

Dette er ikke en brønd

*Om planlægning og
uforudsigelighed i
udviklingsbistanden*

D E N N Y V E R D E N
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Vand, 'bikas' og modernitet

Virkningerne af et finskstøttet vandforsyningsprojekt i Nepal

Vandforsyning er blevet et vigtigt interventionsområde for staten i udviklingslande. 'Sikker' vandforsyning har erstattet 'rørlagt' vandforsyning som begrundelse for interventioner, og overvejelser om et utilstrækkeligt serviceniveau og en utilstrækkelig dækningsgrad for serviceydelser er kommet i forgrunden. Dette rationale er blevet så centralt for de organer, der er involveret i vand- og sanitetsforsyningen, at det er blevet en selvindlysende og almengyldig sandhed.

Det er kun tilladeligt at diskutere inden for rammerne af denne konventionelle visdom. Således kan institutionelle måder og ressourcemobiliseringsstrategier, der søger at udvide serviceydernes dækningsgrad og forbedre serviceniveauet, diskuteres. Med hensyn til egentlige institutionelle aftaler er debatten blandt vandforsyningsorganer centreret omkring den rolle, som linieministerier, lokalt valgte ledelsesorganer og NGOer spiller for leveringen af service, og disse organers arbejdsmæssige aftaler med vandbrugersammenslutninger. Hvad angår ressourcemobiliseringsstrategien drejer debatten sig om de forskellige kombinationer af ekstern finansiering (regering og donorer) og lokal finansiering (valgte organer og brugere), typen af midler som skal findes (materialer, arbejdskraft og kontanter), og hvordan midlerne skal mobiliseres.

Det finske bistandsfinansierede Rural Water Supply and Sanitation Project (RWSSP) er et af de store projekter i vandforsynings- og sanitetssektoren i Nepal. Ved at støtte et bestemt institutionelt arrangement og anvende en specifik ressourcemobiliseringsstrategi deltager det finskstøttede vandprojekt i denne dominerende diskurs. RWSSP bruges i denne artikel som et eksempel for at forsøge at dekonstruere den officielle diskurs om vandforsyning og sanitet. Før selve projektet studeres, introduceres den litteratur og de ideer, som har styret denne undersøgelse.

Udvikling som diskurs: begreber og metodiske spørgsmål

Normalt betyder udtrykket diskurs passager af sammenhængende skrevet eller talt tekst. Den måde udtrykket anvendes på i denne ar-

tikel, er imidlertid bredere og refererer til både sprog og praksis – dets brug er taget fra Foucaults fortolkning af udtrykket og handler derfor om produktion af viden gennem sproget (Hall et al. 1992). Eftersom al social praksis er ensbetydende med mening, og meninger former og har indflydelse på det vi gør, har al praksis diskursive aspekter. Således refererer udtrykket diskurs, som det bruges i denne artikel, til både sprog og social praksis. Diskurs har ydermere tætte relationer til viden og magt. Med udgangspunkt i Foucaults ideer om diskurs og forholdet mellem viden og magt er der i det seneste tiår opstået en genre af litteratur inden for sociologi og antropologi, der tager udgangspunkt i studiet af det ‘apparat der udvikler’, snarere end det ‘folk der udvikles’.

Et pionerarbejde i denne henseende er James Fergusons *The Anti-Politics Machine* (1994), som analyserer anvendelsen af ‘udviklings’-apparatet i Lesotho og viser, hvordan den dominerende ‘udviklings’-problematik faktisk arbejder i praksis, og hvilke effekter det får. James Ferguson viser, hvordan ‘udviklings’-institutioner opbygger deres egen form for diskurs, som har en tilbøjelighed til at afvige fra akademiske diskurser. Han viser, hvordan denne diskurs på en og samme tid konstruerer Lesotho som et specielt vidensobjekt og skaber en struktur af viden om dette objekt. Han diskuterer, hvordan interventioner derefter organiseres på grundlag af denne vidensstruktur, som – skønt de ‘mislykkes’ på deres egne betingelser – dog har regulære effekter.

Til forskel fra Ferguson undersøger Norman Long anvendelsen af udvikling på det lokale niveau. Han søger gennem en aktørorienteret tilgang at forstå, hvad der sker, når udvikling igangsættes på dette niveau. Begrebet aktør er her en social konstruktion, hvorfor forestillingen om handling opfattes kulturelt forskelligt. Det påvirker både styringen af interpersonelle relationer og de typer af kontrol, som aktører kan gøre brug af over for hinanden. Long hævder, at når aktørstrategier griber ind i individuelle og kollektive projekter, opbygges sociale former og forpligtelser, som udformer fremtidige muligheder for handling. Snarere end at se på interventioner som iværksættelsen af en plan, bør man derfor se på dem som en igangværende transformationsproces, hvori der er forskellige aktørinteresser og kampe. Slutteligt er en integreret del af denne type tilgang en forståelse af de processer, hvorved viden forhandles og skabes gennem forskellige typer af sociale interaktioner, samt en forståelse af de magtdynamikker som er involveret i denne proces (Long & Long 1992).

De fleste sociologer og antropologer, som har beskæftiget sig med udvikling i Nepal, har søgt at fremme udviklingsprocessen ved at forsøge at få en bedre forståelse af kompleksiteten og diversiteten i de lokale sammenhænge. Medens det meste af denne genre er rettet mod planlæggerne af udvikling, søger Stacy Leigh Piggs arbejde at træde helt ud

af denne udviklingsmodel og i stedet fokusere på, hvordan lokal viden og praksis repræsenteres i udviklingsdiskursen. Pigg (1993) bemærker, at de spørgsmål, som er blevet stillet om udviklingens rolle i Nepal, er blevet begrænset af statens udviklingsretorik. De betingelser, hvorpå det etablerede udviklingssystem retfærdiggør sig selv, har defineret debatten. Statens diskurs om udvikling har kun gjort to positioner mulige – man kan enten være for udvikling eller imod. Det, som almindeligvis har manglet i denne polemik om forandring, er en kompleks historisk forståelse af de mange niveauer, hvorpå udviklingsaktiviteter påvirker et samfund. Debatten vedrørende udvikling i Nepal har i vid udstrækning handlet om en ramme, som adskiller udviklingen fra det samfund, som denne proces formodes at operere i. Analysen af de måder, hvorpå selve udviklingsaktiviteterne former det nepalesiske samfund som helhed, er som oftest blevet glemt. For at forstå udvikling som en diskursiv praksis, efterlyser Pigg en social analyse af udvikling.

Et af eksemplerne på en social analyse af udvikling er udtrykket 'bikas', og hvad det er kommet til at betyde for de lokale mennesker. 'Bikas' betyder på nepalesisk – hvis man skal være tro mod udtrykkets sanskritrødder – vækst, udvikling, svarende til det engelske udtryk 'development'. I dagligsprog betyder 'bikas' imidlertid ting, især varer, som kommer udefra. Det er betegnende, at det er den ikke-lokale oprindelse af disse ting, som gør dem til 'bikas'. Den udbredte opfattelse af at 'bikas' er noget, der befinder sig uden for de nepalesiske landsbyer, forstærkes af den simple kendsgerning, at udefrakommende organisationer, for eksempel regeringen, leverer programmer og goder, som de kalder 'bikas'. Den måde, 'bikas' bliver opfattet på af nepalesiske landsbyboere, er således ikke et produkt af misinformation, uvidenhed eller mangel på politisk bevidsthed. Tværtimod er betydningen af 'bikas' for nepaleserne fast forankret i sociale erfaringer, i det som 'bikas' har været og har gjort i det nepalesiske samfund.

Pigg hævder derudover, at udviklingssproget danner nye kategorier, hvori eksisterende sociale forskelle forstås. Det skaber en ideologisk fremstilling af samfundet via en implicit skala for social fremgang. 'Bikas' tilbyder en stærk social ideologi, fordi begrebets betingelser er overbevisende i den nepalesiske sammenhæng. Det stemmer overens med en underforstået social viden, som forstærkes i dagligdagen. Fornemmelsen af, at nogle mennesker i sig selv er mere 'udviklede' end andre, finder genklang i hinduismens begreber om nogle kasters overlegenhed. Klasseforskellenes etiketter stemmer også overens med billedet af, hvad der karakteriserer 'udvikling'. 'Udvikling' intensiverer således de sociale forskelle i Nepal yderligere.

Med udgangspunkt i Fergusons beskrivelse af udviklingsdiskursen i Lesotho ser denne artikel på, hvordan den finske bistandsdiskurs opbygger vandsektoren i Nepal, så den bliver kandidat til en apolitisk,

teknisk 'udviklings'-intervention. Samtidig med at jeg deler Fergusons bekymringer, når det drejer sig om diskurs og repræsentation, så omfatter min forskning derudover en undersøgelse af agenter (på det lokale, nationale og globale niveau samt de interesser, som animerer til processerne) og traditioner i forhold til vand – både de mundtlige og skrevne. Begrebet ekstern udviklingsintervention forstået som en igangværende socialt konstrueret og forhandlet proces, som foreslået af Long, bringer forholdet mellem politik, implementering og resultater i det finskstøttede RWSSP helt frem i forreste række – ikke som noget der antages, men som noget der undersøges. Forholdet mellem 'bikas' og andre markører for sociale forskelle – etnicitet, kaste og klasse – er et emne, som fortjener en nærmere undersøgelse. I omdefineringen af, hvad udviklingsapparatet betyder, tillægger Pigg daglige samtaler med de lokale og tekstanalyser af planlægningsdokumenter og uddannelsesmateriale højeste prioritet. Der er dog også behov for at fokusere på de faktiske observationer, som gøres af de lokale beboeres specifikke praksis. Og medens Pigg ikke ser på de faktiske processer i noget specifikt udviklingsprogram, så fokuserer min forskning netop på sådanne processer.

Det finskstøttede Rural Water Supply and Sanitation Project

Første fase af det finskstøttede RWSSP blev sat i gang i januar 1990 og varede til februar 1996. Projektet dækkede de seks distrikter i Lumbini Zone i det vestlige Nepal. Projektets fremmeste målsætning var at levere og fremme en sikker og bæredygtig vandforsyning og bedre hygiejnefaciliteter, i overensstemmelse med de nationale retningslinier, til 100.000 indbyggere i Lumbini Zone. Et andet mål var at udvikle den institutionelle og lokale kapacitet til at betjene, lede, udvide, opgradere og vedligeholde vandforsyningen og sanitetssystemerne i projektområdet. Ministry of Housing and Physical Planning var det udførende organ, medens Department of Water Supply and Sanitation var ansvarlig for implementeringen på vegne af den kongelige nepalesiske regering. Anden fase af vandprojektet, som løb mellem marts 1996 og september 1999, dækkede de samme seks distrikter.

Der er adskillige forskelle mellem første og anden fase af RWSSP, for eksempel etableringen af vandforsynings- og sanitetsfonde i distrikterne til kanalisering af midler gennem vandbrugerkomiteernes konti, samt størrelsen og sammensætningen af budgettet og involveringen af støtteorganisationer. Partnerskiftet fra Ministry for Housing and Physical Planning til Ministry for Local Development er afgørende for, at den anden fase er væsensforskellig fra den første fase. Derudover blev et nyt hold af partnere identificeret, idet fokus i anden fase af RWSSP blev drejet over på decentralisering, privatsektormobilisering og 'empowerment' (Placentre 1997; Placentre 2000).

Resultater af anden fase af RWSSP ifølge projektrapporterne

Projektets afslutningsrapport opregner resultaterne af den anden fase af RWSSP som følger: District Water Supply and Sanitation Funds var etableret i alle de seks distrikter og Finlands og Nepals regeringer havde bidraget ligeligt til formålet. Med midler fra disse fonde blev der bygget vandforsyningsystemer til 102.181 mennesker. 68 systemer med gravitetstilførsel var etableret til at forsyne 39.018 personer, medens 27 rørbrønde og skaktbrønde blev fuldført til at forsyne 50.200 personer. 18 regnvandsopsamlingsystemer blev ligeledes bygget til at forsyne 12.963 mennesker. 18.238 mennesker fik sanitetsfaciliteter og mere end 20 kursusdage blev leveret i gennemsnit til centrale ansatte i NGOerne for at mobilisere og styrke støtteorganisationerne. 66 støtteorganisationer havde arbejdet med projektet og projektet uddannede 150 vandforsynings- og sanitetsteknikere og 168 lokale latrinbyggere. 46 arbejdsformænd modtog også træning i besigtigelse og design. 24 dages praktisk træning for rørbrønds- 'mistries' [sjakbajser] var også blevet organiseret, hvor 37 lokale 'mistries' var blevet uddannet, og et studie vedrørende kønsroller, der mandede ud i en plan for at integrere kønnene, var blevet gennemført i januar 1997.

Fra en listning af effekter til en forståelse af virkning

Den ovennævnte beretning viser et meget positivt resultat af projektet i det udpegede geografiske område, men det har intet med virkningerne at gøre. Nogle donorrekvirerede evalueringsstudier behandler fejlagtigt sådanne projektresultater, som om de er synonyme med virkningerne.¹ Dette afsnit søger at pege på virkningerne af projektet ved at inddrage både de tilsigtede og utilsigtede konsekvenser af projektet på såvel lokalt som nationalt plan. Det søger at vurdere virkningen på det lokale niveau ved at fokusere på det, som skete i løbet af projektimplementeringen, og efterfølgende på to lokaliteter – den ene i bjergene og den anden i Tarai (dvs. i lavlandet).

Medens lokaliteten i bjergene, kaldet Jhirbhanjyang, hovedsageligt bebos af bjerg-brahminere, er det mest muslimere, som lever på lokaliteten i Tarai. De to lokaliteter udgjorde ikke kun to forskellige geografiske regioner, de to befolkningsgrupper adskilte sig også med hensyn til etnicitet, sprog og religion. Den teknologi, som projektinterventionen anvendte, var også forskellig, med gravitetssystemer som det almindelige i bjergene og rørbrønde som den praksis, der blev anvendt i Tarai. Størstedelen af feltarbejdet blev foretaget inden for 15 måneder mellem januar 1998 og marts 1999.

Virkninger i bjergene: vandrettighederne udfordres og stratificeringen understreges

Medens projektet betragtede implementeringen som en mulighed for de lokale for at få adgang til en hidtil uopnåelig vandforsyning og sanitet, anså de lokale, som almindeligvis allerede inden projektets begyndelse havde en eller anden form for adgang til vandforsyning, støtte udefra som en åbning for sociale muligheder og dermed en forbedring af deres position i forhold til andre befolkningsgrupper.

De officielle dokumenter skaber det indtryk, at folk fra en bestemt lokalitet ikke har haft adgang til vand til husholdningen. Interventionen legitimeres med neutrale parametre, som værdsætter 'sikkert' vand og sanitet, og giver indtryk af, at den foreslåede kilde til vandforsyningen er en i almindelighed uberørt bjergkilde, hvis vand blot går til spille. Kendsgerningen er, at også forud for projektet havde folk adgang til vandforsyning, skønt det varierede efter årstiden. Folk søgte eksternt assistance for at sikre et mere stabilt kvantum vand gennem haner, der er placeret tæt på deres huse, fordi dette medfører mindre slidsomt arbejde for kvinderne, som skal bære vandet. Skønt projektet lagde vægt på sanitet, blev dette af de lokale beboere ikke opfattet som et problem, fordi sanitet, til forskel fra vandforsyning, ikke blev direkte forbundet med slidsomt arbejde.²

Det, der er tydeligt i den måde hvormed projektdokumenterne fortæller den lokale historie, er at de har en kort tidshorizont og rekonstruerer fortidens begivenheder med det formål at legitimere den foreslåede intervention. Det kan ses ud af projektdokumenternes fremstilling af Shirunga, den foreslåede vandkilde, som en uberørt bjergkilde, hvis vand gik til spille, og beboerne i Jhibhanjyang som nogle, der virkelig har behov for det vand. Realiteten var, at Shirunga ikke var den eneste vandkilde i området, og at der også var stridigheder vedrørende vandrettigheder. Det var det lokale Magar-samfund, som var de første i historisk tid til at bruge vandet fra Shirunga til deres husholdningsbehov, medens den overvejende brahmin-befolkning i Jhibhanjyang er senere tilflyttere, som forsøgte at kræve deres rettigheder til systemet. Den korte historiske horisont i projektdokumentet legitimerer én lokal version af historien i forhold til andre. Den historiske version, som til slut blev legitimeret, var den som gjorde den forestående intervention mulig. Ved at vælge én version af historien frem for en anden, legitimerede projektet faktisk de krav som beboerne i Jhibhanjyang stillede, i forhold til kravene fra beboerne i Shirunga landsby, hvad angår retten til at bruge vandet fra Shirunga.

Medens projektet giver indtryk af, at implementeringen gør det muligt for de lokale at få adgang til vandforsyning og sanitet, ser de lokale projektet som en måde at få åbnet op for sociale muligheder. Havde det ikke været for projektet, er det tvivlsomt om folk i en specifik lokalitet ville have været i stand til at hævde deres ret til vand over for beboerne i en anden

lokalitet længere oppe ad floden. Projektet gav folk i det lokale samfund mulighed for at konsolidere deres krav om rettigheder til vand og sikre sig yderligere adgang til vandet.

Vandforsyningssystemet gav beboerne i landsbyen Jhirbhanjyang mulighed for at få adgang til 'bikas'. Der blev åbnet op for sociale muligheder for dem selv, men samtidig blev disse lukket for andre. Jhirbhanjyangs overvejende brahminske beboere vristede ikke blot vandet i Shirunga fra Magar-beboerne i Shirunga landsby, de holdt også krav fra dalitterne [laveste kaste] i Tallo Tole om adgang til dette vand på afstand. Udelukkelsen af folk i Tallo Tole fra vandforsyningssystemet viser, at 'bikas' falder sammen med den eksisterende rituelle, sociale og økonomiske stratificering. Som en konsekvens af projektinterventionen er folk i Tallo Tole ikke blot forblevet langt nede i kastehierarkiet og fattige materielt set, de har nu færre 'bikas' sammenlignet med den høje brahminkaste, der er relativt rige og nu mere 'bikasit' [udviklede]. 'Bikas' er således blevet endnu et kriterium i en social stratificering – en som i stigende grad passer ind i de eksisterende kaste- og klasseforskelle. Ved at lægge vægt på vandbrugerkomiteer som forum for opsynet med implementeringsprocessen forekommer projektet at bevirke, at der opstår et nyt lederskab i landområderne. Brugerkomiteerne forudsætter en god del uddannelse blandt komiteens ledende medlemmer, fordi møder i sådanne komiteer er struktureret med dagsorden, beslutninger og underskrifter. De der får lederstillinger, er dem der fra tidligere erfaringer er vant til de aktiviteter, som brugerkomiteearbejdet indebærer, dvs. de der får lederstillinger, er dem som har gymnasie- eller universitetsuddannelse og kender til politisk arbejde fra deltagelse i studenterpolitik eller lærerforeninger. De har en idé om, hvordan livet er uden for landsbyen, og er i stand til at forhandle med distriktsebedsmænd og andre, som kommer til landsbyen udefra. Disse erfaringer har gjort, at de kan udtrykke sig mundtligt og skriftligt i 'bikas'-sproget. De kommer almindeligvis fra rige familier og har tiden til at udføre 'samfunds'-aktiviteter, fordi de ikke er bundet af for mange huslige pligter. Den type aktiviteter, som forventes af disse personer, er også ensbetydende med, at kvinder i almindelighed ikke ansøger om disse lederstillinger.

Virksomheder i Tarai: ændrede ejendomsrelationer

Projektet søgte at støtte vandforsynings- og sanitetsaktiviteter: I Jhirbhanjyang i bjergene blev det gjort med et gravitetssystem, medens det i Purushottampur landsby i Tarai skete med rørbrønde. Valget af teknologi og forskellen i mængden af tilgængeligt vand førte dels til en forskel i udformningen af projektaktiviteterne dels til forskellige virkninger. I bjergene førte det til, at en gruppe af mennesker konsoliderede deres ret til vandet på bekostning af andre. I Tarai var der rigeligt med grundvand. Således bestod udfordringen i at finde tilstrækkelig

plads i de tætbebyggede landsbyer til at installere rørbrønde samt at få de nødvendige økonomiske og arbejdsmæssige bidrag til at installere rørbrøndene. Disse vanskeligheder resulterede i, at fælles rørbrønde i praksis blev til private brønde, således at virkningen af projektet, som hævdede at støtte vandforsynings- og sanitetsaktiviteter, førte til forskellige lokale sociale processer.

I Tarai, hvor der fandtes andre vandkilder, inden de nye rørbrønde blev installeret, førte aktiviteterne ikke til, at de gamle kilder blev udskiftet. De nye fælles brønde blev nærmere brugt sideløbende med de ældre private rørbrønde og borer, omend til mere specialiserede formål. De blev et element mere i den brede vifte af forskellige vandkilder, som man fortsat holder fast i som en forsikring mod hårde tider.

I Tarai begrundede projektet sin intervention med at lægge vægt på sanitet. De lokales forståelse af, hvad 'sanitet' er, adskilte sig imidlertid fra projektets forståelse. 'Sikkert' vand, som projektet hævdede at levere, blev mere forstået som vandets fordøjelsesmæssige egenskaber og havde mindre at gøre med dets sanitets- eller sundhedsmæssige egenskaber. En af grundene til, at det blev populært at bruge vandet fra de nyinstallerede rørbrønde, var at det førte til besparelser i tid og brændsel, hvilket igen viser, hvor vigtigt spørgsmålet om slidsomt arbejde er i den overordnede beslutningstagning. Og skønt projektinterventionen i vid udstrækning var blevet legitimeret ved at slå på sanitet, så blev sanitet i løbet af implementeringen til en perifer sag.

I en situation, hvor det at skaffe vand ikke var noget problem, så de lokale projektet som en åbning af nye sociale rum. Det gav muligheder for nogle, som tidligere var imod kommuneformanden, for at indtage lederposter og derved udfordre dennes greb. Da en af de faktorer, som i stadig stigende grad bestemmer ens politiske legitimitet, er ens evne til at levere 'bikas' til almindelige mænd og kvinder, og i betragtning af at fora som for eksempel vandbrugerkomiteerne mere opfattes som et middel til at skaffe 'udviklings'-ydelser end som demokratiske beslutningsenheder, åbner en lederpost her adskillige politiske muligheder. Disse fora, som i princippet formodes ikke at være politiske, bliver nye og magtfulde arenaer til konsolidering af ens politiske greb.

De to eksempler fra Jhirbhanjyang og Tarai viser, i hvilket omfang de lokale har vendt 'bikas'-ideologien indad. Medens det i det første tilfælde kom til udtryk i form af at karakterisere deres egen landsby som et sted med få 'bikas' i modsætning til andre steder i distriktet, som har flere, kom det i det andet tilfælde til udtryk ved en ærbødighed over for det 'bikas'-sprog som anvendes af NGOen. Begge eksempler viser, i hvilken grad fora som vandbrugerkomiteer bliver nye arenaer, hvor man kan måle sit politiske greb.

Projektoimplementeringen var gået relativt glat i Tarai sammenlignet med i Jhirbhanjyang. Det skyldtes de fysiske muligheder og arten af den teknologiske intervention. Vand var der rigeligt af i Tarai, og det kunne let hentes gennem en simpel teknologi med håndpumper. Derimod var der knaphed på vand i bjergene, og den teknologi, der blev anvendt til at hente vandet med gravitetstilførsel, var også mere kompleks. Det at vandet var knapt i bjergene betød ydermere, at ethvert forsøg fra én befolkningsgruppe på at tilegne sig vandet nødvendigvis ville blive modarbejdet af en anden gruppe. Det var bestemt ikke tilfældet i Tarai. Skønt projektinterventionen havde ført til lignende lokale sociale processer – at bruge et eksternt finansieret projekt til at åbne sociale rum – så var implementeringen i Tarai i det store og hele gået meget glat sammenlignet med forløbet i bjergene.

Problemets formulering og hensigtsmæssighed for statsstrukturer og bistandsorganer

Det fælles problem for en bæredygtig vandforsyning og sanitet i landområderne i Nepal er blevet defineret som en 'utilstrækkelig dækningsgrad og et lavt serviceniveau'. Som diskuteret i begyndelsen af denne artikel, er det denne type rationaler, som udgør den dominerende diskurs. Det bør derfor ikke komme som nogen overraskelse, at det finskstøttede projekt tilslutter sig denne definition. Medens RWSSP-dokumenterne anerkender, at problemet er lav dækningsgrad og utilstrækkelige serviceniveauer, så gør de dog derudover opmærksom på, at de specifikke problemer i bjergene og i Tarai er forskellige. Det hævdes, at medens adgangen til vand er det største problem i bjergene, så er det kvaliteten mere end adgangen, som er problemet i Tarai.

Ved at formulere problemet for en bæredygtig vandforsyning og sanitet i landområderne i Nepal som karakteriseret af 'utilstrækkelig dækningsgrad og lavt serviceniveau' skjuler RWSSP lige så meget, som det afdækker. Det som den kortfattede erklæring afdækker, er hvordan de, der implementerer programmerne, retfærdiggør interventionen. Denne formulering af problemet har gjort det muligt at foretage en udvidelse af dækningsgraden og forbedre vand- og sanitetsserviceniveauet. Hvad den skjuler, er begrundelsen fra de påtænkte brugere af vand- og sanitetssystemerne for behovet for en eksternt intervention, og hvordan retfærdiggørelserne varierer fra én region til en anden. Retfærdiggørelser og begrundelser fra dem, der gennemfører interventionen, overlapper måske opfattelsen hos de påtænkte brugere, men de er ikke de samme.

Selv om de organer, som er involveret i at skaffe vandforsyning og sanitetsservice, måske kan forklare behovet for interventionen med 'utilstrækkelig dækningsgrad og lavt serviceniveau', så handler problemet i bjergene først og fremmest om adgang. Skønt bjergsamfundet havde adgang til kilder,

var modtagerne stadig ivrige efter at få et rørsystem, fordi vandhaner fra det foreslåede system ville blive anbragt tættere på deres hjem. Bortset fra en kvantumæssigt mere sikker forsyning både med hensyn til daglig adgang og tilgængelighed året rundt betød placeringen af vandhanerne tættere på hjemmet (sammenlignet med kilderne) et mindre slidsomt arbejde for dem, som skulle bære vandet. Spørgsmålet om adgang blev således sat i forhold til slidsomt arbejde og udgjorde den primære grund for de lokale til at være interesseret i systemet.

I Tarai var vandforsyningen til huslige formål ikke et problem for de lokale beboere – der var mange rørpumper og skaktbrønde i området. Der var heller ikke problemer med daglig adgang og tilgængelighed året rundt som i bjergene. Projektdokumenterne siger, at problemet i Tarai handler om kvalitet. De lokale havde imidlertid ikke bedt om ekstern assistance, fordi kvaliteten på vandet fra rørpumperne var dårlig. Den påståede dårlige vandkvalitet var nærmere det rationale, som gjorde den eksterne intervention mulig. NGOens serviceydelser blev brugt til at overbevise de lokale beboere om behovet for at acceptere en ekstern intervention.

Formuleringen af problemet som 'utilstrækkelig dækningsgrad og lav service' har gjort det muligt for statsstrukturer og bistandsorganer at fortsætte udvidelsen af vandforsyningens dækningsgrad og det sanitære serviceniveau. Den almindelige bekymring for sikkert vand som en kernekomponent i de basale behov og statens rolle i en sikring af vigtige serviceydelser med henblik på dets borgeres velfærd blev af staten fortolket som noget, der medførte en udvidelse af dækningsgraden af rørforde-
lingsnetværket. Leveringen af vandet gennem rør blev en hydrologisk og dermed ingeniørøvelse, og sundhed og hygiejne blev perifere. Spørgsmålet om at levere sikkert vand til folk blev derefter udtænkt i rent teknologiske baner. Civilingeniører blev de ledende for at sikre, at røretværket blev udvidet til hele landet, og det organ som skulle levere en sådan service blev det tekniske Department of Water Supply and Sanitation. Problemformuleringen om at udvide den rørlagte dækning førte efterfølgende til en professionalisering af viden og institutionalisering af praksis med en bestemt kurs i Nepal.

Med andre ord blev vandforsyning og sanitet et anskaffelsesproblem for den nepalesiske stat. Det blev et anskaffelsesproblem i begge betydninger af ordet – bogstaveligt og billedligt. Medens det at få vand gennem rør virkelig medførte betydelige vanskeligheder, så blev vandprojektet viklet ind i levering af rør, cement og andet udstyr og de kommissioner, som er uløseligt forbundet hermed.

Formuleringen af problemet i rent tekniske termer var en fordel for et isenkramorienteret kontor. Formuleringen af problemet ad disse baner var hensigtsmæssig for det overbemandede og underbetalte bureaukrati,

hvor hovedkilden til ekstraindkomster var kommission i forbindelse med anskaffelser. Formuleringen af spørgsmålet som noget, der har med anskaffelser at gøre, betød flere investeringer i udstyr, som igen betød flere leveringer af rør, cement, stænger, udstyr og transportrelaterede omkostninger, som igen betød mere kommission og dermed større indtægter for medarbejderne. Denne uoplyste præmis blev vigtig i kontorets plan for en yderligere udvidelse af vandforsyningen og den sanitære dækningsgrad i fremtiden, skønt dets rolle i sektoren i stigende grad blev kritiseret af andre spillere i området.

Vand, diskursens globalisering og modernitet

Værdier, præferencer og måder at have med vand at gøre, som de formuleres i Vesten, formidles af udviklingsbistand og arbejder sig ud gennem udviklingsapparater, påvirker den officielle vandpolitik i Nepal, og ender med at påvirke de lokale værdier, præferencer og måder at bruge vand på gennem specifikke interventioner. Diskursen om vand er blevet globaliseret på den måde, at spørgsmål omkring vand – som formuleret i internationale fora – først finder vej ind i udtalelser og hensigtserklæringer på statsniveau og derefter siver ned til regionerne inden for staten, hvor de former den lokale viden og tanker om, hvordan man arbejder med vand. Det betyder ikke, at den lokale kultur er oprindelig eller uberørt af forandringer, fordi de lokale har på en måde allerede vendt det globale indad (om end i forskellig grad) gennem 'bikas'-ordforrådet. Det som globaliseringsdiskursen gør, er imidlertid at understrege specifikke idékonstellationer og dertil hørende praksis på vandområdet på bekostning af andre.

Da problemet om vand som en kernekomponent i de basale behov blev rejst i de internationale fora i de tidlige 1970'ere, blev det en af hovedfaktorerne i oprettelsen af Department of Water Supply and Sewerage i Nepal. Udnævnelsen af 1980'erne som årtiet for vandforsyning og sanitet satte yderligere skub i kontorets udvidelse via midler fra multilaterale låneinstitutioner, og det førte efterfølgende til en overflod af programmer og projekter, støttet af forskellige donorer, som skulle tage fat på problemerne. Med det statslige, og senere NGO-støttede, 'bikas'-ordforråd som medspiller, kom en fjern lokalitet i bjergene og Tarai så til at deltage i denne globale diskurs om vand – ikke på egne betingelser, men med en dagsorden fastsat på den internationale arena. Som konsekvens bliver en forståelse og en brug af vand som henholdsvis et eksistensmiddel og et medium til sikring af rituel renhed nedspillet. Det som i stigende grad præger folk, der bor i fjerne egne i bjergene og i Tarai, er at vand forbindes med en ressource – en ressource som man må udnytte til forskellige formål, herunder at sikre et sundt liv.

Vandets historie i Nepal kan også læses som en historie om sækulariseringen af vand. Før udviklingsdiskursen formede den almindelige

opfattelse, blev vand anset som noget, der både rensede og gjorde rent. Vand var ikke kun en væske, som kunne gøre rent ved at løsne og opløse skidt, det var også forbundet med noget instinktivt religiøst, i og med at det rensede en person fra forurening. De organiske processer i livet – som for eksempel at spise, forrette sin nødtørft, parring, menstruation, fødsel og død – blev opfattet som forurenende, og kontakt med disse mennesker og faser i livet forbandt man med en forurening, der kunne fjernes ved et rituelt bad. Med udviklingsbistanden som udviklingens tjenerinde, der dannede nye opfattelser, blev vand i stigende grad set som noget, der fremmer renlighed og dermed fysisk sundhed. Dets associering med og bibetydning af renhed er blevet nedtonet. Denne holdning har samtidig ført til, at vand bliver anset som en ressource, hvis ejerskab ligger hos staten, medens ejerskabet til vand før i tiden var undefineret. Den stigende påvirkning af den offentlige opfattelse af vand har så at sige medført en betydelig sækularisering af vand.

Medens udviklingen har sækulariseret vand, har udviklingsprocesserne ikke givet fordele til dalitterne, som fortsat bliver anset som kilder til permanent forurening. Som eksemplet i bjergene illustrerer, blev kravene fra folk i Tallo Tole, hvoraf de fleste var dalitter, undertrykt i hele processen lige fra den måde, vandforsyningssystemet blev formuleret på, til dets endelige implementering. På trods af reelle behov og gentagne anmodninger blev rørnettet ikke gjort tilgængeligt for Tallo Tole-bebyggelserne, og derfor fik dalitterne ikke adgang til en rørlagt vandforsyning. Som konsekvens af projektimplementeringen blev forskellen i livskvalitet mellem dalitterne og den højere kaste og rigere nabo også større. Implementeringen af et udenlandsk-støttet vandforsynings- og sanitetssystem afdækker, hvordan 'bikas' i stigende grad falder sammen med det tidligere rituelle, sociale og økonomiske grundlag for en samfundsmæssig stratificering. Som en konsekvens af projektimplementeringen ligger dalitterne ikke blot fortsat lavt i kastehierarkiet og er materielt fattige, de har meget mindre 'bikas'.

Medens det foregående afsnit diskuterede, hvorfor regeringsstrukturer og bistandsorganer går ind i vandforsynings- og sanitetsaktiviteter, ser dette sidste afsnit på, hvorfor de lokale ønsker bedre vandforsyning og sanitetsfaciliteter. For folk som har haft en eller anden form for adgang til vandkilder hele tiden, handler det at få rørlagt vand og rørpumper med hjælp fra regeringen (igen støttet af udviklingsbistand) både om bekvemmelighed og om symboler. At det er et spørgsmål om bekvemmelighed, fordi det giver bedre adgangsmuligheder og dermed mindre slidsomt arbejde, er nævnt tidligere. Arbejdskraft hænger uløseligt sammen med spørgsmålet om slidsomt arbejde og med lige så store konsekvenser, specielt for den kvindelige arbejdskraft, som må lægge uhyre mange kræfter i at skaffe vand ud over det øvrige huslige og landbrugsmæssige arbejde.

At det er et symbol, er lige så vigtigt – et symbol på modernitet – og så meget mere grund er der for lokale folk til at deltage i globaliseringsdiskursen. Det er et symbol, med hvilket de nu kan postulere at være i den gruppe der har 'bikas' og sammenligne sig med de mindre heldige naboer, der bor længere væk, eller som rangerer lavere, og i begge tilfælde stadig ikke har 'bikas'. Det foregående afsnit viste, i hvor høj grad 'bikas' var blevet et yderligere kriterium i den sociale stratificering – det faldt sammen med eksisterende kastedforskelle. For dem som har den, er en vandhane således lige så meget symbolsk kapital, som et spørgsmål om bekvemmelighed. Det er ideen om at være moderne i modsætning til at være tilbagesående, som ansporer de lokale befolkningsgrupper til at involvere sig i disse aktiviteter – rørlagt vandforsyning er derfor både en sag om bekvemmelighed og et symbol på modernitet for de lokale befolkningsgrupper i Nepal.

Slutteligt er det vigtigt at påpege at 'khane paam' – statens levering af vand via støtte fra udenlandsk bistand – har forskellige betydninger for forskellige organer og mennesker. For statsstrukturerne handler 'khane paam' lige så meget om at skaffe udstyr som om at levere adgang til vand og sanitet for folk, som formodedes ikke allerede at have denne adgang. For bistandsorganer handler 'khane paam' lige så meget om at forblive i branchen, som kanaliserer, udbetaler og tapper udenlandske midler, som det handler om at forbedre dækningsgrad og serviceniveau inden for vandforsyning og sanitet. Både udenlandske bistandsorganer og statsstrukturerne agerer mellemlid i den globaliserende diskurs om vand, placeret som de er mellem donorhovedkvartererne i Den Første Verden og baglandet i Nepal. For mennesker i bjergene og i Tarai i Nepal, som hele tiden har haft en form for adgang til vandforsyning, handler 'khane paam' lige så meget om at blive moderne [adhunik] som om at reducere det slidsomme arbejde, spare arbejdskraft og sikre bekvemmeligheden.

*Sudhindra Sharma, ph.d., direktør, Interdisciplinary Analysts,
Kathmandu, Nepal.*

Oversat af Ellen-Marie Bentsen

Litteratur

Burghart, Richard. 1993. Drinking Water in the Nepalese Tarai: Public Policy and Local Practice. I *Nepal Past and Present*, ed. Gerard Toffin. New Delhi: Sterling Publishers.

Ferguson, James. 1994. *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Hall, Stuart, David Held & Tony McGrew, eds. 1992. *Modernity and its Futures*. London: Polity Press in Association with Open University.

Koponen, Juhani *et al.* 1996. Finnish Aid in Development: A Finnish-Tanzanian-Nepali Research Project. Helsinki: IDS University of Helsinki.

Long, Norman & Ann Long. 1992. *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. London: Routledge.

Pigg, Stacy Leigh. 1993. Unintended Consequences: The Ideological Impact of Development in Nepal. *South Asia Bulletin* vol. XIII, no 1 & 2: 45-58.

Plancentre. 1997. *Rural Water Supply and Sanitation Project, Lumbini Zone Completion Report of the First Phase, January 1990 – July 1996, Final Report*. Butwal: Plancentre.

Plancentre. 2000. *Rural Water Supply and Sanitation Project Lumbini Zone, Phase II Annual Report – 2055/56 (1998/99)*. Butwal: Plancentre.

Noter

¹ For yderligere diskussion af forskellen mellem resultater og virkninger, se Koponen *et al.* (1996).

² Tæt på huset er der som regel rigeligt med plads, som kan bruges til at forrette ens nødtørf. Vandkilder er imidlertid ofte placeret længere væk fra husene (Burghart 1993).