt, var Nyerere allerede klar over at føderasjonen ikke ville la seg gjennomføre, derfor kunne han handle som han gjorde.²⁷⁰ Han tilbakeviser altså ikke at Nyereres politikk gjorde det vanskeligere for de tre landene å samarbeide, men hevder kun at det ikke kan forklare hvorfor føderasjonsforsøket ble oppgitt. Det er for øvrig en generell tendens hos Pratt at han alltid

²⁶⁸ Gjengitt i: Ginyewera.Pinchwa, "Is there a 'Northern Question'?" i Rupesinghe, Kumar (red.), *Conflict resolution in Uganda*, James Currey, London 1989, s. 52.

²⁶⁹ Ali A. Mazrui: *Nyerere and I*, artikkelen er tilgjengelig blant annet på internett siden: <http://www.africaresource.com/voi/mazrui.htm>

²⁷⁰ Pratt, 1978, s. 177.

fremstiller Nyerere i svært positivt lys. Mye av forklaringen på dette ligger trolig i at Pratt var en personlig venn av Nyerere, og helt tydelig en stor beundrer av ham.

Likevel er det Nyerere under overgangen til uavhengighet som fremstår som den store pådriveren bak føderasjonsforsøket og den som argumenterte mest høylydt for behovet for en slik utvikling. At Tanzania kom til å føre en nasjonal politikk som var vanskelig å forene med regionalt samarbeid, er det liten tvil om. Men som Pratt forklarer, skjøt denne utviklingen først fart etter at føderasjonsforsøket hadde vist seg å mislykkes. I og med at det ble mer eller mindre klart for de tre statslederne allerede utover høsten 1963 at føderasjonen ikke ville komme, ble den naturlige konsekvens at de vendte blikket mot interne forhold. I årene som fulgte etter at føderasjonsforsøket hadde blitt oppgitt i 1964 kom samarbeidet mellom de tre landene til å lide under det nasjonale fokuset som regjerte i de tre landene.

Avslutning

Føderasjonsforsøket i Øst-Afrika illustrerer et generelt problem i føderalistisk integrasjonsteori. Man visste hvor man ville, men ikke hvordan man skulle komme dit. Det spesielle med integrasjon i form av føderasjon, i forhold til andre former for integrasjon, er at det forutsetter en fullstendig omveltning i løpet av kort tid, mens man gjennom en funksjonell tilnærming tar integrasjonen etappevis. Dette gjør at en føderasjon forutsetter mye større grad av enighet og tillit blant alle de involverte parter enn hva som er tilfellet for annen type integrasjon.²⁷¹

Gjennomgangen av det mislykkete føderasjonsforsøket i Øst-Afrika i 1963-1964 har avdekket en rekke av problemene de tre landene slet med i de første årene etter selvstendighet. De demografiske og politiske forholdene i Uganda skilte seg ganske mye fra de to andre landene. Spesielt forholdet til Buganda hadde minsket Obotes politiske bevegelsesfrihet. Men motviljen stakk dypere.

Ugandas frykt for at de ville bli fullstendig dominert av Kenya i en føderasjon var knyttet til det forhold at Kenya var sterkere økonomisk og hadde bedre utbygget industri enn de to andre landene. Det kan synes rart at Obote var så redd for en slik utvikling mens Nyerere ikke var det. Forskjellene i økonomisk styrke mellom Kenya og Tanzania var enda større enn forskjellene mellom Kenya og Uganda. For Obote var førsteprioritet å holde Uganda samlet. Dette var en problemstilling Nyerere ikke i samme grad måtte fokusere på. Samtidig, og kanskje som en følge av dette, ser det ut til at Nyerere var en større panafrikansk

²⁷¹ Mutimer i Michelmann & Soldatos, 1994, s. 17.

ideolog enn Obote. Det kan synes som at der Nyerere så muligheter, så Obote utfordringer. Mens Obote så på de økonomiske forskjellene som noe en måtte få bukt med *før* en kunne danne en føderasjon, var det for Nyerere åpenbart at man måtte føderere *først* og så kunne en relativt enkelt ta tak i de problemene som eksisterte.

På bakgrunn av de innvendingene mot føderasjon som kom til syne spesielt i Uganda fra august 1963, kan det hevdes at føderasjonen trolig ikke ville blitt noe av, selv om problemene med Buganda ikke hadde eksistert. Dette er også konklusjonen Joseph Nye faller ned på. Da jeg i en mail spurte han om hvordan han anså disse forholdene forklarte han at:

... my recollection is that the Buganda problem clearly set limits on Obote's freedom of action, but that even if there had not been that problem, I think he was worried about his sense of control being diluted by the economic and political relationship with an economically larger and stronger Kenya²⁷²

Problematikken med det økonomisk sterkere Kenya tiltok i styrke etter at føderasjonsforsøket var ble oppgitt. Denne utviklingen kom, som vi skal se i neste kapittel, til å prege samarbeidet i perioden 1964-1967.

²⁷² Mail fra Joseph Nye 28. september 2005.

4. Nasjonsbygging og revisjoner av samarbeidet

When we became independent in 1961 we acquiesced in a continuation of the existing arrangements for the common market - not because we believed that they were fair and equitable, but because we were prepared to treat them as an interim measure leading to eventual federation. If federation was to be postponed indefinitely, however, we could not continue to ignore the disadvantages to Tanganyika inherent in that common market.²⁷³

Skuffelsen over at en hadde mislyktes med føderasjonsprosjektet var stor. Nyerere omtalte det som "the biggest disappointment of the year."²⁷⁴ Gjennom føderasjonsforsøket hadde landenes ledere stilt seg åpne for å tone ned fokuset på nasjonen til fordel for sterkere integrasjon. Da det ble klart at diskusjonene om en mulig føderasjon ikke ville materialisere seg, ble det grønt lys for økt fokus på nasjonen. Samarbeidet mellom de tre landene ble nå ført videre gjennom East African Common Services Organization som var opprettet i 1961. Denne organisasjonen var ansett som en midlertidig løsning før en føderasjon og bar preg av dette.

Kombinasjonen av nasjonsbygging, misnøye med de økonomiske forskjellene mellom landene og et tungrodd EACSO kom til å prege samarbeidet i perioden 1964-1967.

Krav om utvikling: Misnøye med EACSO

Begynnelsen av 1960-tallet var preget av optimisme i de nylig uavhengige landene som var videreført fra selvstendighetskampen. Argumentasjonen om at selvstendigheten ville føre med seg en relativt rask økonomisk utvikling i landene førte til at befolkningen i landene hadde høye forventninger til sine ledere om å levere resultater. Det var altså ingen enkel oppgave landenes ledere sto overfor på denne tiden.

Gjennom samarbeidet mellom de tre landene håpet man å stimulere en raskere utvikling av hele området. Likevel var det klart at det også fantes store utfordringer for samarbeidet. Forskjellene i utviklingsnivå og økonomisk og industriell styrke hadde vært en

²⁷³Uttalelse av Tanzanias Utenriksminister, Oscar Kambona i 1964. Gjengitt i Rothchilds artikkel "Editor's note on the tensions within the Common Market". I Rothchild, 1968, s. 122.

²⁷⁴ Gjengitt i Nye, 1965, s. 4.

av grunnene til at Uganda var skeptiske til føderasjonstanken. I Tanzania var det også stor misnøye med Kenyas dominans, men her hadde en valgt å følge en ikke-konfronterende linje. Bakgrunnen for dette var at en mente disse forskjellene ville la seg ganske enkelt jevne ut innen rammene av en føderasjon. Tanzania la derfor lokk på denne misnøyen da de ikke ønsket å gjøre noe som kunne forverre forhandlingsklimaet mellom de tre landene.²⁷⁵ Da det ble klart at føderasjonen ikke ville la seg gjennomføre hadde ikke Nyerere lenger noe insentiv til å tie.

EACSO var altså preget av drakamp mellom landene for å sikre seg størst mulig utbytte av samarbeidet. Under et innlegg i Central Legislative Assembly 10. august 1965 forklarte Nyerere:

The truth is we do not in fact have unity in East Africa, and it is now clear that it cannot be achieved as easily as we once hoped and expected. What we do have is such economic integration between our sovereign states that frictions are inevitable in the absence of efficient decision-making machinery.²⁷⁶

Igjen aner vi skuffelsen over at landene hadde mislyktes i sitt forsøk på å føderere. En føderasjon hadde kunnet skape det fellesskapet ("unity") Nyerere etterspurte, i tillegg til at den overnasjonale, føderale, myndigheten ville representere nettopp den typen "efficient decision-making machinery" han savnet.

I 1964 la Tanzania frem sin første femårsplan for landets utvikling. Etter å ha understreket at samarbeidet mellom landene utvilsomt hadde bidratt til utvikling av Øst-Afrika, ble det gjort klart at "...despite certain fiscal, compensatory and corrective measures, [Tanganyika] has not drawn from this association a benefit proportional to the capacity of its market compared with that of the whole East African market."²⁷⁷ Videre ble det forklart at Tanzanias håp hadde vært at disse ujevnheterne kunne løses innen rammene av en føderasjon og at først da det hadde blitt klart at dette ikke ville skje i overskuelig fremtid hadde landet sett seg nødt til å fokusere først og fremst på seg selv, selv om dette ville innebære blant annet at en minsket importen fra Kenya og Uganda til fordel for økt hjemlig produksjon.²⁷⁸ Denne typen utvikling var naturligvis skadelig for samarbeidet mellom landene. For det første var det

²⁷⁵ Andersen, Paul Rode, *Det østafrikanske fællesskab. En integrationsteoretisk analyse*, Aarhus, 1975.

²⁷⁶ East Africa Common Services Organization. *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates, Official Report*, Vol. IV, No. 2 (August 10, 1965). Rothchild, Nairobi 1968, s. 230.

²⁷⁷ United Republic of Tanganyika and Zanzibar, *Tanganyika Five-Year Plan for Economic and Social Development, 1st July, 1964-30th June, 1969*, Vol. I: General Analysis. Dar es Salaam: Government Printer, 1964. Rothchild 1968: 223.

²⁷⁸ Ibid.

til en viss grad med på å undergrave det felles markedet. I tillegg var det et tydelig tegn på at fokuset etter føderasjonsforsøket ble oppgitt var flyttet enda mer over på nasjonalt plan på bekostning av det regionale. Som ble forklart fra Tanzaniansk hold var dette en nødvendig utvikling:

One thing which all of us (Kenya, Tanzania & Uganda) agree about is that our poverty can only be overcome by economic planning. We must therefore be in a position where there is either one federal development plan, or where each of the separate states have the power, as well as the responsibility, to make and implement a national development plan.²⁷⁹

Et ledd i denne planleggingen var at de tre landenes ledere måtte jobbe for å sikre sine respektive land så stort utbytte som mulig av samarbeidet innen EACSO. I første rekke ga dette seg altså utslag i at Uganda og Tanzania krevde at det ble gjort endringer som ville føre til en utjevning av de økonomiske forskjellene mellom dem og Kenya.

Økonomiske forskjeller

For å forstå misnøyen som hersket i Uganda og Tanganyika slik den er beskrevet over, er det på sin plass med noen tall som kan illustrere disse forskjellene. Jeg har valgt å benytte tallene for 1961 og 1963. (Alle tall i tusen pund):²⁸⁰

	Kenya		Uganda		Tanganyika	
	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import
1961	£15948	£6995	£6856	£7437	£2234	£10605
1963	£19790	£9163	£8242	£9933	£3423	£12358

Av dette ser vi altså at Kenya helt klart var den største eksportøren i området. I tillegg vet vi at 55.8% av Kenyas totale intraregionale eksport gikk til Tanganyika i 1961.²⁸¹ Vel £8,899,000 Tanzanias import på £10,605,000 kom fra Kenya, mens kun £1,706,000 av importen, eller vel 16%, av de importerte varene fra Uganda samme år. Hvis vi så ser på

²⁷⁹ East African Common Services Organization. *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates, Official Report*, Vol. I, No. 2 (August 10, 1965). Rothchild, 1968, s. 234

²⁸⁰ Tallene er hentet fra Philip Ndegwa "The common market and development in East Africa", Nairobi 1968, s. 53.

²⁸¹ Ndegwa, 1968, s. 50.

tilsvarende tall for Uganda, får vi et enda sterkere inntrykk av Kenyas dominans. Av Ugandas totale intraregionale import på £7,437,000 i 1961, kom £7,049,000 fra Kenya. Dette innebærer at verdien på eksporten fra Tanganyika til Uganda samme år kun beløp seg til £388,000. Dette utgjorde 5.2% av Ugandas totale import fra de to samarbeidslandene.²⁸² Forholdene hadde endret seg lite i 1963. Av Tanganyikas import kom på denne tiden £10,370,000 av den totale importen, eller vel 84%, fortsatt fra Kenya.

Et annet poeng som er nødvendig å nevne i denne sammenheng, som ytterligere forsterker inntrykket av Kenya som hjørnesteinen i samarbeidet, er den relative fordeling av eksport til de andre medlemslandene. I 1961 og 1963 kom, som vi har sett, 84% av Tanganyikas import fra Kenya, og kun 16% kom fra Uganda. De tilsvarende tallene for Uganda var henholdsvis 94.8% import fra Kenya og 5.2% fra Tanganyika. Mens Kenyas intraregionale eksport nesten fordelte seg 50-50 mellom de to andre landene, viste de tilsvarende tallene for Uganda og Tanganyika at i 1961 gikk 82.5% av Tanganyikas eksport til Kenya, mens 17.5% gikk til Uganda. Samme år gikk 75.1% av Ugandas eksport til Kenya, mens 24.9% gikk til Tanganyika.²⁸³ Disse tallene illustrerer for det første den relative økonomiske tyngden til Kenya vis a vis de to andre landene, og for det andre den sterke økonomiske bindingen mellom Uganda og Tanganyika på den ene siden og Kenya på den andre. Kenya importerte det meste av det de to andre eksporterte innenfor det felles markedet, og sto som eksportør for det aller meste av det de to andre importerte innen det samme markedet. Noe måtte gjøres for å endre denne tyngdeforskjellen. Under hele perioden fra 1963-1967 var det disse problemene som kom til å være de viktigste spørsmålene som avgjorde hvordan samarbeidet mellom de tre landene utviklet seg videre.²⁸⁴

Som tallene over viser var det klart at Kenya var økonomisk og industrielt sterkere enn de to andre østafrikanske landene. Likevel har flere forfattere påpekt at de reelle forskjellene mellom landene var mindre enn det som går frem av tallene over. Bakgrunnen for denne argumentasjonen har vært at mye av forklaringen på at Kenya kommer så mye bedre ut på statistikkene enn sine to samarbeidsland ligger i det faktum at Kenya i motsetning til de to andre hadde en relativt stor europeisk settler-befolkning.²⁸⁵ Denne delen av befolkningen trakk opp gjennomsnittet, selv om faktum var at den afrikanske befolkningen i Kenya ikke

²⁸² Tallene er hentet fra Ndegwa, 1968, men utregningene er mine egne.

²⁸³ Ndegwa, 1968, s. 50-51.

²⁸⁴ Disse tallene viser bare den registrerte handelen og tar ikke hensyn til det svarte markedet. Selv om den reelle flyten av varer og tjenester derfor trolig var mye høyere enn disse tallene viser, er det den lovlige handelen en må ta hensyn til i og med at det er den som antyder hvordan markedet fungerer, da den svarte handelen foregår på siden av markedet.

²⁸⁵ Se for eksempel Mazzeo, Domenico, *Foreign assistance and the East African Common Services during the 1960's*, Weltforum Verlag, München 1975, s. 11, og Hazlewood, 1975.

hadde det bedre enn sine brødre i de to andre landene. For å illustrere dette kan et eksempel hentes fra 1960. På dette tidspunktet besto den kenyanske befolkningen av 61,000 europeere, 169,000 asiater og 7,800,000 afrikanere. Europeerne utgjorde altså kun 0.75% av den totale befolkningen. Likevel tilfalt 40% av inntektene i landet dette året europeere.²⁸⁶ Faktisk påpeker Philip at mange kenyanske arbeidere reiste for å arbeide i Uganda da arbeidsbetingelsene var bedre der enn i deres eget hjemland.²⁸⁷

For å forstå hvilken effekt det felles markedet hadde for handelen mellom de tre landene, er det nødvendig å sette den intraregionale handelen i en større sammenheng.

I 1963 utgjorde handelen med de andre medlemslandene kun 16.5% av den totale eksporten fra Øst-Afrika. Hele 83.5% av handelen gikk altså til resten av verden.²⁸⁸ Men disse tallene forteller likevel ikke hele historien. For å utfylle bildet er det derfor fruktbart å trekke inn et ekstra element: Ved å se på hvor stor andel av den totale eksporten som gikk til andre afrikanske naboland som *ikke* var medlemmer av EACSO, får en et innblikk i hvor viktig samarbeidet var, *relativt sett*. Disse tallene viser at i 1963 utgjorde handelen med nabolandene, som ikke var medlemmer i EACSO, kun 2.9% av den totale handelen for medlemslandene i EACSO.²⁸⁹ Av dette ser vi altså at den intraregionale handelen, som altså var på 16.5%, faktisk kan betegnes som betydelig. Konklusjonen må bli at samarbeidet hadde god effekt. Grunnen til at tallet for intraregional handel ikke var høyere må i stor grad forklares ved at det ikke fantes noe potensial for mer handel i det aktuelle tidsrom. Dette skyldtes at det ikke var samsvar mellom behov og produksjon i de tre medlemslandene: det ett land hadde behov for ble ikke produsert i noen av de andre medlemslandene. Arthur Hazlewood forklarer det på denne måten:

”The main reason for the low level of trade (mellom afrikanske land, forf. anm.) is to be found in the economic structures of the countries. The economies of virtually all of them are directed to the export of primary produce and the import of manufactures. The import requirements of an African country cannot to any large extent (except in a few cases) be satisfied by the other countries of Africa. In addition there is the fact that the 'infrastructure' for intra-African trade is generally lacking.”²⁹⁰

²⁸⁶ Ogot & Ochieng (red.), 1995, innledning s. XV.

²⁸⁷ Philip, 1969, s. 22.

²⁸⁸ Ndegwa, 1968, s. 42.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Hazlewood, Arthur, “Problems of integration among African States”, i Hazlewood (red.), *African integration and disintegration*, London 1967, s. 10.

Samtidig er det klart at i og med at hvert av landene i all hovedsak eksporterte råvarer, var de i stor grad avhengige av handel med industrialiserte land for å importere industrivarer herfra.²⁹¹

Forsøk på økonomisk utjevning: Kampala-avtalen 1964-1965

Ordningen med Distribusjonsfondet som var etablert etter råd fra Raisman-kommisjonen i 1960, var ikke løsning på de eksisterende problemene, i og med at de var en ren økonomisk kompensasjon, mens det Uganda og Tanzania ønsket var industrialisering.²⁹² Det var derfor nødvendig å finne nye løsninger, og det var nødvendig å finne dem ganske snart. Det var nemlig nå klart at frustrasjonen i Uganda og spesielt Tanzania, var i ferd med å ta overhånd. At situasjonen nå var kritisk kom tydelig fram i en tale Nyerere holdt til Central Legislative Assembly i august 1965:

...although the spirit of unity can be a very effective lubricant for organizational machinery, it is not itself a substitute for machinery. And just as no machine can run without oil, so a bad machine use up and wastes large quantities of it, and still breaks down so frequently that it is finally abandoned.²⁹³

Budskapet var altså klart: enten ordnet man opp i problemene innen EACSO og fellesmarkedet, eller så var det på tide å la samarbeidet dø.

Under et møte mellom de tre statslederne 15 . januar 1964 der de skulle diskutere føderasjonsspørsmålet, ble det slått fast at "...there are certain problems connected with economic development which need to be sorted out urgently for the harmonious development of the three states."²⁹⁴ Denne situasjonen var på dette tidspunktet blitt så prekær at den krevde umiddelbar avklaring. Det ble derfor nedsatt en krise-komitee ("Emergency Committee) bestående av ministre fra de tre territoriene, som skulle søke å finne en løsning på problemene innen det felles markedet.²⁹⁵

Det er verdt å merke seg at denne "krisekomiteen" ble nedsatt før en hadde fått en endelig avklaring på føderasjonsspørsmålet. Dette antyder at troen på at landene ville klare å

²⁹¹ Se for eksempel Kisanga, E. J., *Industrial and trade Cooperation in Eastern And Southern Africa*, Sydney, 1991, s. 119.

²⁹² Mazzeo, 1975, s. 18..

²⁹³ East African Common Services Organization. *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates, Official Report*, Vol. I, No. 2 (August 10, 1965). Rothchild 1968: 230.

²⁹⁴ East African Standard, 15. januar 1964, s. 1. Gjengitt i Rothchild; 1968; 116.

²⁹⁵ *Kampala Agreement*, 1964. Rothchild 1968, s. 227.

føderere på dette tidspunktet var svak. Landenes ønske om å føderere, hadde ført til at man hadde lagt lokk på denne misnøyen for ikke å skape splid mellom landene.²⁹⁶ Dersom de hadde ventet at en føderasjon ville komme, hadde det vært naturlig å behandle disse problemene etter at de var blitt en føderert enhet. Samtidig viser denne utviklingen at landene var nødt til å løse problemene innen fellesmarkedet for at samarbeidet skulle kunne fortsette.

Komiteen holdt de første diskusjonene i Kampala, Uganda, i april 1964, og videre diskusjoner ble holdt mellom de tre landenes statsledere under et møte i Mbale (Uganda) i januar 1965. Avtalen som sprang ut av disse diskusjonene ble kjent som Kampala-Mbale-avtalen, eller bare Kampala-avtalen.²⁹⁷ Etter hvert som forhandlingene skred frem, ble det stadig tydeligere at fokuset hadde endret seg noe i forhold til hva som hadde vært tilfellet frem til da. Mens det i utgangspunktet hadde dreid seg om en generell misnøye med at Kenya var bedre utbygd enn de andre, kom forhandlingene kun til å dreie seg om å forsøke å utjevne den intraregionale handelsbalansen mellom dem, hvilket ble understreket i innledning på Kampala-avtalen. I henhold til avtalen skulle det tas visse grep for å få mer balanse i regnskapet.

Det fantes enkelte bedrifter som hadde produksjon i to av landene, eller alle tre. Det ble foreslått at en skulle oppfordre disse til å flytte produksjonen fra land med handelsoverskudd til land med handelsunderskudd. I realiteten handlet det alltid om å flytte produksjon fra Kenya til ett av, eller begge, de to andre territoriene. I første omgang dreide dette seg om produksjon av tobakk, sko, øl og sement.²⁹⁸ Dersom det gikk som en ønsket, ville det føre til en utjevning av handelsbalansen mellom Kenya og Tanzania på £1,8000,000, eller 24%. De tilsvarende tallene for Uganda vis a vis Kenya var henholdsvis £650,000, som ville innebære en utjevning i handelsbalansen på 23%.²⁹⁹

Det ble også bestemt å foreta en direkte allokering av industrier mellom territoriene. Dette innebar at hvert territorium fikk enerett på produksjon av enkelte varer. Ifølge denne bestemmelsen skulle Tanzania ha enerett på å bygge og produsere Land-Rovere, radioer og bildekk, Uganda skulle ha enerett på sykkelproduksjon og nitrogenbasert gjødsel, mens Kenya skulle ha enerett på produksjon av lyspærer. Ingen av disse industriene var store, og noen av dem var sågar ikke enda tilstede.

²⁹⁶ Se for eksempel: Andersen, 1975, s. 151-153

²⁹⁷ Ofte blir den bare omtalt som Kampala-avtalen, men i og med at avtalen var resultat av to separate forhandlinger blir den mest presise betegnelsen likevel Kampala-Mbale-avtalen. For enkelhetsskyld vil jeg i det videre omtale den som Kampala-avtalen.

²⁹⁸ *Kampala Agreement*. Rothchild 1968, s. 224.

²⁹⁹ *Ibid.* s. 225.

I tillegg ble det bestemt at land med handelsunderskudd fikk lov til å innføre importkvoter på varer der det fantes en hjemlig produksjon, for på denne måten å øke produksjonen i eget land fremfor å importere fra et naboland. Det ble også bestemt at det skulle foretas en importdreining i de rikeste landene, slik at en skulle importere flere varer fra de relativt svakere landene der det var mulig. Til slutt ble det foreslått å innføre visse ordninger for å fremme industriutvikling i de minst utviklete områdene. Men her kom det ingen konkrete forslag til hvordan dette skulle gjøres. Til sist ble det bestemt at i og med det komplekse innholdet, skulle avtalen skulle gjennomgås av en komité bestående av eksperter.

300

Uenighet mellom Kenya og Tanzania

Generelt hadde alle bestemmelsene i Kampala-avtalen den effekt at Kenya ville tape på innføringen av dem, hvis en så på de kortsiktige effektene. Kenyas delegasjon gjorde det derfor klart at de satte visse vilkår før de kunne godta avtalen. Disse vilkårene gjaldt forvisning om at det felles markedet og de felles tjenestene ville fortsette. De ville også ha slått fast at landene også i fremtiden kom til å beholde den felles valutaen.³⁰¹ En skulle i utgangspunktet tro at disse forutsetningen fra den kenyanske delegasjonen burde være ganske greie for de to andre å gå med på, men det viste seg at Tanzanias delegasjon ikke umiddelbart ville godta disse forutsetningene.³⁰²

Det er flere ting som er verdt å merke seg ved denne utviklingen. Den viser at Kenyas motivasjon for å godta de bestemmelsene som forelå ene og alene var at de ønsket å bevare samarbeidet, og de var innstilt på å strekke seg ganske langt for å få dette til. Men det antyder også at man i Tanzania ikke var innstilt på å komme med forsikringer om at samarbeidet ville bestå i den formen og utstrekning det hadde på tidspunktet da Kampala-avtalen ble utarbeidet. Ifølge Kjeld Philip, som spilte en nøkkelrolle i en senere revisjon av samarbeidet, godtok Kenya bestemmelsene i Kampala-avtalen først etter at Tanzania hadde truet med å trekke seg ut av samarbeidet om så ikke skjedde.³⁰³

Tanzanias delegasjon var først og fremst uvillige til å godta forutsetningene om at en skulle fortsette de felles tjenestene og at den felles valutaen skulle opprettholdes. Deres begrunnelse var at disse temaene ikke var på agendaen til kommisjonen og at de ikke hadde

³⁰⁰ *Kampala Agreement*. I Rothchild 1968, s. 227.

³⁰¹ *Ibid.* s. 229..

³⁰² *Ibid.* s. 228.

³⁰³ Philip, 1969, s. 18.

blitt diskutert.³⁰⁴ Men den egentlige grunnen må trolig søkes i interne forhold. I 1964 kom nemlig Tanzania med sin første femårsplan. Landet hadde gått mer og mer i sosialistisk retning. Femårsplanen innebar at man skulle bygge en sterk stat med utpreget kontroll over de fleste samfunnsstrukturer. Det ble også understreket at Tanzania nå skulle ”reserve an increasing part of its domestic market for the development for Tanganyika’s industries”.³⁰⁵ I en sånn situasjon var det derfor vanskelig å gi garantier om at landet ikke ville gjøre visse av tjenestene som tradisjonelt hadde vært felles for de tre landene om til nasjonale anliggender.

Den ble aldri oppnevnt noen komité av eksperter til å gå gjennom avtalen. På grunnlag av dette og fordi de ikke fikk de forvisningene de ønsket, ratifiserte Kenya aldri avtalen.³⁰⁶ Det ble altså raskt klart at tiltakene foreslått i Kampala-avtalen ikke ville kunne fungere som utgangspunkt for å få til de endringene som trengtes for at alle landene skulle bli fornøyd med det økonomiske samarbeidet. Siste ord var ikke sagt i denne diskusjonen.

Det kan synes overraskende at Tanzania var villige til å risikere samarbeidet på denne måten i og med at de hadde vært den sterkeste pådriveren bak føderasjonsforsøket. Men faktisk er det ingen motsetning her. Tanzania ønsket et sterkere samarbeid, og EACSO hadde blitt opprettet som en midlertidig løsning før en føderasjon skulle komme. Da føderasjonen ikke ble noe av, tok man et valg om at hovedfokus skulle ligge på nasjonalt nivå. Så også i Tanzania. Som vi var inne på mot slutten av forrige kapittel tok Nyerere visse grep i Tanzania som var hemmende for samarbeidet i området. Dette gjorde han fordi han nå innså at det regionale prosjektet ikke ville la seg gjennomføre.

Midten av 1960-tallet: Oppløsningstendenser

Fokuset så langt i dette kapitlet har ligget på problemene som var knyttet til forskjellene i økonomisk og industriell utvikling mellom Kenya og de to andre landene. Men som vi vet var samarbeidet mye mer enn det.

De tre landene hadde siden 1920-tallet hatt felles valuta. Dette, sammen med det felles markedet, hadde vært med på å stimulere handelen mellom dem. Ansvaret for utstedelse av valuta lå hos et valutaråd. Dette rådet hadde opprinnelig hatt sitt hovedkontor i London, men hadde blitt flyttet til Nairobi i 1960. (Se kapittel 1.) Da de tre landene ble selvstendige var det naturlig å gjennomgå det eksisterende samarbeidet og gjøre seg opp en mening om hva som burde skje innen dette området i fremtiden.

³⁰⁴ *Kampala Agreement*, Rothchild 1968, s. 228.

³⁰⁵ *Tanganyika. Five-Year Plan for Economic and Social Development, 1st July, 1964- 30th June 1969, Vol. I: General Analysis*. Dar es Salaam: Government Printer, 1964, s. 17.

³⁰⁶ Mazzeo, 1975, s. 19.

I 1963 ble derfor en seniorøkonom fra Deutsche Bundesbank, Dr. Erwin Blumenthal, invitert av Tanganyikas regjering for å foreta en slik analyse. Blumenthal konkluderte med at de tre landene ville være tjent med å fortsette det monetære samarbeidet, men at valutarådet hadde utspilt sin rolle.³⁰⁷ Blumenthal foreslo derfor at Valutarådet burde erstattes av en sentralbank med sentralisert styre og vide fullmakter til å ta avgjørelser innen sitt ansvarsområde. I rapporten gjorde Blumenthal det også klart at de tre landene ikke ville være tjent med å opprette tre separate sentralbanker, men at "settlement of the problem on a regional basis seems to be the obvious alternative."³⁰⁸

Felles sentralbank ville definitivt styrke det økonomiske samarbeidet mellom landene. Men samtidig ville det forutsette en stor grad av koordinering av den økonomiske utviklingen i de tre territoriene. Mange mente derfor at en felles sentralbank ikke ville fungere i og med at landene ikke hadde klart å gå sammen i en føderasjon. Blumenthal var dog uenig i dette. Han mente at føderasjon ikke var noen forutsetning for felles sentralbank. Han foreslo å opprette en regional sentralbank basert på et prinsipp om maktfordeling mellom regionalt og nasjonalt nivå.³⁰⁹ Banken ville således bestå av en sentralisert regional administrasjon med enerett på å utstede og trykke valuta, mens man ville opprette nasjonale avdelinger med visse rettigheter til å operere selvstendig innen eget land. De nasjonalt baserte bankene ville også representere sine respektive lands interesser i Sentralbanken.³¹⁰

Også ordningen som ble foreslått av Blumenthal ville forutsette at de tre landene maktet å få til en relativt sterk koordinering av den økonomiske politikken. Problemet var at arbeidet med Kampala-avtalen hadde vist hvor store vanskeligheter landene hadde med å få det økonomiske samarbeidet til å fungere. Uten en overnasjonal myndighet var det derfor blitt tydelig for landene at de trolig ikke ville makte å få til en slik koordinering.

De tre landene fulgte også til dels svært forskjellige politiske ideologier. Forskjellene var størst mellom Kenya og Tanzania. Mens Tanzania gikk i en stadig tydeligere sosialistisk retning, fulgte Kenya en linje av mer liberal økonomisk politikk. Disse ideologiske forskjellene ville gjøre det enda vanskeligere å komme til enighet om en felles økonomisk

³⁰⁷ Erwin Blumenthal, "Tanganyika- East Africa: The Present Monetary System and its Future". Dar es Salaam: Government Printer, 1963. I Rothchild, 1968, s. 288.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Et litt morsomt apropos her: Edwin I. M. Mtei fikk ansvaret for å opprette en tanzaniansk valuta i 1965. I et foredrag han holdt i 2005 gikk han gjennom utviklingen av det monetære samarbeidet i Øst-Afrika. Han husker Blumenthals konklusjoner som ganske annerledes: "[Blumenthal] pointed out that central Banks take weighty decisions with serious repercussions on many sectors of a nationa economy and unco-ordinated (sic.) national economies like those of East Africa could not be served by one central bank." Artikkelen er tilgjengelig på internettsiden: <http://www.bou.or.ug/spemub.pdf>

³¹⁰ Blumenthal i Rothchild, 1968, s. 288.

politikk. Nyerere forsøkte å tone ned de ideologiske forskjellene mellom landene. Han mente at denne typen argumenter ble fremsatt av folk som ønsket å skade samarbeidet mellom landene.³¹¹ Men den videre utviklingen i de tre landene kom til å levne liten tvil om at de gikk i forskjellige politiske retninger, noe som var med på å gjøre det stadig vanskeligere å styrke samarbeidet.

Ønsket om å styrke samarbeidet (og å vise sitt engasjement for det regionale samarbeidet) fikk de tre landene til å erklære i 1964 at de ønsket å opprette en felles sentralbank.³¹² Det ble likevel ganske snart klart at ambisjonene var større enn evnen til å sette det ut i livet. 10 juni 1965 kunngjorde de tre landene at de ville oppløse det Østafrikanske Valutarådet og etablere nasjonale sentralbanker hver på sin kant.³¹³ Som det ble påpekt i årsrapporten til Valutarådet i 1965: "The governments concerned looked to full central banking to play a larger and more decisive part in national development: they also, understandably, were impatient to move faster than had hitherto been possible even if, as things have turned out, this involved going separate ways."³¹⁴ Nyerere forklarte at overgangen til nasjonale valutaer ikke var begrunnet av et ønske om nasjonal prestisje, men at det ble gjort fordi myndighetene trengte kontroll over pengepolitikken for å kunne planlegge den økonomiske utviklingen i landet på en best mulig måte.³¹⁵

Det er interessant å merke seg at Tanzania ble beskyldt for å være de som sto i veien for etableringen av en felles sentralbank. Så sterke var beskyldningene at landets finansminister så seg nødt til å holde en forsvarstale på landets vegne. Han tilbakeviste ikke beskyldningene, men slo fast at Tanzania hadde tatt avgjørelsen om å støtte en Øst-Afrikansk Sentralbank på en tid da de fortsatt trodde at landene ville gå sammen i en føderasjon. Da det så hadde blitt klart at så ikke ville skje, hadde de sett seg nødt til å endre fokus fra regionalt til nasjonalt nivå.³¹⁶

Opprettelsen av separate nasjonale valutaer hadde ikke bare store økonomiske følger. Minst like viktig var symboleffekten dette hadde. Den felles valutaen hadde tradisjonelt vært

³¹¹ East African Common Services Organization. *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates, Official Report*, Vol. IV, No. 2 (August 10, 1965). Rothchild, 1968, s. 233.

³¹² Se for eksempel: *National Assembly Debates* (Uganda), *Official Report*, Second Series, Vol. 47 (June 10, 1965). Rothchild, 1968, s. 292.

³¹³ *National Assembly Debates* (Uganda), *Official Report*, Second Series, Vol. 47 (June 10, 1965). Rothchild, 1968, s. 292, *House of Representatives Debates* (Kenya), *Official Report*, Second Session, Vol. V (June 10, 1965). Rothchild 1968, s. 293, og *Nationalist* (Dar es Salaam), June 14., 1965. Rothchild, 1968, s. 295.

³¹⁴ East African Currency Board, *Report for the Year ended 30th June, 1965*. Nairobi: Government Printer, 1965. Rothchild, 1968, s. 299.

³¹⁵ Speech by President Julius Nyerere to the National Assembly of Tanzania, June 13, 1966. *Nationalist* (Dar es Salaam), June 14, 1966. Rothchild, 1968, s. 300.

³¹⁶ *Nationalist* (Dar es Salaam), June 14, 1965. I Rothchild, 1968, s. 294-295.

et av de viktig symbol på den regionale enheten. Oppløsningen av valutasamarbeidet mellom de tre landene kom på denne måten til å bli et sterkt bilde på overføringen av fokus fra det regionale til det nasjonale.

I løpet av 1965 kom nok en felles institusjon til å forsvinne. 30. november dette året ble det klart at the East African Tourist Travel Association (EATTA) ble oppløst og erstattet av tilsvarende institusjoner i hvert av de tre landene. Allerede i mai 1963 hadde Uganda gjort det klart at de var misfornøyd med sitt utbytte ved samarbeidet gjennom EATTA. Grunnen til dette var at de fikk mye mindre igjen av sine investeringer i dette selskapet enn det de andre gjorde. Det var ikke det at de tapte penger på det, men de tjente altså mindre enn de andre. Dette fikk Ugandiske myndigheter til å konkludere med at de ville være bedre tjent med å ta seg av disse tjenestene på et nasjonalt plan.³¹⁷ Etter at dette kom for dagen, ble det bestemt at en skulle jobbe for å jevne ut disse forskjellene. Men dette klarte man ikke, og 30. november 1965 ble det annonsert at EATTA ble oppløst.³¹⁸

Oppløsningen av de to felles institusjonene vi har sett her, var utslag av en generell negativ tendens i samarbeidet mellom de tre landene på denne tiden. I en tale Nyerere holdt i Central Legislative Assembly i august 1965 kommer det fram at det hersket stor usikkerhet om samarbeidets fremtid.

Unfortunately, since the last Assembly meeting, it has not been possible for an East African Authority meeting to be held...I am aware that this regrettable report may well be used to further the reports that East African Co-operation is in disarray, and in grave danger of collapsing. I hope that the Members of this Assembly will refuse to give countenance to such reports, for I can assure you that they are untrue... There have, of course, been differences of opinion between our three sovereign nations in recent months. It would be surprising if there had not. But there is no reason at all to believe that East African Co-operation is about to collapse.³¹⁹

At de tre landene på denne tiden var mer opptatt av egen utvikling enn av å bevare samarbeidet ble også tydelig da Tanzania og Uganda begynte å innføre importrestriksjoner på varer fra Kenya, som foreslått i Kampala-avtale, selv om denne avtalen aldri var blitt ratifisert. Det var altså en klar tendens til oppløsning også innen det felles markedet på denne

³¹⁷ East African Common Services Organization. *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates, Official Report*, Vol. II, No. 1 (May 9, 1963.) Rothchild, 1968, s. 267-277.

³¹⁸ *Reporter* (Nairobi), December 3, 1965. Rothchild, 1968, s. 277.

³¹⁹ East African Common Services Organization. *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates, Official Report*, Vol. I, No. 2 (August 10, 1965). Rothchild 1968, s. 230.

tiden.³²⁰ Samarbeidet var på denne tiden inne i sin tøffeste periode hittil, og det var klart at skulle man klare å fortsette å samarbeide, måtte det tas noen drastiske grep.

Philip-kommisjonen: Overgang til EAC 1965-1967

Kampala-avtalen var altså ingen suksess. Kravene særlig fra Tanzania gjorde at Kenya ikke kunne godta denne avtalen uten at det ville få til dels store negative konsekvenser for landets økonomi.³²¹ Men problemene var ikke løst. At de tre landene ikke klarte å bli enige om endringer var i seg selv et tegn på problemer, og ville igjen bidra til å gjøre samarbeidet enda vanskeligere. Denne utviklingen kan synes som en negativ ”spill-over”-effekt:

The trouble is, of course, that each difficulty of this kind uses up our stock of emotional unity. Kenya clearly feels extremely bitter about Tanzania’s pressure to restrict her freedom of entry into the Tanzanian market. Tanzania, on her side, feels that if East Africa does not federate, there must be some effort to accept the inevitable consequences of such failure.³²²

Problemene var altså fortsatt uløst, og forholdet mellom landene ble mer og mer anstrengt. Dersom en skulle kunne redde samarbeidet måtte en handle, og en måtte handle raskt.

Under et møte mellom de tre statslederne som ble holdt i Mombasa i august 1965 ble det bestemt at det skulle nedsettes en ny kommisjon som skulle gå gjennom samarbeidet. Kommisjonen ble ledet av den danske professoren Kjeld Philip. Foruten Philip besto den av tre ministre fra hvert av de tre landene.³²³ Grunnen til at Kjeld Philip ble bedt om å lede denne kommisjonen var at man ønsket en upartisk representant som kunne lede forhandlingene og som kunne fungere som mekler.³²⁴ Hele samarbeidets fremtid lå nå på

³²⁰ Philip, 1969, s. 27.

³²¹ Nyerere kom inn på dette i en tale til East African Legislative Assembly i 1972: ”...although the Kampala-agreement of 1965 was right in accepting the principle of allocating industries, it had a major flaw. For we tried to use the allocation of industries as a means of rectifying the imbalances on the economic development of our three nations. This was wrong; it meant that if Kenya accepted the allocation of industries, she was agreeing to hold up her own development”. Hentet fra: East African Legislative Assembly, *Report of Select Committee on East African Federation*. EAC, Arusha, 1975.

³²² East African Common Services Organization. *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates, Official Report*, Vol. IV, No. 2 (August 10, 1965.) Rothchild, 1968, s. 231.

³²³ De ni ministrene var: Fra Tanzania: Finansminister Jamal, Planleggingsminister Bomani, Industriminister Nsilo Swai. Fra Uganda: Finansminister Kalule-Settala, Arbeidsminister Lubowa, og Innenriksminister B. K. Bataringaya. Fra Kenya: Finansminister J.S. Gichuru, Planleggingsminister Tom Mboya, og Jordbruksminister B. McKenzie. Som Philip har påpekt kan det kanskje være misvisende å kalle denne gruppen for en kommisjon i og med at den besto av tre separate delegasjoner som forhandlet og ikke en samlet enhet. Den kom således til å fungere som forhandlingsorgan mellom de tre landenes regjeringer. Se Philip, 1969, s. 18-19.

³²⁴ Philip, 1969, s. 19.

Philip-kommisjonens skuldre. Tanzania hadde gjort det klart at dersom forhandlingene brøt sammen, ville ”Kenya og Uganda bli betraktet som fremmede makter.”³²⁵

Det første møtet ble holdt i november 1965. Arbeidet kom likevel først skikkelig i gang fra januar 1966 da det var blitt opprettet et sekretariat som skulle bistå kommisjonen i dens arbeid. Etter å ha avholdt ni heldagsseminarer i løpet av våren 1966, kunne Philip-kommisjonen i mai dette året legge frem sin rapport.³²⁶ Deretter møttes de tre statslederne for å diskutere rapportens konklusjoner. Etter dette begynte arbeidet med å utarbeide en traktat for samarbeidet basert på forslagene som ble fremmet i Philip-kommisjonens rapport. Kommisjonen holdt flere møter der de diskuterte utkastet til traktaten. På våren 1967 var kommisjonens arbeid ferdig, og 6. juni møttes de tre statslederne for noen avsluttende diskusjoner, og signere den nye traktaten. Den nye avtalen kjent som *The Treaty for East African Co-operation* trådte i kraft 1. desember 1967 og markerte overgangen fra East African Common Services Organization til East African Community (EAC).³²⁷

Fellesmarkedet

Den største utfordringen for Philip-kommisjonen var å få på plass endringer som ville gjøre fellesmarkedet opplagt gunstig for alle parter uten at det ville gå for hardt ut over Kenya. Ifølge deres konklusjoner var det ikke sikkert at Tanzania var bedre tjent med å fortsette samarbeidet i den formen det var på denne tiden enn å trekke seg ut og inngå handelsavtaler med andre land.³²⁸ For at Tanzania skulle ønske å fortsette samarbeidet ble det derfor nødvendig først og fremst å endre på den intraregionale handelsbalansen og industriutviklingen.

Som Philip har påpekt var kommisjonens oppgaver til en viss grad motsetningsfylt. Ønsket om å beholde fellesmarkedet sprang i første rekke ut fra en tro på at det større markedet ville trekke til seg mer investeringer enn dersom landene utgjorde separate markeder. Samtidig ønsket en å få mer industri lokalisert i Tanzania og Uganda. Dette kunne en bare gjøre ved å innføre reguleringer som tvang industrier til å etablere seg andre steder

³²⁵ ”Referat fra møte i UD 10. mars 1966 om skandinavisk bistand til det østafrikanske fellesmarked.”, UD’s arkiv, Mappe 37 5/12 EACSO 11/9-67, s. 1-2.

³²⁶ Det kan nevnes her at Kjeld Philip påpekte at den ugandiske delegasjonen i starten viste liten entusiasme i arbeidet, men at dette endret seg utover våren 1966 da Obote konsoliderte sin makt i Uganda ved å få kontrollen også over Buganda. Etter et militært angrep på Buganda vant regjeringshæren, og Kabaka Mutesa II måtte rømme i eksil. Se Philip 1969: 19. For et godt innblikk i den interne utviklingen i Uganda se Jørgensen 1981: 176-256 og for en levende, og enn særdeles subjektiv, beskrivelse av omstendighetene omkring ”kuppet”: Kabaka Mutesa II, *Desecration of My Kingdom*,

³²⁷ Philip, 1969, s. 19.

³²⁸ Ibid. 26.

enn der de mente forutsetningene var best. Dette ville trolig få den effekt at enkelte industrier når de ble nektet å investere i Kenya heller ville droppe investeringene enn å investere i et av de to andre landene.³²⁹ Men denne sjansen måtte man bare ta, for uten disse endringene ville ikke samarbeidet kunne fortsette.

I Kampala-avtalen hadde en forsøkt å skape mer balanse i industriutviklingen ved å foreslå noen ganske drastiske tiltak, blant annet ved å fordele industrier direkte. Dette hadde vist seg å fungere dårlig, så Philip-kommisjonen var nødt til å komme opp med en annen løsning. Utfordringen ble derfor å komme opp med noen tiltak som ga tilstrekkelige insentiver for industrier å etablere seg i de minst utviklede landene samtidig som de samme tiltakene var ”tillräckligt obetydeliga för att inte avskräcka främmande intresser.”³³⁰ I tillegg så Philip-kommisjonen det som nødvendig å opprette noen institusjoner for å regulere og drive det felles markedet.

Deres forslag var at det skulle tas to grep for å gi visse fordeler til firmaer som investerte i de landene som hadde minst industri. For det første skulle det innføres en såkalt *transferavgift* som land med handelsunderskudd kunne innføre på visse varer som ble importert fra et annet medlemsland.³³¹ Transferavgiften kunne være opptil halvparten av den ytre tollens på tilsvarende varer. Meningen med denne avgiften var å øke den hjemlige produksjonen i landet som innførte avgiften. Dette innebar at den bare kunne innføres på varer som ble produsert både i landet som innførte avgiften og landet som ble rammet av den. Det ble også bestemt at en ikke kunne kreve inn avgift på en vare i mer enn åtte år. Etter femten år skulle så hele ordningen med transferavgift opphøre fullstendig.³³²

At avgiften aldri oversteg halvparten av skatten på tilsvarende varer produsert utenfor fellesmarkedet, gjorde også at landet som ble rammet av avgiften fortsatt hadde handelsfortrinn vis a vis andre produsenter. På denne måten rammet denne avgiften ikke de rikeste landene så hardt som innføringen av vanlig toll. Tidsbegrensningen var innført både for å tekkes de landene som ville bli rammet av avgiftene (først og fremst Kenya), men det var også uttrykk for en tro på virkningene av de grepene som ble tatt for å utjevne balansen innen fellesmarkedet. I 1969 skrev således Kjeld Philip at: ”Man räknar med att det [efter femton år] skall ha uppnåtts en sådan likhet mellan länderna att man skall vara beredd att gå samman i en helt gemensam marknad.”³³³

³²⁹ Philip, 1969; 28-29.

³³⁰ Ibid. s. 34.

³³¹ Ibid. s. 30-32.

³³² Hazlewood 1975: 74.

³³³ Philip, 1969, s. 30.

Det andre forslaget Philip-kommisjonen for å jevne ut forskjellene innen fellesmarkedet var opprettelsen av Den Østafrikanske Utviklingsbank (EADB). Denne banken skulle fremme industriutvikling i hele Øst-Afrika, men skulle gi prioritet til de minst industrialiserte landene.³³⁴ Ved å gjøre det enklere å finne finansiering til industriprosjekter, og ved å tilby gunstige vilkår i form av lav rente, håpet man på denne måten både å øke interessen for å investere i Øst-Afrika generelt, og å dirigere disse investeringene først og fremst dit det trengtes mest. Det ble derfor bestemt at banken i de ti første årene skulle låne ut 22,5 prosent til Kenya, og 38,75 prosent til hvert av de to andre landene.³³⁵ Kjeld Philip var usikker på hvor store de reelle effektene av bankens operasjon kom til å bli, for som han påpekte kunne man finne finansieringen andre steder dersom en ikke fikk lån hos EADB. Dette ville innebære at insentivet for å investere i et av de minst industrialiserte landene ene og alene lå på forskjellen i rentesats, og andre vilkår, hos EADB i forhold til andre mulige lånekilder.³³⁶

”En gemensam marknad, som verkligen är fullständig, ..., behöver inga institutioner. Men så snart det finns inskränkningar i handeln, olika former av regleringar, måste man upprätta institutioner som kan övervaka och följa händelserna.”³³⁷ På bakgrunn av denne logikken ble det opprettet tre institusjoner for å følge utviklingen innen fellesmarkedet: et sekretariat, et råd og en domstol. *Sekretariatet* skulle følge utviklingen av produksjon og handel og forberede de spørsmålene som skulle fremlegges for rådet. *Fellesmarked-rådet* besto av tolv ministre; tre østafrikanske ministre (for nærmere omtale av de østafrikanske ministere se under) og tre ministere fra hvert av de tre territoriene. Dette rådet skulle diskutere og finne løsninger på de problemene som oppsto. Mens alle saker i EACSO hadde måttet til godkjenning i Det Øverste Rådet, antydes en ny konstitusjonell struktur ved at fellesmarkedets råd kunne fatte beslutninger på selvstendig grunnlag.³³⁸ Den siste av fellesmarkedets institusjoner var en *domstol* (The Common Market Tribunal). Dersom det oppsto uenighet om tolkningen av traktaten skulle slike saker oversendes denne domstolen for avgjørelse.³³⁹ Disse institusjonene markerte at den regionale organisasjonen nå fikk et mer selvstendig preg.

³³⁴ *The Treaty for East African Co-Operation, Annex VI- The charter of the East African Development Bank.* Nairobi: Government Printer, 1967. Rothchild, 1968; 330-336.

³³⁵ Philip, 1969, s. 32-33.

³³⁶ Ibid. s. 33.

³³⁷ Ibid. s. 42.

³³⁸ *The Treaty for East African Co-operation, Article 30 (d) (i).* Nairobi: Government Printer, 1967. Rothchild, 1968, s. 316.

³³⁹ *The Treaty for East African Co-operation, Article 32-41.* Nairobi: Government Printer, 1967. Rothchild, 1968, s. 317-318.

Gjennom innføringen av transferavgiften og opprettelsen av Den Østafrikanske Utviklingsbank hadde man klart å finne løsninger som alle landene kunne godta og som, hvis de ble satt ut i livet innen fellesmarkedet, så ut til å ha forutsetninger for å fungere. De nye institusjonene ville også trolig føre til at samarbeidet innen fellesmarkedet ville operere smidigere enn tidligere.

Arusha som EACs nye sentrum

Som vi så i forrige kapittel kom Kenyas dominans innen EACSO ikke bare til uttrykk gjennom handelsmønstre og industrinivå, Kenya var også det administrative sentrum. For å bøte på misnøyen i Tanzania og Uganda ble det bestemt at en skulle fordele de felles institusjonene mellom de tre landene. Jernbaneadministrasjon og flyselskapet ble lagt til Kenya, mens Uganda fikk hovedkontoret til EAP&T og Den Østafrikanske Utviklingsbank. Hovedkontoret for East African Community ble det bestemt, skulle ligge i Arusha, en by nord i Tanzania.³⁴⁰ Møtene mellom de tre statslederne i Rådet skulle fra da av foregå her. Det samme gjaldt East African Legislative Assembly. På denne måten kom Arusha til å innta rollen som en slags hovedstad for samarbeidet. Spørsmålet om hvor en eventuell føderal hovedstad skulle ligge var, som vi så i forrige kapittel, noe av det en ikke hadde klart å enes om ved føderasjonsforsøket i 1963-1964.

De felles tjenestene

I denne fremstillingen av de felles tjenestene vil jeg igjen følge Kjeld Philip og dele dem inn i de selvfinansierende tjenestene og de skattefinansierte tjenestene. Denne inndelingen er naturlig da finansieringen av dem hadde mye å si for hvordan de opererte og hvilke problemer de støtte på i forhold til de enkelte medlemslandene.

De selvfinansierende tjenestene omfattet tre store selskaper: East African Railway and Harbours (EAR&H), East African Post and Telecommunication (EAP&T) og East African Airways (EAA). Vanskelighetene med disse tjenestene sprang ut av spørsmålet om hvor mye en fikk igjen for å være med på samarbeidet. Kenya hadde den største delen av trafikken innen alle sektorer. Dette førte til misnøye i de to andre landene da de mente at de ble nedprioritert. Uganda og Tanzania var også misfornøyd med at hovedkontoret til EAR&H lå i Nairobi. Kenya på sin side var misfornøyd med at landet kom til å finansiere utbygging av infrastruktur i de andre landene i og med at de fleste inntektene til de selvfinansierende

³⁴⁰ Philip, 1969, s. 64.

tjenestene ble hentet fra Kenya. I tillegg ville nesten alle investeringer i de første årene gå med underskudd, hvilket ville måtte dekkes av inntekter hentet fra Kenya.³⁴¹ Dette var tilfellet allerede. Som Philip forklarte: ”Gemenskapen har en spesiell betydelse for Tanzania. Den del av de østafrikanske jernvægene og hamnarna som ligger i Tanzania går med en betydende förlust, som täcks genom överskottet från Kenya. Tanzania har under dom senaste åren haft ca 25% av trafiken, men har fått ca 40% av alla nyinvesteringar.” Samtidig sysselsatte jernbanene ca 27 000 personer i Tanzania mot ca 18 000 i Kenya og Uganda til sammen. Den samlede årlige overføringen fra Kenya til Tanzania ble på bakgrunn av dette anslått til ca 40 millioner shilling i 1966.³⁴²

Ett problem her var at mens jernbaneutbygging skjedde i østafrikansk regi, var utbyggingen av veinettet et nasjonalt anliggende. Når en skulle bestemme hvorvidt en skulle satse på jernbane eller vei var det derfor av stor betydning at finansieringen av de to var helt forskjellige. I og med at jernbaneutbygging til en viss grad ble finansiert av de andre landene, mens veiene fullt ut måtte finansieres nasjonalt, var man spesielt i Kenya redde for at dette kom til at Uganda og Tanzania ville tvinge landet til å bidra i overkant mye til utbyggingen av infrastrukturen i de to andre landene.³⁴³

Mange av problemene innen EAR&H gjorde seg også gjeldende for det felles post- og telekommunikasjonsvesenet (EAP&T) og flyselskapet (EAA), men her var de mer begrenset i omfang. Den største innsigelsen i forholdet til dette samarbeidet var Uganda og Tanzanias misnøye med at også disse hovedkontorene var lokalisert i Nairobi.³⁴⁴

Problemene som har kommet til uttrykk her hadde opphav i problemer med samkjøring og politisk planlegging:

Gemensam för alla tre företagen var svårigheten att man hade tre regeringar med olika planer, men en enda administration.... Man kunde lösa detta problem antingen genom att upplösa den gemensamma administrationen i tre nationella, eller genom att skapa ett gemensamt övernationellt beslutande organ, så att man fick en enda herre i stället för tre. De resonemang som fördes inom kommissionen ledde fram till den sistnämnda lösning.³⁴⁵

Under Avtalen for Østafrikansk Samarbeid ble det derfor opprettet et styre for hver av disse tjenestene. Dette styret fikk myndighet til å fatte beslutninger i de fleste spørsmål. Styrene

³⁴¹ Philip, 1969, s. 44.

³⁴² Ibid. s. 45.

³⁴³ Ibid. s. 46-47.

³⁴⁴ Ibid, s. 48.

³⁴⁵ Ibid. s. 49.

besto av åtte personer, bortsett fra styret til EAA der det satt ti medlemmer. Og i motsetning til det som hadde vært vanlig under EACSO, ble avgjørelser tatt med enkel majoritet.³⁴⁶ På denne måten ville det bli lettere å få tatt avgjørelser enn dersom en i enhver sak måtte fatte enstemmige vedtak.

De skattefinansierte tjenestene omfattet felles tollvesen og skattevesen, samt felles meteorologiske institusjoner, felles sivile luftfartsmyndigheter og en rekke felles forskningsinstitusjoner.³⁴⁷ I tillegg kom det felles universitetet, University of East Africa (UEA). (UEA vil bli nærmere omtalt litt senere i kapitlet.) Philip-kommisjonen gikk inn for at alle de eksisterende felles institusjonene burde bevares. Philip selv mente det var merkelig at det ikke kom flere felles tjenester da det fantes flere områder han mente det var naturlig å samarbeide om. Dette gjaldt blant annet bygging av motorveier. Ved å samarbeide her, ville en kanskje kunne kvitte seg med noe av misnøyen som rådet omkring de felles jernbanene. (Se over.) Samtidig mente han at det ville være naturlig å gjenoppta turistsamarbeidet som hadde blitt oppløst i 1965.³⁴⁸ På tross av disse argumentene ble ikke samarbeidet utvidet. Selv om samarbeidet innen turisme hadde opphørt, var det generelt lite problemer knyttet de felles skattefinansierte institusjonene. De problemene som oppsto her sprang først og fremst ut fra finansieringen av samarbeidet i og med at pengene som ble betalt inn fra hvert land i stor grad gikk til å drifte disse felles institusjonene.

Finansieringen av East African Community

Som vi så i kapittel 1, hadde man etter forslag fra Raisman-kommisjonen fått på plass en ordning der en viss sum av landenes skatteinntekter gikk til å finansiere samarbeidet. Denne måten å finansiere de felles tjenestene innebar at EACSO måtte forholde seg til den potten som til enhver tid var tilgjengelig. Det ble altså ikke tatt noen hensyn til de økonomiske behovene til EACSO før innbetalingen ble gjort. Nå hadde ikke dette vært noe problem, det hadde vist seg at innbetalingene hadde vært tilstrekkelige til å dekke EACSOs drift og vel så det.³⁴⁹ Likevel var det klart at det ville være bedre om en fikk på plass en finansieringsordning der de finansielle behovene til samarbeidet lå til grunn for innbetalingene fra de tre medlemslandene. Etter Philip-kommisjonens råd ble det derfor innført et system der fellesskapets økonomiske grunnlag ble bestemt på bakgrunn av et årlig utgiftsbudsjett. Ut

³⁴⁶ *The Treaty for East African Co-operation, Article 71-76.* Nairobi: Government Printer, 1967. Rothchild, 1968, s. 326-327.

³⁴⁷ Philip, 1969, s. 52.

³⁴⁸ Ibid. s. 54.

³⁴⁹ Ibid. s. 56.

over dette kom det ikke til å bli store endringer i måten innbetalingen ble fastsatt på. Fortsatt ville den baseres på en årlig prosentdel av skatteinntektene til de tre landene, men denne prosentatsen ble nå altså fastsatt på grunnlag av utgiftsbudsjettet til EAC.³⁵⁰ Det ble også bestemt at ordningen med fordelingen gjennom distribusjonsfondet skulle opphøre innen et par år.³⁵¹

Denne finansieringsmodellen innebar altså at Kenya fortsatt kom til å bidra med mest midler til driften av EAC, men dersom ting gikk som en håpet, ville de to andre landene bekoste stadig mer av samarbeidet etter hvert som økonomien i disse landene vokste.

Det Øverst råd, den lovgivende forsamling og de Østafrikanske ministere og ministerrådene

Måten EACSO var organisert på gjorde som vi har sett organisasjonen svært tungrodd. Ordningen med Det Øverste Rådet slik den hadde fungert under EACSO hadde vist seg lite tilfredsstillende. Dette hang sammen med at de Det Øverste Rådet kom sammen svært sjelden. Når de møttes anså de tre statslederne seg som representanter for sine respektive regjeringer og ikke som ledere av et Øst-Afrikansk samarbeid.³⁵² I tillegg var det slik at saker det ikke ble enighet om under et møte ble utsatt til neste møte. Dette gjorde at det kunne ta ekstremt lang tid fra en sak ble forelagt Rådet til avgjørelsen kom. I mellomtiden var det ikke annet å gjøre enn å vente.³⁵³ Ordningen med triumviratene (se kapittel 2), gjorde heller ikke dette enklere i og med at de også forutsatte enstemmighet og de i tillegg ikke kunne ta avgjørelser på egenhånd. De tre landenes ledere var klar over at den bestående organisasjonsstrukturen var med på å gjøre det vanskelig å utrette noe innen samarbeidet. Nyerere var blant annet inne på dette:

In the past there was always one ultimate authority which had the power to settle disputes between the three territorial governments and which had the ability to enforce whatever decision was made. In colonial times our countries were as separate as now, but they had a common master. A decision on any matter could always be obtained, and always had to be

³⁵⁰ *The Treaty for East African Co-operation, Article 65 & 66.* Nairobi: Government Printer, 1967. Rothchild, 1968, s. 324, og Philip, 1969, s. 56-57.

³⁵¹ Philip, 1969, s. 57.

³⁵² East African Legislative Assembly: *Report of Select Committee on East African Federation*, EAC 1975, s. 120.

³⁵³ Philip, 1969, s. 59-60. Se også UD: Cand. Oecon (sic.) C. Anonsens orientering om erfaringer og inntrykk fra arbeidet som norsk ekspert i Øst-Afrika i perioden 1964-1966. Orienteringen ble gitt på styremøte i Norsk Utviklingshjelp 29. november 1966. *Mappe 37.5/12, EACSO 1/9-67.*

accepted even by the country which disagreed with the decision. This ceased to be the case in December 1961.³⁵⁴

Den øverste myndighetsstrukturen innen EAC kom til å fortsette slik den hadde vært under EACSO, men visse nyvinninger skulle gjøre organisasjonen mer selvstendig og mer selvstendig i forhold til medlemslandene. *Rådet* fortsatte å være det øverste organet også under EAC. Det ble også bestemt at EAC skulle få tre egne ministre som skulle ta over for triumviratene som hadde eksistert under EACSO. Disse ministrene skulle være direkte underlagt EAC og kunne ikke være medlemmer i landets egne regjeringer.³⁵⁵ De østafrikanske ministrene hadde ikke noen egen nasjonal portefølje å forholde seg til og kunne således vie all sin oppmerksomhet til fellesskapet. Problemet med at nasjonale forpliktelser hele tiden fikk forrang foran regionale, var således ikke tilstede her. Deres avgjørelser skulle basere seg på hva som var det beste for EAC hvilket innebar at deres lojalitet i første rekke skulle ligge hos denne organisasjonen og ikke hos nasjonen. De Østafrikanske ministrene skulle bistå Rådet i dets funksjoner. Ministrene fikk også fullmakt til å ta egne avgjørelser i spørsmål som angikk samarbeidet.³⁵⁶ I tillegg skulle alle ministrene sitte i EACs nye "hovedstad" Arusha, slik at de kunne ha daglig kontakt med hverandre og med sine embetsmenn.

I tillegg til ministrene ble det også opprette fem *ministerråd* (Councils) som hver hadde sine definerte ansvarsområder. Det ene av disse ministerrådene, som skulle ta seg av saker knyttet til fellesmarkedet (the Common Market Council) har blitt omtalt over. (Se side 17.) De andre av disse rådene fordelte seg på disse feltene: Kommunikasjon (Communication Council), økonomisk rådgivning og planlegging (Economic Consultative and Planning Council), finans (Finance Council) og forskning (Research and Social Council). Kommunikasjonsrådet og finansrådet besto av de tre østafrikanske ministrene i tillegg til hvert lands respektive minister på det aktuelle feltet, mens de to siste rådene var sammensatt av tre nasjonale ministre i tillegg til de tre østafrikanske ministrene.³⁵⁷ Vedtak i disse rådene forutsatte enstemmighet. Dette tyder på at endringen fra den gamle ordningen med

³⁵⁴ East African Common Services Organization. *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates, Official Report*, Vol. I, No. 2 (August 10, 1965). Rothchild 1968: 230.

³⁵⁵ *The Treaty for East African Co-operation, Article 49-51*. Nairobi: Government Printer, 1967. Rothchild, 1968, s. 320.

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *The Treaty for East African Co-operation, Article 53-55*. Nairobi: Government Printer, 1967. Rothchild, 1968, s. 321.

triumviratene ikke var så stor som en kunne anta ved første øyekast i og med at det var de nasjonale ministrene som skulle komme til enighet i disse rådene.³⁵⁸

Ordningen med en felles lovgivende forsamling fortsatte så og si uendret også under EAC. De eneste forandringene var at forsamlingen fikk noe færre medlemmer og at den skiftet navn fra East African Central Legislative Assembly (EACLA) til East African Legislative Assembly (EALA).³⁵⁹

Ved overgangen fra EACSO til EAC fremsto samarbeidet som bedre gjennomarbeidet enn det hadde vært tidligere. Gjennom revisjonene som utført etter anbefaling fra Philip-kommisjonen, hadde de tre landene lyktes i å nærme seg hverandre. Endringen av den interne strukturen hadde ført til en desentralisering av makt hvilket førte til at de forskjellige felles institusjonene fremsto som mer selvstendige enn tidligere. Dette bar bud om at operasjonen av disse tjenestene kunne komme til å gå enklere enn i foregående år. De strukturelle endringene på politisk nivå hadde også ført til en klarere fordeling av makten mellom de tre statene på den ene siden og den regionale organisasjonen på den andre. På denne måten kom EAC til å fremstå som mer av en overnasjonal organisasjon enn EACSO som heller må kunne kalles en ”intranasjonale” organisasjon.

Fra å ha vært gjennom en slags krise i 1965 hadde landene maktet å reise seg og utforme en avtale som styrket samarbeidet og rettet opp mange av de strukturelle problemene som hadde stått i veien for at organisasjonen kunne fungere bra. Den positive utviklingen som var representert ved overgangen til EAC fikk mange til å bli optimistiske på samarbeidets fremtid. Arthur Hazlewood beskrev i 1975 betydningen av opprettelsen av EAC slik: ”...the conclusion of the Treaty was an encouraging demonstration of the willingness of the three countries to work together and of their fear of the consequences of splitting apart.”³⁶⁰ Men han understreket videre at langt i fra alle problemene innen samarbeidet var løst ved opprettelsen av EAC: ”...in some respects [the Treaty] papered over the cracks in the edifice of co-operation rather than properly dealing with them.”³⁶¹

EAC i perioden 1967-1970

At landene klarte å bli enige om opprettelsen av EAC var ganske imponerende og det tyder på at engasjementet for samarbeid fortsatt var stort. Det er likevel viktig å huske East African

³⁵⁸ Hazlewood, 1975, s. 86.

³⁵⁹ Philip, 1969, s. 63.

³⁶⁰ Hazlewood, 1975, s. 71.

³⁶¹ Ibid.

Community var resultat av en negativ tendens. Selv om opprettelsen av EAC førte til optimisme i forhold til det fremtidige samarbeidet, var det ikke gitt at det var nok til å snu den negative trenden som hadde preget de foregående årene. Det er likevel verdt å understreke at en ikke av dette kan konkludere med at landenes ledere hadde for lite engasjement for det integrative prosjektet. Snarere tvert imot kan en hevde at opprettelsen av EAC må sees som nettopp det motsatte. Blant de som har poengtert dette er Kjeld Philip: ”I stället för att se utvecklingen från 1961 till 1967 som ett tecken på upplösning kan man se den som en serie försök att finna former som kan närma områdena till varandra.”³⁶² På den annen side skulle det igjen vise seg at det å komme til enighet på papiret var en ting. Noe ganske annet var det å skulle sette ut i live det en hadde blitt enige om. Samtidig er det ikke til å komme fra at de endringene som kom på 1960-tallet vokste frem som følge av problemer innen samarbeidet.

De nye institusjonene som skulle styre samarbeidet ble opprettet ganske snart etter at avtalen for østafrikansk samarbeid trådte i kraft i desember 1967. Disse institusjonene fungerte også bra de tre første årene.³⁶³ Institusjonene som var opprettet for å administrere fellesmarkedet fungerte godt. Ministerrådet for fellesmarkedet fant løsninger på en rekke saker der det hersket uenighet mellom partene.³⁶⁴ Når det gjaldt implementeringen av de andre endringene som var foreskrevet i avtalen viste dette seg vanskeligere. Dette hang i første rekke sammen med at det var knyttet større administrative vanskeligheter til disse endringene. Flyttingen av de forskjellige felles institusjonenes hovedkvarter var en tung prosess. Norges ambassadør til Kenya, Inge Rindal, konkluderte i en evaluering av samarbeidet i 1969 med at:

[det synes] som om også Det Øst-Afrikanske Fellesskap strir med interne problemer, og at organisasjonen foreløpig ikke virker på en slik måte som man kanskje opprinnelig hadde håpet. Det er flere grunner til dette. For det første synes det ikke å foreligge en tilstrekkelig vilje til integrasjon. For det annet strir man med administrative problemer. Sist- og vesentligst er imidlertid de vanskeligheter som er resultat av at de tre medlemslande befinner seg på vesensforskjellige stadier i den industrielle utvikling.³⁶⁵

Noen av problemene var slike som hadde vært tilstede også før overgangen til EAC. En av de store utfordringene var å få Ministerrådene til å fungere effektivt. Det var en klar tendens til at disse rådene møttes mindre hyppig enn det som var planlagt, og som hadde vært ønskelig.

³⁶² Philip, 1969, s. 66.

³⁶³ Hazlewood, 1975, s. 88.

³⁶⁴ Ibid.

³⁶⁵ NORAD, Boks 654, EAC, 00892, Rapporter o.l. *Brev fra I. Rindal til Det Kongelige Utenriksdepartement 14. februar 1969.*

Ofte ble disse møtene avlyst på kort varsel fordi ett eller flere av rådets medlemmer ikke kunne møte på grunn av noe de mente var ”viktigere oppgaver”. Det var i det hele tatt fortsatt en klar tendens til at nasjonale oppgaver fikk prioritet foran regionale spørsmål. Det er trolig dette Rindal mener når han snakker om at det ikke foreligger en tilstrekkelig vilje til integrasjon.

Det var knyttet stor spenning til funksjonen av fellesmarkedet og utviklingen av den intraregionale handelen i årene etter opprettelsen av EAC. Frem til 1971 så det ut til at de grepene som var tatt ved opprettelsen av EAC fungerte. Handelen mellom landene ble i disse årene friere enn de hadde vært på lenge.³⁶⁶ Tanzanias eksport til Kenya økte fra 42 millioner shillings i 1967 til 63 millioner shillings i 1970. Dette tilsvarte en økning på 50 prosent, noe som isolert sett må sies å representere et godt steg i riktig retning. Men når en tar med utviklingen av eksporten fra Kenya til Tanzania i samme periode, trer et ganske annet bilde frem. Kenyas eksport til Tanzania økte fra 191 millioner shillings til 268 millioner shillings fra 1967 til 1970.³⁶⁷ De 21 millionene shillings økning i eksporten til Kenya druknet sammenliknet med økningen i importen fra Kenya i samme periode, som altså var på 77 millioner shillings. Dette innebar altså at forskjellene i intraregionale styrkeforholdet mellom de to landene fortsatte å øke i denne perioden.

Når det gjaldt Den Østafrikanske Utviklingsbank viste det seg snart at denne ikke fungerte like godt som en hadde håpet. Mye av dette hang sammen med at banken slet med å finne finansiering. I årene fra 1967 til 1972 hadde banken kun gitt ut 83,5 millioner shillings i lån.³⁶⁸ Det er klart at dette ikke var nok til å gjøre en skikkelig forskjell.

På tross av utfordringene man sto overfor fungerte EAC relativt godt i de tre første årene. Dette skulle komme til å endre seg i 1971 da generalen Idi Amin Dada gjorde statskupp i Uganda.

University of East Africa som illustrasjon på samarbeidet

Historien til Det Øst-Afrikanske Universitet illustrerer flere sider ved samarbeidet mellom landene generelt, både positive og negative.

Høyere utdanning var et viktig satsingsområde for de tre landene da de ble selvstendige. Frem til 1954 var Øst-Afrikas eneste institusjon for høyere utdanning Makerere College i Uganda som hadde blitt opprettet i 1922. Dette colleget var ansett som et av de beste

³⁶⁶ Kisanga, 1991, s. 104.

³⁶⁷ Tallene er hentet fra Hazlewood, 1975, s. 109.

³⁶⁸ Kisanga, 1991, s. 112.

universitetene i Afrika sør for Sahara. I 1954 ble University College, Nairobi, etablert. De første årene etter selvstendighet hadde ikke Tanzania noe eget universitet, men da de tre landene bestemte seg for å etablere et felles universitet i 1963, ble University College, Dar es Salaam grunnlagt.³⁶⁹ Det Østafrikanske Universitet besto således av tre ganske selvstendige colleges.

Bakgrunnen for opprettelsen av det felles universitetet var, akkurat som for samarbeidet generelt, et ønske om å samordne de knappe ressursene en hadde, både økonomiske og menneskelige. For å gjøre dette ble det derfor bestemt at de forskjellige colleges skulle satse på forskjellige fagområder slik at de utfylte hverandre. På denne måten var det for eksempel bare mulig å studere medisin ved Makerere, ingeniørstudier fantes kun i Nairobi mens jus var bare mulig å studere i Dar es Salaam.³⁷⁰ I tillegg hadde alle de tre colleges studier i blant annet humanistiske fag. Ordningen med fordeling av fagområder minner veldig om forsøket på å allokere industrier direkte mellom landene slik det ble foreslått i Kampala-avtalen.

Det ble også fremført et annet argument for hvorfor landene ønsket å ha felles universitet. Ved å la landenes studenter gå sammen på et felles universitet håpet en å kunne bidra til å bygge en østafrikansk mentalitet. Dette understreket Nyerere i sin tale under åpningen av universitetet 28 juni 1963.³⁷¹ Universitetet ble altså innviet kun tre uker etter at landene hadde kommet med føderasjonserklæringen. At Nyerere skulle understreke behovet for det nye universitetet å bidra til å bygge opp en følelse av fellesskap i Øst-Afrika på denne tiden er ikke overraskende.

Men det tok ikke lang tid før en kunne høre skeptiske stemmer. Alle universitetene var naturligvis tilgjengelig for studenter fra alle de tre landene, men behovet for utdannet personell var veldig stort i alle de tre landene og det vokste raskt frem en følelse av at det var nødvendig å styrke universitetene. Det ble derfor snart etter opprettelsen av Det Østafrikanske Universitet tatt til orde for at det var nødvendig å utvide hvert av de tre colleges. For eksempel at en i Tanzania ønsket å bygge opp et medisinsk fakultet.³⁷² Denne utviklingen var ikke bare et resultat av behov, da kunne en tenke seg at det ville være enklere å bygge ut de eksisterende fakultetene. Gode universiteter var viktige nasjonale symboler. I en tid da alle de tre landene

³⁶⁹ UD, Mappe 37.5.12, EACSO, Bind 2, 14.9.67-31.12.69, *Rapport fra Conference on University of East Africa*. Nairobi 23..26 oktober 1967", s. 5.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ I Nyerere, 1967, s. 218.

³⁷² Se for eksempel *National Assembly Debates* (Uganda), *Official Report*, Second Series, Vol. 49. (July 5, 1965). Rothchild, 1968, s. 280.

var inne i en periode med nasjonsbygging, er det derfor ikke overraskende at tanker om å oppløse universitetssamarbeidet kom til uttrykk.

Som vi ser gikk utviklingen av universitetssamarbeidet parallelt med den generelle utviklingen av samarbeidet på midten av 1960-tallet. Det ble derfor klart at universitetet ville splittes opp og gjøres om til tre fullverdige nasjonale universiteter så snart det var mulig. Derfor ble ikke heller Det Østafrikanske Universitet nevnt i avtaleteksten for opprettelsen av EAC. Det Østafrikanske universitet ble formelt oppløst 1. juli 1970.

Avslutning

Samarbeidet mellom de tre landene var i årene fra 1963-1967 preget av to motsatte utviklinger. På den ene side kom de tre landenes ledere med stadige uttalelser om at det regionale samarbeidet måtte opprettholdes, men den reelle utviklingen gikk i motsatt retning og man kunne merke klare oppløsningstendenser innen samarbeidet.

Endringene som kom som følge av arbeidet til Philip-kommisjonen var store. Særlig var det de konstitusjonelle endringene som fikk mye å si. Ved å gi de felles institusjonene egne sentraliserte administrasjoner som kunne ta selvstendige avgjørelser basert på enkel majoritet, kom denne delen av samarbeidet til å flyte mye lettere enn tidligere da en var avhengig av å vente på avgjørelser fra Rådet for hvert lille spørsmål. Som vist var de økonomiske tiltakene relativt milde, og deres effekt ble tilsvarende svak. Dette var trolig den eneste måten det kunne gjøres på, men det forutsatte tålmodighet hos de minst utviklede landene, særlig Tanzania.

Det ser også ut til at endringene som kom ved opprettelsen av East African Community i 1967, kom for sent. Hadde disse grepene blitt tatt i 1964 er det ikke godt å si hva utfallet ville blitt. Men i 1967 hadde landene allerede vært gjennom en periode med nasjonsbygging. Landene hadde begynt å bevege seg og trekke i forskjellige retninger og denne trenden var på dette tidspunktet så sterk at det ikke var mulig å snu den.

Arthur Hazlewood har forklart problemene innen EACSO som et resultat av et forsøk på tettere integrasjon: "Paradoxically, the trend towards the dissolution of the common arrangements stemmed from a movement for closer association."³⁷³ Hans hypotese er at landenes intense arbeid for å få i stand en føderasjon førte til at de mistet fullstendig fokus på det eksisterende samarbeidet.³⁷⁴ Denne konklusjonen får støtte i argumentet som allerede har blitt nevnt om at EACSO var ansett som en midlertidig løsning før en føderasjon ble

³⁷³ Hazlewood, 1975, s. 63.

³⁷⁴ Ibid, s. 164

opprettet. På denne måten kom overgangen til EACSO til å bære preg av venstrehåndsarbeid, og den fremsto som en organisasjon med store utfordringer for fremtiden.

5. EAC mot oppløsning

Selv om det hadde vært visse problemer med samarbeidet også i de første årene etter at East African Community var blitt opprettet i 1967, hersket det en optimisme på samarbeidets vegne på denne tiden. Landene hadde vist hvor seiglivet samarbeidet var idet de hadde kommet seg gjennom problemene på midten av 1960-tallet. Likevel ville bare tiden vise om de endringene som var foretatt ved overgangen fra EACSO til EAC ville fungere.

1970-tallet startet med et brak i Øst-Afrika, da Idi Amin gjennomførte statskupp i Uganda. Dette kuppet kom til å prege de samarbeidets videre skjebne. Utover på 1970-tallet kom igjen landene så til å sette fokus på hvilket utbytte hver av dem hadde av samarbeidet. Spørsmålet var om utviklingen hadde gått slik en ønsket.

Kupp i Uganda

I Uganda fantes det flere politiske partier som kjempet om makten ved overgangen til selvstendighet, i motsetning til i Kenya og Tanzania der ett parti sto frem som det klart største.³⁷⁵ Valget i 1962 illustrerer dette, det ble vunnet av Obotes parti, Uganda Peoples Congress, som fikk 37 seter i nasjonalforsamlingen. Men dette var ikke nok til å sikre partiet rent flertall. Det nest største partiet, Democratic Party (DP), fikk nemlig 24 seter og det buganda-baserte partiet Kabaka Yekka (KY) fikk 21 seter.³⁷⁶ Obote hadde dermed store problemer med å konsolidere sin makt og var avhengig av å manøvrere i det politiske landskap. Gjennom stadig skiftende allianser forsøkte han bygge opp en sterk maktbasis for seg selv og sitt parti. Han fikk på denne måten mer begrenset handlingsrom enn sine to østafrikanske kolleger.

Obotes kamp for å konsolidere sin makt i Uganda i de første årene etter selvstendighet hadde til å begynne med blitt ført med rent politiske midler. Men etter hvert som maktkampen tiltok, kom han til å basere seg på stadig sterkere allianser med krefter innen det ugandiske

³⁷⁵ For en god innføring i denne problematikken se: Jørgensen, 1981, s. 176-256.

³⁷⁶ Ibid. s. 202.

militæret. Samarbeidet mellom Obote og militæret viste seg tydeligst i angrepet på Buganda i mai 1966. Dette angrepet ble satt i gang for å kneble Buganda som politisk maktfaktor i landet, og i henhold til dette målet var operasjonen en suksess. Men den utviklingen som da var påbegynt skulle føre til Obotes fall i 1971.

Obotes viktigste støttespiller innen militæret var offiseren Idi Amin. I årene fra 1965-1970 klarte Amin med Obotes hjelp å bygge seg opp en sterk maktbasis. Det var Amin som ledet angrepet på Buganda i 1966. I løpet av de neste årene kom stadig mer av Ugandas nasjonalbudsjett til å gå til militærvæsenet. Mens militæret mottok 4.4 prosent av budsjettets midler i 1964/65 økte denne andelen til 12.3 prosent i 1967/68. Den stadig viktigere posisjonen de væpnede styrkene fikk i landet kunne lett bli en ny politisk trussel for Obote. Fra 1968 forsøkte han å omorganisere militæret for å svekke offiserenes, og særlig Amins, makt. I tillegg søkte han å minske bevilgningene til militæret generelt. Disse manøvrene ble naturligvis svært dårlig mottatt av de militære. I tillegg til dette var det mange i Uganda som ble mer og mer misfornøyd med Obote og hans stadig tøffere linje overfor politiske motstandere.

28. januar 1971 ledet Idi Amin et vellykket kupp mot Obote. Kuppet ble i mange leire møtt med glede. Obotes forsøk på å befeste sin makt hadde gitt ham mange fiender. Disse så på Amin som deres redningsmann. Men det viste seg snart at Amins maktovertakelse skulle få store negative konsekvenser. Kuppet i Uganda førte til store problemer i samarbeidet mellom Kenya, Tanzania og Uganda og kom til å markere innledningen på samarbeidets sakte død.

Krise i samarbeidet etter Amins kupp

Etter kuppet kom Milton Obote til å leve i eksil i Tanzania. Det samme gjaldt mange av de tidligere offiserene i Uganda. At Tanzania på denne måten ble tilholdssted for mange av de nye ugandiske regimets motstandere ble naturligvis ikke sett mildt på av Amin. Samtidig viser det hva Nyerere mente om kuppet. Obote var Nyereres personlige venn og ideologiske partner. Utover på 1960-tallet hadde Obotes politikk gått i stadig tydeligere sosialistisk retning. Denne utviklingen ble omtalt som Obotes "Move to the Left"-politikk og den kulminerte med utgivelsen av *The Common Man's Charter* i 1969. Nyereres Tanzania og Obotes Uganda var således tett knyttet sammen gjennom ideologi og personlig vennskap. I tillegg hadde de to landene ofte samme interesser innen det Øst-Afrikanske fellesskap og kunne stå sammen for å legge press på Kenya.

Da Amin kom til makten, raste dette samarbeidet sammen. Den politiske kursen i landet ble snudd helt på hodet. I den første tiden førte Amin en klar høyrepolitikk. Han innledet til og med samtaler med Sør-Afrika og Israel, noe som ikke ble sett på med blide øyne i Tanzania. Etter en innledende fase med denne typen politikk, snudde Amin igjen i løpet av høsten 1971 da han følte han hadde klart å trygge sin situasjon. Fra da av kom han til å opptre som en populistisk og nasjonalistisk leder.³⁷⁷

Kenya var ganske raskt ute med å anerkjenne Amin som Ugandas nye leder, mens Nyerere nektet å gjøre dette. Etter kuppet hadde mange av Ugandas militære og politiske ledere søkt tilflukt i Tanzania. Under ledelse av Obote,, og med hjelp fra Tanzanias regjering, begynte disse å planlegge et motkupp for å gjenvinne makten i Uganda.

Forholdet mellom Tanzania og Uganda var svært spent. Nordmannen Sverre Jensen jobbet på begynnelsen av 1970-tallet som maskinist på et skip som trafikkerte mellom de tre landene på Lake Victoria. I en rapport fra ham til NORAD datert 12. februar 1971, altså kun to uker etter Amins kupp, tegner han et levende bilde av den spente situasjonen. Han innleder nøkternt med å slå fast at: ”Det har vært spennende dager og uker i det siste, og er det forresten fremdeles.” Deretter beskriver han den lovløsheten som preget Uganda på denne tiden:

Alle tror nok vi er et krigsskip, for vi blir nøye gjennomført hvor vi kommer, og særdeles ille er det den korte stunden vi er i Uganda. Soldatene stjeler helt åpenlyst fra oss, og det nytte (sic.) ikke å protestere, de bare ler til oss. Kan nevnes i denne forbindelse at en av de afrikanske offiserer ble fratatt nesten alt han eide, klokke, penger og til og med briller, og han protesterte iherdig, men til ingennytte (sic.)³⁷⁸

Til slutt i rapporten kom han så inn på reaksjonene i Tanzania på Amins kupp: ”I Tanzania ser det ut til å være full mobilisering for tiden, med trosskanser og krigsmateriell av alle arter på vei til den Ugandesiske grense...”³⁷⁹

Som en kan tenke seg, førte Amins kupp og Nyereres reaksjon, til krise i samarbeidet mellom de tre landene. Som vi så i forrige kapittel skulle hvert land utnevne hver sin kandidat til østafrikansk minister. I mai 1971 hadde Amin utpekt sin kandidat til stillingen som østafrikansk minister, men Amins kandidat ble ikke anerkjent av Tanzania, hvilket gjorde det vanskelig for samarbeidet å operere på et fornuftig vis:

³⁷⁷ Jørgensen, 1981, s. 272-273.

³⁷⁸ *Arbeidsrapport fra Sverre Jensen*, 12.02.71. NORAD, Boks 659, EAC 008.08.

³⁷⁹ *Ibid.*

...den ugandanesiske (sic.) East African Minister for Communications, Research and Social Services, Mr. Bigirwenkya [ble] forleden møtt av tanzanianske (sic.) politi og nektet adgang til sitt eget kontor ved EAC-hovedkvarteret i Arusha. Bakgrunnen for denne drastiske opptreden er at Bigirwenkya er utnevnt av President Amin, men aldri formelt godkjent av President Nyerere.³⁸⁰

Amin svarte på dette ved å erklære den tanzanianske East African Minister for Finance and Administration, Mr. Malecela, som "persona non grata" i Uganda. Den tanzanianske generaldirektøren for den Østafrikanske Utviklingsbank, som hadde sitt hovedsete i Kampala, ble også beordret om å forlate landet med det samme. Han nektet også å godkjenne EACs budsjett. I tillegg stengte Amin grensene mellom Uganda og Tanzania.³⁸¹

For at samarbeidet ikke skulle oppløses, ilte Kenyas minister-representant i EAC, Mr. Ouko, til og meklet mellom partene. Utrolig nok lyktes dette, og samarbeidet fortsatte. Under en pressekonferanse holdt 19. juli 1971, gjorde Nyerere det således klart at han "var villig til å godkjenne Ugandas fremtidige utnevnelse til Fellesskapet... General Amin hadde på sin side overfor Mr. Ouko sagt seg villig til å trekke Mr. Bigirwenkyas kandiadtur (sic.) tilbake og utnevne en ny ugandanesisk (sic.) minister i hans sted."³⁸² Men problemene var ikke over enda.

Spenningen mellom Uganda og Tanzania kulminerte i september 1971 da det kom et mislykket angrep på Amin av rundt tusen pro-Obote geriljasoldater. Angriperne hadde base i Tanzania. Dette mislykkete angrepet ga Amin mulighet til å kreve en offisiell unnskyldning fra Nyerere for å ha brutt med OAU's prinsipp om at medlemmer aldri kunne blande seg direkte inn i andre medlemmers interne forhold.³⁸³ Amin kom også til å bruke det anstrengte forholdet mellom de to landene for alt det var verdt for å styrke sin egen posisjon i landet. Han hadde funnet sin perfekte fiende. I et brev fra Norges ambassadør i Nairobi til UD sendt 17. september 1971 slo han således fast at: "Av innenrikspolitiske grunner er general/president Amin interessert i å holde spenningen i forholdet til Tanzania vedlike (sic.)

³⁸⁰ NORAD, Boks 654, EAC 0008.92, *Brev fra Charges d'Affaires ved den norske ambassaden i Nairobi, Trygve Krogdahl, til UD, 9. juli 1971.*

³⁸¹ Ibid.

³⁸² UD, 37.5/12, EACSO, 1.1.70-, Bind II, *Brev fra ambassadør Sverre Gjellum til Direktør R. K. Andresen i Direktoratet for utviklingshjelp 26. juli 1971.*

³⁸³ Jørgensen, 1981, s. 288.

og slynger daglig ut beskyldning (sic.), påstander og antydninger som umuliggjør (sic.) enhver form for fornuftig og konstruktiv dialog mellom de to parter.”³⁸⁴

I september 1971 var den tanzanianske ministeren Amir Jamal på offisielt besøk i Norge. I flere samtaler mellom ministeren og direktøren for NORAD, R. K. Andresen, hadde Jamal gjort det klart at forholdene i EAC ble stadig verre, og at han ikke øynet noen løsning ”...as long as the berserk on the other side of the border behaves as he does.”³⁸⁵

Samarbeidet vakler videre

På tross av krisen i samarbeidet som oppsto som følge av Amins kupp, fortsatte landene å samarbeide innen EAC. Selv om samarbeidet mellom landene fortsatte var det klart at det var en noe vingeklippet utgave av EAC som kom til syne de påfølgende årene.

Nyerere nektet å møte Amin. Dette førte til at EACs øverste organ, Det Øverste Rådet, ikke lenger møttes. På tross av dette lyktes det dem å ta avgjørelser i saker som angikk samarbeidet. Dette ble gjort ved at sakene som trengte avklaring ble sendt til de tre statslederne for godkjenning.³⁸⁶ Dette var naturligvis svært tidkrevende, og man mistet noe av dynamikken i samarbeidet ved at de tre statslederne ikke kunne diskutere sakene. At Det Øverste Råd ikke møtte, førte også til at noe av den politiske disiplinen i samarbeidet ble borte, som Hazlewood har påpekt: ”...in the absence of Authority meetings a good deal of slackness developed. Meetings of the councils became increasingly difficult to organize, and unattended business accumulated.”³⁸⁷

EAC gikk nå mer eller mindre på tomgang. I 1973 ble rapporterte den norske ambassaden i Nairobi at samarbeidet sto overfor store problemer: ”Efter en lengre periode uten den nødvendige kontakt mellom presidentene i de 3 medlemsland, Kenya, Tanzania og Uganda, har Fellesskapet, i hvert fall i Kenya mistet meget av sin prestisje og popularitet.”³⁸⁸ Det ble slått fast i den samme rapporten at: ”Enkelte regjeringsmedlemmer legger ikke skjul på at de ikke har noe imot at EAC gå i oppløsning.”³⁸⁹

I tillegg til de politiske utfordringene var det også en rekke praktiske problemer som gjorde den daglige driften av de felles tjenestene vanskelig. Forholdene i Uganda var utrygge.

³⁸⁴ NORAD, Boks 654, EAC 311a, *Brev fra ambassadør Sverre Gjellum til Norsk UD.*

³⁸⁵ NORAD, Boks 654, EAC 311a, *Brev fra direktør R. K. Andresen til ambassadør Sverre Gjellum, 23. september 1971.*

³⁸⁶ Se for eksempel: UD 34.4, Uganda-Norge: Politikk. Fra 1.170-31.12.79, *Notat fra Trygve Krogdahl etter samtale med Ugandas Bonn-ambassadør Barigye, 16. 11. 72.*

³⁸⁷ Hazlewood, 1975, s. 90.

³⁸⁸ UD 37.5/12, *Brev fra den norske ambassaden i Nairobi til UD, 14. mai 1973, s. 1.*

³⁸⁹ *Ibid.*

Dette gjorde at mange nektet å arbeide her.³⁹⁰ Dette fikk konsekvenser først og fremst for East African Posts & Telecommunications (EAP&T) som hadde sitt hovedsete i Uganda. I tillegg fungerte East African Airways dårlig som følge av dårlig ledelse og utstrakt korrupsjon.³⁹¹ Dette var også med på å svekke EACs anseelse.

Det kan synes merkelig at samarbeidet mellom landene i det hele tatt fortsatte etter at Amin kom til makten. Som vi har sett fant man en løsning på problemet med at Nyerere nektet å møte Amin, og en klarte dermed å få på plass et budsjett for å finansiere de skattefinansierte tjenestene. I tillegg gjorde strukturen til EAC at det var de forskjellige tjenestene kunne operere relativt fritt. Dette var en forutsetning for at det kunne fungere. Når det gjaldt de selvfinansierte tjenestene kunne disse operere selv om Det Øverste Rådet ikke var i funksjon i og med at de opererte på et rent kommersielt grunnlag og ikke var avhengig av midler bevilget fra medlemslandene.

På den annen side kan en lure på *hvorfor* samarbeidet fortsatte. Det vitner helt klart om et ideologisk engasjement. Det skulle åpenbart mye til før landene ga opp dette samarbeidet. Og det var tross alt ikke første gang det var problemer med samarbeidet. Likevel er det klart at det også lå noe mer konkret bak denne evnen til å holde ut, oppløsning av samarbeidet ville koste svært mye for de tre landene. Dessuten var de, gjennom det felles markedet, økonomisk avhengige av hverandre. Dette fremgår av et brev fra ambassadør Sverre Gjellum i Nairobi til R. K. Andresen, direktør for Direktoratet for Norsk Utviklingshjelp, av 26. juli 1971: "Ingen av de tre land,, har noe klart alternativ til Fellesskapet. Gjennom Fellesskapet er de tre lands økonomier så integrert at man ikke kan bryte det opp uten store skadevirkninger."³⁹² Han understreket dette videre med å si at EAC hadde kommet "beyond the point of no return."³⁹³

Forholdet mellom Kenya og Tanzania surner

Som om ikke problemene i forholdet til Uganda var nok, kom forholdet mellom Tanzania og Kenya til å surne. Utgangspunktet for problemene var velkjente. I Tanzania var det misnøye med fordelingen av den intraregionale handelen og fordelingen av de generelle fordelene samarbeidet skapte. Men noe var nytt. Som vi så i forrige kapittel hadde de to landene beveget seg i forskjellige politiske retninger. Tanzania bygget en sosialistisk stat, mens Kenya gikk i

³⁹⁰ UD 37.5/12, 1.1.70-, *Brev fra den norske ambassaden i Nairobi til UD, 14. mai 1973, s. 2.*

³⁹¹ Ibid.

³⁹² UD, Mappe 37.5/12, 1.1.70-, EACSO, *Brev fra Ambassadør Gjellum til direktør R. K. Andresen, 26. juli 1971.*

³⁹³ Ibid.

en mer liberalistisk retning. Mens en hadde dysset ned de ideologiske forskjellene mellom landene da en skulle takle de tilsvarende problemene på 1960-tallet (se kapittel 4, s. 13-14), ble disse forskjellene nå brukt for å angripe motparten.

I 1974 kom samarbeidet til å lide nok et nederlag. På våren dette året ble det klart at enda en av de felles tjenestene kom til å opphøre. Denne gangen var det East African Income Tax Department som falt. Dette var resultatet av en ganske lang prosess som hadde pågått siden midten av 1960-tallet, da Uganda og Tanzania hadde innført særskatter som ble innkrevd nasjonalt, altså utenom det felles skattevesenet.³⁹⁴ De praktiske effektene av at denne avdelingen sluttet å operere på regionalt plan var ikke enorme. Større betydning hadde nok symboleffekten av at samarbeidet sluttet. Som Hazlewood påpekte i 1975: "It must be said, ..., that what might be termed the psychological effect of the dissolution, the creation of a feeling that it was only a step in a continuing process, could be harmful to the confidence in the future of the Community."³⁹⁵

Problemer oppsto også i driften av de felles jernbanene. Det hadde også her lenge hersket misnøye med tingenes tilstand. Allerede i 1965 hadde Tanzania klaget på at Kenya sikret seg de beste lokomotivene og passet på at vedlikeholdet på deres jernbanelinjer var godt. Dette førte, ifølge Nyerere, til at Tanzania ble sittende igjen med "restene" som var igjen etter at Kenya hadde forsynt seg.³⁹⁶ På midten av 1970-tallet blusset så denne debatten opp igjen. Her gikk det beskyldninger i alle retninger, særlig mellom Kenya og Tanzania, om at et av landene sikret seg fordeler som gikk på bekostning av de andre. Ifølge en rapport fra Rolf Hancke ved den norske ambassaden i Nairobi hersket det en "tilsynelatende ustoppelig kringel vedrørende innkjøp og distribusjon av reservedeler til nedslitte lokomotiv og jernbanevogner, samt innkjøp av nytt utstyr."³⁹⁷ Disse problemene førte til at Tanzania ved flere anledninger holdt igjen midler som skulle gå til East African Railways Corporation.³⁹⁸ Dette førte til at EARC fikk problemer med å utbetale lønn til sine ansatte, hvilket i tur fikk arbeiderne til å gå ut i streik.³⁹⁹

De største problemene lå likevel der de alltid hadde vært, nemlig i skjevheten i den intraregionale handelen mellom Kenya og Tanzania. Tallenes tale var klare. Selv om det var tatt flere grep for å jevne ut disse forskjellene ved opprettelsen av EAC i 1967 viste det seg at

³⁹⁴ Hazlewood, 1975, s. 95.

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ East African Common Services Organization *Proceedings of the Central Legislative Assembly debates*, Twelfth meeting: 23 rd november, 1965, s. 679-696.

³⁹⁷ NORAD, Boks 654, EAC 008.08. Årsmelding, *Notat fra Rolf Hancke ved ambassaden i Nairobi til Direktoratet for Utviklingshjelp 16. september 1975..*

³⁹⁸ Ibid. og Hazlewood, 1975, s. 99.

³⁹⁹ Hazlewood, 1975, s. 100.

utviklingen gikk i motsatt retning av det Tanzania ønsket. Statistikken viste at Tanzanias eksport til de Kenya sank med 12 prosent fra 1974/1975 til 1975/1976, mens Kenyas eksport til Tanzania økte med 6,5 prosent i samme tidsrom.⁴⁰⁰ I tanzanianske medier ble det hevdet at Kenya bevisst unnlot å importere fra Tanzania. En av de tanzanianske avisene konkluderte med at: "That country (Kenya) is in fact not a 'trading partner' of either Uganda or Tanzania. She wants dumping grounds for her goods."⁴⁰¹

Kenya og Tanzania la hele tiden skylden for problemene på den andre part. De ideologiske forskjellene mellom landene ble i denne debatten brukt for hva den var verdt av begge parter. Munnhuggeriet mellom de to landene innledet en mediekrig som ble ført av Tanzanianske og Kenyanske aviser der hver part forsøkte å rettferdiggjøre sitt lands ideologi ved å rakke ned på det andre. I løpet av sommeren og høsten 1975 eskalerte ordstriden. Den tanzanianske avisen *Daily News* siterte i september dette året en uttalelse av Nyerere der han gikk til angrep på det han omtalte som "the exploiters camp in Kenya."⁴⁰² Det kom også flere antydninger fra tanzaniansk hold om utstrakt korrupsjon i Kenya som følge av den kapitalistiske politikken som ble ført.⁴⁰³ I et annet innlegg omtalte den samme avisen de kenyanske mediene som "...the imperialist-owned, Kenyan based press edited by lackeys of imperialism"⁴⁰⁴. At dette var en kamp mellom ideologier var også helt klart: "Socialism, like Communism, has a lot of enemies...The enemy has not stopped mudslinging Tanzania. Some imperialist agents are working in the neighbouring states. They employ lies and liars to slander this country."⁴⁰⁵ 20. februar 1977 ble det i den tanzanianske avisen *Daily News* trykket artikler som hevdet at Kenyatta hadde mottatt store pengebeløp fra CIA.⁴⁰⁶ Den kalde krigen var i høyeste grad også blitt en faktor i Øst-Afrika.

I Kenya ble beskyldningene som sto å lese i det de omtalte som "...the government owned Tanzania mass media", møtt med sterk motkritikk. De anklaget Tanzania for å være del av et større spill der sosialistiske stater forsøkte å undergrave de kenyanske ledernes integritet, og korrupsjonsanklagene ble slynget rett tilbake: "Sometimes one wonders whether the political pundits in Tanzania know that we know they own properties in Kenya and have

⁴⁰⁰ NORAD, Boks 654, EAC 008.92. Rapporter o.l. *Brev fra den norske ambassaden i Dar es Salaam til UD 18. august 1976.*

⁴⁰¹ *Sunday News* (Tanzania), 25. juli, 1976.

⁴⁰² *Daily News* (Tanzania), 3. september, 1975

⁴⁰³ *Daily News* (Tanzania), 21. august, 1975.

⁴⁰⁴ *Daily News* (Tanzania), 13. august, 1975.

⁴⁰⁵ *Daily News* (Tanzania), 24. august, 1975.

⁴⁰⁶ NORAD, Boks 654, EAC 008.92. Rapporter o.l. *Brev fra ambassaden i Dar es Salaam til UD, 28. februar 1977.*

private bank accounts here.”⁴⁰⁷ Tanzania ble også beskyldt for å forsøke å oppløse EAC, noe som ikke ville ”...alleviate their shortages of meat, salt, sugar, basic foodstuffs or the degrading poverty which has resulted from their emulation of Chinese policies.”⁴⁰⁸ I den samme artikkelen slås det fast at ”We in Kenya refuse to be drawn into mud-slinging. We have our nation to build.”⁴⁰⁹

Disse forholdene gjorde at Dag Bryn ved ambassaden i Nairobi i en rapport til Direktoratet for utviklingshjelp datert 16. september 1975, konkluderte med at ”1) Relasjonene mellom Kenya og Tanzania er nå meget sure. 2) Det brenner et blått lys for Fellesskapets fremtid.”⁴¹⁰ Han la videre ikke skjul på at han mente det ville være beklagelig hvis samarbeidet brøt sammen:

Tanken bak Fellesskapet er forbilledlig for land i Afrika og andre steder når det gjelder å etablere en fornuftig og regional arbeidsdeling for å skape økonomisk vekst og stabilitet. Imidlertid har utviklingen innen Fellesskapet nå skapt så mange konflikter og en så hatefull og aggressiv stemning mellom de deltagende parter, at en skilsmisse kanskje vil være å foretrekke fremfor et fortsatt ulykkelig og stormfullt ekteskap.⁴¹¹

EAC oppløses

Som vi har sett var samarbeidet under hele 1970-tallet preget av en negativ tendens. Ved en sakte, men sikker nedbygging av samarbeidet kom landene til å ha stadig mindre å tjene på å opprettholde det, og stadig mindre å tape på å oppløse det. Samtidig er det viktig å understreke at det ikke kun var praktiske grunner til at samarbeidet ble opprettholdt. De ideologiske begrunnelsene for samarbeidet som hadde vært så fremtredende på 1960-tallet var fortsatt tilstede på 1970-tallet, men de kom sjeldnere og sjeldnere til syne. Likevel var det klart at ingen av landene ønsket å sitte med ansvaret for at samarbeidet gikk i oppløsning.

På våren 1977 ble det klart at samarbeidet slutten var nær. Grunnen til dette var at man ikke klarte å bli enige om et budsjett for EAC, hvilket førte til at EAC ikke fikk bevilget penger og dermed ikke hadde noen mulighet til å fortsette å operere. Dette talte sitt tydelige

⁴⁰⁷ *Daily Nation* (Kenya), September, 1975.

⁴⁰⁸ *Daily Nation* (Kenya), 6. september, 1975.

⁴⁰⁹ *Daily Nation* (Kenya), 6. september, 1975.

⁴¹⁰ NORAD, Boks 654, EAC 008.08. Årsmelding. *Notat fra Dag Bryn ved ambassaden i Nairobi til Direktoratet for Utviklingshjelp, 16. september 1975*, s. 3.

⁴¹¹ *Ibid.* s. 5.

språk, men det er likevel betegnende at ingen av landene ønsket å være først til å ta skrittet med å formelt trekke seg ut av samarbeidet og erklære avtalen for EAC ugyldig.⁴¹²

I slutten av juli dette året besluttet kenyanske myndigheter å kalle hjem alle kenyanere som arbeidet ved EACs hovedkvarter og alle andre EAC-institusjoner. Noen dager senere fulgte Uganda etter. Samarbeidet mellom de tre landene opphørte denne sommeren.

Avslutning

Amins kupp i Uganda kom til å markere starten på en lang tids krisetilstand i EAC og den generelle samhandelen mellom landene. Det gode forholdet som hadde eksistert mellom Tanzania og Uganda frem til da ble nå snudd og landene var på randen av krig. De personlige motsetningene mellom Nyerere og Amin gjorde samarbeidet gjennom EAC vanskelig. I og med at de tre statslederne ikke møttes like hyppig som tidligere, kom de til å ”gli mer og mer fra hverandre”. De personlige båndene mellom landenes ledere hadde vært viktige for å sikre et godt samarbeid. Samtidig viste det seg at de grepene som var tatt under Philip-kommisjonen for å rette opp i de skjeve økonomiske og industrielle forholdene, ikke fungerte som Tanzania hadde håpet. De gamle motsetningene kom således til å fortsette og tilta i styrke.

Det er naturligvis nærliggende å spørre seg hva som ville skjedd med samarbeidet dersom Amin ikke hadde gjennomført kupp i Uganda. I og med at det som til syvende og sist felte samarbeidet var det dårlige forholdet mellom Kenya og Tanzania, er det nærliggende å anta at samarbeidet ikke hadde overlevd selv uten kuppet i Uganda. Det dårlige forholdet mellom Kenya og Tanzania hadde sitt opphav i en utvikling som lå langt tilbake i tid. Dersom Obote hadde beholdt makten ville en hatt en situasjon der Uganda og Tanzania i større grad kunne stå sammen mot Kenya, men det spørs om dette ville vært nok til å hindre den utviklingen mot oppløsning som allerede var i gang.

⁴¹² NORAD, Boks 659, EAC, *Brev fra stedlig representant Eldfrid Bjordal til Direktoratet for utviklingshjelp 8. juli 1977.*

Avslutning

These studies of economic and political integration between African states have as much or more to say about the weakening of existing ties than about the coming together of those who were apart. Despite the speeches, the conferences, the resolutions, the quest for African unity seems to approach little nearer to its goal.⁴¹³

Denne oppgaven har fulgt samarbeidet mellom Kenya, Tanzania og Uganda. Fokuset har ligget på årene etter at landene ble selvstendige på begynnelsen av 1960-tallet. Samarbeidet kom i stand som følge av at alle de tre territoriene var under britisk styre i kolonitiden. Byggingen av den ugandiske jernbane, som skulle sikre Uganda enkel tilgang til havner i Kenya, markerte starten på samarbeidet. Under kolonitiden vokste samarbeidet i omfang fordi britene anså samarbeid som positivt for den fremtidige utviklingen i området, og som følge av at det oppsto stadig nye utfordringer som best kunne løses gjennom utvidet samarbeid.

I 1947 fikk samarbeidet for første gang en egen administrativ overbygning gjennom opprettelsen av East African High Commission og East African Legislative Assembly (EALA). På tidspunktet da forslaget til opprettelsen av EALA kom, hadde man i alle de tre territoriene fått inn de første afrikanske representantene i de territoriale Lovgivningsrådene. For grupperinger i den afrikanske befolkningen i området ble det derfor en viktig kampsak å sikre seg så mange representanter som mulig også i det territoriale Lovgivningsrådet. Mot dette sto først og fremst settlerne i Kenya, som ønsket å beholde så mye som mulig av makten for seg selv. Settlerne gikk seirende ut av den første runden, og fikk begrenset afrikanernes tilgang til EACLA i første omgang, men omstendighetene rundt opprettelsen av EACLA antydte at det lå endring luften.

Utover på 1950-tallet kom nasjonalistbevegelsene i de tre territoriene til å få en stadig sterkere posisjon og ved begynnelsen av 1960-tallet var det klart at de tre landene ville bli selvstendige i løpet av relativt kort tid. Et av spørsmålene landene måtte ta stilling til på denne tiden var hva som skulle skje med samarbeidet i fremtiden. Det var helt klart fra alle parter at de ønsket fortsatt samarbeid også etter selvstendighet, men det var ikke helt klart hvilken form

⁴¹³ Hazlewood i Hazlewood (red.), 1967, s. 3.

dette samarbeidet skulle ta. Da Tanganyika som det første av de tre landene vant sin selvstendighet i 1961 ble East African High Commission erstattet av East African Common Services Organization (EACSO). Det nye med EACSO var først og fremst at samarbeidet nå var blitt afrikanisert.

Det var et ønske blant mange i Øst-Afrika om et tettere samarbeid mellom landene. Da Kenya, som det siste av de tre landene, ble selvstendige i 1963 ble det derfor gjort et forsøk på å opprette en føderasjon. I juni dette året kom de tre statslederne med en erklæring der de proklamerte at de hadde som mål å føderere innen året var omme. Det viste seg imidlertid ganske tidlig at en slik utvikling ikke ville la seg gjennomføre på dette tidspunktet, og i mai 1964 ble føderasjonsforsøket oppgitt. Etter dette ble samarbeidet videreført innen rammen av EACSO.

I perioden 1964-1967 var samarbeidet preget av interne stridigheter. Disse hang i første rekke sammen med misnøye i Tanzania og Uganda med Kenyas industrielle og økonomiske dominans. Det ble gjort flere forsøk på å finne løsninger som kunne utjevne disse forskjellene. Det første forsøket var den såkalte Kampala-Mbale-avtalen som ble utformet i 1964-1965. Denne avtalen ble aldri ratifisert av Kenya i og med at bestemmelsene i den ville innebære store negative konsekvenser for landet. Da denne avtalen viste seg ikke å fungere ble det nedsatt en kommisjon under ledelse av den danske økonomen og tidligere ministeren Kjeld Philip i et forsøk på å finne løsninger som alle parter kunne godta. Philip-kommisjonens arbeid resulterte i overgangen fra East African Common Services Organization til East African Community (EAC) i 1967.

I de første årene etter opprettelsen av EAC hersket det en viss optimisme på samarbeidets vegne, selv om effektene av endringene ikke ville bli synlige før etter endel år. Optimisme ble derimot snudd til pessimisme idet Idi Amin gjennomførte statskupp i Uganda i 1971. Reaksjonene på Amins kupp var spesielt store i Tanzania, hvilket blant annet førte til at Tanzanias president Julius Nyerere nektet å møte Amin. Dette gjorde at EACs øverste organ, Rådet, ikke lenger møtte. Samarbeidet fortsatte likevel ved at saker som trengte avgjørelser i Rådet ble sendt til godkjenning hos hver av de tre statslederne separat, men det var klart at en slik løsning hadde negative konsekvenser for det videre samarbeidet. I 1977 ble East African Community oppløst.

Konklusjoner

Denne oppgaven har tatt utgangspunkt i en antakelse om at forholdene i Øst-Afrika ved overgangen til selvstendighet lå til rette for tettere integrasjon mellom de tre landene Kenya, Tanzania og Uganda. En slik antakelse finner støtte blant annet i integrasjonsteorien. Landenes tradisjon for samarbeid, det faktum at de allerede samarbeidet innen en rekke felter gjennom EACSO, og dermed hadde et godt utgangspunkt å bygge videre på, samt engasjementet for integrasjon blant landenes ledere, begrunnet en optimisme på samarbeidets vegne. Tettere samarbeid ble sett på som en løsning som ville gavne alle de tre landene økonomisk og politisk. På toppen av dette hersket en utbredt følelse av at grensene som skilte landene fra hverandre ikke hadde noen legitimitet, og at det derfor var mulig å se for seg andre politiske enheter enn de som var diktert av kolonimaktene da Afrika ble delt mellom dem på 1800-tallet. En uttalelse av Nyerere er betegnende: "What is Tanganyika after all – East Africa makes more sense."⁴¹⁴ Dette dannet bakteppet for føderasjonsforsøket i 1963-1964.

I føderalistisk integrasjonsteori er man opptatt av de politiske og konstitusjonelle sidene ved samarbeid mellom land. Hovedfokuset i føderalistisk integrasjonsteori ligger på fordelingen av makt mellom det sentrale, regionale, og det territorielle, nasjonale, nivå. I den føderalistiske integrasjonsteorien finner man en underliggende antakelse om at en føderasjon vil komme på plass nærmest automatisk når partene først har bestemt seg for å føderere. Heri ligger en forutsetning av at det vil skje en overføring av lojalitet fra nasjonalt til regionalt nivå. Med føderasjonserklæringen som kom i Øst-Afrika i juni 1963, så det ut til at partene hadde tatt avgjørelsen som forutsettes for å få på plass en føderasjon, men den videre utviklingen viste at det ikke var noen automatikk derfra og til den faktiske opprettelsen av en føderasjon.

En ideologisk drivkraft bak føderasjonsforsøket var panafrikanismen og da de tre statslederne 5. juni 1963 kom med føderasjonserklæringen, der de satte seg fore å føderere innen utgangen av året, var det mange som regnet med at dette ville la seg gjøre. Opprettelse av en føderasjon innebærer imidlertid et politisk sprang. I innledningen ble det fremsatt en hypotese om at de Øst-Afrikanske landene kanskje kunne ha forutsetninger for å ta et slikt sprang i og med at de ikke hadde en lang tradisjon som selvstendige nasjoner. Det viste seg imidlertid ganske raskt at det ikke skulle bli så enkelt. Landene hadde stått samlet i kampen

⁴¹⁴ East African Legislative Assembly, *Report of Select Committee on East African Federation*, EAC, Arusha, 1975.

for selvstendighet. Dette kan illustreres av at noe av det første Milton Obote gjorde da han hadde blitt Ugandas første president i 1962, var å reise til London for å øve press på britiske myndigheter for å fremskynde selvstendighet også for Kenya. Mulighetene for en føderasjon var noe også britene så svært positivt på, hvilket førte til at man i Øst-Afrika brukte dette som et argument for å fremskynde selvstendighet. Man hadde også vært klar over utfordringene som lå i at landene ble selvstendige hver på sin kant. Nyerere gikk så langt som å foreslå å utsette Tanganyikas selvstendighet slik at de tre landene kunne bli selvstendige som en enhet, men da det viste seg at dette ville bety lang venting, og da det fortsatt hersket en viss usikkerhet i de to andre territoriene i forhold til denne utviklingen, ble Tanganyika likevel selvstendig på egenhånd i 1961

Jeg har lagt stor vekt på betydningen av ulikhetene i den *politiske* bakgrunnen, særlig forholdene i Uganda, for å forklare at føderasjonsforsøket mislyktes. Måten britene administrerte Uganda på var i stor grad med på å opprettholde de tradisjonelle skillene mellom de forskjellige etniske gruppene i landet. På denne måten kom det gamle kongedømmet Buganda i kolonien Uganda til å ha en svært selvstendig stilling med indre selvstyre. Ved at de beholdt både sin tradisjonelle konge (*Kabakaen*) og sin egen nasjonalforsamling (*Lukiikoen*) utgjorde de noe av en stat i staten Uganda. Symbolverdien av dette var også stor, hvilket gjorde at befolkningen i Buganda følte tilhørighet først og fremst til kongedømmet og i mindre grad til Uganda. Den formen selvstendighetskampen fikk var også med på å gjøre det vanskelig å samle befolkningen. I Uganda hadde man intet opprør som Mau Mau i Kenya eller en fengslet nasjonalistleder, som Jomo Kenyatta. Her må en huske på at Milton Obote oppholdt seg store deler av 1950-tallet i Kenya. Riktignok ble kravet om Kabakaens retur noe hele den ugandiske befolkningen samlet seg bak, men da han ble fri, kom Buganda igjen til å trekke seg inn i seg selv og fokusere på sine egne saker og ikke på Uganda som helhet. Man hadde heller ikke en guvernør som Sir Edward Twining i Tanganyika som med sin hardnakkete motstand mot nasjonalistlederne ble stående som et levende symbol på fienden: kolonimakten.

Det var Uganda som skulle sette bremsene på først. For Milton Obote var det viktigste i den første tiden etter selvstendighet å holde nasjonen samlet. Buganda hadde ved flere anledninger gjort det klart at de ønsket å bryte ut av Uganda og bli en egen selvstendig stat, blant annet hadde de i 1960 ensidig erklært sin uavhengighet. For Obote var det derfor viktig å gjøre alt han kunne for å beholde Buganda som en del av Uganda. Ved å gå inn i en eventuell føderasjon ville Obote måtte overføre en del av makten til den føderale myndighet. Dette ville gjøre det enda vanskeligere for ham å påse at Buganda forble en del av Uganda.

Samtidig viste det seg at Buganda satte som kriterium for å godta en føderasjon at de skulle utgjøre en egen autonom enhet på linje med Kenya, Tanganyika og resten av Uganda.

Som nevnt over er noe av det som kreves ved opprettelsen av en føderasjon er en overføring av lojalitet fra nasjonalt til føderalt nivå. Dette viste seg å være noe spesielt i Øst-Afrika. Landene hadde riktignok ikke lange tradisjoner som selvstendige stater, men kolonistyre hadde skapt territorier og selvstendighetskampen hadde i stor grad territorialisert nasjonalismen. Men her var altså Buganda i en spesiell situasjon. De fleste som bodde i Buganda følte sterkest lojalitet til dette kongedømmet og ikke til staten Uganda. Altså fikk det betydning for hvor de skulle overføre lojaliteten til det føderale nivået *fra*. Dette hang igjen sammen med hvilken stilling Buganda skulle ha i en føderasjon, som diskutert over. Som vi så i innledningskapittelet er en stor svakhet ved føderalistisk integrasjonsteori nettopp at en ikke kan gi noen forklaring på hvordan en slik overføring av lojalitet skal foregå.

Ved siden av de politiske ulikhetene har denne oppgaven i stor grad handlet om de *økonomiske motsetningene* mellom landene. Ved overgangen til selvstendighet var Kenya, relativt sett, mye sterkere hva gjaldt industriell og økonomisk tyngde i forhold til de to andre landene. Forskjellene i økonomisk og industriell styrke var et resultat av geografiske ulikheter og utviklingen under kolonitiden. Utjevning av disse forskjellene hadde vært et tema allerede ved overgangen til East African Common Services Organization i 1961 på tampen av det britiske styret i området. Tanganyika hadde håpet at forskjellene skulle kunne jevnes ut innen rammen av en føderasjon, og hadde derfor lagt lokk på misnøyen med disse forskjellene for ikke å skade forhandlingsklimaet. Da det viste seg at forhandlingene om føderasjon i 1963-1964 ikke ville føre frem, var det ikke lenger noen grunn til å tie. Utover våren 1964 kom således også Tanganyika til å bli mer og mer klare på at de ikke var fornøyd med det eksisterende økonomiske forholdet mellom landene. Hele perioden fra føderasjonsforsøket ble oppgitt i 1964 til East African Community ble opprettet i 1967 kom derfor til å bli preget av forsøk på å finne løsninger på de praktiske problemene innen samarbeidet. For det første ønsket Tanganyika og Uganda å foreta grep som skulle føre til sterkere industrialisering her, slik at avstanden til Kenya ble mindre. Det ble også bestemt at de to minst utviklede landene kunne innføre toll på visse kenyanske varer, dersom det kunne hjelpe den hjemlige produksjonen. Dette var et klart tilbakeslag for fellesmarkedet som hadde operert fritt i lang tid. Men også innen en rekke av de andre felles institusjonene var det problemer. Et av de klareste uttrykkene for disse problemene kom i 1965 da det ble bestemt at de tre landene ikke lenger skulle ha felles valuta. Denne utviklingen var markert av en klar negativ tendens i samarbeidet

At landene klarte å komme seg over problemene de sto overfor på midten av 1960-tallet og fikk opprettet East African Community i 1967 må grad forklares blant annet av det *ideologiske* engasjementet blant de tre landenes politikere. De hadde stor sympati for ideen om samarbeid. Samtidig kunne de håpe at de grepene som ble tatt her ville føre til at de økonomiske forskjellene mellom dem jevnet seg ut.

I innledningsskapittelet så vi hvordan man ifølge neofunksjonalistisk integrasjonsteori kunne vente at ”spill-over”-effekter ville føre til en stadig og gradvis utvidelse av samarbeidet. Tanken var at samarbeidet innen ett område ville føre til at det oppsto behov for å løse stadig flere utfordringer som oppsto som følge av det eksisterende samarbeidet. Men utviklingen i Øst-Afrika fra midten av 1960-tallet har vist en motsatt tendens ved at stadig flere av de eksisterende felles institusjonene ble oppløst. Da East African Income Tax Department ble oppløst i 1974 ble det således slått fast av medlemmer av East African Legislative Assembly:

[East African Income Tax Department] has had its difficulties and shortcomings which are, in our humble opinion no worse than can be found in other Community Departments and the Corporations or even in Departments of the several governments. *Instead of removing these weaknesses and strengthening the Department East Africa is in the process of disintegrating it.*⁴¹⁵ (Min utheving.)

Denne utviklingen må forklares ved at idet det oppsto problemer innen felter av det eksisterende samarbeidet, var det ikke noen selvfølge at landene ville finne felles løsninger. Snarere sto de overfor et valg om enten å løse problemene i fellesskap, eller å ”fjerne” problemet ved å oppløse de institusjonene der problemene lå. ”Spill-over”-effektene forutsetter altså at det *reelle engasjementet* for samarbeid er relativt sterkt. I Øst-Afrika var ikke dette engasjementet på dette tidspunktet stort nok, hvilket førte til at en snarere så *negative ”spill-over”-effekter*.

Selv om det ideologiske engasjementet for samarbeid alltid ser ut til å ha vært sterkt, ble det reelle engasjementet svakere etter hvert. Nyerere forutså dette, og det var hovedargumentet for hvorfor han ønsket at landene skulle føderere *før* de ble selvstendige. Det var også hos Nyerere at denne tendensen var klarest. Da føderasjonsforsøket ble oppgitt i 1964 inntok han en mye mer pragmatisk holdning til samarbeidet, hvilket innebar at så lenge

⁴¹⁵ East African Legislative Assembly, *Report of Select Committee on East African Federation*, EAC, Arusha 1975, s. 8.

Øst-Afrika besto av tre separate stater, ville samarbeid være interessant først og fremst der det var til gagn for Tanzania. Denne pragmatiske holdningen ser vi var til stede også hos Obote i Uganda og for så vidt også i Kenya, selv om forholdene var noe annerledes her.

Den pragmatiske holdningen var preget av at landene i stor grad hadde et kortsiktig fokus også når det kom til samarbeidet. Man var klar over at et slikt samarbeid i første rekke ville gi avkastninger på lang sikt, men for de nylig uavhengige statene var det vanskelig å prioritere langsiktige mål. De politiske lederne var avhengige av å levere resultater. Som Hazlewood har påpekt: "Governments are particularly liable to ignore the benefits of union where major gains are to be reaped only in the longer run. And it is true that the short-term benefits of integration is likely to be small in relation to those which should accrue in the longer run."⁴¹⁶ Det var særlig innen fellesmarkedet at utfordringene lå. Mye av det som ble produsert i ett land ble også produsert i ett, eller begge, de to andre landene, de utfylte ikke hverandre, men konkurrerte. I en sånn situasjon var det klart at Kenya som det industrielt sterkeste av de tre landene, hadde en særlig fordel av å kunne selge sine varer fritt i hele Øst-Afrika. Forskjellene mellom landene så derfor bare ut til å øke. Dette er en generell tendens ved økonomisk integrasjon mellom land i det sørlige Afrika:

.... the structural characteristics of the Sub Saharan African economies, the pursuit of import-substitution policies, and the very uneven distribution of costs and benefits of integration arising from economic differences among the partner countries, have thus far prevented any meaningful trade integration in Sub Saharan Africa.⁴¹⁷

I situasjonen der hvert land fokuserte på utvikling, kom det også til å komme inn et element av konkurranse mellom de tre om økonomisk og industriell utvikling. Nasjonal prestisje ble på denne måten en utfordring for samarbeidet.

Utålmodigheten i Tanzania og Uganda i forhold til å jevne ut de eksisterende forskjellene i forhold til Kenya førte til at det ble gjort forsøk på en rekke endringer som ingen av landene var spesielt fornøyd med. Endringene en forsøkte seg på i Kampala-Mbale-avtalen i 1964-1965 slo feil først og fremst fordi det ville koste Kenya mye. Men det viste seg at opprettelsen av East African Community i 1967 ikke var en optimal løsning heller, da særlig Tanzania syntes utjevningen gikk for tregt. Det ble altså en ond sirkel der feilslåtte endringer i samarbeidet gjorde at engasjementet ble stadig mindre. Etter hvert som utålmodigheten hos de

⁴¹⁶ Hazlewood, 1967, s. 16.

⁴¹⁷ Faezeh Foroutan, "Regional integration in Sub-Saharan Africa: past experience and future prospects", i De Melo & Panagariya (red.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge, 1993, s. 239.

involverte ble stadig større, kom også de ideologiske forskjellene mellom Tanzania og Kenya til å fremheves fra begge hold hvilket førte til at forholdet mellom dem kjølnet ytterligere. I Tanzania var Nyerere i ferd med å bygge opp en sosialistisk stat, mens Kenya gikk mer i kapitalistisk retning. Det er likevel interessant å merke seg at de politiske forskjellene mellom landene ikke så ut til å være et tema på 1960-tallet. Det var først da problemene tiltok i styrke utover på 1970-tallet at ideologi kom til å skape en enda sterkere polarisering mellom landene.

På bakgrunn av disse strukturelt bestemte problemene er det nærliggende å tro at samarbeidet ville blitt oppløst også selv om Idi Amin ikke hadde kommet til makten i Uganda.

Etterskrift

I år 2000 ble East African Community gjenopprettet. Samtaler mellom landene kom i stand for første gang allerede i 1984, men det var først mot slutten av 1990-tallet at forhandlingene ble intensivert. Det nye EAC likner i omfang på det gamle, men det ser nå ut til at samarbeidsklimaet er bedre enn det var, særlig på 1970-tallet. Landene har en ambisjon om å føderere innen 2010, men som en ugandisk avis skrev på lederplass i "Us Eat (sic.) Africans must not allow our leaders to simply talk shop. If shoptalk was able to develop any continent, Africa would be leagues ahead. We must not be hostages of our much-haunted oral manner, talk, talk and more talk. We need to walk the talk."⁴¹⁸

⁴¹⁸ *The Monitor* (Kampala), 21.08.04, s. 1.

Kilder og litteratur

Utrykte kilder

NORADs arkiv:

Boks 654 EAC

Boks 655 EAC

Boks 656 EAC

Boks 657 EAC

Boks 658 EAC

Boks 659 EAC

Boks 660 EAC

Utenriksdepartementets arkiv:

Mappe 37.5/12, EACSO, 11/9-67

Mappe 37.5/12, EACSO Bd. II, 14/9-67 – 31/12-69

Mappe 37.5/12, EACSO, 1.1.70-

Mappe 34.4, Uganda-Norge: Politikk. Fra 1.1.70-31.12.79

Trykte kilder

East African Legislative Assembly, *Report of Select Committee on East African Federation*, EAC, Arusha, 1975.

The United Republic of Tanzania, *The People's plan for progress: A popular version of the Second Five Year Plan for Economic and Social Development 1969-1974*, Ministry of Economic Affairs and Development Planning, Dar es Salaam, Mai 1969.

The United Republic of Tanzania, *Tanzania Second Five-Year Plan for Economic and Social Development. 1st July, 1969-30th June, 1974. Volume I: General analysis*, Tanzania Government Printer, Dar es Salaam, 1969.

East African Common Services Organization, *Annual report of EACSO 1961*, Nairobi, 1962.

East African Common Services Organization, *Annual report of EACSO 1962*, Nairobi, 1963.

East African Common Services Organization, *The annual report of The East African Common Services Organization for 1965*, EACSO, Nairobi, 1966.

East African Common Services Organization, *The annual report of The East African Common Services Organization for 1966*, EACSO, Nairobi, 1967.

East African High Commission, *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates. 26th april, 1961*, Nairobi, 1961.

East African Common Services Organization, *Proceedings of the Central Legislative Assembly Debates, 23rd november, 1965*, Nairobi, 1966.

East African Community, *Annual Report of the East African Development Bank 1968*, EAC, Arusha, 1969.

Aviser

Daily Nation (Kenya)

Daily News (Tanzania)

Mombasa Times (Kenya)

Sunday News (Tanzania)

The East African (Kenya)

The Monitor (Uganda)

Uganda Argus (Uganda)

Litteratur

Ajala, Adekunle, *Pan-Africanism: Evolution, Progress and Prospects*, Andre Deutsch, London, 1974.

Andersen, Paul R., *Det østafrikanske fællesskab. En integrationsteoretisk analyse*, Aarhus, 1975.

Bach, Daniel C., *Regionalisation in Africa. Integration and Disintegration*, James Currey, Oxford, 1999.

- Brett, E. A., *Colonialism and Underdevelopment in East Africa*, NOK Publisher, Ltd, New York, 1973.
- Chilver, E. M. & A. Smith, (red.), *History of East Africa Vol. II*, Clarendon Press, Oxford, 1965.
- Chrysochou, Dimitris. M., *Theorizing European Integration*, London, 1999.
- Coleman, James S., *Nigeria. Background to Nationalism*, University of California Press, Berkeley, 1965.
- Coleman, James S. & C. G. Rosberg Jr, (red.), *Political Parties and National Integration in Tropical Africa*, University of California Press, Berkeley, 1970.
- Davidson, Basil, *The Black Man's Burden. Africa and the Curse of the Nation-state*, London, 1992.
- De Melo, J & A. Panagariya, *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, 1993.
- Fuglestad, Finn, *The Ambiguities of History*, Tid og Tanke no. 8, Unipub forlag, Oslo, 2005.
- Geertz, Clifford, *Old Societies and New States. The Quest for Modernity in Asia and Africa*, Collier- Macmillan Ltd., London, 1963.
- Geiss, Immanuel, *The Pan-African Movement*, Methuen & Co Ltd., London, 1974.
- Gerner, Kristian o.a., (red.), *Stat, nation, konflikt*, Bra Böcker, Höganäs, 1996.
- Gifford, P. & R. Louis, (red.), *The Transfer of Power in Africa. Decolonization 1940-1960*, Yale University Press, New Haven, 1982.
- Green, Reginald. H. & Anne Seidmann, *Unity or poverty*, Baltimore, 1968.
- Haas, Ernst B., *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, 1975.
- Hastings, Adrian, *The Construction of Nationhood. Ethnicity, Religion and Nationalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Hazlewood, Arthur (red.), *African Integration and Disintegration*, London, 1967.
- Hazlewood, Arthur, *Economic Integration. The East African Experience*, Heinemann, London, 1975.
- Hyden, Göran, *Tanzania – vision och verklighet*, Stockholm, 1969.
- Ibingira, Grace, *The Forging of an African Nation*, Uganda Publishing House, Kampala, 1973.
- Jørgensen, Jan J., *Uganda. A Modern History*, Croom Helm, London, 1981.

- Kabaka Mutesa II, *Desecration of my Kingdom*, London, 1967.
- Karugire, S. R., *A Political History of Uganda*, Nairobi, 1980.
- Kenyatta, Jomo, *Harambee! The Prime Minister of Kenya's speeches 1963-1964*, Oxford University Press, Nairobi, 1964.
- Kenyatta, Jomo, *Suffering without Bitterness*, East African Publishing House, Nairobi, 1968.
- Kisanga, Eliawony. J., *Industrial and Trade Cooperation in Eastern and Southern Africa*, Sydney, 1991.
- Kjeldstadli, Knut, *Fortida er ikke hva den en gang var*, Universitetsforlaget, Oslo, 1999.
- Krogdahl, Trygve, *Kenya, Tanzania og Uganda og det østafrikanske fellesskap*, Tiden norsk forlag, Oslo, 1976.
- Kyle, Keith, *The Politics of the Independence of Kenya*, Basingstoke, 1999.
- Leys, Colin & Peter Robson, (red.), *Federation in East Africa: Opportunities and Problems*, Oxford University Press, London, 1965.
- Listowel, Judith, *The Making of Tanganyika*, Chatto and Windus, London 1965.
- Low, D. A., *Buganda in Modern History*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1971.
- Low, D. A. & A. Smith, (red.), *History of East Africa vol III*, Clarendon Press, Oxford, 1976.
- Maddox, G. & T. K. Welliver, (red.), *Colonialism and nationalism in Africa, Vol 2 og Vol 4*, London 1993.
- Mazzeo, Domenico, *Foreign Assistance and the East African Common Services Organization during the 1960's*, Weltforum Verlag, München, 1975.
- Mboya, Tom, *Mitt frie Afrika*, Det norske samlaget, Oslo, 1964.
- Michelmann, Hans J. & Panayotis Soldatos,(red.), *European Integration. Theories and Approaches*, London, 1994.
- Mtei, Edwin I. M., *East African Monetary Cooperation and Prospects for the Future*, tilgjengelig på internett: [http://: www.bou.or.ug/spemub.pdf](http://www.bou.or.ug/spemub.pdf)
- Ndegwa, Philip, *The Common Market and Development in East Africa*, Nairobi, 1968.
- Nkrumah, Kwame, *Africa must Unite!*, Heinemann, London, 1963.
- Norbu, Dawa, *Culture and the Politics of Third World Nationalism*, London, 1992.
- Nye, Joseph S., *Pan-Africanism and East African Integration*, Cambridge Massachussetts, 1965.

- Nyerere, Julius, *Fattigdom og frigjering*, Det norske samlaget, Oslo, 1976.
- Nyerere, Julius, *Freedom and Socialism*, Oxford University Press, Dar es Salaam, 1968.
- Nyerere, Julius, *Freedom and Unity*, Oxford University Press, Dar es Salaam, 1967.
- Odinga, Oginga, *Not yet Uhuru*, Heinemann, London, 1968.
- Ogot, B. A. & W. R. Ochieng, *Decolonization & Independence in Kenya 1940-93*, James Currey, London, 1995.
- Parsons, Timothy H., *The 1964 Army Mutinies and the Making of Modern East Africa*, London, 2003.
- Philip, Kjeld, *Den Östafrikanska gemenskapen*, Nordiska Afrikainsitutets skriftserie nr. 12, Stockholm, 1969.
- Pratt, Cranford, *The Critical Phase in Tanzania 1945-1968*, Cambridge University Press, London, 1978.
- Robson, Peter, *Economic Integration in Africa*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1968.
- Rosamund, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2000.
- Rupesinghe, Kumar (red.), *Conflict Resolution in Uganda*, James Currey, London, 1989.
- Rothchild, Donald (red.), *Politics of Integration: An East African Documentary*, East African Publishing House, Nairobi, 1968.
- Simensen, Jarle, *Afrikas historie*, Cappelen Akademiske Forlag, 3. Utgave, Oslo, 1997.
- Simensen, Jarle, *Norge møter den 3. verden. Norsk utviklingshjelps historie, Bd. I*, Oslo, 2003.
- Tostensen, Arne, *Supporting East African Integration*, CMI, Bergen, 2001.
- Yeros, Paris (red.), *Ethnicity and Nationalism in Africa: Constructivist Reflections and Contemporary Debate*, Basingstoke, 1999.